Boletín ieee 13

número 13

enero/marzo 2019

MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

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

© Autores y editor, 2019

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

Fecha de edición: junio 2019
Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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

índice

enero/marzo
2019

Informativo

8 Recensión del libro «Defensa: Estado y sociedad». Jesús Argumosa Pila (ed.). Federico Aznar Fernández-Montesinos

17 Metalibro. Una herramienta para llevar Cultura de Seguridad y Defensa al aula. Mª José Izquierdo Alberca

31 Recensión del libro «El dominio mundial» de Pedro Baños. Federico Aznar Fernández-Montesinos

40 Recensión «La guerra híbrida, la mentira como arma y la verdad como víctima». Andrés González Martín

49 La retirada estadounidense de Siria: el fin del califato. Felipe Sánchez Tapia

54 Conferencia de Seguridad de Múnich 2019. Unos breves apuntes sobre su desarrollo. Francisco Márquez de la Rubia

60 Terrorismo en el Sahel: ataque a la base de la EUTM (Koulikoro. Mali)... ¿un salto cualitativo? Juan A. Mora Tebas

69 Democracia y seguridad. Reflexiones sobre el libro «España, democracia y futuro». CEU, Aula política de la democracia (Ramón Estévez y Teresa Cid, eds.). Federico Aznar Fernández-Montesinos

Análisis

85 Confucianismo-leninismo en China. José Pardo de Santayana

99 Del Tratado INF al START. ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear? José Ignacio Castro Torres

120 África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta. Jesús Díez Alcalde

136 Ucrania: algo más que elecciones. Francisco Márquez de la Rubia

148 Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental. Felipe Sánchez Tapia

176 Criminalidad en la Iberoamérica democrática: la pluralización de la violencia silenciada. Andrés González Martín

194 Pagés y la epidural. Reflexiones sobre el «soft power» al hilo del libro «España. Una historia global» de Luis Francisco Martínez Montes. Federico Aznar Fernández-Montesinos

221 El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea. José Luis Pontijas Calderón

233 ¿Rusia realmente ha retornado a América Latina? María Luisa Pastor Gómez

249 La OPEP(+) marca el paso. Francisco Márquez de la Rubia

Opinión

269 La Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: el retorno de la historia y el fin de la utopía (2008-2018). Jorge Torres Sospedra

294 El éxodo centroamericano. Mª Dolores Albiac Murillo

312 El mercado de submarinos y la oportunidad de Navantia. Augusto Conte de los Ríos

337 La estrategia global de China para defender sus intereses. Javier de Carlos Izquierdo

359 EUNAVFOR MED Operación SOPHIA: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Antonio Poncela Sacho

374 Panorama político hondureño. (In)satisfacción con el funcionamiento de la democracia y (des)confianza en las instituciones. Cecilia Graciela Rodríguez

388 Nuevos colmillos para Japón. Portaviones Clase Izumo, carros Tipo-10 y submarinos silenciosos. ¿Las caras visibles de la nueva «carrera armamentística» nipona? Ignacio M. García-Galán

403 Las tribus sirias en el contexto de la guerra civil regional. Jesús Gil Fuensanta

420 El conflicto fronterizo entre India y China. Arunachal Pradesh. José Miguel Pardo Delgado

434 ¿Cómo influye el entorno online en la radicalización salafista yihadista en España? Víctor Torralba Rodríguez

452 Panorama de la guerra electrónica en Rusia. Fernando Manrique Montojo

465 La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali (2013-2018). Dagauh Gwennaël Gautier Komenan

481 La gran aventura de la exploración de Marte. Luis Vázquez y José Luis Vázquez-Poletti

499 La guerra en la gente. Ángel Gómez de Ágreda

513 Situaciones de emergencia consular y operaciones de evacuación de no combatientes. Eva Martín Ibáñez

531 La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb. Carlos Echeverría Jesús

547 Terrorismo radiológico y nuclear: definición, naturaleza, escenarios y disuasión. Edgar Jiménez García

564 La competencia discursiva en la comunicación de Defensa. Javier Jaspe Nieto

578 El complejo conglomerado sirio. Casimiro Sanjuán Martínez

599 El Tratado INF y la nueva revolución hipersónica. Manuel Francisco Herrera Almela

614 Escribir para pensar: la doctrina militar como motor de la innovación. Conrado Cebollero Martínez

637 Las ideas cosmopolitas en la sociedad internacional actual. Isabel Gacho Carmona

653 Glotopolítica: el poder de la lengua. Blanca Marabini San Martín

669 La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades. Guillem Colom Piella

683 Conflictos asimétricos y el aporte del periodismo a su resolución. Bettina Ruiz Vidal

Marco

700 La Estrategia Nacional del Reino de España con la República Popular China vista desde China. Carlos Martín González

736 El cómic, medio de reafirmación de la identidad nacional. Manuel García Ruiz

764 La defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en defensa en el África subsahariana. Luís Manuel Brás Bernardino

Investigación

790 Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal? Román Ortiz Marina

810 Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica. Mariano César Bartolomé

862 España-Portugal: hacia una seguridad compartida en sectores prioritarios de la relación bilateral. Sagrario Moran Blanco

898 El poshumanismo. Los derechos de los seres vivos. La naturaleza y la humanidad en el Horizonte 2050. Joan Lluis Pérez Francesch

944 Retos para la seguridad marítima en el horizonte 2050. Rafael García Pérez

975 Geopolítica de las bases militares (XIII). Christian D. Villanueva López

1000 Expansión del arbitraje islámico en los Estados occidentales europeos y su incidencia en el mantenimiento del orden público constitucional español. Tomás J. Aliste Santos

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INFORMATIVOS

índice

Documentos

INFORMATIVOS

8 Recensión del libro «Defensa: Estado y sociedad». Jesús Argumosa Pila (ed.). Federico Aznar Fernández-Montesinos

17 Metalibro. Una herramienta para llevar Cultura de Seguridad y Defensa al aula. Mª José Izquierdo Alberca

31 Recensión del libro «El dominio mundial» de Pedro Baños. Federico Aznar Fernández-Montesinos

40 Recensión «La guerra híbrida, la mentira como arma y la verdad como víctima». Andrés González Martín

49 La retirada estadounidense de Siria: el fin del califato. Felipe Sánchez Tapia

54 Conferencia de Seguridad de Múnich 2019. Unos breves apuntes sobre su desarrollo. Francisco Márquez de la Rubia

60 Terrorismo en el Sahel: ataque a la base de la EUTM (Koulikoro. Mali)... ¿un salto cualitativo? Juan A. Mora Tebas

69 Democracia y seguridad. Reflexiones sobre el libro «España, democracia y futuro». CEU, Aula política de la democracia (Ramón Estévez y Teresa Cid, eds.). Federico Aznar Fernández-Montesinos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

01/2019 29 de enero de 2019

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Recensión del libro «Defensa: Estado y sociedad». Jesús Argumosa Pila (ed.)

Recensión del libro «Defensa: Estado y sociedad». Jesús Argumosa Pila (ed.)

La sociedad es preexistente al Estado que surge de ella y se desarrolla a su medida. Estado y sociedad forman un todo integral inseparable de modo que la debilidad del Estado suele resultar producto, la mayoría de las veces, de la debilidad de la sociedad de la que deriva. Las Fuerzas Armadas surgen así de la sociedad y se integran en el Estado configurando una relación binómica y de retorno, particularmente en los Estados democráticos; en base a esa relación, la sociedad no puede abdicar de su responsabilidad en los actos de aquellas, los haya supervisado o no.

El elemento más importante del Estado, y que se encuentra en las raíces de su definición, es el poder. De hecho, durante muchos siglos, el poder del Estado coincidió con el poder de las Fuerzas Armadas. Es por esa razón que, de partida y por definición, las Fuerzas Armadas ocupan un relevante lugar en todo su entramado. Las ideas de Estado y Ejército pueden plantearse como conceptos similares, ya que históricamente el poder militar se nos presenta como originario o germinal respecto del poder político si bien, poco a poco, se fueron separando con el desarrollo de la sociedad. El poder del Estado era prácticamente el poder de sus ejércitos, como crudamente lo expresó Federico el Grande al grabar en sus cañones la frase *ultima ratio regum.*

El Renacimiento incorpora el desarrollo del aparato del Estado como organización compleja necesaria para la creación y mantenimiento de ejércitos permanentes profesionales dependientes de la Corona. Fue a partir de ese momento cuando, paradójicamente, el centro de gravedad de los ejércitos dejó de ser cada vez más del Estado. La idea surge en el Renacimiento. Su formulación primigenia suele atribuirse a Maquiavelo, «lo Stato», por más que el nombre de Estado aparezca por primera vez en una obra de Giovanni Botero y la doctrina de la soberanía estatal solo quede perfilada definitivamente en el trabajo de Bodino a finales del siglo XVI. No obstante, la idea del Estado como ente soberano tardó mucho tiempo más en configurarse.

El espacio interior y el exterior estaban claramente separados y diferenciados por la defensa que actuaba a modo de barrera entre uno y otro. Pero estos límites que configuraban ambas áreas, como espacios autónomos y dotados de leyes propias, han ido perdiendo independencia generándose un espacio único sin casi interpenetración. Esto es una zona gris cada vez más extensa entre ambas en la que ha contribuido especialmente la globalización.

La conectividad es el elemento que enmarca, explica y determina este fenómeno. El nuevo siglo es realmente el siglo de la conectividad. La interrelación entre elementos diferentes se ha incrementado en progresión casi geométrica haciendo las labores de delimitación y clasificación no solo difíciles sino falsas. Todo ello sumado a la imposibilidad real de acometer tal tarea sin variar sustancialmente la naturaleza del objeto de estudio.

La distancia también se ha relativizado dejando de ser decisiva en las relaciones. La globalización ha hecho a los diferentes mundos fronterizos entre sí. Por ejemplo, Internet es un espacio común y muchas veces es más cómodo, rápido y barato viajar desde una capital nacional a otra que desde esta a la periferia de su propio territorio. El mapa del mundo de la conectividad es distinto al del mapa geográfico. Los flujos de comunicación que traen consigo el terrorismo también son portadores de riquezas y conocimientos. El corte de dichos flujos o la regulación puede tener consecuencias insospechadas. La velocidad es riqueza, los controles costos. La seguridad queda confrontada así al empobrecimiento.

Consecuentemente, hoy resulta muy difícil deslindar la seguridad nacional de la internacional, pues la amenaza actualmente se presenta como «interméstica» —palabra que pretende subrayar su naturaleza internacional y doméstica al mismo tiempo— y que se caracteriza por «la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza». Este planteamiento añade aún más dificultades a la conceptualización. Por ejemplo, la amenaza terrorista rompe los conceptos tradicionales de seguridad interior y seguridad exterior de modo que, junto a las actuaciones de los cuerpos de seguridad, se requieren otras en las áreas diplomática, económica, política o cultural. Se rompe con el paradigma de la guerra clásica «la tropa combate al enemigo, de los ladrones se ocupa la policía». En el siglo XXI, la policía sale al exterior mientras los ejércitos de no pocas naciones asumen responsabilidades en el interior.

En un mundo globalizado no existen universos estancos, todo está interrelacionado. Por esta razón las fronteras conceptuales y físicas se han diluido, al tiempo que las diferentes categorías se han entremezclado. Y es que los riesgos que acechan a los Estados en el siglo XXI son resultado de la creciente superposición de agendas no siendo estos intrínsecamente militares. Por eso, la «defensa» quedó subsumida en el concepto más

amplio de «seguridad» con el que se trataba de dar entrada a nuevos actores que pudieran atender su complejidad.

Algunos riesgos y amenazas son predecibles; otros, como las catástrofes naturales, no, aunque pueda articularse previamente algún tipo de respuesta. La mayoría de ellos, además, afectan simultáneamente a varios países y parecen requerir de la acción concertada de la comunidad de naciones. La sociedad del nuevo siglo se presenta como una sociedad del riesgo global, en la medida en que los viejos frentes de conflicto, por más que todavía existan, han perdido importancia ante unas amenazas novedosas que suponen una ruptura de continuidad con el pasado. No en vano, el gasto en defensa en 2015 y a nivel mundial rebasaba los 1,6 billones de dólares y si bien, sufrió una notable reducción tras la caída del muro, los llamados «dividendos de la paz», también han experimentado en tiempos recientes una importante recuperación.

En consecuencia, todo análisis ha de ser multireferencial y multifocal para poder atender a la naturaleza poliédrica de los problemas objeto de estudio. Como ejemplo de ello, el género es relevante desde la perspectiva de la seguridad y tiene sus efectos en los conflictos —violencia sexual, el papel de la mujer en los procesos de paz…—, pero abordarlo desde esta perspectiva no supone su militarización, sino que es una obligada expresión de la necesidad de colaboración entre especialistas de distinto tipo.

Atendiendo a esta idea, el Instituto Europeo de Estudios Internacionales (IEEI) de la mano del general de división D. Jesús Argumosa Pila, director de su cátedra de Estudios Estratégicos actuando como editor, ha presentado su libro *Defensa: Estado y sociedad* en el que concurren reputados especialistas de distintos ámbitos y que se encuentra prologado por Eduardo Serra Rexach, quien fuera ministro de Defensa entre 1996 y 2000.

El IEEI es un *think tank* miembro del G-20 con sedes en Madrid y Estocolmo. Es miembro y secretario permanente del consorcio ibero-euroamericano que cuenta con 36 miembros de 22 países. El propósito de esta institución es contribuir a la promoción de aquellos valores académicos asociados —en el marco de la cultura europea— a las relaciones internacionales de cooperación en los ámbitos de la política y la diplomacia; la economía y el comercio; la seguridad y la defensa; la sociedad y las humanidades; la educación y la ciencia. Es importante destacar que el libro que nos ocupa puede descargarse sin costo alguno desde dicha página.

Abre la obra Alfonso Candón Adán, vicepresidente primero de la Comisión de Defensa del Congreso, con una reflexión sobre la Política de Defensa; le sigue el general Argumosa que aborda la problemática de la Estrategia de Defensa a un nivel inferior; después el embajador de España, Antonio Núñez y García-Sauco, y presidente del IEEI habla sobre la Diplomacia de Defensa; continúa en la lógica de pensamiento el catedrático Rafael Calduch Cervera que diserta sobre la Cultura de Defensa. De ese punto se llega a un tema anexo como es el de la Educación de la Defensa de la mano de Francisco Javier Casas Álvarez, durante mucho tiempo uno de los principales responsables en España en la materia. El general de división, Juan Antonio Moliner González, subdirector del Instituto General Gutiérrez Mellado, aborda un tema sobre el que ha investigado con profundidad e imbricado con lo anterior como es el de la Ética de la Defensa. Más adelante, el reputado catedrático y Premio Nacional de Sociología, Juan Díez-Nicolás, diserta sobre Sociología de la Defensa; este da paso a su vez a un tema de máxima trascendencia como es el de la Industria de la Defensa de la mano del catedrático de Economía y colaborador habitual del IEEE, Antonio Fonfría Mesa; pasa la palabra al general de división del Cuerpo de Intendencia, José Lorenzo Giménez Bastida, que aborda la crucial y controvertida cuestión de la Economía de la Defensa. La siguiente cuestión está referida a la Tecnología de la Defensa de la mano del profesor titular de Economía Aplicada Antonio Martínez González que es también especialista académico en el área. Por último, cierra el elenco el profesor Mario Torres Jarrín que es al mismo tiempo director del IEEI y que pasa a hablar de la Europa de la Defensa, donde expresa la necesidad de instalar la defensa en ese marco. Esto da pie finalmente a las conclusiones que llegan del general Argumosa.

La crítica que cabe hacer a cualquier modelo integral y su principal problema radica en que si todo es seguridad, realmente nada lo es. Es obligado, pues, definir qué pertenece al ámbito de la seguridad y qué queda fuera del mismo, sin olvidar que tal situación puede alterarse. El concepto «seguridad» precisa de ser acotado para prevenir una lógica de expansión que ocupe marcos que no le son propios y acabe por menguar y deteriorar aquello que venía a proteger; el espacio público, erosionando el Estado y securizando los valores propios de la sociedad civil.

Estos extremos han sido bien resueltos y perfectamente definidos en el trabajo que nos ocupa, donde los temas elegidos, como puede verse, no solo son pertinentes, sino

necesarios. Estamos ante un modelo coherente, especialmente apto para atender a la diversidad que requiere la problemática aludida y que lo hace con integridad, recurriendo a la interpenetración entre las temáticas consecutivas. Se crea un hilo argumental que se desplaza con naturalidad y va llevando de la mano y sin sobresaltos de una cuestión a otra.

Comienza la obra desarrollando la mutación experimentada por el espacio estratégico durante los últimos 40 años, la cual está, junto a los factores internos, detrás de la transformación y evolución de las Fuerzas Armadas. Estas, en el caso español, han centrado su dirección en un único ministerio reduciéndose su personal en un 80 %; personal que además se ha profesionalizado a la vez que se modernizaba su material. La política de Defensa ha perdido su carácter autárquico y ha pasado a serlo también de Seguridad, internacional e inserta en alianzas, aunque requiere incrementar sus recursos para el pleno logro de los objetivos fijados a nivel político. La transformación ha sido, indudablemente, un reto complejo e importante felizmente resuelto.

El diseño de una política de Defensa, por su parte, precisa de una doctrina estratégica de carácter universal articulada en los tres niveles clásicos de seguridad, defensa y militar que se culminaría con una Estrategia de Defensa Nacional. De esta manera se garantiza una actuación cohesionada de los distintos elementos que forman parte de ella. Y es que, recordémoslo, los riesgos y amenazas son poliédricos en la medida en que se superponen unos a otros e interaccionan entre sí y la estrategia, la política y las decisiones tácticas también deben hacerlo para afrontarlos propiamente; ello solo es posible haciéndolo desde el momento mismo del planeamiento inicial. Así, el pensamiento estratégico español podría situarse a la altura de las democracias más avanzadas, especialmente en el entorno de nuestros socios y aliados.

Veíamos antes cómo el nuevo siglo había traído el fin de las categorías puras y los compartimientos estancos. En esta línea, «diplomacia» y «defensa» han sido considerados en el pasado conceptos antitéticos y relacionados directa y respectivamente con la paz y la guerra. De hecho, los nuevos conflictos precisan, no pocas veces, de la convergencia simultánea de herramientas diplomáticas y también militares. Esto puede asociarse a ideas como «poder blando».

El concepto de Diplomacia de la Defensa experimenta un notable desarrollo en el marco de la creciente complejidad de las relaciones internacionales que siguió a la caída del muro. Se trata de un instrumento novedoso por más que tuviera anteriores antecedentes.

Debe ser entendida como la conjunción de tareas orientadas a la contención de riesgos, prevención de amenazas y mantenimiento de la paz y ha demostrado su utilidad en las conocidas como «nuevas guerras».

Las democracias occidentales son regímenes de opinión pública y por tanto precisan de tener conocimiento de lo que es el objeto de sus decisiones, especialmente en aquellas particularmente relevantes; y las cuestiones relacionadas con la defensa sin duda lo son. La Cultura de la Defensa se convierte en una herramienta decisiva para una democracia que quiera ser tal. Esta puede definirse como un conjunto de elementos culturales que sustentan y legitiman la defensa de una sociedad o la política de Defensa de un Estado. El problema de nuestro tiempo, referido al caso, es la falta de arraigo de la conciencia de defensa en nuestra sociedad, que no es sentida como un valor específico de la ciudadanía. La muralla es vista así como un espacio no perteneciente al espacio de la ciudad, extraño, ajeno a él. Pero el ciudadano no puede, en democracia, abdicar de sus responsabilidades en este campo.

Recuperarla pasa por un ejercicio de pedagogía que permita sensibilizar a la sociedad civil sobre la importancia de la defensa como instrumento para garantizar la paz, la seguridad, el bienestar y el disfrute de los derechos constitucionales. Y no como una pedagogía específica, sino que esta debe ser parte de la enseñanza general impartida en el Estado. Recordando a Tucídides: «Esparta no tiene murallas porque tiene a sus ciudadanos». El antiguo dilema entre libertad e igualdad parece que se ha visto sustituido sin solución de continuidad por el dilema de libertad-seguridad.

Y es que el Ejército también es responsables de la paz y precisa de una sólida base ética con la que contribuya a fortalecer la cohesión de las sociedades a las que pertenece de modo que le permita afrontar etapas tan moralmente evanescentes como las que suscitan los periodos de rápida transformación. Las nuevas misiones que desempeñan estos ejércitos en marcos multilaterales —asistencia, intervención e injerencia humanitaria— les dotan de un prestigio y de una legitimidad reforzada ante sus sociedades.

Merece reseñarse que, en general, las Fuerzas Armadas gozan de una muy alta confianza de los ciudadanos en la casi totalidad de los países; de manera que, como regla general, suelen estar entre las tres instituciones en las que más confían sus ciudadanos. En España la confianza en las Fuerzas Armadas es muy alta; no obstante, es inferior a la que se observa en los países anglosajones y en los pertenecientes a la Unión Europea; e incluso inferior a la observada en todas las demás regiones geoculturales. Aun así, las Fuerzas Armadas es la quinta institución entre 19 que más confianza recibe entre los españoles; y, desde 2009, la primera entre las 13 entre los años 1986 y 2011.

Pero la defensa no solo tiene implicaciones sociológicas, sino, también por su carácter polifacético, otras más tangibles en tiempos de paz: las industriales. El tradicional proteccionismo que ha acompañado a las industrias de defensa parece estar acabando, al menos en Europa. La situación actual de transformación en la que vive hace necesaria a corto plazo la toma de decisiones que marcarán el futuro y que suponen importantes modificaciones en la forma de actuar de los distintos agentes implicados. La aspiración por una mayor seguridad ha propiciado también el crecimiento económico y el bienestar social; algo a considerar a la hora de invertir en este segmento de mercado.

La defensa nacional es un bien público fundamental y una función primaria del Estado, en tanto que depositario único de la violencia legítima, por lo que no se atiene a los principios generales de oferta y demanda que normalmente regulan y fijan la valoración de los distintos elementos. Ello obliga a identificar aquellos indicadores que sirvan a la cuantificación del esfuerzo realizado. La Economía de la Defensa permite una mirada integral sobre la eficiencia del sistema por más que su verdadero valor venga de la eficacia, esto es del logro de los objetivos asignados más que del esfuerzo económico asignado para alcanzarlos. Disponer de los indicadores adecuados se plantean como una relevante necesidad.

La tecnología es un factor crítico a la hora de determinar el resultado de los conflictos. De hecho, la ventaja tecnológica permite dirimirlos antes de su inicio. El siglo XXI es el siglo de la tecnología y es esta la que decide los llamados de «tercera generación». La guerra llega hasta donde lo hacen las sociedades que las libran y es expresión de su naturaleza en tanto que hecho social. Un pueblo pastor hace una guerra diferente de otro

agricultor aunque solo sea por las herramientas que emplea y que son, para más ende, las que van a determinar su estrategia.

La tecnología incrementa su complejidad modificando eventuales modelos estratégicos. Así y en el momento actual, no cabe pensar en una estrategia clásica basada en la disuasión, ya que en las amenazas cibernéticas no resulta fácil identificar ni en términos de actores ni de objetivos. Vivimos en un tiempo en que las tecnologías se están modificando exponencialmente mientras se retroalimentan las unas a las otras de modo cruzado, haciendo del futuro un lugar difícilmente pronosticable. Todo ello obliga a una colaboración, siempre mejorable, entre la defensa y el mundo de la tecnología.

Europa se introduce en el marco de todo este proceso de transformación y, consciente de sí misma, va reconociendo la naturaleza integral con la que debe afrontar los retos que desde este ámbito se le plantean; una Europa debilitada por distintos avatares, pero que en este contexto y desde la lógica paradójica inherente a la política entendida como dialéctica, ha decidido progresar en la política de Defensa en un momento de significativa debilidad política —el *brexit*— y mientras sus fronteras norte y sur se ven perturbadas.

Como puede verse, estamos ante un trabajo relevante por la transversalidad, multidisciplinariedad y multilateralidad con la que se intenta alcanzar una perspectiva integral y también por la experiencia y trayectoria de los actores implicados en tal propósito. De cualquier manera, el debate sobre estos temas y más el debate de altura, como es el caso, es más que necesario, es una obligación intelectual y democrática que el IEEI ha logrado resolver con el nivel que acostumbra.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

02/2019 30 de enero de 2019

Mª José Izquierdo Alberca

Metalibro. Una herramienta para llevar Cultura de Seguridad y Defensa al aula

Metalibro. Una herramienta para llevar Cultura de Seguridad y Defensa al aula

Resumen:

La Cultura de Seguridad y Defensa cuenta con poco peso en la Educación fuera del ámbito universitario. El Instituto Español de Estudios Estratégicos concluye el plan para aportar instrumentos y útiles didácticos a la Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. *Metalibro* es un dispositivo multimedia que recoge 15 unidades para aportar conocimiento transversal sobre aspectos de seguridad global y defensa.

Con la incorporación de dos últimas unidades: *La desinformación en la era digital*, para Educación Secundaria y *Economía y Seguridad* para Bachillerato se cierra el desarrollo de esta herramienta multimedia que apuesta por el plurilingüismo y se ofrece disponible en todas las lenguas cooficiales, español e inglés.

Palabras clave:

Bachillerato, Cultura de Seguridad y Defensa, Educación Primaria, Educación Secundaria, *Metalibro*

Metabook. A tool to bring culture of security and defence into the classroom

Abstract:

Culture of Security and Defence has a limited representation in Education further than the university environment. The Spanish Institute of Strategic Studies completes the plan of providing tools and teaching materials in Primary, Secondary education and at High school level. 'Metalibro' is a multimedia device that collects 15 didactic units to provide transversal knowledge about global security and defence.

With the latest addition of the last two units: The misinformation of the digital age *for Secondary School and* Economy and Security *for the grade of High school closes the development of this multimedia tool committed to multilingualism and it is offered in every co-official languages, English and Spanish.*

Keywords:

High school, Culture of Security and Defence, primary education, secondary education, Metabook

Con el nombre *Metalibro* se presenta una herramienta multimedia elaborada por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) con el objetivo de contribuir a una mayor cultura de la seguridad y defensa entre la comunidad educativa no universitaria.

Metalibro nace en 2017 y concluye en 2019 con la publicación de las dos últimas unidades: *La desinformación en la era digital* y *Economía y Seguridad*.

Con estos dos temas se completa y cierra el programa desarrollado por el IEEE para la promoción de la cultura de seguridad y defensa en la educación no universitaria. El citado plan reposaba esencialmente en tres elementos: la colaboración con las Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas en cursos para profesores; la publicación de unidades y experiencias didácticas[1] (elaboradas y validadas por docentes) y la elaboración del instrumento multimedia que cierra su desarrollo en 2019. Estos materiales, disponibles en la web http://www.ieee.es/espacio-educativo/recursos/ responden a la necesidad de ofrecer medios y elementos de apoyo al profesorado. Por ello, y con este fin han desarrollado temas perfectamente ajustables al currículo educativo, como es el caso de la experiencia *La conflictividad en África: orígenes, situación y papel de España* o la unidad sobre *Los Tercios de Flandes y el Ejército Español* en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). En otros casos han afrontado temas de Estado, como *Conocimiento de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) en ESO;* aspectos poco tratados en el currículo actual, como *España en África* o propuestas didácticas claramente relacionadas con un mayor conocimiento del patrimonio cultural de las Fuerzas Armadas *como El museo histórico militar. La colaboración aula-museo en la conciencia de Seguridad y Defensa.*

Específicamente, *Metalibro* se compone de una variada tipología de materiales que se estructuran en 15 unidades para ofrecer al profesorado una información contrastada, objetiva y de calidad sobre aspectos del panorama global de seguridad ajustados al currículo de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato. Evidentemente y aunque se ha previsto en todo momento adecuar la información y tratamiento de los contenidos a los diferentes niveles y etapas de la Educación Primaria

[1] Las unidades, la experiencia educativa y el resto de materiales están disponibles en http://www.ieee.es/espacio-educativo/recursos/.

y Secundaria, los contenidos que se ofrecen en este dispositivo son de interés y utilidad para el resto de enseñanzas del sistema educativo.

Para que el resultado sea aplicable a diferentes procesos de enseñanza y aprendizaje y para garantizar el acceso permanente a los contenidos, se puede acceder a los contenidos desde un ordenador, tableta, teléfono inteligente, o bien incorporarlos a un entorno virtual de aprendizaje (EVA).

Cada unidad incluye un video de presentación al que le sigue un índice de los contenidos, gráficos, vídeos, documentos para ampliar información, materiales diversos, en algún caso juegos interactivos (como en la unidad sobre el agua para Educación Primaria), enlaces a páginas web, actividades autoevaluables y un mapa conceptual como elemento final.

Todas las imágenes y archivos están disponibles en
http://www.ieee.es/espacio-educativo/recursos/

Consta de 5 módulos a los que se accede a partir del nivel educativo y vincula los temas a las siguientes materias curriculares:

- Educación Primaria – 3.º, 4.º, 5.º y 6.º curso

Ciencias Naturales y Ciencias Sociales

- Educación Secundaria – 1.º ciclo

Ciencias Sociales, Geografía e Historia

- Educación Secundaria – 2.º ciclo

Ciencias Sociales, Geografía e Historia

- Bachillerato

Historia de España, Geografía, Historia del mundo contemporáneo, Economía.

La temática que desarrollan las unidades responde a los siguientes títulos:
El agua, bien escaso.
España en las misiones internacionales de paz.
Ciberamenazas.
El concepto de Estado.
España en el panorama actual de seguridad.
El impacto de la globalización en la seguridad y el medioambiente.
Energía y materias primas.
El derrumbe de los regímenes soviéticos.
La desinformación en la era digital.
África hoy: diversidad y contrastes.
La globalización y sus efectos.
El mundo islámico en la actualidad.
Las Fuerzas Armadas de España: organización, funciones y cometidos.
El conflicto del gas en el este de Europa.
Economía y seguridad.

¿Qué aporta a la comunidad escolar?

En la actualidad, son innumerables los recursos electrónicos con que cuentan los profesores para el desarrollo docente, hasta el punto de requerir una buena inversión de tiempo para discriminar aquellos realmente útiles, válidos y contrastados. Sin embargo, en el amplísimo mercado de la educación digital no abundan los que desarrollan aspectos relativos a la seguridad, ni a aquellos aspectos de las relaciones internacionales que pudieran caber en la educación no universitaria; y mucho menos los que abordan los temas de cultura de defensa. Más allá de las actividades de carácter cultural para fomentar un conocimiento de las Fuerzas Armadas que se ofrecen y publicitan desde las páginas web de los museos e instituciones militares, solo *Metalibro* ofrece algo segmentado, estructurado didácticamente y dirigido al profesorado como un multidispositivo para el proceso de enseñanza y aprendizaje.

En este sentido, esta herramienta aporta información de calidad sobre aspectos de la realidad geopolítica global y aborda cómo llevar al aula algunos de los riesgos y amenazas de nuestros días con la convicción de que estos asuntos han de formar parte de la formación básica de los estudiantes. De igual modo, en la base del proyecto subyace la certidumbre de que la conceptualización y el desarrollo de las habilidades cognitivas y sociales son esenciales para formar en una ciudadanía activa, crítica y consciente.

Por último, el dispositivo es accesible en cinco lenguas: español, euskera, catalán, gallego e inglés, como un medio más para contribuir a la competencia lingüística de los estudiantes españoles en nuestra lengua común, en la lengua cooficial de su comunidad autónoma y en inglés como *lingua franca* de la sociedad global.

Aborda algunos asuntos difíciles de tratar

A diferencia de lo que hacen algunos países de nuestro entorno[2] los asuntos de seguridad, historia militar y defensa no parecen contar con mucho desarrollo fuera de algunos ámbitos y, sin embargo, como muestran las iniciativas francesa y británica, las

[2] Sugiero al lector interesado en el tema visitar las páginas oficiales http://www.cheminsdememoire.gouv.fr/fr/educadef y http://www.nationalarchives.gov.uk/education/ como excelentes ejemplos en Francia y Reino Unido, respectivamente, de vinculación del mundo de la Defensa con la comunidad educativa.

posibilidades que ofrecen son extraordinarias si se implementan con calidad y atendiendo a las necesidades del aula. De hecho, la cultura de seguridad y defensa parece estar firmemente limitada al campo universitario[3] y, como señala el profesor Bueno, con dificultades para su denominación que no hacen sino reflejar cierta indeterminación en el vasto campo al que hace referencia.

En este sentido, la apuesta por el *Metalibro* contribuye a paliar este vacío y a afrontar algunos temas de difícil tratamiento, tanto por el contenido, como por la necesidad de una actualización permanente del profesorado y, en otro orden, porque hacen referencia a cuestiones relativas a aspectos sociales y culturales ineludibles y para los que se precisa la profesionalidad del docente.

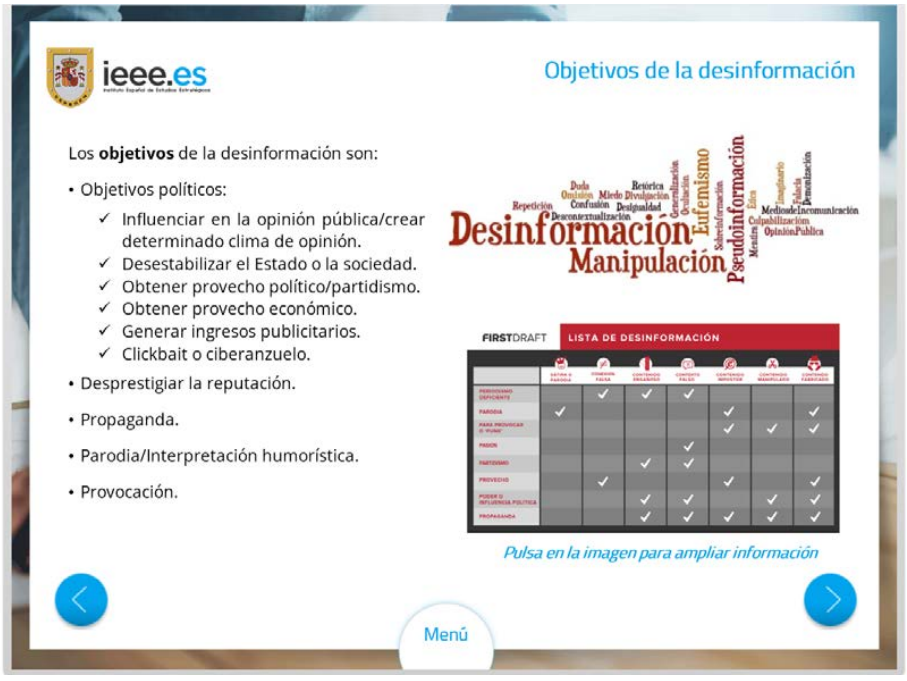
Por ello, conviene no olvidar que este útil no es un fin en sí mismo, sino un recurso para los docentes.

La desinformación en la era digital y la relación entre economía y seguridad

La incorporación de esta unidad de contenidos responde a la necesidad de sensibilizar ante la desinformación digital, un imprescindible reto que no conviene infravalorar y que afecta directamente a la audiencia más joven, especialmente vulnerable a la persuasión táctica de una campaña de desinformación. El tema tiene suficiente peso como para justificar su inclusión en el nivel de Educación Secundaria Obligatoria. En su contenido se aborda, en primer lugar, la delimitación terminológica entre las numerosas denominaciones que recibe el fenómeno: desinformar, propaganda, bulo, manipulación de la información, *fake news* o noticias falseadas, posverdad.

[3] BUENO, A. «La promoción de la cultura de defensa en las universidades españolas: evaluación de diseño del Programa de Colaboración del Ministerio de Defensa». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 5, No. 1. 2018, pp. 27-47. Disponible en: http://seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-promoci%C3%B3n-de-la-cultura-de-defensa-en-las-universidades-espa%C3%B1olas-evaluaci%C3%B3n-de-dise%C3%B1o.

Se recogen también algunas estrategias para frenar la influencia que suponen la comunicación en la red y en las redes sociales. Pero, sobre todo, se hace hincapié en los objetivos de las campañas de desinformación.



Sin olvidar el público final objetivo al que va dirigido este producto, se incluyen recomendaciones y advertencias:

Y algunos ejemplos de campañas reconocidas de desinformación.

Para finalizar con las recomendaciones de instituciones como la Unión Europea o la UNESCO, se incluye una sección final, insoslayable, que ofrece los puntos más destacables de la Carta de derechos y deberes del usuario digital.

Los contenidos de Bachillerato se cierran con la unidad *Economía y Seguridad*, que persigue un doble objetivo.

Por un lado, familiarizar al alumnado de Bachillerato, de mayor edad y ya con más años de formación, en los vínculos entre economía y poder, incluyendo también esta asignatura en las vinculadas a la seguridad y la defensa.

Y, por otro lado, brindar la oportunidad a los docentes de Economía de contar con materiales útiles para conceptos básicos como son la economía de mercado, la ley de la oferta y la demanda y el peso de la economía en las relaciones internacionales.

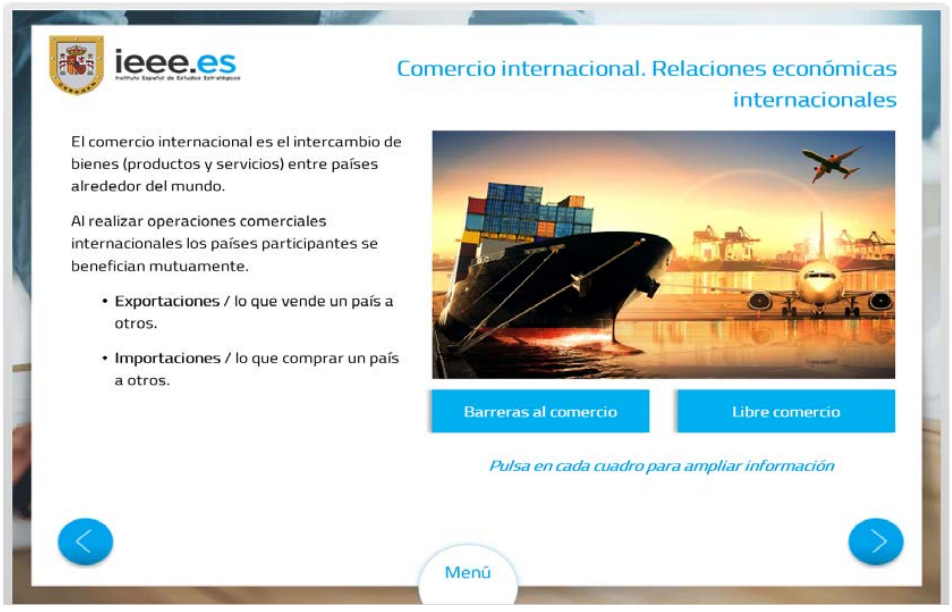
Sin olvidar aspectos más concretos de política económica como son los relativos al crecimiento económico, el pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio exterior, la distribución equitativa de la riqueza de un país o el equilibrio macroeconómico.

ieee.es
Política económica
Los objetivos de la política económica son:
Crecimiento económico
Pleno empleo
Estabilidad de precios
Equilibrio exterior
Distribución equitativa
Pulsa en cada cuadro para ampliar información
Menú

ieee.es
El equilibrio macroeconómico
El equilibrio macroeconómico es una situación del mercado en donde la cantidad de producción que ofrecen todas las empresas es igual a la cantidad de producción demandada por los consumidores, las empresas, el Estado y el sector exterior.
Sector público y privado
Presupuestos Generales del Estado y la política fiscal
Crecimiento versus recesión
Pulsa en cada cuadro para ampliar información
Menú

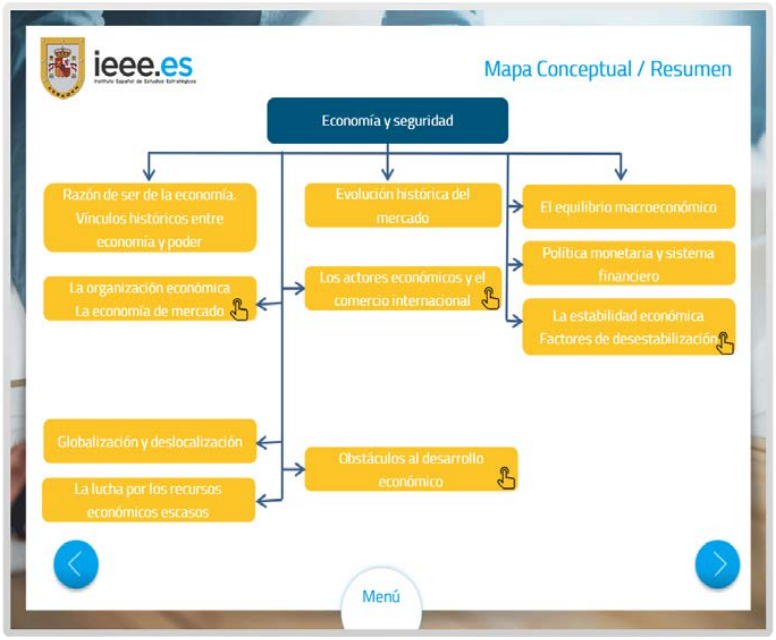
Fiel al objetivo primordial de esta herramienta y a la misión del IEEE, se abordan también temas vinculados a la geopolítica de la economía como las consecuencias de la caída del muro desde una perspectiva económica.

O el papel del comercio internacional en las relaciones económicas internacionales.



Sin dejar de lado aquellos asuntos más actuales, como la globalización y deslocalización o la aparición de las criptomonedas.

Como se observa más arriba, no se ha eludido abordar algunos asuntos de difícil tratamiento como es el caso de los factores que influyen en la estabilidad o desestabilización económica, así como los obstáculos para el desarrollo económico.



Conclusiones

Metalibro viene a completar un objetivo que toda la sociedad ha de compartir: colaborar en un mejor conocimiento de la situación global de seguridad y del papel de España. En definitiva, contribuir a que los estudiantes tengan datos objetivos para entender el mundo, nuestro mundo, la realidad en la que vivimos todos y los factores que determinan el futuro más inmediato. Como ocurre cada vez que nos planteamos un asunto vital, volvemos inevitablemente la vista a la Educación.

La cultura de seguridad y defensa no puede excluirse de la educación obligatoria, sino que ha de tener su lugar, de forma adecuada y con criterios didácticos de manera que este tema sea una materia integrada en el resto del currículo. Es muy amplio el campo que se puede explorar y el impacto que cada docente tiene a lo largo de su vida profesional es enorme. Este potencial es imprescindible en nuestros días porque la responsabilidad de formar ciudadanos del siglo XXI nos obliga a todos a incluir estos temas en una escuela viva. Es necesaria, por lo tanto, convicción y disposición para afrontar el debate abierto en las aulas, incorporando información válida y resistirse al pensamiento simplista, al utopismo que nos oculta la realidad o a un reduccionismo más propio del pasado.

Mª José Izquierdo Alberca
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

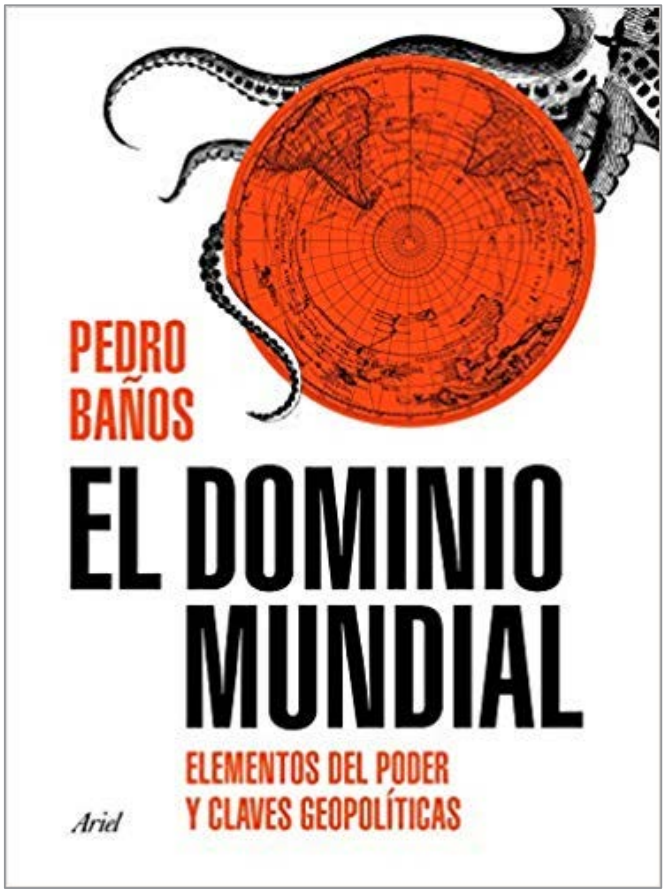
Documento
Informativo

03/2019 8 de febrero de 2019

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Recensión del libro «El dominio mundial» de Pedro Baños

Recensión del libro «El dominio mundial» de Pedro Baños



La geopolítica, una ciencia en otra hora no solo cuestionada sino maldita, ha experimentado en los últimos años un fuerte crecimiento en la atención que la opinión

pública, aún la no especializada y especialmente en esta, le dispensa. La simplicidad y grafismo de sus explicaciones, formadas de un modo visual a través de un mapa, la convirtieron en otro tiempo en peligrosa; era una suerte de arma mental en tanto que configuradora de imaginarios a alcanzar y creadora de relatos de indiscutible futuro.

Y es que la geopolítica constituye una ciencia intuitiva en tanto que permite formular propuestas sin dedicar demasiado tiempo al análisis. Encarna una suerte de alquimia que hace posible realizar formulaciones «evidentes» para quienes no están versados en los entresijos de los problemas siempre que, en nombre del grafismo y de la claridad, se le permite prescindir de los innumerables matices que acompañan a los hechos. La geopolítica, así, se puede decir que de un mapa hace otro.

Estamos ante un modelo de pensamiento muy sugerente en la medida en que, como decíamos, hace «evidente» lo que realmente no lo es tanto; de modo que, implícitamente, se convierte en una propuesta de acción. Esto encarna un riesgo pues permite, deliberadamente y por razones no científicas, poner el foco sobre un hecho o matiz concreto al margen de su contexto y transmitir una idea incorrecta, pero que se ve legitimada por todo un sistema de postulados y por una terminología que proporciona cobertura y potencia intelectual a su desarrollo. Y es que el carácter pretendidamente científico de sus propuestas, que ya en el pasado las convirtió en determinismo, sirvió al rearme ideológico del nacismo y permitió hasta la justificación de la Segunda Guerra Mundial.

Como consecuencia de ello se produjo su mentada culpabilización y, subsiguientemente, su demonización. Esta provocó el resurgimiento de la geografía política, una ciencia menos dinámica y más conservadora. Sus respuestas son menos gráficas empero más reposadas y académicas. Por ello quedó en manos de especialistas más atentos a su realidad que a las posibilidades que ofrecía su instrumentación.

Pero con todo, la realidad es que la geopolítica siempre ha estado ahí, aunque de un modo no pocas veces vergonzante. Así, Kissinger, por ejemplo, decía que él solo respetaba a los líderes políticos que tenían en su despacho algún tipo de mapa. Al igual que sucediera en el pasado, las guerras de Iraq y Afganistán o la crisis con Irán han sido presentadas a la opinión pública nacional y hasta internacional, en algún momento y de alguna manera, como nuevos dictados geopolíticos.

El dinamismo y la complejidad que nos ha traído el nuevo siglo con la globalización se ha convertido en el carácter evanescente de los sucesivos escenarios que lo han acompañado fruto de la interrelación de un gran número de variables que se demuestran esenciales. Todo esto ha hecho muy difícil su comprensión.

Como consecuencia y para atender a una realidad tan demandante, las empresas e instituciones frecuentemente han creado gabinetes de estudio y evaluación de riesgos con los que poder abordar la realidad internacional cuyo conocimiento se ha hecho necesario pues, como fruto del avance de la globalización, hasta las empresas de tamaño medio se han internacionalizado, cosa que en otro tiempo hubiera sido sorprendente, particularmente en nuestro país. Estos han acabado por provocar el retorno de la geopolítica ante todo por la relativa sencillez con la que esta explica problemas complejos a personas que no tienen tiempo, ni gusto por la complejidad. La política es ante todo comunicación.

Esto en la literatura ha venido de la mano del mundo anglosajón, siempre deseoso de exportar sus referencias ideológicas, y con ellas, su visión del mundo y sus respuestas, en no escasas ocasiones, poco favorables a los intereses españoles. En las preguntas se encuentran escritas las respuestas que, naturalmente, siempre van en beneficio propio. El que hace las preguntas está fijando el foco y determinando el marco posible de las opciones de respuestas al tiempo que va a establecer los sobreentendidos a partir de los que se van a elaborar estas.

Es por ello que la presencia de una geopolítica española y dotada de claves propias y específicas resulta altamente deseable en un contexto como este. Si no somos los españoles quienes damos cuenta de nuestra forma de ver el mundo, nadie lo va a hacer por nosotros. Como se ha visto no es una cuestión baladí. En este mundo, interés y beneficio van de la mano. Pocas gentes regalan el trabajo solo por puro amor a las ciencias; y entre ellas no se encuentran las empresas.

Y esta geopolítica española es precisamente lo que nos ofrece el libro *El dominio mundial* escrito por el coronel Pedro Baños Bajo y publicado en la editorial Ariel. Este es la segunda parte de su *bestseller*: *Así se domina el mundo* igualmente publicado por Ariel hace algo más de un año y que, en sus múltiples ediciones, han venido a llenar un hueco de conocimiento que la sociedad demandaba y de ello su éxito.

La verdad es que pese al ejemplo que nos ofrece Haushoffer, que fue un general alemán —su vida fue desgraciada: su hijo fue fusilado por colaborar en la operación Valquiria y él fue a prisión con Hitler (que instrumentó sus propuestas hasta donde le interesó) para suicidarse junto con su mujer al final de la guerra, tras la llegada de los aliados—, pocos militares han pensado en términos geopolíticos y académicos desde la Segunda Guerra Mundial, más allá de intuiciones y análisis crematísticos de recorrido corto. Y menos aún han producido un superventas, al menos en nuestro país. En el mundo anglosajón la realidad puede ser bien diferente.

El libro, muy visual, a todo color y dotado de múltiples gráficos e infografías, como procede para abordar estos asuntos —la geopolítica se sintetiza, insistamos nuevamente en ello, sobre gráficos lo que los hace particularmente oportunos—, repasa las claves geopolíticas del mundo actual, mostrando sus rasgos más destacados.

El coronel Baños maneja con acierto e inteligencia la simplificación necesaria para esta ciencia, al tiempo que la enriquece al dotarla de referencias poco habituales y, por ello, llamativas. La gran riqueza del libro se sitúa precisamente en el amplio espectro de los temas que aborda —hay, podíamos decirlo así, hasta un afán compilatorio— y, junto con ello, en hacer planteamientos que no son comunes y, por tal motivo, hasta resultan arriesgados. Queda ya en el lector ir más allá de los espacios que se le surgieren y profundizar en ello.

El libro está escrito, como acostumbra el autor, con una muy cuidada y precisa prosa, particularmente agradable de leer. Se trata de un repaso apasionante, en tanto que se encuentra construido sobre multitud de desarrollos insospechados. Estamos ante un trabajo repleto de ideas y de alternativas, un desafío a lo convencional, al cliché y al dogma.

Desde luego, no es la suya una visión clásica, una vulgar importación o traducción, como casi siempre, de las ideas anglosajonas que dominan el mercado a modo de pensamiento único y que se presentan casi como si fuera una doctrina irrebatible. Es más, su propuesta es una dialéctica de desafío precisamente a eso que hasta ha acabado por generar una escolástica que aburre a quienes nos hemos adentrado un poco en la temática.

El trabajo del coronel Baños supone así, como decíamos, de partida referencias distintas y un pensamiento fresco, una bocanada de aire, algo significativamente diferente del que se nos aporta desde las consabidas fuentes que en no pocas ocasiones, como mencionamos, resultan repetitivas y hasta dogmáticas. Y, en algún momento y renombrado autor, hasta parece que debieran ser objeto de culto cuando la verdad es que el mayor riesgo del analista subyace en una ideología que resulta transparente y le hace dar por sentado demasiadas cosas. Sin embargo, disponemos de buenos referentes nacionales por más que sin tanto aparataje y renombre. Vives o d'Ors pueden servirnos como ejemplos; solo por poner nombres lejanos y consagrados, pero no suficientemente conocidos.

No vamos a decir que compartamos todo lo que el coronel Baños expone, porque en absoluto lo estamos; y desde luego que el autor no es filo ruso como alguna vez se ha llegado a sugerir en los medios de comunicación. Pero sí diremos que es preciso leerlo para poder mostrar tal desacuerdo, y consideramos positivo desafiar al cliché vigente. De hecho es necesario hacerlo y sirve para limpiarlo. Tal vez su actitud crítica se deba a que a los militares y los españoles, en general, tenemos prevención con el poder; y no nos gusta que puedan intentarnos mandar —lo hagan o no— quienes no deben hacerlo. La duda está en las raíces del pensamiento de Occidente y este es un crisol que todo lo purifica. Solo se debe adorar a Dios.

También podría censurársele por hacer afirmaciones muy llamativas y que, como debieran, no se encuentran contrastadas por fuentes de suficiente solvencia —el coronel Baños es un gran comunicador y, como tal, gusta de llamar la atención a veces por medios menos ortodoxos—, pero igualmente se puede argüir que no estamos —y nunca se ha pretendido tal cosa— ni ante un libro académico ni escrito para académicos, sino ante una obra de divulgación y que siéndolo, resulta interesante precisamente por su carácter exploratorio; en este ámbito las referencias son escasas y la intuición (que es la suma de experiencia y conocimiento) ocupa un lugar relevante. Por ello también es útil para quienes son académicos, en la medida en que se les dotará de elementos diferentes para la investigación a partir de sus propuestas. De hecho, el afán divulgativo del autor le lleva, a mi juicio, a orientar su trabajo más hacia un lector con un conocimiento medio de los temas que aborda.

Las preguntas, como se ha visto, resultan las más de las ocasiones de mayor relevancia que las respuestas que vienen condicionadas por aquellas. Se trata no tanto de demostrar, como de dar a conocer otras aproximaciones y otras interpretaciones de la realidad. El gran valor del libro del coronel Baños es la gran variedad de temas que ofrece y la forma tan fresca y dinámica con que lo hace. La prospectiva precisamente es eso, otear el horizonte y detectar los elementos de mutación que este trae consigo y que son la clave de bóveda, esto es, los factores y eventos decisivos sin los cuales no es posible comprender el futuro. Ello es la base para la vigilancia estratégica. Y para eso sirve el libro, en la medida en que sabe escapar de lo convencional y ofrecer temáticas que, pese a su relevancia, no se encuentran tratadas suficientemente, adelantando de este modo los debates del futuro.

Su preocupación por la manipulación es una constante desde la primera página. Así, expone con insistencia, y a veces hasta con crudeza, la existencia de intereses cruzados entre personas, Estados y empresas con las contradicciones y paradojas que se dan entre ellos y a los que atribuye el resultado final de los procesos implicados.

Los manejos ocultos sustanciados en agendas no conocidas por las opiniones públicas y diferentes y hasta contrarias a aquellas que son explicitadas, son también una constante en su obra, tanto en esta como en la anterior, pues ejercen una influencia fundamental por más que poco conocida o valorada por la opinión pública. Y no está de más insistir en ello. De hecho, se insiste muy poco. Y es que una de las claves del poder para el coronel Baños se sitúa en la capacidad de influir en un mundo deliberadamente desinformado, esto es, en disponer del criterio correcto, en contar con la información adecuada para la decisión.

De modo acorde con estas ideas, el libro se divide en tres grandes bloques centrados en la idea de poder: los elementos del poder mundial, los grandes condicionantes geopolíticos y la marcha hacia un nuevo orden mundial. En el bloque dedicado a los elementos del poder mundial considera las capacidades militar y económica, la diplomacia, los servicios de inteligencia, los recursos naturales, territorio y población, los elementos intangibles que el poder tiene, esto es, conocimiento, influencia y persuasión.

El área de los grandes condicionantes tecnológicos la dedica específicamente a tecnología y demografía. Mientras el capítulo con el que aborda el nuevo orden mundial sirve de conclusión al trabajo.

La visión del libro es realista en su más estricto sentido, no ya «bismarckiana», sino en la senda del más puro maquiavelismo; ese que confunde fuerza con poder, cuando lo que caracteriza al poder verdadero no es su capacidad de destrucción, sino precisamente su capacidad para crear y construir. Como recuerda el propio autor citando a Napoleón: «Dios está del lado de quien tiene más cañones». Verdaderamente no sé lo que nos pasa a los militares con el poder *hard,* debe de ser una suerte de adoración, cuando existen otras formas más sutiles y, por ende, menos controvertidas de conseguir las cosas de un modo menos visible. El auténtico poder ni precisa ni quiere focos, le van mal. Es más inconcreto e indefinido de lo que parece, pero al mismo tiempo eficaz. Lo que es duro se puede quebrar. Lo inconcreto, como recuerda Lao Tse, no y por eso el poder se instala ahí.

Y es que el poder, en su acepción *hard*, el poder duro en sus primeras páginas y definiciones, es una idea omnipresente en el pensamiento del coronel Baños y que se inscribe en la más rancia tradición «hobbesiana» y a lo más consiente en degradarlo a influencia. No es posible la geopolítica si esta no se encuentra asentada sobre el poder. La geoestrategia no deja de ser la gestión de este, su despliegue efectivo por intencionado sobre un plano. Planear deriva del propio plano.

No hay nada sagrado para el coronel y todo es llevado al crisol purificador; de ahí le han venido múltiples críticas. La razón y la argumentación son sus herramientas, lo diga Agamenón o su porquero. De esta forma el libro se inicia cuestionándose la utilidad de los ejércitos, el poder militar en el siglo XXI, hablando de armas nucleares y químicas, de una cuestión tan adelantada como los robots, de las compañías privadas de seguridad, etc. Pasa luego a hacer un análisis belicista de la economía. La globalización como concepto portador de poder, las guerras económicas entre naciones, la manipulación de los precios del petróleo, el papel de los fondos de inversión y de las divisas. Aborda también temas tan conflictivos como la pugna entre Europa y EE. UU., la cuestión de Irán, el papel de las grandes empresas o la Ruta de la Seda como expresión de una geopolítica de influencia económica china.

Entra luego en la idea de la diplomacia como fuente de poder, como elemento coercitivo y de negociación; y en conceptos avanzados como el referido a diplomacia pública y digital y su relación con la inteligencia. De los servicios de inteligencia —otra de las constantes del autor que se suma a su amor por los poderes ocultos— resalta su creciente necesidad fruto del insuficiente conocimiento de la realidad del que se ha hablado, de la contrainteligencia, del espionaje, del espionaje económico, del industrial, del tecnológico militar, del fiscal, del político. Estamos ante una tendencia rampante que ha desembocado en el espionaje masivo del que es preclara expresión, a su juicio, el caso estadounidense por más que todos los grandes países (Alemania, Reino Unido, Francia) se sirvan de esta controvertida metodología. Escándalos recientes recogidos por la prensa de nuestro país vienen a darle la razón.

Los recursos naturales no pueden quedar lejos de un trabajo geopolítico. Lo mismo sucede con la relación existente entre la geopolítica, el territorio y la población (superpoblación, envejecimiento, pensiones, pobreza, migraciones, grandes ciudades), el agua, el petróleo, África y la neocolonización: el papel en ella de China, Reino Unido, Francia. También son tratados el mundo Ártico y Antártico en su relación con el calentamiento global, lo que genera una siempre peligrosa alteración del *statu quo* vigente; la Amazonia y el cono sur son tratados en clave similar.

Particularmente interesante es el capítulo dedicado a, lo que el coronel Baños llama, el poder intangible: la cultura, las artes, el cine en su capacidad de transformación de la realidad y muy relacionadas con lo conocido como *soft power*. Ello enlaza con la capacidad de persuasión que requiere de poderosos instrumentos de comunicación. Las nuevas guerras pueden llegar así comprendidas como un choque de relatos y en ese marco hay que entender los procesos de desinformación, los bulos o en otra lengua las *fake news*. Estos cuentan con una gran capacidad de transformación de la realidad y potencial para debilitar la cohesión de una sociedad y favorecer con ello los designios de quien se sirve irregularmente de los procedimientos de desinformación. La guerra híbrida tiene en este tipo de estrategias uno de sus elementos críticos. Las luchas por la verdad son, en su fondo, luchas por el poder pues quien tiene lo uno, tiene lo otro y viceversa.

La tecnología es un elemento de poder crítico en tanto que lo define. Por ello, la ventaja tecnológica se muestra decisiva en el siglo XXI y esta va desde lo técnico hasta la enseñanza, el papel de Internet, la ciberseguridad, el ciberespacio, la inteligencia

artificial, la revolución informática, la ingeniería social, esto es, la instrumentación de la sociedad mediante el uso de la tecnología.

Toda esta sucesión de temas vienen a constituir los elementos con los que el coronel Pedro Baños ha venido a configurar con múltiples golpes de brocha y combinaciones insospechadas el cuadro en el que, desde la más pura racionalidad sin complejos ni dogmas, se va a plasmar el nuevo orden mundial al que estamos yendo.

Lejos empiezan a quedar ya los tiempos que pasamos juntos en el Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y nuestras casi diarias peleas —doctas, entiéndase— de entonces, pero el aprecio, la sensibilidad, el reconocimiento y la ligazón intelectual continúan.

Enhorabuena de nuevo, mi coronel. Sigue llevando junto con tus galones la bandera de España.

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

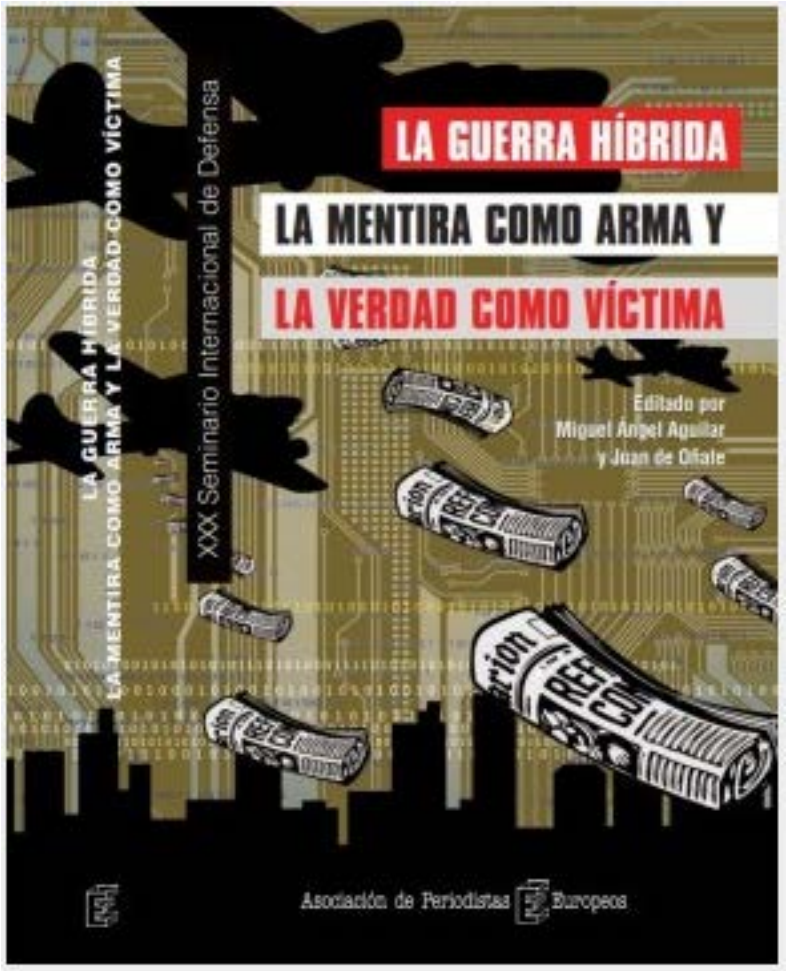
Documento
Informativo

04/2019 22 de febrero de 2019

Andrés González Martín

Recensión «La guerra híbrida, la mentira como arma y la verdad como víctima»

Recensión «La guerra híbrida, la mentira como arma y la verdad como víctima»



La guerra híbrida, la mentira como arma y la verdad como víctima. Miguel Ángel Aguilar y Juan de Oñate (eds.). Madrid: Asociación de Periodistas Europeos 2018.
http://www.apeuropeos.org/descargas/XXX-Seminario-Defensa.pdf

La publicación titulada *La guerra híbrida, la mentira como arma y la verdad como víctima* recoge las ponencias e intervenciones en el XXX Seminario Internacional de Defensa, organizado por la Asociación de Periodistas Europeos (APE).

La publicación comienza con un breve prólogo que sirve de presentación, continúa con las aportaciones hechas durante las diferentes sesiones del seminario y finaliza con las biografías de los ponentes y una relación de asistentes. En total suman siete sesiones, una de ellas inaugural y otra de clausura. No se trata de una obra escrita por un autor, por lo tanto más que una recensión se presentan breves resúmenes de las aportaciones de los ponentes, la relación de las diferentes propuestas e ideas y algunos comentarios aclaratorios.

1.ª sesión. Inauguración

- **Miguel Ángel Aguilar,** secretario general de la APE, y **Diego Carcedo,** presidente de la APE, presentan las jornadas, las enmarcan, agradecen los apoyos de los patrocinadores y resaltan la importancia de la colaboración entre los periodistas y militares y su favorable evolución. Precisamente la importancia de esta colaboración es un elemento que aparecerá casi de forma recurrente en las ponencias del seminario, ampliándola al conjunto de la sociedad civil y la ciudadanía.
- **El almirante Juan Francisco Martínez Núñez** comienza destacando el papel de la prensa, que permite a nuestra sociedad conocer los retos a los que se enfrenta. El almirante coincide en destacar lo apuntado por otros ponentes respecto al destacado papel de los medios de comunicación frente a la amenaza híbrida. La relevancia de los medios obliga al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas a mejorar su preparación para colaborar mejor con los periodistas. La opinión pública tiene que conocer las situaciones de conflicto para movilizar el compromiso social necesario para contribuir a su solución. El almirante destaca que para las Fuerzas Armadas es fundamental que la sociedad española conozca su aportación para paliar los efectos y las causas de los conflictos.

  Respecto a la amenaza híbrida apunta que el término «híbrido» alude a formas ambiguas de confrontación, a moverse en terreno gris. Es un modo estratégico adoptado por la parte más débil para evitar la atribución y la escalada. El foco de atención primario de las estrategias híbridas es explotar las debilidades para destruir

la confianza de los ciudadanos en su sistema político, rompiendo la identificación y confianza entre la población y sus instituciones, para de esta manera reducir su resiliencia. En estas acciones el factor más innovador anida en la red. Consecuentemente, la amenaza híbrida no puede tener una respuesta exclusivamente militar, sino que debe implicar a toda la sociedad. Para poder afrontar esta amenaza, el almirante señala que es necesario reforzar la autoestima y la confianza en las instituciones de los españoles, porque donde aparezcan líneas de fractura es donde atacará el enemigo. Sabiendo esto es fundamental enfrentar al encubrimiento de lo híbrido la verdad constatable.

El enfoque del almirante será compartido por muchos de los ponentes que intervendrán más adelante. No pocos insistirán en destacar el propósito de la amenaza híbrida de exacerbar las contradicciones de nuestras sociedades para generar frustración, recelo, desconfianza y descrédito, como soporte de una estrategia de fractura de nuestras convicciones, que favorezca la desafección con el sistema político y estimule el enfrentamiento interno. La amenaza híbrida pretende la parálisis política del adversario para arrebatarle la voluntad de vencer, la libertad de acción y la iniciativa en los niveles políticos y estratégicos. Otro punto que aparece repetidamente es que la respuesta debe ser integral.

- **Emiliano García-Page,** presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, recuerda el 40 aniversario de la Constitución y los logros alcanzados por la sociedad española, destacando singularmente la regularización de las relaciones con las Fuerzas Armadas, que se han convertido en una de las instituciones que más confianza generan entre los españoles. Identificó la necesidad de certidumbres sociales en un contexto de cambio y toma de decisiones acelerado, afirmando que la primera responsabilidad de un gobierno es garantizar certidumbre y seguridad.

  Expuso que actualmente España no puede actuar sola en el exterior, apelando al fortalecimiento de nuestras relaciones con los socios y aliados. En este contexto, destacó que nuestra sociedad tiene asumido que no existe política exterior sin defensa. Las relaciones internacionales deben considerar todas las variables de la defensa y no solo de la defensa convencional. Hablar de seguridad y de defensa es hoy más incuestionable de lo que lo ha sido en cualquier otro momento.

2.ª sesión. Posverdad, la desinformación como arma de combate

- **Sebastian Bay,** StratCom Center of Excellence, volvió a coincidir en resaltar el papel de los medios de comunicación como amplificadores de los acontecimientos. Influir no es necesariamente ilegítimo para Sebastian Bay pero puede serlo si la información busca la decepción, si la información busca no la participación en el debate sino socavarlo, si la información es desproporcionalmente disruptiva o si la información pretende interferir en el proceso de formación de la opinión pública. Concluye afirmando que actualmente las democracias están mejor preparadas para hacer frente a las campañas de desinformación porque son más conscientes de su existencia.
- **Anna Belkina,** editora jefa adjunta de *Russia Today*, comenzó señalando que *Russia Today* no representa al Gobierno ruso. La necesidad de hacer este comentario al principio de su exposición merece la pena tenerse en consideración. Señaló que ellos cubren las noticias desde el punto de vista ruso. Vuelve a ser interesante descubrir que existe un único punto de vista ruso de las noticias. Negó con énfasis que publicasen noticias falsas o que fuesen una amenaza híbrida, pero reconoció que su papel es dar voz a los que en Occidente no tienen la posibilidad de exponer su malestar. Este enfoque demuestra un sesgo claro. Interesa magnificar la protesta para incendiar el ambiente con una apuesta por la movilización de los grupos marcados por la frustración. Afirmó que su medio publica opiniones diferentes que en un momento de crisis de credibilidad de la prensa son necesarias para mantener informado al público. Su presencia la entiende como una alternativa necesaria para cerrar el espacio a las noticias falsas. En resumen, un discurso defensivo e inteligente pero, en sí mismo, pone en evidencia su parcialidad y su intencionalidad. Para los periodistas occidentales es un discurso de impugnación y acusación, que cuestiona su independencia y libertad de opinión. Este aspecto puede explotarse para que la propia prensa española se encargue de cuestionar la credibilidad de *Russia Today.*
- **Mira Milosevich Juaristi,** del Real Instituto Elcano, destacó que el concepto de desinformación en Rusia forma parte del pensamiento militar y estratégico desde Lenin y, por supuesto, sigue teniendo presencia en la Rusia de hoy. Interpreta acertadamente que las noticias falsas se convierten en campaña de desinformación cuando detrás de ellas hay una estrategia con un fin político que la convierte en un arma asimétrica. Destacó que las campañas de desinformación no son relevantes si

no existe un público predispuesto a incorporar a sus premisas los datos que se difunden. La campaña solo es eficaz si existe un público objetivo preparado para escorarse en la dirección orquestada por los diseñadores de la estrategia de desinformación. Señaló que una de nuestras vulnerabilidades es el pensamiento relativista posmoderno: «el meollo del pensamiento de Occidente, la duda y la conciencia moral de que la verdad no es absoluta, se está convirtiendo en un arma interna contra nosotros que estamos dispuestos a relativizar prácticamente todo».

Alfonso Bauluz, de la agencia EFE, culpabiliza a la prensa de la situación por no ser capaz de establecer límites entre lo que es información y lo que es opinión. La información hoy se distribuye de forma horizontal y la prensa sigue teniendo una estructura vertical, sin que esto tenga que ver con los usos periodísticos, sino con los empresariales. Señala que el efecto más peligroso es la destrucción de la reputación y credibilidad de las personas que puede provocar la desinformación. Mira Milosevich coincide con esta consideración. La propaganda pretende persuadir, mientras que la desinformación pretende desacreditar al oponente. Añadiendo un punto interesante de cómo la desinformación utiliza modelos de caricatura, de chiste, de broma que siempre ha sido una fórmula muy eficaz de desinformación.

3.ª sesión. Postoccidente, ejemplos o esclavitudes

Esta mesa no ha tratado del tema propuesto en el título del seminario. Por otra parte, las aportaciones de los ponentes no son de interés, ni están vinculadas con los puntos tratados anteriormente.

4.ª sesión. En torno a la guerra híbrida

Conferencia del director del CNI, el **general Sanz Roldán,** quien comenzó señalando que una acción de influencia no es una acción de guerra, aunque esta afirmación no quiere decir que la guerra no pueda estar afectada por acciones en el espacio virtual. En su exposición se centró en los elementos necesarios para proteger las redes. Primero destacó la necesidad de disponer de una nueva legislación, tanto internacional como nacional, para determinar los delitos o incluso los ataques; segundo, consideró imprescindible incrementar la vigilancia de la red; en tercer lugar, insistió en la dificultad de la atribución; como cuarto punto, señaló como actores no solo a los Estados, sino también a actores no estatales; en quinto lugar, apuntó la necesidad de conocer mejor

los medios; y, por último, hacer mención a la capacidad de disuasión y represalia.

5.ª sesión. La era de las noticias falsas

Este panel fue el que provocó más preguntas e intervenciones en el coloquio posterior.

- **El general Juan Bautista Sánchez Gamboa** expuso las misiones del CIFAS y destacó el papel central de los analistas como piedra angular del sistema de inteligencia. Apuntó que la autoridad que recibe los informes de inteligencia ha recibido información de medios abiertos, quizá dirigida por campañas de desinformación, que conforman una posición previa del decisor. El mando está saturado de información y está afectado también por la batalla de la información, que puede condicionar sus decisiones. En este contexto, la inteligencia tiene más valor en tanto que puede asegurar la verificación de los hechos y un análisis independiente de analistas formados en el seguimiento de áreas o temas. La complejidad creciente del contexto obliga a la colaboración entre los distintos centros de inteligencia, especialmente cuando la ambigüedad es un elemento propio y construido dentro de la zona gris. Este punto será reiterado especialmente por el JEMAD, pero con un enfoque más general.

  Cuando el objetivo es la población, la desinformación y la información falsa pueden moldear su opinión y esta opinión puede afectar a la autoridad responsable de tomar decisiones y reaccionar. El mando puede verse paralizado y requerir certezas que no siempre puede ser proporcionada por la inteligencia. La situación se complica por la necesidad de rápidas respuestas. Finalmente, el general informó de que para evitar la estanqueidad se ha creado una comunidad de interés sobre la amenaza híbrida en la que participan civiles y militares, para poder enfocar el problema de forma global.
- **l general Carlos Gómez López de Medina** destacó la importancia de construir una narrativa para poder alcanzar el efecto deseado en la población objetivo. Frente a la posible incidencia de campañas de desinformación, el general apuntó las siguientes acciones de respuesta:
  a) Mejorar la cultura de la población es la mejor manera de conseguir una audiencia objetivo resistente a la manipulación informativa. Punto que aparece en repetidas ocasiones en otras ponencias.

b) Capacitación de un organismo que centralice las acciones, que permita detectar que se está produciendo una campaña de noticias falsas y tomar las acciones correspondientes. Apuntado implícitamente por el JEMAD.
c) Una prensa convencional reconocida por su fiabilidad y honestidad.
d) La colaboración de los grandes operadores de redes sociales.

- **Sebastian Bay,** ponente del segundo panel**,** ofreció datos sobre la evolución del uso de distintos medios en la redes para manipular la información. Los datos son interesantes, pero lo más relevante fue descubrir la adaptación de los promotores de la manipulación a los cambios que se adoptan para evitar sus actuaciones. Hoy en día, solamente el 7 % de los usuarios de Twitter en idioma ruso son humanos o instituciones reconocibles, el resto son *bots* o cuentas anónimas. En inglés solo el 45 % son reconocidos como humanos o instituciones. Twitter ya no emite el pulso de la nación. Por otra parte, señaló que el cambio de medios abiertos a medios cerrados de los usuarios como WhatsApp está haciendo cada vez más difícil conocer lo que pasa dentro del ambiente donde actuamos.

- **François Bernard,** director de investigación en el Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS) de Francia, cree que las noticias falsas tienen poco efecto porque caducan muy rápidamente. No cree en la efectividad de medios represivos contra ellas, sino en la denuncia de los hechos demostrando que son falsas. Consideró en su ponencia que la mejor forma de detectar la falsedad es la comprobación de los hechos, aunque también puede ayudar la tecnología. Insistió en la necesidad de mejorar la educación de la población pues para que una noticia falsa circule hay que encontrar una comunidad de gente que la quiera creer y distribuir. Dicha comunidad tiene normalmente una orientación ideológica determinada, que no cree en los medios de comunicación tradicionales y se retroalimenta. Puntos ya tratados por otros ponentes.

6ª sesión. Postorden internacional ¿hacia el final del multilateralismo?

Esta mesa no ha tratado del tema propuesto en el título del seminario. No obstante, la categoría de los ponentes impulsó un amplio coloquio.

Solo destacar que tanto **Nikolay Markotkin** como el **almirante Martínez Núñez**

señalaron la falta de regulación en las nuevas tecnologías y del ámbito «ciber» y, en general, en los espacios globales, punto en el que coincide con el general Sanz Roldán.

7ª sesión. Clausura

- El **general Fernando Alejandre Martínez** expuso la necesidad de responder de forma coordinada e integral a los ataques sincronizados en todos los ámbitos. El enemigo siempre ha buscado, y seguirá haciéndolo, atacar nuestras vulnerabilidades, por lo que no estamos frente a un nuevo paradigma sino ante un fenómeno novedoso. Más adelante el JEMAD afirmó que la naturaleza del conflicto armado ha cambiado al buscar nuevos escenarios de confrontación en una lucha de ideas, de modelos de vida, en los espacios globales comunes y en el ámbito cognitivo de la población. En este escenario, el gran protagonista es la sociedad civil al conformarse las zonas grises donde la aplicación de la fuerza es limitada. El protagonismo de la sociedad civil y de los ciudadanos ha sido un punto que ha aparecido de forma recurrente en las exposiciones y coloquios del seminario.

  Consecuentemente, los Estados democráticos deben preparar su defensa ante la nueva amenaza y forma del conflicto. La complejidad de la amenaza híbrida requiere una respuesta integrada por parte de todas las herramientas del Estado, siendo necesario desarrollar un marco conceptual nacional en el marco de una visión estratégica global. Insiste el JEMAD en la necesidad de ofrecer una serie de recomendaciones que sirvan de guía para el desarrollo y coordinación de capacidades nacionales necesarias para posteriormente desarrollar planes de implementación en los distintos ámbitos. Siendo estos planes de carácter ministerial y multidisciplinar es muy probable que recaiga en el ámbito del Consejo de Seguridad Nacional. Resaltó la necesidad de empezar cuanto antes y de operacionalizar una planificación integral. Este punto es el más relevante de la exposición del JEMAD y el coloquio dio lugar a preguntas o comentarios del asesor de la presidencia del Gobierno de Castilla la Mancha y de Javier Solana sobre el papel del Consejo de Seguridad Nacional. El JEMAD, coincidiendo con Solana, no cree necesario convertir el Consejo de Seguridad Nacional en un nuevo mando porque el mando es el presidente del Gobierno. El debate que subyace a la intervención de Solana fue muy interesante, pero más interesante fue la aclaración del JEMAD, en el marco de sus palabras, al señalar que el mando lo ejerce el presidente del Gobierno.

El JEMAD terminó su exposición repasando las posibles aportaciones de las Fuerzas Armadas al sistema, resaltando la ciberdefensa y la inteligencia.

Andrés González Martín
Teniente coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

05/2019 27 de febrero de 2019

Felipe Sánchez Tapia

La retirada estadounidense de Siria: el fin del califato

La retirada estadounidense de Siria: el fin del califato

Resumen:

Las Fuerzas Democráticas Sirias, apoyadas por EE. UU., han liberado el último reducto territorial que Dáesh controlaba en Siria. La inminente retirada de las tropas estadounidenses abre no pocas incógnitas sobre el futuro desarrollo del conflicto.

Palabras clave:

Estados Unidos, Siria, Dáesh.

The US withdrawal from Syria: the end of caliphate

Abstract:

The Syrian Democratic Forces, supported by the US, have liberated Daesh' last stronghold in Syria. The subsequent withdrawal of US troops from Syria leaves many open questions concerning the conflict's evolution.

Keywords:

United States, Syria, Daesh.

¿Qué ha ocurrido?

Tras el anuncio efectuado en diciembre de 2018 de la inminente retirada de las tropas estadounidenses de Siria y la derrota militar de Dáesh, en el momento de escribir estas líneas las operaciones de la coalición están a punto de liberar la última bolsa de resistencia en el valle del Éufrates, acabando con los últimos vestigios de control territorial de lo que hasta ahora pretendió ser el califato. No cabe duda de que las capacidades operativas de Dáesh sobre el terreno y, sobre todo, sus posibilidades de atacar objetivos occidentales, especialmente norteamericanos, han sido degradadas de manera significativa. Pero cantar victoria puede resultar prematuro, conscientes de que, a pesar de la pérdida territorial sufrida, la «derrota» de Dáesh puede ser sencillamente temporal. De ahora en adelante es de esperar que los detalles de la retirada de EE. UU. vayan conociéndose, y en breve sabremos con certeza si la retirada es total o, como se viene anunciando, tan solo parcial.

Si algo ha quedado claro tras el anuncio de retirada del pasado diciembre es que las desavenencias entre la Administración y la Presidencia estadounidense son profundas, aunque en esta ocasión, como en tantas otras, la voluntad del presidente parece imponerse irremediablemente, pese a las evidentes reticencias del Pentágono. Si de algo ha hecho gala el presidente Trump en sus ya más de dos años de mandato es de una determinación excepcional y una fidelidad casi absoluta al programa que le llevó a la Presidencia en noviembre de 2016. El diseño de una estrategia adecuada y su puesta en práctica con determinación son cualidades que, sin duda, han contribuido a hacer de Donald Trump un empresario de éxito mucho antes que presidente de la primera potencia mundial. Y en este sentido, el cálculo coste-beneficio de cada acción parece ser un componente esencial en el ejercicio de su presidencia.

Un análisis de esta decisión a través de esta óptica puede ayudarnos a comprender las razones que han llevado al presidente Trump a adoptar una decisión que no pocos califican de grave error estratégico.

Porque, ¿verdaderamente lo es? Debemos constatar en primer lugar que EE. UU. fue desde un principio extremadamente reticente a implicarse directamente en el conflicto y, cuando lo hizo en 2014, fue sin una estrategia suficientemente definida y de manera un tanto forzada por la opinión pública mundial —recordemos que el Estado Islámico (EI) sometía a asedio a la localidad de Kobani, en el norte de Siria, hecho retransmitido casi en directo por todas las televisiones mundiales—. Para ello se apoyó en las milicias

kurdas YPG[1], brazo armado del PYD[2], partido hermano del PKK turco[3], pero que resultaba ser la milicia más eficaz y mejor organizada en la lucha contra el inexorable avance del EI[4].

Desde entonces, EE. UU. ha tenido enormes dificultades para consolidar su posición en Siria. En primer lugar, porque esta alianza ha supuesto una inacabable fuente de problemas con quien debería, en buena lógica, ser un aliado estratégico de primer orden en la región: Turquía. En segundo lugar, porque la entrada de Rusia en escena y su consolidación sobre el terreno, manteniendo canales de comunicación abiertos con prácticamente todos los actores relevantes en el conflicto, incluido el PYD, han limitado enormemente la capacidad de EE. UU. para influir en su resolución, pues *de facto* ha quedado excluido del proceso negociador de Astaná, el único que parece capaz de obtener resultados tangibles sobre el terreno. Y en tercer lugar, especialmente ahora que la posición dominante del régimen de Assad permite vislumbrar –aunque aún lejano– el final del conflicto, porque su presencia en estas condiciones carece de suficiente respaldo del derecho internacional, aspecto este que es puesto de manifiesto en multitud de ocasiones no solo por el Gobierno sirio, sino por los Gobiernos ruso e iraní, y que constituye un punto débil en su posicionamiento estratégico.

Todo parece indicar que, una vez derrotado Dáesh, la precaria presencia estadounidense en Siria puede llegar a ser contraproducente para sus intereses en la región, en un momento en que la prioridad estratégica pasa por la contención de la expansión de Irán. EE. UU. se va de Siria, pero no de Oriente Medio[5] y, desde este punto de vista, el papel que en esta empresa puede ejercer su aliado kurdo es limitado. Un enfriamiento de su relación con el PYD/YPG, que en estos momentos es el mayor obstáculo en las relaciones turco-estadounidenses[6], facilitaría la colaboración de Turquía, cuya aportación en el nuevo orden de prioridades puede resultar mucho más prometedora. Bajo estas consideraciones, la retirada de Siria constituiría un movimiento

---

[1] YPG: *Yekîneyên Parastina Gel*, Unidades de Protección Populares.

[2] PYD: Partiya Yekitiya Demokrat, Partido de Unión Democrática.

[3] PKK: *Partiya Karkerên Kurdistan*, Partido de los Trabajadores del Kurdistán.

[4] Posteriormente, EE. UU. promovió la formación de una coalición multiétnica, las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF, por sus siglas en inglés), que, no obstante, son dominadas por las fuerzas del PYD/YPG.

[5] EE. UU. dispone de más de 30.000 efectivos por todo Oriente Medio, de los que tan solo 2.000 estarían en Siria.

[6] SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *Turquía y EE. UU.: una relación convulsa*. Documento de Análisis IEEE 41/2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA41-2018TurquiaFelipe.pdf.

táctico –un redespliegue o reposicionamiento de sus efectivos en la región– con una clara finalidad estratégica.

Y ahora ¿qué puede ocurrir?

Ninguna acción u omisión de EE. UU. pasa sin consecuencias, y mucho menos una decisión de este calado. El vacío que dejará EE. UU. va a ser inmediatamente ocupado por otros actores, entre los que Rusia se perfila como el más beneficiado, pues refuerza aún más, si cabe, su influencia en el país. Pero, además, quedan abiertas numerosas cuestiones que serán, de hecho ya están siendo, objeto de una frenética actividad negociadora a múltiples bandas: el posible acuerdo entre el PYD y el Gobierno sirio para constituir una entidad autónoma en el noreste del país, quizás a cambio de cierto intercambio territorial que, en cualquier caso, deberá considerar el control de los campos petrolíferos del valle del Éufrates; la posible intervención militar de Turquía en el norte de Siria; el posible establecimiento de una zona de seguridad en la frontera sur de Turquía; o el futuro de las fuerzas internacionales, especialmente francesas y británicas, desplegadas al amparo de las estadounidenses, por mencionar tan solo las más inmediatas.

Y, por supuesto, otras tantas cuestiones se plantean sobre el terrorismo yihadista: ¿Qué fuerza residual mantiene Dáesh sobre el terreno? ¿Qué influencia mantendrá Dáesh sobre sus franquicias internacionales? ¿Qué ocurrirá con los yihadistas que, a día de hoy, permanecen recluidos en prisiones bajo control de las fuerzas a las que apoya EE. UU., de los que más de 800 tienen pasaporte europeo? ¿Cómo se beneficiará Al-Qaeda de la debilidad de Dáesh? La derrota territorial de Dáesh es, sin duda, una buena noticia y supone un considerable golpe a su capacidad de financiación y reclutamiento, a su moral y a su prestigio. Pero en su retirada, Dáesh ha tenido tiempo de dejar atrás células durmientes capaces de ser activadas cuando el momento sea propicio. Hay que ser consciente de que lo más probable es que Dáesh continúe presente como movimiento insurgente en Siria e Irak y trate de reconstituirse, con intención de recuperar el terreno perdido, en cuanto se le presente la oportunidad, lo que puede ocurrir si se relaja la presión que se ejerce sobre él.

La continuidad de EE. UU. en Oriente Medio no parece cuestionarse, y el presidente Trump ya ha manifestado que sus tropas permanecerán en Irak, en condiciones de intervenir en Siria si la situación lo requiere y, sobre todo, con la finalidad de controlar la expansión iraní. El problema es que todo indica que no se ha contado con el recientemente establecido Gobierno iraquí, que no parece dispuesto a ser utilizado como simple plataforma desde la que frenar la expansión de Irán, y se especula con un posible requerimiento parlamentario a EE. UU. para que abandone el país. Ello vendría a complicar enormemente no solo sus perspectivas, sino las de todos los países de la coalición y podría suponer un freno considerable a las intenciones del presidente.

Desde el punto de vista estratégico, la retirada estadounidense es uno de esos acontecimientos que suponen un antes y un después. Nada será igual una vez concluya el redespliegue, y no son pocas las incógnitas que se plantean. Únicamente el tiempo las irá resolviendo.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

06/2019 12 de marzo de 2019

Francisco Márquez de la Rubia

Conferencia de Seguridad de Múnich 2019. Unos breves apuntes sobre su desarrollo.

Conferencia de Seguridad de Múnich 2019. Unos breves apuntes sobre su desarrollo.

Resumen:

La Conferencia de Seguridad de Múnich es un hito anual en el mundo de la seguridad internacional. En la edición de este año hemos observado cómo el debate con los EE. UU. se recrudecía en un mundo que no termina de encontrar una nueva arquitectura de orden internacional que supere a la existente y que se ve obligado a seguir trabajando con un esquema que algunas naciones ya entienden superado.

Palabras clave:

Conferencia de Seguridad de Múnich, EE. UU., Alemania, Angela Merkel, Mike Pence, orden internacional, retos mundiales, vínculo transatlántico, OTAN.

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

Munich Security Conference 2019. Brief notes on its development

Abstract:

The Munich Security Conference is an annual milestone in the world of international security. In this year's edition, we have observed how the debate with the United States has intensified in a world that does not succeed to find a new architecture of international order that surpasses the existing one and that is forced to continue working with a scheme that some nations already understand has been surpassed.

Keywords:

Munich Security Conference, USA, Germany, Merkel, Pence, International Order, Global Challenges, Transatlantic Link, NATO.

Hello darkness my old friend, I've come to talk with you again

The sounds of silence

Introducción

Durante los últimos dos años, hemos sido testigos de los intentos de gestión y recomposición de la cada vez más quebrada falla transatlántica. Ese antiguo vínculo parece venerado por todos, pero desde el cambio de Administración estadounidense cada vez más puesto en cuestión. Todo el mundo sabe que hay un problema, decenas de documentos y análisis se han escrito sobre el asunto, a pesar de que públicamente los líderes occidentales han venido proclamando que nada había cambiado fundamentalmente. En la Conferencia de Seguridad de Múnich del pasado febrero algo cambió. La posición estadounidense se vino abajo ante el peso de sus contradicciones y cambios de criterio, algo que los aliados europeos se deleitaron en evidenciar. La nostalgia del viejo orden bipolar lo sigue llenando todo, pero el nuevo orden no termina de llegar. Mientras tanto, el verdadero desafío que supone el ascenso de un bloque autoritario parece ser ignorado en buena medida.

Desarrollo de la Conferencia

Wolfgang Ischinger, presidente de la Conferencia resumió la actitud general en sus palabras de apertura y de clausura. Ischinger, de 72 años, abrió el foro[1] con una sudadera juvenil con capucha con la bandera de la UE, un regalo de su nieto y una sutil reprimenda a la actual Administración estadounidense que ha invertido en buena medida una política de apoyo a Europa de más de 70 años de antigüedad. Tres días después, ya con traje y corbata, ofreció en la clausura su observación final: «Al concluir esta conferencia, los críticos podrían argumentar que algunos oradores estaban más interesados en crear más desorden en el sistema internacional que en volver a componer las piezas del puzle»[2]. No parece faltarle razón.

[1] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=MoURVGT7iGM.
[2] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=kl0U9lqwyLk.

La intervención del representante estadounidense, el vicepresidente Mike Pence era muy esperada. El vicepresidente en su discurso fue directo e inquietante. En la conferencia del año anterior, Pence habló largo y tendido sobre la importancia de la alianza de la OTAN y sus logros históricos. En 2019, no hubo nada de eso. El único elogio a la OTAN fue por su respuesta —limitada— al liderazgo de Trump en su exigencia de un mayor gasto en defensa. Por lo contrario, Pence ofreció una letanía de críticas contra la OTAN y la UE por no hacer lo suficiente sobre Irán, por ser desleal con el gaseoducto Nord Stream 2 o por no actuar unida sobre Venezuela (irónicamente, la UE habría tenido una posición común sobre este último punto si no fuera por el veto efectivo de un Gobierno más receptivo a Trump como es el italiano.)

Pence podría haber hablado sobre el desafío común al que se enfrenta Occidente ante China, que es lo que muchos analistas y mandatarios europeos y estadounidenses esperaban que hiciera. Habría conseguido pasar la página de un polémico período en las relaciones transatlánticas y habría ofrecido un camino constructivo. Los adversarios comunes siempre han sido históricamente de ayuda en la construcción de posiciones también comunes. No eligió, sin embargo, ese camino, posiblemente siguiendo indicaciones de su presidente quien parece descartar toda posición común con la UE en relación a casi nada[3], pero en especial en la relación con China[4]. No se mencionó ni la nueva estrategia rusa de seguridad nacional, ni tampoco las repetidas interferencias electorales, que los servicios de inteligencia de Trump identifican como una de las principales amenazas a las que se enfrenta Estados Unidos —y Europa—.

El enfoque de la Administración de «America First» hacia Europa pasa por doblegar la voluntad de una Europa autónoma y refractaria al liderazgo de Trump. Pence lo dejó claro[5]. El caso de Irán es muy llamativo: a lo largo del pasado año la Administración estadounidense había repetido que si Estados Unidos se retiraba del acuerdo nuclear con Irán, no pedirían a la UE que hiciera lo mismo. Eso, dijeron, era una cuestión que debían decidir los europeos, como naciones soberanas. Sin ninguna explicación para el cambio de dirección, el vicepresidente exigió que la UE se retirara ahora del acuerdo. Su

[3] Disponible en: https://www.express.co.uk/news/world/1064028/US-EU-trade-war-WTO-rules-Russia-Ukraine-Crimea-crisis-Donald-Trump-news.
[4] Disponible en: https://carnegieendowment.org/2019/01/23/eu-u.s.-trade-talks-should-be-about-china-pub-78199.
[5] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Qi58UA6VQUo.

mensaje fue claro: ser aliados significa respaldar lo que decida Washington, incluso si eso se hace a golpe de tuit.

Por su parte Europa delegó *de facto* en la canciller alemana, Angela Merkel, la portavocía. Merkel pareció querer ofrecer un marcado contraste con la intervención estadounidense. La canciller ofreció una defensa vigorosa de las políticas de Alemania y de la UE y contraatacó de una forma inusual en ella. Ridiculizó la declaración comercial de la Administración Trump de que los automóviles alemanes representan una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos[6]. Refutó la acusación de Washington de que la UE era débil con respecto a Irán al señalar cómo una retirada precipitada de los Estados Unidos de Siria daría poder a los iraníes, y recibió una fuerte y prolongada ovación —si bien es cierto que jugaba en casa—. Merkel estaba de hecho desempeñando el papel que los liberales y multilateralistas del mundo querían que alguien desempeñara, el de líder —lideresa— del mundo libre[7].

Pero siendo críticos, Merkel se remonta a los viejos tiempos que fueron y no ofreció tampoco una vía realista para que Europa tenga éxito en un mundo definido por la competencia de las grandes potencias conocidas y las que aspiran a ser reconocidas como tales. No se extendió sobre China, limitándose a hacer algunos comentarios sobre las prácticas comerciales desleales y no habló del desafío autoritario que el modelo iliberal supone para el orden internacional. Los ministros de Defensa de Alemania, Gran Bretaña y la alta representante de la UE parecieron por su parte ofuscados, recurrentes, sin discursos claros y proponiendo escasas iniciativas en cuanto a la competencia que las grandes potencias representan para sus intereses comunes[8].

Hubo también una notable ausencia: el presidente francés Emmanuel Macron canceló su comparecencia conjunta con Merkel tras una disputa sobre la política energética de la UE. Los franceses parecen exasperados con los alemanes, creen que no pueden y no quieren trabajar en las reformas necesarias de la UE que Macron, inasequible al desaliento, impulsa. Los alemanes, por otro lado, ven a los franceses como nostálgicos de un nuevo liderazgo franco-alemán que no parece ofrecer nada práctico a otros socios europeos. Mientras tanto, los británicos, entre paso adelante y paso atrás del *brexit*, decidían seguir trabajando con la empresa tecnológica china Huawei, contrariando la

[6] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=ZT94R8jhAN8.
[7] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=4APLxf3ZxCM.
[8] https://www.youtube.com/watch?v=zc89zcPbfN8.

corriente predominante en las democracias occidentales. Para sorpresa de analistas, este tipo de asuntos, las guerras tecnológicas en curso, la ciberdefensa, etc., no fueron ni analizados, ni discutidos.

La posición europea es comprensible, pero llena de riesgos, y parece esperar a un cambio electoral en la actual Administración estadounidense una vez abandonados todos los intentos de acercamiento a Trump. Pero esto, si llega, no será hasta 2021. Mientras, en Washington, la OTAN está preparando una importante reunión el próximo abril para conmemorar sus 70 años de existencia. Muchos albergan dudas de cómo festejará el presidente estadounidense tal efemérides.

Conclusiones

En Múnich la Administración Trump ha dejado ver que no necesita a Europa, y los europeos creen que Estados Unidos está temporalmente perdido, pero mientras tanto, China y Rusia ganan terreno. En Múnich, Yang Jiechi, el representante chino, pronunció un largo y serpenteante discurso sobre soluciones en las que todos salen ganando y sobre los beneficios del multilateralismo; un discurso que poco tiene que ver con el comportamiento cada vez más asertivo y perturbador de China: un país, dos sistemas y varias caras. El ministro de Asuntos Exteriores ruso, Sergey Lavrov, y su homólogo iraní Mohammad Javad Zarif debieron retirarse satisfechos ante el desorden entre los aliados occidentales y en sus discursos abundaron en la brecha entre ellos, convirtiendo en armas propias la retórica de la Administración Trump sobre la soberanía[9].

El presidente de la Conferencia, Ischinger, tenía razón. Hay un gran problema. Los líderes occidentales parecen estar retirándose a las trincheras, disparándose unos a otros, en lugar de intentar lidiar conjuntamente con los nuevos desafíos comunes. Nos queda seguir confiando en la resiliencia de la Alianza, que ha sobrevivido ya a otras tempestades anteriores. Múnich evidenció que el Atlántico hoy en día es un océano de aguas turbulentas y profundas.

Francisco Márquez de la Rubia
Analista del IEEE

[9] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Zq-Aqug1N9c.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

07/2019 5 de marzo de 2019

Juan A. Mora Tebas

Terrorismo en el Sahel: ataque a la base de la EUTM (Koulikoro. Mali)… ¿un salto cualitativo?

Terrorismo en el Sahel: ataque a la base de la EUTM (Koulikoro. Mali)… ¿un salto cualitativo?

Resumen:

El 24 de febrero de 2019, se perpetraron dos ataques coordinados al campo de entrenamiento de *Boubacar Sada Sy* en Koulikoro (60 km al NE de Bamako, la capital de Mali), donde se alojan los instructores militares de la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM-Mali), entre ellos 243 españoles.

Este ataque podría suponer un salto cualitativo debido a su planeamiento, preparación y coordinación de la ejecución, con respecto a los realizados por los grupos terroristas yihadistas en el Sahel.

Palabras clave:

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

Juan A. Mora Tebas

Terrorism in the Sahel: Attack on the base of the EUTM (Koulikoro.Mali) ... a qualitative leap?

Abstract:

On February 24th, 2019, two coordinated attacks were perpetrated on the Boubacar Sada Sy training camp at Koulikoro (60 km NE of Bamako, the capital of Mali), where the military instructors of the European Union Training Mission in Mali (EUTM-Mali) are housed, including 243 Spanish soldiers. This attack could represent a qualitative leap due to its planning, preparation and coordination of execution, among those carried out by the jihadist terrorist groups in the Sahel.

Keywords:

Desarrollo de los acontecimientos

Pasadas las 02.50 horas del domingo 24 de febrero de 2019, dos Toyotas *pick-ups* procedentes del norte, llegaron al campo de entrenamiento de *Boubacar Sada Sy* en Koulikoro (60 km al NE de Bamako, la capital de Mali); allí se ubica la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas malienses (EMIA[1]) y se alojan los instructores militares de la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM-Mali), entre ellos 243 españoles. Previamente se habían saltado un control de la gendarmería y abierto fuego, hiriendo gravemente a un gendarme, en Mafèya (carretera RN 27) a la salida de Banamba (80 km al norte de Koulikoro).

Alguna fuente local (*Mali24)* informó de que, con anterioridad a la llegada de los vehículos, se produjo el lanzamiento de un cohete desde el otro lado del río que explotó frente a la entrada del campamento.

Tras enfilar el primer vehículo la puerta principal, 6 hombres armados descendieron de los vehículos y comenzaron a disparar contra una entrada clausurada de la base. Se desconoce si estaban mal informados o era una maniobra de distracción. Instantes

[1] EMIA: *École Militaire Inter Armées.*

después, uno de los vehículos SVBIED[2] se lanzó contra la entrada principal, custodiada por militares malienses y españoles. Una pequeña zanja le obligó a reducir velocidad y los españoles, un cabo y un soldado, abrieron fuego con sus armas ligeras y la ametralladora pesada (12,70 mm) del blindado *Lince*, frenándolo en seco. El otro vehículo maniobró para intentar penetrar en la base, lo que le resultó imposible pues el primer vehículo le bloqueaba el paso. El segundo conductor suicida, ante la imposibilidad de entrar, optó por inmolarse: haciendo estallar su carga (500 Kg de TNT) a 10 metros de la valla exterior. Su cuerpo quedó hecho pedazos y el vehículo reducido a chatarra demostrando la utilidad del muro construido con cestones (conocido en el argot militar como *Hesco bastions)*.

Al parecer, el ataque consistía esquemáticamente en lanzar un primer SVBIED contra la entrada de la base, dejarla expedita y permitir que un segundo SVBIED penetrase hasta el interior, para provocar el mayor número de víctimas. El otro grupo de asaltantes habría descendido de los coches (otras fuentes locales han informado que llegaron en motos) y abierto fuego de fusilería desde posiciones dominantes en el exterior de la base, dirigiendo su acción hacia un acceso secundario de la base (puerta trasera), provocando un intercambio de disparos que se prolongó hasta pasadas las cuatro de la mañana[3]. Al

[2] SVBIED: *Suicide Vehicle Borne Improvised Explosive Devices.*

[3] http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2019/02/DGC-190224-ataque-base-mali.html.

día siguiente por la mañana, los artificieros españoles lograron desactivar la carga, aún intacta, del primer vehículo con 500 kilos de TNT[4].

Este ataque tuvo lugar mientras se realizaba un gran concierto en el *Siramory Diabate Hall*, a unos 300 metros del campamento de Koulikoro, lo que pudo facilitar el intento de asaltar el campamento. El balance provisional es de un civil muerto[5], tres soldados malienses con heridas leves y dos cuerpos aún no identificados, según el comunicado oficial del Gobernador de la región de Koulikoro[6].

El 26 de febrero, *Jama'at Nusra Al-Islam wa-l-Muslimin* (JNIM), o Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (GSIM), coalición de varios movimientos afiliados a al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM), reivindicaba el ataque. El comunicado[7] dista mucho de la realidad de lo que ocurrió sobre el terreno, incluso llega a confundir la ubicación geográfica de la base, situándola en Bamako y exagera las pérdidas de parte de MINUSMA.

Análisis

El ataque presenta una serie de características que conviene destacar:

- Elección de fechas: el día elegido para el ataque presenta unas coincidencias relevantes:
  - Tiene lugar 3 días después de que el Gobierno francés anunciara que Djamel Okacha, alias Yahya Abou Al-Hoummam, «líder del emirato de Tombuctú», y

[4] GONZALEZ, Miguel. «Si el coche bomba logra entrar en la base, habría sido una catástrofe». *El País*. 26 de febrero de 2019.

[5] A su regreso del concierto, Mamadou Sanogo en su moto *Djakarta* tuvo la fatal mala suerte de estar en el perímetro de la explosión del coche bomba. FOFANA, ML. Attaque terroriste à Koulikoro: Mamadou Sanogo, une victime collatérale». *Mali 24info*. 25 de febrero.

[6] http://mali24.info/communique-du-gouverneur-de-la-region-de-koulikoro-au-mali-suite-a-une-attaque-terroriste/.

[7] «Con éxito de Alá y su gracia, el domingo por la mañana, el 24 de febrero de 2019, una brigada de Jama'at Nusra Al-Islam wa-l-Muslimin fue capaz de atacar la base militar de Kolikoro en la capital Bamako (Mali), con 2 coche bomba y 6 combatientes. Estos permanecieron allí hasta que su mañana se convirtió en noche, y después se retiraron sin problemas, y bendito sea Ala. El ataque causó varios muertos y heridos entre las fuerzas de ocupación europeas. Hay que mencionar que las fuerzas de ocupación europeas están aquí para entrenar al Ejército maliense». Fuente: RRSS. Traducción del autor, a partir de la versión inglesa.

segundo jefe de JNIM, fuera neutralizado en Mali por fuerzas de la operación antiterrorista francesa *Barkhane*.

- Coincide con la visita de una importante delegación francesa, al frente de la cual figura el primer ministro francés, Edouard Philippe.
- Se lleva a cabo en vísperas del 2.º aniversario de la creación del JNIM (1 de marzo de 2017).

- Fuerte simbolismo. Aunque, afortunadamente, el ataque no ha resultado ser tan mortífero y destructivo como había sido planificado inicialmente por los terroristas, posee un gran componente simbólico, pues demuestra que JNIM posee:
  - Células durmientes entre la población urbana malienses dispuestas a actuar cuando se les ordene.
  - Capacidad para planificar y preparar ataques a objetivos de alto valor estratégico y con gran repercusión mediática.
  - Es la 1.ª vez que realiza un ataque de estas características tan al sur, y en Koulikoro, donde, en principio, no contaría con apoyo local.

- Repetición del *modus operandi.* En una primera impresión, el ataque, parece similar al realizado en Uagadugú (1 de marzo de 2018, día del 1.er aniversario de JNIM[8]), al Cuartel General de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel en Sevaré (29 de junio de 2018)[9] y, más recientemente (9 de febrero de 2019), en Tombuctú con el resultado de 5 soldados franceses muertos. A pesar de ello, hay que destacar algunas diferencias con los anteriormente citados:
  - Reiteración de esfuerzos. Empleo de 2 SVBIED sucesivos.
  - Combinación con fuerzas ligeras. La actuación simultánea de asaltantes a pié (probablemente moviéndose en motos) con los SVBIED, lo que les aporta movilidad, flexibilidad y distracción de las fuerzas que proporcionan seguridad al objetivo.
  - Ataque nocturno => Sorpresa. Los otros ataques tuvieron lugar durante el arco diurno; este ataque durante la noche denota más audacia en el planeamiento y revela la participación de personal con mejor entrenamiento. Por otro lado, no solo garantiza la sorpresa, sino que deja una parte importante del arco nocturno para una exfiltración con ciertas garantías de éxito, como así ocurrió.
  - Flexibilidad y capacidad de adaptación. Existe la posibilidad de que adelantaran unos días un atentado preparado para «conmemorar» su 3.er aniversario (1 de marzo de 2019).

[8] Alrededor de las 10.00 horas, se perpetraron dos ataques coordinados: 4 asaltantes atacaron la embajada francesa, y posteriormente otro grupo, vistiendo uniformes del Ejército burkinés, en una pick-up cargado de explosivos (SVBIED), asaltaron el Cuartel General del Ejército (EMGA). El balance fue de 7 muertos entre las fuerzas de seguridad, 80 heridos y 9 terroristas muertos. El 3 de marzo, Iyad Ag Ghali, jefe del Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM), reivindicó los ataques «en respuesta a la muerte de varios de sus líderes en una incursión del Ejército francés en el norte de Mali hace dos semanas». En la lista de líderes muertos se encontraba Hassan al-Ansari el jefe principal de Al-Mourabitoon. (Fuente: *Prensa internacional y local*).

[9] El ataque tuvo lugar en el momento de la gran oración del viernes. Al menos un terrorista suicida conducía un VBIED, con matrícula «CICR», Comité Internacional de la Cruz Roja; el atacante suicida se inmoló frente entrada del campamento que fue destruida. El balance fue de 6 muertos (3 terroristas) y 10 militares heridos. El Grupo de Apoyo para el Islam y los Musulmanes (JNIM/GSIM), la principal alianza yihadista en el Sahel, vinculado a al-Qaeda, reivindicó el ataque en una llamada telefónica de uno de sus portavoces a la agencia privada de Mauritania Al- Akhbar, conocido por recibir y difundir regularmente comunicados de prensa de este movimiento.

El ataque se produjo tres días antes de una reunión en Nouakchott, al margen de la cumbre de la Unión Africana en la capital mauritana, entre el presidente francés Emmanuel Macron y sus homólogos en el G5 Sahel. (Fuente: *Prensa internacional y local*).

Conclusiones y prospectiva

La presión que las fuerzas francesas de la operación Barkhane ejercen en el norte y centro de Mali, parece haberles forzado a actuar más al sur, donde no cuenta con un apoyo sólido de parte de la población; ello puede explicar la falta de una buena información sobre el terreno (se equivocaron inicialmente de puerta y testigos locales les oyeron hablar con acentos diferentes a los de la región de Koulikoro).

La realización de ataques terroristas cada vez más sofisticados a cargo de grupos yihadistas en el Sahel, principalmente provenientes de JNIM, revelaría un posible asesoramiento externo, bien de combatientes extranjeros venidos de Siria/Irak o de otros grupos terroristas de la zona. Esto podría indicar el comienzo de una colaboración entre ellos, lo cual sería una muy mala noticia para los intereses occidentales en general y para los europeos en particular. En cualquier caso, estamos ante un salto cualitativo en las acciones terroristas de inspiración yihadista en el Sahel, ya que, a pesar de la fuerte presencia militar internacional (MINUSMA, EUTM, MALI, GAR-SI Sahel,…) y local (Fuerza Conjunta del G5 Sahel), parecen conservar intacta la libertad de acción para atacar cuando y donde quieren.

Por otro lado, puede que JNIM se encuentre debilitado (eliminación, en un espacio de cuatro meses, de al menos dos de sus líderes[10] y de más de 200 yihadistas, siendo incautadas una media de 2Tm de armas y municiones por trimestre en 2018)[11], y por ello, haya querido demostrar que aún conserva su capacidad operacional, llevando a cabo ataques más complejos y ambiciosos. Tampoco hay que descartar que una vez comprobado que su competidor[12] por el liderazgo global del terrorismo yihadista está en sus horas más bajas, aproveche para mostrar músculo (ataques complejos a objetivos

[10] El 23 de noviembre de 2018 Amadou Koufa, predicador y líder del pueblo *Peul (Fulani*) fue dado por muerto tanto por las autoridades francesas como malienses. Sin embargo, el 28 de febrero de 2019, la cadena de televisión *France 24* difundió un video en exclusiva en el que aparece Koufa respondiendo en árabe e inglés a las preguntas de dos personas.
https://www.france24.com/fr/video/20190228-exclusif-le-jihadiste-amadou-koufa-annonce-mort-mali-est-toujours-vie.

[11] Comparecencia de la ministra de las Fuerzas Armadas francesas, Florence Parly, ante la Comisión de Defensa del Senado el 20 de febrero de 2019.

[12] Según el *Africa Center for Strategic Studies,* las franquicias sahelianas de AQIM mostraron la mayor escalada de su actividad en 2018. El número de eventos violentos relacionados con estos grupos se duplicó, pasando de 144 (2017) a 322 (2018), incrementándose el número de muertes que se le atribuyen en un 40% con respecto a 2017. Las 687 muertes relacionadas con el Estado Islámico de África Occidental (ISWA) tuvieron un incremento del 58% en relación con 2017.

de alto valor estratégico). De esta forma, buscar hacerse valer ante las milicias y grupos de autodefensa *Peuls* (*Fulani*), con objeto de fomentar los enfrentamientos comunitarios, así como hacerse valer ante las franquicias del Dáesh en la región, y tratar de garantizarse el liderazgo yihadista en Magreb-Sahel inicialmente, y posteriormente en el resto de África.

*Juan A. Mora Tebas**
Coronel (Res.)
Analista Asociado IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

08/2019 26 de marzo de 2019

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Democracia y seguridad. Reflexiones sobre el libro «España, democracia y futuro». CEU, Aula política de la democracia (Ramón Estévez y Teresa Cid, eds.)

Democracia y seguridad. Reflexiones sobre el libro «España, democracia y futuro». CEU, Aula política de la democracia (Ramón Estévez y Teresa Cid, eds.)

Resumen:

El concepto occidental de democracia incorpora una serie de contradicciones que resultan fruto de los supuestos y ficciones que sirven a su construcción y que no pueden verse ignorados a causa de su deificación, pues al final acaban por emerger y traducirse en problemas de oligarquía, corrupción, liderazgo e incluso de las propias Fuerzas Armadas, todo lo cual afecta a la Seguridad Nacional. Debe pues aceptarse el carácter perfectible de cualquier democracia y mantener el espíritu crítico, que es lo que ha hecho avanzar a Occidente.

Palabras clave:

Democracia, oligarquía, igualdad, libertad, corrupción, liderazgo.

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

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Democracy and Security. Reflections about the book«España, democracia y future». (Spain, democracy and future. CEU. Aula política de la democracia. Ramón Estévez y Teresa Cid, eds.)

Abstract:

The Western concept of democracy incorporates a series of contradictions that are the result of the assumptions and fictions that serve its construction; so they cannot be ignored in deification, because in the end they eventually emerge and are translated into problems of oligarchy, corruption, leadership and even to the Armed Forces themselves. The perfectibility of any democracy must therefore be accepted and the critical spirit, which is what has made advance the Western countries and it, must be maintained.

Keywords:

Democracy, oligarchy, equality, freedom, corruption, leadership.

España, democracia y futuro. CEU, Aula política del Instituto de Estudios de la democracia. Teresa Cid y Ramón Estévez, eds. Valencia: Tirant lo Blanch 2017, 385 pp.

Para saber hacia dónde ir es preciso saber dónde se está. Establecer el punto de situación, la reflexión sobre lo hecho y lo pendiente, se beneficia de una aproximación metacognitiva —pensar sobre el propio pensamiento— que nos permite alejarnos del proceso en que nos encontramos inmersos. Situarnos fuera del mismo para evaluarlo desde una nueva perspectiva ajena y diferente.

Conocer y reconocer las propias fortalezas y debilidades no es ni fácil, ni agradable, pero es lo primero y más necesario para elaborar un juicio lo más acertado posible. Esto es propio de personas hechas, valor que, igualmente, podemos trasladar a organizaciones

e instituciones. Es el célebre *dictum* escrito en el pronaos del templo de Apolo en Delfos: «Conócete a ti mismo» (γνῶθι σεαυτόν, en latín *nosce te ipsum).*

Confeccionar un juicio en este sentido requiere de una gran dosis de neutralidad, nada mejor que una aproximación académica que no puede ser única, sino que ha de confrontarse con otras de otros ámbitos para obtener un «triángulo (o poliedro) de situación» que nos pueda servir para, más o menos, ubicar el objeto en su posición actual. Los errores en la localización inicial, el mal diagnóstico, son extraordinariamente graves; y no hay juicio más subjetivo y que precise mayor fortaleza interior.

Así, Europa no puede afrontar en profundidad los debates que sus sociedades reclaman para hacerse formalmente consciente de sus dilemas y eventualmente resolverlos. La ausencia de debates constituye una señal fehaciente de debilidad e impide conocer dónde se está, al tiempo que hace imposible saber hacia dónde se quiere ir, ralentizando con ello, y a la postre, cualquier progreso.

Para acercarse a la política exterior de un país conviene pues también centrarse objetivamente sobre su realidad interior; la política exterior viene a ser una continuación de la política interior de este. Es más, recordaba Ortega y Gasset, que las grandes naciones, como España, Portugal, Francia o el Reino Unido, no se han hecho desde dentro, sino desde fuera.

A su vez Braudel apuntaba que los Estados no son entes que se encuentran desvinculados de su entorno; coexisten junto con fuerzas supranacionales e imperios. No hay un dentro y un fuera, todo forma parte de un espacio continuo. Entre ambos no hay una delgada línea roja, sino otra más ancha y policroma que va mudando de color conforme se adentra en una u otra área. Los Estados —forma política de cristalización de la evolución de la ordenación de la realidad social— se encuentran en medio de un universo de poderes informales de los que es imposible mantener un registro cabal de sus identidades, intereses, jerarquías… No en vano, el poder fáctico es el que se ejerce precisamente desde cauces informales.

A una reflexión sobre ello sin duda sirve el libro que nos ocupa. Un libro titulado *España, democracia y futuro*, publicado por Tirant lo Blanch en 2017 dentro de su colección de Monografías. El primer dato que nos viene a indicar su posicionamiento intelectual es que surge en el entorno del San Pablo CEU, la Universidad creada por el polifacético cardenal Ángel Herrera-Oria: periodista, político, abogado del Estado. Un hombre de todos los tiempos, cuya trayectoria vital no es suficientemente conocida en su país.

Un segundo dato es que el libro es un producto del Aula Política, un *think tank* del ámbito universitario que se engloba en el Instituto de Estudios de la Democracia creado en 2004, vinculado a dicha Universidad y conformado por personas de todo el espectro ideológico, con el común denominador de un humanismo occidental de raíz cristiana.

La obra está construida sobre las conclusiones de un intenso ciclo con ponencias provenientes de autores de primer nivel preocupadas por la pérdida de credibilidad que está experimentando el sacralizado y polivalente concepto de «democracia» en amplias capas de la población europea. Todo ello bajo la dirección de alguien tan reputado como José Manuel Otero Novas, que no viene a hablarnos, tal y como preconizaba Maquiavelo, sobre principados imaginarios, esto es acerca del «deber ser», sino del «ser» en toda su crudeza y valor, pues no en vano ha sido político y es académico, aunando por su trayectoria personal experiencia, criterio y teoría. Está bien buscar la perfección, pero sabiendo en el camino que uno se encuentra en su demanda. Esta no es una obra para halagar nuestros oídos.

Su planteamiento es claro: «nuestros sistemas políticos se definen formalmente como democráticos, aunque muchos de ellos sean dictaduras o sistemas con fuertes componentes oligárquicos y autoritarios. La pregunta que aquí se plantea es qué es realmente la democracia: ¿un sistema procedimental de elección de los representantes?, ¿un sistema de libertades y derechos?, ¿o es algo más? Para el Aula Política el contenido democrático de nuestros sistemas es escaso, pues buena parte de las decisiones importantes no parten ni siquiera de la clase política, sino de personas o grupos que forman parte de los llamados poderes fácticos internos y externos».

Y es que el poder que resulta atribuido al pueblo, en realidad está residiendo en sus vanguardias, sean estas ideológicas, étnicas, culturales o cualquier otro tipo de élite. Por no citar las exclusiones aceptadas en forma de incapacitados, no residentes, pérdida de derechos civiles. No todos tienen el mismo conocimiento, ni disponen del mismo grado de libertad real, ni todas las ideas tienen realmente el mismo peso y respaldo y, además, existen poderes informales que promueven muy eficazmente actos en su interés. Spengler ya nos advierte de que la libertad de opinión, pública y privada, exige formación y tiene costes. La perversión de la democracia hace que esta deje realmente de residir donde debe, que es en el pueblo.

Así, la información está seleccionada y el control del marco señala el espectro de respuestas disponibles, cosa que se suele hacer de un modo iterativo. Por eso, en

palabras de Alain de Benoist, «las élites políticas y mediáticas sostienen el mismo discurso». El silencio se convierte, como vaticinaba De Gaulle, en el arma definitiva del poder y acaba en la práctica con cualquier posible formulación disidente. De este modo, existe un notable grado de covariación entre la posición de los medios y la opinión pública. Los medios, en tanto que empresas, son manipulables y la opinión pública también. A la opinión pública no se la puede contradecir —al menos no de forma sistemática—, pero sí se la puede educar. El poder se transforma así en educación, de este modo se ejerce como si realmente no se ejerciera, desde la naturalidad.

La desinformación y fenómenos como la posverdad afectan a los cimientos de la democracia al alterar su base, pues esta se sustenta sobre las decisiones pretendidamente libres e incondicionadas de los ciudadanos que, de este modo, se ven afectadas en los criterios para su adopción. Unas opciones se sobre exponen, otras ni se plantean mientras al individuo puede manipulársele desde el plano emocional mediante poderosísimas herramientas que son usadas continuamente.

Las «nuevas» tecnologías van a propiciar así el desarrollo de dos tendencias sociales no necesariamente contrapuestas: una orientada hacia mayor democracia directa —las encuestas tienen un peso cada vez mayor en el desarrollo de la actividad política— al tiempo que también hace posible un mayor control del ciudadano por parte de los aparatos del Estado y consecuentemente, un mayor dirigismo directo e indirecto. Sería al caso de la formulación de narrativas o «relatos» asociados al empleo de la minería de datos y al uso de aplicaciones de la neurociencia.

Estos dos movimientos, dirigismo y democracia directa, se suman en el populismo que, en nombre de la radicalidad democrática, es decir, de una democracia que no se somete a normas, apela continuamente a la voluntad del pueblo como justificación y legitimación de cualquier conducta decidida por unos líderes que disponen de instrumentos sociológicos formulados para el control de las masas humanas a las que dicen representar. Tenemos pues que la tecnología confronta democracia representativa con democracia directa y dirigismo con libertad personal, habiéndose de encontrar una conciliación entre todos estos puntos. El papel de los populismos, un concepto de raíces emocionales, se torna así relevante. No tomar estos movimientos en consideración tampoco es democrático pues nos devuelve a las raíces mismas del Antiguo Régimen: «Todo para el pueblo, pero sin el pueblo».

Una cuestión clave en este discurso se encuentra referido al modelo democrático. El

problema de fondo es que el pensamiento ideológico se ha apoderado de la palabra democracia y la ha sacralizado, convirtiéndola en una suerte de religión política, desatendiendo en nombre de un ideal la función que *de facto* esta realiza, socavando la responsabilidad de los ciudadanos y convirtiéndola en una suerte de realización profana del reino de Dios.

De este modo, la democracia ha quedado definida como un factor semántico de legitimación política y, por tanto, sumida en loas, al margen de todo debate que solo suele traer como consecuencia la deslegitimación del sistema pues expone sus carencias. Es lo que Durkheim definiría como un tótem, y su cuestionamiento, encarna un insulto a la sociedad en su conjunto.

Estamos ante un concepto formal asentado sobre una igualdad no real, una base que sirve a la isonomía (igualdad ante la ley) y la isogoría[1] (igualdad en cuanto a derechos políticos). Esta igualdad, no obstante, tiene vocación de convertirse en sustancial. Bajo la asunción de la igualdad como hecho natural surge la cuestión de cómo gobernar a los iguales. Es la famosa leyenda del lecho de Procusto, personaje mítico que torturaba estirando o acortando a quienes en él se tumbaban para ajustarlos a las diferentes dimensiones.

Desde esta referencia, la mejor forma de gobierno sería aquella en la que la virtud del ciudadano, no es algo excepcional y heroico, no está por encima de la que pudieran alcanzar las personas ordinarias; la vida media del hombre medio, «mesotés», es, así vista, la mejor. Con todo, el igualitarismo es enemigo de la excelencia y de la virtud. Esto genera una paradoja, una tensión dialéctica a favor y en contra de la igualdad. Además, el debate se extiende a otros planos pues la igualdad también lo hace; así esta va desde la igualdad numérica a la igualdad en los merecimientos. Igualdad versus justicia, libertad versus igualdad.

De este modo el sistema encarna una perniciosa dialéctica de dimensiones nietzscheanas, entre la mecánica igualadora que conduce al hombre común y la potenciación de personas singulares. La excelencia, recordando a Ortega, es siempre minoritaria, mientras la democracia se centra en la medianía, lo que puede obligar a empobrecer el discurso para adaptarlo al mínimo común denominador. Desde esta perspectiva con un punto elitista el conjunto tiende, de modo sistémico, a la mediocridad

[1] Facultad de tomar la palabra, dirigiéndose a la asamblea.

y la regresión. El líder debe pertenecer al pueblo, pero también y al mismo tiempo, sobresalir de él. Por eso la necesidad de su periódico relevo.

Así las cosas, la igualdad se transforma subrepticiamente en el tema de nuestro tiempo, en tanto que idea-fuerza impulsora de la transformación, incluso otrora revolucionaria, de las relaciones sociales, las formas políticas y las de gobierno. El Estado creado por mor de la igualdad se convierte en garante de esta. Su potencia garantiza unos derechos, asume incorporar su coste al tiempo que, como resultado, puede limitar otros.

La democracia que se asienta sobre esta ficción de igualdad se convierte así en una idea inalcanzable, de modo que huir de los debates que plantea no solo impide su perfeccionamiento, sino que apunta a un aumento de la entropía del sistema, por tanto, a su degradación. La crítica pertenece al acervo de Occidente y es la raíz sobre la que se asienta la tolerancia primero y la libertad después. Impedir la crítica es así atacar los fundamentos del sistema.

Y es que la función política de la democracia va más allá de su significado mágico. Consiste en generar un marco resistente que propicie la convergencia de fuerzas a veces muy opuestas, de manera que las decisiones que se adopten, su producto, sirvan a la comunidad. De ello se deriva una tensión entre diferentes factores —a veces completamente antagónicos lo cual merece en sí mismo alguna atención— a cuya articulación sirve: entre diferentes grupos, entre competencias, entre conceptos opuestos (diversidad versus integración), etc. Esto genera unas tiranteces sistemáticas que, por el contrario y recordando a David Easton, demandan grandes dosis centrípetas de solidaridad y de lealtad.

Y es que la lealtad es un concepto clave para el funcionamiento del sistema. Sin ella no es posible un funcionamiento propio que se condena a una progresiva degradación; y ella se basa no solo en la aceptación, sino en la interiorización de sus reglas y principios.

Las reglas del recto comportamiento, como sostenía Hayek, son rentables pues fomentan un siempre favorable marco de predictibilidad y confianza. Y para que se dé la lealtad de forma sostenida, como en todo lo humano, se ha de contar con un componente biunívoco y de retorno; deben ofrecerse resultados.

En suma, la democracia incorpora contradicciones y conflictos sirviendo a su articulación, dando un cuerpo sólido y coherente a la sociedad en forma de normas. De este modo, se evita cualquier tipo de tribalismo fragmentador y posmoderno.

La cuestión eterna de la política es que no existe orden perfecto; y el gran problema se sitúa, a la postre y después de que Sièyes introdujera el sibilino concepto, en alcanzar el nivel de representación más adecuado posible de la ciudadanía. Esto enlaza nuevamente con la idea de igualdad. El modelo propugnado por Aristóteles encarnaba una propuesta mixta en la que se incluye una suma de oligarquía —toda vez que la considera inherente al ser humano y, a la postre, inevitable— y democracia. Se trata de incluir amplias capas sociales de clase media que controlen a los oligarcas en base a la cantidad, al peso de los números. De esta forma se articula una combinación de oligarquía y mesocracia.

Desde esta perspectiva también las democracias en realidad encarnan fácticamente una igualdad según tramos. Esta combinación de modelos se estructura en torno a un componente oligárquico que, de hecho y en Occidente, se sirve del sistema de partidos —un instrumento fundamental de una democracia moderna que trata de gestionar una pluralidad ideológica efectiva— para ponerlo a su servicio y facilitar su preponderancia real con el retorno a una nueva suerte de mandato imperativo. No obstante, los partidos políticos ven a su vez reducida su democracia interna como resultado de la concentración de poder en los líderes, la transformación de la política en una profesión que se recompensa a sí misma y la problemática asociada a su financiación.

La llamada Ley de bronce de la oligarquía descansa no solo en la tendencia del poder concreto a reforzar y perpetuar su autoridad, sino también en la inercia gregaria de la masa que cede su representación. Con esto se genera un sistema que da juego al ciudadano, pero también a las élites, y que va a ser lo que dé, en la práctica, la medida de la gradación de la calidad democrática según la preponderancia de una u otra variable. Ello va a ser medida de la calidad democrática del sistema. Entre los numerosos indicadores de esta, quizás el más famoso sea el de la revista británica *The Economist.*

Recordando a Michels «la democracia conduce a la oligarquía y contiene necesariamente un núcleo oligárquico», esto viene a ser «una ley sociológica más allá del bien y del mal», en tanto que se muestra en todas las formas del gobierno por ser consecuencia de la naturaleza humana. De este modo que quien habla de organización, está realmente hablando de oligarquía y de las fuerzas que operan en «los pasillos del poder» al decir de Carl Schmitt. No obstante, la oligarquía no puede circunscribirse a lo

económico, con ser un tipo característico y singularmente importante, sino que alcanza a todas las dimensiones del poder, cultural, político, militar.

El reconocimiento de la sustancia oligárquica es indispensable para su control y así poder evitar que se hurte el debate político o se condicione con fórmulas como la creación de consensos estructurales y la subsiguiente despolitización. Su negación, por el contrario, asegura su preponderancia dado que su existencia es real. Los estados y los gobiernos son inevitablemente oligárquicos tanto por sus orígenes como por su dependencia de las estructuras que sirven a la configuración del régimen y que, en tanto que articuladas, siempre disponen de nodos. La cuestión es aceptarlo y corregir esta disfunción fruto de la esencia no igualitaria del ser humano y que contradice la idea de igualdad que sirve para la construcción del concepto de ciudadano.

Anthony Giddens en su conocida *Teoría de la Estructuración* mantiene que «la acción genera estructura y la estructura genera acción», es decir que, llevada al caso que nos ocupa, la realidad condiciona la estructura de la institución, y una vez construida esta, se genera una respuesta sostenida en el tiempo, siendo tal cosa una realidad íntegra e indisoluble. Las instituciones pueden también presentarse como automatismos del poder, con los mismos avances y carencias de las sociedades de las que parten. Y entre ellas las Fuerzas Armadas, lo cual resulta particularmente importante en estados debilitados.

Las instituciones, como la verdad o la ciudadanía, son hijas de su época, en palabras de Norberto Bobbio: *civitas filia temporis*. No surgen por generación espontánea, sino que son organizaciones que las sociedades se dan para fines concretos que, hasta cierto punto, ellas mismas pueden llegar a definir. No se desarrollan en solitario, sino en permanente comunicación con la sociedad a la que sirven. Su construcción es un proceso histórico a consecuencia del cual cada país, cada cultura, incorpora su impronta y es un reflejo de su diversidad. Sociedades fuertes generan instituciones y democracias fuertes y a la inversa.

Todo modelo parte de una verdad única de la cual se deduce, desde una perspectiva cartesiana, el resto. Sin embargo, esto no resulta así en la democracia en la que no existe una verdad que pueda afirmarse sobre otras, sino que, lo que realmente se da, son acuerdos básicos sobre diferentes verdades que hacen posible la existencia de una comunidad política y obligan a mantener un diálogo vivo y constante para su mantenimiento y actualización que supone una permanente marcha en su búsqueda.

Esta no puede ser una verdad completamente fracturada porque una verdad fracturada da pie a una sociedad que igualmente lo está. Además, la verdad y el poder van de la mano de modo que las luchas por la verdad son en el fondo una lucha por el poder.

De esta manera se da cumplimiento a la llamada Ley de la diversidad requerida formulada por el neurólogo William Ross Ashby. En ella se establece que «solo la variedad absorbe la variedad». Icaria, donde todos piensan lo mismo, solo puede ser una comunidad pequeña y sencilla; Babilonia, para ser grande, tiene que contener grandes diferencias siendo la democracia un instrumento útil a ello en la medida en que se pone en última instancia al servicio del hombre.

En este contexto, el relativismo es, paradójicamente, un problema para la democracia, ya que se hace absoluto y lleva a la inevitable conclusión de que todo está permitido para el poder. Además, cuando la democracia queda deificada corre el riesgo de radicalizarse haciendo que trasciendan las formas en que se ejerce y modula que son las leyes. Se transforma así en el temido Leviatán hobbesiano, lo que supone su autodestrucción. Por eso, solo puede ejercerse sobre un poderoso sustrato común y desde el respeto, a la minoría y también a la mayoría, que de no recibirlo retirará su parcela de legitimidad otorgada. Ello obliga nuevamente a la lealtad.

El Estado articula el poder soberano en el territorio que es el espacio al que se circunscribe la vigencia del orden jurídico estatal. La democracia se asienta sobre las leyes y se somete a ellas evitando el culto idólatra a sí misma que puede ser reflejo de la aludida tiranía. La crítica se convierte en el elemento esencial para su pervivencia y se incorpora como un contrapeso más a su centralidad. Y es que Occidente no es tanto la libertad como la duda. Sobre la duda (explícitamente impresa en el *cogito ergo sum* cartesiano), pero que arranca ya del mundo romano (los dos cónsules, las dos ciudades) se construye la tolerancia y sobre esta y ya en la Ilustración (por más que hubiera debates precursores) la libertad de pensamiento. La duda, el pensamiento crítico, como decíamos antes, queda en las raíces profundas del sistema.

Otra amenaza a la democracia viene de la corrupción. La palabra corrupción deriva del verbo latino *corrumpere* que significa «pudrir», aludiendo con ello a un proceso interno de degradación, a una pérdida de la integridad, del ser. Su esencia es una desviación del deber, de lo correcto, de lo esperado. Este término empezó a aplicarse a la actividad pública cuando los Estados comenzaron a burocratizarse. No obstante, la corrupción va más allá del concepto *corrumpere*, pues implica una desviación del sentido de la

imparcialidad y un desigual tratamiento de los ciudadanos, es decir, es una divergencia. Se encuentra ligada a la falta de transparencia en los procesos de decisión, bien por un margen excesivo de los responsables, bien por la complejidad del proceso o por razones inherentes a la regulación. Otro factor con una relación directa es la impunidad. Transparencia, ejemplaridad y educación son su antídoto natural, por supuesto sin olvidar los controles propios del derecho administrativo como bien recuerda la obra que estamos comentando.

Los regímenes deficitarios en libertad, al no respetar la diversidad, tienden a la regulación excesiva y son más vulnerables a la corrupción sistémica. En el fondo tampoco afrontan la remodelación y el recambio político. Por el contrario, el establecimiento de ciclos políticos de relevo, característicos de democracias con altas cotas de libertad, puede ayudar a combatir la corrupción poniendo en evidencia delitos o malas prácticas del anterior gobierno. No obstante, conforme transcurre el tiempo ese ánimo indagador decrece, al asumir el nuevo gobierno mayores responsabilidades ante la opinión pública, ya sea por acción u omisión.

La sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado, resiliente, que mantiene al estado en situación de debilidad estructural, haciéndolo vulnerable tanto a amenazas internas como a la acción exterior de actores interesados en explorar esa debilidad en su beneficio, ya sea desde el punto de vista estratégico, político o económico. La criminalidad organizada se sirve de la corrupción para instalarse en las estructuras del estado, única manera en que, en el largo plazo, puede garantizar su supervivencia. En situaciones extremas, ello puede conducir al colapso del estado.

La seguridad engloba a este conjunto pues no es solo la protección de la población, por más que este sea su núcleo principal, sino del conjunto del aparataje. Ningún estado puede, por ejemplo, resistir el colapso de la credibilidad de su sistema político o jurídico. La posverdad o mejor aún, su formulación real, la desinformación, puede formar parte de lo que se conoce como guerras híbridas.

La democracia, en tanto que actitud, impregna la seguridad e impide un salto abrupto entre lo que es interior y lo que es exterior por el mantenimiento de los valores existentes entre uno y otro estadio. De natural, no hay un dentro y un fuera. Y cuanto mayor sea la divergencia entre lo exterior y lo interior, menor será el índice de calidad democrática.

Las Fuerzas Armadas encarnan el poder coercitivo del Estado y han ocupado un lugar privilegiado en sus estructuras, no en vano, estas se gestaron en torno a ellas. El mar

territorial, la frontera marítima, por ejemplo, ha quedado históricamente definido por la evolución de los alcances del cañón. Su actuación se ve reforzada cuando la ampara una democracia de calidad por lo que el marco democrático sirve a la seguridad por la vía de la legitimación del proceder de las fuerzas armadas, ya sea en el marco nacional como en el internacional. La Segunda Guerra Mundial en el mundo Occidental es un claro ejemplo de guerra del pueblo a cuya llamada hasta los más pacifistas de las democracias dieron su aprobación y apoyo.

Las fuerzas armadas son también, y simultáneamente, una profesión y una burocracia gubernamental. Ello genera una demandante, pero saludable tensión que, canalizada y bien conducida, beneficia al conjunto de la organización. Además, están obligadas a ser una «organización inteligente», esto es, una organización capaz de aprender de su entorno y adaptarse a él, razón por la que, frente a su tendencia a la estabilidad, están obligadas a un permanente estado de mutación para el logro de tal propósito.

Las instituciones, y las fuerzas armadas mucho más, en tanto que parte nuclear de la arquitectura del estado, precisan de agilidad para adaptarse y responder a los retos que se les plantean además de a los espacios de ambigüedad e incertidumbre característicos de los escenarios del siglo XXI, lo cual requiere una cultura de renovación innovadora que puede entrar en colisión con la estabilidad que presentan como característica y hasta con su conformación histórica. La legitimidad para ello es un imperativo al que sirve la calidad democrática de las sociedades de las que son parte.

El proceso de transformación de las Fuerzas Armadas, de su adaptación a la realidad internacional, así como a los valores y principios de la sociedad de la que surgen, es y debe ser una constante. Los ejércitos reflejan a sus sociedades no menos que a la época en la que desarrollan sus funciones. Por eso, en el siglo XXI debe ser una imagen especular de las sociedades a las que pertenecen y cuyos códigos de valores comparten sin exclusiones ni ideológicas ni de ningún otro tipo, pues de esa manera ganan en representación y legitimidad convirtiéndose en una inseparable extensión de sus sociedades.

En fin, la democracia es muchas cosas, pero es sobre todo una actitud, una vocación sobre cómo actuar a la hora de resolver los conflictos y, por tanto, resulta una realidad siempre perfectible. España ha sido clasificada en 2018 y en el ranking del *The Economist* como una de las 20 democracias plenas, concretamente como la decimonovena, por delante de países tan señalados como Francia o Bélgica. Un

excelente resultado por más que la marcha hacia la excelencia requiera ser inconformista y vocación de esforzarse en el empeño de perseguir un horizonte en perpetuo estado de alejamiento.

La obra cuya recensión hoy traemos a colación aporta con rigor un incisivo y documentado análisis de nuestra realidad sociopolítica que apunta a que, para preservar nuestra seguridad y nuestros valores proclamados, Occidente está ya en un momento donde los ajustes y las correcciones de rumbo comienzan a ser no ya oportunas, sino urgentes. Las contradicciones son muchas. Ser demócrata, ser humano, no es ser perfecto, sino aceptando que no se es, tratar de serlo.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos

ANÁLISIS

85 Confucianismo-leninismo en China. José Pardo de Santayana

99 Del Tratado INF al START. ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear? José Ignacio Castro Torres

120 África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta. Jesús Díez Alcalde

136 Ucrania: algo más que elecciones. Francisco Márquez de la Rubia

148 Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental. Felipe Sánchez Tapia

176 Criminalidad en la Iberoamérica democrática: la pluralización de la violencia silenciada. Andrés González Martín

194 Pagés y la epidural. Reflexiones sobre el «soft power» al hilo del libro «España. Una historia global» de Luis Francisco Martínez Montes. Federico Aznar Fernández-Montesinos

221 El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea. José Luis Pontijas Calderón

233 ¿Rusia realmente ha retornado a América Latina? María Luisa Pastor Gómez

249 La OPEP(+) marca el paso. Francisco Márquez de la Rubia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

01/2019 9 de enero de 2019

José Pardo de Santayana

Confucianismo-leninismo en China

Confucianismo-leninismo en China

Resumen:

Desde el XIX Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh), la ideología marxista-leninista ha recuperado una preeminencia que no se recuerda desde la reforma de Deng Xiaoping en 1978. Al mismo tiempo, el PCCh apela al confucianismo y hace constantes referencias a los valores de la civilización china. Esta combinación, aparentemente contradictoria, busca dotar al PCCh y a la sociedad china de una firme ideología que aglutine a la nación y la proteja de la influencia de los valores occidentales para afrontar la etapa del ascenso de China a la primacía mundial en oposición a los EE. UU. Xi Jinping es el líder que, concentrando el poder en su persona y en el Partido, ha de conducir a la gran nación china a recuperar el rango y la posición internacional dominante que disfrutó en el pasado y que aspira recuperar.

Palabras clave:

China, Xi Jinping, Partido Comunista de China, ideología, marxismo-leninismo, confucianismo.

Confucianism-Leninism in China

Abstract:

Since the 19th Congress of the Chinese Communist Party (CCP), Marxism-Leninism has recovered a pre-eminence that is not remembered since Deng Xiaoping's reform in 1978. At the same time, the CCP appeals to Confucianism and it makes constant references to the values of the Chinese civilization. Although it seems contradictory, this combination seeks to provide the CCP and the Chinese society with a firm ideology that will unite the nation and protect it from the influence of Western values in order to face the rise of China to World primacy in opposition to the United States. Xi Jinping is the leader who, by concentrating power in his person and in the Party, must lead the great Chinese nation to regain the rank and the dominant international position that China enjoyed in the past and that it aspires to recover.

Keywords:

China, Xi Jinping, Communist Party of China, ideology, Marxism-Leninism, Confucianism.

Introducción

Desde el XIX Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh), celebrado en octubre de 2017, cada vez se hace más referencia al marxismo-leninismo en la retórica oficial de Pekín. Podría dar la impresión de que en China hay una vuelta a la ideología comunista. De hecho, la ideología del PCCh ha sufrido cambios dramáticos a lo largo de los años, especialmente durante el liderazgo de Deng Xiaoping y, sin embargo, el partido que gobierna en Pekín nunca ha dejado de identificarse como comunista.

Si durante mucho tiempo la política china había sido identificada como pragmática, a partir del segundo mandato de Hu Jintao, y sobre todo con el ascenso de Xi Jinping al poder en 2012, la ideología ha ido ganando protagonismo. No es tanto el contenido de la ideología como la necesidad de disponer de una ideología unificadora, desaparecida durante mucho tiempo —sustituida por el materialismo y el individualismo desatados durante la era de la reforma—, lo que se está poniendo de manifiesto. A diferencia de cualquier otro líder chino desde el inicio de la reforma de Deng en 1978, Xi ha trabajado para crear una narrativa nacional específicamente china. Los términos «modelo chino» y «sueño chino» se han acuñado para sugerir una nación fuerte, capaz de liderar a nivel global y de proponer un modelo de gobierno alternativo que diferencie a China del capitalismo, caracterizado por el mercado y la democracia liberal[1].

Xi insiste en la necesidad de profundizar en el pensamiento, los conceptos, la cultura humanista y las normas éticas que se encuentran en la excelente cultura tradicional de China, en vincular la continuidad y la creatividad con las exigencias de la época y en permitir que la cultura china demuestre su atracción eterna y su carisma contemporáneo. El líder chino busca reformular el marxismo-leninismo como una ideología que represente el desarrollo en la evolución histórica y cultural de China, y que tenga una potencial aplicación global en virtud de su recurso a las tradiciones humanísticas confucianas[2].

El actual líder chino representa la fuerza motriz de una tercera era en la historia del PCCh: Mao Zedong hizo que China se pusiera de nuevo en pie, Deng Xiaoping lideró al

[1] SHI-KUPFER, Kristin; OHLBERG, Marieke; LANG, Simon; LANG, Bertram. «Ideas and Ideologies competing for China's Political Future. How online pluralism challenges official orthodoxy». MERICS Papers on China n.º 5. Mercator Institute for China Studies, octubre de 2017, p. 9.
[2] STRATEGIC SURVEY 2018: THE ANNUAL ASSESSMENT OF GEOPOLITICS. IISS, 15 de noviembre de 2018, p. 75.

país en la creación de riqueza y Xi la está guiando ahora para que vuelva a ser poderosa. Según interpreta el PCCh, gracias a las cuatro décadas de crecimiento económico asombroso (1978-2018), China ha entrado en el quinto periodo histórico de revitalización —periodos en que una China unida, fuerte y culturalmente desarrollada ha sido la piedra angular del mundo que le rodeaba («Todo bajo el cielo», *Tianxia*[3] en chino)—. Los cuatro periodos históricos anteriores fueron pares de dinastías; a saber: las dinastías Shang y Zhou (1600-771 a. C.), las dinastías Qin y Han (221 a. C.-220), las dinastías Tang y Song (618-1127) y las dinastías Ming y Qing (1368-1911)[4].

Este documento pretende analizar qué elementos ideológicos del marxismo-leninismo están siendo recuperados en la actualidad por el PCCh y cuáles son las razones de esta vuelta a conceptos ideológicos que parecían superados. Se concluye que esta involución, respecto a la línea de acción de Deng Xiaoping, mantiene el objetivo final de devolver a China el rango de centralidad en el mundo que le corresponde por tradición histórica, pero cambia de táctica para impedir que los valores occidentales debiliten a la sociedad china en la actual etapa que ha de llevar a la gran potencia asiática a la consecución de la primacía mundial en rivalidad con EE. UU.

Antecedentes

En 1921 Mao Zedong fundó el PCCh inspirado en el Partido Comunista de la URSS y adoptó el marxismo-leninismo como su ideología oficial. El pensamiento de Mao Zedong, que fue incorporado en la constitución del PCCh, es considerado como «una integración de la verdad universal del marxismo-leninismo con la práctica de la revolución china». Dicho pensamiento nunca ha sido oficialmente rechazado. Al considerar que la base ideológica, el marxismo-leninismo, se integra con la práctica revolucionaria particular y se desarrolla en las condiciones específicas de China, el PCCh siempre ha encontrado una fácil argumentación para realizar profundos cambios ideológicos sin entrar en una contradicción insalvable. Actualmente, el PCCh interpreta la esencia del pensamiento de

[3] *Tianxia*, literalmente «todo bajo el cielo», es un antiguo concepto chino que, según el contexto, puede entenderse como una referencia al imperio, a una esfera de influencia o incluso al mundo. Idealmente, *Tianxia* es una comunidad de valores en lugar de una unión por la fuerza. El concepto está vinculado con la creencia tradicional en el cielo como un actor impersonal pero moral, que otorga a un gobernante digno su mandato de gobernar, a saber, el «mandato celestial».

[4] KALLIO, Jirki. «Xi Jinping thought and China's future foreign policy: Multipolarity with Chinese characteristics». *FIIA Briefing Paper 243*. 16 de agosto de 2018. Disponible en: https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/08/bp243_china_s_future_foreign_policy_1508.pdf.

Mao Zedong como «buscar la verdad a partir de los hechos»[5]. Este planteamiento invierte la función de la ideología tal como es concebida en los fundamentos marxistas —supuestamente científicos—, proponiendo la ideología como resultado de la práctica y no al revés.

Aunque después de Mao y de sus excesos de toda índole —que costaron entre 40 y 70 millones de vidas humanas[6]— el PCCh rechazó muchos de los aspectos esenciales que habían caracterizado su mandato, su figura sigue ocupando un lugar de especial relevancia en el panteón ideológico y simbólico del Estado chino. Ello se debe a que fue el artífice, tanto de la reunificación de China (con la excepción de Taiwán), como de la liberación del país de la influencia extranjera, clausurando el periodo de «humillación» en la historia reciente de China que se había iniciado con la intervención extranjera en las guerras del opio; todo ello cuestiones consideradas como contribuciones fundamentales del gran timonel a la historia y a la nación chinas.

La muerte de Mao en 1976 y la vuelta de Deng Xiaoping a sus responsabilidades en el poder en 1977 supusieron un cambio muy profundo en la orientación ideológica del PCCh, lo que puede considerarse como una segunda revolución[7]. El propio Deng rechazó en gran medida el legado de Mao al afirmar que había tenido un «70 % de aciertos y un 30 % de errores», lo que en la lógica comunista de la época, basada en conceptos y convicciones cuasiabsolutos, era una crítica muy profunda, más aún tratándose del líder fundador del Partido y de la República Popular de China. Al afirmar en su famoso viaje al sur en 1992 que «enriquecerse es glorioso», mostró un distanciamiento definitivo de la ideología marxista que, tras el derrumbe de la URSS, había quedado completamente desacreditada, y mostró su apoyo a la continuación de las reformas, cuestionadas tras los sucesos de Tiananmén.

En la retórica del Partido las reformas se justificaron afirmando que las fuerzas productivas de China habían quedado rezagadas con respecto a la cultura e ideología avanzadas del propio PCCh y que se necesitaban temporalmente medidas de naturaleza capitalista para terminar con esta contradicción de la sociedad china. Sin embargo, la realidad fue muy distinta. En 1977, al declarar Deng que el objetivo de la lucha de clases

[5] Xinhua News Agency. *Mao Zedong Thought*. 26 de diciembre de 2013.
[6] FENBY, Jonathan. «Modern China: The Fall and Rise of a Great Power, 1850 to the Present». *Ecco Press*. 2008, p. 351.
[7] ECONOMY, Elizabeth C. *Xi and his China: The third Revolution*. Conferencia pronunciada en el Chicago Council, 14 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=GIN63VIMdRg.

había sido alcanzado, liberó a la sociedad china de la espiral de represión a la que se había visto arrastrada y relegó la ideología a un segundo plano, buscando una mayor separación entre el Partido y el Estado y garantizando a las instituciones del Estado cada vez mayores niveles de autonomía administrativa. El pragmatismo era una respuesta a los excesos ideológicos sufridos y a la experiencia revolucionaria que había puesto de manifiesto muchas falsedades y contradicciones de la propia ideología, especialmente en el ámbito económico, como la hambruna de 1959-1961 que se saldó con cerca de 30 millones de muertos[8]. El ejercicio colegiado del poder dentro del Partido fue otra medida en contraposición al radicalismo maoísta.

En la era de la «reforma», iniciada en 1978, el objetivo básico de la política china fue el desarrollo económico. A este propósito central se supeditaron todas las líneas de acción del país, incluida la política exterior —con alguna línea roja como Taiwán—. China intentó evitar por todos los medios conflictos exteriores que pudieran poner en peligro la prioridad del desarrollo económico[9]. El objetivo a largo plazo, que lo inspiró todo, incluida la ideología, era devolver a China a la posición de centralidad internacional que había ocupado tradicionalmente. El PCCh debía desempeñar el papel que históricamente habían realizado las dinastías ocupando el vértice superior de la jerarquizada pirámide social; su legitimidad se basaba en dar respuesta a las aspiraciones económicas de la sociedad china. Una política internacional de «bajo perfil» debía reducir la natural resistencia que un país de las dimensiones de China encontraría para abrirse paso en la escena global. El principio de coexistencia pacífica debía reafirmar al mundo la actitud no beligerante del PCCh en contraposición a la confrontación que el comunismo soviético mostraba frente a Occidente.

Para el comunismo chino la historia y el rango de china como nación de primer orden han sido siempre centrales. Ya Kissinger en *Diplomacia* cuenta lo sorprendente que fue para él cuando visitó la China de Mao —con motivo del acercamiento chino-norteamericano de 1971-1972— como en Pekín, a diferencia de Moscú, se hacían

[8] PERKINS, Dwight H. *Research on the Economy of the People's Republic of China: A Survey of the Field, Journal of Asian Studies* 42.2. Febrero de 1983. Disponible en: http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199920082/obo-9780199920082-0016.xml.
[9] FANJUL, Enrique. *Luces y sombras de la nueva política exterior china*. Real Instituto Elcano, 7 de enero de 2016.

constantes referencias a la historia y todos los temas estaban abiertos a la discusión, siempre que se respetara el principio de abordarlos desde un plano de igual dignidad[10].

Deng dejó como legado para sus sucesores la estrategia de los 24 caracteres que data de 1990: «observar con calma, afianzar nuestra posición, afrontar los problemas con tranquilidad, ocultar nuestras capacidades y esperar el momento oportuno, mantener un perfil bajo y nunca buscar el liderazgo». Dicha estrategia deja entrever que, llegado el momento en que Pekín se sintiera suficientemente seguro y fuerte, la estrategia del perfil bajo daría lugar a otra mucho más decidida.

Desde el colapso de la URSS que Occidente interpretó como una victoria del liberalismo sobre el comunismo, China ha tenido que lidiar con lo que percibe como la amenaza de la «evolución pacífica», el efecto subversivo de los valores liberales occidentales promovidos por un discurso internacional dominado por Occidente y dinamizado por las tecnologías de la información y de las comunicaciones[11]. La crisis de Tiananmén había puesto de relieve la importancia de reforzar la ideología para no seguir el mismo camino que la URSS. El progresivo desastre de la Rusia de Yeltsin reforzó en el PCCh las corrientes que propugnaban el mantenimiento de un partido fuerte que mantuviera la identidad comunista.

Sin embargo, Jiang Zemin —principal líder chino en el periodo 1993-2003— fue capaz de revertir la mala imagen internacional que se derivó de los sucesos de Tiananmén y continuar con el proceso de apertura de China al mundo, lo que hizo pensar a muchos que el gigante asiático terminaría evolucionando hacia un modelo democrático de corte occidental. Por entonces se defendía que no era posible la modernización de una sociedad sin su democratización. El XV Congreso del PCCH incorporó en 1997 el concepto de «economía de mercado socialista». China fue aumentando su presencia por todos los continentes sin despertar excesiva alarma. Progresivamente fueron mejorando las condiciones que permitían pensar que se acercaba el «momento oportuno» apuntado por Deng para dar por finalizada la etapa de «desarrollo».

China renuncia al perfil bajo en las relaciones internacionales

[10] KISSINGER,Henry. *Diplomacy*. Simon & Schuster 1994.
[11] STRATEGIC SURVEY 2018: THE ANNUAL ASSESSMENT OF GEOPOLITICS. IISS. 15 de noviembre de 2018, p. 76.

El segundo mandato de Hu Jintao —principal líder chino en el periodo 2003-2012— despejó muchas dudas en relación con la evolución del régimen chino, la apertura de China al exterior y su ausencia de ambición geopolítica. Hasta 2008 había primado el interés chino por asegurar la paz y la estabilidad en su entorno, condición necesaria para su desarrollo económico y este, a su vez, para el mantenimiento en el poder del PCCh. Sin embargo, el reforzamiento de la asociación estratégica con Moscú[12], el continuo crecimiento de la economía china y la rápida modernización de sus Fuerzas Armadas permitieron que Pekín iniciara una nueva etapa más asertiva en las relaciones internacionales. La crisis financiera global de 2008, al afectar a China en menor medida, había subrayado aún más el creciente peso de China, frente a unas economías occidentales, inmersas en graves problemas estructurales. En 2010, el PIB chino superaría al de Japón, transformando la jerarquía asiática de los últimos 100 años y situando a la República Popular como segunda economía del mundo, solo por detrás de EE. UU.[13]. En el PCCh había adquirido fuerza la convicción creciente, vinculada al análisis dialéctico marxista, de que el declinar occidental y el ascenso de China eran productos ineluctables de las fuerzas de la historia. La gran potencia asiática ya no se conformaba con participar en un marco político y económico internacional de corte occidental en el que no confía para promover los intereses chinos.

A partir de 2009 y 2010, pese a mantener oficialmente el discurso del «desarrollo pacífico», la actitud de Pekín empezó a contrastar con el pragmatismo que había caracterizado su política exterior desde la década de los noventa. El activismo chino en relación con sus reclamaciones territoriales en los mares Oriental y Meridional de China, el mantenimiento de su apoyo a Corea del Norte, pese a las repetidas provocaciones de Pyongyang en este periodo, y diversos incidentes militares en la frontera con la India suponían una actitud mucho más agresiva. Quedó claro que China pretendía construir un orden regional incompatible con la posición preeminente de EE. UU., sin que Pekín tuviera la intención de desafiar de manera directa a Washington[14].

En el nuevo contexto de rivalidad internacional, el PCCh temía que las ideas y los valores occidentales tuvieran el potencial de socavar el sistema político de China. Partes de la

[12] El Kremlin dio un giro a China y reforzó la asociación estratégica chino rusa como consecuencia de su crisis con la OTAN que derivó del anuncio de una posible ampliación a Ucrania y Georgia y de la consiguiente intervención militar rusa en Georgia.
[13] DELAGE, Fernando. «La estrategia asiática de Xi Jinping». *Revista del IEEE* n.º 5/2005, p. 9.
[14] Ibíd, p. 3.

élite del partido chino, así como intelectuales y empresarios, habían abogado durante mucho tiempo por la adopción de ciertos conceptos políticos de las democracias liberales como la única forma de frenar la corrupción y resolver problemas acuciantes como la contaminación ambiental o la desigualdad social. Muchos cuadros habían migrado sus familias y su riqueza a las democracias occidentales. El creciente número de millonarios emigrantes y una fuga masiva de capitales a los países industriales de Occidente representaba una amenaza para el sistema político y para el desempeño económico de China[15]. Por otra parte, una transición democrática podía dar alas a los movimientos separatistas de las regiones periféricas como Sinkiang o el Tíbet, o movilizar a la población, generando inestabilidad, como recordaba la crisis de Tiananmén.

El reforzamiento ideológico se postuló como una necesidad para combatir la influencia de los valores occidentales en la sociedad china. Dicho valores occidentales fueron formulados como una de las amenazas no tradicionales contra la seguridad nacional junto con el terrorismo, el separatismo y la sedición. Desde la perspectiva china, la principal contradicción en las relaciones internacionales podía producirse entre los valores chinos y los valores universales propugnados por Occidente.

Reforzamiento ideológico en China

Al llegar a la cúpula del poder en 2012, Xi Jinping se focalizó en dos aspectos: combatir la corrupción y concentrar el máximo de poder en su persona[16]. En su opinión la corrupción podía terminar deslegitimando al PCCh, destruyéndolo y amenazando con acabar con el propio Estado chino. Simultáneamente, la campaña anticorrupción le ha servido para librarse de algunos de sus oponentes dentro del Partido[17]. El reforzamiento de su poder personal lo ve como una condición necesaria para liderar China en un contexto de rivalidad internacional, así como para limitar la influencia de las distintas facciones dentro del PCCh. Esto último le facilita el diseño de una ideología integral del

[15] SHI-KUPFER, Kristin; OHLBERG, Marieke; LANG, Simon; LANG, Bertram. «Ideas and Ideologies competing for China's Political Future. How online pluralism challenges official orthodoxy». *MERICS Papers on China n.º 5.* Mercator Institute for China Studies, octubre de 2017, p. 17.
[16] AMBROS COSO, Alba. *El XIX Congreso del Partido Comunista chino y la visita de Trump a Pekín relanzan la figura internacional de Xi Jinping*. IEEE, documento de opinión, 4 de diciembre de 2017. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO120-2017_XIXCongresoComunista_China_AlbaAmbros.pdf.
[17] ECONOMY, Elizabeth C. *Xi and his China: The third Revolution*, conferencia pronunciada en el Chicago Council, 14 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=GIN63VIMdRg.

Partido-Estado como una fuente de legitimidad más permanente que el desempeño económico o el nacionalismo.

La percepción de los valores occidentales como una amenaza para China ha ganado enteros con Xi. Los medios de comunicación en idioma chino han publicado numerosos artículos que hablan sobre la amenaza de «fuerzas extranjeras hostiles» que buscan contener el ascenso de China y lograr el derrocamiento del PCCh. El sistema de alianzas regionales de los EE. UU. se describe como «recuerdo del pensamiento de la Guerra Fría» y tiene como objetivo contener a China[18]. Desde 2016, los estrategas de propaganda del PCCh y los medios del Partido-Estado explotan sistemáticamente las crisis de las democracias liberales occidentales para hacer que, en comparación, el sistema chino se vea más atractivo. Pekín se ve obligado a practicar una censura más estrecha y mayor represión de la disidencia, aunque también hace uso de prácticas persuasivas. Las corrientes pluralistas continúan existiendo a pesar de que los principales líderes del Partido dirigen sus energías en establecer un canon ideológico rígido para reforzar su control sobre la sociedad china[19].

En el XIX Congreso del PCCh se incorporó una nueva doctrina política en la constitución del Partido: «el pensamiento de Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era». El pensamiento de Xi reafirma la centralidad del PCCh en la vida política de China, habiendo proclamando Xi en el congreso que el Partido lo controla todo. Este pensamiento tiene como objetivo guiar a China tanto a nivel nacional como internacional. Su objetivo es el «gran sueño chino», el rejuvenecimiento nacional, que deberá romper con el dominio global de la civilización occidental. La revitalización de la nación debe ser liderada por una sólida ideología guiada por un líder fuerte y carismático: Xi Jinping. Basado en el antiguo ideal chino de «todo bajo el cielo», el objetivo a largo plazo del líder chino es la creación de una «comunidad de destino común para la humanidad». Hasta ahora, esta idea no tiene manifestaciones concretas a escala global[20].

[18] STRATEGIC SURVEY 2018: THE ANNUAL ASSESSMENT OF GEOPOLITICS. IISS. 15 de noviembre de 2018, pp. 76-77.
[19] SHI-KUPFER, Kristin; OHLBERG, Marieke; LANG, Simon; LANG, Bertram. «Ideas and Ideologies competing for China's Political Future. How online pluralism challenges official orthodoxy». *MERICS Papers on China n.º 5.* Mercator Institute for China Studies, octubre de 2017, p. 9.
[20] KALLIO, Jirki. «Xi Jinping thought and China's future foreign policy: Multipolarity with Chinese characteristics». *FIIA Briefing Paper 243*. 16 de agosto de 2018. Disponible en: https://storage.googleapis.com/upi-live/2018/08/bp243_china_s_future_foreign_policy_1508.pdf.

Replicando la China imperial, Xi Jinping interpreta *grosso modo* la realidad como una gran pirámide con él en la cúspide, el PCCh ocupando el siguiente nivel, la sociedad china a continuación y encontrándose el resto del mundo en la base[21].

Si bien durante el XIX Congreso no se anunció, como era tradición, el nombre del líder que había de suceder a Xi al acabar su segundo mandato; con posterioridad el PCCh anunció que abolía el límite temporal de los dos mandatos en la presidencia, lo que podría permitir a Xi Jinping permanecer en el poder por tiempo indeterminado[22].

La consolidación del «pensamiento de Xi Jinping» representa la culminación de un extenso debate intelectual tanto dentro como fuera del PCCh. En un artículo publicado en *Open Times* en enero de 2018, Jiang Shigong, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Pekín y un exponente sutil y articulado de la ideología de Xi, escribió sobre la existencia de fuerzas políticas en el periodo anterior al XVIII Congreso del Partido en 2012 —en el que Xi Jinping fue designado como sucesor de Hu Jintao— que esperaban utilizar la línea de reforma y apertura creada por Deng Xiaoping para renegar el sistema socialista establecido por Mao Zedong, y que abogaba por emprender reformas del sistema político una vez culminadas las reformas económicas. El objetivo de dichas reformas del sistema político consistía en debilitar gradualmente, y eventualmente eliminar, el liderazgo del PCCh sobre la base de una separación del Partido y el Gobierno y crear un sistema democrático occidental[23].

En paralelo con la promoción del pensamiento de Xi, se han redoblado los esfuerzos para promover el estudio del marxismo en escuelas y universidades, mientras que la Televisión Central de China realizó una serie de programas con el título «Marx tenía razón», en el que jóvenes estudiantes responden a imágenes hagiográficas que muestran la vida y las obras de Karl Marx y demuestran por qué sus prescripciones económicas y sociales eran, invariablemente, correctas. El líder chino busca reformular el marxismo como una ideología que representa el desarrollo en la evolución histórica y cultural de China, y una que tiene una aplicación global en virtud de su recurso a las tradiciones humanísticas confucianas. Al desdibujar la distinción entre el marxismo y la

[21] ECONOMY, Elizabeth C. *Xi and his China: The third Revolution*, conferencia pronunciada en el Chicago Council, 14 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=GlN63VlMdRg.
[22] BUCKLEY, Chris. «Xi Jinping Thought Explained: A New Ideology for a New Era». *New York Times*. 26 de febrero de 2018.
[23] STRATEGIC SURVEY 2018: THE ANNUAL ASSESSMENT OF GEOPOLITICS. IISS. 15 de noviembre de 2018, p. 76.

identidad tradicional china, Xi intenta rehabilitar la creencia en el comunismo dentro de China y reforzar el impulso ideológico detrás de la expansión de China a la escena mundial[24].

El nuevo diseño ideológico podría resumirse de la siguiente manera [25]:

- Solo un sistema de partido único puede convertir efectivamente a China en una nación próspera y altamente desarrollada.

- Las viejas consignas de los padres fundadores comunistas o el pensamiento confuciano se redefinen para nuevos propósitos. Por ejemplo, la lucha contra la corrupción se enmarca como una nueva manifestación de la lucha de clases.

- Los principios leninistas se mantienen como un elemento constitutivo de la vida política en China.

- La ideología necesita adaptarse constantemente a los cambios en el mundo; el avance tecnológico se define como una parte integral del desarrollo futuro de China.

- La ideología del PCCh utiliza selectivamente ideas, instituciones y conceptos extranjeros, por ejemplo, combinando la planificación económica centralizada y elementos de la economía de mercado.

- Términos como «libertad» y «democracia» se toman prestados de los sistemas de valores occidentales y luego se redefinen. La democracia, por ejemplo, no se equipara con un sistema multipartidista con elecciones libres, sino que se utiliza para describir un proceso «consultivo» de toma de decisiones.

El leninismo es pues un componente esencial de la nueva ideología en cuanto que refuerza la unidad del Partido y el control del PCCh sobre la sociedad sin necesidad de reinterpretaciones. El confucianismo lo es también debido a su concepción jerárquica de la sociedad, a la docilidad que propugna del ciudadano con respecto al poder y a la necesidad de una característica específicamente china que diferencie a la ideología de los valores occidentales. Además, el confucianismo es relevante porque el PCCh, en sus grandes objetivos, se inspira fundamentalmente en el pasado milenario de la nación

[24] STRATEGIC SURVEY 2018: THE ANNUAL ASSESSMENT OF GEOPOLITICS. IISS. 15 de noviembre de 2018, p. 75.
[25] SHI-KUPFER, Kristin; OHLBERG, Marieke; LANG, Simon; LANG, Bertram. «Ideas and Ideologies competing for China's Political Future. How online pluralism challenges official orthodoxy». *MERICS Papers on China n.º 5.* Mercator Institute for China Studies, octubre de 2017, p. 9.

donde dicho sistema de valores y creencias tuvo un papel medular. Sin embargo, del marxismo —que sigue siendo un referente del Partido por razones identitarias y de legitimidad— la nueva ideología únicamente toma conceptos e interpretaciones parciales y desconectados entre sí, muy alejados del sentido omnicomprensivo de la cosmovisión marxista y de sus principios vertebradores, como la abolición de propiedad privada, el rechazo frontal al mercado o el reduccionismo economicista. Por tales razones, y aceptando un alto grado de simplificación, puede designarse la nueva ideología del PCCh como «confucianismo-leninismo».

Conclusiones

Si Deng Xiaoping dio tal cambio de timón a la dirección política de República Popular China que acabó con la mayor parte del legado de Mao Zedong, Xi Jinping está revisando algunas de las decisiones de Deng, sin por ello haber roto en lo fundamental con su designio estratégico a largo plazo. Las grandes líneas políticas de este último respondían a un plan por etapas que tenía por objetivo esencial devolver a China a la posición dominante de centralidad que había ocupado durante la mayor parte de su historia y que había perdido como consecuencia de la intervención de las potencias coloniales en las guerras del opio de mediados del siglo XIX.

En la etapa del desarrollo y la apertura, el PCCh renunció a una ideología que había puesto de manifiesto sus múltiples errores, para limitarse a ejercer firmemente el poder y mantener a la nación china unida, desempeñando la función que tradicionalmente habían realizado las dinastías. En dicha etapa la economía era la prioridad absoluta y la apertura al mundo una condición necesaria para el desarrollo económico. El ejercicio colegiado del poder dentro del partido fue una medida necesaria para evitar los excesos del maoísmo y superar las rigideces ideológicas. La política exterior de perfil bajo y el principio de coexistencia pacífica fueron concebidos para reducir la resistencia del entorno internacional al ascenso de China.

Durante el segundo mandato de Hu Jintao, Pekín empezó a considerar la etapa del desarrollo económico como ya superada y clausuró la política exterior de bajo perfil. La nueva etapa, denominada de la «dignidad», es la que debe conducir a China hasta la primacía mundial. El PCCh identificó los valores occidentales como una seria amenaza para la consecución de dicho objetivo.

Pekín preveía que Washington haría resistencia al ascenso de China una vez que las tendencias apuntaran a un cercano relevo en la cumbre del poder global. El dominio que Occidente ha ejercido sobre el proceso de globalización en el que el mundo está inmerso auguraba importantes fricciones si Pekín decidía elegir un camino diferente al establecido por la tradición occidental y promovido por EE. UU. Dicho proceso pasaba por la democratización de China, con una transición política que amenazaría la unidad del Estado, crearía profundas divisiones políticas y contagiaría a la nación de lo que se interpreta como la decadencia de Occidente, desviando a la nación china de su gran objetivo de restauración como «Imperio del Centro».

Xi Jinping ha apostado pues por el reforzamiento del papel del PCCh dentro de la sociedad china y por la necesidad de dotar al Partido de una ideología fuerte desde la que hacer más fácilmente resistencia a la influencia de los valores occidentales. Él se ve como el líder providencial que ha de conducir a China por un mar tormentoso, lo que requiere una mayor concentración de poder en su persona y mayor continuidad al frente del Estado. Las referencias ideológicas al marxismo-leninismo buscan robustecer la legitimidad del PCCh y reforzar su unidad e influencia en la sociedad china siguiendo los principios con los que Lenin dotó al Partido Comunista de una gran unidad de acción y de un enorme control sobre la sociedad. Las continuas invocaciones al confucianismo y a las tradiciones chinas responden a la confianza en los parámetros de la civilización china y a la convicción de que la gran nación china solo conseguirá recuperar su posición perdida si se sacude definitivamente la tutela occidental y es fiel a sus propias raíces.

La determinación que China demuestra en su cruzada ideológica augura para las próximas décadas tensiones y dificultades en sus relaciones con Occidente. Pekín espera que su mayor sentido del largo plazo y su mayor firmeza estratégica frente las fluctuaciones en el poder de las potencias democráticas le den ventaja.

José Pardo de Santayana
Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

02/2019 14 de enero de 2019

José Ignacio Castro Torres

Del Tratado INF al START. ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear?

Del Tratado INF al START. ¿El final de los acuerdos de No-Proliferación Nuclear?

Resumen:

El Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF, por sus siglas en inglés) fue firmado en 1987 entre la entonces Unión Soviética y los Estados Unidos. Por medio de este acuerdo ambos Estados se comprometían a eliminar todos los sistemas terrestres y misiles de crucero, tanto convencionales como nucleares, con alcances comprendidos entre los 500 y 5.500 kilómetros. Sin embargo, los acuerdos conseguidos en las postrimerías de la llamada Guerra Fría se encuentran en una delicada situación en el contexto de la globalización, dentro de un orden multipolar. Tras las denuncias de EE. UU. y Rusia sobre sus respectivas responsabilidades, el Tratado INF atraviesa un más que precario contexto, lo que puede repercutir negativamente en otros tratados del régimen de no-proliferación nuclear, como podría ser el Nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (New START) o el mismo Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP). Ante este futuro incierto que se cierne, todos los actores comienzan a plantearse nuevas estrategias.

Palabras clave:

From INF to START Treaties. The end of Nuclear non-proliferation agreements?

Abstract:

The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty was signed in 1987 between the former Soviet Union and the United States. Through this treaty, both states were committed to eliminate all land-based systems and cruise missiles, both conventional and nuclear, with ranges between 500 to 5,500 kilometres. However, the agreements reached at the end of the so-called Cold War are nowadays in a delicate situation, within a multipolar order, in the globalization context. After the allegations made both by US and Russia over non-compliance with their respective responsibilities, the INF Treaty is crossing a more than hazardous context, which could have negative consequences over other treaties related to the nuclear non-proliferation regime, such as the New Strategic Arms Reduction Treaty (New START) or the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) itself. With this uncertain future forthcoming, all actors are beginning to consider new strategies.

Keywords:

Introducción

El Tratado INF, firmado entre la antigua URSS y los EE. UU., ha sido un instrumento inapreciable para alejar del territorio europeo el fantasma de un enfrentamiento con el trasfondo del posible empleo de armas nucleares. En el año 1987 este tratado, firmado entre los presidentes Reagan y Gorbachev, marcaría un hito en el proceso de distensión entre bloques, previo a la finalización de la Guerra Fría. Gracias al tratado, por primera vez se planteó la reducción en vez de marcar un techo de armamentos, por lo que se destruyeron casi 2.700 misiles de alcance corto, medio e intermedio[1].

Básicamente el tratado consiste en la eliminación de todos los misiles terrestres, nucleares y no nucleares, con un rango comprendido entre los 500 y 5.500 kilómetros. También quedaban incluidos en el tratado los medios de lanzamiento de este tipo de armas y además su equipamiento auxiliar e infraestructuras[2].

Aparte de los compromisos adquiridos, ambos Estados se avenían a proporcionar información sobre la destrucción de los misiles. Además, el tratado permitía a ambas partes realizar un determinado número de inspecciones *in situ* hasta 2001, año después del cual estos derechos cesaron. Sin embargo, siempre existiría la posibilidad de utilizar «medidas técnicas estatales», en una clara alusión al empleo de satélites de observación, siendo obligatorio por la otra parte no interferir estas medidas, ni realizar actividades de ocultación que impidiesen comprobar el cumplimiento del tratado. Para resolver cualquier cuestión relativa al cumplimiento de lo acordado se estableció una Comisión Especial de Verificación (SVC, por sus siglas en inglés), en la que se podría dirimir cualquier duda o discrepancia[3].

A simple vista parece que lo acordado eliminaría de forma duradera la existencia de este tipo de armamento en ambas potencias. Sin embargo, el tratado presenta determinadas «lagunas» donde se pueden realizar diferentes interpretaciones. Entre otras, hay que tener en cuenta la posible consideración dentro de la categoría de misil a los vehículos

[1] KIMBALL, Daryl y REIF, Kingston. «The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance», *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty. Fecha de la consulta 14/12/2018.
[2] *Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*. Disponible en: https://www.nti.org/media/documents/inf_treaty.pdf. Fecha de la consulta 19/12/2018.
[3] Ibíd.

aéreos remotamente tripulados (RPAS) o que la trayectoria de un misil de crucero no es rectilínea, por lo que en un rango de 5.500 kilómetros este podría realizar un recorrido mucho mayor. Igualmente, determinados modelos de misil podrían fácilmente ser modificados para otros cometidos o alcances para los que originariamente no estarían configurados.

Aunque la duración del tratado es ilimitada, ambas partes pueden retirarse de este en el caso que acontecimientos extraordinarios comprometan sus intereses. En este contexto el presidente norteamericano, Donald Trump, anunciaría a finales de 2018 la retirada de su país del Tratado INF.

Los principales argumentos de Trump para finalizar lo pactado vienen dados por las acusaciones a Rusia de probar y desplegar un nuevo tipo de misil que violaría los términos del tratado. Los rusos niegan todas estas denuncias a la par que se preguntan que, si los norteamericanos las conocían hace ya tiempo, cuál es el verdadero motivo de plantearlas ahora.

Por parte rusa además se acusa a los EE. UU. de poseer RPAS armados que infringirían lo acordado, al tiempo que sus sistemas antimisil desplegados en territorio europeo podrían fácilmente convertirse en vectores de lanzamiento de misiles que contraviniesen el tratado. En este entorno de tecnologías disruptivas, con cada vez más fuerza, se abren paso las armas hipersónicas. A finales de 2018, Rusia mostró al mundo que los sistemas antimisil actuales podrían ser ineficientes ante este tipo de armas.

Lo cierto es que el problema planteado relativo al Tratado INF es uno de los muchos factores críticos en las importantes desavenencias que EE. UU. y Rusia mantienen en el entorno de un mundo multipolar. Cuestiones como las crisis de Ucrania o de Oriente Medio se han puesto de manifiesto en muchas ocasiones entre ambas potencias globales. En medio de la rivalidad entre ambos se alza China como potencia que aspira a alcanzar su lugar de relevancia en el ámbito mundial.

El nuevo papel de China como potencia revisionista, en el más amplio contexto global, cambia completamente el paradigma sobre el que se establecieron las bases para la firma del Tratado INF y de la que este Estado no es partícipe. La defensa del territorio chino se apoya en una serie de armas antiaéreas y misiles que podrían encontrarse fuera de lo pactado en su día por norteamericanos y soviéticos.

Por su parte, EE. UU. y sus aliados en Asia perciben la necesidad de dotarse de armamento suficientemente disuasorio frente al nuevo potencial chino, por lo que podrían recurrir a emplazar en sus territorios armas comprendidas en el Tratado INF.

En el teatro europeo, gracias al Tratado INF, se alejó el riesgo nuclear y una escalada armamentística durante más de un cuarto de siglo. Sin embargo, el posible retorno de una situación parecida a la de la Guerra Fría se cierne de nuevo sobre sus habitantes, que una vez más podrían percibir una peligrosa amenaza sobre sus ciudades, territorios e infraestructuras. Esta vez la situación en Europa es distinta a la anterior. Los países del Grupo Visegrado plantean una política defensiva, junto con el Reino Unido, más próxima a los intereses norteamericanos dentro del seno de la Alianza Atlántica. Por otra parte, el núcleo de la Unión Europea busca la autosuficiencia en este tema sin llegar a acuerdos resolutivos.

En este entorno, la previsible finalización del Tratado INF podría tener tintes dramáticos para los europeos, ya que sería el inicio de una nueva carrera de armamentos en la que estarían incluidas armas nucleares con capacidad de respuesta de diferentes niveles.

A la vista del posible aumento de la tensión es previsible un deterioro de las relaciones entre EE. UU., Rusia y países europeos, que además podrían no ofrecer una respuesta común frente a las nuevas amenazas planteadas. En este escenario de falta de entendimiento se tendría que negociar la renovación del nuevo Tratado START, que podría perfectamente ser la siguiente carta que se desmoronase en un «castillo de naipes» de la seguridad en Europa.

El proceso histórico en el desarme de los misiles de alcance intermedio

Durante la Guerra Fría, como parte de la estrategia de «respuesta flexible», los EE. UU. desplegaron una amplia gama de armamento nuclear de diversas potencias y alcances[4]. Por su parte, la Unión Soviética contaba con una fuerza de misiles de alcance intermedio en los países de la Europa del este, al tiempo que orientaba hacia territorio europeo una

[4] En los años setenta, la Administración Kennedy optó por no reaccionar masivamente con armas nucleares ante una agresión soviética. El planteamiento se basaba en que la respuesta sería proporcional al grado de amenaza o ataque, lo que llegaría a ser más creíble, al tiempo que no comprometía necesariamente al territorio estadounidense. Sin embargo, para los europeos esta multiplicidad de respuestas abría un mayor número de probabilidades de que se produjese un conflicto de carácter nuclear en la vieja Europa. Para ampliar estos conceptos se recomienda la lectura de FREEDMAN, Lawrence. «The Evolution of nuclear strategy», *IISS*, 1981, 1983. Madrid: Publicaciones MINISDEF 1992.

abrumadora fuerza convencional. En estas circunstancias, a mediados de los años setenta, el teatro europeo se encontraba bajo la amenaza de los misiles de medio alcance de los dos bloques opuestos.

Al final de la década, el bloque soviético incrementó su despliegue instalando su nuevo modelo de misil SS-20 de múltiples cabezas, sustituyendo a los antiguos SS-4 y SS-5. Este modelo de misil soviético, de 5.000 kilómetros de alcance, desestabilizó el precario equilibrio de fuerzas entre bloques, ya que podría alcanzar cualquier objetivo en Europa, gran parte de Asia y el territorio norteamericano de Alaska. En el territorio europeo la preocupación por el desequilibrio entre contendientes sería puesto de manifiesto por el canciller alemán, Helmut Schmidt, quien afirmó que los aliados habían perdido una capacidad efectiva de disuasión nuclear ante esta amenaza[5].

Este desequilibrio llevó a las autoridades políticas de la OTAN a aceptar el planteamiento del presidente Carter de una estrategia de «doble-vía», basada en la negociación. Al tiempo que se mantenían conversaciones, el despliegue aliado se reforzaría con el de los misiles Pershing-II —en sustitución de su antigua versión I-A—, a la que se añadiría una versión adaptada para lanzamiento desde tierra de los misiles de crucero Tomahawk[6].

Tras el cambio de administración norteamericana, el presidente Reagan quería implantar la «opción cero-cero», que implicaba el desmantelamiento de todos los misiles INF soviéticos a cambio de no desplegar su nuevo armamento. Por su parte, los soviéticos querían incluir en sus negociaciones a cualquier tipo de aeronave o misil norteamericano en territorio europeo con capacidad nuclear, además de los misiles británicos y franceses. Esta pretensión excluía otras regiones globales, por lo que la URSS podría desplegar este armamento en territorio asiático. Ante estas posiciones distales se impuso la vía fáctica, comenzando el despliegue de los misiles Pershing-II a finales de 1983[7].

[5] NAß, Matthias. «Das neue Wettrüsten/La nueva carrera de armamentos», *DIE ZEIT* Nr. 45/2016, 27. Oktober 2016. Disponible en: https://www.zeit.de/2016/45/abruestungsvertrag-usa-russland-atomraketen-streit. Fecha de la consulta 12/12/2018. Esta afirmación le costaría el puesto al canciller Schmidt tras una multitudinaria manifestación en Bonn el 10 de octubre de 1981. Tras los disturbios, Schmidt perdería el respaldo de su propio partido, el SPD, y después de una moción de censura en el Parlamento sería sustituido por Helmut Kohl. El tiempo le daría la razón a Schmidt, ya que tras la escalada nuclear estadounidense los soviéticos se sentarían a la mesa de las negociaciones.
[6] LEONARD, William. «"Closing the Gap": The Euromissiles and President Carter's Nuclear Weapons Strategy for Western Europe (1977-1979)». *Center for Strategic and International Studies*. 2010, p. 14.
[7] US DEPARTMENT OF STATE. *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Treaty), 1987*. Disponible en: https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/rd/104266.htm. Fecha de la consulta 13/12/2018.

No obstante sería en 1986, durante la época de Mikhail Gorvachev, cuando los soviéticos apostaron por una drástica reducción de armamentos nucleares. La URSS plantearía un equilibrio entre fuerzas nucleares de alcance intermedio en Europa que se extendería al resto del armamento similar en el resto del mundo. Por su parte, Ronald Reagan se mostró de acuerdo con este planteamiento, aunque dirigiendo sus esfuerzos hacia un tratado que contemplase la eliminación total de los misiles nucleares de alcance intermedio[8].

Hay que tener en cuenta el contexto en el que las relaciones entre soviéticos y norteamericanos comienzan a dar fruto, ya que Gorvachev se enfrentaba a importantes problemas externos, internos y sobre todo de índole económico e ideológico, por lo que se vio abocado a realizar importantes reformas estructurales que dieron como resultado el fin de la era soviética. Todos estos aspectos llevaron a que en el ámbito militar se produjese un cambio desde una doctrina ofensiva a otra defensiva.

Por ello, el último mandatario de la URSS apostó por poseer una «razonable suficiencia» que no necesitaría una paridad de armas convencionales y nucleares. De este modo se abría una nueva senda de negociación para la firma de tratados de reducción de armamento nuclear y de fuerzas convencionales en la Europa central[9]. Ante dicha beneficiosa oferta, los norteamericanos se avinieron a la firma del Tratado INF el 8 de diciembre de 1987[10].

Este tratado supondría para los europeos el comienzo de una nueva etapa de multilateralismo y reducción de todo tipo de armamento. En el ámbito nuclear se establecieron los tratados para la Reducción de Armas Estratégicas (START I, START II y Nuevo START). En referencia a otros tipos de armas se estableció el Tratado de Reducción de Armas Convencionales (FACE/CFE), junto a otras medidas de

[8] KIMBALL, Daryl y REIF, Kingston. «The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance». *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty. Fecha de la consulta 14/12/2018.
[9] SMOLANSKY, Oles M. «Soviet Foreign Policy under Gorbachev». *Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, 2009. Disponible en: http://www.e-cultura.sapo.pt/ieei_pdf/53/OlesMSmolansky_Soviet_Foreign_Policy_under_Gorbachev. Fecha de la consulta 14/12/2019.
[10] KÜHN, Ulrich y PÉCZELI, Anna. «Russia, NATO, and the INF Treaty». *Strategic Studies Quarterly*, 2017, vol. 11, no 1, p. 69.

transparencia y confianza dentro del marco de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)[11].

El cambio de paradigma y el desarrollo de la nueva crisis

El ascenso de Vladimir Putin a la presidencia rusa cambió la orientación hacia unas tendencias geopolíticas de mayores aspiraciones[12]. En este entorno era lógico que los rusos se cuestionasen continuar dentro de un tratado en el que sentían limitadas sus aspiraciones y comprometida su seguridad. Sería en el año 2007 cuando se manifestase oficialmente la disconformidad rusa con el Tratado INF mediante las declaraciones del entonces ministro de Exteriores, Sergey Ivanov, quien reconocería que el compromiso ruso había sido un error, ya que había debilitado a su país. Igualmente, el carácter bilateral del tratado dejaba a otros Estados la capacidad de poseer este tipo de armamento, lo que se podría interpretar como una alusión a China[13].

En esta nueva situación la inseguridad rusa se incrementaba porque, tras la incorporación a la OTAN de muchos Estados de su periferia más inmediata, la superioridad en fuerzas convencionales tecnológicamente avanzadas se decantaba del lado de la Alianza Atlántica.

En el año 2008 los estadounidenses detectaron la prueba de vuelo de un misil ruso que podría incumplir el acuerdo INF. Sin embargo no le dieron excesiva importancia, posiblemente debido a que fue un hecho aislado y a que no se desplegaron misiles de este tipo en el territorio de la Federación Rusa[14]. Igualmente es probable que la Administración del presidente Obama no quisiese elevar la tensión en un periodo en que se estaba negociando el Nuevo Tratado START de armas nucleares estratégicas y en el

[11] LIGHT, Margot. «International Relations of Russia and The Comanweath of Independent States. Eastern Europe, Russia and Central Asia 2003». *Routledge*; 3rd edition. 2002, p. 8.
[12] DUGIN, Alexander. «Eurasia: La visión geopolítica de Alexander Dugin». *The Fourth Political Theory*. Disponible en: http://www.4pt.su/es/content/eurasia-la-vision-geopolitica-de-alexander-dugin. Fecha de la consulta 16/12/2018.
[13] Россия Сегодня/Rusia Hoy. «Scrapping Medium-Range Ballistic Missiles a Mistake-Ivanov-1», 07.02.2007. Disponible en: http://sputniknews.com/russia/20070207/60350944.html. Fecha de la consulta 16/12/2018.
[14] COLLINA, Tom. «Russia Breaches INF Treaty, U.S. Says». *Arms Control Association*. September 22, 2014. Disponible en: https://www.armscontrol.org/node/6451. Fecha de la consulta 16/12/2018.

que se necesitaba la cooperación de Rusia para evitar que Irán adquiriese la capacidad nuclear[15].

En el año 2010 se empezarían a elevar las tensiones diplomáticas, tras un informe estadounidense sobre los incumplimientos rusos de los tratados de no-proliferación. A este informe, el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, respondería criticando los posibles incumplimientos estadounidenses y su política de doble rasero en este sentido. En referencia al tratado INF, el ministro ruso haría alusión a que los sistemas antimisiles estadounidenses se podían incluir en la categoría de armas que no permitía el tratado[16].

Esta actitud se podría comprender en un contexto en que los rusos no se sentían nada cómodos con un tratado que les debilitaba, cuando en su periferia inmediata se había desatado la crisis de Ucrania. En un análisis más detallado se podría también observar que Rusia necesitaba incrementar sus capacidades nucleares de medio alcance frente a una China en expansión, ante la que no podía enfrentar una fuerza de bombarderos de largo alcance como la de los estadounidenses.

A principios de 2014 la discrepancia en el ámbito global entre los intereses estadounidenses y rusos era manifiesta, por lo que las posibles actividades de Rusia se hicieron públicas por el congresista Michael Turner. Los informes en los que EE. UU. se apoyaba para acusar a Rusia de violar o aprovechar las lagunas del tratado, se basaban en una reciente prueba de vuelo de un misil ruso a la que se añadían la facilidad para modificar el alcance del misil Iskander-M, el mantenimiento de la capacidad del misil de medio alcance Skorost y la fabricación del misil RS-26/Rubezh. Por último, los estadounidenses temían que los escudos antimisil y antiaéreo rusos tuviesen además la capacidad de ataque a objetivos terrestres[17].

[15] En 2010 se produjo la llamada Declaración de Teherán por la que los iraníes se proveerían de combustible nuclear a través de Brasil y Turquía. Ni los rusos estaban dispuestos a perder a un cliente y aliado como Irán, ni los estadounidenses se podían permitir el riesgo de la nuclearización del Oriente Medio. Posiblemente por estos motivos no existieron bloqueos a la resolución 1929 del Consejo de Seguridad de la ONU, por la que se impusieron sanciones a las inversiones iraníes en el ámbito nuclear.
[16] Фонд стратегической культуры/Fundación Cultura Estratégica. «Контроль над вооружениями: США продолжают нарушать свои обязательства/Control de armas, Estados Unidos siguen violando sus obligaciones», 10/08/2010. Disponible en: https://www.fondsk.ru/news/2010/08/10/10337-10337.html. Fecha de la consulta 16/12/2018.
[17] SCHNEIDER, Mark B. «Confirmation of Russian Violation and Circumvention of the INF Treaty». *National Institute for Public Policy*, Fairfax, VA, 2014, p. 3.

El escándalo saltaría en la prensa estadounidense en 2017 cuando se acusó a los rusos de poseer dos batallones de misiles de crucero 9M727/SSC8 desplegados, operativos con cuatro lanzadores por batallón y con capacidad de ser municionados varias veces. Dichos misiles estarían fuera del Tratado INF y su localización era verdaderamente difícil, debido a la movilidad de las unidades que lo poseían en dotación[18].

Figura 1: «Lanzador R-500 Iskander-K 9M728 (SS-C-7)». Fuente: Global Security.org. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/iskander-k.htm
Fecha de la consulta 19/12/2018.

En abril de 2017, EE. UU. emitiría su informe anual sobre «adhesión y cumplimiento con los compromisos y acuerdos de control de armamentos, no-proliferación y desarme» en los que se acusaba a Rusia de probar y desarrollar un misil que no cumplía con el Tratado INF y que este era un modelo diferente al R-500/SSC-7 Iskander (con alcance menor a

[18] GORDON, Michael R. «Russia Deploys Missile, Violating Treaty and Challenging Trump». *The New York Times*. Feb. 14, 2017. Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/02/14/world/europe/russia-cruise-missile-arms-control-treaty.html. Fecha de la consulta 21/12/2018.

los 500 kilómetros)[19] o al misil balístico RS-26 al que no afectaría el Tratado INF y que tendría que negociarse en el marco del Nuevo Tratado START[20].

Al informe estadounidenses respondería el Ministerio de Exteriores ruso con una nota en la que se exponía que EE. UU. había realizado acusaciones sin proporcionar evidencias, para crear una imagen negativa de Rusia. Por su parte, se atribuía a los estadounidenses el haber realizado pruebas con tecnología que se podría aplicar a misiles de medio alcance o a fabricar vehículos aéreos no tripulados de ataque. Pero la más seria acusación se basaba en el despliegue de EE. UU. de los sistemas Aegis Ashore con lanzador MK-41 en Rumanía y Polonia, debido a que estos sistemas antiaéreos podrían disparar misiles Tomahawk[21].

Figura 2: Construcción del sistema antimisil Aegis en Rumanía
Fuente: Lt. PERRIEN, Alexander/U.S. Navy, The Romania Journal, «US Mk-41 systems deployment in Romania, Poland contradicts INF Treaty – Russian official says», disponible en: https://www.romaniajournal.ro/us-mk-41-systems-deployment-in-romania-poland-contradicts-inf-treaty-russian-official-says/. Fecha de la consulta 20/12/2018.

[19] Para estudiar las características y posibilidades de empleo de este armamento se sugiere la lectura del artículo de MANRIQUE MONTOJO, Fernando. «Iskander-M la última ratio del zar». *Revista Ejército*, Num. 931. Ejército de Tierra Español 2018, pp. 24-32.
[20] US DEPARTMENT OF STATE. «2017 Report on Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments». Disponible en: https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2017/270330.htm#INF TREATY. Fecha de la consulta 18/12/2018.
[21] Министерство иностранных дел Российской Федерации, Комментарий МИД Российской Федерации в связи с опубликованием очередного доклада Государственного департамента США о соблюдении государствами соглашений в области контроля над вооружениями и нераспространения/Nota del Ministerio de Asuntos exteriores ruso en conexión con la publicación del Departamento de Estado estadounidense sobre la «adhesión y cumplimiento con los compromisos y acuerdos de control de armamentos y no-proliferación» 29.04.17. Disponible en: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2740264. Fecha de la consulta 19/12/2018.

Como en ocasiones anteriores, el contexto internacional se hacía presente en la cuestión de los misiles. Por ello, la nota rusa cargaba las tintas en contra del bombardeo encabezado por EE. UU. sobre objetivos del Gobierno sirio, apoyándose en la impunidad que les daba su escudo antimisil[22].

Aunque a principios de 2018 el presidente Trump afirmó que discutiría con el presidente Putin la «carrera armamentística que se está poniendo fuera de control», lo cierto es que esta declaración no daría los resultados esperados[23]. A este respecto, la *Nuclear Posture Review* estadounidense del año 2018 hizo un énfasis especial en la modernización de su armamento nuclear frente a la amenaza rusa.

A pesar de ello, continuarían los esfuerzos por llegar a un entendimiento. En el ámbito técnico se produciría el 16 de octubre en Ginebra la reunión anual del Tratado INF. Con posterioridad, el asesor de Trump, John Bolton, realizó un viaje a Moscú donde se entrevistaría con el presidente Putin. A pesar de los intentos, no se alcanzaron resultados concluyentes[24].

En paralelo a las negociaciones del Tratado INF, se produjeron otros acontecimientos que influirían significativamente en la posible proliferación de las armas nucleares. El 18 de octubre daría comienzo la decimosexta reunión de la comisión consultiva bilateral sobre el Nuevo Tratado START de reducción de armas nucleares estratégicas[25]. Dicho tratado, firmado en 2010, tiene un periodo de validez de 10 años con la opción de extenderlo por un máximo de otros cinco años[26].

Todos estos intentos quedarían frustrados con el anuncio del presidente Trump, el 20 de octubre, de retirarse del Tratado INF. Ante la postura estadounidense, se produjeron las

[22] Ibíd.
[23] COUNTRYMAN, Thomas M. «Can Trump and Putin Head Off a New Nuclear Arms Race?». *Arms Control Association*, Volume 10, Issue 8. August 8, 2018. Disponible en: https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2018-08/trump-putin-head-new-nuclear-arms-race. Fecha de la consulta 19/12/2018.
[24] CARROL, Olivier. «Defiant John Bolton signals no way back for arms control treaty after Vladimir Putin meeting». *The independent*. October 24, 2018. Disponible en: https://www.independent.co.uk/news/world/europe/us-russia-arms-control-treaty-john-bolton-moscow-putin-trump-inf-a8598426.html. Fecha de la consulta 21/12/2018.
[25] U.S. Mission to International Organitations in Geneva. «Media Note on Sixteenth Session of the Bilateral Consultative Commission Under the New START Treaty». Disponible en: https://geneva.usmission.gov/2018/10/19/sixteenth-session-of-the-bilateral-consultative-commission-under-the-new-start-treaty/. Fecha de la consulta 23/12/2108.
[26] Nuclear Threat Initiative. «Treaty between The United States of America and the Russian Federation on measures for the further reduction and limitation of Strategic Offensive Arms». Disponible en: https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-russian-federation-on-measures-for-the-further-reduction-and-limitation-of-strategic-offensive-arms/. Fecha de la consulta 23/12/2018.

declaraciones del viceministro ruso de Exteriores, Sergey Ryabkov, el 26 de noviembre. Para el diplomático ruso, las acusaciones estadounidenses eran infundadas y, a pesar de que la situación geopolítica había cambiado, Rusia seguía cumpliendo con lo pactado. Respecto a la fabricación del misil 9M729, este no era más que una versión mejorada del modelo Iskander-M y además sus pruebas de vuelo no habían superado los 480 kilómetros. Por el contrario, los rusos consideraban que la existencia del vehículo aéreo estadounidense Predator, en su versión ofensiva, era una clara violación del tratado. Igualmente, las pruebas de EE. UU. contra misiles balísticos y el despliegue del lanzador antiaéreo MK-41 eran para ellos violaciones evidentes del tratado[27].

Buscando alguna vía de negociación, el anuncio del presidente Trump sería matizado por su secretario de Estado, Mike Pompeo, quien daría a los rusos un plazo de 60 días a partir del 4 de diciembre para volver a lo pactado en el Tratado INF. Al parecer, la decisión estadounidense de proporcionar este plazo vendría dada por la petición de la canciller alemana, Angela Merkel, junto a otros líderes europeos, de ganar tiempo para mentalizar a las audiencias públicas de sus respectivos países al tiempo que se buscaba una última oportunidad de acuerdo[28].

Rusia llevaría la defensa de su postura ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, que rechazaría su propuesta el 21 de diciembre en un entorno global de división, donde 46 países incluyendo a los EE. UU. y Europa occidental se opondrían, los aliados de Rusia y China se mostrarían a favor con 43 votos y 78 Estados se abstendrían[29].

En este delicado momento se encuentran las conversaciones, a la espera de que nuevos acontecimientos se desencadenen a principios de febrero. A la vista de cómo se han ido desarrollando los diferentes acontecimientos, todo apunta a que el Tratado INF tiene muy

[27] РЯБКОВА Сергей, Брифинг заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации С.А.Рябкова по ситуации вокруг Договора о РСМД/Reunión informativa del Viceministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia, Sergey Ryabkov, sobre la situación en torno al Tratado INF. Москва, 26 ноября 2018. Disponible en: www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3420936?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU. Fecha de la consulta 22/12/2018.
[28] BIRNBAUM Michael y HUDSON John. «Trump administration gives Russia an ultimatum on Cold War-era arms treaty». *The Washington Post*. December 4. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/world/trump-administration-gives-russia-60-days-to-comply-with-inf-treaty-or-the-us-will-move-to-withdraw/2018/12/04/64c5bec2-f74a-11e8-8642-c9718a256cbd_story.html?noredirect=on&utm_term=.7ef64937a082. Fecha de la consulta 20/12/2018.
[29] MUÑOZ, Eduardo. «Asamblea General de la ONU rechaza la resolución de Rusia sobre el Tratado INF». *Russia Today*. 21 dic. 2018. Disponible en: https://actualidad.rt.com/actualidad/299797-asamblea-onu-rechazar-resolucion-rusia-inf. Fecha de la consulta 23/12/2018.

pocas posibilidades de prosperar en los términos en los que actualmente se encuentra redactado.

La componente asiática y la derivada nuclear europea

En las primeras negociaciones del Tratado INF, hay un aspecto que no se debe obviar: mientras que los soviéticos querían limitar las conversaciones al territorio europeo, los estadounidenses insistían en que el tratado debía poseer carácter global. Esto ha ocasionado que al no ser China parte firmante del tratado, haya desarrollado una importante capacidad de misiles de alcance intermedio como una estrategia de anti-acceso/denegación de área (A2/AD) y disuasión nuclear[30]. Como consecuencia de este desarrollo, China sería capaz de alcanzar las bases y buques estadounidenses del Pacífico occidental desde su territorio continental[31].

Esta evolución ya constituía una fuente de preocupaciones para los estadounidenses al menos desde 2011, cuando el actual asesor presidencial, John Bolton, afirmaba que las unidades de la armada estadounidense se encontraban en el «punto de mira» de los chinos. Por este motivo, los EE. UU. deberían forzar la inclusión de China en el Tratado INF o en caso contrario abandonarlo[32].

La doctrina militar china podría contemplar blancos a batir sobre Taiwán y la denegación del mar de la China a EE. UU. Ante esta posibilidad, los estadounidenses necesitarían dotarse de una capacidad de diferentes alcances para destruir blancos chinos con mayores posibilidades que las armas convencionales de las que actualmente disponen, por lo que tendrán necesariamente que abandonar el Tratado INF. Es muy posible que ante estas posturas enfrentadas se produzca una carrera armamentística en el Pacífico

[30] OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. «Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2017». *Annual Report to Congress*. 2017, p. 49.
[31] SAYERS, Eric. *The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty and the Future of the Indo-Pacific Military Balance.* Disponible en: https://warontherocks.com/2018/02/asia-inf/. Fecha de la consulta 19/12/2018.
[32] Informe Semanal de Política Exterior. «La 'gran muralla de arena' china». *Estudios de Política Exterior*, n.º 1105. 5 de noviembre de 2018, p. 3. Una fuente de preocupación para los estadounidenses es que los misiles antibuque YJ-12B (supersónico), Dongfeng-26 y DF-21d carrier killer podrían destruir sus portaaviones en alta mar. Los dos últimos modelos no cumplirían el Tratado INF y si se lanzasen desde alguna de las islas artificiales que China construye con ahínco entre los archipiélagos de las Paracell y las Spratley, aumentarían aún más su capacidad de negación de la mar a la Armada estadounidense. Por su parte, las versiones más desarrolladas del misil balístico DF-3, con capacidad nuclear, serían capaces de alcanzar blancos en los territorios continentales e islas que rodean el mar de la China.

occidental, que incluso pueda arrastrar consigo a los Estados aliados de una y otra potencia, poniendo a prueba sus respectivas credibilidades mundiales[33].

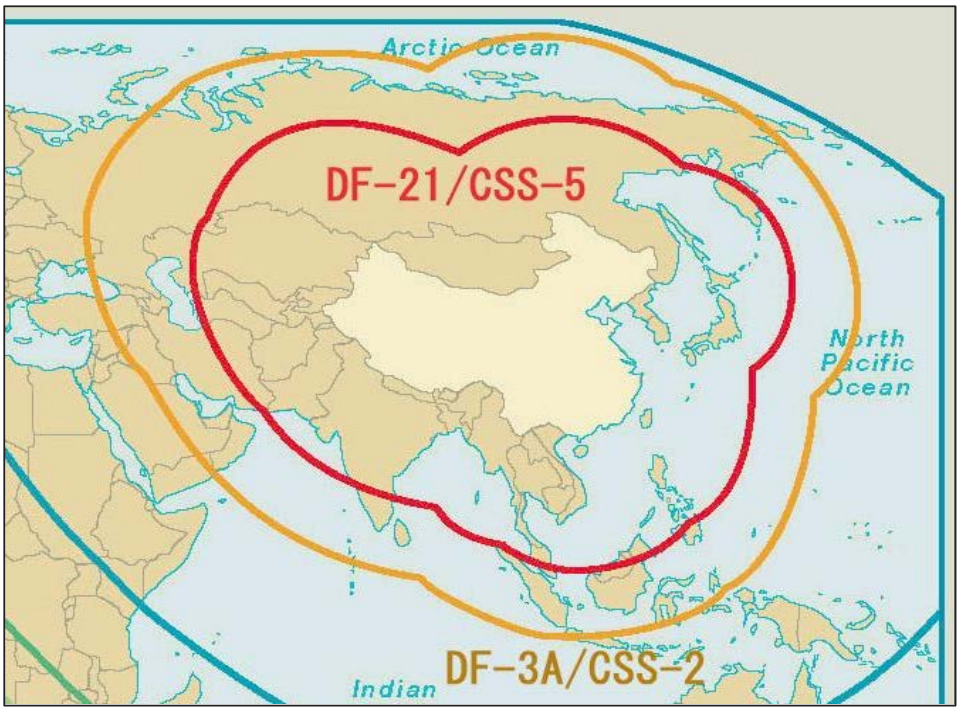


Figura 3: Alcance de los misiles chinos con distancias inferiores a los 5.500 kilómetros
Fuente: LEVINE, Nathan. «Why America Leaving the INF Treaty is China's New Nightmare», The National Interest, disponible en: https://nationalinterest.org/blog/buzz/why-america-leaving-inf-treaty-chinas-new-nightmare-34087. Fecha de la consulta 26/12/2018.

La delicada situación en Asia tiene repercusiones inmediatas en el territorio europeo, ya que la necesidad de los estadounidenses de compensar el poder de China abre una posibilidad al presidente Putin para equilibrar sus fuerzas en Europa.

Las fuerzas militares rusas actualmente poseen aproximadamente la mitad del tamaño que las soviéticas antes del final de la Guerra Fría, en un contexto en el que los rusos ven a la *Enhanced Forward Presence* de la OTAN como una amenaza en torno a su territorio desde Polonia y las repúblicas bálticas. La opción del presidente Putin, con una clara desventaja en el campo convencional, pasaría por una apuesta por las armas

[33] KUO, Mercy A. «US Withdrawal From INF Treaty: Impact on China». *The Diplomat*, November 06. 2018. Disponible en: https://thediplomat.com/2018/11/us-withdrawal-from-inf-treaty-impact-on-china/. Fecha de la consulta 26/12/2018.

nucleares de carácter no estratégico que le proporcionaría la capacidad de escalar y desescalar un conflicto para el que no tienen los aliados en el teatro europeo[34].

Los países europeos más cercanos a Rusia, encabezados por Polonia, ven que la intención rusa es la creación de un orden mundial diferente, en lo que denominan un «acuerdo entre potencias». Dada la debilidad que perciben los polacos en el flanco este de la OTAN, Rusia constituye una «amenaza directa» para Polonia y los países de la región[35].

Para Polonia el escenario previsible es que «Rusia podría provocar un conflicto regional y arrastrar a este a uno o varios Estados de la OTAN». A esto habría que añadir la capacidad de resiliencia rusa, basada en un amplio programa de modernización tecnológica de armamento, un intensivo adiestramiento militar y una priorización en el presupuesto de defensa[36]. A la vista del mal cariz que están tomando los conflictos abiertos en el este de Europa, los Estados más próximos a estos buscan con desasosiego la protección estadounidense. De esta manera se entienden los despliegues de sistemas antimisil en Estados como Rumanía o Polonia, dotadas con el sistema Patriot y el Aegis en territorio rumano y posiblemente en un próximo futuro en Polonia[37]. Entretanto se ha barajado complementar las diferentes capas superpuestas de sistemas antimisil con el despliegue estadounidense en Alemania del Terminal High Altitude Area Defense (THAAD). Aunque esta idea surgió tras la retirada estadounidense del acuerdo nuclear del grupo P5+1 con Irán, lo cierto es que el alcance de los misiles iraníes dista mucho más de Europa que el de los rusos. En este sentido el general Curtis Scaparrotti, comandante supremo aliado en Europa de la OTAN (SACEUR), se ha mostrado partidario de buscar mayores fuerzas para disuadir a Rusia[38]. Igualmente, el Reino Unido ha cerrado filas junto a su aliado norteamericano, posicionándose el secretario

[34] GILES, Keir. «Asswssing Russia´s Reorganized and Rearmed Military». *Carnegie Endowment for International Peace*. Washington D. C.: 2017, pp. 4, 11 y 12.
[35] MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE POLONIA. «Koncepcja Obronna Rzeczypospolitej Polskiej/El Concepto de Defensa de la República de Polonia». *Ministerio de Defensa Nacional*. Mayo de 2017, p. 21.
[36] *Op. cit.*, p. 22.
[37] GOCLOWSKI, Marcin y KELLY, Lidia. «Poland says U.S. missile shield site delayed until 2020». *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-poland-defence-usa/poland-says-u-s-missile-shield-site-delayed-until-2020-idUSKBN1GY2RE. Fecha de la consulta 27/12/2018.
[38] SHALAL, Andrea. «Exclusive: U.S. military looking at deploying anti-missile system in Germany – sources». *Reuters*. June 1, 2018. Disponible en: https://uk.reuters.com/article/uk-germany-usa-military-exclusive/exclusive-u-s-military-looking-at-deploying-anti-missile-system-in-germany-sources-idUKKCN1IX4G6. Fecha de la consulta 27/12/2018.

A la vista del mal cariz que están tomando los conflictos abiertos en el este de Europa, los Estados más próximos a estos buscan con desasosiego la protección estadounidense. De esta manera se entienden los despliegues de sistemas antimisil en Estados como Rumanía o Polonia, dotadas con el sistema Patriot y el Aegis en territorio rumano y posiblemente en un próximo futuro en Polonia[39]. Entretanto se ha barajado complementar las diferentes capas superpuestas de sistemas antimisil con el despliegue estadounidense en Alemania del Terminal High Altitude Area Defense (THAAD). Aunque esta idea surgió tras la retirada estadounidense del acuerdo nuclear del grupo P5+1 con Irán, lo cierto es que el alcance de los misiles iraníes dista mucho más de Europa que el de los rusos. En este sentido el general Curtis Scaparrotti, comandante supremo aliado en Europa de la OTAN (SACEUR), se ha mostrado partidario de buscar mayores fuerzas para disuadir a Rusia[40]. Igualmente, el Reino Unido ha cerrado filas junto a su aliado norteamericano, posicionándose el secretario de Defensa británico, Gavin Williamson, quien afirma que Rusia se burla del Tratado INF[41].

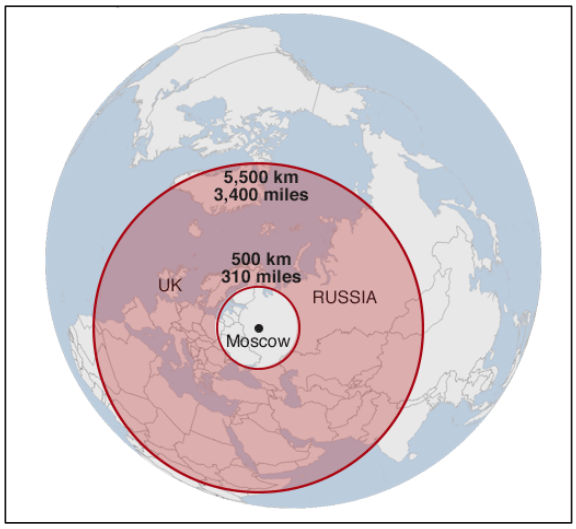


Figura 4: Alcances no permitidos por el tratado INF desde territorio ruso
Fuente: BBC, INF treaty: «Russia 'will respond' to new US missiles in Europe». October 24, 2018. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-45971537. Fecha de la consulta 26/12/2018.

[39] GOCLOWSKI, Marcin y KELLY, Lidia. «Poland says U.S. missile shield site delayed until 2020». *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-poland-defence-usa/poland-says-u-s-missile-shield-site-delayed-until-2020-idUSKBN1GY2RE. Fecha de la consulta 27/12/2018.
[40] SHALAL, Andrea. «Exclusive: U.S. military looking at deploying anti-missile system in Germany – sources». *Reuters*. June 1, 2018. Disponible en: https://uk.reuters.com/article/uk-germany-usa-military-exclusive/exclusive-u-s-military-looking-at-deploying-anti-missile-system-in-germany-sources-idUKKCN1IX4G6. Fecha de la consulta 27/12/2018.
[41] WEMER, David A. «The INF Treaty: What it Means and Why the United States is Leaving». *Atlantic Council*. October 22, 2018. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-inf-treaty-what-it-means-and-why-the-united-states-is-leaving. Fecha de la consulta 27/12/2018.

Conclusiones: las posibles consecuencias para el futuro

El régimen de no-proliferación nuclear hace ya tiempo que está sufriendo daños que podrían derivar en una situación global y particularmente europea, similar a la de la pasada Guerra Fría. El primer paso hacia el desencuentro nuclear pudo haber sucedido cuando EE. UU. se retiró del Tratado Anti Misiles Balísticos (ABM) tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Quizás en aquel entonces se podría haber buscado otra solución, ya que a una Rusia debilitada militar y económicamente no le quedaban más opciones que mantener una suficiente disuasión nuclear o investigar en armas disruptivas, como podrían ser las ciberarmas o los misiles hipersónicos[42].

Todos los datos apuntan a que el segundo paso, constituido por el fin del Tratado INF, tiene todos los visos de hacerse realidad. Esta situación forzaría a desplegar en el territorio europeo los misiles actualmente prohibidos. También habrá que tener en cuenta el incremento de tensión en el mar de la China y en un futuro el territorio asiático lindante con Rusia.

En caso de que se produzca el citado despliegue, este arrastraría tras sí el emplazamiento de sistemas antimisil, de los que el comienzo podrían ser los escudos antimisiles de Rumanía y Polonia, que se podrían extender por todo el territorio europeo y que debería estar compuesto por una superposición de diferentes sistemas en cuanto alcances y características. El redespliegue de la OTAN hacia la amenaza del este posiblemente obligaría a EE. UU. a reforzar su presencia en Alemania donde, en virtud de los acuerdos suscritos con dicho Estado, tiene la capacidad de incrementar su contingente.

Es probable que la desaparición del tratado lleve a una proliferación de armamentos de otras características, como las ya descritas armas hipersónicas u otras de tipo convencional, como bien podría ser la artillería de largo alcance en los ejércitos

[42] RITTER, Mario. «US Reacts to Russian Test of Hypersonic Weapons». *VOA News*. December 28, 2018. Disponible en: https://learningenglish.voanews.com/a/us-reacts-to-russian-test-of-hypersonic-weapons/4720305.html. Fecha de la consulta 29/12/2018. A finales de diciembre, tras la prueba del misil hipersónico Zircon, el presidentye Putin declararía que este dispositivo garantizará la seguridad de los rusos durante muchos años, ya que nada le puede detener. La reacción del Departamento de Defensa estadounidense ha sido declarar que, aunque EE. UU. ha sido el líder en este tipo de tecnologías no había considerado incorporarla a sus sistemas de armas. La creación de armas hipersónicas ha creado un desequilibrio que tendrá que ser gestionado adecuadamente por los estadounidenses.

terrestres, ya que en el interior del territorio continental no se podría contar con los apoyos de las armadas y no siempre se dispondría del apoyo de las fuerzas aéreas.

En Europa occidental es muy posible que se abran agrios debates que dividan a las opiniones públicas sobre la necesidad de emplazar de nuevo asentamientos de misiles en sus territorios nacionales. Este previsible escenario deberá ser muy tenido en cuenta por los Gobiernos de los Estados aliados, que tendrán que explicar claramente a sus ciudadanos el nuevo contexto de seguridad en el que se encuentren. Además, habrá que tener en consideración el nuevo entorno de «guerra de la información» al que puede estar expuesta la población civil. En caso contrario, se podría presentar una situación parecida a la referida anteriormente, en la que el canciller Schmidt tuvo que abandonar el Gobierno alemán en 1981.

A pesar del mal cariz que se prevé que puedan ocasionar los dos pasos anteriores, el tercer paso, constituido por la negociación del Nuevo Tratado START, podría desembocar en una situación aún mucho peor[43]. Este tratado deberá ser discutido en un ambiente de desavenencia entre EE. UU. y Rusia y en un entorno global de incertidumbre, teniendo en cuenta que las conversaciones deberán desarrollarse en un futuro próximo, ya que lo acordado en 2010 expira en febrero de 2021[44].

La anterior negociación del Nuevo START, en el año 2010, fue una fuente de enfrentamiento entre demócratas y republicanos en el Congreso estadounidense. Tras las elecciones de 2018, esta cámara posee mayoría demócrata, pero hay que tener en cuenta que la renovación del tratado necesitaría el apoyo de los dos tercios de los congresistas.

No obstante, existiría una «válvula de alivio» debido a la posibilidad de extender el tratado otros cinco años por ambos presidentes, sin la aprobación expresa del Congreso o la Duma. Ante esta posibilidad, el presidente Putin podría optar por la extensión del tratado buscando su beneficio, debido a que Rusia se encuentra dentro de los límites de lo pactado[45]. Sin embargo, la extensión sería perjudicial para los estadounidenses, ya

[43] KIMBALL, Daryl G. «INF Termination Is Bad, but It Could Get Worse». *Arms Control Association*. November 1, 2018. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2018-11/focus/inf-termination-bad-could-get-worse. Fecha de la consulta 31/12/2018.
[44] US DEPARTMENT OF STATE. *New START Treaty Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*. Disponible en: https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/164722.htm. Fecha de la consulta 29/12/2018.
[45] ARMS CONTROL ASSOCIATION. *Russian Strategic Nuclear Forces Under New START*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/factsheets/Russian-Strategic-Nuclear-Forces-Under-New-START. Fecha de la consulta 29/12/2018.

que solo ellos tendrían que reducir su arsenal nuclear estratégico, por lo que el presidente Trump difícilmente la aceptaría[46].

Casi en paralelo con la negociación del Tratado START, otro nuevo paso en el aumento de la tensión podría ser la revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear, cuya próxima conferencia se encuentra programada para el año 2020. Teniendo en cuenta que en 2017 la propuesta del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares fue un fracaso, es posible que el TNP se encuentre en una situación muy delicada debido a que su espíritu se basa en los intereses de los Estados parte[47].

Pese a las malas previsiones que se vislumbran para el régimen de no-proliferación nuclear, deben continuar los esfuerzos en fomentar la vuelta a los respectivos tratados. En este sentido la Estrategia de Seguridad Nacional española es muy explícita, citando como una de sus líneas de acción para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, el «promover y potenciar el multilateralismo eficaz y el cumplimiento de los compromisos».

Sobre la base de esta línea de acción parece oportuno buscar en un contexto internacional la posible solución a los tratados en el entendimiento de que, si una vez se consiguieron sus objetivos, se pueden volver a conseguir de nuevo. En consonancia, la primera preocupación debería ser impedir la extensión del problema a otros escenarios. Por ello, debería ser un objetivo prioritario evitar la nuclearización del Oriente Medio, después de la retirada estadounidense del Acuerdo P5+1[48].

Igualmente parece prioritario salvar el Tratado INF para crear un clima de entendimiento en las futuras negociaciones de los siguientes tratados, por lo que deberían establecerse una serie de canales múltiples de comunicación en todos los niveles, incluyendo los

[46] ARMS CONTROL ASSOCIATION. *U.S. Strategic Nuclear Forces Under New START*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/factsheets/USStratNukeForceNewSTART. Fecha de la consulta 29/12/2018.
[47] HERRERA, ALMELA, Manuel Francisco. «El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares: ¿es realmente necesario?». *Documento de Opinión IEEE 104/2018*, p. 8. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO104_MANHER-Nuclear.pdf. Fecha de la consulta 29/12/2018.
[48] Se ha mencionado este tema sin profundizar en él para mantener el hilo conductor del presente artículo. No obstante, el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) mantiene una línea de investigación donde se aborda este problema. Para mayor información se recomienda la lectura de: CASTRO TORRES, José Ignacio. «Las negociaciones con Irán después del 4 de noviembre: nuevas cartas para una vieja partida». *Documento de Análisis IEEE 36/2018*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA36-2018_Negociar_con_Iran_despues_del_04NOV_JICT.pdf. Fecha de la consulta 30/12/2018.

aspectos políticos, diplomáticos, militares, tecnológicos e incluso sociales, para abordar el tema desde el llamado «enfoque integral».

Para ello, se deberían abandonar las posturas extremas y ver qué aspectos consideran ambas partes que pueden ser constitutivas de la violación del tratado. Un requisito clave es la verificación del alcance del misil 9M729, ya que EE. UU. afirma que no cumple el tratado, mientras que Rusia mantiene que se encuentra dentro de los límites de este. Puesto que ambos se atribuyen la razón, se debería abordar el tema con transparencia en el marco de la SVC y en el caso de que no se cumpliesen las especificaciones requeridas, retirar o modificar el citado misil. Por su parte, los estadounidenses deberían proponer una oferta atractiva para disipar los temores rusos. Una posible opción vendría de la mano de la modificación del diseño de los lanzadores de los sistemas antimisil para que en ningún caso pudieran emplear misiles Tomahawk.

Si se consiguiese salvar el Tratado INF es muy posible que pudiera existir una vía de acuerdo para evitar la proliferación de armas nucleares en el mundo y, sobre todo, en el teatro europeo. Se deberá prestar una especial atención a la evolución de los acontecimientos a partir del mes de febrero de 2019 y, a la vista de los resultados, plantear una serie de iniciativas para todos los europeos. Independientemente de las ya referidas, en el ámbito militar habría que estudiar el refuerzo de las capacidades de defensa antimisil y la posibilidad de destruir blancos con precisión y a una gran distancia. El tiempo dirá en qué dirección se decantarán las posturas que hoy en día se hayan encontradas.

*José Ignacio Castro Torres**
COR. ET. INF. DEM
Doctor en Estudios de Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

03/2019 23 de enero de 2019

Jesús Díez Alcalde

África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta

África 2019: la expansión de la amenaza yihadista y la urgencia de ponderar la respuesta

Resumen:

«En el inmediato sur de Europa, el extremismo violento a favor de una pretendida yihad continúa su alarmante expansión, lejos de la atención mediática que merece. En los últimos años, el derrocamiento de Gadafi y el declive de Dáesh en Oriente Medio han sido determinantes para convertir el norte y la franja saheliana de África en santuario de grupos extremistas empeñados en dinamitar toda esperanza de futuro para millones de africanos y en desestabilizar el orden internacional. Más allá de sus terribles cifras de víctimas mortales –43.000 entre 2009 y 2017, según Naciones Unidas–, esta lacra violenta está reventando cualquier atisbo de seguridad y desarrollo; a pesar del incontestable –pero no suficiente– apoyo internacional desplegado en el continente vecino»[1].

Palabras clave:

África, yihadismo, Libia, Mali, Nigeria, Somalia, seguridad, desarrollo y gobernanza.

[1] DÍEZ ALCALDE, J. «Yihadismo en África, y la distancia que no aleja». *El Periódico*, 26/12/18. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/opinion/20181226/articulo-opinion-jesus-diez-alcalde-yihadismo-en-africa-y-la-distancia-que-no-aleja-terrorismo-al-qaeda-mali-libia-respuesta-militar--7208817. Fecha de consulta: 15/01/19.

Africa 2019: Urgently rethinking the response to the expanding threat of jihadism

Abstract:

«On the southern flank of Europe, violent extremism for a supposed jihad continues its expansion, far from the media attention it deserves. In recent years, the overthrow of Gaddafi and the decline of Da'esh in the Middle East have been decisive in turning the North of Africa and the Sahelian region into sanctuaries of extremist groups which are dynamiting any hope for the future for millions of Africans and destabilizing the International Order. Beyond its terrible figures of fatalities –43,000 between 2009 and 2017, according to the United Nations–, this powerful plague is bursting any hint of security and development. All of this despite the incontestable, but not enough, international support deployed in the African continent».

Keywords:

Africa, jihadism, Libya, Mali, Nigeria, Somalia, security, development and governance.

África: escenario preferente para la yihad global

En África, fundamentalmente en el norte y la franja saheliana, el radicalismo violento ligado a la causa yihadista se sigue expandiendo, y esta amenazante realidad apenas suscita una escasa atención mediática y una limitada preocupación fuera de las fronteras africanas, a pesar de tratarse de una amenaza global. Según el índice *Fund for Peace*[2], esta inmensa región africana es la zona que enfrenta más riesgos y la más inestable del mundo, y de ella forman parte los países más frágiles y vulnerables a la violencia. En este contexto, no es casual que en todos ellos se concreten los condicionantes que incitan a la conflictividad: Estados débiles y corruptos, pobreza y subdesarrollo endémicos, así como sociedades divididas por ancestrales reivindicaciones o por cuestiones étnicas, religiosas o geográficas.

Así, cuando se examinan los parámetros que sustentan y alientan el terrorismo, además de la imposición virulenta de una pretendida yihad, la violencia o la exclusión política de los gobiernos hacia sus poblaciones cobra más fuerza como pretexto de la gran mayoría de los extremistas, que –muchas veces, por mero pragmatismo– han abrazado el terrorismo yihadista como táctica contra regímenes políticos represivos o incapaces de atender las demandas de sus sociedades. Incluso, las poblaciones locales lo han convertido en un modo de subsistencia o supervivencia, hastiadas de vivir en la frustración, la injusticia y la falta de expectativas vitales. Y, envolviendo este escenario, la relación entre el crimen organizado y el terrorismo se hace cada vez más estrecha: una circunstancia que, además de permitir la financiación de su sinrazón violenta, está debilitando cada vez más la estatalidad, sustenta la captación de afiliados a la causa –y su consiguiente radicalización–, y se convierte en el mejor «avalista» de la persistencia y la resiliencia del creciente extremismo en África.

Con estos parámetros –en el excelente caldo de cultivo que suponen los espacios vacíos de poder y de justicia, y plagados de corrupción y desigualdad social–, las dos principales redes yihadistas del mundo –fundamentalmente Al Qaeda, y en mucho menor medida Dáesh– han extendido sus tentáculos y sus ataques sobre el continente africano, y cada vez enfrentan su rivalidad estratégica en más países para conseguir el objetivo que pretenden sus dirigentes: la imposición del rigorismo salafista. Si en la década de los

[2] *Fragile State Index 2017, Fund for Peace*. Disponible en: http://fundforpeace.org/fsi/2017/05/14/fragile-states-index-2017-annual-report/. Fecha de consulta: 15/01/19.

noventa el germen de la yihad en África se gestó en Argelia, la presión militar de sus fuerzas de seguridad provocó que los yihadistas huyeran al norte de Mali, donde fundaron Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) en 2007. Años después, a partir de 2011, las mal llamadas Primaveras Árabes en el norte africano y el saqueo de las armas de los arsenales libios tras el derrocamiento del régimen de Gadafi fueron la espita final que provocó la propagación y el fortalecimiento del yihadismo al sur del Magreb, y generó así un inmenso frente de inestabilidad política y de violencia terrorista que se ha convertido en una dramática realidad en el África subsahariana.

En la actualidad, África ocupa el espacio central y más fértil de la nueva deriva de la yihad global, hasta convertirse en la región del mundo donde más rápido ha proliferado esta brutal y difusa amenaza, agravada aún más como consecuencia del constatado declive del apocalíptico «califato» de Abu Bakr al-Baghdadi en Irak y Siria. Si bien la letalidad ha descendido en cifras globales desde 2014 en el continente africano, según el Índice de Terrorismo Global 2018[3], la tendencia de la amenaza yihadista está marcada por el incremento del número y la entidad de los grupos extremistas, con una impronta cada vez más local y anclada a reivindicaciones étnicas; por la prevalencia de las filiales de Al Qaeda, con más de 9.000 militantes en el Magreb y el Sahel en 2018; por la expansión de sus zonas de actuación, debido al descontrol de las porosas fronteras nacionales; y, finalmente, por la mayor complejidad de sus atentados, cada vez más organizados y cruentos. Como evidencia de este grave declive, hoy la mitad de los países con mayor incremento del terrorismo en el mundo están localizados en África, que –desde 2002– ya acumula más de 40.000 personas asesinadas por las zarpas de una pretendida yihad[4].

Al tiempo que se expande el extremismo salafista, se sigue incrementando la cooperación internacional y las estrategias nacionales y regionales para frenarla. Sin embargo, y a tenor de la situación en los principales focos del yihadismo en África, esta reacción –centrada fundamentalmente en el imprescindible, pero no suficiente, ámbito de la seguridad– no parece suficiente, ni tampoco ha dado los resultados que esperaban millones de africanos hastiados de sufrir tanto fanatismo. Ante este panorama, 2019

[3] *Global Terrorism Index 2018. Institute for Economics and Peace (IEP)*. November 2018. Disponible en: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf. Fecha de consulta: 15/01/19.
[4] Ibídem.

vuelve a ser un año crucial para erradicar el terrorismo en África. Pero de poco servirá el esfuerzo si, de una vez por todas, no se atiende a las razones profundas que subyacen en la capacidad de reclutamiento, adoctrinamiento y financiación del yihadismo; y, de forma urgente, se ponderen las estrategias de respuesta para que contemplen medidas que no solo pretendan la necesaria protección de las poblaciones africanas, sino que asienten las bases para su desarrollo y la buena gobernanza de sus vidas.

Libia: el caos político alimenta el yihadismo

El devenir del norte de África –la mayor proveedora mundial hacia el exterior de radicales islamistas[5], cuyo retorno desde Oriente Medio era muy predecible– sigue marcado y condicionado por el desgobierno libio, cuya repercusión en el continente europeo crecerá de forma exponencial mientras no se aplaque el declive nacional. Tras la caída del régimen del dictador Gadafi en 2011, y trascurridos más de siete años, hay pocas evidencias –y tampoco voluntad– de que el país pueda entrar en la senda de la reconstrucción estatal. Un desafío siempre amenazado por la rivalidad y la bicefalia política –con el débil Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) en Trípoli enfrentado a la Cámara de Representantes en Tobruk–, y también por la violencia de una amalgama de grupos armados y milicias islamistas leales a Al Qaeda o a Dáesh, que luchan por ocupar los vacíos de seguridad y poder creados en el extenso territorio libio.

A pesar de haber sido expulsados de las principales ciudades de la costa libia –la última, Derna en abril de 2018–, los yihadistas siguen escondidos entre las poblaciones ribereñas o se refugian en la región de Fezán –el mayor *hub* del extremismo en África– para eludir las continuas ofensivas del Ejército Nacional Libio del general Haftar –el prócer militar para los políticos de Tobruk– y los ataques de las milicias leales al GNA. Sin embargo, los extremistas preservan una importante capacidad de atentar, que se concentra ahora en las débiles instituciones oficiales en Trípoli. El pasado 26 de diciembre, el Ministerio de Exteriores se convirtió en el último objetivo gubernamental de los grupos yihadistas –en esta ocasión, vinculados a Dáesh–, que volvió a patentizar la

[5] Según *International Crisis Group (ICG)*, más de 8.000 magrebíes –6.000 desde Túnez– se han unido a la lucha de Dáesh en Irak y Siria, especialmente a partir de 2013. *How the Islamic State Rose, Fell and Could Rise Again in the Maghreb*. *ICG*, 24/07/17. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/178-how-islamic-state-rose-fell-and-could-rise-again-maghreb. Fecha de consulta: 15/01/19.

inseguridad y el caos que impera en Libia: «hemos sido consumidos por nuestras propias luchas internas y rivalidades –reconocía el ministro del Interior, Fathi Bashagha–, y por eso no tenemos fuerzas de seguridad oficiales que estén bien equipadas y entrenadas para prevenir estos ataques»[6].

Sin embargo, y a pesar del ingente esfuerzo de Naciones Unidas para solventar la lacerante rivalidad política, por el momento hay pocas esperanzas de que la reconciliación nacional y unas nuevas elecciones generales –contempladas en el programa de transición acordado en Srijat (Marruecos) a finales de 2015– se materialicen en un futuro cercano. Una situación de inestabilidad que, si no se ataja a través de un diálogo cierto e inclusivo, incrementará la influencia del extremismo violento entre la población libia y, con ello, la probabilidad de que muchos jóvenes abracen la violencia como una opción para reclamar más atención y mayores expectativas de vida. De prevalecer esta realidad, es muy probable que los yihadistas de ambas facciones recuperen fuerza y capacidad para reconquistar el territorio perdido, e incluso –aunque todavía mantienen su enfrentamiento táctico e ideológico– que puedan unirse para borrar cualquier atisbo de futuro pacífico en Libia y, por extensión, para impedir la estabilidad de todo el Magreb.

Mali: epicentro yihadista del Sahel

En el África subsahariana, el recóndito y desértico norte maliense se ha convertido en el mayor proveedor de yihadismo. Las milicias extremistas han abandonado su confinamiento en esta región para proyectar su violencia hacia los países limítrofes: Burkina Faso, Níger o Costa de Marfil. Y, dentro de las fronteras malienses, siguen dinamitando el contexto político y social, apuntalado por el incumplido Acuerdo de Paz firmado en 2015 entre los rebeldes tuaregs y el Gobierno de Bamako, el cual tampoco se percibe como la solución definitiva a la grave crisis que reventó la gobernanza, la seguridad y la convivencia en el país en 2012.

En 2013, al inicio de su primer mandato, el presidente Ibrahim Boubacar Keita prometió poner fin a la crisis rebelde y acabar con la afrenta violenta del yihadismo en la región

[6] *Libya: 3 dead in attack on foreign ministry building in Tripoli. Aljazeera*, 28/12/18. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2018/12/gunmen-attack-libya-foreign-ministry-headquarters-tripoli-181225084232649.html. Fecha de consulta: 15/01/19.

norteña. Desde entonces, sobre el terreno ha contado con el apoyo de las fuerzas francesas (actualmente, unos 3.000 militares) y de los 15.000 cascos azules de la Misión de Naciones Unidas para Mali (MINUSMA). Sin embargo, el estancamiento político, junto con la incapacidad de asentar la administración estatal y la desaparición de los servicios más básicos (sanidad, educación y justicia, entre otras) en las zonas más castigadas por la violencia, han provocado que el esfuerzo militar y policial se haya demostrado claramente insuficiente; además de convertirse, en muchas ocasiones, en el mejor acicate y en terreno muy fértil para la propagación de la amenaza terrorista.

Ahora, tras su reelección para un segundo mandato en agosto de 2018, Keita enfrenta una lacra yihadista mucho más atomizada y extendida territorialmente que hace cinco años, a pesar del descenso de su letalidad desde 2015. En marzo de 2017, los principales grupos extremistas leales a Al Qaeda[7] anunciaron su pragmática e interesada alianza extremista *Jamaat Nusrat Al Islam wa Al Muslimin* (JNIM/Frente de Apoyo al Islam y a los Musulmanes)[8] que, bajo el proclamado liderazgo del yihadista tuareg Iyad Ag Gahli, intenta consolidar su supremacía en el liderazgo de la yihad africana frente a la expansión de Dáesh en la franja saheliana, sumar fuerzas frente a la presión local e internacional y, además, recuperar su pernicioso ascendiente entre la población como «únicos garantes» de su seguridad y su subsistencia frente a la ausencia del Estado. Aunque esta coalición del terror no ha anulado la autonomía local de los distintos grupos extremistas que la conforman, la principal amenaza es su fortaleza como «banderín de enganche» y coordinador regional de la yihad de Al Qaeda, además de su creciente capacidad de catalizar los enfrentamientos tribales para unir partidarios a su causa.

Con el propósito de seguir aumentando su «ascendiente» sobre los grupos yihadistas en la región, Iyad Ag Gahli persigue que se una a su mesnada terrorista la milicia fulani Ansarul Islam que, desde su fundación en diciembre de 2016, se refugia en los bosques de Mondoro en la frontera septentrional de Burkina Faso. Un país que, desde que Christián Kaboré llegase a la presidencia a finales de 2015, se ha convertido en el objetivo más persistente de los grupos yihadistas basados en Mali. Allí, a lo largo de

[7] En el momento de su fundación, esta coalición yihadista estaba formada por los grupos yihadistas Al Qaeda del Magreb Islámico, Ansar Dine, el Movimiento para la Unicidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y el Frente de Liberación de Macina.

[8] JOSCELYN, T. *Analysis: Al Qaeda groups reorganize in West Africa. FDD,s Long War Journal*, 13/03/17. Disponible en: http://www.longwarjournal.org/archives/2017/03/analysis-al-qaeda-groups-reorganize-in-west-africa.php. Fecha de consulta: 15/01/19.

2018, la violencia extremista se ha focalizado en las fuerzas policiales, se propaga cada vez más hacia la región oriental del país –una zona olvidada por el poder central y pasto del crimen organizado– y, en marzo, regresó a la capital Ouagadougou, donde JNIM perpetró un ataque complejo contra la embajada de Francia y el cuartel general de las Fuerzas Armadas burkinesas, que dejó al menos 30 muertos[9]. En el arranque de 2019, los sucesivos atentados terroristas en las provincias limítrofes con Mali ya se han cobrado más de medio centenar de víctimas mortales y ha obligado al Parlamento nacional a extender por seis meses el estado de emergencia en toda la región norteña[10].

Además de su expansión a través de las porosas fronteras nacionales, en los últimos años los grupos yihadistas asentados en Mali han hecho fuertes en las zonas rurales del norte y centro del país, donde también han conseguido atraer –con la creación de milicias locales– el apoyo de los pueblos agrícolas y ganaderos que, sin abandonar sus ancestrales enfrentamientos, han encontrado en la yihad un pretexto para reivindicar sus derechos sobre las tierras de labranza y pastoreo. En particular, y como señalan los analistas Benjaminsen y Ba, «los pastores peuls (fulanis) parecen apoyar la causa yihadista por su discurso antiestatal y antiélite, y porque cada vez están más hastiados de un Estado depredador y corrupto, que les ha impuesto su propio modelo de desarrollo»[11], nefasto para las poblaciones rurales.

Otro factor pernicioso para la seguridad maliense –y, por extensión, de toda la región saheliana– es el fortalecimiento del vínculo entre los narcotraficantes y la violencia armada, que ha acrecentado la financiación de los grupos extremistas y que dificulta aún más la implementación del acuerdo de paz de 2015. En muchas ocasiones, esta colaboración criminal ha crecido gracias a la connivencia perversa de muchas autoridades locales con el crimen organizado; y también por las limitadas e ineficaces medidas estatales para erradicarlo. Si bien hasta 2012 la relación entre el yihadismo y el tráfico de drogas –una práctica prohibida en el ideario salafista– era muy limitado en el norte de Mali, todo indica que, como reconoce *International Crisis Group*, «los militantes

[9] *At least 30 dead as French embassy comes under attack in Burkina Faso. The Telegraph*, 02/03/18. Disponible en: https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/02/least-30-dead-french-embassy-comes-attack-burkina-faso/. Fecha de consulta: 15/01/19.
[10] *Burkina Faso extends state of emergency in north by six months after attack*. *Reuters*, 11/01/19. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-burkina-security/burkina-faso-extends-state-of-emergency-in-north-by-six-months-after-attack-idUSKCN1P526H. Fecha de consulta: 15/01/19.
[11] BENJAMINSEN, T.A. y BA, B. «Why do pastoralists in Mali join jihadist groups? A political ecological explanation». *The Journal of Peasant Studies, Volumen* 46. 2019, pp. 1-20.

que conforman la mayoría del JNIM y que no están comprometidos únicamente por una ideología religiosa, a veces preservan sus relaciones con el narcotráfico […]. Nada sorprendente en una región donde la fluidez de las alianzas lleva a las personas a cambiar de la causa separatista a la yihad por el tráfico de drogas, o viceversa. No hay límites claramente definidos entre estas actividades»[12].

Nigeria: el resistente bastión de Dáesh en África

Al sur de la franja saheliana, en Nigeria, la milicia extremista Boko Haram –rebautizada como *Wilayat GharbIfriquiya* o Estado Islámico de África Occidental (ISWAP, por sus siglas en inglés) tras su alianza con Dáesh en marzo de 2015– sigue siendo el grupo yihadista más sanguinario de toda África: desde 2009, ha asesinado a más de 27.000 personas y expulsado de sus hogares a casi dos millones[13]. En 2015, 7.000 militares de Nigeria, Chad, Camerún, Níger y Benín unieron sus fuerzas, bajo la organización denominada *Multinational Joint Task Force* (MJTF)[14], consiguieron expulsarles de sus bastiones en el noreste nigeriano –especialmente, en el estado de Borno– y debilitar ostensiblemente su poder ofensivo. Un constatado éxito que provocó que, a finales de 2015, el presidente Muhammadu Buhari pregonase la «derrota técnica» de los yihadistas[15]. Aunque el descenso del número de víctimas en un 80 % en 2016[16] parecía refrendar su victoriosa proclama, esta se demostró totalmente ilusoria muy poco tiempo después.

Durante los últimos años, ISWAP –a pesar de su patente debilitamiento– ha sido capaz de aguantar el permanente hostigamiento militar, de mantener su campaña de

[12] «Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali». *Africa Report N.°267.* International Crisis Group, 13/12/18. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/267-narcotrafic-violence-et-politique-au-nord-du-mali. Fecha de consulta: 15/01/19.
[13] Uwaisu, I. «Experts say Nigeria must change its strategy to defeat Boko Haram». *DW*, 19/12/18. Disponible en: https://www.dw.com/en/experts-say-nigeria-must-change-its-strategy-to-defeat-boko-haram/a-46803622. Fecha de consulta: 15/01/19
[14] Con su Cuartel General en Yamena (Chad), el objetivo de la *Multinational Joint Task Force* es «crear un entorno seguro en las áreas afectadas por las actividades de Boko Haram y otros grupos terroristas, a fin de reducir significativamente la violencia contra civiles y otros abusos, incluida la violencia sexual y de género». Página web oficial: https://www.mnjtf.org/.
[15] «Nigeria Boko Haram: Militants 'technically defeated' – Buhari». *BBC*, 24/12/15. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-35173618. Fecha de consulta: 15/01/19.
[16] *Global Terrorism Index 2017. Measuring and understanding the impact of terrorism.* Institute for Economics & Peace (IEP). November 2017. Disponible en: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf. Fecha de consulta: 15/01/19.

reclutamiento y radicalización, e incluso de recuperarse de una importante escisión interna que, impuesta desde el exterior, pretendía desterrar a Abubakar Shekau. En agosto de 2016, la plana mayor del autoproclamado Estado Islámico decidió retirarle su apoyo por la excesiva violencia contra la población y por utilizar niñas y mujeres suicidas en sus ataques, y entregó el mando de la ISWAP a Abu Musab al-Barnawi, antiguo portavoz de la milicia yihadista e hijo de Mohamed Yusuf, el emblemático fundador de Boko Haram que fue ejecutado por la policía nigeriana en 2009. Desde entonces, Shekau –cuya muerte ha sido anunciada en múltiples ocasiones por el Ejército nigeriano[17]– recuperó para su causa terrorista el nombre de Boko Haram y, con apenas 1.000 seguidores, emprendió su particular batalla contra la facción de al-Barnawi, mucho más numerosa y localizada en los alrededores del Lago Chad[18]. Sin embargo, y a pesar de que aún mantienen su violenta rivalidad, no se debe desestimar que los dos líderes yihadistas vuelvan a unir sus fuerzas en Nigeria, alentados por el propio al-Zawahari –al que ambos siguen reconociendo como el «califa»– que, de esta forma, pretende vigorizar la presencia de Dáesh en su principal y más firme baluarte africano.

Sin embargo, a tenor de la situación actual sobre el terreno, es obvio que –en contra de la opinión de los militares nigerianos– la división de la ISWAP no es «una indicación de que el grupo está respirando por última vez»[19]. Desde mediados de 2018, más de 20 bases militares circundantes al lago Chad han sido blanco de los ataques yihadistas que –tan solo en el mes de noviembre– dejaron más de 100 soldados muertos en el estado de Borno[20]; además de provocar, en muchas ocasiones, la huida masiva de los militares del MJTF hacia lugares más seguros. Como consecuencia, y en el recta final de la campaña electoral para los comicios generales de febrero, el presidente Buhari se ha visto obligado a reconocer que «la estrategia renovada del grupo Boko Haram, así como

[17] En su última aparición en noviembre de 2018, a través de una grabación audiovisual, Shekau se burla de aquellos que han declarado su muerte; al tiempo que, con una recuperada agresividad, alienta a sus secuaces a seguir ganando terreno a las fuerzas militares. «Boko Haram leader Shekau appears in video, mocks 'his killers'». *Africa News*, 10/11/18. Disponible en: http://www.africanews.com/2018/11/10/boko-haram-leader-shekau-appears-in-video-mocks-his-killers/. Fecha de consulta: 15/01/19

[18] ZENN, J. *Is Boko Haram's notorious leader about to return from the dead again? African Arguments*, 10/12/18. Disponible en: https://africanarguments.org/2018/12/10/boko-haram-notorious-leader-shekau-return-from-dead-again/. Fecha de consulta: 15/01/19.

[19] «Boko Haram in Nigeria: Split emerges over leadership». *BBC*, 16/07/18. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-36973354. Fecha de consulta: 15/01/19.

[20] «ISIS claims 118 killed in 'West Africa province' after Nigeria army bases attacked». *AFP*/*News 24*, 23/11/18. Disponible en: https://www.news24.com/Africa/News/isis-claims-118-killed-in-west-africa-province-after-nigeria-army-bases-attacked-20181123. Fecha de consulta: 15/01/19.

el despliegue de vehículos aéreos no tripulados para vigilancia, han demostrado ser factores críticos en el resurgimiento del yihadismo en la región». Por ello, reclamó la adopción de medidas urgentes por parte de los países afectados para frenar los crecientes embates terroristas[21].

Más allá de estas «medidas urgentes», y tras cinco años de lucha militar contra el yihadismo en la región central de África, es momento de que el Gobierno de Nigeria y sus aliados se replanteen cómo acabar con la ISWAP de al-Barnawi y el Boko Haram de Shekau. Para conseguirlo, reconoce el analista y general retirado nigeriano Saleh Bala, «deberíamos tener una estrategia nacional de contrainsurgencia basada en el desarrollo económico, y la estrategia militar puede comenzar a partir de ese escenario»[22].

Al Shabaab: la resiliencia yihadista en Somalia

En Somalia, extremo oriental del continente africano, Al Shabaab –que emergió de las cenizas de los Unión de Tribunales Islámicos en 2006 hasta comprometerse, en 2012, con Al Qaeda– sigue controlando amplias zonas rurales en el centro y sur del país, desde donde proyecta sus ataques hacia Mogadiscio con la intención de reventar la reconstrucción del país y el proyecto político del débil e incipiente Gobierno somalí, liderado –desde febrero de 2017– por el presidente Mohamed Abdullahi «Farmajo». Así, y como reconocía Naciones Unidas a finales de 2018, «a pesar de los esfuerzos sostenidos de las fuerzas internacionales por eliminar el liderazgo de Al Shabaab, en particular mediante el uso de ataques aéreos, la capacidad del grupo para llevar a cabo complejos ataques asimétricos en Somalia no disminuye». En este sentido, todo apunta a que la violencia terrorista se agravará aún más dentro de las fronteras somalíes, pero también que continuará su propagación en países como Uganda o Kenia, acérrimos enemigos de la yihad somalí.

Desde su cruenta aparición en Somalia, Al Shabaab ha demostrado una capacidad de resistencia y regeneración sin parangón en el resto de África aunque, en demasiadas ocasiones, se haya pronosticado su declive final. En septiembre de 2014, la muerte del

[21] MBAH, F. «Nigeria's Buhari rattled by Boko Haram attacks as polls loom». *Al Jazeera*, 01/12/18. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2018/11/nigeria-buhari-rattled-boko-haram-attacks-polls-181130134916199.html. Fecha de consulta: 15/01/19.
[22] *Experts say Nigeria must change its strategy to defeat Boko Haram. Op. cit.*

autoproclamado «emir» Ahem Abdi Godane en un ataque con drones de Estados Unidos fue un duro revés para la milicia yihadista, del que se ha repuesto gracias al férreo liderazgo de Abu Ubaidah. Desde entonces, Al Shabaab no solo ha conseguido recuperar su cohesión, sino que ha mejorado ostensiblemente su operatividad y los procedimientos de ataque, cada vez más complejos[23]. Muestra de ello fue la masacre perpetrada en octubre de 2017 en el centro de Mogadiscio, aunque nunca han reconocido su autoría para evitar el rechazo frontal de la población somalí. Un atentado que dejó el dramático balance de 588 muertos y miles de heridos, y que se ha convertido en el más cruento registrado en África y en uno de los mayores del mundo. En la actualidad, los atentados con explosivos improvisados y los asesinatos selectivos contra políticos, militares y policías se suceden en Mogadiscio, y han hecho saltar todas las alarmas ante la creciente infiltración de células yihadistas en varios distritos capitalinos.

Por otro lado, Al Shabaab también supo reinventar su estrategia territorial después de su expulsión de Mogadiscio en 2011, así como tras perder los enclaves portuarios de Kismayo en 2012 y Barawe en 2014, que eran dos puntos fundamentales para su financiación. En la actualidad, la milicia yihadista se guarece en las zonas rurales del centro y sur del país, donde además –como señala el Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea de Naciones Unidas– «sigue funcionando como gobierno en la sombra, incluso en las regiones que ya no controla. Allí recurre a un sistema centralizado de recaudación de impuestos que aplica de manera uniforme en las zonas meridional y central de Somalia. Solamente en un puesto de control en la región de Bay, se estima que genera unos 10 millones de dólares al año con el cobro de impuestos sobre el tránsito de vehículos y mercancías»[24].

Y como último factor agravante, durante 2018 se han multiplicado las acometidas terroristas del denominado Estado Islámico en Somalia (ISS, por sus siglas en inglés), que atentó por primera vez en suelo somalí en 2016. Como en otras regiones africanas, también los discípulos de al-Baghdadi se enfrentan al grupo filial de Al Qaeda con el propósito de arrebatarles el liderazgo local de la yihad y de usurparles las fuentes de

[23] MARUF, H. y JOSEPH, D. «No End in Sight for the Al Shabaab Threat to Somalia». *CTC Sentinel.* December 2018, pp. 16-20.
[24] *Informe sobre Somalia del Grupo de Supervisión para Somalia y Eritrea.* Comité del Consejo de Seguridad para Somalia y Eritrea de Naciones Unidas, 09/11/18. Disponible en: http://undocs.org/es/S/2018/1002. Fecha de consulta: 15/01/19.

financiación que, además de garantizar su subsistencia, les permiten brindar apoyo y protección a las poblaciones locales olvidadas por el poder estatal. Por el momento, y con una entidad muy inferior a Al Shabaab, las acciones del ISS se focalizan en el estado de Putland y en zonas recónditas del sur de Somalia, donde han tejido alianzas firmes e interesadas con los clanes locales; mientras que sus ataques en Mogadiscio son cada vez más numerosos y complejos, y –al igual que para las milicias de Abu Ubaidah– con las fuerzas de seguridad como su principal objetivo[25].

Seguridad: imprescindible pero no suficiente

Frente al alarmante panorama esbozado en las líneas precedentes, muchas han sido las iniciativas africanas –tanto a nivel nacional como regional– desplegadas para erradicar la amenaza yihadista, que además cuentan con un importante apoyo internacional. Una cooperación externa que se ha incrementado ante la constatación de que los distintos gobiernos son incapaces de hacer frente, de forma autónoma, a este descomunal desafío. Pero esta estrecha colaboración no debe eludir la realidad de que su presencia en suelo africano no puede extenderse más allá de lo necesario para alcanzar –aun a largo plazo– el «estado final deseado»: las fuerzas militares y policiales nacionales como garantes únicas y efectivas de la seguridad de sus poblaciones.

Desde 2007, la Misión de la Unión Africana para Somalia (AMISOM) –ahora con más de 22.000 efectivos de Uganda, Etiopía, Kenia, Yibuti y Burundi– es el principal baluarte en la lucha directa contra Al Shabaab, con la participación cada vez mayor y perceptiblemente más eficaz del Ejército somalí. También los ataques con drones de las fuerzas de Mando África de Estados Unidos (AFRICOM), que se han incrementado a lo largo de 2018[26], están siendo determinantes para degradar el liderazgo y la libertad de movimiento de las milicias yihadistas. Por su parte, la Unión Europea (UE) se centra –a través de la Operación Atalanta y las misiones EUTM y EUCAP Somalia– en la lucha

[25] Desde abril de 2016, la filial del autoproclamado Estado Islámico en Somalia ha reivindicado 106 ataques en Somalia, de los cuales 66 fueron en 2018. «Analysis: Islamic State expanded operations in Somalia in 2018». *FDD's Long War Journal*, 04/01/19. Disponible en: https://www.longwarjournal.org/arhives/2019/01/analysis-islamic-state-expanded-operations-in-somalia-in-2018.php. Fecha de consulta: 15/01/19.

[26] DE LUCE, D. y KUBE, C. «Pentagon plans to scale back in Somalia, latest sign Trump wants to cut troops abroad». *NBC News*, 04/01/19. Disponible en: https://www.nbcnews.com/politics/national-security/pentagon-plans-scale-back-somalia-latest-sign-trump-wants-cut-n954836. Fecha de consulta: 15/01/19.

contra la piratería y en la reconstrucción del Estado y, más concretamente, en la reforma del sector de seguridad, para conseguir que el Gobierno de Somalia puede hacerse cargo de la protección de su población a partir de 2021: un reto que aún se antoja impracticable y que, por ello, se ha convertido en un punto focal de la cooperación internacional.

En Mali, las operaciones militares francesas –Serval en 2013 y Barkhane desde 2014, con unos 3.000 efectivos– unen sus esfuerzos a los 15.000 cascos azules de la misión MINUSMA para frenar la violencia salafista que ha convertido a las fuerzas malienses e internacionales en su principal objetivo. A pesar de sus constatables logros en términos de seguridad, su despliegue no ha sido suficiente para evitar la expansión regional del terror yihadista; al tiempo que la operatividad del ejército nacional –adiestrado por la Unión Europea (EUTM Mali) desde 2013– aún no puede garantizar la protección de la población maliense. Por este motivo, y siguiendo el ejemplo de la fuerza regional MJTF que lucha contra Boko Haram en Nigeria desde 2015, se ha articulado –con un fuerte respaldo de la UE– la Fuerza Conjunta G-5 Sahel (Mauritania, Mali, Níger, Burkina Faso y Chad), cuyo objetivo es abordar no solo los desafíos comunes de seguridad, sino cooperar también con el desarrollo regional. No obstante, su completa puesta en marcha se enfrenta a numerosos obstáculos: operatividad, financiación y coordinación, además de al escepticismo y la falta de cooperación de Argelia, que considera excesivas las iniciativas militares y la creciente influencia de Francia en la región.

Sin embargo, y aunque la respuesta africana e internacional en clave de seguridad es imprescindible, esta nunca será suficiente si no va acompañada de otras medidas políticas, económicas y sociales –postergadas hace ya demasiado tiempo– que aborden y eliminen todas las condiciones que alientan la conflictividad, el crimen organizado y el terrorismo yihadista. Desde esta perspectiva, mientras no se ponderen las estrategias y se articulen profundas reformas en estos ámbitos, el islamismo violento –frente a la ausencia del Estado– mantendrá su capacidad de reclutar y adoctrinar –en muchas ocasiones, por la fuerza del terror– a muchos africanos. Y esto ocurre a pesar de que, como constata Naciones Unidas[27], la gran mayoría se une a la violencia extremista buscando una «vía de escape» a la desconfianza absoluta en su gobierno y sus fuerzas

[27] «Journey to extremism in Africa: Drivers, incentives and the tipping point for recruitment». *UNPD*. September 2017. Disponible en: http://journey-to-extremism.undp.org/. Fecha de consulta: 15/01/19.

de seguridad, a la endémica corrupción política o a la absoluta falta de expectativas que condena su existencia, mucho antes que brindar su apoyo al rigorismo salafista –desconocido para la inmensa mayoría– como factor principal de su radicalización.

Gobernanza y desarrollo: claves para frenar el yihadismo en África

Desde esta constatación, la trascendencia de las reivindicaciones sociales –explotadas sistemáticamente por los adeptos de la yihad– debe consolidarse como el parámetro esencial para reforzar y equilibrar la respuesta contra la conflictividad en África, que todavía está muy lejos de ser una realidad. Por tanto, se trata de alcanzar el complejo objetivo de que el extremismo violento deje de ser un camino compensatorio para garantizar la subsistencia de la población, establecer un orden social más justo o resolver los enfrentamientos tribales. Y todo esto ocurre en una región donde –como alertaba el anterior secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon– «el nexo entre el desarrollo y la seguridad es más evidente que en cualquier otro lugar del mundo. Solo adoptando medidas firmes, comunes y preventivas orientadas principalmente hacia el desarrollo podremos evitar que se convierta en una zona dominada por los grupos terroristas y delictivos que socavan nuestra seguridad común»[28].

Para ello, es urgente ahondar en la sinergia entre la seguridad y el desarrollo como base para reconfigurar una estrategia –liderada por los gobiernos africanos y con un apoyo aún mayor de la comunidad internacional– que resulte eficaz para aplacar la amenaza yihadista. Con este objetivo, y además de implantar medidas para evitar la radicalización religiosa, es necesario afrontar la consolidación de una mejor gobernanza que elimine la corrupción sistemática y regenere la confianza en las instituciones estatales; promover reformas políticas económicas, educativas y sociales que fomenten la igualdad y la inclusión, además de ofrecer expectativas de vida a la población; y generar fuerzas de seguridad y policiales bien dimensionadas, adiestradas e imparciales que la población reconozca como fiables y no represivas. Y todo ello en el marco de una mayor y más estable cooperación e integración regional, como factor ineludible para afrontar la lacra

[28] *Informe del Secretario General sobre la situación en la región del Sahel (S/2013/354)*. Naciones Unidas 14/06/13. Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2013/354. Fecha de consulta: 15/01/19.

terrorista que –al igual que los conflictos armados y el crimen organizado– atraviesa sin control las fronteras estatales.

2019 volverá a poner a prueba la voluntad de los gobiernos africanos que, con la necesaria implicación de la comunidad internacional, debe afrontar con voluntad y determinación este difícil y complejo desafío, aun a sabiendas de que su consecución va a requerir un esfuerzo constante y muy prolongado en el tiempo. Sin embargo, la ausencia de una perspectiva más integral, profunda y ambiciosa solo ayudará a perpetuar la violencia yihadista. Una amenaza global que, lejos de circunscribirse a las fronteras africanas, seguirá devastando la paz y la estabilidad mundial; y cuya repercusión será aún más nefasta para el inmediato continente europeo.

Nota del autor:

El día 15 de enero, ya finalizada la redacción de este análisis, se produjo un atentado en un hotel del centro de Nairobi (Kenia). Tras 19 horas de asedio, las autoridades nigerianas declararon un balance provisional de 21 víctimas mortales y numerosos heridos. En un comunicado difundido en sus medios (radio y web), Al Shabaab reconoció la autoría de este planeado ataque –terroristas suicidas y asaltantes–, que era «una respuesta a la decisión de Donald Trump de declarar Jerusalén como capital de Israel»[29]. Más allá de esta alegación puntual, la milicia yihadista siempre ha exigido la retirada de los militares keniatas desplegados en AMISOM desde 2012, que son hostigados constantemente por los extremistas somalíes en la zona fronteriza. Fuera de Somalia, Kenia es el país que más ha sufrido los ataques y atentados de Al Shabaab.

*Jesús Díez Alcalde**
Teniente coronel. Analista IEEE

[29] «Shabaab claims Nairobi attack retaliation for Trump Jerusalem move: SITE». *AFP/The Times*, 17/01/19. Disponible en: https://www.timeslive.co.za/news/africa/2019-01-17-shabaab-claims-nairobi-attack-retaliation-for-trump-jerusalem-move-site/. Fecha de consulta: 19/01/19.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

04/2019 6 de febrero de 2019

Francisco Márquez de la Rubia

Ucrania: algo más que elecciones

Ucrania: algo más que elecciones

Resumen:

Durante este año 2019 Ucrania acudirá a las urnas en dos ocasiones para elegir un nuevo presidente y un nuevo parlamento. En un país de muy reciente recorrido democrático, de historia reciente turbulenta, con graves problemas económicos y una complicada situación en relación con la defensa de su integridad territorial, la elección del presidente de la nación se anticipa como un hito extremadamente importante no solo para su propia institucionalidad, sino también en relación con la paz y la estabilidad regional. Se analizan las claves de la próxima convocatoria electoral.

Palabras clave:

Ucrania, elecciones presidenciales, Rusia, Crimea, Donbass, corrupción, UE.

Ukraine: more than just elections

Abstract:

During 2019 Ukraine will go to the polls twice with the aim of electing a new president and a new parliament. In a country with a very recent democratic history and turbulent recent history, with serious economic problems and a complicated situation regarding the defense of its territorial integrity, the election of the president of the nation is an extremely important milestone not only for its own institutions, but also in relation to regional peace and stability. The keys of the next electoral call are analyzed.

Keywords:

Ukraine, presidential elections, Russia, Crimea, Donbass, corruption, EU.

Introducción

Las elecciones presidenciales y parlamentarias de Ucrania, de marzo y octubre de 2019, representarán un hito en la historia del país. Serán la segunda serie de elecciones tras las celebradas en 2014, después de la llamada Revolución de la Dignidad del Maidan, en un momento en que persiste el conflicto con Rusia, y después de que la Unión Europea (UE) y Ucrania hayan firmado un Acuerdo de Asociación, que permite una mayor integración sin necesidad de pertenencia a la UE. Si los reformistas ganan las elecciones de 2019, como ya lo hicieron en 2014, Ucrania habrá pasado la prueba de dos vueltas de la que hablaba Samuel Huntington sobre elecciones que cambian gobiernos sin un colapso del orden democrático[1]. Dos elecciones consecutivas ganadas por los reformistas podrían llevar a Ucrania hasta 2024 y situar al país en una senda irreversible de integración europea y fuera de la esfera de influencia rusa, o lo que Moscú describe como el *Russkiy Mi*[2,3], el mundo ruso.

Las encuestas de opinión que se vienen publicando en las últimas semanas muestran que la batalla en la primera de las elecciones, las presidenciales, no será entre candidatos prooccidentales y prorrusos, como ocurrió en las elecciones anteriores, sino más bien entre reformistas y populistas. El campo prorruso se desintegró después de los cuatro años de gobierno del presidente Viktor Yanukovych (2010-2014), un régimen cleptocrático y profundamente corrupto, así como resultado de la confrontación con Rusia (Crimea, Donbass, etc.) desde 2014. El Partido de las Regiones, que monopolizaba el poder en el este y el sur de Ucrania, prácticamente desapareció mientras que su satélite, el Partido Comunista, fue prohibido bajo una de las leyes aprobadas por el parlamento en 2015 que proscribió los símbolos totalitarios comunistas (soviéticos) y nazis.

[1] La «prueba de las dos vueltas» es una medida de consolidación democrática propuesta por el pensador político Samuel Huntington, donde la consolidación de una democracia tiene lugar si «el partido o grupo que toma el poder en la elección inicial en el momento de la transición pierde una elección subsiguiente y entrega el poder a esos ganadores de la elección, y si esos ganadores de la elección entregan el poder pacíficamente a los ganadores de una elección posterior».

[2] Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych.pdf (p. 43).

[3] SUSLOV, Mikhail. «*Russian World» Concept: Post-Soviet Geopolitical Ideology and the logic of Sphere of Influence.* 2018.

En las próximas elecciones de marzo, el actual presidente, Petro Poroshenko, se enfrentará a candidatos que pueden considerarse en alguna medida como populistas[4]: Yulia Tymoshenko, Anatoliy Hrytsenko (exministro de Defensa de 2005 a 2007 sobre el que pesan numerosas críticas y acusaciones de corrupción), Oleh Lyashko (líder populista del Partido Radical, y estrella del imperio mediático del oligarca Akhmetov), Vadym Rabinovych (un exhombre de negocios que dirige el partido prorruso For Life!) y Yuriy Boyko (otro exhombre de negocios prorruso detrás del que muchos sitúan los intereses del expresidente Timoshenko).

Las diferentes opciones sobre la mesa

Desde 2014, los principales impulsores de las reformas en el Parlamento ucraniano han sido el partido del presidente Poroshenko y sectores del Frente Popular del ex primer ministro Arseniy Yatsenyuk, que coaligados suman 220 diputados.

Con la opositora Yulia Tymoshenko a la cabeza en las encuestas, es importante analizar su discurso, sus principales propuestas y el grado de pragmatismo que estas implican.

El discurso político en Ucrania está desde los comienzos de la nueva etapa democrática caracterizado por la presencia de elementos alejados del debate ideológico presente en otros países de Europa y más cercano a postulados con un claro perfil populista que han superado a la división prooccidental y prorrusa que marcaba el país hasta 2014. Uno de los principales factores que caracterizan a la Ucrania actual es la debilidad estructural de los partidos políticos, un factor común a todos los Estados postsoviéticos —con la posible excepción de los tres Estados bálticos—.

Según las últimas encuestas, Tymoshenko lidera las preferencias de los votantes con un 17,8 % de aprobación y su partido Batkivshchyna («patria») también lidera cómodamente las encuestas a las elecciones parlamentarias que se celebrarán en octubre. Pero la carrera presidencial casi con toda seguridad necesitará de una segunda vuelta y además, se prevé que surja un Parlamento fragmentado con hasta siete partidos capaces de cruzar el 5 % del umbral de votos necesario para obtener escaños, lo que anticipa un ejecutivo que tendrá que construir coaliciones para poder gobernar.

[4] Disponible en: https://empr.media/opinion/analytics/ukraine-2019-presidential-election/.

El otro candidato clave es el presidente Petro Poroshenko, que aspira a renovar su mandato y que alcanza en las encuestas un índice de aprobación de alrededor del 8 %. Eso hace probable que Poroshenko se encuentre en la carrera en segunda vuelta contra Tymoshenko, pero no es un hecho necesariamente evidente dado el elevado grado de voto aún no decidido. Sin embargo, parece probable que Poroshenko llegue al menos en segunda posición en la primera ronda, ya que, a pesar del deseo mayoritario en Ucrania de apostar por Occidente y asumir los valores europeos, sigue manteniendo un sistema postsoviético que en gran medida no ha sido aún reformado y que asegura gran parte de los resortes del poder para el partido en el gobierno[5].

A pesar de las promesas de vender sus intereses empresariales, el presidente Poroshenko mantiene el control directo de gran parte de los medios de comunicación, y se ha resistido a la aplicación de muchas de las exigencias del programa de ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI), todas ellas políticamente dolorosas y muy impopulares. Aceptó en las negociaciones del paquete de ayuda un aumento de las tarifas domésticas de gas en 2017, pero posteriormente no cumplió la promesa al comenzar la temporada de calefacción de ese año. Se resistió ferozmente a la aprobación de la ley del Tribunal Anticorrupción e intentó diluir la primera versión de la ley cuando el FMI se la impuso. Además, ha colocado a personas muy cercanas en puestos clave del Gobierno y, en particular, controla la Oficina General Anticorrupción.

Asimismo, su Gobierno en los últimos meses ha aprobado medidas con un claro carácter electoralista: el salario mínimo se incrementará en este 2019 y se ha congelado la subida de las tarifas de gas en las que el FMI ha venido insistiendo.

Mientras que Occidente espera que estas elecciones se desarrollen de forma limpia y democrática, la sospecha sobre acuerdos secretos con los clásicos sectores oligárquicos del país pueden ser un factor que enturbie los resultados. Estos sectores controlan casi todas las emisoras de televisión, financian directamente las campañas electorales y tienen control —en diferentes grados— sobre muchos de los partidos políticos en liza. La política ucraniana sigue siendo un juego de élites, como pone de relieve la escasez de candidatos ajenos al orden establecido.

[5] Ukrainian Centre for Economic and Political Studies. *National Security and Defense Magazine*, n.os 3-4, 7-8, 2016 y n.os 1-2, 2017.

Yulia Tymoshenko, ex primera ministra, que fue encarcelada durante el mandato de Yanukóvich, acusada de firmar un contrato de gas desfavorable con Rusia, hace su campaña apostando por reducir los impuestos sobre la energía y aumentar las pensiones. Dirige un pequeño grupo del Parlamento ucraniano que es miembro de la coalición llamada «Prooccidental, Proreforma». Oleh Lyashko, el líder del otro elemento de la coalición con el Partido Radical, secunda a Tymoshenko exigiendo impuestos más bajos en nombre de la justicia social.

Las subidas en los impuestos, las tasas, así como otras medidas impopulares, incluyendo las políticas de contención de las pensiones, están entre los requisitos del programa de ayuda en vigor del FMI. Su objetivo es lograr la estabilización macroeconómica del país. El mantenimiento de sectores subsidiados artificialmente ha sido la principal fuente de corrupción política y déficit presupuestario en Ucrania. En 2014, se afloró este déficit y eso supuso la devaluación masiva de la moneda ucraniana. Desde entonces la disciplina fiscal ha estado en el centro del debate político con grandes dosis de populismo exento de rigor y orientado a la captación del voto rural.

Tymoshenko podría volver a la primera línea de tener éxito una carrera que parecía haber terminado al menos en dos ocasiones: tras su encarcelamiento durante los años de Yanukóvich; y después de su retorno, tras su liberación de la cárcel durante el Euromaidan y las elecciones presidenciales de 2014. Con su partido ahora en la oposición en el parlamento, se ha distanciado tanto de la pasividad del gobierno en la lucha contra la corrupción como de su antiguo compañero político, su ahora impopular rival, el actual primer ministro Yatseniuk.

Será importante ver cómo se alinean el resto de candidatos sin posibilidad de pasar a la segunda vuelta. Varios de ellos son abiertamente prorrusos y podrían tener suficiente influencia en las contrapartidas que exijan para garantizar sus votos en la segunda vuelta como para dirigir a Ucrania en una nueva dirección, una no tan comprometida con Europa y el FMI y más acorde con Rusia. Con una Tymoshenko «pragmática» y sin un mensaje claro y fiable hacia Europa como presidenta, se abriría el camino para el compromiso y los acuerdos con el Kremlin. El presidente ruso, Vladimir Putin, no ha hecho hasta ahora esfuerzo alguno por acercar posiciones con el presidente Poroshenko y parece estar esperando un cambio de guardia en Kiev.

El populismo gana fuerza

El populismo en Ucrania y en la antigua URSS presenta características que son comunes en Europa, pero se reviste de otras que lo hacen diferente. Los partidos nacionalistas de carácter etnicista son impopulares. La inmigración no es un problema en las elecciones ucranianas porque el país es una ruta de tránsito para los migrantes que desean viajar a Europa occidental. En siete elecciones parlamentarias celebradas desde 1994, los nacionalistas han logrado escaños en una sola ocasión, en 2012, cuando el partido Svoboda («libertad») obtuvo un 10 %. Los nacionalistas no obtuvieron escaños ni siquiera en las elecciones de octubre de 2014 el año del conflicto militar con Rusia. El patriotismo más que el nacionalismo étnico es lo predominante en Ucrania, donde la opinión publica muestra altos niveles de rechazo hacia los líderes, pero no hacia los ciudadanos rusos.

El sentimiento antieuropeo en Ucrania era bajo y ha caído drásticamente desde 2014. Los partidarios de la adhesión de Ucrania a la Unión Aduanera de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) —desde 2015, la Unión Económica Euroasiática— dominada por Rusia, eran contrarios a la UE, pero su apoyo popular se ha reducido actualmente a menos del 10 % como consecuencia de la agresión militar de Rusia. El apoyo para que Ucrania adopte el «modelo ruso de desarrollo» es muy bajo, con un 70 % de oposición en Ucrania, incluyendo el 56 % de los rusoparlantes[6]. El nacionalismo ucraniano, presente en todos los partidos del actual espectro, no ataca por tanto la vía hacia la integración en la UE y son generalmente explícitamente pro-OTAN y proestadounidenses[7].

Para la mayoría de la clase política y de la ciudadanía, la amenaza a la soberanía de su país procede claramente de Rusia. El colapso de la influencia rusa es particularmente notable entre los jóvenes ucranianos, dos tercios de los cuales creen que Ucrania y Rusia están en permanente estado de guerra. La oposición generalizada a que Ucrania adopte

[6] Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych.pdf.

[7] D'ANIERI, Paul. *Gerrymandering Ukraine? Electoral Consequences of Occupation.* East European Politics and Societies and Cultures 2018.

el modelo ruso de desarrollo es una consecuencia de una Rusia asociada por los ucranianos a la «agresión» (65,7 %), la «crueldad» (56,9 %) y la «dictadura» (56,9 %)[8].

En cuanto a las reformas necesarias, en particular a las impuestas por el FMI y la UE desde 2014, el país viene atravesando años difíciles: Ucrania mantiene el conflicto con Rusia al mismo tiempo que intenta superar una profunda crisis económica e implementar las reformas más impopulares. El alcance de la impopularidad de estas reformas introducidas puede medirse por el colapso del apoyo al Frente Popular, el partido del primer ministro Yatsenyuk, que le llevó a la decisión de ni siquiera participar en las elecciones locales celebradas en 2015. La oposición ha tratado de capitalizar el descontento público por las reformas económicas impuestas y ante la frustración por la falta de un final a la vista para el conflicto en curso con Rusia. Tymoshenko ha llegado a acusar al equipo del presidente Poroshenko de estar beneficiándose financieramente de la prolongación de la guerra mediante prácticas corruptas en las adquisiciones militares[9].

Tanto los líderes del auto denominado bloque «prooccidental» (Tymoshenko, Grytsenko, Lyashko) como los del prorruso critican al FMI por imponer fuertes exigencias al Gobierno a cambio de ayuda financiera. El Partido de la Patria de Tymoshenko (Batkivshchina), el Partido Radical de Oleh Lyashko y el Bloque de la Oposición —antiguo Partido de las Regiones— de Boyko atacan de forma cotidiana al FMI[10]. «Hoy en día, los clanes financieros mundiales se han infiltrado en nuestro Banco Nacional de Ucrania, ministerios y departamentos, y han usurpado al menos el 60 % de la soberanía de Ucrania. Esta gestión externa se está llevando a cabo a través del liderazgo títere de Ucrania», proclamaba Tymoshenko[11]. Pero se muestra, sin embargo, imprecisa a la hora de identificar a estos intereses para mantener su imagen prooccidental, y subrayar que no es antiamericana, ni antieuropea.

[8] Disponible en: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-14-agents-russian-world-lutsevych.pdf.

[9] Disponible en: https://en.interfax.com.ua/news/general/535205.html.

[10] Disponible en: https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr15107.

[11] Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-propuestas-timoshenko-alejan-posible-pacto-gobierno-ucrania-20160329180741.html.

En cuanto a la lucha contra la corrupción endémica en Ucrania, Tymoshenko siempre ha utilizado una retórica radical contra las «autoridades y oligarcas corruptos»[12]. La retórica anticorrupción es central y general en el discurso político ucraniano. Pero mientras que los políticos ucranianos atacan rutinariamente a la corrupción y a los oligarcas, la debilidad de los partidos políticos ha provocado que su única fuente de financiación sea el capital privado. Esto ha producido la desconfianza pública en las promesas de lucha contra la corrupción que se encuentran en los programas de todos los candidatos presidenciales y de todos los partidos políticos.

El 15 de junio, Tymoshenko lanzó su campaña electoral de 2019; lo hizo con un congreso que llamó «New Deal for Ukraine» (Nuevo Acuerdo para Ucrania) en el que pidió la creación de una Asociación Cívica Panucraniana que tendría un «fuerte estatus para que pueda influir en los procesos reales de gestión del Estado». Propuestas como esta hacen surgir dudas en los foros europeos sobre el compromiso de la candidata con los modelos de democracia que impulsa la UE-13.

Las relaciones con Rusia y la resolución de los conflictos territoriales como temas nucleares de estas elecciones

En cuanto a la estrategia a seguir en el conflicto de Crimea o del Dombas, ni Tymoshenko, ni su aliado Grytsenko han presentado alternativas realistas a las políticas llevadas a cabo hasta ahora por el presidente Poroshenko respecto al conflicto militar con Rusia y, sin embargo, parece estar más dispuesta a alcanzar algún tipo de compromiso con su vecino eslavo. Tanto en el conflicto de Georgia en 2008, como en la guerra en curso en el este del país, Tymoshenko se ha mostrado reacia a criticar a Putin. Por otro lado, a Grytsenko, debido a sus antecedentes militares (fue ministro de Defensa), se le supone una postura más agresiva en la causa nacional de retomar los territorios independizados *de facto* en la región de Donbass, lo que podría suponer un conflicto abierto con el vecino ruso.

[12] Disponible en: https://www.global-politics.org/news-blog/working-papers/cgp-working-paper-01-2018/CGP_WP09_2018.pdf.

[13] Disponible en: https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/tymoshenko-floats-public-discussion-of-chancellor-type-of-government-for-ukraine.html.

El actual Gobierno de Ucrania mantiene la posición —bastante inverosímil por el momento— de que va a retomar el control del Donbass y de Crimea. Tanto la política interna, como los principios de derecho internacional impiden a Ucrania abordar la situación de forma realista. Políticamente, el objetivo de recuperar el territorio es un objetivo nacional altamente popular, y los líderes no pueden admitir que el territorio esté perdido. En cuanto a los principios, parece evidente la imposibilidad de asumir lo que fue una clara violación del derecho internacional. Sin embargo, es muy poco probable que Rusia devuelva Crimea, y Ucrania, por otro lado, nunca ha mostrado ninguna actitud real de querer luchar por ella. Las perspectivas en el este del país son mejores, ya que Rusia no se ha anexionado formalmente las provincias de Donetsk y Lugansk, como en Crimea. Pero aunque el Ejército ucraniano es ahora más fuerte que en 2014, en caso de que estallaran las hostilidades, Rusia podría querer anexionarse *de facto* las provincias del Donbass, como hizo con Crimea y al estilo de Osetia del Sur y Abjasia tras la guerra de Georgia en 2008.

Para Rusia, una solución óptima podría ser que Donetsk y Lugansk se volvieran a unir a Ucrania, pero con un alto grado de autonomía y con un liderazgo político controlado desde el Kremlin. Rusia busca una especie de «federalización» de Ucrania en la que las regiones tengan amplios poderes de veto sobre las políticas internas y externas del país, incluyendo el poder de bloquear la adhesión de Ucrania a la OTAN y a la UE. Como mínimo, esto proporcionaría a Rusia una forma directa y legal de influir en la política ucraniana, lo que Ucrania considera una potencial amenaza a su soberanía. Este es el nudo gordiano de Minsk II. Además, cualquier acuerdo de este tipo encontraría una fuerte resistencia por parte de la opinión pública ucraniana, incluidos los veteranos de guerra y sus familias y grupos de apoyo, que son cada vez más numerosos. En agosto de 2015, estallaron violentos disturbios en las inmediaciones del parlamento cuando se discutió la cuestión de la autonomía de las ahora autodenominadas República del Donetsk (DNR) y la República del Lugansk (LNR).

Salvo que se produjera el acuerdo ucraniano a este proyecto de plan de autonomía regional, Rusia parece estar satisfecha con un conflicto en el que puede aumentar o reducir el nivel de conflicto a su antojo, sin tener que asumir oficialmente ninguna responsabilidad por los resultados, alegando que el Donetsk y Lugansk son regiones separatistas de Ucrania sobre las que Rusia no tiene control.

Poco margen para el acuerdo parece existir entre Rusia, Ucrania y Occidente sobre principios o territorio. La posición de Rusia parece requerir que Occidente acepte una división territorial que establezca una «esfera de influencia» rusa. En la UE, las sensibilidades sobre una «nueva Yalta» hacen que esto sea muy difícil de aceptar.

Conclusiones

Ucrania celebrará elecciones presidenciales y parlamentarias durante este año. Debido al estado actual de las relaciones en Europa entre Occidente y Rusia y la actual guerra ruso-ucraniana de baja intensidad, estas elecciones tendrán importantes ramificaciones geopolíticas para Europa en su conjunto. Los votantes ucranianos no elegirán entre fuerzas políticas prooccidentales y prorrusas como antes de 2014 porque el campo prorruso es escaso en número e impopular de forma general. Si Ucrania continúa con su lento, pero avanzado impulso de reformas, creando capacidad institucional para luchar contra la corrupción y mejorar la gobernanza en el marco de su Acuerdo de Asociación con la UE, el país habrá abandonado el espacio de influencia rusa, el Russkiy Mir[14], al menos hasta las elecciones de 2024.

Como ya se ha dicho, el conflicto militar con Putin ha conducido a una consolidación del sentimiento nacional ucranio, reduciendo dramáticamente el poder blando ruso en Ucrania, aumentando el patriotismo entre los ucranianos y fortaleciendo la identidad nacional incluso entre los rusoparlantes del país. La exclusión de los votantes en los territorios ocupados de Donbass y Crimea menoscaba las perspectivas de los candidatos que apoyan unas relaciones más estrechas con Rusia y, por lo tanto, la ocupación rusa ha minado de hecho la influencia de Rusia en las elecciones de Ucrania.

[14] «Russian World» Concept: Post-Soviet Geopolitical Ideology and the logic of «Sphere of Influence Suslov». *Mikhail.* 2018.

En 2019, los votantes ucranianos podrán elegir entre votar a favor de la continuación de las actuales fuerzas políticas en el poder o apoyar a la alternativa populista que afirma ser más capaz en la lucha contra la corrupción, la reducción del poder de los oligarcas, y el fin de la guerra. Estos son compromisos difíciles de cumplir para cualquier fuerza política, particularmente en un sistema como el de Ucrania, donde son las coaliciones parlamentarias —y no los presidentes— las que forman los gobiernos. Por lo tanto, las elecciones de Ucrania de 2019 conducirán o bien a un avance democrático, según la prueba de los dos turnos de Huntington, o el país volverá a dar dos pasos hacia delante y uno hacia atrás.

Una cosa es segura: Moscú, Washington y Bruselas seguirán de cerca el resultado de las elecciones.

*Francisco Márquez de la Rubia**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

05/2019 13 de febrero de 2019

Felipe Sánchez Tapia

Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental

Geopolítica del gas y militarización del Mediterráneo Oriental

Resumen:

El descubrimiento de ingentes reservas de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental está alterando sustancialmente las relaciones geopolíticas regionales. La pugna por los recursos y su explotación está teniendo por consecuencia un notable incremento de la actividad militar en la zona, conformándose un escenario inestable en el que se cruzan los intereses de las grandes potencias.

Palabras clave:

China, Chipre, Egipto, Estados Unidos, Grecia, Israel, Oriente Medio, Rusia, Turquía, Mediterráneo Oriental, energía, gas natural.

Geopolitics of gas and militarization in the Eastern Mediterranean

Abstract:

The discovery of massive gas reserves in the Eastern Mediterranean basin has substantially affected regional geopolitical relations. The quest for resources and their exploit is resulting in a significant increase of military activities in the area, thus creating an unstable scenario where the great powers' interests are bound to collide.

Keywords:

China, Cyprus, Egypt, United States, Greece, Israel, Middle East, Russia, Turkey, Eastern Mediterranean, energy, natural gas.

Introducción

Cuando hablamos del Mediterráneo Oriental nos referimos a la región de este mar ubicada al este de una línea imaginaria que, aproximadamente, uniría el extremo sur de Grecia (cabo Matapán) con la actual frontera entre Libia y Egipto, englobando el mar Egeo, vía de acceso a los estrechos turcos que dan paso al mar Negro, Bósforo y Dardanelos, las islas de Creta y Chipre y el canal de Suez (figura 1).

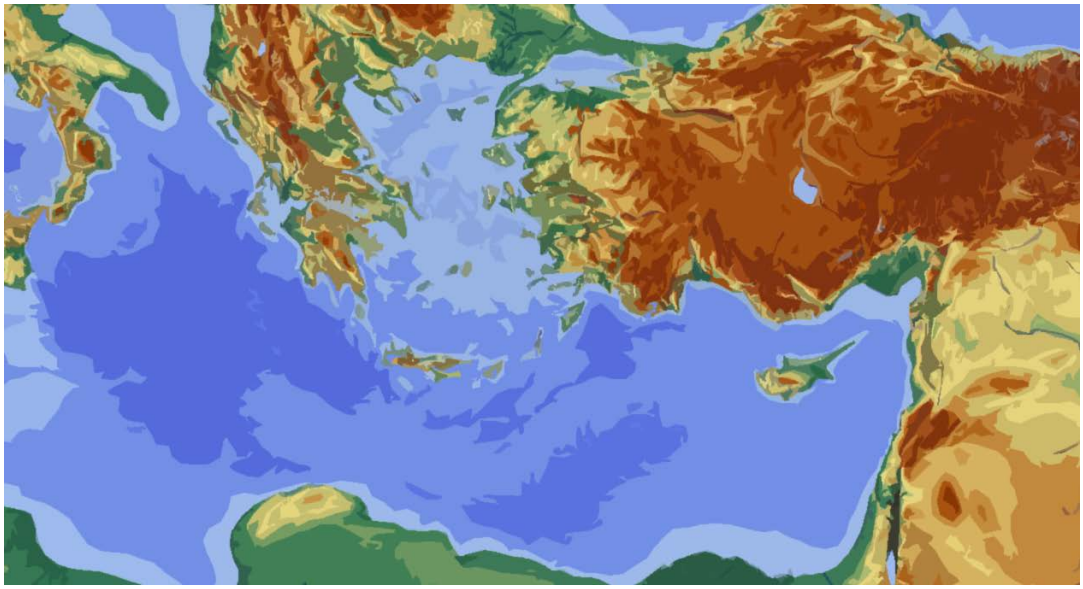


Figura 1: Mediterráneo Oriental

El valor estratégico de la cuenca oriental del Mediterráneo como vía de comunicación es reconocido desde la antigüedad. La apertura del canal de Suez en el siglo XIX no hizo sino reforzar en gran medida este valor, atrayendo a las potencias coloniales del momento que, en su pugna por el dominio de las imprescindibles comunicaciones entre sus colonias y las respectivas metrópolis, convirtieron este espacio marítimo y los territorios colindantes en escenario de numerosos conflictos.

El descubrimiento por Israel en 2009 de vastos yacimientos de gas en su zona económica exclusiva (ZEE), seguido por otros similares en las ZEE, de Egipto y Chipre, con potenciales descubrimientos en aguas patrimoniales de Líbano y Siria, han venido a alterar las relaciones de poder entre los Estados de la región, introduciendo un nuevo factor a la ya de por sí complicada ecuación geopolítica de la cuenca oriental del Mediterráneo. Es cierto que estos descubrimientos han presentado oportunidades de cooperación entre los países implicados, como más adelante veremos; pero no es menos cierto que al mismo tiempo han introducido un motivo adicional para el enfrentamiento.

Referirse a la inestabilidad actual en los países ribereños —Siria, Israel, Líbano, Egipto— es sencillamente mencionar lo obvio. Y sin restar importancia a estos problemas y a la influencia que ejercen en la geopolítica regional, pretendemos en este análisis poner el énfasis en un conflicto, aparentemente larvado, que condiciona sobremanera las relaciones de Turquía con el resto de Estados en el Egeo y en el propio Mediterráneo, o mar Blanco («Akdeniz», en turco), que tradicionalmente había sido de dominio otomano. Es esta la cuestión de fondo sobre la que se asientan disputas sobre la distribución de los recursos naturales recientemente descubiertos.

Los espacios de soberanía: aguas territoriales, zona económica exclusiva y espacio aéreo

La amplitud de las aguas territoriales y de la ZEE de un Estado está determinada por la Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar[1] (CNUDM), firmada en Montego Bay (Jamaica) el 10 de diciembre de 1982. La norma general, ampliamente aceptada, establece en 12 millas náuticas (NM, por sus siglas en inglés) la amplitud de las aguas territoriales en las que un Estado ejerce soberanía plena y en un máximo de 200 NM la de su ZEE, en la que los derechos de soberanía quedan limitados al ámbito de la exploración, explotación, conservación y administración de recursos naturales[2].

[1] Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. Consultado en diciembre de 2018.
[2] La Convención establece igualmente el concepto de plataforma continental (PC), sobre la que un Estado ribereño ejerce igualmente derechos sobre los recursos naturales (Parte VII). En el caso que nos ocupa la ZEE y la PC coinciden, por lo que, en este caso, esta distinción resulta irrelevante.

Por su parte, la Convención de Chicago de 1944 establece el espacio aéreo soberano como la región de la atmósfera terrestre situada sobre el territorio de soberanía plena de los Estados, incluyendo sus aguas territoriales. Siendo anterior a la CNUDM, la definición de aguas territoriales incluida en la Convención de Chicago resulta imprecisa pero, de manera consuetudinaria, el Derecho Internacional acepta como tal el límite de las aguas territoriales de 12 NM establecido en la CNUDM, y no la ZEE (figura 2).

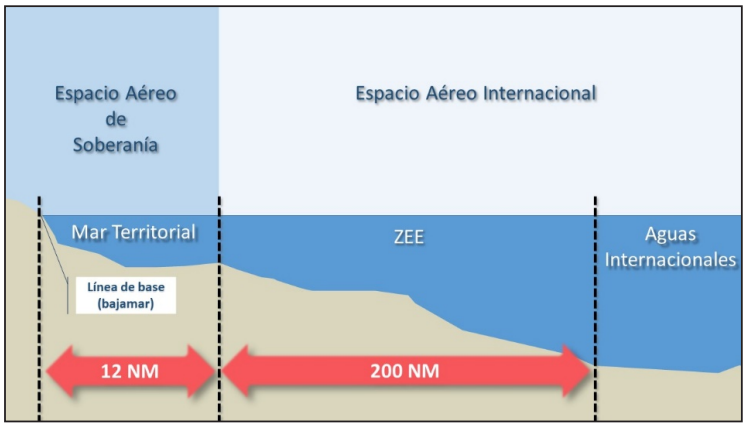


Figura 2. División de los espacios de soberanía según la Convención de las Naciones Unidas del Derecho del Mar y Convención de Chicago. Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, las dimensiones del Mediterráneo no permiten una división de las aguas conforme a lo establecido en la CNUDM, por lo que los Estados deben resolver esta cuestión mediante negociaciones y acuerdos de carácter bilateral. En la cuenca oriental del Mediterráneo, tal y como ya hemos definido previamente, las controversias derivadas de la distribución de estos espacios se manifiesta de dos maneras, relacionadas entre sí, pero de distinta naturaleza, y que conviene tratar por separado: la distribución de las aguas territoriales, espacio aéreo y ZEE en el Egeo, disputa que afecta a Grecia y Turquía, exclusivamente; y la delimitación de las respectivas ZEE en el propio mar Mediterráneo al este de la isla de Creta, problema que implica a todos los Estados ribereños.

Mar Egeo

El mar Egeo, vía de acceso obligado hacia los estrechos turcos que dan paso al mar Negro, ha sido escenario de un permanente conflicto de intereses entre Grecia y Turquía desde el final de la I Guerra Mundial, momento en que las islas del Egeo quedaron bajo soberanía griega[3]. En la actualidad, el límite del mar territorial ha quedado establecido de mutuo acuerdo en 6 NM, dándose la circunstancia de que el espacio aéreo reclamado por Grecia no se limita a estas 6 NM, sino que se extiende hasta las 10 NM, lo que Turquía rechaza. Se produce con ello un caso insólito en el derecho internacional en el que un país pretende ejercer la soberanía en un espacio aéreo sobre unas aguas a día de hoy internacionales[4]. La mayoría de las violaciones del espacio aéreo denunciadas por Grecia se producen en esta zona.

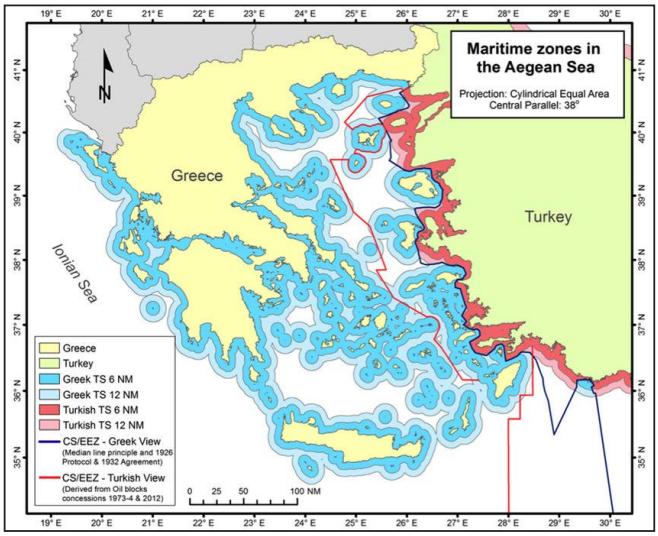


Figura 3. Delimitación de aguas territoriales y potenciales ZEE en el Egeo.
Fuente: Research Gate, https://www.researchgate.net/

La ratificación por Grecia de la CNUDM en 1995[5], con evidente intención de ampliar los límites de sus aguas territoriales a las 12 NM establecidas en la misma con carácter general, provocó la reacción de Turquía, no signatario de la Convención, declarando

[3] Artículo 13 del Tratado de Lausana, de 24 de julio de 1923. Disponible en http://sam.baskent.edu.tr/belge/Lausanne_ENG.pdf. Consultado en diciembre de 2018. En realidad, 3 de estas islas (Bozcaada, Gökçeada y Tavsan adasi) permanecieron bajo soberanía turca, mientras que las islas del Dodecaneso, ocupadas por Italia durante la guerra turco-italiana de 1911, quedaron bajo control italiano (art. 15) hasta su cesión a Grecia en 1947, con la condición de permanecer desmilitarizadas (Tratado de Paz de París, 10 de febrero de 1947), disponible en https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000004-0311.pdf. Consultado en diciembre de 2018. En ambos casos el límite del mar territorial quedó limitado a 3 NM.

[4] Los pormenores de las decisiones de una y otra parte que han llevado a esta peculiar situación pueden consultarse en las versiones oficiales proporcionadas por los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores: versión oficial turca en http://www.mfa.gov.tr/background-note-on-aegean-disputes.en.mfa y versión oficial griega en https://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/territorial-sea-casus-belli.html. Consultadas en diciembre de 2018.

[5] *Declarations and Statements* conforme al art. 310 de la CNUDM, disponible en http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm. Consultado en diciembre de 2018.

casus belli esta cuestión[6]. Como puede verse en la figura 3, una ampliación a 12 NM convertiría el mar Egeo en un mar *de facto* griego, asfixiando a Turquía, que vería drásticamente reducidos sus accesos a aguas internacionales. Por otro lado, las posturas de ambas partes sobre la delimitación de la ZEE son difíciles de armonizar.

Esta situación ha provocado numerosos incidentes y momentos de elevada tensión, incluyendo enfrentamientos armados que, en ocasiones, se han saldado con bajas mortales. Nos encontramos ante un conflicto bilateral en el que otros actores, en especial Rusia y EE. UU., han evitado implicarse de forma directa. A ninguno de ellos favorece una alteración del *statu quo*, en el que Grecia y Turquía se contienen mutuamente, evitando una excesiva «nacionalización» por uno u otro de los accesos al mar Negro. Por otro lado, la pertenencia de ambos países a la OTAN constituye un poderoso factor moderador de la conflictividad. Las posibilidades de que se produzcan incidentes aislados son elevadas, pero es poco probable que se permita que el conflicto degenere en un enfrentamiento a gran escala.

Las ZEE en el Mediterráneo

Aunque no todos los países ribereños son signatarios de la CNUDM[7], sus principios sirven de guía para la consecución de potenciales acuerdos sobre la delimitación de la plataforma continental. En este sentido, la CNUDM determina (art. 59) que cualquier conflicto «debería ser resuelto sobre una base de *equidad* y a la luz de todas las circunstancias pertinentes…». Ello excluye la aplicación por defecto del principio de *equidistancia*, que establecería el límite de las respectivas ZEE en la línea intermedia equidistante entre sus costas, debiendo —o pudiendo— tener en cuenta otras consideraciones, como las respectivas longitudes de costa, configuración de las mismas, etc., existiendo jurisprudencia al respecto que afecta al área mediterránea[8]. Turquía aboga por la aplicación del principio de equidad, mientras que Grecia y Chipre lo hacen

[6] Resolución de la Asamblea Nacional Turca de 8 de junio de 1995, otorgando al Gobierno turco autoridad plena y permanente para declarar la guerra en caso de que Grecia decidiese extender sus más allá de las 6 NM.
[7] Israel, Siria y Turquía no lo son.
[8] Fallos de la Corte Internacional de Justicia de 24 de febrero de 1982, caso relativo a la plataforma continental, Túnez contra la Jamahiriya Árabe Libia y de 3 de junio de 1985, caso relativo a la plataforma continental, Jamahiriya Árabe Libia contra Malta – Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991, p. 159, p. 198, respectivamente. En ambos casos la Corte resuelve en contra del principio de equidistancia. Disponible en http://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1.pdf. Consultado en diciembre de 2018.

por el de equidistancia, lo que da lugar a dos visiones difícilmente reconciliables. Un punto especialmente conflictivo en esta disputa es la isla Kastellorizo, que situada a menos de una milla de la costa turca ha sido y es escenario de numerosos incidentes (figura 4).

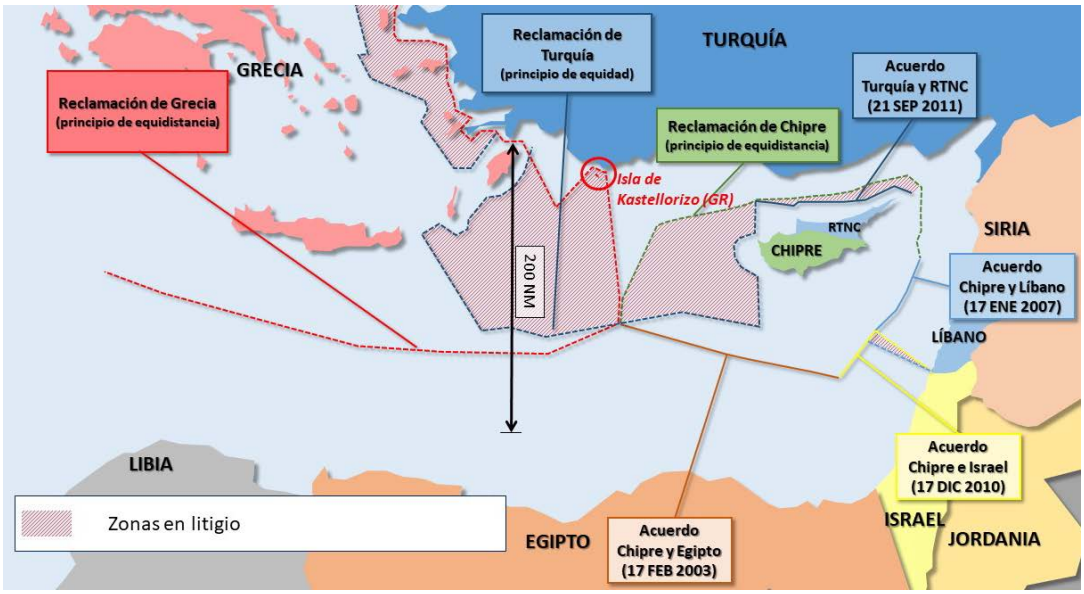


Figura 4. Reclamaciones y acuerdos sobre zonas económicas exclusivas (aproximado).
Fuente: Ministerio de AAEE de la República de Turquía - Elaboración propia

La posibilidad de realizar descubrimientos de hidrocarburos en los fondos marinos, que más adelante analizamos, incentivó durante la pasada década la búsqueda de acuerdos para permitir llevar a cabo las prospecciones y, en su caso, explotación de los recursos. Así, Chipre, tras proclamar en 2004[9] su ZEE, ha establecido acuerdos bilaterales con Egipto (2003), Líbano (2007) e Israel (2010), mientras que, por otro lado, Grecia y Egipto están próximos a hacer lo propio[10].

[9] Ley No. 64(I)/2004 y 97(I)/2014 sobre la Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental, disponible en http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2016.nsf/all/8D450A891DD09140C2258042004122E8/$file/THE%20EXCLUSING%20ECONOMIC%20ZONE%20AND%20THE%20CONTINENTAL%20SHELF%20LAWS%202004%20AND%202014FINAL.pdf?openelement. Consultada en diciembre de 2018.

[10] «Greek president: EEZ delimitation to be agreed among Egypt, Greece, Cyprus». *Egypt Today*, 2 de mayo de 2018, disponible en http://www.egypttoday.com/Article/2/49158/Greek-president-EEZ-delimitation-to-be-agreed-among-Egypt-Greece. Consultado en diciembre de 2018 y «Greece and Egypt moving closer to EEZ agreement». Ekathimerini.com, 11 de octubre de 2018, disponible en http://www.ekathimerini.com/233496/article/ekathimerini/news/greece-and-egypt-moving-closer-to-eez-agreement. Consultado en diciembre de 2018.

Estos acuerdos no están, sin embargo, exentos de controversia. En particular, Líbano e Israel se disputan una franja en su zona limítrofe con muchas posibilidades de contener hidrocarburos. No siendo Israel signatario de la CNUDM, los procedimientos previstos en la Convención para la resolución de este tipo de litigios no resultan de aplicación en este caso, por lo que se ha optado por la mediación de una tercera parte, en concreto EE. UU., que a fecha de hoy no ha sido capaz de acercar posturas. En estos momentos Líbano se muestra partidario de involucrar a las Naciones Unidas en un foro trilateral, que aún está por constituirse[11]. Nada hace presagiar una rápida resolución de esta cuestión.

En cualquier caso, ni la declaración de la ZEE chipriota, ni los acuerdos bilaterales han sido reconocidos por Turquía que, aunque no presenta reclamaciones al sur de la isla de Chipre, sí lo hace en la zona sudoeste. Además, Turquía condiciona cualquier acuerdo sobre la plataforma continental a la resolución del conflicto de Chipre que desde 1974 divide a la isla en dos Estados: la República de Chipre, al sur, miembro de la UE, con reconocimiento internacional, y la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), reconocida exclusivamente por Turquía, que tiene desplegados unos 40.000 soldados en la misma y que acoge a la población turco-chipriota. El argumento esgrimido para sustentar esta postura es el reparto equitativo de los recursos naturales contenidos en la ZEE entre las comunidades en conflicto. De esta manera, la distribución de la riqueza en la ZEE de la isla ha pasado a convertirse en un elemento esencial que condiciona la resolución de este conflicto[12].

[11] «The maritime border dispute between Lebanon and Israel explained». *Middle East Strategic Perspectives*, marzo de 2018, disponible en https://www.mesp.me/2018/03/05/maritime-border-dispute-lebanon-israel-explained/. Consultado en enero de 2019.
[12] Para más información sobre el conflicto de Chipre consultar PALACIÁN DE INZA, Blanca. «Chipre en la encrucijada«. *Documento informativo 38/2011*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, octubre 2011, disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_informativos/2011/DIEEEI38-2011ChipreEncrucijadaBPI.pdf. Consultado en enero de 2019.

El factor energético

El descubrimiento de grandes yacimientos de gas natural supone un factor añadido a las ya de por sí complicadas relaciones geopolíticas de la cuenca oriental del Mediterráneo. Estimaciones efectuadas en 2010[13] determinaron que la zona podría albergar más de 3,5 TCM[14] de gas natural, cantidad equivalente a las reservas probadas de gas de Australia, segundo exportador mundial de Gas Natural Licuado (GNL) en 2017[15] (figura 5).

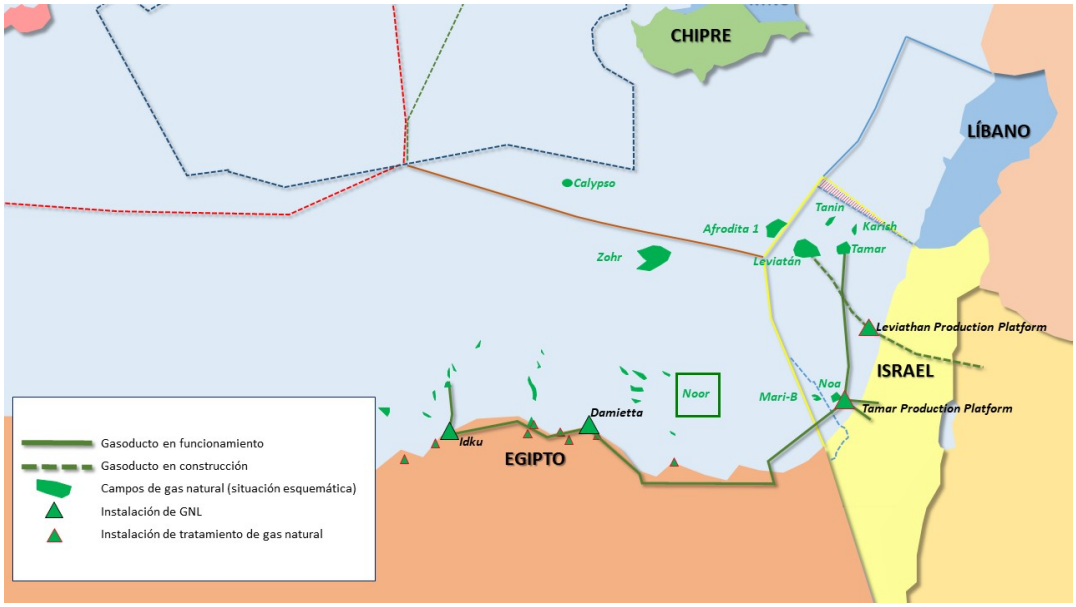


Figura 5: Situación esquemática de los principales yacimientos.
Fuente: Elaboración propia

Como podemos comprobar en la tabla 1, la producción en estos yacimientos no ha hecho más que comenzar, siendo Egipto e Israel los únicos países que han conseguido hacerlo de manera rentable.

[13] «Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean». *United States Geological Survey (USGS)*, disponible en https://pubs.usgs.gov/fs/2010/3014/pdf/FS10-3014.pdf. Consultado en diciembre de 2018.
[14] Salvo indicación en contra, a lo largo de este documento se utilizan las unidades de medida norteamericanas: 1 TCM = 1 billón de m^3 (10^{12} m^3); 1 BCM= 1.000 millones de m^3 (10^9 m^3).
[15] *BP Statistical Review of World Energy, 67th Edition – June 2018.* La zona albergaría, además, 1.700 millones de barriles de petróleo, pero su posible explotación aún se ve lejana.

País	Consumo anual en 2017 (BCM)	Yacimientos	Reservas estimadas (BCM)	Capacidad de Producción (BCM / año)	Operadores
Egipto	56 (1)	Zohr	849 (2)	20,6 (2)	ENI (Italia) 60 % Rosneft (Rusia) 30 % BP (Reino Unido) 10 %
		Noor	En exploración (3)	-	ENI (Italia) 40% BP (Reino Unido) 25% Mubdala Petr. (Abu Dahbi) 20 % Tharwa Petroleum (Egipto) 15%
Israel	9,9 (1)	Tamar	318 (4)	9,3 (5)	Delek Drilling (Israel) 22 % Noble Energy (E.E. U.U.) 25 % Isramco (Israel) 28,75 % Tamar Petroleum (Israel) 16,75 % Dor Gas (Israel) 4 % Everest (Nepal) 3,5%
		Leviatán	605 (4)	Delek Drilling pretende iniciar la producción en 2019 (21 BCM/año) (4)	Noble Energy (E.E. U.U.) 39,66 % Ratio (Israel) 15 % Delek Drilling (Israel) 45,34 %
		Karish /Tanin	60 (6)	Podría dar comienzo en el primer trimestre de 2021 (6)	Energean Oil & Gas (UK) 100%
Líbano	Sin datos	-	En exploración		Asignados bloques 4 y 9. En licitación bloques 1, 5, 8 y 10. (6)
Chipre	Sin datos	Afrodita	129	Aún no se ha desarrollado ningún proyecto para explotación	Delek Drilling (Israel) 30 % Noble Energy (E.E. U.U.) 35 % British Gas (UK) 35 %
		Calypso 1	En evaluación		Descubierto por ENI en febrero de 2018.

(1) Fuente: *BP Statistical Review of World Energy, 67th Edition – June 2018.*
(2) Fuente: EnergyEgypt (https://energyegypt.net). Estimación de posible capacidad de producción basada en datos diarios (sep 2018) anualizados.
(3) Algunas fuentes citan unas potenciales reservas de hasta 2 500 BCM.
(4) Fuente: Delek Drilling Co. (https://www.delekdrilling.co.il).
(5) Fuente: Ministerio de Energía de Israel. Datos de producción del año 2016.
(6) Fuente: Energean Oil & Gas (https://www.energean.com/operations/israel/karish/)
(7) Fuente: *Lebanese Petroleum Administration* (https://www.lpa.gov.lb/index.php).

Tabla 1: Principales yacimientos de gas en el Mediterráneo Oriental

Egipto, con la explotación comercial de Zohr iniciada y el potencial descubrimiento en el yacimiento Noor que algunas fuentes han anunciado[16], vislumbra la posibilidad real de convertirse nuevamente en exportador neto de gas en el horizonte 2020[17]. Y otro tanto puede decirse de Israel, que ya comercializa el gas procedente de Tamar, si finalmente se cumplen las expectativas sobre la entrada en funcionamiento de Leviatán a lo largo de 2019[18] (figura 6).

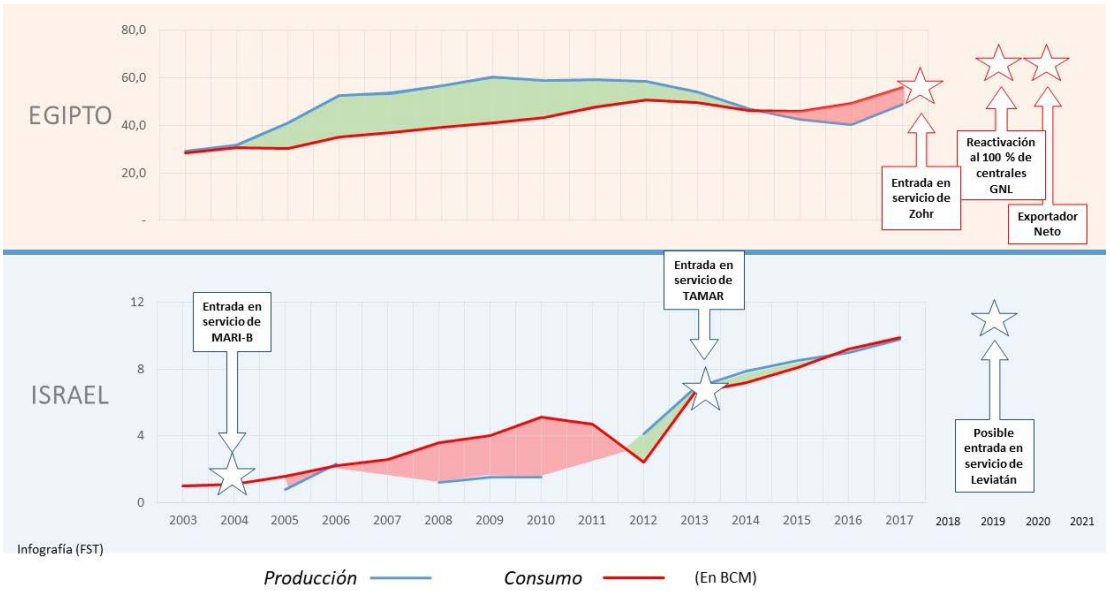


Figura 6: Comparativa entre producción y consumo de gas. Fuente: *BP Statistical Review of World Energy*, junio de 2018 y *CIA World Factbook* – Elaboración propia

El descubrimiento en 2011 del yacimiento conocido como Afrodita en aguas reclamadas por Chipre supuso una inyección de optimismo para su Gobierno, sumido en una profunda crisis económica y financiera. Afrodita, se pensaba, podría no solo satisfacer la demanda interna[19], sino hacer de Chipre un exportador neto. Pero la realidad ha obligado

[16] MCDONALD, Scott B. «Here's How Egypt Could Become a Major Gas Exporter». *The National Interest,* 2018, disponible en https://nationalinterest.org/feature/heres-how-egypt-could-become-major-gas-exporter-27056. Consultado en enero de 2019.
[17] Tras haber desarrollado su sector energético durante la primera década de los 2000, Egipto se convirtió en exportador neto de gas hasta el año 2015, momento en que el incremento de la demanda interna provocó que las importaciones superaran a las exportaciones.
[18] Delek Drilling, pretende iniciar la explotación comercial a lo largo de 2019, llegando a desarrollar una capacidad de producción de 21 BCM/año. www.delekdrilling.co.il. Consultado en enero de 2019.
[19] En realidad, el consumo interno de Chipre ha sido hasta la fecha inexistente. Los descubrimientos de gas han incentivado al Gobierno a establecer planes para la gasificación de su sector eléctrico, hasta ahora dependiente del petróleo, para lo que, mientras las opciones de explotación de Afrodita se materializan, han iniciado el procedimiento para construir una terminal de importación de GNL (Floating Storage and

a moderar las expectativas. Ubicado a más de 5.000 m de profundidad, su explotación supone un reto tecnológico considerable, elevando los previsibles costes de producción a niveles que cuestionan su rentabilidad. Además, ciertos estudios indican que Afrodita podría extenderse hacia la ZEE de Israel, que de esta manera se vería dotada de cierta capacidad de decisión sobre su explotación, complicando su futuro. Tan solo un descubrimiento adicional en sus inmediaciones podría justificar las grandes inversiones requeridas[20]. En ese sentido, la italiana ENI anunció en febrero de 2018 haber descubierto un yacimiento, Calypso 1, a unos 2.000 m de profundidad, que podría albergar entre 170 y 230 BCM[21].

Posibilidades de exportación

Todos aspiran a convertirse en exportadores netos de gas, siendo Europa[22] uno de sus objetivos prioritarios. Pero, para ello, se necesita además de las propias reservas de gas, infraestructura para su transporte y, a día de hoy, Egipto es el único que dispone de ella para conseguirlo. Cuenta con dos estaciones de licuefacción de gas natural operativas que pueden ser utilizadas para exportar GNL hacia Europa[23]: Idku, con una capacidad de procesamiento de 10 BCM anuales[24] y Damietta, con una capacidad nominal de 7,56 BCM anuales[25]. Construidas durante la década de los 2000, ambas habían caído prácticamente en desuso desde 2011, cuando el Gobierno se vio obligado a redirigir las exportaciones para satisfacer la creciente demanda interna. El descubrimiento de Zohr y su puesta en marcha para explotación ha otorgado nueva vida a estas terminales,

Regasification Unit- FSRU) que podría entrar en funcionamiento en noviembre de 2020. Ver «Cyprus issues tender for LNG terminal». *LNG World News*, disponible en https://www.lngworldnews.com/cyprus-issues-tender-for-lng-terminal/. Consultado en enero de 2019.

[20] BACONI, Tareq. «Pipelines and pipedreams: how the EU can support a regional gas hub in the Eastern Mediterranean». *European Council on Foreign Relations*, abril de 2017, disponible en https://www.ecfr.eu/publications/summary/pipelines_and_pipedreams_how_the_eu_can_support_a_regional_gas_hub_in_7276. Consultado en noviembre de 2018.

[21] «ENI announces a gas discovery offshore Cyprus». Nota de prensa de ENI disponible en https://www.eni.com/en_IT/media/2018/02/eni-announces-a-gas-discovery-offshore-cyprus?lnkfrm=asknow. Consultado en enero de 2019.

[22]"Europa consume anualmente 531 BCM", *BP Statistical Review of World Energy,* June 2018.

[23] De hecho, ya lo hacen: según el *BP Statistical Review of World Energy 2018*, Egipto exportó 0,3 BCM de GNL a Europa en 2017. Como se ve, muy por debajo de la capacidad de sus centrales de GNL.

[24] «Arab Republic of Egypt Ministry of Petroleum», disponible en http://www.petroleum.gov.eg/en/ProjectsandActivities/StrategicProjects/Pages/Idku.aspx. Consultado en diciembre de 2018.

[25]«Propiedad al 25 % de Unión Fenosa», disponible en https://www.unionfenosagas.com/es/Negocio/_Licuefaccion. Consultado en diciembre de 2018.

habiendo reemprendido ambas su operativa y anunciándose que podrían estar funcionando a plena capacidad a finales de 2019[26].

Para el resto de países, la cooperación en esta materia se impone. Israel, Chipre y Grecia han constituido desde el año 2016 un foro trilateral que considera «el sector energético, y en particular el gas natural y energías renovables, como una base sólida para la cooperación en la cuenca del Mediterráneo Oriental»[27]. El proyecto estrella promovido por este foro[28], al que se ha unido Italia y que cuenta con el respaldo de la UE[29], es el gasoducto Eastern Mediterranean (EastMed) (figura 7), que con una capacidad de 20 BCM anuales pretende unir el yacimiento de Leviatán con la isla de Creta, para desde allí transportar el gas hasta el territorio continental griego y, a través del gasoducto Poseidón, hasta Italia. Pero esta opción puede tener sus días contados. Además de tener que utilizar parte de la ZEE que Turquía reclama, las enormes dificultades técnicas de su construcción (se convertiría en el gasoducto submarino más profundo y largo del mundo) implican un coste de, al menos, 7.000 millones de dólares estadounidenses, que algunos expertos elevan hasta 10.000 millones[30], lo que indudablemente se traducirá en elevados precios del gas finalmente suministrado, cuestionando su viabilidad[31].

[26]«Egypt completes return to LNG exporting nation status». *Energy Egypt*, 15 de septiembre de 2018, disponible en https://energyegypt.net/egypt-completes-return-to-lng-exporting-nation-status/. Consultado en diciembre de 2018.
[27] «Cyprus – Israel – Greece Trilateral Sumit Declaration». *Nicosia*, 28 de enero de 2016.
[28] En el sector energético este foro promueve también el proyecto Interconector Euro-asiático, que pretende conectar las redes eléctricas de estos países con las de la UE.
[29] La UE lo ha declarado Proyecto de Interés Común (PCI, por sus siglas en inglés), financiando con 100 millones de euros los estudios de viabilidad.
[30] ELLINAS, Charles. «EastMed gas pipeline increasingly doubtful». *CyprusMail Online* 8, 2 de diciembre de 2018, disponible en https://cyprus-mail.com/2018/12/02/eastmed-gas-pipeline-increasingly-doubtful/. Consultado en diciembre de 2018.
[31] Algunos expertos han cifrado el precio final del gas suministrado por esta vía en 2,5 veces el precio del gas ruso. YAKIS, Yasar. «Turkey should not be left out of the scramble for Mediterranean gas». *Ahval*, 30 de noviembre de 2018, disponible en https://ahvalnews.com/turkey-cyprus/turkey-should-not-be-left-out-scramble-mediterranean-gas. Consultado en enero de 2019.

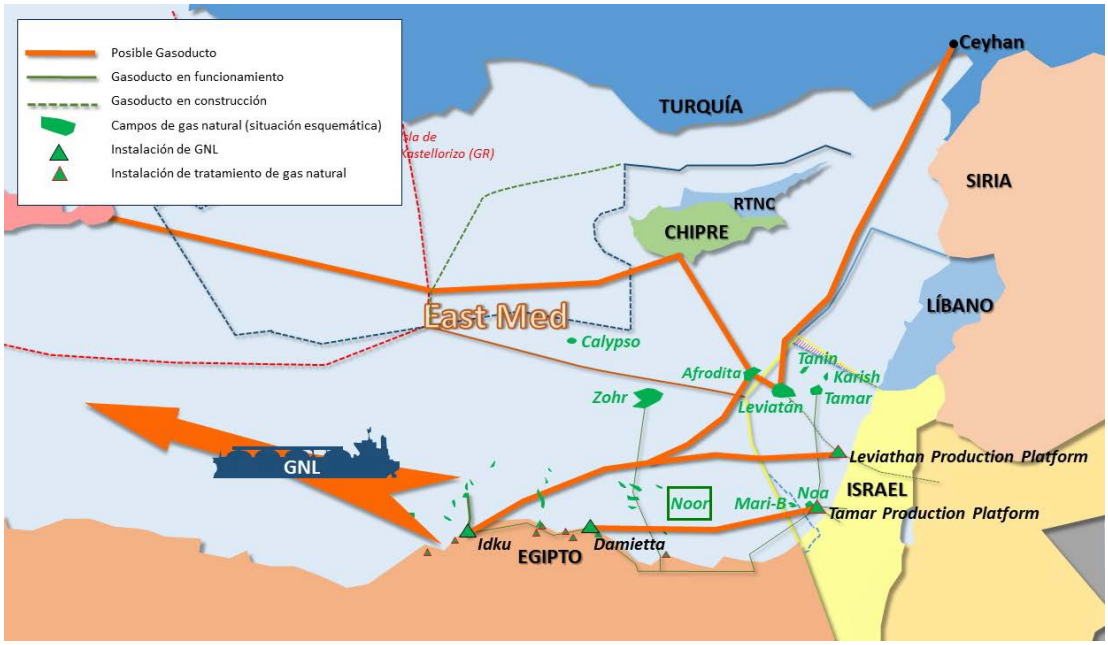


Figura 7: Principales opciones de exportación (esquema).
Fuente: Ministerio de Energía de Israel/Delek Drilling – Elaboración propia

Mientras el EastMed va tomando cuerpo o cae definitivamente en el olvido, Israel baraja otras opciones. Una segunda vía de exportación sería la utilización de las terminales de GNL egipcias. Recientemente Delek Drilling ha establecido un contrato de exportación para suministrar a Egipto por un periodo de unos 12 años, hasta 2030, un total de 32 BCM de Tamar y otro tanto de Leviatán, tanto para consumo interno como para re-exportación[32]. Un segundo contrato con Jordania considera la exportación de otros 45 BCM de Leviatán a suministrar durante unos 15 años[33]. De las actuales reservas probadas de Israel, el Gobierno ha reservado 500 BCM para consumo interno hasta el año 2042, liberando el resto para exportación[34]. Por el momento el gasoducto EastMed y la vía egipcia son las únicas opciones consideradas, no contemplándose la construcción de ninguna planta procesadora de GNL.

[32] Comunicado del Grupo Delek: *SIGNING OF AGREEMENTS FOR EXPORT OF NATURAL GAS TO EGYPT*, de 20 de febrero de 2018, disponible en https://ir.delek-group.com/news-releases/news-release-details/signing-agreements-export-natural-gas-egypt Consultado en enero de 2019.
[33] TAYSEER, Mohammad y BENMELEH, Yaacov. «Jordan Pipeline for Israeli Gas Set for Completion by End of 2019», *Bloomberg*, 4 de julio de 2018, disponible en https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-04/jordan-pipeline-for-israeli-gas-set-for-completion-by-end-2019. Consultado en diciembre de 2018.
[34] Decisión del Gobierno de Israel de 6 de enero de 2019. Ministerio de Energía de Israel, disponible en http://www.energy-sea.gov.il/English-Site/Pages/Regulation/Policy.aspx#p1. Consultado en enero de 2019.

Con todo, Israel aún conservaría una enorme capacidad de gas disponible para exportación. Ello puede llevarle a considerar seriamente una tercera vía: la construcción de un gasoducto desde sus yacimientos hacia Ceyhan, en Turquía, desde donde el gas puede ser reencaminado a Europa. Conversaciones al respecto ya se han producido[35] y aún hoy esta continúa siendo una de las cuestiones que planean sobre las siempre tortuosas relaciones entre Turquía e Israel. Ni que decir tiene que Turquía vería con muy buenos ojos esta opción, que reforzaría sus aspiraciones a convertirse en distribuidor energético regional. Pero se enfrenta a la dificultad de tener que utilizar la plataforma continental chipriota, lo que requiere complicadas negociaciones.

Como ya se ha indicado, Chipre aún está lejos de comenzar la explotación de Afrodita con fines comerciales, pese a lo cual trata de establecer un segundo eje de cooperación con Egipto para construir un gasoducto que permita suministrar gas desde Afrodita a las centrales egipcias de GNL, para su posterior exportación a Europa[36]. Pero esta opción presenta no pocos interrogantes y, además, requiere renegociar con las compañías adjudicatarias (ver tabla 1) el reparto de posibles beneficios de la comercialización del gas, habida cuenta del incremento de costes derivado de las dificultades técnicas arriba planteadas.

[35] DEMIRTAS, Serkan. «Is an Israel-Cyprus-Turkey pipeline posible?». *Daily News*, 15 de octubre de 2016, disponible en http://www.hurriyetdailynews.com/opinion/serkan-demirtas/is-an-israel-cyprus-turkey-pipeline-possible--104989. Consultado en enero de 2019.
[36] GEORGIU, Georgios y FETEHA, Ahmed. «Cyprus Pipeline Deal with Egypt brings Gas a Step closer to Europe». *Bloomberg*, 19 de septiembre de 2018, disponible en https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-19/cyprus-pipeline-deal-with-egypt-brings-gas-step-closer-to-europe. Consultado en enero de 2019.

¿Dónde se sitúan las grandes potencias?

El desarrollo de este enorme potencial no deja indiferentes ni a EE. UU. ni a Rusia, cuyos intereses como grandes productores mundiales de hidrocarburos se ven directamente afectados. EE. UU. se enfrenta a intereses contrapuestos. Por un lado, los de su industria de GNL, que ha adquirido un peso estratégico y cuyas exportaciones, de las que aproximadamente un 15 % en 2017 se dirigió a Europa[37], son ya parte sustancial de su PIB[38]; y por otro, los de grandes corporaciones como ExxonMobil, una de las mayores compañías de EE. UU.[39], y Noble Energy, ya presentes en la zona. Además de haber declarado de interés estratégico el desarrollo de la industria energética israelí[40]. Por ello, aunque *a priori* debería ser proclive a apoyar iniciativas como EastMed, sus decisiones estratégicas se verán afectadas por el posible impacto que el desarrollo de fuentes alternativas de suministro a Europa pueda ejercer sobre su industria nacional.

Rusia intentó penetrar en el mercado energético israelí a través de la estatal Gazprom, especialmente tras el descubrimiento de Leviatán, pero quedó finalmente excluida de las adjudicaciones, a pesar de haber presentado la oferta económicamente más ventajosa[41]. No hay duda de que la evolución de esta industria afecta directamente a sus opciones de exportación a Europa, por lo que, o bien participa en los beneficios, lo que hasta ahora parece escapársele, o hará lo posible para tratar de impedir su desarrollo.

[37] *BP Statistical Review of World Energy, 67th Edition.* June 2018.
[38] La exportación de GNL podría contribuir a crear hasta 452.000 puestos de trabajo y aportar 73.000 millones de dólares al PIB estadounidense hasta el año 2040. *Impact of LNG Exports on the U.S. economy: a brief update*. API Energy, disponible en https://www.api.org/news-policy-and-issues/lng-exports/impact-of-lng-exports-on-the-us-economy. Consultado en enero de 2019.
[39] Según FORBES, 4ª compañía estadounidense por tamaño, 9ª por valor de mercado. *America's Largest Public Companies, ranking de 2018*, disponible en https://www.forbes.com/top-public-companies/list/#tab:overall. Consultado en enero de 2019.
[40] U.S.-Israel Strategic Partnership Act of 2014, citado por RATNER, Michael. *Natural Gas Discoveries in the Eastern Mediterranean.* Congressional Research Service, 15 de agosto de 2016, disponible en https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44591.pdf. Consultado en diciembre de 2018.
[41] BARKAT, Amiram. «Gazprom bids highest for Leviathan Partnership». *GLOBES*. Israel's Business Arena, 16 de octubre de 2012, disponible en https://en.globes.co.il/en/article-1000790600. Consultado en enero de 2019.

Continúan las prospecciones

Los recientes descubrimientos han constituido un incentivo para continuar con las prospecciones, de manera que los posibles beneficiarios han procedido a la división de sus respectivas ZEE en bloques de exploración (figura 8), que han ido ofreciendo en licitación a diversas compañías.

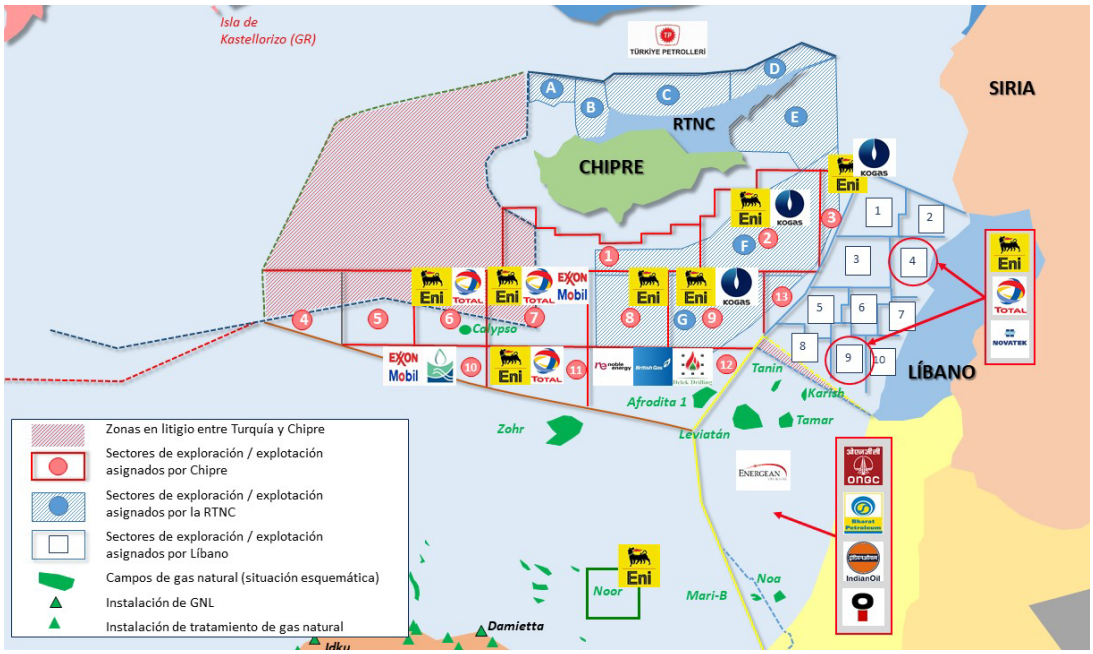


Figura 8: Asignación de sectores de exploración y explotación.
Fuentes: Ministerio de AA. EE. de Turquía, Ministerio de AA. EE. de la República de Chipre, Lebanese Petroleum Administration, Ministerio de Energía de Israel. Elaboración propia

En general, las actividades de exploración llevadas a cabo por Egipto, Israel y Líbano no resultan problemáticas, excepción hecha del sector en disputa entre Israel y Líbano que anteriormente hemos mencionado. En 2018, el Gobierno libanés ha asignado al consorcio formado por la rusa Novatek, la italiana ENI y la francesa TOTAL la exploración de los bloques 4 y 9 de su ZEE. Y se han anunciado nuevas licitaciones correspondientes a los bloques 1, 5, 8 y 10 que deberán ser resueltas a finales de 2019[42]. De todas ellas, las correspondientes a los bloques 8 y 9 resultan especialmente controvertidas, pues

[42] Lebanese Petroleum Administration, disponible en https://www.lpa.gov.lb/. Consultado en enero de 2019.

contienen una parte sustancial de la zona en litigio con Israel. Este último, por su parte, ha establecido 69 sectores de unos 400 km^2 cada uno, de los que 24 fueron ofrecidos en una primera ronda de licitaciones en 2016[43], a los que se añaden otros 19 ofertados en una segunda ronda en noviembre de 2018[44]. La compañía Energean Oil&Gas, con sede en Londres, ha iniciado prospecciones en el yacimiento israelí de Karish, lo que ha provocado la airada reacción libanesa que considera que el depósito de gas probablemente se extienda hacia su plataforma continental[45]. No es probable que la controversia sobre la delimitación de las ZEE pueda resolverse en breve, por lo que estas actividades presentan un elevado potencial de conflicto.

Pero la mayor conflictividad potencial se encuentra en aguas de Chipre, cuyo Gobierno ha asignado paulatinamente los bloques de exploración más prometedores a compañías europeas (TOTAL, ENI y British Gas[46]), estadounidenses (ExxonMobil y Noble Energy) y a otras no occidentales: la coreana KORGAS, Qatar Petroleum y la israelí Delek Drilling.

Como ya se ha indicado, la RTNC, a la que Turquía apoya en sus pretensiones, considera que los recursos no pueden distribuirse ni utilizarse de manera unilateral por la comunidad greco-chipriota, por lo que la actividad económica en la ZEE debe suspenderse mientras no se resuelva el conflicto de fondo que mantiene a la isla dividida. Con ese criterio, y ante lo que considera una política de hechos consumados por parte de Chipre, la RTNC ha establecido por su parte 7 sectores, acordando con la petrolera turca TPAO el inicio de actividades de exploración[47]. De momento las actividades se han limitado a las zonas norte y noreste de la RTNC, evitando los bloques F y G que se solapan con la ZEE establecida por Chipre.

[43] Adjudicados a la compañía griega Energean Oil&Gas y a un consorcio formado por las compañías indias ONGC Videsh, Bahrat Petro Ressources, Indian Oil y Oil of India.
[44] *The Israeli Energy Minister Announces Israel's 2nd Offshore Bid Round*, nota de prensa del Ministerio de Energía de Israel de 4 de noviembre de 2018, disponible en https://www.gov.il/en/Departments/news/bidround2. Consultado en enero de 2019.
[45] «Israeli Escalation Coincides with Lebanon's Oil Drilling Preparations». *ASHARQ – AL AWSAT*. 7 de octubre de 2018, disponible en https://aawsat.com/english/home/article/1418996/israeli-escalation-coincides-lebanon%E2%80%99s-oil-drilling-preparations. Consultado en enero de 2019.
[46] British Gas fue adquirida en 2016 por Royal Dutch Shell.
[47] Turkish Petroleum Company, http://www.tpao.gov.tr/?mod=projeler&contID=92. Consultado en diciembre de 2018.

Especialmente conflictivas resultan las asignaciones efectuadas en los bloques 1, 4, 5, 6, y 7, que caen dentro de la ZEE reclamada por Turquía. En particular, el bloque 6, que alberga el yacimiento Calypso, ya ha sido escenario de enfrentamientos. En febrero de 2018, el buque perforador Saipem 12000, de la compañía ENI, fue interceptado en esta zona por la Marina turca, de manera que, pese a las protestas de Chipre, secundadas por la UE, la compañía se vio finalmente obligada a suspender las perforaciones[48]. Aun así, ENI y TOTAL han anunciado su intención de llevar a cabo perforaciones en el bloque 7, en área sensible[49]. EE. UU. no ha intervenido en estas disputas, pero no se puede descartar que lo haga si alguna compañía estadounidense se viese en similares circunstancias[50].

Chipre ha obtenido apoyo general a sus pretensiones tanto de Gobiernos regionales (Israel, Egipto y Grecia), como de Italia y, más ampliamente, de la UE y de Turquía, por su parte, siente que si tolera la política de hechos consumados perderá una oportunidad histórica de acceder a la parte de recursos naturales que, considera, le corresponden[51]. Es previsible que, en adelante y mientras continúen las prospecciones en las zonas en disputa, Turquía reaccione con vehemencia, no descartándose el uso de la fuerza militar en situaciones desesperadas. Y, por descontado, el apoyo a las pretensiones de la RTNC es incondicional, como garante de los derechos de una comunidad turco-chipriota que siente su exclusión de los beneficios derivados de la explotación de estos recursos.

El cinturón de quiebra mediterráneo

En los años sesenta del pasado siglo, el geógrafo estadounidense, Saul Bernard Cohen, formulaba en su obra *Geografía y Política en un Mundo Dividido* el concepto de «cinturón de quiebra» para referirse a aquellas «regiones estratégicamente situadas que están ocupadas por cierto número de Estados en conflicto y presa de los intereses opuestos

[48] «Report: Eni moving drillship to Morocco after Turkish navy 'threatens force' in Cyprus». *Offshore Energy Today.com*. 23 de febrero de 2018, disponible en https://www.offshoreenergytoday.com/report-eni-moving-drillship-to-morocco-after-turkish-navy-threatens-force-in-cyprus/. Consultado en enero de 2019.
[49] «Total and ENI apply to explore gas block seven». *CyprusMail Online*. 26 de noviembre de 2018, disponible en https://cyprus-mail.com/2018/11/26/total-and-eni-apply-to-explore-gas-block-seven/. Consultado en diciembre de 2018.
[50] ExxonMobil ha realizado en noviembre y diciembre de 2018 perforaciones en el bloque 10, en zona no reclamada por Turquía ni por la RTNC.
[51] El diario YENI ŞAFAK, afín al Gobierno turco, se hacía eco en julio de 2018 de opiniones de expertos que aseguraban que las reservas del Mediterráneo Oriental cubrirían las necesaidades de gas de Turquía durante 572 años. La estimación parece un tanto optimista, aún en el supuesto de que el gas continúe siendo fuente primordial de energía dentro de 500 años.

de grandes potencias contiguas»[52]. Uno de ellos lo situaba en Oriente Medio. Aun siendo este un concepto propio de la Guerra Fría y aplicable, sobre todo, a un contexto terrestre, asistimos a lo que podemos considerar una auténtica ocupación física y permanente de la cuenca oriental del Mediterráneo, que queda, de esta manera, plenamente integrada en el cinturón de quiebra de Oriente Medio. La necesidad de proyectar poder militar a esta zona es una de las primeras consecuencias de esta nueva situación, y los países ribereños se han visto obligados a desarrollar, si es que no disponían de ellas, aquellas capacidades que permiten hacerlo, en especial marinas y fuerzas aéreas.

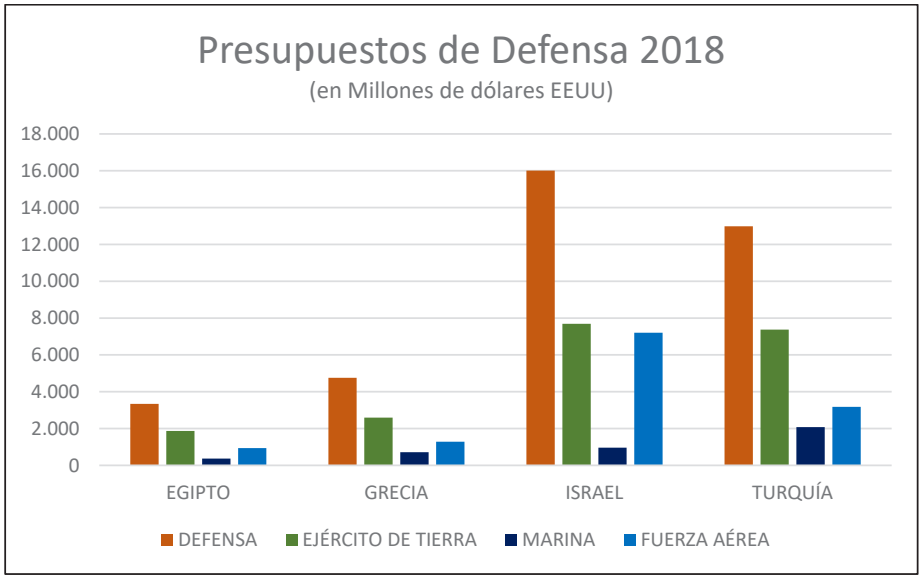


Figura 9: Comparación de los presupuestos de Defensa.
Fuente: IHS Jane's. Elaboración propia

Una comparación somera de los presupuestos de Defensa de estos cuatro países (figura 9) nos proporciona una primera impresión sobre las relaciones de fuerza. Dejando al margen a Chipre, Siria y Líbano, que apenas disponen de algo más que viejos patrulleros obsoletos, de todas las marinas regionales la turca es, sin lugar a dudas, la más potente, inmersa en un ambicioso programa de modernización y ampliación de capacidades que incluye el desarrollo técnico de su industria naval, buscando una menor dependencia exterior en esta materia (visión 2033[53]). En breve, posiblemente en 2021, ampliará su inventario con un buque anfibio portaeronaves similar al Juan Carlos I de la

[52] COHEN, Saul B. *Geografía y Política en un Mundo Dividido*. Madrid: Ediciones Ejército 1980, p. 136.
[53] GURCAN, Mettin. «Turkish navy outlines 2033 vision». *Al Monitor*. 21 de mayo de 2015.

Armada española[54], que dotará a la Marina turca de una capacidad de proyección de fuerza sin parangón en la región.

Tradicionalmente limitada a misiones de defensa costera, la Marina israelí ha incrementado estos últimos años sus capacidades para hacer frente a las amenazas derivadas del nuevo entorno estratégico, sin poder excluir posibles ataques a sus instalaciones energéticas por parte de Hezbolá desde Líbano o Hamás desde la franja de Gaza. Los programas de adquisición de 4 corbetas Saar-6 y 4 submarinos clase Dolphin[55], ambos de fabricación alemana, pretenden hacer de la Marina israelí un actor relevante en estas aguas.

Grecia dispone, en opinión de IHS Jane's, de una marina bien equipada y que goza de una magnífica reputación. A pesar de ello, el número de unidades navales la sitúa claramente por detrás de la turca, con quien entra en competencia directa tanto en el Egeo como en el Mediterráneo. La crisis económica que Grecia padece excluye, por el momento, cualquier posibilidad de revertir esta situación.

Egipto también ha dado pasos en los últimos cinco años para incrementar las capacidades de una marina tradicionalmente relegada a un segundo plano, tratando de constituir dos flotas independientes capaces de operar en el mar Rojo y en el Mediterráneo, sobre la base de dos LHD clase Mistral suministradas por Francia en 2016, a los que se añaden algún buque de procedencia rusa[56], fragatas francesas[57] y 4 submarinos alemanes[58].

Aunque las Fuerzas Aéreas resultan más equilibradas, la de Israel destaca como la más capaz de la región, no tanto por el número de aviones de combate disponibles, sino por su nivel tecnológico y por el alto grado de adiestramiento de sus pilotos[59]. Nada desdeñable resulta la Fuerza Aérea turca, con amplia experiencia de combate y a cuyo

[54] Denominación OTAN LHD, (Landing Helicopter Dock). Está siendo construido por el astillero local SEDEF en colaboración con la española NAVANTIA.
[55] IHS Jane's. Se espera que el primero de los 4 submarinos sea entregado antes de 2020. La Marina israelí espera firmar en 2020 un segundo contrato para la adquisición de otros tres submarinos adicionales antes de 2030.
[56] Lancha porta-misiles clase Tarantul.
[57] Francia entregó en 2015 una primera fragata clase Aquitaine. Se desconoce el número de fragatas adicionales que Egipto podría adquirir.
[58] TRAN, Pierre. «French Naval Group and Germany's ThyssenKrupp square off in Egyptian warship deal». *Defense News*. 12 de septiembre de 2018, disponible en https://www.defensenews.com/naval/2018/09/12/french-naval-group-and-germanys-thyssenkrupp-square-off-in-egyptian-warship-deal/. Consultado en enero de 2019.
[59] IHS Jane's.

inventario pueden añadirse en un futuro próximo hasta 100 cazas F35[60], de los que algunas unidades podrían ser de la versión «B», con capacidad de aterrizaje vertical y despegue corto y que podrían operar desde su LHD.

Francia y Reino Unido, con grandes empresas operando en la zona, mantienen fuerzas «preposicionadas»: Francia mediante el despliegue permanente de unidades navales en el Mediterráneo Oriental en condiciones de intervenir en sus «zonas de interés»[61], y Reino Unido mediante dos bases militares en Chipre denominadas «de soberanía»[62], reminiscencia de tiempos pasados.

Es sobre este escenario de creciente militarización sobre el que confluyen los intereses de las grandes potencias. EE. UU., que como es sabido cuenta con un poderoso aparato militar en la región, ha priorizado la contención de China y de Rusia entre sus objetivos estratégicos[63], y aunque decisiones como la sorpresiva retirada de Siria dificultan la valoración de la estrategia estadounidense para la región, todo indica que el presidente Trump, al igual que su antecesor Obama, es reacio a mantener, no digamos ya aumentar, el costoso despliegue militar en el Mediterráneo y Oriente Medio, en unos momentos en que sus prioridades estratégicas pueden reclamar recursos en otras zonas del mundo. A pesar de ello, la implicación de grandes corporaciones estadounidense del sector energético o la salvaguarda de los intereses israelíes, como hemos visto, pueden acabar teniendo consecuencias sobre su posicionamiento estratégico.

Por el momento, el interés de Rusia en la cuestión energética responde más a un intento de controlar la competencia al suministro de gas hacia Europa por gasoducto que obtener beneficios directos[64]. Las escasas posibilidades reales de desarrollo de opciones de exportación han permitido a Rusia mantener un perfil discreto, pero esto puede cambiar si alguna de ellas se materializa, en cuyo caso es de esperar una mayor implicación. Y

[60] Avión de combate de 5.ª generación, proyecto de Lockheed Martin con participación de Australia, Canadá, Dinamarca, Holanda, Italia, Noruega y Turquía, esta última en estos momentos cuestionada a causa de la adquisición del sistema ruso de defensa antiaérea S-400.
[61] *Marine Nationale, Opérations permanentes*, disponible en https://www.defense.gouv.fr/marine/missions3/operations-permanentes/operations-permanentes. Consultado en enero de 2019.
[62] «The UK in Cyprus – The Importance of the Sovereign Bases of Akrotiri and Dhekelia». *UK Defence Journal*. 16 de junio de 2018, disponible en https://ukdefencejournal.org.uk/the-uk-in-cyprus-the-importance-of-the-sovereign-bases-of-akrotiri-and-dhekelia/. Consultado en enero de 2019.
[63] *National Security Strategy of the United States of America.* December 2017, p. 2, disponible en http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf. Consultado en enero de 2019.
[64] A pesar de ello, empresas estatales como Rosneft y Novatek ya participan en actividades de explotación y exploración de recursos energéticos en Egipto y Líbano, respectivamente.

para ello se ha posicionado convenientemente en la región. Rusia ha podido reivindicar su papel de gran potencia a raíz del conflicto en Siria, donde ha establecido una sustancial presencia militar con capacidades A2/AD[65] que le permiten proyectar poder sobre los accesos al canal de Suez y al mar Negro (figura 10). En octubre de 2016, medios rusos se hicieron eco de rumores sobre el establecimiento de una base militar rusa en Egipto[66]. Aunque la información fue posteriormente desmentida, no puede excluirse que ambos países hayan mantenido conversaciones al respecto en algún momento, ni que lo hagan en un futuro. La ventaja estratégica que una base en Egipto proporcionaría para completar su estructura A2/AD resulta evidente.

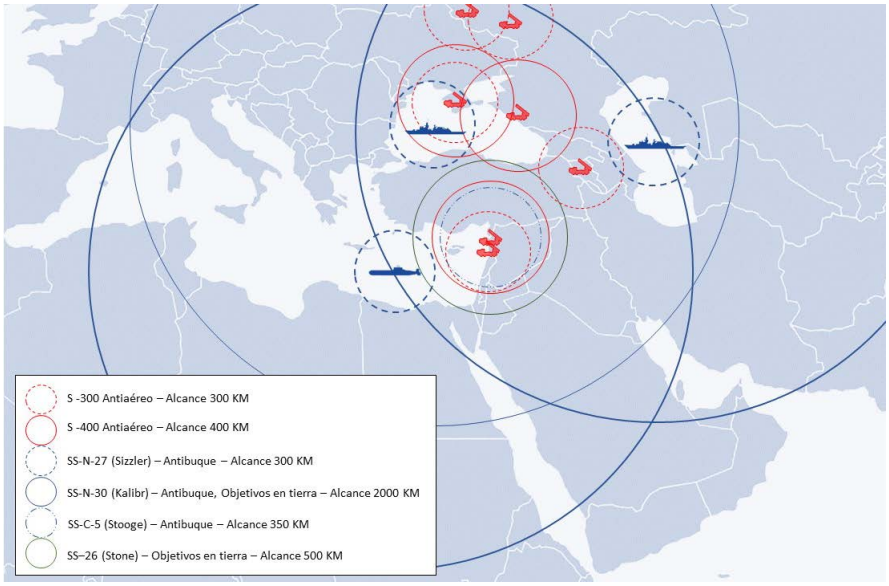


Figura 10: Capacidades rusas A2/AD en el Mediterráneo Oriental.
Fuente: CSIS, Missile Defense Project. Elaboración propia

La presencia de China también se deja notar en esta parte del mundo, aunque en este caso su carácter no es, de momento, militar. Su iniciativa de la Franja y la Ruta hace uso de las vías terrestres y marítimas regionales y está en proceso de establecer una densa red de inversiones y relaciones comerciales con finalidad estratégica que son vistas con suspicacia desde Occidente. Compañías chinas ya controlan los puertos de Kumport, el

[65] Del inglés Anti-Access/Area Denial, concepto operativo por el que se trata de impedir el acceso a un adversario a una región determinada y limitar en ella su libertad de acción. Habitualmente incluye capacidades antiaéreas, antibuque y otras armas ofensivas de teatro, como misiles balísticos, armas inteligentes, etc.

[66] KRUTAKOV, Leonid. «The Possible Russian Military Base In Egypt And Global Oil Market Redistribution». *SOUTH FRONT*. 13 de octubre de 2016, disponible en https://southfront.org/the-possible-russian-military-base-in-egypt-and-global-oil-market-redistribution/. Consultado en diciembre de 2018.

tercero en importancia de Turquía, en las proximidades de Estambul[67], El Pireo, en Grecia[68] y se ha hecho cargo en 2018 de la gestión del puerto israelí de Haifa[69], al tiempo que la China's Harbour Engeneering lleva a cabo la ampliación del mayor puerto comercial de Israel, el de Ashdod[70]. También en Israel, revisten un especial valor las inversiones en otras infraestructuras y en alta tecnología, que suponen, en palabras de Benjamin Netanyahu, un tercio del total de inversiones en el sector[71]. Para Egipto, China es desde 2012 el primer socio comercial, habiendo incrementado espectacularmente la inversión directa en el país, habiendo comprometido 20.000 millones de dólares estadounidenses para la financiación del megaproyecto de construcción de la nueva capital administrativa de El Cairo[72]. Para Turquía, aunque la inversión directa ha sido limitada (115 millones de dólares en 2017), ya se ha convertido en el primer exportador mundial, habiendo sido Estambul sede en octubre de 2018 de la cumbre de la Belt & Road Industrial Commercial Alliance[73].

Todo ello confiere a China una enorme capacidad de influencia, lo que se observa con preocupación desde el otro lado del Atlántico. Hasta ahora, al margen de esporádicas visitas a puertos de su marina, el poder militar chino ha estado prácticamente ausente del Mediterráneo Oriental. Pero antes o después, China podría sentir la necesidad de proporcionar seguridad a su cada vez más tupida red de intereses, por lo que su presencia naval en el Mediterráneo podría hacerse habitual. China ya está construyendo una base naval en Yibuti, desde donde podrá fácilmente proyectar la fuerza naval con capacidad oceánica que está poniendo a punto, para lo que ya dispone de dos portaviones en su inventario, estando en construcción un tercero, y, posiblemente,

[67] *Chinese consortium buys into Turkish port with USD 940 million investment*, nota de prensa de Invest in Turkey de 28 de septiembre de 2015, disponible en http://www.invest.gov.tr/en-US/infocenter/news/Pages/280915-cosco-pacific-buys-turkish-kumport.aspx. Consultado en enero de 2019.
[68] GEORGIOPOULOS, Georg. «China's Cosco acquires 51 pct stake in Greece's Piraeus Port». *Reuters*. 10 de agosto de 2016, disponible en https://www.reuters.com/article/greece-privatisation-port-idUSL8N1AR252. Consultado en enero de 2019.
[69] HAREL, Amos. «Israel Is Giving China the Keys to Its Largest Port – and the U.S. Navy May Abandon Israel». *Haaretz*. 17 de septiembre de 2018, disponible en https://www.haaretz.com/us-news/.premium-israel-is-giving-china-the-keys-to-its-largest-port-and-the-u-s-navy-may-abandon-israel-1.6470527. Consultado en enero de 2019.
[70] «China Harbour Engineering subsidiary to build new port at Ashdod in Israel». *Reuters*. 23 de junio de 2014, disponible en https://www.reuters.com/article/shipping-israel-idUSL6N0P45AD20140623. Consultado en enero de 2019.
[71] ABRAMS, Elliott. «What's behind Israel's growing ties with China?». *Council on Foreign Relations*. 21 de junio de 2018.
[72] WOOD, Davis. «Egypt Loves China's Deep Pockets» *Foreign Policy*. 28 de agosto de 2018.
[73] GURSEL, Kadr. «Will China buy Turkey on the cheap?». *Al- Monitor*. 8 de diciembre de 2018.

incluso un cuarto. Ello forzaría a EE. UU. a mantener una cantidad considerable de recursos militares en la zona, recursos que, de esta manera, no estarán disponibles para reforzar su presencia militar en el mar de China.

Conclusiones

Viejas disputas sobre la distribución de los espacios de soberanía son causa de una inestabilidad endémica en el Mediterráneo Oriental que el descubrimiento de hidrocarburos no ha hecho sino exacerbar. En realidad, ya asistimos a un conflicto multilateral en el que la huella militar es todavía reducida, pero que, considerando que ninguna de las causas que lo originan tiene perspectivas de solucionarse a corto o medio plazo, tiende a ir adquiriendo intensidad.

En el Egeo, la Alianza Atlántica ejerce un efecto moderador que es de esperar continúe siendo eficaz para limitar la escalada de incidentes puntuales que, con probabilidad, seguirán produciéndose entre Grecia y Turquía. Pero las grandes reservas de hidrocarburos del Mediterráneo Oriental generan una tensión que viene a complicar la resolución del conflicto que divide la isla de Chipre desde los años setenta y de las controversias existentes por la delimitación de ZEE.

Aun estando en sus fases iniciales, la explotación de los yacimientos ha propiciado la constitución de dos grandes alineamientos estratégicos: un primer alineamiento que incluye a Grecia, Chipre, Israel y Egipto, que cooperan para encontrar maneras de rentabilizar sus recursos potenciales y un segundo alineamiento entre Turquía y la RTNC, esta última sin reconocimiento internacional. La UE, con intereses directos en el suministro de gas procedente de esta zona, y EE. UU., en principio, se han posicionado en apoyo de las reivindicaciones del primer grupo de países, quedando Turquía y la RTNC aislados.

La ausencia de progresos en la salvaguarda de sus intereses y de lo que considera una distribución justa de los recursos puede ser para Turquía un poderoso incentivo para contemplar el uso de la fuerza entre sus opciones estratégicas, habida cuenta de que dispone de unas fuerzas navales netamente superiores a las de sus competidores

regionales. El ritmo creciente de las prospecciones en zonas en disputa y, sobre todo, el inicio de la explotación comercial de los recursos, incrementará la probabilidad de enfrentamientos, de llevar a cabo exhibiciones de fuerza que siempre pueden degenerar en situaciones fuera de control. Cuando se trata de energía, son normalmente las grandes compañías quienes llevan la iniciativa, y en la mayor parte de los casos, los gobiernos actúan a remolque de acontecimientos. Y esto puede llevar a situaciones indeseadas en la que los Gobiernos occidentales, en particular Italia, Francia, Reino Unido y EE. UU., se vean forzados a intervenir implicando a sus fuerzas militares.

Siria y Líbano, por razones diversas, han quedado fuera de esta carrera por los recursos. Pero la controversia entre Líbano e Israel por la delimitación de sus ZEE ya ha mostrado su potencial conflictividad. Salvo mediación exitosa de una tercera parte, es probable que los incidentes por esta cuestión vayan en aumento.

El carácter estatal de sus empresas energéticas otorga a Rusia mayor capacidad para adoptar decisiones de carácter geopolítico, aún a expensas de intereses puramente comerciales. Los intereses prioritarios de Rusia en esta zona del mundo se relacionan con su seguridad, para lo que ha posicionado su poder militar convenientemente en Siria. Pero mantener su estatus como exportador de gas a Europa libre de competencia no es una preocupación secundaria. Conforme las opciones de comercialización del gas del Mediterráneo hacia Europa vayan tomando forma, Rusia se verá en la necesidad de incrementar su implicación utilizando todos los recursos de poder nacional para impedirlo, tarea en la que, probablemente, encuentre la colaboración de Turquía.

Los crecientes intereses comerciales de China demandarán una mayor seguridad, lo que se traducirá, probablemente, en un incremento de su presencia militar en el Mediterráneo, que puede convertirse en un nuevo escenario de enfrentamiento entre las grandes potencias.

Para Cohen, los cinturones de quiebra proporcionan numerosas oportunidades para que las potencias globales ejerzan la contención mutua. Y eso es precisamente lo que empezamos a observar. El Mediterráneo Oriental está convirtiéndose en un concurrido lugar en el que convergen las fuerzas militares de los países a los que bañan sus aguas con las de las grandes potencias del siglo XXI: EE. UU., Rusia y China. Los hidrocarburos están provocando un considerable aumento de la temperatura del Mediterráneo, pero, esta vez, la causa no es la emisión de gases de efecto invernadero.

*Felipe Sánchez Tapia**
Coronel. Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

06/2019 20 de febrero de 2019

Andrés González Martín

Criminalidad en la Iberoamérica democrática: la pluralización de la violencia silenciada

Criminalidad en la Iberoamérica democrática: la pluralización de la violencia silenciada

Resumen:

Iberoamérica es la región más violenta del mundo. El incremento creciente de las tasas de criminalidad a lo largo de las últimas décadas ha convertido este problema en un asunto prioritario para la población; además de estar presente en cualquier agenda y campaña política. El fenómeno ha despertado el interés académico y son muchas las investigaciones que intentan fijar las causas y consecuencias del incremento de los niveles de violencia en la región. Una paradoja, apuntada por algunos estudios, es que existe correlación entre el aumento de la criminalidad y el desarrollo político democrático.

El drama de la violencia podría ser una manifestación y un elemento sustancial que configura las dinámicas democráticas y sus exigencias institucionales, convirtiéndose en un ingrediente necesario para mantenerla y en un instrumento al alcance de la población para desafiar la parálisis de su legitimidad. La situación podría presentarse como una pluralización de la violencia.

El resultado es el carácter constantemente negociado, entre una variedad de actores de todo tipo, de la estatalidad iberoamericana, incluido el monopolio de la violencia, el alcance del Estado y el ejercicio de los derechos políticos, especialmente de la libertad de prensa. Consecuentemente, el orden democrático está en construcción mientras se destruye. El resultado es demoledor para muchas sociedades iberoamericanas.

Palabras clave:

Crimen organizado, Iberoamérica, democracia, libertad de prensa, tasas de criminalidad, ejecuciones extrajudiciales, corrupción, democratización de la violencia, Reporteros Sin Fronteras.

Criminality in the democratic Ibero-America: the pluralisation of the silenced violence

Abstract:

Latin America is the most violent region in the world. The growing increase in crime rates over the last decades has become this problem a priority for the population, constantly present in any agenda and political campaign. The phenomenon has raised academic interest and many investigations have attempted to determine the causes and consequences of the increase in the levels of violence in the region. One of the paradoxes discovered by some studies is that there is a correlation between the increase in crime and democratic political development.

The drama of violence could be a manifestation and a substantial element that shapes the democratic dynamics and its institutional demands, becoming a necessary ingredient to maintain it and an instrument available to the population to challenge the paralysis of its legitimacy.

The result is the constantly negotiated character, among a variety of actors of all kinds, of Latin American statehood, including the monopoly of violence, the reach of the state and the exercise of political rights, especially freedom of the press. Consequently, the new democratic order is under construction as it is being destroy. The result is devastating for many Latin American societies.

Keywords:

Organized crime, Latin America, democracy, freedom of the press, crime rates, extrajudicial executions, corruption, democratization of violence, RSF.

La paradójica correlación, más democracia más crimen

Iberoamérica es la región más violenta del mundo. Entre el año 2000 y 2016, más de 2,5 millones de iberoamericanos han muerto de forma violenta[1]. Ocho países superan el nivel de violencia definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como de situación de conflicto[2]. Desgraciadamente, el nivel de violencia endémica[3] se ha instalado en gran parte de la región. Cada 15 minutos, al menos cuatro personas son asesinadas en América Latina y el Caribe. En la última década, la tasa de crecimiento anual de los homicidios fue tres veces más elevada que la de crecimiento de la población. No es de extrañar que el número de personas que identifican la criminalidad como su mayor preocupación se haya triplicado en estos años[4]. En 2016, de las 50 ciudades más violentas del mundo, 42 se encuentran en esta región[5]. Solo Brasil, México, Venezuela y Colombia suman más de 100.000 muertes violentas al año.

La inseguridad es un asunto del día a día en la realidad del vivir cotidiano de gran parte de la población iberoamericana. El incremento creciente de las tasas de criminalidad a lo largo de las últimas décadas ha convertido este problema en un asunto de vital importancia para la población y aparece constantemente en la agenda política de distintos países. Por supuesto, este fenómeno ha despertado el interés académico y son muchas las investigaciones que intentan fijar las causas y consecuencias del incremento de los niveles de violencia en la región. Son muchos los investigadores que perciben un cambio cualitativo difícil de entender entre la vieja violencia política anterior a los años noventa y la nueva violencia criminal de las tres últimas décadas.

En Iberoamérica, sorprendentemente, existe una clara correlación entre el desarrollo formal de la democracia, las mejoras económicas y sociales con el aumento de la criminalidad. El reconocimiento de los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos, la participación en elecciones libres, el establecimiento de Estados democráticos de derecho, la resolución pacífica de conflictos políticos, el incremento de las clases medias, la reducción de los niveles de pobreza no ha supuesto, contrariamente a lo esperado, una reducción de la violencia y la criminalidad; al contrario, la violencia no ha dejado de crecer. En algunos países, los crímenes cometidos por las Fuerzas

[1]Disponible en: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf.
[2] Definido por la OMS como 30 homicidios por cada 100.000 habitantes.
[3] Definido por la OMS como 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.
[4] Disponible en: https://www.bancomundial.org/es/results/2018/05/17/fin-a-la-violencia-en-america-latina-una-mirada-a-la-prevencion-desde-la-infancia-hasta-la-edad-adulta.
[5] Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43369412.

Armadas y las fuerzas de seguridad del Estado y la violación de los derechos humanos han aumentado con la implantación de la democracia.

El informe de la Comisión Nacional de la Verdad de Brasil sobre los desaparecidos políticos durante la dictadura militar, que vivió el país desde 1964 a 1985, reconoce 434 asesinatos extrajudiciales[6]. Instaurada hace 30 años la democracia, las estadísticas sobre la violencia policial son escalofriantes. Cualquier comparación con las cifras del periodo de gobierno militar podría ser mal interpretada como un simple gesto nostálgico, populista y desestabilizador. Lo cierto es que cada año, supuestamente se producen alrededor de 2.000 muertos, clasificados en las estadísticas criminales como «muertes por resistencia». En Río de Janeiro y São Paulo, la policía militar acabó con la vida de más de 11.000 personas durante la década de 2004 a 2014. Naciones Unidas, en relación a las ejecuciones extrajudiciales, ha observado en repetidas ocasiones que la policía brasileña se encuentra entre las más peligrosas del planeta[7].

El informe de Philip Alston, ponente especial de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, presentado el 14 de mayo al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, después de su investigación en Brasil, es claramente revelador. Alston informa a la Asamblea General de que en la mayoría de los casos, los asesinatos de la policía en acto de servicio son registrados como actos o casos de resistencia seguidos de muerte. En 2007, en Río de Janeiro, la policía registró 1.330 muertes como actos de resistencia, un dato que representa el 18 % del total de muertes en esa ciudad. En teoría, estas son situaciones en las que la policía ha usado necesariamente la fuerza proporcionada para oponerse a la resistencia de los sospechosos criminales a las órdenes de los agentes de la ley. En la práctica, la evaluación es completamente diferente[8].

---

[6] Disponible en: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv. https://www.conectas.org/arquivos/editor/files/CNV%20conclusiones%20y%20recomendaciones%20-%20Espanhol.pdf.
Punto 5.º de las conclusiones de la Comisión Nacional de la Verdad: «En el marco de las graves violaciones de los derechos humanos, la CNV logró confirmar 434 muertes y desapariciones de víctimas bajo el régimen militar, que se presentan individualmente en el Volumen III de este Informe, siendo 191 muertos, 210 desaparecidos y 33 desaparecidos cuyos cuerpos fueron posteriormente localizados, uno de ellos durante las labores de la CNV. Estas cifras, sin duda, no se corresponden con el total de muertos y desaparecidos, sino solo con aquellos casos comprobados a través de la labor realizada, a pesar de los obstáculos encontrados en la investigación, en particular, por la falta de acceso a la documentación producida por las Fuerzas Armadas, oficialmente dada por destruida».

[7] Disponible en: https://www.huffingtonpost.com/robert-muggah/brazils-killing-fields_b_5795462.html.

[8] Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/134/70/PDF/G0813470.pdf?OpenElement.

El informe del eelator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del seguimiento de su misión en México, presentado al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 6 de mayo de 2016, tampoco deja lugar a dudas. El relator especial destacó los inquietantes niveles de violencia en México y las ejecuciones extrajudiciales generalizadas perpetradas por las fuerzas de seguridad y los miembros de los cárteles, al tiempo que subrayó la prevalencia de la impunidad por esos delitos[9].

Podríamos continuar revisando los informes de otras vistas a países de la región, pero no debería sorprendernos encontrar conclusiones parecidas. Los resultados para no pocos académicos son especialmente perturbadores. El hecho irrevocable es que los Estados democráticos en Iberoamérica coexisten con niveles altos de violencia y en muchos casos crecientes. Algunos investigadores apuntan a que se ha producido una «democratización de la violencia». Los antiguos regímenes militares restringían el uso de la violencia a reducidos sectores de la población: élites políticas y económicas, policía, fuerzas armadas. En la actualidad, en muchos países de la región el acceso a las armas de fuego es demasiado fácil. La violencia ha alcanzado un nivel de consumo masivo[10].

La realidad no es consistente con la teoría del paradigma democrático, que entiende la situación como un legado de los antiguos regímenes autoritarios y consecuencia de la debilidad del Estado. La prevista evolución de la violencia en la región pone en cuestión esta interpretación que confía en la capacidad de los modelos políticos abiertos y participativos de regular los conflictos internos. Intentar explicar las actuales contradicciones como legado del pasado o como un insuficiente desarrollo del modelo democrático no es suficiente. No parece que el futuro vaya a ser mejor a medio plazo. La violencia se ha instalado en el sistema. Los análisis de tendencias son muy negativos

«In most cases, killings by on-duty police are registered as «acts of resistance» or cases of «resistance followed by death». In 2007, in Rio de Janeiro, the police recorded 1,330 resistance killings, a figure which accounts for 18 per cent of the total number of killings in Rio de Janeiro.
In theory, these are instances in which the police have used necessary force proportionate to the resistance of criminal suspects to the orders of law enforcement officers. In practice, the picture is radically different. Whether an extrajudicial execution or a lawful killing has occurred is first determined by the policeman himself. Only rarely are such self-classifications seriously investigated by the Civil Police. I received many highly credible allegations that specific «resistance» killings were, in fact, extrajudicial executions».

[9] Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/092/11/PDF/G1609211.pdf?OpenElement.

[10] KOONINGS, Kees y KRUJIT, Dirk. *Societies of fear. The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. Londres: Zed Books 1999.

y sugieren un continuado crecimiento de los crímenes. La tasa de homicidios en 2030 podría llegar a casi duplicarse[11].

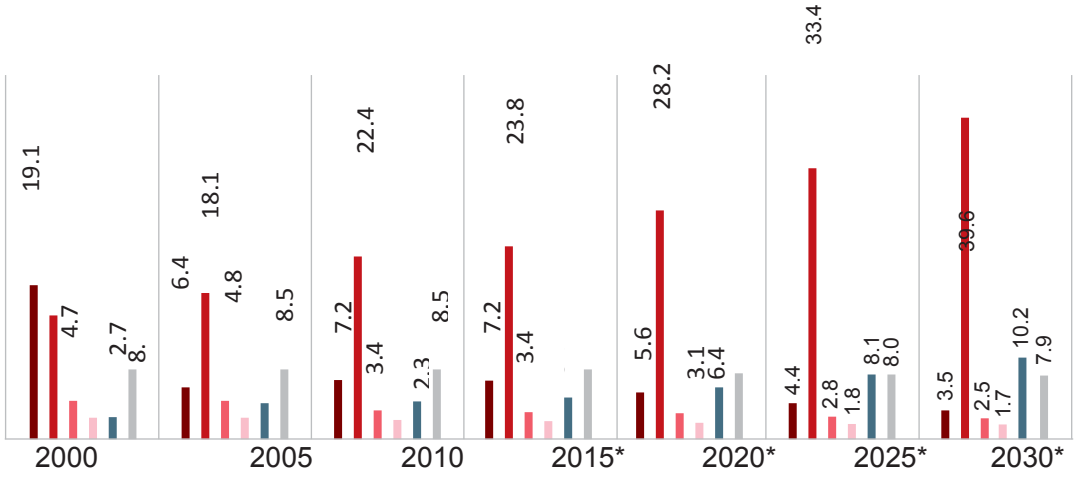


Figura 1: Los datos proceden de UNODC (2015) y se refieren al número medio de homicidios por cada 100.000 habitantes en las distintas regiones. El asterisco hace referencia a los datos proyectados para el futuro. Fuente: Vilalta, C (2015)

Por supuesto, los datos son diferentes en los distintos países y dentro de cada país hay diferencias locales. La criminalidad tiene una importante dimensión local, concentrándose en determinados departamentos o ciudades la mayor parte de los delitos. Su distribución no es homogénea.

El caso mexicano puede resultar ilustrativo. En 2017, el 49 % de los homicidios se concentraban en siete de los 32 estados mexicanos. Las tasas de criminalidad oscilan entre los estados, algunos con números desorbitantes y otros con datos parecidos a los de Estados Unidos de América. Las más altas las encontramos en el estado de Colima, con 109 asesinatos por cada 100.000 habitantes, Baja California Sur con 91 y Guerrero 70, mientras que las más bajas se encuentran en Yucatán con dos asesinatos por cada 100.000 habitantes, Aguascalientes 6 e Hidalgo con 7[12].

En cualquier caso, los datos recogidos no son del todo definitivos. Muchos delitos nunca son denunciados por falta de confianza en la policía y en el sistema judicial. En México el 93 % de los delitos nunca son denunciados por desconfianza de la población en la

[11] «There are indications that the situation is worsening: the regional homicide rate is expected to increase from 21.7 murders per 100,000 in 2012 to 39.6 per 100,000 by 2030». Disponible en: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf.

[12] Disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/observatorio-nacional-ciudadano/2017-el-peor-ano-en-materia-de-homicidios-dolosos-en-mexico.

capacidad del Estado de resolverlos con un juicio justo[13]. Denunciar supone además incrementar el riesgo de ser amenazado, perseguido o incluso asesinado.

DELITO COMETIDO EN MÉXICO	% NO DENUNCIADO
SECUESTRO	94,1 %
ASALTO CON ROBO	93,1 %
FRAUDE	95,5 %
EXTORSIÓN	98,2 %
ROBO	89 %
AGRESIÓN FÍSICA	85,7 %

Tabla 1: Delitos cometidos en México y % no denunciados.
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI) de México

Por otra parte, el número de personas desaparecidas no se contabilizan, pudiendo suponer en algunos países varios miles de víctimas más. Solo en Brasil los desaparecidos en 2017, según los datos del Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ascienden a 82.684 personas[14]. Además, no son pocos los territorios donde el Estado no es capaz ni siquiera de conocer los crímenes que se producen. Por otra parte, existen diferentes formas de medir el delito en los distintos países, aspecto que puede dificultar los análisis y evaluaciones locales, nacionales y regionales.

La necesidad de buscar mecanismos fiables para evaluar las diferentes situaciones impulsó la resolución 2015/24 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, para dictar normas relacionadas con la mejora de la calidad y disponibilidad de estadísticas sobre delito y justicia penal. La resolución se propuso aprobar un conjunto común de definiciones y conceptos que describan los delitos y consiguió poner en marcha una Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, elaborada por la Comisión de Estadística. No obstante, son muchos los delitos no incluidos en esta clasificación y que tiene destacada relevancia, por ejemplo, la corrupción, el tráfico de armas de fuego y el tráfico financiero ilícito. Este primer paso tardará tiempo en ser implementado en los

[13] Disponible en: https://www.wsj.com/articles/after-the-crimes-mexicans-face-long-often-futile-wait-for-justice-11545774388.
[14] Disponible en: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/FBSP_Anuario_Brasileiro_Seguranca_Publica_Infográfico_2018.pdf.

distintos países por lo que las diferentes fuentes no coinciden en sus datos estadísticos, pero los rankings elaborados por distintas publicaciones y organizaciones de los países y ciudades más peligrosas del mundo suelen establecer clasificaciones parecidas. De los 20 países con tasas más altas de criminalidad, 17 se encuentran en Iberoamérica y el Caribe y tres en África[15]. Incluso estas clasificaciones habría que tratarlas con cautela; la validez de la información estadística que proporciona Brasil, México y Colombia no es comparable a las que procede de Mozambique o la República Democrática del Congo.

El caso de Venezuela puede ser distinto. Los datos no son claros, mientras que Igarapé Institute apunta una tasa de 53,7 asesinatos por cada 100.000 habitantes, InSight Crime presenta en su resumen anual de homicidios una tasa de 89 asesinatos por cada 100.000 habitantes. Caracas es posiblemente la ciudad más peligrosa del mundo con una tasa estimada de homicidios de 130[16]. El Gobierno venezolano lleva más de una década sin divulgar estadísticas nacionales sobre homicidios, pero el Observatorio Venezolano de Violencia ofrece estimaciones no oficiales que por lo general pueden considerarse fiables[17]. El director del Observatorio, Roberto Briceño-León, ante el incremento de los delitos en los últimos meses recomendó: «las medidas básicas son no salir, salir menos, no salir de noche, ir acompañado a las compras, no dejar bolsas abiertas que muestren las compras. En las comunidades deben fortalecerse las redes vecinales; comunicarse, cuidarse, avisar si salen de la ciudad»[18].

Las recomendaciones son desde luego prácticas, pero suponen una aceptación de la necesaria reducción de las libertades individuales. El año 2019 no va ser más fácil en Venezuela; el próximo 10 de enero de 2019, está prevista la nueva envestidura de Nicolás Maduro como presidente. Las elecciones presidenciales de mayo fueron muy controvertidas.; el grupo de Lima, que integran 14 países iberoamericanos, anunció que no reconocía los resultados de los comicios. La UE y Estados Unidos, en el mismo sentido, tampoco reconocen la victoria electoral de Nicolás Maduro. Además dentro del país, la Asamblea Nacional venezolana rechaza la legitimidad de las elecciones

[15] Fuente: Igarapé Institute – Homicide Monitor.
[16] Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal publicado en 2017.
[17] Disponible en: https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/.
[18] http://efectococuyo.com/principales/aumenta-la-delincuencia-con-nuevos-metodos-en-ultimos-meses-del-ano-alerto-ovv/.

presidenciales. El resultado puede ser que algunos países rompan relaciones o retiren su embajada en Venezuela durante los primeros meses de 2019 y que se impongan nuevas sanciones. La oposición no reconocerá el nuevo mandato y se movilizará en la calle. Dicha movilización popular será duramente reprimida; y acarreará más escasez y más contestación en la calle que supondrá un previsible aumento de la criminalidad y la violencia política.

Pero los efectos sobre el ejercicio de la libertad personal no solo afecta a los venezolanos. En el siguiente gráfico podemos ver los datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI de México.

Resultados de la pregunta realizada a población urbana de 18 años y más en la que se pedía que señalaran qué tipo de acción dejó de realizar por temor a ser víctima de algún delito en 2017.

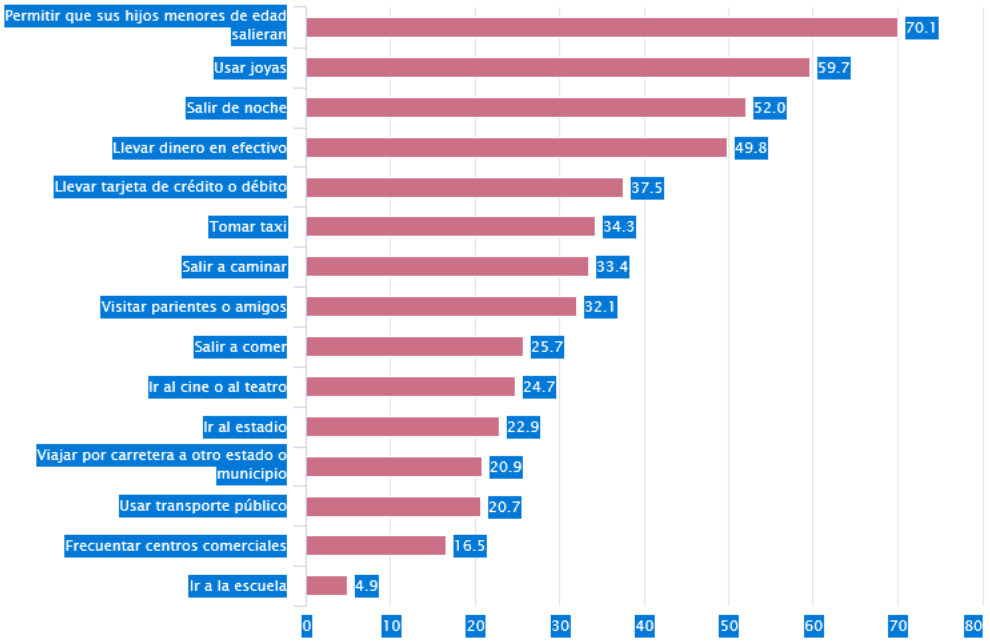


Figura 2: Resultados a la pregunta realizada a población urbana de 18 años y más en la que se pedía que señalaran qué tipo de acción dejó de realizar por temor a ser víctima de delito en 2017.
Fuente: INEGI Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana

El pluralismo de la violencia

Más allá de las consideraciones sobre la precisión de las estadísticas o la necesidad de establecer estimaciones como en el caso de Venezuela, lo cierto es que en muchos de los países de la región la violencia se ha convertido en un problema estructural, afectando todas las dimensiones de la realidad del continente. El coste de la violencia es elevado también en términos económicos. Se estima que los efectos de la violencia suponen una pérdida económica en la región de unos 260.000 millones de dólares al año y resta al PIB latinoamericano un 3,55 % anual. Esta cantidad duplica el promedio de los países desarrollados y equivale al monto total de dinero que invierte Iberoamérica en infraestructuras. Es, además, equivalente a los ingresos del 30 % de la población con menores recursos de la región[19].

La violencia permite interactuar a los diferentes actores, sean estatales o no estatales, a todos los niveles —local, regional, nacional o transnacional—, convirtiéndose en un mecanismo de comunicación y de relación que intenta configurar los distintos espacios de dominio de cada uno. En esta competición entran en juego el crimen organizado transnacional, la corrupción institucionalizada dentro del Estado, los partidos y los sindicatos, el narcotráfico y el comercio de otras mercancías ilegales, los privilegios de determinados grupos de poder fáctico, la persistencia de un orden fundado en antiguos clanes familiares, las tupidas redes clientelares construidas por unos y otros, los intereses de empresas y sectores económicos y todo un denso entramado social donde cada parte busca su trozo del pastel. Mientras tanto, los más débiles buscan cobijo al amparo de algún patrón. En este escenario la violencia se convierte en un mecanismo utilizado por los distintos protagonistas interesados en sostener un sistema generalizado de reparto de privilegios precarios que se mantienen precisamente por la existencia de la propia violencia.

El drama de la violencia podría por tanto no ser un fallo del sistema democrático y de sus instituciones; todo lo contrario, podría ser una manifestación y un elemento sustancial que configura las dinámicas democráticas y sus exigencias institucionales,

[19] Disponible en: http://www.expansion.com/latinoamerica/iberoamericana-empresarial/2017/02/19/58aa17df468aeb134d8b45b1.html.

convirtiéndose en un ingrediente necesario para mantenerla y en un instrumento al alcance de la población para desafiar la parálisis de su legitimidad[20].

Las democracias iberoamericanas pueden con este enfoque entenderse como una manifestación de un pluralismo violento, donde los gobiernos elegidos compiten con otros actores que pretenden controlar parte del territorio y su población[21]. En sociedades donde la corrupción, la opresión y el ejercicio de la coerción forman parte del paisaje cotidiano en todas partes, el sistema democrático necesita la violencia para poder funcionar, para poder desarrollarse, consolidarse y abrirse camino.

Jenny Pearce sostiene que la clase política dirigente, en no pocas repúblicas iberoamericanas, no ha considerado oportuno aspirar al ejercicio del monopolio de la violencia por el Estado. El pluralismo de la violencia ha permitido a las élites políticas beneficiarse de informales alianzas ilegales con grupos criminales para perseguir sus intereses privados, políticos o incluso económicos[22]. El resultado ha sido el carácter constantemente negociado, entre una variedad de actores de todo tipo, de la estatalidad iberoamericana, incluido el monopolio de la violencia y el alcance del Estado[23].

Muchas de las organizaciones criminales proporcionan servicios públicos, incluida la seguridad, y oportunidades económicas a la población que dominan, imponiendo normas que ordenan la convivencia, estableciendo sanciones y ordenando la vida social en áreas fuera del control del Estado. El crimen organizado de esta manera contradictoria se convierte, para defender sus intereses, en un agente que favorece la gobernabilidad. Esta perspectiva permitiría una compresión analítica de la función y del papel de la violencia tanto como medio como objetivo de coordinación social que garantiza a cada una de las partes su propio espacio de negocio.

Mirando un poco más allá, la violencia, como discurso general de impugnación al modelo de convivencia de una sociedad, puede finalmente actuar como catalizador necesario

[20] MÜLLER, Marcus. «Governing crime and violence in Latin America». *Global Crime, Taylor and Francis group*. Londres: 2018.
[21] ARIAS, Enrique D. y GOLDSTEIN, Daniel. «Violent Pluralism: Understanding the new democracies of Latin America». *American Journal of Sociology,* vol. 116, n.º 6. Chicago: University of Chicago Press 2011,.
[22] PEARCE, Jenny. «Perverse State Formation and Securitized democracy in Latin America» *Democratization, Taylor and Francis group*. Londres: 2009.
«Rather than see this loss or absence of the monopoly of violence, I would argue that the state in Latin America has never expired to exercise such monopoly, welcoming these indirect alliances».
[23] MÜLLER, Markus. *Public Security in the negotiated state. Policing in Latin America and beyond*. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012.

para remodelar el sustrato básico sobre el que asentar los prerrequisitos previos y básicos para la implantación de un modelo de libertades individuales, de supremacía constitucional, de imperio de la ley, de efectiva división de poderes y de derechos políticos y sociales suficientes para consolidar los fundamentos de un Estado democrático. Consecuentemente, el nuevo orden democrático está en construcción mientras se destruye. El resultado es demoledor para muchas de las sociedad iberoamericanas.

Libertad de prensa en Iberoamérica, regiones silenciadas

Algunos indicadores pueden ser especialmente ilustrativos para medir en qué medida se producen avances en el proceso de consolidación democrática. La exclusiva reducción de la criminalidad y de los homicidios no necesariamente supone también una mejora del sistema de libertades. La evolución positiva del ejercicio de la libertad de prensa en Iberoamérica sin duda es una forma de medir el avance de la calidad democrática de sus sociedades.

La libertad de expresión se reconoce como un derecho humano en virtud del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y se reconoce en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El artículo 19 de la DUDH establece que «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión»[24].

Resulta complicado imaginar un sistema democrático sin libertad de opinión y expresión. Por otra parte, la libertad de opinión y expresión no pueden ser plenamente efectivas si no existen las necesarias garantías de acceso a información objetiva o si los hechos no son aceptados y se ocultan sistemáticamente. Una información objetiva y la aceptación de los hechos requieren seguridad y libertad en el ejercicio de la profesión periodística. El incremento en los últimos años de las agresiones a periodistas y la aprobación en numerosos Estados de nuevas leyes que restringen el ejercicio de la libertad de prensa son un indicador importante para poner en evidencia la crisis del orden liberal en el

[24] Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

mundo y concretamente en Iberoamérica. Especialmente puede ser un indicador importante cuando son muchos los países que se ven afectados y cuando en ocasiones la corrupción de las instituciones corroe al sistema por dentro. En Iberoamérica, no solo en esta región pero sí especialmente, la persona que dice la verdad pone su vida en peligro. En no pocas ocasiones no son los hechos sino las palabras sobre los hechos las que estremecen a la sociedad. Acallar la voz de la prensa en una democracia es un intento de dominar la conciencia ciudadana, pero los hechos algunas veces terminan por sí mismos tomando la palabra.

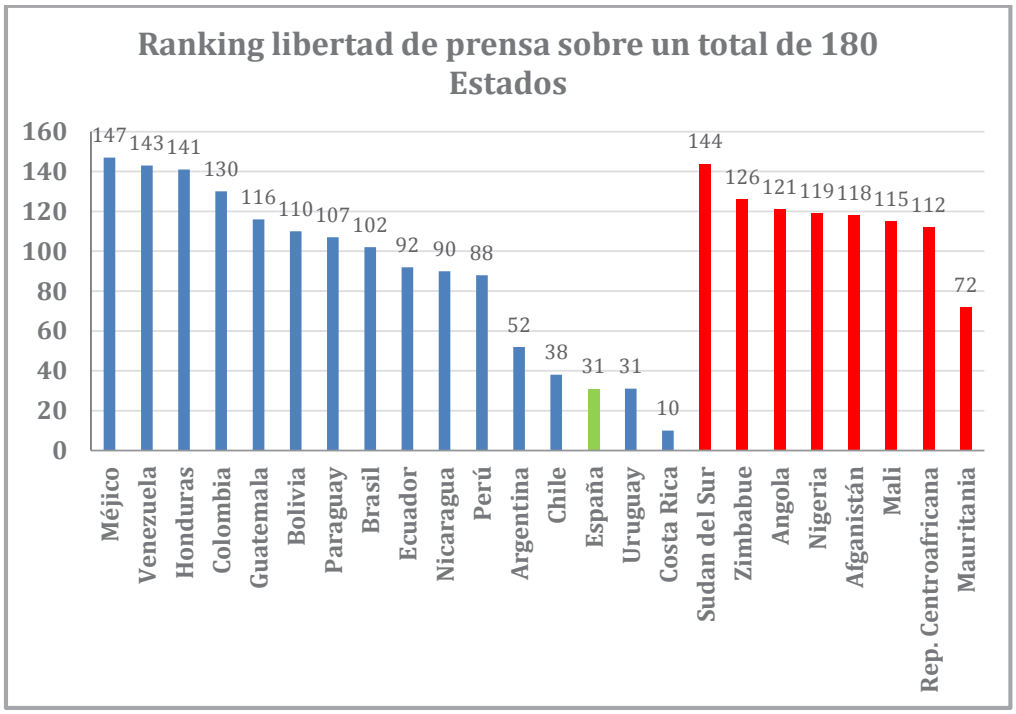


Figura 3: Ranking libertad de prensa sobre un total de 180 Estados.
Fuente: RSF, disponible en: https://rsf.org/es/actions/informes-y-estadisticas. Elaboración propia

La clasificación mundial de la libertad de prensa elaborado por RSF en 2018 nos presenta a Cuba en el puesto 170 de los 180 países estudiados. Cuba es el país iberoamericano peor situado en el ranking. Teniendo en cuenta las democracias del continente, México aparece en una posición difícil de imaginar en una república democrática. Su situación es peor incluso que la de países en guerra como Afganistán, Mali, República Centroafricana y Sudán del Sur. Cuesta trabajo escribir esto porque en principio parece imposible darle mucho crédito a estos datos, pero lo cierto es que no

tengo información para desmentir esta información y fuente. Otro dato sorprendente es que incluso dentro de Iberoamérica, México está peor situado que Venezuela que no es una democracia.

Si recurrimos al informe de Freedom of the Press elaborado por Freedom House en 2017 los datos son concurrentes[25]. El ranking de este informe sitúa a México en el puesto 140 de los 199 Estados o territorios analizados, también con peor puntuación que Afganistán y Mali. Tanto los datos como las apreciaciones de RSF y de Freedom House marchan en paralelo. Ambos estudios coinciden en destacar que el ejercicio de la libertad de prensa en el mundo se está degradando desde hace años. Por otra parte, en términos generales, la clasificación relativa de los diferentes países respecto a este derecho fundamental coincide en ambas investigaciones.

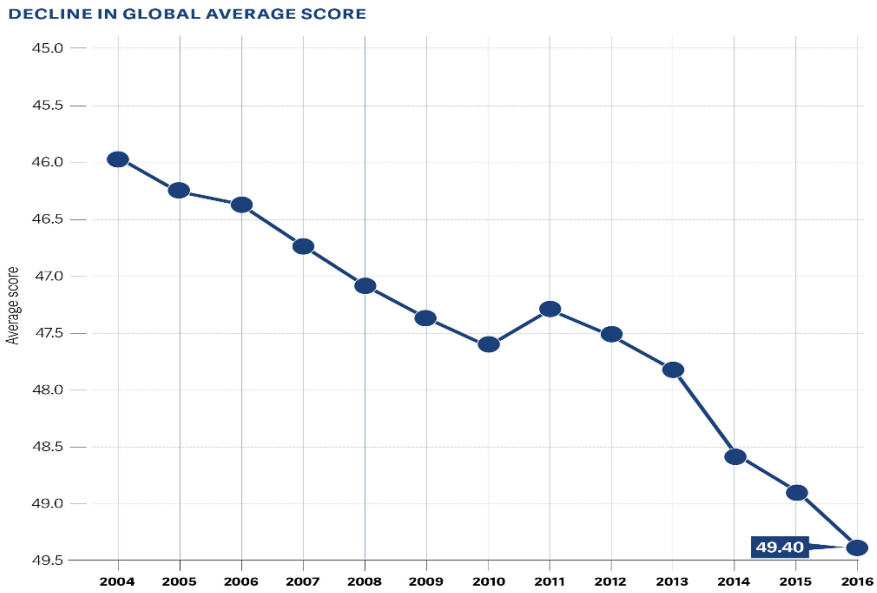


Figura 4: Un incremento numérico del indicador significa una reducción de la libertad de prensa. Fuente: Freedom House

Los datos de la gráfica de Freedom House son confirmados por RSF. La edición 2016 de la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa que publicó Reporteros sin Fronteras (RSF), señala una tendencia preocupante del deterioro de la libertad de prensa en el

[25] Disponible en: https://freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2017.

mundo. El índice global utilizado por RSF para medir la posibilidad de ejercer este derecho fundamental refleja una reducción del 3,71 % respecto al año anterior, y de 13,6 % con relación a 2013. Los indicadores se han degradado en todos los continentes, pero especialmente en América, donde el índice literalmente se ha desplomado, con una caída de más de 20 puntos.

La violencia practicada contra los periodistas con asesinatos, desapariciones, secuestros y agresiones al sur de río Grande, especialmente en México y en Centroamérica, condiciona su trabajo y muchos de ellos se ven obligados a desplazarse, emigrar a otro país o renunciar a investigar o publicar sus trabajos, imponiéndose una autocensura por miedo a las consecuencias de publicar algunas noticias[26].

Los datos de 2016 no fueron buenos, pero 2017 no fue un año mejor. RSF anunciaba que con la publicación de su índice anual de 2017, la libertad de prensa nunca había estado tan amenazada. Respecto a Iberoamérica, Emmanuel Colombié, director de América Latina de RSF, señala que «la inestabilidad política y económica registrada en diversas regiones de esta zona, no justifica que exista un ambiente hostil para el trabajo de la prensa. Los periodistas que investigan temas delicados, que afectan los intereses de los dirigentes políticos o del crimen organizado, suelen ser agredidos, perseguidos, asesinados. Frente a una amenaza multifacética, con frecuencia los periodistas deben autocensurarse, incluso exiliarse, para sobrevivir. Esta es una situación intolerable en países democráticos»[27].

Efectivamente, en Iberoamérica el trabajo periodístico que cubre las noticias relacionadas con la corrupción pública y el crimen organizado es una actividad de altísimo riesgo. México en 2018 renueva su condición de país en paz más peligroso del mundo para los periodistas[28]. Entre 2000 y 2016, más de mil periodistas fueron agredidos en México y 99 murieron asesinados, uno de cada cinco en el estado de Veracruz, el más peligroso de todos[29]. Asociada a esta violencia emerge una clara impunidad de los delitos, que es el fruto de los altos niveles de corrupción general, especialmente a nivel local. Las investigaciones sobre delitos cometidos contra periodistas prácticamente

[26] Disponible en: https://rsf.org/es/informes/un-deterioro-de-la-libertad-de-prensa-profundo-y-preocupante.
[27] Disponible en: https://rsf.org/es/clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa-2017-un-gran-giro.
[28] Disponible en: https://rsf.org/es/noticias/balance-de-rsf-2018-sobre-la-violencia-contra-periodistas-todos-los-indicadores-estan-en-rojo.
[29] Disponible en: https://rsf.org/es/noticias/rsf-publica-su-informe-veracruz-los-periodistas-frente-al-estado-de-miedo.

nunca identifican al culpable, la cifra de impunidad asciende a 99,6 %, por lo que México es uno de los lugares más peligrosos del mundo para estos profesionales.

La impunidad incentiva, la persecución contra la prensa que enmudece ante una realidad tan dolorosa. México, durante la presidencia de Enrique Peña Nieto es la democracia donde más rápidamente ha aumentado la criminalidad y la tasa de homicidios, alcanzando niveles récord. El silencio forzado de los medios y su limitada capacidad de investigar e informar a la sociedad en este asunto no es solo una grave restricción al derecho de libertad de información, un derecho humano fundamental reconocido por el derecho internacional, sino que es también un déficit que alimenta el círculo vicioso de la violencia.

Merece la pena leer el informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre su misión a México para tener una más clara percepción de la magnitud del problema y en qué medida la libertad de prensa puede contribuir a resolverlo. Solo unos párrafos pueden ser ilustrativos.

«La violencia se ha dirigido a quienes son más indispensables para dar a conocer la situación de conflicto e inseguridad, corrupción y criminalidad: los periodistas. Se trata de violencia que busca sofocar el debate público y la participación cívica, que constituye un ataque general a la esencia de la vida democrática en México a nivel local, estatal y nacional.

Algunas regiones del país son «zonas silenciadas», es decir, áreas sumamente peligrosas para el ejercicio de la libertad de expresión, donde los periodistas no solo se ven limitados en cuanto a lo que pueden publicar, sino además obligados a difundir mensajes de dichas organizaciones delictivas[30].

[30] Disponible en: http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf.

Figura 5: Mapa sobre la libertad de prensa. Fuente: Freedom House

El papel de la prensa en la denuncia de abusos y crímenes es imprescindible, pero desde luego no solo en México. En las palabras del papa Francisco a la Curia para felicitar la Navidad de 2018, el Santo Padre se detenía a repasar las aflicciones que acompañan a la Iglesia, prestando especial atención a los abusos de poder, de conciencia y sexuales cometidos por algunos sacerdotes y religiosos católicos. Posiblemente de forma sorprendente para muchos, el papa cuestionaba las críticas a los medios de comunicación de algunos sectores de la Iglesia, que han denunciado un seguimiento desproporcionado de los abusos sexuales cometidos por personas consagradas y exponiendo su malestar por una concentración excesiva de su atención en estos desdichados casos. El papa Francisco, desligándose de estos reproches, ha salido en defensa de los medios de comunicación. «Me gustaría agradecer sinceramente a los trabajadores de los medios que han sido honestos y objetivos y que han tratado de desenmascarar a estos lobos y de dar voz a las víctimas. Incluso si se tratase solo de un caso de abuso —que ya es una monstruosidad por sí mismo— la Iglesia pide que no se guarde silencio y salga a la luz de forma objetiva, porque el mayor escándalo en esta materia es encubrir la verdad».

Seguidamente, comparando a la prensa con el profeta Natán en su denuncia de los graves pecados cometidos por el rey David, pidió a los medios de comunicación que por

favor ayudasen a la Iglesia en su difícil tarea de desenmascarar a los culpables. El papa apunta con sabiduría que la verdadera fortaleza de una institución, no solo desde luego la Iglesia, no reside en la perfección de los hombres que la forman, sino en la verdadera voluntad de purificarse continuamente, en su habilidad para reconocer humildemente los errores, en su capacidad para levantarse de las caídas y ver la luz.

*Andrés González Martín**
Teniente coronel
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

07/2019 28 de febrero de 2019

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Pagés y la epidural. Reflexiones sobre el 'soft power' al hilo del libro «España. Una historia global» de Luis Francisco Martínez Montes

Pagés y la epidural. Reflexiones sobre el 'soft power' al hilo del libro «España. Una historia global» de Luis Francisco Martínez Montes

Resumen:

La lectura del trabajo de Luis Francisco Martínez Montes: *España. Una Historia global* sirve a la reflexión sobre la historia de España en clave global y también a la valoración de su contribución al mundo. El resultado de esta aventura intelectual es, además de poner en valor el papel de España especialmente en Iberoamérica, la propuesta de una suerte de jesuitismo laico de factura española que sirva de base a la construcción de una sociedad multicultural, en tanto que inevitable producto del proceso de globalización en curso. El sincretismo de Nueva York es el futuro.

Palabras clave:

Iberoamérica, *soft power,* globalización, España, Historia, pesimismo, narrativa.

Pagés and the epidural. Reflections on Soft Power along the lines of the book 'Spain. A global history' by Luis Francisco Martínez Montes

Abstract:

The reading of the work of Luis Francisco Martínez Montes 'Spain. A Global History' serves to think about the history of Spain in a global key and also to the assessment of its contribution to the world. The result of this intellectual adventure is, in addition to highlighting the role of Spain, especially in Ibero-America, the proposal of a kind of secular Jesuitism of Spanish roots that serves as the basis for the construction of a multicultural society, an inevitable product of the process of globalization. New York´s syncretism is our future.

Keywords:

Latin America, soft power, globalization, Spain, history, narrative.

Por ti me estoy quejando
al cielo y enojando
con importuno llanto al mundo todo:
tan desigual dolor no sufre modo.
No me podrán quitar el dolorido
sentir, si ya del todo
primero no me quitan el sentido.

Garcilaso de la Vega, Égloga I

Figura 1: El sueño del caballero (Antonio de Pereda).
Real Academia de Bellas Artes de San Fernando

Objetividad y subjetividad. Historia y conflicto

La historia la configuran un numerosísimo conjunto de sucesos algunos de los cuales tienen relaciones entre sí mientras otros, a pesar de las apariencias, realmente no. Antes eran apenas un conjunto de batallas y reyes, hoy el foco se ha ampliado y se ha trasladado al conjunto del marco social, cultural e intelectual. Pero el problema sigue siendo el mismo de antaño: determinar sus esquinas y sentido; definir lo relevante y separarlo de lo accesorio.

La Historia es una disciplina humanística, como cualquier ciencia social, es decir, es un corpus de hechos sometido a una metodología científica que permite extraer conclusiones igualmente científicas por más que discursivas. Y es que, recordando a Toynbee, «la civilización es un movimiento, no un Estado; es un viaje, no un puerto.» Estamos ante un espacio, además, dotado de un gran dinamismo y que admite diferentes lecturas según la referencia en la que se encuentre el lector.

Como resultado de su carácter pretendidamente científico, estas conclusiones, que alcanzan y explican el presente, se manifiestan como imperativos irrefutables, exigencias, puros determinismos. Por eso son políticamente relevantes y convierten, de la mano de expertos a favor o en contra, el teatro de la historia en un nuevo teatro de enfrentamiento; eso lo recuerda bien la imagen de aquel terrorista que, con la pistola todavía humeante, sostenía que a su víctima no la había matado él, sino la historia.

Pero el factor humano es inevitable. El hombre es *faber historiae*. Y es que, la historia, al igual que hacen la mayoría de las ciencias sociales, incorpora una cierta subjetividad, esto es, una lectura que inevitablemente queda asociada a la experiencia y mirada del que la hace, a sus referencias, muchas veces transparentes y otras ocultas en el mensaje y hasta en sus mismas conclusiones. Distintas referencias aportan a menudo diferentes resultados. Los hechos son reales, su ponderación y ordenamiento adolecen de esta problemática puesto que, por muy científica y aséptica que sea, la aplicación de la ciencia es de factura humana y varía con el tiempo. Es el eterno problema del humanismo.

Así si se visitan los museos vaticanos podrá verse que muchos papas, con su título, tienen sus apartamentos. Una sonora excepción es la de Calixto III y Alejandro VI, cuyos apartamentos se anuncian conjuntamente como los «apartamentos de los Borgia». Los distingos no son buenos sobre todo cuando los hace la propia institución en la medida en que favorecen la leyenda y, a la postre, la perjudican.

Sus cuerpos, tío y sobrino, están humildemente enterrados fuera del Vaticano, donde lo estuvieron hasta que se instaló el obelisco en la plaza de San Pedro, y tras muchos avatares y tiempo insepultos, fueron inhumados en la iglesia de Santa María de Montserrat de los españoles, iglesia nacional de España en Roma, lugar señalado posteriormente con la presencia temporal del cuerpo de Alfonso XIII. Y, aun admitiendo lo escandaloso de algunos aspectos del proceder privado de Alejandro, no se distinguieron grandemente en su conducta, ni de los que le precedieron, ni de los que le siguieron; el propio Julio II fue continuador de la mayoría de su obra política. En el castillo

de Sant'Angelo las pinturas que decoran los apartamentos de uno y otro son de estilos muy similares, por más que la intervención de Rafael en los apartamentos del papa Julio en el Vaticano (entre otras, su célebre *Escuela de Atenas*) le sitúen en la cumbre de las artes; ambos también embellecieron Roma de la mano de artistas como Miguel Ángel.

Fueron los Borgia, con sus virtudes (Alejandro era un diplomático nato) y defectos, que evidentemente tenían, hombres de su tiempo, que cometieron grandes errores pero que también tuvieron grandes aciertos. Estos van desde el nepotismo —algo común en ese periodo; desde el Concilio de Aviñón hasta el patriarcado de Inocencio XII, un papa sin un cardenal nepote (San Carlos Borromeo lo fue) era una excepción a la regla— al Tratado de Tordesillas, cuando con la sanción papal España y Portugal se repartieron el mundo. Pero más interesantes, por ejemplo, son las poco conocidas vidas de los papas Formoso y Esteban VI (protagonistas del llamado Concilio Cadavérico) de los que apenas se habla.

Otras veces la historia se ha manipulado deliberadamente para apoyar, como decíamos, tesis y propuestas políticas convirtiéndose en puro relato. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en la obra del contralmirante Alfred Taylor Mahan *La Influencia del poder naval en la historia (1660-1783*), publicada en 1890, que utiliza la de España como contrapunto a la del Reino Unido con vistas a demostrar la superioridad del poder naval y sus posibilidades, dando cuerpo doctrinal y coherencia a los movimientos estratégicos realizados por Estados Unidos en ese tiempo y difamando de paso a su rival estratégico de entonces.

El trabajo del contraalmirante, como decíamos, no sirve a la historia, sino que se sirve liberalmente de ella, la instrumenta, para hacer política y justificar una concreta opción estratégica. Su interés estaba dirigido más a la reelaboración del pasado que al propio pasado, construyendo un relato imaginario que se utilizará a favor de ciertos objetivos políticos no relacionados con la investigación histórica.

Como consecuencia de esta visión instrumental, Mahan afirmaba públicamente y sin tapujos que la historia escrita no era más que un conjunto de detalles subordinados alrededor de una idea central; que a algunos hechos no merecía la pena dedicarles demasiado esfuerzos; que la búsqueda de la certeza plena podía conducir a la falta de decisión; y que los hechos hay que tomarlos en su conjunto y siempre subordinados al

tema central[1]. Churchill lo explicó aún más claramente cuando, tras la Segunda Guerra Mundial, afirmaba estar preocupado por cómo le trataría la historia, razón por la que, irónicamente, decía que la iba a escribir él mismo. Y no solo lo hizo, sino que obtuvo un premio Nobel por ello.

El pesimismo español

En el caso de España, el énfasis en los estudios históricos a partir de la segunda mitad del siglo XIX vino a coincidir con una crisis de identidad que llevó al regeneracionismo propugnado por Joaquín Costa a «echar doble llave al sepulcro del Cid», al objeto de evitar los anhelos por las grandezas de un pasado irrecuperable. Su propuesta de «escuela y despensa» pretendía un programa realista de largo plazo. Esto permite identificar los dos extremos del movimiento del péndulo en el que, no pocas veces, parecen oscilar los españoles a la hora de pensar en sí mismos.

Así, el español se desplaza de modo casi cíclico, por un lado, a la automortificación y la condena de la propia historia y, por otro, a la exaltación acrítica de la misma, al éxtasis y la autosatisfacción. El péndulo, sin solución, una vez posicionado, siempre acaba por llegar a los extremos en los que, cómodamente, se instala.

El pesimismo, el «dolorido sentir» evocado por Garcilaso —con el que comenzábamos este ensayo y que enmarca el cuadro del *Sueño del caballero* de Antonio de Pereda— ha quedado como una suerte de música de fondo barroca y recurrente a la que siempre se vuelve; es la que se escucha en ausencia de otros efectos sonoros. Pocos países en el mundo, por ejemplo, tendrían museos con salas dedicadas a sus derrotas.

De este modo, el pesimismo ha impregnado la trayectoria nacional como expresión de una actitud desesperanzada que arranca del fracaso de su compromiso tridentino, por más que el advenimiento de los Borbones trajese nueva luz y supusiese la revitalización del país. Este sentimiento se acentuó en el siglo XIX transformándose ya en un bucle melancólico, en un pensarse desgraciado y sin solución.

Tal discurso es fácil por conocido y cuenta con sus anclajes en la realidad que explican su recurrente vuelta; y, peor aún, está en parte aún hoy hasta asumida su veracidad. Y

[1] TERZAGO CUADROS, Jorge.«Alfred Thayler Mahan (1840-1914) contraalmirante U.S. Navy, su contribución como historiador, estratega y geopolítico». Disponible en: http://www.cialc.unam.mx/pdf/mahan.pdf

este sentir se ve hasta auspiciado en clave geopolítica por actores externos que actúan en su propio beneficio, manipulándolo y provocando intencionadamente su retorno. Baste recordar, como ejemplo y en clave marco, que durante la crisis económica internacional iniciada en 2008 fruto de las hipotecas *sub prime* y la caída de Lehman Brothers, el término PIGS, preexistente a esta, sirvió para desplazar su centro tectónico al sur de Europa, aún más allá de las debilidades estructurales de sus modelos bancarios. Debe de ser un síndrome mediterráneo, que por identificado, se ve instrumentado a veces desde el norte.

En este sentido es muy interesante el cuadro que se acompaña y que expresa el concepto que los pueblos, al margen de la realidad, tienen de sí mismos elaborado por la empresa IPSOS. No podemos pensar peor de nosotros mismos.

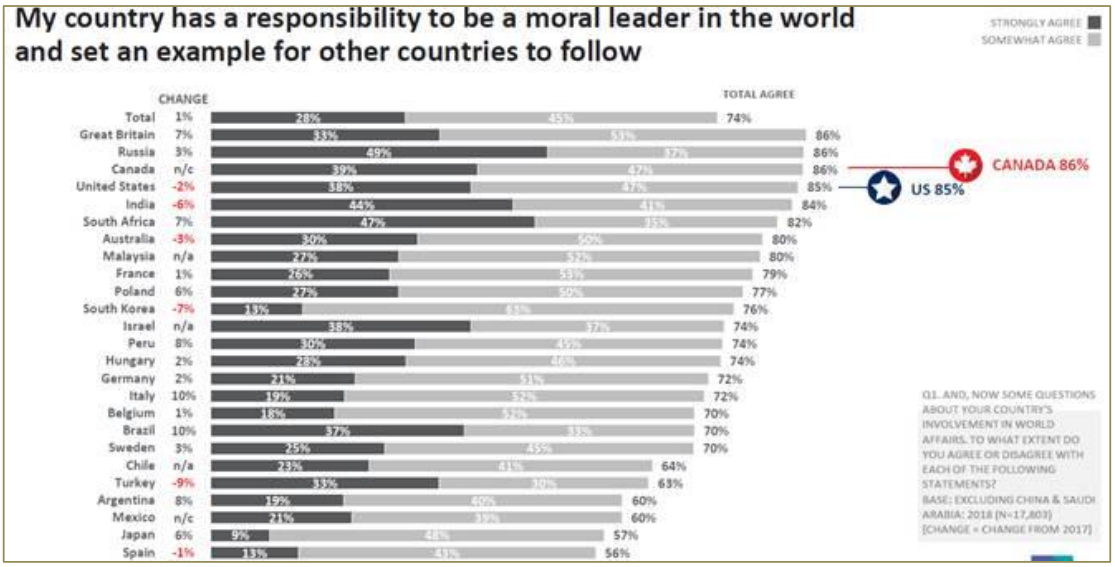


Figura 2. Fuente: IPSOS, disponible en: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/ipsosupdate_january2019_0.pdf

El problema actual, en el caso de la España, no es otro que el siglo XIX. Este se inauguró con la Guerra de la Independencia —que fue también, dicho sea de paso, una guerra civil— a la que sigue la fuga de las élites intelectuales y después, las sucesivas guerras carlistas. Tales catástrofes impidieron la industrialización plena del país, que quedó convertido en un recurso exótico a ojos de los europeos. A esta época corresponde la célebre admonición apócrifa por más que imputada a Alejandro Dumas: «África comienza en los Pirineos».

Desde entonces, y hasta fechas relativamente recientes, nuestro país se fue situando en un lugar cada vez más esquinado de la realidad europea ausente de sus conflictos, aunque envuelto en los suyos propios. Europa quedó así convertida en un espacio externo de referencia; y España se vio incapaz de alcanzarlo entonces, quedando, en las palabras de Valle-Inclán en *Luces de Bohemia,* como «una deformación grotesca de la civilización europea».

Pero la verdad es hija de su época y las instituciones también. Un pronunciamiento *ab aeternum* desde los códigos del siglo XXI condenando, por ejemplo, la Inquisición en un juicio fácil propio del guionista que busca hacer una película comercial. Eso no es historia sino, nuevamente, relato.

Hay que entender las instituciones y las culturas en su contexto y como productos de su época. No hay verdades atemporales. Así, la Inquisición pudo tener un sentido en el siglo XVI en la medida en que sirvió para encauzar una violencia que existía y que, con todo, contribuyó a limitar, al precio, eso sí, de legitimarla; esto, en otros territorios, dio lugar a guerras religiosas, a las matanzas de San Bartolomé, a las quemas masivas de brujas, etc. Tras la Ilustración, momento en el que surgió la libertad de pensamiento como concepto, la Inquisición estaba fuera de lugar.

Pero hay que entenderlo, aunque poseedora de una abrumadora presencia global, el proyecto español para Europa había quedado herido de muerte con la paz de Westfalia ya desde 1648. Y los vencidos son siempre culpables a ojos de los vencedores. La primera característica del poder es su capacidad para establecer la verdad. Como agudamente ya señalaba Raymond Aron, «probar la responsabilidad del enemigo en una guerra se ha convertido en el deber de todo gobierno»[2]. Esto es lo que le pasó a España con su «leyenda negra» y que ha generado una actitud crítica de la cuenca atlántica norte hecha de voces pero, sobre todo, de silencios y formulada hasta de modo pretencioso con un punto de injustificada superioridad.

La conceptualización de la «leyenda negra», es decir, la creación de este término es de 1914 y es fruto del trabajo de Julian Juderías en su obra *La leyenda negra y su verdad histórica*. Como él mismo diría:"«por leyenda negra entendemos el ambiente creado por los relatos fantásticos que acerca de nuestra patria han visto la luz pública en todos los países, las descripciones grotescas que se han hecho siempre del carácter de los españoles como individuos y colectividad, la negación o por lo menos la ignorancia

[2] ARON, Raymond. *Un siglo de guerra total*. Editorial Hispano Europea, París, 1958, p. 1.

sistemática de cuanto es favorable y hermoso en las diversas manifestaciones de la cultura y del arte, las acusaciones que en todo tiempo se han lanzado sobre España fundándose para ello en hechos exagerados, mal interpretados o falsos en su totalidad, y, finalmente, la afirmación contenida en libros al parecer respetables y verídicos y muchas veces reproducida, comentada y ampliada en la prensa extranjera, de que nuestra Patria constituye, desde el punto de vista de la tolerancia, de la cultura y del progreso político, una excepción lamentable dentro del grupo de las naciones europeas».[3]

Y esa actitud resurge porque atendemos a ella —los imaginarios son solo verdad cuando los aceptamos y los hacemos nuestros— y no escribimos nuestra propia historia. Sin ella Magallanes y Elcano no serían los primeros en dar la vuelta al mundo (que sería Drake), el teniente de navío Peral no inventaría el submarino moderno y el comandante médico Fidel Pagés Miravé no descubriría la anestesia epidural o, al menos, sus logros no serían debidamente puesto en valor.

Y es que, para comenzar, el trato que se da a los hechos no es simétrico porque la historia no es un tribunal. Así, por ejemplo, el comportamiento criminal de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales (VOC, por sus siglas en neerlandés) o, peor aún por resultar más cercana en el tiempo, la colonización belga del Congo, tan magistralmente recogido por Joseph Conrad en la novela *El corazón de las tinieblas,* son comparativamente menos citados que los crímenes atribuidos a España en su «leyenda negra». La difusión de las ilustraciones de Theodor de Bry para argumentarla y contribuir a su visualización fruto de las posibilidades de difusión de la imprenta, fue una hábil maniobra política cuyos efectos aún perduran en el subconsciente no solo europeo, sino nacional y ayudan hoy al retorno del antiguo discurso. La guerra hispano-estadounidense del 98 se sirvió de idéntica metodología.

Las referencias en esto si no lo son todo, son mucho. En ellas se establecen las preguntas y el sentido de lo importante mediante la fijación del marco que determina su tratamiento implícito. En las preguntas se encuentran escritas las respuestas que, naturalmente, siempre van en beneficio propio. El que hace las preguntas está fijando el foco y el marco posible de las opciones de contestación al tiempo que va a establecer los sobreentendidos a partir de los que se va a elaborar estas. Así una empresa tan magna, heroica y de mestizaje como la empresa estadounidense permanece poco

[3] JUDERIAS, Julia. *La Leyenda Negra.* Madrid, 1986, p. 28.

tratada en el mundo noratlántico; y cuando lo es, se presenta, de común, solo como una sucesión de crímenes y masacres. Mientras, el duelo ocurrido en el O.K. Corral es conocido en el mundo entero.

Son sus referencias, no las nuestras. El fracaso del almirante Vernon en Cartagena de Indias —el desembarco naval más importante hasta Normandía— fue deliberadamente silenciado. Wellington minusvaloró el papel de las guerrillas españolas mientras regimientos enteros que estaban a sus órdenes y que resultan aniquilados no son mencionados y desaparecen en un mar de papeles; o «la grande y felicísima Armada» de Felipe II se transforma en la vencida Armada Invencible, nombre con el que, burlonamente, la retórica inglesa la bautizó posteriormente y que los españoles acríticamente, y perfectamente adoctrinados sobre sí mismo, la hacen suya. Los ingleses expulsaron de sus dominios a los judíos en 1290, los franceses en 1306, 1321-1322 y 1394 o el archiducado de Austria en 1421, pero se habla sobre todo de su expulsión de España en 1492, cuando a esta le siguieron otras más.

Y es que la historia no pretende juzgar o justificar, sino entender y contextualizar. Así, no se puede condenar al hombre de cromañón por caníbal. En su época no podía esperarse otra cosa; y proceder así, hay que decirlo en este mundo de lo políticamente correcto, no es justificar el canibalismo, sino tan solo pensar, algo que todo intelectual debe hacer sin apriorismos, sin prosternarse ante tótem alguno. Como ya apuntaba Hegel, el tribunal de la historia no es tanto el juicio de Dios como del juicio de la política; «el espíritu universal, el espíritu del mundo, que es al mismo tiempo quien ejerce sobre ellos su derecho —y su derecho es el derecho supremo— en la historia universal, erigida en tribunal de la historia».[4]

El problema que subyace es la lectura que se hace de la historia de nuestro país y que en no pocas ocasiones se realiza desde otras referencias, desde hitos que no son los suyos, desde narrativas ajenas hechas no pocas veces desde el determinismo, un conocimiento insuficiente e intereses propios. Tales referencias distorsionan la historia hasta los límites de lo grotesco, a veces de un modo deliberado.

[4] HEGEL, G.W.F. *Principios de filosofía del derecho.* Editorial Edhasa, Barcelona, p. 420.

La visión noratlántica del mundo como visión predominante

Todo ello sucede en un tiempo en el que predomina la visión noratlántica del mundo, que se ha impuesto como natural. Esta visión que trata de representar al conjunto del mundo occidental, tiene esa ambición. Las claves de la historiografía popular del Reino Unido, un país cuya cultura ha hecho meritorios servicios al mundo, por ejemplo, datan de finales del XIX y supone una reelaboración de la propia historia hecha desde claves imperiales y cuyos vacíos e irrelevancias se rellenan con mitos, como el rey Arturo, ignorando así el hecho de que las islas británicas eran la *Terra Ultima* del imperio romano y aun después, cuando en sus tierras no había entonces nada de relevancia para el resto de la humanidad.

La producción de relatos, historias y documentales que apoyan su visión del mundo y hacen cuajar sus referencias como compartidas y comunes es algo que resulta obvio simplemente con comprobar la programación televisiva nacional, su temática y producción; con ellas se hace pedagogía, se alecciona y se establecen referencias interesadas. La memoria visual y el relato configuran el marco apriorístico para la toma de decisiones de la población en general; y es por ello extremadamente relevante, más aun que la verdad. España no hace un esfuerzo mínimamente comparable en términos de *soft power*.

La visión anglosajona es, dicho sea de paso, históricamente poco benigna con la historia de España, que subyace como contramodelo a su mito casi fundacional (Felipe II *versus* Isabel), aunque su tradicional rivalidad es con Francia. Esta visión está reforzada con instrumentos tales como las prestigiosísimas y pioneras becas instituidas por Cecil Rhodes en 1902 para promover una visión compartida y la unidad entre las naciones de habla inglesa y por poderosísimos centros de pensamiento y enseñanza de uso compartido. Estamos ante un añejo, sinérgico y eficaz modelo de *soft power*.

En un punto todavía más extremo, no el de la deformación, sino el de la minusvaloración, se sitúa lo sucedido con lord Kenneth Clark, quien en un renombrado trabajo para la BBC emitido en 1969, la serie titulada *Civilización,* en la que se repasaban las culturas que habían enriquecido a la humanidad, excluyó a España del proyecto.

La obra de lord Clark es, precisamente, el *leitmotiv* del libro que constituye el objeto de esta recensión *España. Una Historia Global* elaborado por el diplomático, humanista y colaborador del IEEE, Luis Francisco Martínez Montes, y editado por *Global Square* en 2018. Él personalmente es un ejemplo de multiculturalidad, algo que le viene bien a su

oficio de pontonero. En palabras de nuestro diplomático «este libro trata de cómo España, y el más amplio mundo hispánico, ha contribuido a la historia universal y, en concreto, a la historia de la civilización, no solo durante el apogeo del Imperio español, sino a través de un período mucho más amplio.» La obra se concibe como un paseo por la historia y como una muy respetuosa refutación del discurso de lord Clark.

Cabría incluir su obra en la estela de las publicaciones que al hilo del libro *Imperiofobia y leyenda negra* de María Elvira Roca Barea tratan de reaccionar frente a la ignorancia, la mutación de claves, cuando no la mera tergiversación de la historiografía nacional; o también del trabajo de Luis Suárez *Lo que el mundo debe a España* en el que trata de poner en valor lo que precisamente lord Clark y no pocos noratlánticos, normalmente con menos imaginación y categoría intelectual, cuestionan: el papel de España en el mundo. Pero esto, como decíamos, tampoco es exactamente así y, desde luego, no es su principal aportación. Esta viene del cambio de claves, de la trasformación del paradigma explicativo de nuestra historia exclusivamente en clave nacional a un marco de referencia. En la obra de Martínez Montes estamos en el extremo opuesto al de la España ensimismada y *tibetanizada* de Ortega. Su obra nos muestra una España que primero recibe las aportaciones de otras civilizaciones, posteriormente las transmuta según sus claves y, finalmente se proyecta con ellas al mundo, transformándolo y transformándose en el proceso.

Al comenzar la Era Moderna, la monarquía hispánica, a diferencia de lo sucedido en el mundo noratlántico, hizo una temprana apuesta por la mezcla, por el mestizaje biológico y cultural porque, por así decirlo, lo llevaba en su código genético. Y también porque venía de una tradición primero romana y luego católica. En el mundo anglosajón, la mezcla era menos frecuente, aún en el supuesto de tener que convivir con la diversidad. El modelo católico español consideraba a los nativos seres humanos y racionales a los que, consecuentemente, había que incorporar al nuevo orden. Esto, como veremos, ha traído hoy grandes dividendos.

Cuando salió fuera, España fue más allá de procurar el desarrollo económico de su propio territorio como tanto se ha hecho ver. Fue para quedarse. Los múltiples conflictos que sostenía y que eran concordes a su proyecto político la hicieron ser ciertamente extractiva, pero no actuó solo en beneficio de la metrópoli. De hecho, como nos recuerda Luis Francisco Martínez Montes la renta per cápita de la mayoría de las antiguas colonias

españolas supera hoy a las de las antiguas posesiones de los imperios noratlánticos, salvo, en el caso británico, el de sus dominios blancos, donde no hubo fusión.

En efecto, el modelo noratlántico, en la tradición fundamentalmente protestante, preconizaba una radical separación entre los elegidos y el resto. En este sentido, un proverbio asiático recuerda que los británicos, cuando fundaban una colonia creaban tres instituciones: una iglesia, un hipódromo y, por fin, un club al que los orientales no podían pertenecer[5]. La situación de los indígenas hoy es numérica y socialmente diferente entre los países que antiguamente pertenecieron a España y los otros. Por eso el modelo español, pese a la leyenda negra, ha resultado aún más avanzado y enriquecedor en lo humano.

España en la historia global

Lo que sostiene el autor en la primera página del libro resume muy bien su contenido: «Entre finales del siglo XV y principios del XIX, la monarquía hispánica fue una de las mayores y más complejas construcciones políticas jamás conocidas en la historia. Desde la meseta castellana hasta las cimas andinas; desde ciudades cosmopolitas como Sevilla, Nápoles, México o Manila hasta los pueblos y misiones del sudoeste norteamericano o la remota base de Nutka, en la canadiense isla de Vancouver; desde Bruselas a Buenos Aires y desde Milán a Los Ángeles, España ha dejado su impronta a través de continentes y océanos, contribuyendo, en no menor medida, a la emergencia de la globalización. Una aportación que ha sido tanto material —el peso de plata hispanoamericano transportado a través del Atlántico y del Pacífico fue la primera moneda global, lo que facilitó la creación de un sistema económico mundial—, como intelectual y artística. Los más extraordinarios intercambios culturales tuvieron lugar en casi todos los rincones del Mundo Hispánico, no importa a qué distancia estuvieran de la metrópolis. Durante aquellos largos siglos, en algún momento dado, un descendiente de la nobleza azteca traducía una obra de teatro barroca al nahual para el deleite de una audiencia indígena y mestiza en un mercado de la ciudad de México; gracias al contacto entre China y las islas Filipinas bajo dominio español, un sacerdote dominico andaluz terminaba, en la ciudad de Fuzhou, la primera gramática de la lengua china escrita por un occidental; un monje franciscano componía una pieza de música polifónica con letra en quechua para ser interpretada en una iglesia peruana decorada con artesonados

[5] NIXON, Richard M. *La verdadera guerra*. Ed. Planeta, 1980, p. 152.

mudéjares o un equipo multiétnico de naturalistas amerindios y españoles describía en latín, español y en las lenguas vernáculas americanas miles de plantas medicinales, minerales y animales previamente desconocidos en Europa. Y lo más probable es que la mayoría de los intercambios mencionados, y otros muchos posteriores, tuvieran lugar mientras los miembros de la Escuela de Salamanca establecían los cimientos del derecho internacional o contribuían a formular las primeras teorías a caballo entre la escolástica y la modernidad sobre el precio, el valor y el dinero; Cervantes escribía Don Quijote; Velázquez pintaba Las Meninas o Goya exponía las luces y sombras de la Ilustración europea.»

La contribución de España al mundo comenzó en el imperio romano y se materializó a través de figuras señeras de todo tipo como Séneca, Lucano, Marcial, Quintiliano, Columela, Marco Aurelio, Trajano, Adriano, Teodosio I, Osio, Prudencio, Prisciliano… no solo *Hispaniesis natus, sed Hispanus.* La romanización se produjo a partir de las ciudades de las que los romanos se convirtieron en incesantes promotores demostrando con ello su vocación de permanencia. El esfuerzo de interpenetración se tradujo en mutuos beneficios.

Mucho se debe a España de la preservación de la sabiduría del mundo antiguo a través de las *Etimologías* de San Isidoro de Sevilla (en tanto que obispo de esta ciudad, aunque probablemente fuera natural de Cartagena, mi patria chica; sus calles le recuerdan bien), una suerte de enciclopedia, de manual del saber que recogía el legado romano visigótico cuya vigencia alcanza del siglo VII al XVI (como si una edición de la enciclopedia Espasa perdurase hasta el 2900) lo que explica su reciente designación como santo patrón de internet.

Pero también mucho se debe al crisol que fueron los reinos medievales que permitieron la transferencia de conocimientos del mundo clásico, recuperados por los árabes. Es lo que llama Martínez Montes «el gran intercambio ibérico» que se daba en «una marmita en ebullición en la que el norte y el sur mantuvieron una relación inestable de conflicto y convivencia», que luego se convirtió en una suerte de primer intercambio global. Es la España de las «Tres Culturas», a la que no es necesario idealizar, ni tampoco denigrar gratuitamente. Un buen ejemplo de ello, lo encontramos en el *Cantar de Mío Cid* donde no hay dualismos trascendentes, situándose buenos y malos distribuidos conjuntamente entre las diferentes partes, cristianos y musulmanes.

En la Edad Media y en los albores de la Moderna, España ni estaba esquinada, ni era periférica en Europa, sino que se encontraba instalada como nodo donde se entrecruzaban los flujos culturales europeos y globales (recordar esas embajadas ante el Gran Turco o Tamerlán). Vías como el camino de Santiago permitieron distribuir ese flujo de conocimientos desde España hacia Europa central. Pero también productos: azúcar, espinacas, berenjenas, melones, etc. Fue por ahí por donde entró también el número cero en Europa, algo que llevará al cálculo infinitesimal.

La Historia puede ser narrada desde muchos puntos de vista, hasta desde el arte de servir la mesa que tuvo en la España medieval una riqueza que en Europa no era posible, o desde el ajedrez, juego en el que una de sus piezas sufrió una mutación operacional en atención a la Reina Católica. España importó una gran riqueza cultural del mediano y del lejano oriente y le dio entrada en Europa. Zaryab, un iraní conocido como Ave Negra, una suerte de Petronio musulmán, trajo la música, la gastronomía o la moda de esas tierras. La biblioteca de Al Hakam II tenía más de 400 000 volúmenes cuando los monasterios del centro de Europa más avanzados apenas disponían de unos cientos de ellos. Las figuras de Averroes (en el limbo, pero salvado de los infiernos en la gran obra de Dante Alighieri), Ibn Arabí y el judío Maimónides, descuellan tanto entre Oriente como en Occidente, de Astana a Jumilla. En otras partes de Europa que se considera más avanzada, el personal llevaba por entonces cascos con cuernos incorporados.

En el ámbito del derecho, las *Siete partidas* de Alfonso X —que a diferencia de Carlomagno sabía leer y escribir y tenía ambiciones intelectuales— fueron la recopilación legislativa europea más relevante desde el *Codex* del emperador bizantino Justiniano hasta el *Código Napoleónico.*

En España se introdujeron, asimismo, las primeras instituciones políticas europeas verdaderamente representativas, incluyendo a los tres Estados que ya estaban en las Cortes de Castilla desde 1188 y luego en las de los otros reinos. En Inglaterra no llegarán sino hasta 1258[6]. Aquí es donde, en 1035, por vez primera se elimina la servidumbre, cuando en el *Fuero de León* se le da la libertad al siervo llevando sus bienes muebles consigo, y cabe recordar que sus últimos vestigios fueron eliminados en 1480 por Isabel la Católica.

[6] Entrevista a Luis Suárez, *Diario ABC* 02/06/09. Disponible en: http://www.abc.es/20090602/cultura-cultura/luis-suarez-pasa-revista-20090602.html

Todo esto lo ignora lord Clark en su obra, como también obvia, a la hora de abordar el Renacimiento, el papel de España y se centra en Italia aún a pesar de haber regido aquella los destinos de este país durante dos siglos y de ser la primera comunidad política occidental capaz de crear la infraestructura administrativa de un imperio de dimensiones globales y gobernarlo hasta la segunda década del siglo XIX.

Tal hazaña vino de la mano de una diplomacia (nuestra embajada ante la Santa Sede es la primera embajada permanente del mundo; y ahí están figuras como el murciano Saavedra Fajardo, el conde de Gondomar o el precedente ya citado de Ruy González de Clavijo en la corte de Tamerlán) y un ejército moderno impulsado por el rey Fernando el Católico en una España perfectamente conectada con la realidad europea y, en muchos aspectos, adelantada a la misma.

En el terreno ideológico y cultural la imbricación de España e Italia garantizaba la transferencia de ideas y modelos. Como necesaria consecuencia, el Renacimiento entrará con fuerza en la península y convivió con el misticismo, dando pie más tarde a la literatura y las artes del barroco. Maquiavelo publica su *El príncipe* en 1503 utilizando a Fernando El Católico como modelo y sienta las raíces del concepto de *Razón de Estado*. De hecho es expresión de origen italiano, pero solo con Giovanni Botero se desarrollará como doctrina en su obra *Della Ragion di Stato Libri Dieci, con Tre Libri delle Cause della Grandezzae Magnificencia delle Città*, publicado en 1589 y traducida por Antonio de Herrera en 1593. Arbitrios y tratados se sucederán en un debate que también tiene sus ecos en nuestro país, que adopta mayoritariamente el *tacitismo* —Tácito fue para no pocos autores un exponente romano de la razón de Estado, por lo demás muy conocido por Felipe II— como forma política alternativa con la que soslayar los prejuicios que trae consigo el maquiavelismo al tiempo que suma sus réditos y práctica.

La transferencia de ideas con el norte de Europa es también importante antes de la llegada del protestantismo, que provocará la obturación de esa vía de comunicación, aunque no plenamente. Marcel Bataillon en su inmortal obra *Erasmo y España* recoge bien los efectos y la amplia difusión de sus ideas en nuestro país.

El contexto estratégico europeo no consiente en ningún caso la ausencia de España, clave en la defensa de sus esencias. La conquista de Estambul en 1453, además de marcar el inicio del Renacimiento supuso la definitiva llegada del imperio turco al Mediterráneo. Tras 50 años de consolidación, la caída de Rodas, que hasta entonces se encontraba en manos de los Caballeros del Santo Sepulcro, dio a los turcos el control

sobre el Mediterráneo Oriental. En 1526 se produjo la batalla de Mohacs que permitió al Gran Turco mantener el control de la mayor parte de Hungría durante 150 años; y en 1532 se produjo el primer sitio a la ciudad de Viena. La suma de los dos teatros suponía una amenaza estratégica para Europa de primer nivel: una tenaza. Esta pugna se extendería para la Casa de Habsburgo hasta casi 1682 en que se produjo el segundo asedio a Viena.

La batalla de Lepanto en 1571 supuso, sin ser decisiva, un freno a esa expansión, pero la amenaza se extendería durante todo el siglo XVII mientras el corso berberisco asolaba las costas mediterráneas, contexto en el que hay que entender las expulsiones de los moriscos. Este era el escenario realmente importante para España, además del iberoamericano y las conexiones marítimas atlánticas y con Asia, enlazadas con las flotas atlánticas y los galeones de Manila en una empresa auténticamente global.

El humanismo triunfó en España de la mano de unos reyes liderados por Felipe II con un fino sentido del arte y se consuma en El Escorial como primer edificio multifunción y expresión de un proyecto espiritual, humanista y científico sin parangón en la Europa de entonces. La biblioteca es el corazón del plan de Felipe II. No obstante, esta con toda la grandeza que aún conserva, se vio afectada por un terrible incendio en 1671 y también por la Guerra de la Independencia. Las colecciones reales serán la base del museo del Prado del que este año se conmemora su bicentenario. El pasado se proyecta así sobre el presente que es precisamente lo que viene a suceder con Iberoamérica.

España e Iberoamérica

España se define hoy como una potencia media con intereses por todo el mundo. Pero España es algo más que eso, por más que no se lo crea; es la cabeza de un antiguo imperio y una importante referencia para los países que fueron parte de él, aunque no la única. Más de 572 millones de personas hablan español en el mundo, de los que 477 son hablantes nativos. A mediados de este siglo, los hispanohablantes serán 754 millones. El español sigue siendo la segunda lengua materna por número de usuarios, solo superada por el chino mandarín con 950 millones. Hoy habla español el 7,8 % del mundo, un porcentaje que está previsto que permanezca inalterado hasta al

menos el año 2050, mientras que desciende la proporción de hablantes de chino y de inglés.[7]

Esto es fruto de una empresa que arranca del papel de una persona de orígenes discutidos, Cristóbal Colón, pero que es española por los cuatro costados. La empresa americana es fruto de la extroversión de un Estado entonces en construcción, de una nación moderna tan avanzada en la que hasta una crítica de sesgo antiimperialista era posible. Es más, el papel de la sociedad española en tal empresa resultó ser más trascendental que el del propio Estado que actuó como su coordinador.

Y trajo consigo retos de todo tipo y condición que debieron tener cumplida respuesta. Las leyes de Burgos surgidas de una Junta convocada en la temprana fecha de 1512, por más que consideradas ineficaces, son todo un referente legal y moral de la empresa imperial. De hecho, la polémica de los justos títulos sobre las Américas está en las raíces del Derecho Internacional.

De esta suerte, y por imperativos de pura necesidad, la Escuela de Salamanca se convierte así en un puente entre el mundo medieval y el moderno al tener que articular una respuesta jurídica a temas de tal enjundia. En el bellísimo convento dominico de San Esteban de esa ciudad, en su Capítulo Antiguo, se hayan enterrados: Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Pedro de Sotomayor, Mancio de Corpus Christi o Bartolomé de Medina, entre otros protagonistas de estos excelsos momentos intelectuales. De esta manera, los vivos deciden sobre las tumbas de quienes una vez les precedieron.

Y es que en España se dieron grandes y pioneros debates. En la Junta de Valladolid, acaecida en 1550 y 1551, tuvo lugar lo que se conoce como la «polémica de los naturales» (indígenas americanos) que enfrentó dos formas de concebir la conquista de América: la primera, representada por Bartolomé de las Casas, pionero de la lucha por los derechos humanos por más que partidario del uso de mano de obra esclava africana; y la segunda, por Juan Ginés de Sepúlveda, que defendía el derecho y la conveniencia del dominio de los españoles sobre los indígenas, a quienes concibe como inferiores. No hubo una resolución final, pero lo importante, lo avanzado para la época, es que este debate tuviera lugar constituyéndose en un hito en la búsqueda de una justicia auténticamente universal y de los Derechos Humanos.

[7] INSTITUTO CERVANTES. *Anuario «El español en el mundo 2017»*. Disponible en: https://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2017/noticias/Presentaci%C3%B3n-Anuario-2017.htm

Hugo Grocio, por el lado holandés, recoge en el siglo XVII el legado de Vitoria en las complejidades también de la creación de un imperio en este caso protestante y con los controvertidos casos como fondo de la poco conocida pero infausta, desde la perspectiva actual de los Derechos Humanos, labor de la Compañía Holandesa de las Indias Orientales (VOC). Grocio también estuvo con el poder, es más contribuyó a construir su justificación; es un hecho que la contestación y activismo de los españoles frente a las políticas también españolas fue mayor que el de los holandeses cuyo legado es ensalzado ampliamente, sin embargo, por lord Clark.

En este proceso de extroversión, a diferencia de los holandeses, España en su empresa no partía de cero. Y es que todo esto fue posible no por el impulso de una sociedad acostumbrada a guerrear durante siglos, sino fundamentalmente gracias a la continua evolución de una forma de civilización que se remonta a la Hispania romana, al proyecto hispano visigodo de San Isidoro, a la España de las Tres Culturas y a la temprana expansión de los reinos ibéricos al fusionarse en un pionero Estado moderno.

El mundo hispánico de los siglos XVI y XVII, globalizador y globalizado, no era así un árbol sin raíces, sino un crisol que la historia había ido depurando. La Compañía de Jesús de la mano de un soldado español, es heredera de esta lógica de mestizaje. La película *La Misión* recoge, en el contexto de las llamadas guerras guaraníes y en la región de Misiones Orientales, mucho del debate referido al modelo de relaciones que se daba entonces; y sí se atiende bien, no se dejaba mal a los españoles. Los indios luchaban para continuar bajo la soberanía y protección del rey de España, al amparo del marco legislativo que les protegía y que era mejor que el de otros que, por otra parte, no son objeto de crítica.

El Galeón de Manila conectará de 1565 a 1815 Asia, América y Europa; Iberoamérica no es así el extremo de un Imperio, sino el pilar central de un puente, el primer puente global. Ha comenzado de este modo la globalización, y lo ha hecho de la mano de los españoles. Lo que vendría después sería un progresivo aumento de su velocidad.

Al ponerse en el mercado ingentes cantidades de oro y plata, revolucionaron la economía mundial al tiempo que ello permite el flujo de productos de lujo chinos a Europa y dotaba a este país del circulante del que precisaba. Además hubo intercambios culturales con Oriente previos a la Ilustración: libros culturales, gramáticas hasta una embajada procedente de Japón que arribó a la península mientras otra lo hacía al virreinato de Nueva España.

El control de todo este flujo dependía de la Armada. Pedro Méndez de Avilés lo organizó a través de flotas transoceánicas y de la defensa de puntos nodales (*choke points*). Un sistema de fortalezas —llaves— estratégicamente situadas combinadas con las selvas hizo a Iberoamérica inexpugnable hasta casi el siglo XIX, mientras el modelo de convoyes mantenía perfectamente el enlace con la metrópoli y el Pacífico, que durante 200 años fue un mar español. Y los ingleses se vieron derrotados durante el siglo XVIII en numerosas ocasiones, por lo demás, pocas veces recordadas por ellos primero (lógicamente) y por nosotros después (ilógicamente, pero la historia la están escribiendo ellos).

Es también la hora de los navegantes Magallanes y Elcano que dan la primera vuelta al mundo en 1522 (sir Francis Drake, la segunda en 1580), Miguel López de Legazpi el Adelantado, se hace con las Filipinas y funda Manila; un personaje como Andrés de Urdaneta, monje y aventurero donde los haya, descubre la ruta de los galeones de Manila. Pero no hay películas sobre él y en cambio sí sobre O. K. Corral.

En el siglo XVIII esta vocación de descubrimiento se mantenía, si bien derivó hacia un carácter más científico. Se produjeron las grandes exploraciones: se apoyaron los viajes naturalistas de Humboldt, Mutis, Malaespina. En 1774, se fundó la ciudad de Nutka, mientras en Alaska aún subsisten ciudades como Córdova y Valdés. En 1804, tuvo lugar la expedición Balmís, por el nombre de un médico de la corte, y que supuso la primera campaña de vacunación universal. Lo científico resultaba relevante. En territorios americanos se descubrió el platino, el wolframio[8] o el vanadio por científicos españoles, como Andrés Manuel del Río o los hermanos Elhuyar.

España tuvo también un papel muy relevante, por más que oscurecido, en el Lejano Oriente, tanto en Asia continental como en Japón; los españoles sirvieron a la consumación de intercambios de primer nivel que convendría poner en valor. La

[8] Es interesante la reciente polémica surgida en torno al nombre de Wolframio. Pocas personas saben que los términos wolframio y tungsteno identifican al mismo elemento de la Tabla Periódica y solo científicos de 13 países lo han hecho. Axel Fredrik Cronstedt, descubridor también del níquel, descubrió la scheelita, la denominó tuntgen e incluyó una descripción de este mineral desconocido en su libro *Ensayos de Mineralogía* de 1758. En 1779, un científico irlandés, dedujo que la wolframita debía de existir pero no supo extraerlo. Fueron los hermanos Delhuyar los que en 1783, lograron por primera vez aislar precisamente en España mediante una reducción con carbón vegetal, el nuevo elemento químico**.** Y así lo documentaron en su texto *Análisis químico del wolfram y examen de nuevo metal.* La Unión Internacional de Química Pura lo denominó en 1949 oficialmente Wolframio, nombre de raíces alemanas pero en 2005 le cambió el nombre por tungsteno, nombre de raíces suecas (literalmente piedra pesada) denominación que no es aceptada por la RAE.

Compañía de Jesús, como hemos visto, surgida de una mentalidad profundamente española y con sus capacidades adaptativas, contribuirá como crisol a este mestizaje.

Una empresa que por tanto no se quedó solo en conquista, sino que fue también intercambio; se propugnaba un equilibrio que facilitase la paulatina incorporación de los nuevos dominios a un nuevo orden social y político. Estamos hablando así de un proyecto de largo plazo que pretendió incorporar lo mejor de cada mundo y obtener la sinergia del conjunto. Y eso incluía saberes, visiones y conocimientos, como prueba la difusión de la imprenta y las universidades en todos los territorios de la monarquía hispánica.

El primer libro iberoamericano fue impreso en Perú en 1584; las acusaciones de un colonialismo oscurantista por estar asociado a la prohibición de libros de ficción y científicos difícilmente pueden sostenerse pues se corresponde con un tiempo en el que se crea una red de universidades, la primera de ellas en Santo Domingo en 1538, un siglo antes que Harvard.

La civilización hispánica, también la trasplantada, es urbana, no en vano la palabra «civilización» deriva del término *civis;* expresa así el estilo, la forma de vida de las ciudades; por eso la urbanización de América fue un paso adelante en el proyecto civilizatorio como lo fue, según se ha visto, la rápida urbanización de la Hispania romana. Tan pronto se hacían con un nuevo territorio, los conquistadores fundaban una ciudad en la que se aunaban poder político, religión y comercio y que servía a la aculturación del conjunto. El trabajo intelectual y docente necesario para la implementación de tal proyecto, se tradujo en la creación de numerosas gramáticas con el que se acreditan simultáneamente voluntad de conocer y respeto intelectual por el otro. Este hecho contrasta con el proceder de otras culturas. Conocer es siempre una muestra de respeto y reconocimiento —doble conocimiento— del otro.

Esto, en el mundo anglosajón, fue bien diferente. Martínez Montes detalla cómo, tras la creación de la Compañía de las Indias Orientales en 1600, que centró su esfuerzo colonizador en la India, hubo de esperarse hasta 1784 para la creación de la *Asiatic Society*. La primera gramática de lengua hindi publicada es de 1796; y el primer colegio para enseñar a los agentes ingleses de aquella compañía las lenguas orientales data de 1800. En las Américas las labores de educación de los amerindios en las colonias británicas fue escaso, en contraste con la voluntad de crear una élite amerindia hispanizada que fue el objetivo prioritario de la empresa española. Algunas capitales

virreinales y ciudades principales eran comparables a las capitales europeas en la era de la Ilustración, como señaló el propio Alexander Humboldt.

Merece citarse que, entre 1820 y 1950, el PIB per cápita medio de doce Estados de la Europa occidental se multiplicó por 4,5 mientras que el aumento que experimentó la India o Egipto, países en régimen colonial fue testimonial[9]. En 1960, el Congo belga, con una población de 17 millones de personas contaba con 17 licenciados de los cuales ninguno era médico, abogado o ingeniero[10]; cuando los franceses salieron de Túnez había 143 médicos y 41 ingenieros nativos[11]. Por eso la Resolución 1514 de la ONU establecía que «la falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia».[12]

La concepción hispánica es una apuesta realizada sobre la hibridación y el mestizaje que se traslada incluso hasta los lugares sagrados que son decorados con temática india, y en los que se incluyen santos y apariciones autóctonas. En no pocas ocasiones, la nobleza prehispánica se mezcló con los recién llegados en un ambicioso proyecto de ingeniería social y con mutuo beneficio de ambos colectivos, por más que hubiese fuerzas reactivas para crear una auténtica nobleza hispano-americana. La vuelta al mundo ideada por Magallanes, sufragada por la Corona española y completada efectivamente por Elcano fue culminada por 17 hombres más, cuatro griegos, dos italianos, un portugués, un alemán y diez españoles (vascos, gallegos, andaluces, extremeños y cántabros).

La figura del Inca Garcilaso de La Vega —Gómez Suárez de Figueroa— hijo del conquistador Sebastián Garcilaso de la Vega y de la princesa Chiampu Ocllo obedece señeramente a tal historia de fusión para la que se tomó lo mejor de los dos mundos y es expresión viva de la globalización. Autor de *La Florida del Inca, Los Comentarios Reales y la historia General del Perú,* su excelente formación (hablaba quechua, español, latín e italiano) le situaba en la vanguardia de las letras españolas.

Otra expresión de modernidad la tenemos en el indio quechua Felipe Guzmán Poma de Ayala, autor hacia 1600 del libro *Primera Crónica del buen gobierno o* el indio nahua, Domingo Chimalpahin, que escribió en su lengua ocho extensas *Relaciones* además de hacerlo en castellano. Para encontrar a un escritor amerindio escribiendo en inglés hay

[9] HOBSBAWM, Eric. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Editorial Crítica, Barcelona 2007, p. 34.
[10] PARDO DE SANTAYANA y VACAS FERNÁNDEZ. *El conflicto de los Grandes Lagos*. Colección conflictos internacionales, Ministerio de Defensa, 2003, p. 28.
[11] HOURANI, Albert. *La historia de los árabes.* Vergara, Barcelona 2003, p. 467.
[12] Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

que esperar a Samson Occom, que en 1768 escribió *Una corta historia de mi vida* en la que denuncia el maltrato sufrido por su tribu a manos inglesas y que no se publicó hasta 1892. Por el contrario, los logros literarios de la América hispánica no tienen parangón en otras empresas coloniales: Ercilla, Bernal Díaz del Castillo, Balbuena, Garcilaso, Sor Juana Inés de la Cruz, etc. En América recibieron las artes un sello propio, una marca civilizatoria, diferente de la metrópoli, algo no tan frecuente en otras empresas coloniales. Es lo que los romanos llamaban *genius loci.* Las series pictóricas del género de castas eran realizadas de común por pintores igualmente mestizos, que testimonian y normalizan la fusión y la diversidad.

Como recuerda Luis Suárez y también recoge Martínez Montes, España también fue innovadora en América: «No crea colonias, organiza y reconoce reinos que van madurando hasta que forman lo que hoy son las naciones hispanoamericanas. El error lo cometió Fernando VII, que tenía que haber cumplido los acuerdos de las Cortes de 1780, por los cuales se iba a ir elevando el nivel de los virreyes, que tenían que ser infantes, hasta llegar, poco a poco, a una autonomía administrativa, de tal manera que sólo se acabara manteniendo —como así hizo Inglaterra— la unión económica. Hablar de guerras de Independencia en América es erróneo, pues son guerras civiles: en realidad hablamos de españoles que estaban enfrentados. Y es que, cuando Fernando VII vuelve después de la guerra contra los franceses, en vez de pensar que había que reformar la Constitución de Cádiz, la deroga completa, y así pasó lo que pasó en el siglo XIX aquí y en América...»[13]

La cuestión es que las repúblicas recién independizadas compraron un relato noratlántico acerca de una España fundamentalmente opresora. Afortunadamente, pese a la fragmentación política, pudo mantenerse la unidad lingüística como fruto de las políticas de aculturación de tres siglos y el apoyo de las élites intelectuales de las nuevas repúblicas. Estas aseguraron el liderazgo artístico y cultural que España no era ya capaz de proseguir. El movimiento modernista surgió en esta fase de tránsito; un término que acuñara Rubén Darío en 1888. Sin embargo, el relato noratlántico rechaza tan relevante papel en el cual algunos llegan a incluir a la Generación del 98.

[13] Entrevista a Luis Suárez para el diario *ABC* 02/06/09 http://www.abc.es/20090602/cultura-cultura/luis-suarez-pasa-revista-20090602.html

El modelo de fusión, finalmente, será el que se imponga en Estados Unidos, particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Nueva York se nos presenta hoy como una imagen de mestizaje, futuro y éxito.

Pero inicialmente su apuesta se formuló siguiendo la tradición anglosajona, esto es la separación entre nativos y colonizadores; esto también se percibe desde las artes donde se repiten modelos clásicos incesantemente para ahuyentar el horror del mestizaje. En palabras de Thomas Jefferson y en su estilo palladiano: en anglo-América era «imposible mirar hacia el futuro y no ver un tiempo cuando nuestra rápida multiplicación no cubra la totalidad del hemisferio norte, y hasta el del sur, con una población que hable la misma lengua, gobernada de forma similar y sin mancha de mezcla alguna sobre su superficie». Estas políticas tendrían su máxima expresión con Theodor Roosevelt. Inca Garcilaso se presenta como el contrapunto de este modelo del que es ejemplo sin parangón en esta área. Antiglobalización y globalización. Finalmente, la globalización se impuso.

Así también, por ejemplo, Estados Unidos y España tienen una historia compartida que conviene no olvidar. Para empezar, el dólar estadounidense surgió de la poderosa entonces moneda española y, de ello, su símbolo de heráldica española. Casi dos tercios del territorio norteamericano fue parte de los dominios españoles; la primera ciudad europea de Estados Unidos es San Agustín fundada en 1565 por Pedro Méndez de Avilés. Luego están las gestas de Ponce de León, Cabeza de Vaca y Hernando de Soto, en Florida y el Mississippi; de Vázquez de Coronado, el padre Kino y Juan de Oñate, en Texas, Arizona, Nuevo México y Colorado; o de Fray Junípero Serra y las expediciones españolas, en California. Fueron españoles los primeros en explorar el Cañón del Colorado (Vázquez de Coronado), el Mississippi, (Hernando de Soto) y en navegar y tocar los puertos de Nueva York y Virginia más de setenta años antes que el Mayflower[14]. Aún es más, el apoyo de España fue decisivo para la independencia del país; este se materializó primero en forma de asistencia militar y después mediante el envío de tropas de combate, destacando el papel de Bernardo de Gálvez. [15]

En 2009, unos investigadores descubrieron en el Archivo de Indias una carta de 1783 del presidente del Congreso Continental, Elias Boudinot, al secretario de Bernardo de

[14] ASPIROZ, Ander."El legado de España en Estados Unidos llega a internet", *diario ABC*. Disponible en: http://www.abc.es/cultura/20131116/rc-legado-espana-estados-unidos-201311160725.html

[15] SOCIEDAD GEOGRÁFICA ESPAÑOLA. *La huella de España en Estados Unidos.* Disponible en: http://www.sge.org/sociedad-geografica-espanola/publicaciones/boletines/numeros-publicados/boletin-no-28/la-huella-de-espana-en-estados-unidos.html

Gálvez —amigo de George Washington y a quien le hubiera gustado que caminase a su lado en el desfile de la victoria—, Oliver Pollock en que le solicitaba un retrato del general para colgarlo en el lugar en que se reúne el Congreso de los Estados Unidos como justo reconocimiento a su mérito. En 2014, se cumplía ese deseo al tiempo que se le concedía a Gálvez la ciudadanía estadounidense, honor que comparte con ocho personas más en la historia. Tuvieron que pasar 231 años para eso, aunque ningún momento es malo para hacer justicia. No obstante, merece reseñarse que no fueron investigadores norteamericanos los artífices del hallazgo, sino españoles, aunque es este un fragmento de la historia más importante para ellos que para nosotros.

La contribución española a lo que son hoy los Estados Unidos merece ser reconocida y valorada. Este país tiene otras herencias además de la británica: polaca, irlandesa, entre otras. Por más que se haya unificado en torno a la lengua inglesa. La herencia española sigue ineludiblemente presente. Hoy la población hispano-hablante nativa de los Estados Unidos ronda los 43 millones de personas. Según la Oficina del Censo, EE. UU. será en 2060 el segundo país en número de hispanohablantes después de México. El 28,6 % de su población entonces será hispana[16].

En el ámbito no biológico no hay determinismo, y cada quien escoge los padres que quiere. Y la España débil y sin pulso del siglo XIX y de la primera mitad del XX era, ciertamente, un mal padre para quien quiere ser imperio. Además, España es líder histórico, lo quiera o no, de toda una poderosa cultura que, ni más ni menos, rivaliza con la anglosajona liderada a su vez por Estados Unidos hoy. Y no olvidemos, como ya hemos visto, que el enfrentamiento con España está en las raíces del relanzamiento tanto del Reino Unido en el siglo XVI como de Estados Unidos en el XIX.

Todos estos méritos y contribuciones de nada servirá si prevalecen las tesis anti-hispanas, hoy resurgentes en determinados lugares de Estados Unidos. Huntington, nos recuerda Luis Francisco Martínez Montes, en su trabajo *Who are we?* consideraba la cultura hispánica como una amenaza para la seguridad del país al tiempo que recomendaba la fragmentación de la comunidad iberoamericana y la separación de ésta de España.

[16] INSTITUTO CERVANTES. *Anuario «El español en el mundo 2017»*. Disponible en: https://www.cervantes.es/sobre_instituto_cervantes/prensa/2017/noticias/Presentaci%C3%B3n-Anuario-2017.htm

Conclusiones

España, por su historia y pasado, representa un modelo cultural de extraordinario pasado, presente y proyección, por mucho que se sitúe actualmente en la semiperiferia estratégica. Su papel, tiene sus luces y sus sombras (no las olvidemos), pero aquellas priman sobre estas. Que la cultura anglosajona prevalezca en el siglo XXI ni suma ni resta a lo que una vez fueron el imperio romano o el español, ni a su valor y contribución a la historia.

De hecho, y contra lo que propugnaba lord Clark, no es posible pasear por la historia de la civilización universal sin citar regularmente nombres españoles. De nuestro país han surgido Hernán Cortes o Pizarro, pero también Fray Bartolomé de las Casas, Santa Teresa de Jesús, San Francisco Javier, Velázquez, Picasso o San Francisco de Borja. Todo ellos desde alguna perspectiva, sino en todas, son grandes. Literatos, músicos, pintores se suceden. La producción cultural española resulta difícilmente abarcable; y otro tanto sucede en otros ámbitos: empresarial, ingeniería, matemáticas. La cultura española junto con la italiana, la alemana, la francesa y la anglosajona son claves para entender lo que es hoy Europa.

Estudiar Historia no es permanecer anclados en el pasado, sino aprender y situar el conocimiento en un cauce creciente y útil. Como nos recuerda Martínez Montes, cuando el Estado español emergió al inicio de la Era Moderna, lo hizo como heredero de una mezcla y en forma de una monarquía compuesta que regía una sociedad en estado de fisión y fusión nucleares. No hubo tiempo para un estado de equilibrio previo y se extrovirtió dando lugar como resultado a una primera era globalizadora.

El mundo hispánico estuvo políticamente unido durante tres siglos. Es más, culturalmente aún lo está a través de redes y nodos que sirven a la articulación del conjunto. Una comunidad transcontinental y transoceánica, un crisol que servía al crecimiento de todos. Este legado se ha trasladado a otras culturas y según Huntington ha servido hasta al propio desarrollo de una civilización con características propias. La cultura hispanoamericana es por ello una de las más fuertes del mundo y está dotada de un más prometedor futuro.

La globalización es un fenómeno difícilmente reversible por las graves consecuencias que de ello se derivarían. Hibridación e interculturalidad son las claves del paradigma dominante en nuestro tiempo. El nuevo humanismo precisa de disposición para conocer otras culturas. Los movimientos esencialistas que intentar negar la mezcla desde el

miedo a la globalización difícilmente pueden prosperar sin un grave movimiento de reversión. El caso del cambio de actitud de Estados Unidos a mitad del siglo XX es palmario y anticipatorio. El de Nueva York será el modelo que se repita de la mano de la globalización: el del éxito de tomar lo mejor de cada mundo.

El caso de España es singularmente relevante y ejemplo de lo que nos ocupa. España no está hecha solo por una de las «Tres Culturas», por la ganadora de la pugna entre ellas, sino que todas perviven de modo hegeliano y de síntesis en el legado de la que se impuso. En Europa debe acontecer el mismo fenómeno y aún perfeccionarse. Debe ser una victoria conjunta. Y es que la historia europea que, lejos de ser un remanso de paz y concordia tiene, muy por el contrario, un pasado plagado de conflictos y de enfrentamientos que han servido para construir la epopeya de los Estados-nación y, más recientemente, del proyecto común europeo, hoy debilitado, pero no periclitado.

Construir más Europa pasa así por reconstruir la lectura que se ha hecho de su pasado, por resaltar lo común, lo que une, sin ignorar lo diverso aunque, eso sí, sin contraponerlo ni confrontarlo a esa matriz común, sino utilizándolo para enriquecerla. Icaria donde todos piensan lo mismo, solo puede ser una comunidad pequeña y sencilla; Babilonia para ser grande, tiene que contener grandes diferencias[17].

La globalización implica ir un paso más allá en la aplicación de esta lógica de encuentro. En este sentido, el autor apunta a que España podría contribuir al mundo hoy de igual forma, esto es, como una suerte de jesuitismo laico, propiciando el paso de una civilización eurocéntrica a otra auténticamente cosmopolita.

En fin, Ramón y Cajal llamaba a «contribuir a aumentar el caudal de ideas españolas circulando por el mundo». Y es que la mejor manera de defender nuestra historia es hacer lo que propugnaba Churchill, un estadista: escribirla. La epidural no es poca cosa, es preciso reivindicar al comandante Pagés y su mérito, cualquiera que sea este. Para ello, hay que contar su historia. Al final, escribir la historia viene a ser casi como gobernar el mundo.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

[17] MERLE, Marcel. *Sociología de las Relaciones Internacionales.* Allianza Universidad, Madrid, 1984, p. 329.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

08/2019 6 de marzo de 2019

José Luis Pontijas Calderón

El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea

El ejército europeo y la autonomía estratégica de la Unión Europea

Resumen:

El creciente deterioro del entorno geográfico europeo está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad, lo que está impulsando dos debates de hondo calado político: la creación de un ejército europeo y la consecución de autonomía estratégica de la Unión Europea. El trasfondo de ambos es la creciente necesidad que Bruselas siente de garantizar la defensa y seguridad de Europa, independiente del paraguas de Washington. Cabe preguntarse hasta qué punto ambos debates están basados sobre realidades sólidas o solo forman parte de una entelequia política. Por otro lado, convendría aclarar qué entienden los europeos por «autonomía estratégica» y qué supondría realmente.

Palabras clave:

Unión Europea, Europa, autonomía estratégica, Política Común de Seguridad y Defensa, Estados Unidos, Washington, OTAN, ejército europeo, Jean-Claude Juncker, Emmanuel Macron, Angela Merkel.

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

The European army and the strategic autonomy of the European Union

Abstract:

The increasing deterioration of the European geographical environment is favouring the increase of the European conscience on its security, which is driving two debates of deep political depth: the creation of a European army and the achievement of strategic autonomy of the European Union. The background of both is the growing need for Brussels to ensure the defence and security of Europe, regardless of the Washington umbrella. We could wonder to what extent both debates are based on strong realities or are just a part of a political entelechy. On the other hand, it would be worthy to clarify what the Europeans understand for 'strategic autonomy', and what would it actually mean.

Keywords:

European Union, Europe, strategic autonomy, Common Security and Defence Policy, United States, Washington, NATO, European army, Jean-Claude Juncker, Emmanuel Macron, Angela Merkel.

Introducción

El creciente deterioro del arco de inestabilidad que rodea Europa está favoreciendo el aumento de la conciencia europea sobre su seguridad, impulsando el debate sobre cuestiones que hasta hace pocos años permanecían fuera del centro de atención de la Unión Europea (UE). El conflicto en Ucrania, las tensiones con Rusia, la afluencia masiva e incontrolada de inmigrantes, el conflicto de Siria, el terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional o la fragilidad del Sahel son solo parte de la panoplia de preocupaciones que se han hecho presentes en análisis y estudios de prospectiva europeos, ya que ningún otro actor global se ve obligado a enfrentarse a un caos comparable en su vecindario geográfico. A estas preocupaciones se suma la exigencia de Estados Unidos (EE. UU.) para que Europa asuma un papel mucho más activo e importante en su seguridad, junto a las crecientes dudas lanzadas por el presidente estadounidense sobre la voluntad de que Washington continúe siendo el pilar fundamental de la defensa del viejo continente.

Así las dos grandes organizaciones que dominan el espectro geopolítico europeo, la OTAN y la UE, han empezado a modificar sus planteamientos para enfrentarse a la nueva situación geoestratégica.

Por su parte, la OTAN ha modificado su postura militar para mejorar su capacidad de disuasión, de combate y de respuesta a los desafíos no convencionales, entre los cuales destaca la guerra híbrida, con su derivada sobre la importancia de la resiliencia de las sociedades, que garantice su defensa efectiva[1].

El enfoque de la UE está más centrado en el medio y largo plazo buscando una mayor integración entre sus miembros y convirtiendo la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que tradicionalmente ha permanecido en los márgenes del proceso de integración europeo, en el principal dinamizador del mismo. Iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), el Fondo Europeo de Defensa (EDF, por sus siglas en inglés), la creación y refuerzo de la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción (MPCC, por sus siglas en inglés) dentro del Estado Mayor Militar del Servicio Exterior de la Unión, no son sino ejemplos del impulso que la PCSD está recibiendo en los últimos años.

[1] PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. «El concepto de resiliencia en la OTAN y la UE: espacio para la cooperación». *Documento de Análisis IEEE*, 65/2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA65-2017_Resiliencia_OTAN_UE_JLPC.pdf.

Simultáneamente, en el seno de la Unión se han abierto dos debates de gran calado. Por un lado, las declaraciones de personalidades de gran peso político defendiendo la necesidad de avanzar hacia un «ejército europeo». Por otro, y como consecuencia de la adopción por parte del Consejo Europeo en julio de 2016 de la nueva Estrategia Global de la UE (EUGS), la necesidad de que la Unión adquiera «autonomía estratégica».
A lo largo de este estudio nos proponemos analizar ambos, intentando clarificar algunas ideas que nos permitan un análisis objetivo y realista de la situación.

Ejército europeo: realidad o mito

Tradicionalmente, la política de seguridad y defensa en la UE ha sufrido una falta de impulso, tanto por los Estados miembro, como por parte de las instituciones, ante la falta de apetito de los primeros. Pero en los últimos años ha surgido un debate que permanecía abandonado desde hacía décadas, la necesidad de que la Unión se dotase de un ejército europeo que garantice su seguridad y defensa.
Este debate, que para los más jóvenes pudiera ser muy novedoso, en realidad tuvo su antecedente en 1950 cuando Francia propuso la creación de la Comunidad Europea de Defensa, proyecto bien recibido por otras naciones de la entonces Europa Occidental. El proyecto fracasó cuando la propia Asamblea Nacional Francesa votó en contra del mismo, por lo que dicho proyecto fue arrinconado. Las razones por las cuales Francia torpedeó su propio proyecto no son objeto de este estudio, pero baste decir que se consideró que el desarrollo detraería recursos militares fundamentales que se precisaban para atender las obligaciones militares coloniales que la metrópoli se vería obligada a afrontar en solitario.
La idea permaneció así dormida hasta que en marzo de 2015 el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, defendió la necesidad de un ejército europeo «para fortalecer la posición europea en el escenario mundial, especialmente ante Rusia», en unas declaraciones realizadas al periódico alemán *Die Welt*[2]. De nuevo en septiembre de 2018, Juncker volvió a incidir en la idea, esta vez en su discurso sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, en el que sin mencionar expresamente un ejército europeo incidió sobre el concepto de la soberanía europea. Los que sí mencionaron el ejército europeo fueron el presidente francés, Emmanuel Macron, y la canciller alemana,

[2] Disponible en: https://www.welt.de/politik/ausland/article138178098/Halten-Sie-sich-an-Frau-Merkel-Ich-mache-das.html.

Angela Merkel, quienes en declaraciones sucesivas realizadas el 6 y el 13 de noviembre respectivamente (Macron ante la emisora de radio *Europe1*[3] y Merkel[4] ante el Parlamento Europeo en Estrasburgo), han relanzado el debate de manera contundente. Pero debemos preguntarnos, ¿qué hay de realidad tras estas declaraciones?

Sabemos que Francia es un firme defensor de cualquier avance hacia un mayor protagonismo de la defensa europea, pero el avance más ambicioso en dicho campo puesto en marcha recientemente por el Elíseo, la Iniciativa de Intervención Europea (IIE), pretende como fin último, y así declarado en su carta fundacional, «facilitar el desarrollo de una cultura estratégica europea» para facilitar que los países europeos se sientan menos incómodos con las intervenciones militares y el uso de la fuerza. Sin duda sería un avance sustancial, pero lejos todavía de un posible ejército europeo.

Por su parte, Alemania siempre ha tenido claro que la PCSD era una herramienta para una mayor integración y afianzamiento del proyecto de la Unión, pero no un fin en sí mismo. Podría resultar paradójico pensar que la canciller alemana haya apoyado la idea del ejército europeo, pero si nos atenemos a la literalidad de lo dicho por ella en Estrasburgo, resulta más comprensible, ya que en dicho discurso la propuesta fue «tenemos que trabajar sobre la visión de establecer un día nuestro propio ejército europeo». Además, aclaró que «no será un ejército en competición con la OTAN… podría ser un complemento eficiente de la OTAN». Así pues, queda claro que Alemania entiende que cualquier desarrollo en ese sentido sería un complemento a la Alianza, muy en línea con las tesis que sostienen algunos Estados miembro de la Unión, como veremos más adelante.

La razón última de dichas declaraciones tendría así un trasfondo única y exclusivamente político-mediático, aprovechando que la PCSD es una de las pocas áreas que recibe un apoyo generalizado por parte de la población europea, superior al 70 % (ver figura adjunta).

[3] THIEBAULT, Mathieu. Disponible en: https://www.europe1.fr/politique/macron-pour-une-vraie-armee-europeenne-un-projet-realisable-3794831.

[4] Disponible en: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/debate-on-the-future-of-europe-opening-statement-by-angela-merkel-german-federal-chancellor-_I162933-V_rv.

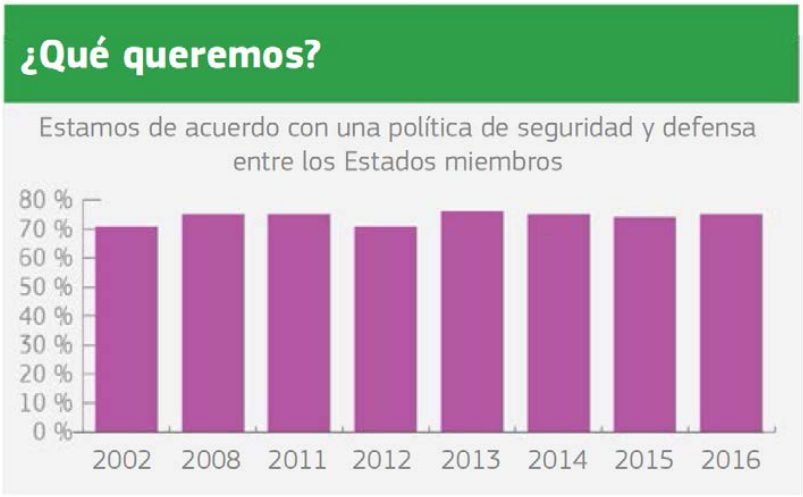


Figura 1: ¿Qué queremos? Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea.
Fuente: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_es.pdf

Partiendo de tan amplio acuerdo en la sociedad europea, las declaraciones de estos líderes se podrían interpretar como una propuesta utópica que pretendería fundamentalmente dos cosas: despertar la conciencia europea frente al ataque creciente contra el proyecto europeo de los nuevos populismos y nacionalismos (el *brexit* no sería sino una expresión nacionalista más); y por otro lado, contrarrestar los efectos perniciosos de la nueva política del presidente estadounidense «America First», que algunos europeos interpretan que les trata más como vasallos que como aliados.

No podemos olvidar tampoco las declaraciones de la alta representante para la política exterior de la Unión, Federica Mogherini, quien recientemente afirmó tajantemente «nadie está construyendo aquí un ejército europeo»[5] refiriéndose a los últimos avances en PCSD.

En cualquier caso, muchas son las razones que impiden avanzar hacia un hipotético ejército europeo: es dudoso que la eficiencia de las operaciones o misiones bajo bandera de la Unión sea mayor que operando en coalición o unilateralmente, no existe un sentimiento profundo de «pueblo europeo» que aliente a los efectivos europeos al sacrificio por defender «la nación europea», hay una gran reticencia por una gran mayoría de los socios europeos a ceder más soberanía (y las Fuerzas Armadas son la

[5] Declaraciones de Mogherini el 11 de noviembre de 2018. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54123/remarks-hrvp-federica-mogherini-press-conference-following-foreign-affairs-council-defence_fr.

máxima expresión de la misma) a disposición comunitaria y por si esto fuera poco, habría que vencer las diferentes culturas estratégicas e intereses nacionales (donde la OTAN se sostiene como garante insustituible de la seguridad para la gran mayoría), de los que hablaremos más adelante[6].

Podríamos pensar incluso en la posibilidad de crear un ejército europeo financiado con el presupuesto común de la Unión, lo que no pondría en riesgo la soberanía nacional, ya que cada Estado continuaría con sus propias Fuerzas Armadas que seguirían actuando según sus propios criterios de interés nacional. Pero el cúmulo de razones mencionadas anteriormente impediría incluso la creación y desarrollo de dicho ejército europeo, ya que hay ocasiones en las que los intereses de la UE no solo no están en línea con los de algunos socios, sino que incluso a veces van en contra de los mismos. Por lo tanto, nadie desea crear una estructura militar que pudiera actuar de manera no deseada, al depender de las estructuras de la Unión (Comisión y/o Servicio Exterior) y no de la decisión unánime e imprescindible de sus miembros.

Así pues, en el momento actual podemos afirmar que el ejército europeo no deja de ser una entelequia inalcanzable a corto y medio plazo. Un enfoque más realista aconseja la necesidad de avanzar a base de pequeños pasos partiendo de las herramientas existentes, en favor de una mayor capacidad de acción europea autónoma.

La autonomía estratégica en la UE

Es evidente que tanto EE. UU. como China y Rusia consideran a la UE como un actor internacional con una capacidad limitada de influencia global, a pesar de ser una de las mayores economías mundiales, cercana al 22 % del PIB mundial. Efectivamente, la capacidad de actuación exterior de la Unión está lastrada por la ausencia de un poder decisorio centralizado que pueda actuar de manera coordinada conjugando economía, diplomacia y medios coercitivos, ya sean estos últimos militares, económicos o de otro tipo.

Pero no podemos olvidar un elemento importante de la ecuación. La certeza europea de estar protegidos por una superpotencia «benévola» de la que Europa ha venido gozando tras la Segunda Guerra Mundial, ha permitido que, especialmente tras el final de la Guerra Fría, los europeos hayan podido canalizar hacia su crecimiento y desarrollo

[6] LABORIE IGLESIAS, Mario.«¿Es viable un ejército europeo?». 26 noviembre 2018. Disponible en: https://www.esglobal.org/es-viable-un-ejercito-europeo/.

muchos recursos que de otra manera hubieran tenido que emplear en su seguridad y defensa. Esta tendencia ha producido un efecto pernicioso: las dos últimas generaciones de europeos han crecido asumiendo que la seguridad es un bien dado y permanente, y que la geopolítica de poder, que emplea la fuerza como herramienta coercitiva, es cosa del pasado. Dicha mentalidad fue impulsada por la «euforia democrático-liberal» que se apoderó del mundo occidental tras la caída del muro de Berlín, cuando se pensó que el orden mundial evolucionaría hacia la democracia y, por ende, hacia la paz mundial. Si hubo un grupo humano que abrazó fervientemente esas convicciones fue precisamente Europa Occidental, dejando a una parte sustancial de la sociedad europea indefensa ante un mundo dominado de nuevo por la competición entre las grandes potencias. La situación se ha vuelto especialmente acuciante dada la tendencia estadounidense a desentenderse de los problemas de Europa (salvo en su confrontación con Rusia, gran potencia militar con la que compite), que algunos juzgan erróneamente como transitoria y debida fundamentalmente a la personalidad del actual inquilino de la Casa Blanca. En realidad se trata de la continuación de una tendencia ya iniciada cuando el final de la Guerra Fría desplazó el centro de los intereses de Washington lejos de Europa.

Y así, llegamos a la situación en la que Europa precisa de herramientas para hacer frente en solitario al deterioro del arco geográfico que la rodea, al advenimiento de China, cuya geoeconomía está empezando a producir las primeras fisuras en el seno de la UE, y a cualquier otro desarrollo actual (ciberamenazas, terrorismo, migraciones masivas, etc.) o futuro (confrontación en el espacio ultraterrestre, tecnología disruptiva, pandemias, proliferación nuclear, etc.) que pudiera amenazar sus intereses o su seguridad. Es evidente que para poder enfrentarse a dicho panorama, la UE precisa de mucha mayor autonomía estratégica de la que goza actualmente. Pero, ¿qué se entiende por «autonomía estratégica» de la UE?

Si bien fue una terminología que empezó a usarse entre analistas y políticos al comienzo de la segunda década del presente siglo (llegando a adquirir las características de un mantra cuasi simbólico) no fue hasta la aprobación de la EUGS cuando el término se consolidó oficialmente[7]. Si bien no recibió una clara definición, asegurando así cierta flexibilidad en su interpretación, se menciona en tres párrafos que lo enmarcan:

[7] Disponible en: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf.

> «La estrategia alimenta la ambición de una **autonomía estratégica** para la Unión Europea. Ello es necesario para promover los intereses comunes de nuestros ciudadanos, así como nuestros principios y valores.
>
> Un nivel adecuado de ambición y **autonomía estratégica** es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras.
>
> Una industria de defensa europea sostenible, innovadora y competitiva es esencial para la **autonomía estratégica** de Europa y para una PCSD creíble».

Como vemos, el concepto de «autonomía estratégica» de la UE se extiende a cuatro campos fundamentales:

- Intereses comunes de los europeos.
- Promoción de sus principios y valores.
- Paz y seguridad dentro y fuera de la Unión.
- Una industria de defensa europea.

Estos cuatro campos coinciden con las tres dimensiones que debería abarcar cualquier autonomía estratégica: operacional (civil y militar), económica (industrial) y política (diplomática).

Por «autonomía operacional» deberíamos entender la capacidad de planear y conducir, independientemente de otros actores, operaciones y misiones civiles y militares. Esto precisa del adecuado marco institucional político y militar, así como de las capacidades que sean necesarias, tanto militares como civiles. Por su parte, por «autonomía industrial» entenderíamos la capacidad de desarrollar (autonomía tecnología) y construir las capacidades civiles y militares que requiera la autonomía operacional. Pero las dos anteriores dimensiones de la autonomía estratégica precisan una dimensión previa e indispensable, una «autonomía política» capaz de definir los objetivos de la política exterior y de seguridad, además de las herramientas que se usarán para su consecución. Pero para ello, la autonomía estratégica de la Unión debe suponer en primer lugar la aceptación de la UE como actor en el escenario mundial por todos sus socios, capaz de defenderse por sí mismo y sus intereses dentro y fuera de su territorio: una visión común sobre su futuro. Esa visión común, condición previa y *sine qua non*, resultará difícil de conseguir, dados los intereses diferentes y divergentes de los Estados miembro de la Unión, que son precisamente los que deben impulsar la citada autonomía. Además, la actual carencia de un liderazgo político, la complejidad de las instituciones europeas y la resistencia de los socios a proporcionar fuerzas y recursos, impiden llevar a

cabo operaciones militares que excedan en ambición y asertividad al reducido tamaño y número actual de las mismas. Además, sería necesaria una «anticipación estratégica» y una mayor «reactividad» en el caso de crisis de envergadura, algo que por el momento resulta prácticamente imposible, dada la ausencia de dirección política al más alto nivel, provocada por la mencionada dificultad de armonizar intereses diferentes y progresivamente divergentes de los, por ahora, 28 socios.

Así, la UE ni es capaz de garantizar plenamente la seguridad de sus ciudadanos, ni de contribuir con rotundidad a luchar contra las amenazas o las violaciones de la paz y la seguridad en su vecindario, mucho menos en el resto del mundo. Una mayor autonomía estratégica requeriría una mayor cooperación entre sus Estados miembro en seguridad y defensa, porque sin un brazo potente y sólido en dichos ámbitos, será muy difícil, si no imposible, cumplimentar su ambición de actuar como una potencia capaz de garantizar su seguridad, defender sus intereses y contribuir simultáneamente de manera decisiva en la prevención de conflictos y la gestión de crisis allá donde sus intereses lo requieran.

No podemos olvidar el ámbito económico-industrial, porque, a fin de cuentas, las capacidades militares (muchas de las cuales serán de doble uso civil-militar) también precisarán de ser fabricadas en Europa, si verdaderamente se pretende disfrutar de una completa autonomía estratégica. Para ello, es importante no depender de tecnología foránea, que de otra manera habría que importar. De hecho, y de acuerdo al Plan de Desarrollo de Capacidades elaborado en 2018 por la Agencia Europea de Defensa en cooperación con el Estado Mayor Militar, existe un amplio abanico de carencias que se deben cubrir para poder atender el actual nivel de ambición operativo de la Unión[8].

Pero el desarrollo de una industria de defensa mucho más integrada se enfrenta a intereses económicos nacionales difíciles de armonizar, por lo que resultará un nudo gordiano nada fácil de deshacer, aunque el Fondo Europeo de Defensa, que la Comisión va a someter a aprobación por el Consejo y que prevé emplear 13.000 millones de euros entre 2019 y 2027 para incentivar la investigación y el desarrollo de capacidades europeas, representará un incentivo muy positivo.

Por otro lado, una verdadera autonomía estratégica también debería abarcar la economía en sentido amplio, dada la tendencia a utilizarla como arma de coerción (geoeconomía). Para ello, los líderes europeos deberían estar dispuestos a reforzar la

[8] Disponible en: https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved.

competitividad y sostenibilidad del euro y su papel como moneda de referencia en el mercado global. Ello ayudaría sin duda a contrarrestar la creciente interferencia en Europa de Pekín, Washington, Moscú, o cualquiera otra que pueda convertirse en influencia política disruptiva que atente contra la cohesión de la Unión como ente político[9].

Por último mencionaremos un tema tabú, la faceta nuclear de la autonomía estratégica europea. Es este un debate que está siendo sistemáticamente evitado, pese a la duda que planea sobre las garantías que tradicionalmente había ofrecido EE. UU. en dicho campo. ¿Sería lógico asumir que, en las circunstancias actuales, Washington se arriesgase a recibir un castigo nuclear sobre una ciudad como Boston, en represalia por haber respondido a un ataque nuclear sobre Bucarest o Vilna? Preguntas similares a esta socavarían la credibilidad de la disuasión nuclear occidental. Hasta ahora este debate ha tenido lugar predominantemente en Alemania y EE. UU.[10], pero incluso el ex-primer ministro polaco, Jaroslaw Karczynki, afirmó que Europa podría necesitar un «plan B» y convertirse en un poder nuclear por sí mismo.

Es evidente que los europeos prefieren confiar en el paraguas estadounidense, pero en las actuales circunstancias sería ingenuo asumir que las relaciones transatlánticas nunca vayan a cambiar (afectando por lo tanto al paraguas nuclear estadounidense) o que las armas atómicas vayan a desaparecer a corto plazo. De modo que, si por autonomía estratégica entendemos la capacidad de Europa de garantizar su propia seguridad, esto conllevaría la necesidad de contar con un paraguas nuclear independiente y autónomo que solo Francia y Gran Bretaña podrían proporcionar. Ello obligaría a asumir que una «eurodisuasión nuclear» creíble no descansa únicamente sobre la asunción de que EE. UU. acudirá en nuestra defensa a cualquier coste. Aunque solo sea por la proximidad geográfica, los cálculos de posibles represalias por parte de París o Londres estarían siempre más próximos a los intereses europeos que a los de Washington. Además, el compromiso de Francia con el art. 42.7 del Tratado de Lisboa quedó patente durante los ataques terroristas en París, cuando el Elíseo prefirió la opción UE, frente a la de invocar el art. 5 del Tratado de Washington (OTAN).

[9] En 2018 Grecia, país en el que China ha invertido enormemente en infraestructuras, vetó en la ONU una condena contra China relacionada con abusos en derechos humanos.
[10] «Fearing U.S. withdrawal, Europe considers its own nuclear deterrence». *New York Times*, 6 de marzo 2017.

Como hemos visto, al margen de su flexible interpretación, la autonomía estratégica de la UE requerirá un enorme esfuerzo en campos diversos, pero el más importante, y sin el cual será muy difícil progresar, es en la creación de una visión común (cultura estratégica) sobre qué tipo de actor debe ser la Unión en el escenario mundial que permita avanzar hacia una mayor integración política.

Conclusiones

A una UE dividida y débil le será muy difícil capear el temporal que la creciente competición geopolítica ya está produciendo y que sin duda arreciará, especialmente si deposita demasiadas esperanzas en unos EE. UU. cuyo centro de atención está lejos del escenario europeo.

Para ello, precisará avanzar decididamente hacia una posición que le permita desempeñar un papel asertivo en el nuevo orden mundial que se está configurando, para ser capaz de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, un entorno geoestratégico benigno y la defensa de sus intereses en el interior y el exterior.

Descartada la posibilidad de desarrollar un ejército europeo en el corto y medio plazo, queda la opción de avanzar hacia una mayor autonomía estratégica. Pero dicho avance será muy difícil si no se armoniza la visión que sobre el futuro de Europa tienen todos sus Estados miembro, así como su percepción sobre riesgos, amenazas, prioridades y actuaciones para hacerles frente; es decir, una cultura estratégica común.

Todo ello no será posible sin progresar en una mayor integración política que permita despejar el horizonte hacia una seguridad y defensa compartidas, que acabe desembocando en una defensa común. En el momento actual es muy complicado y laborioso, pero necesario si queremos que el proyecto europeo sea más que un mercado común insolidario y competitivo.

José Luis Pontijas Calderón
Coronel de Artillería
Doctor en Economía Aplicada (Univ. Alcalá de Henares)
Analista del IEEE Área de Seguridad Euroatlántica

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

09/2019 13 de marzo de 2019

María Luisa Pastor Gómez

¿Rusia realmente ha retornado a América Latina?

¿Rusia realmente ha retornado a América Latina?

Resumen:

Desde la llegada de Putin al poder, Rusia ha mejorado las relaciones diplomáticas y económicas con los países de América Latina. No obstante, la cuantía de estas últimas, no muy relevante, refleja que se trata no tanto de intereses comerciales como de un deseo de Moscú de ser considerado actor global, aplicando de paso reciprocidad a EE. UU. por su presencia en el espacio postsoviético; también es una forma de ofrecer a través de la plataforma *Russia Today* y la agencia *Sputnik* –ambas con emisión en español– una alternativa a los postulados de Occidente.

Palabras clave:

Rusia, Putin, América Latina, *Russia Today*, RT, *Sputnik,* venta de armas, Venezuela.

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

Has Russia really returned to Latin America?

Abstract:

Since Putin's came to power, Russia has improved diplomatic and economic relations with Latin American countries. However, the economic amount of these relations, not very relevant, reflects not a commercial interest but a Russian's interest to be considered as a global actor. For Moscow, this turn to Latin America is also a way to apply reciprocity to the US, in response to its presence in the post-Soviet space, as well as an opportunity to offer an alternative to western ideology by means of 'Russia Today' platform and the Sputnik agency, both broadcasted in Spanish.

Keywords:

Russia, Putin, Latin America, Russia Today, RT, Sputnik, arms sales, Venezuela.

Introducción

Con motivo de la crisis de Venezuela y el aparente apoyo irrestricto de Rusia al régimen de Nicolás Maduro –en contra de la opinión de EE. UU. y la de muchos países del entorno, así como de Estados miembros de la UE– , se está hablando con profusión de la presencia y fortaleza de Rusia en América Latina, una región en la que el país eslavo no había tenido especiales intereses desde los años de la Guerra Fría y su connivencia con Cuba y las guerrillas centroamericanas.

Los datos económicos y diplomáticos publicados por el CSIS[1], en cambio, no arrojan resultados que avalen esa creencia. Más bien se trata de un deseo por parte de Moscú de retornar a esta región, vecina a EE. UU., en reciprocidad a la presencia de Washington en la zona postsoviética, lo que le permite también reivindicar la condición de actor global, tanto de cara al exterior como ante la opinión pública nacional, que vería con muy buenos ojos la vuelta de Rusia a los días de supremacía mundial, de la mano del presidente Vladimir Putin.

Rusia es consciente de su imposibilidad para competir en términos de comercio e inversiones con EE. UU., ni con China, las dos potencias con mayor presencia en América Latina, pero ha encontrado una forma asequible económicamente de «ganar la batalla por las mentes de los pueblos latinoamericanos»[2] a través de acciones de «soft power». Estas van dirigidas a presentar una alternativa a la ideología de democracia liberal propugnada y propagada por los EE. UU. en la región, a través tanto de la fundación Russkij Mir (mundo ruso), creada en 2007 con el apoyo del Kremlin, con el fin de difundir la lengua y cultura rusas en el extranjero, como con la implantación, en 2009, del canal de noticias *Russia Today* y la agencia *Sputnik*, ambos con emisión en lengua española, con el objetivo de desplegar su guerra de información y ofrecer una alternativa a la ideología occidental que Putin tanto deplora.

[1] MILES, Richard. «Virtual Russian Influence in Latin America». *Center for Strategic and International Studies* (CSIS). Washington D.C.: May 9, 2018.
[2] PEDRO, Nicolás de, *et al*. «Cuando el Russkij Mir y el mundo hispanohablante se encuentran: RT y Sputnik en español». *CIDOB*. Barcelona: noviembre de 2017. Disponible en : https://www.cidob.org/articulos/monografias/war_in_peacetime_russia_s_strategy_on_nato_s_eastern_and_southern_flanks/cuando_el_russkiy_mir_y_el_mundo_hispanohablante_se_encuentran_rt_y_sputnik_en_espanol.

Evolución de la política exterior de Moscú

Tras el colapso de la Unión Soviética en 1991 y en solo una década, Rusia pasó abruptamente de un sistema totalitario a la apertura indiscriminada de su economía, las privatizaciones, el surgimiento de las oligarquías, el default de 1998 y finalmente la aparentemente inexplicable llegada al poder de Vladimir Putin en la última noche del siglo XX, y con ello el cambio en la forma de hacer política del Kremlin.

Bajo el liderazgo del presidente Putin, Rusia superó la etapa de debilidad del mandato de Boris Yeltsin y desde entonces se ve y quiere estar en la primera fila de los acontecimientos mundiales, el lugar que estima le corresponde en virtud de su tamaño, del potencial de sus recursos, su arsenal nuclear, su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y finalmente por el peso de su historia de gran potencia. Esta visión se ha visto alimentada en la última década en el marco del relativo declive experimentado por Occidente en lo que a la economía global se refiere, con el surgimiento de potencias no occidentales como China, India y la propia Rusia.

Desde esta óptica es desde la que debe entenderse la política de promoción, por parte de las autoridades rusas, de un mundo «multipolar», en el que Rusia está llamada a ofrecer una alternativa política, cultural y espiritual de base euroasiática a la civilización occidental liderada por los EE. UU. y Europa, dejando atrás el «momento unipolar» (1991-2014) en el que los EE. UU. subsistieron como única superpotencia después del fin de la Guerra Fría[3].

Desde su llegada al poder, Putin ha intentado promover una agenda que los expertos denominan patriótico-nacionalista, orientada a nivel interno hacia la recentralización del país y a la potenciación del aparato del Estado y en lo externo a convertir a Rusia primero en una potencia regional y posteriormente en un actor central del orden internacional, la premisa necesaria –según el pensamiento de Putin– para que el país recupere el orgullo colectivo y el respeto del mundo que estima su país merece.

Durante el primer mandato de Putin (2000-2004), la actividad del Gobierno ruso estuvo más bien dirigida a reorganizar la situación interna del país. Superada esta etapa, los intereses de Rusia se enfocaron hacia el exterior, tanto como reacción a la expansión de la OTAN hacia Europa del Este y las Repúblicas bálticas –lo que el Kremlin tomó como

[3] CAUCINO, Mariano. *Rusia, actor global. El renacer de un gigante y la inquietud de Occidente.* Ed. El Estadista 2015.

una traición a las promesas de la Alianza de no expandirse en la antigua esfera soviética con motivo de la disolución del Pacto de Varsovia–, como en desacuerdo con la revolución naranja de Ucrania, que Putin consideró como una ofensiva occidental liderada por EE. UU. para contrarrestar la influencia de Rusia en la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

El cambio de actitud de Rusia se hizo especialmente patente en febrero de 2007, cuando durante la conferencia internacional de Múnich sobre seguridad mundial, Putin lanzó un brusco ataque contra la política exterior de EE. UU., acusando a este país de «sumir al mundo en un abismo de conflictos por su confianza en un casi desenfrenado uso excesivo de la fuerza, ilegítima en muchas de sus prácticas». En su alocución, el mandatario ruso advirtió asimismo de los riesgos del mundo unipolar y se quejó del intento de imposición del pensamiento estadounidense a los demás Estados, en todas las esferas: en la economía, en la política en el ámbito humanitario, preguntándose a sí mismo «¿a alguien le puede gustar esto?»[4]. Al año siguiente, Rusia invadió Georgia como castigo por la orientación prooccidental de sus dirigentes y para impedir su entrada en la OTAN, maniobra que posteriormente repetiría en Ucrania en 2014. Para Moscú, la expansión de la OTAN hacia sus fronteras habría sido una maniobra dirigida a impedirle volver a ser en el futuro un actor influyente en Europa.

El Ejército ruso se impuso sobre Georgia en 2008, pero su actuación, aunque fue un éxito, dejó entrever algunas deficiencias de las que Rusia tomó buena nota. Por ello, «en 2010, el Kremlin anunció un programa de 10 años de duración y 650.000 millones de dólares para modernizar el Ejército y el presupuesto militar se incrementó, pasando de 58.000 millones en 2010»[5], a «63.100 millones de dólares en 2018, para convertirse en el cuarto del mundo después de los de EE. UU., China y Arabia Saudita»[6].

[4] ELTCHANINOF, Michel. *En la cabeza de Putin.* Barcelona: Librooks 2016, p. 307.
[5] STOREY, Ian. «Asia y el nuevo (des)orden mundial», en *La era de la perplejidad. Repensar el mundo que conocíamos*. BBVA OpenMind 2018, disponible en https://www.bbvaopenmind.com/libros/la-era-de-la-perplejidad/.
[6] *The Military Balance 2019*. London, UK: Routledge for IISS.

Pero la visión de Putin no es solo rusa sino euroasiática y en 2014 llevó a cabo la anexión de Crimea –reunificación, de acuerdo con su criterio–. Esta acción unilateral y su apoyo a los separatistas de la región de Ucrania oriental desencadenaron una crisis de relaciones entre Moscú y Occidente. Este último respondió a la agresión rusa contra Ucrania imponiendo fuertes sanciones económicas lo que, unido a la caída que se produjo en el precio del petróleo, el principal producto de exportación ruso, supuso un duro golpe para su economía.

Ante el bloqueo, Rusia busca otros mercados así como el modo de romper la hegemonía estadounidense, transformando la unipolaridad en multipolaridad[7] y promocionando las acciones de «soft power», básicamente a través de la difusión de la cultura y el pensamiento ruso, y del desarrollo de una política de descrédito de los EE.UU y su cultura. También pudo ser un aliento para la presencia de Rusia en la zona el hecho de que ningún país latinoamericano apoyara el bloqueo económico que le impuso Occidente a raíz de la anexión de Crimea, por lo que las buenas relaciones con la región son muy apreciadas en los medios rusos.

América Latina es un espacio geoestratégico relativamente importante para que Rusia expanda su influencia. En ese sentido, esta apuesta de Rusia por América Latina parece más una forma de demostrar su condición de actor internacional, presente en todos los continentes, con el valor añadido clave de tratarse de un área próxima a los EE. UU., así como una pequeña revancha por la expansión de la OTAN a la zona postsoviética.

La relación bilateral de Rusia con los países iberoamericanos

«Dejando aparte el curioso episodio de fines del siglo XVIII, cuando el avance de los pioneros rusos les permitió entrar en contacto con la América española en el Pacífico hoy estadounidense, las relaciones entre Rusia y América Latina comenzaron hace casi dos siglos. En el caso de Brasil, el inicio de los vínculos se produjo en 1828; en el de Uruguay, en 1857, Argentina, en 1885 y México en 1890»[8].

Durante la Guerra Fría, América Latina había sido un objetivo importante en la política exterior de la URSS, que trataba de contrarrestar la influencia de EE. UU. en la región y

[7] MORALES HERNANDEZ, Javier. «Seguridad ontológica y percepciones de amenaza: Rusia ante la ampliación de la OTAN». *RESI*, vol. 4º 2. 2018, pp. 1-15.
[8] DAVIDOV, Vladimir, M. «Rusia en América Latina (y viceversa)». *NUSO*, n.º 226, marzo-abril. 2010, disponible en http://nuso.org/articulo/rusia-en-america-latina-y-viceversa/.

de apoyar a los regímenes ideológicamente afines, como los de Cuba y Nicaragua, además de los movimientos guerrilleros y partidos izquierdistas en el continente. Tras el colapso de la URSS, en 1991, Rusia disminuyó su peso en la escena internacional y su presencia en América Latina se redujo significativamente, debido a sus propios problemas políticos y económicos internos. En consecuencia, Moscú dejó de apoyar económicamente a firmes aliados como Cuba, lo que dio lugar a un gran deterioro de las relaciones bilaterales y al descenso del país eslavo a una posición poco relevante en la región.

La historia rusa enseña que existe una relación estrecha entre el precio del petróleo y su desarrollo económico y, en consecuencia, con el grado de firmeza de la política exterior de Moscú. De ese modo, la recuperación de Rusia como potencia con aspiraciones globales, en base a los enormes ingresos por exportaciones de hidrocarburos que se produjo a partir de 2000, volvió a «colocar a Moscú en el mapa» de la región latinoamericana y el vínculo ruso con América Latina ha cobrado cierto auge en lo económico, a lo que se añaden las visitas y viajes de alto nivel y el fortalecimiento de las asociaciones estratégicas, en especial con Brasil.

El giro ruso hacia América Latina se vio también favorecido por el auge de los gobiernos de izquierda en la región que tuvo lugar a principios de la década de 2000, lo que impulsó la reapertura de las relaciones de Rusia, en particular, con los gobiernos de Cuba y del llamado «socialismo del siglo XXI», como Venezuela, Bolivia o Nicaragua, todos ellos agrupados en el bloque de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), produciéndose una especie de «matrimonio por conveniencia» entre todos ellos. Estos países no habían de temer planteamientos críticos de Moscú, ni preguntas sobre el trato dado a la oposición, la institucionalidad democrática o la gestión de los derechos humanos; también obtenían petróleo, y a cambio, respaldaban de manera confiable las posturas rusas dentro de los organismos de la ONU.

También es de destacar, como señala Davidov, que[9] en los tiempos soviéticos comenzó a predominar el estereotipo de Rusia como «hermano mayor» capaz de indicar a los pueblos latinoamericanos la vía hacia un futuro luminoso. Además, con la transición de Rusia hacia la economía de mercado y la democracia, la sociedad rusa comenzó a experimentar una problemática de desarrollo socioeconómico afín a los pueblos de América, unas realidades que también pudieron influir positivamente en el acercamiento.

[9] DAVIDOV, art. cit, p. 8.

El *modus operandi* de Rusia en América Latina

Rusia ha recuperado la relación que tuvo con ciertos países durante la Guerra Fría, por lo que, a diferencia de lo que ocurre con China, no se siente un actor intruso, sino legitimado en función de la presencia que un día tuvo en la región. Moscú ha retomado los lazos especialmente con Nicaragua y sobre todo con Cuba, país con el que ha logrado recomponer el vínculo tras su abandono a raíz de la caída del muro, a lo que ha ayudado la condonación de la deuda acumulada durante la Guerra Fría; pero Rusia también ha estrechado vínculos con otros países como Venezuela, aunque el país con el que mantiene la mayor relación es con Brasil.

Relaciones económicas

Las relaciones comerciales se han multiplicado por cinco en los últimos 15 años, pero aun así no son relevantes. El intercambio comercial de Rusia con América Latina representa menos del 2 % de todo su comercio con el mundo. Como ya se ha indicado, el principal socio de Moscú en la zona es Brasil, con un comercio bilateral total de poco más de 4.000 millones de dólares en 2016. A Venezuela le compró Rusia alrededor de 1.700 millones de dólares de petróleo en 2016. Los países latinoamericanos se convirtieron en suministradores de productos al mercado ruso, agrarios primero, y más tarde industriales, mientras que Rusia exporta fundamentalmente fertilizantes y productos metalúrgicos ferrosos, equipos energéticos, helicópteros y armamento, siendo este uno de sus principales rubros de exportación.

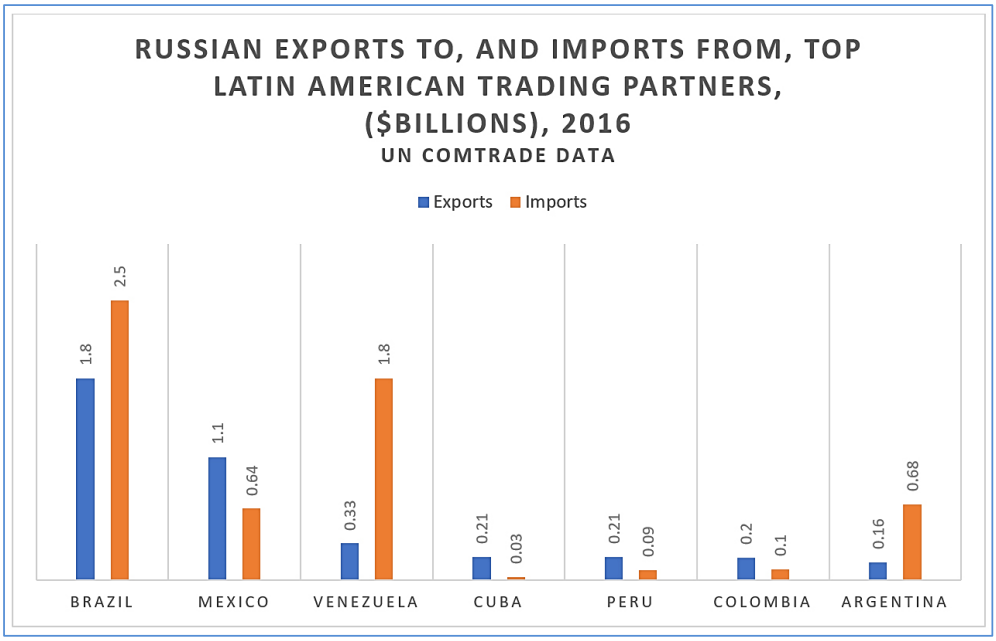


Figura 1: Importaciones y exportaciones de Rusia a países latinoamericanos.
Fuente: CSIS, disponible en https://www.csis.org/analysis/virtual-russian-influence-latin-america

Desde 2015, Rosneft, la compañía petrolera rusa, controlada por el Estado, le ha prestado 10.000 millones de dólares al sector petrolero venezolano, al tiempo que toma una participación del 49,9 % en la refinadora Citgo (filial de la compañía venezolana PDVSA en EE. UU.), como garantía parcial, una presencia que al estar en su país los legisladores de Washington consideran un riesgo para la seguridad nacional de los EE. UU. También Rosneft compró en 2013 un 45 % de la TNK-BP de Brasil, y cuenta con una participación del 55 % de PetroRio en el proyecto Solimões.

Entre 2000 y 2010, Rusia negoció del orden de 200 acuerdos de cooperación con países de América Latina en diferentes temas, entre ellos el técnico-militar (Brasil, Perú, Argentina, Venezuela, Bolivia) y anteriormente ya había firmado otros con Cuba o Colombia. En el capítulo de venta de armas, Rusia es el segundo exportador a nivel mundial y en Iberoamérica ocupa el tercer lugar, después de EE. UU. y Francia, aunque también están presentes Suecia y España, China y Brasil, mientras que los gastos militares regionales han aumentado.

Entre 1992 y 2017, las ventas de armas rusas a Iberoamérica representaron el 4 % del total de las ventas de armas de Rusia al mundo (unos 10.000 millones de dólares aproximadamente), de las cuales el 73 % han tenido como destino Venezuela, según datos suministrados por Rosoboronexport, la principal agencia estatal intermediaria de Rusia para el comercio de productos de defensa. Otros compradores han sido México –60 helicópteros de transporte de más de 25 años– y Perú –helicópteros de transporte, aeronaves y piezas de repuesto para cazas MiG-29 adquiridos de Bielorrusia–. Al mismo tiempo, con la llegada últimamente de los gobiernos de centro-derecha a Brasil, Argentina y Chile, los acuerdos de armas con Rusia cayeron.

La relación militar más importante de Rusia es la que mantiene con Venezuela. El vínculo «se remonta a 2001, cuando Hugo Chávez suscribió en Moscú el primer convenio de cooperación técnico militar ruso-venezolano. Cuatro años después se firmaron los primeros contratos para el suministro de armamento de todo tipo, así como centros de mantenimiento y de instrucción aeronáutica, fábricas de fusiles y municiones y demás. También cabe destacar que los Gobiernos de Chávez y posteriormente de Maduro han permitido, en tres ocasiones, la presencia en Venezuela de bombarderos estratégicos Tupolev Tu-160, que durante su estancia, no solo han realizado ejercicios con la Aviación Militar y la Defensa Aeroespacial venezolanas, sino que también han hecho escala en Nicaragua, sobrevolado el Caribe y la costa de Brasil»[10], de manera similar a los ejercicios que EE. UU. realiza en el mar Negro, a poca distancia de las fronteras rusas.

Se suma, igualmente, la «visita que realizó a Venezuela, en 2008, un grupo naval ruso encabezado por el crucero nuclear Pedro el Grande, que realizó maniobras con buques de la Armada venezolana. En ese contexto, Rusia ha mantenido la exigencia a las autoridades de Caracas de mantener facilidades permanentes en puertos y aeropuertos venezolanos para cuando sus buques y aviones militares visiten Venezuela»[11].

Desde 2005, Rusia ha vendido a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) cantidades importantes de material de tipo militar entre los que destacan fusiles de asalto, carros de combate y vehículos de combate de infantería (VCI). En materia aeronáutica Venezuela recibió 24 cazas modernos Sukhoi Su-30MK2 , cuyo estado de mantenimiento y operatividad se desconoce, así como helicópteros de ataque, una de

[10] INFODEFENSA. 15 febrero 2019.
[11] Ibíd.

las últimas versiones del veterano y fiable MI-24 como es el Mi-35M2. Para equipar a la defensa aeroespacial, Venezuela adquirió sistemas misilísticos Igla-S (SA-24)[12] portátiles, la versión más moderna dentro de la familia de misiles Igla, peligrosos en operaciones irregulares, especialmente contra los helicópteros.

Se estima que las ventas rusas de armamento y equipos militares a Venezuela durante los últimos 14 años superan los 15.000 millones de dólares, si bien en el último tiempo el primer puesto en venta de armas a Caracas lo ocupa China. De momento, no es previsible que se produzcan nuevas compras de armamento por parte del Gobierno venezolano, pero sí hay que considerar la cantidad de sistemas de armas y materiales de todo tipo adquiridos y en uso por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, que requieren repuestos, piezas de recambio y planes de mantenimiento y modernización.

En el resto de América Latina, las ventas rusas no son muy relevantes, ya que el sector está más dominado por compañías europeas y estadounidenses. La cuota de mercado rondó el 20 % en países como Colombia, Argentina, México, Brasil y Perú.

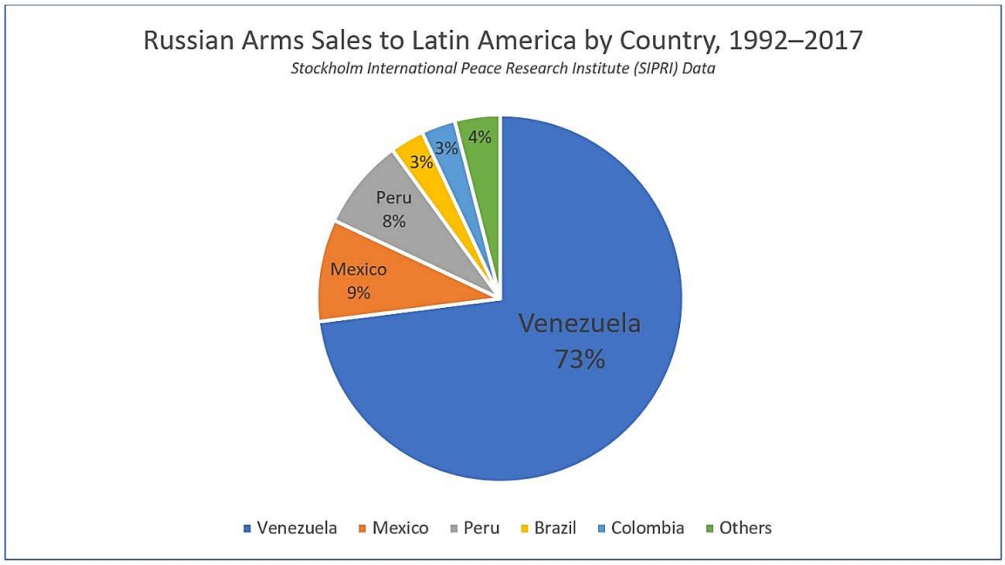


Figura 2: Venta de armas de Rusia a países latinoamericanos. Fuente: CSIS, *op. cit.*

[12] INFODEFENSA, *op. cit.*

Relaciones diplomáticas

La relación de Rusia con América Latina no se ha cerrado al bloque ALBA, sino que se ha extendido a casi toda la zona, como se desprende de la interacción política y diplomática que inició Putin y plasmó el presidente Dimitri Medvédev, intensificando los vínculos al más alto nivel. En 2008, Medvédev viajó a Perú, Brasil, Venezuela y Cuba y solo en 2009, recibió en Moscú las visitas de los presidentes de Chile, Brasil, Bolivia, Venezuela, Cuba y Ecuador, sin contar los múltiples desplazamientos a nivel ministerial. En adelante se sucedieron continuos viajes de los ministros rusos de Defensa y Exteriores a la región, sobre todo desde 2013.

A la vista de lo expuesto, las relaciones diplomáticas sí puede decirse que son un capítulo más destacable de las relaciones de Rusia con la región e incluso rebasan el número de las que corresponderían al nivel de intercambio comercial o militar. «Entre 2000 y 2017, se han contabilizado un total de 43 visitas, 16 presidenciales y 27 a nivel ministerial de las cuales más de la mitad han sido las realizadas a Cuba y Nicaragua, mientras que en el caso de Venezuela también hay que hacer mención a las realizadas por el CEO de Rosneft, Igor Sechin, quien ejerce tanto o más poder e influencia en Rusia que muchos ministros del gabinete. Al parecer, Sechin ha desarrollado estrechas relaciones personales con la elite política de Venezuela»[13].

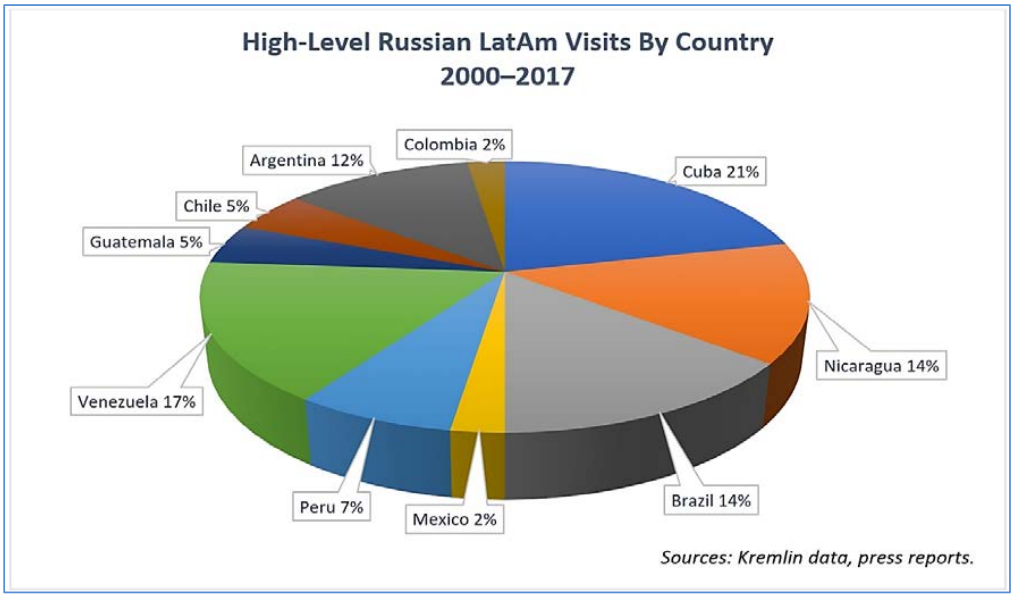


Figura 3: Visitas de alto nivel de Rusia a países latinoamericanos. Fuente: CSIS, art. cit.

[13] CSIS, art. cit.

En el caso particular de Brasil, el nivel de colaboración bilateral se elevó a «colaboración estratégica» ya en 1997 y en 2009 alcanzó el nivel multilateral con la institucionalización del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China, a los que luego se sumaría Sudáfrica, formando los BRICS) y la decisión de realizar una cumbre anual, lo que fomenta las relaciones entre sus integrantes. También la participación de Rusia, Argentina, México, y Brasil en el G-20 facilita el diálogo de Rusia con estos países.

Russia Today

Si bien Rusia no puede competir con Estados Unidos, Europa o China en términos de comercio e inversiones en América Latina, Moscú sí parece estar ganando terreno en la batalla por las mentes de los latinoamericanos, lo que realiza a través de *Russia Today* (RT). «Rusia, convencida de afrontar una amenaza existencial proveniente de Occidente, quiere convertir fortalezas democráticas como el libre flujo de la información o el carácter abierto y plural de las sociedades europeas en una vulnerabilidad estratégica. Internet y las redes sociales ofrecen un acceso abierto al corazón de las democracias liberales. Ahí es donde el Kremlin despliega su guerra de la información, con el objetivo de debilitar a los EE. UU. y a la UE en general»[14].

A diferencia de la actitud desarrollada por Moscú durante la etapa soviética, Rusia no trata ahora de vender las bondades de su sistema, sino que lo que pretende es generar dudas y contribuir a las tensiones dentro de los países euroatlánticos, utilizando los medios de comunicación como una plataforma de denuncia de la supuesta hipocresía y corrupción que según la nueva ideología rusa aqueja a Occidente.

La propia cadena afirma en su página web que puede llegar a más de 550 millones de personas en el mundo y a 85 millones en EE. UU. La maquinaria de desinformación rusa ofrece productos sofisticados difíciles de desentrañar y combatir, y además van adaptados a cada audiencia objetivo. RT alimenta tanto a la izquierda populista como a la derecha xenófoba. El objetivo es sembrar discordia y desconfianza entre audiencias

[14] PEDRO, Nicolás de, *et al*. «Cuando el Russkiy Mir y el mundo hispanohablante se encuentran: RT y sputnik en español». *CIDOB*. 2017, disponible en: https://www.cidob.org/articulos/monografias/war_in_peacetime_russia_s_strategy_on_nato_s_eastern_and_southern_flanks/cuando_el_russkiy_mir_y_el_mundo_hispanohablante_se_encuentran_rt_y_sputnik_en_espanol.

desencantadas. Los contenidos generados se difunden gratuitamente en YouTube con el objetivo de inundar las redes sociales.

En el contexto latinoamericano, el posicionamiento de este medio y de Sputnik está claramente más a la izquierda a diferencia de los portales de RT en francés y alemán, donde se potencian más los planteamientos afines a la derecha xenófoba, lo que ha provocado que se les haya puesto en la picota tras el «giro a la derecha» experimentado por numerosos gobiernos de Latinoamérica.

En junio de 2016, por ejemplo, el ejecutivo del presidente argentino Macri ordenó suspender las emisiones de esta cadena en Sistema de Televisión Digital Argentina –acordada por la presidenta Cristina Fernández de Kichner y el propio Vladimir Putin en 2014–, una decisión que fue considerada política por la mayoría de los observadores. La medida fue revertida tras la intervención del Ministerio de Exteriores ruso y la realización de un intenso trabajo diplomático desde Moscú.

Por su parte, el exasesor de seguridad nacional de EE. UU., HR McMaster, ha señalado que había visto en relación a México «un esfuerzo sofisticado para influir en la campaña presidencial en curso». Según informes de prensa, el Instituto Nacional Electoral de México (INE) concluyó que el 65 % de las visitas al sitio web de México para votantes en el extranjero provinieron de computadoras ubicadas en San Petersburgo. También es significativo que el registro nacional de votantes de Colombia sufriera alrededor de 50.000 ataques cibernéticos durante las elecciones legislativas celebradas en abril de 2018. No obstante, el verdadero objetivo de Rusia parece radicar no tanto en el intento de influir o manejar resultados como en el de plantear dudas acerca de los procesos democráticos que se celebran en Iberoamérica y la veracidad de la propia votación.

Conclusiones

Putin se muestra decidido a reafirmar la hegemonía de Moscú sobre el espacio postsoviético y a restablecer el estatus de gran potencia de su país y en ese sentido ha vuelto sus ojos hacia América Latina. Todo ello como muestra del regreso de Moscú a la política internacional multidimensional y de su firme tendencia al ascenso creciente en el nuevo orden global, aprovechando también el desaire de EE. UU., por una parte, y la ausencia de la UE en el subcontinente, por otra, y todo ello en un momento en el que los países latinoamericanos están tratando de diversificar sus relaciones y apuestan a las otras potencias presentes en la región, China y Rusia.

El alejamiento de EE. UU. hacia la zona se inició ya en la etapa de George Bush, quien tras los atentados del 11-S fijó casi como única apuesta de su política exterior la llamada guerra contra el terrorismo, pero se ha intensificado de forma evidente con la llegada de Trump a la Casa Blanca, en enero de 2017. Ya desde la campaña electoral, Trump reitera constantemente su propósito de construcción de un muro adicional en la frontera estadounidense con México, lo que algunos pensadores consideran «una ofensa innecesaria y refleja una cierta idea supremacista que irrita profundamente a una parte de la sociedad norteamericana, al tiempo que alimenta el nacionalismo mexicano «antigringo» y contribuye a debilitar el nexo de América Latina con Occidente»[15].

La miope política de la Administración Trump hacia Iberoamérica ha sido denunciada por el exvicepresidente, Joe Biden, quien advirtió, en diciembre de 2018, de los riesgos de un vacío de liderazgo de los EE. UU. en la región. Biden, quien fue el segundo de Barack Obama, observa una especie de abandono de las políticas que conectaron y acercaron más a Washington con la región y advierte que «nuestra desconexión se da mientras otros están avanzando. Y esos que avanzan son China y Rusia. Nuestros rivales geopolíticos están llenando con entusiasmo el vacío de liderazgo mientras que EE. UU. retrocede».

Biden también ha expresado su preocupación por el hecho de que «el presidente Trump ha cancelado ya dos visitas a Colombia, nuestro aliado clave en temas de seguridad regional, y ha retrotraído los viajes y el comercio que le permitieron a los empresarios y familias cubanas una mayor independencia del Estado comunista. Y, en abril pasado, Trump se convirtió en el primer presidente de los Estados Unidos en no asistir a una Cumbre de las Américas, el principal foro regional, el cual fue establecido por los EE. UU. en 1994 para impulsar una agenda regional que corresponda con nuestros intereses nacionales. En resumen, esta Administración ha renunciado gratuitamente a nuestro liderazgo en las Américas».

Por parte de Rusia, uno de sus intereses principales en América Latina es, como ya se ha indicado, precisamente su proximidad geográfica a los EE. UU., buscando demostrar que puede aplicar reciprocidad a las acciones «provocativas» de Estados Unidos en el territorio de la antigua Unión Soviética. Después de todo, Rusia expresó su malestar durante la crisis de Georgia en 2008 y en Ucrania en 2014, por la presencia de Estados

[15] PIQUÉ i CAMPS, Josep. *El mundo que nos viene*. Barcelona: Ediciones Deusto, Grupo Planeta 2018.

Unidos en el mar Negro y por el apoyo de Washington a Tbilisi y Kiev. Desde esta perspectiva, la llamativa, pero breve, presencia militar rusa en América del Sur y Central, se puede explicar desde la lógica de reciprocidad: Moscú envió por primera vez sus aviones de guerra y armadas al hemisferio occidental poco después de la guerra ruso-georgiana de 2008, mientras se exhibieron signos de una mayor cooperación militar con Nicaragua y Venezuela.

Pero también expertos como el exoficial de defensa de EE. UU., Frank Mora, piensan que Rusia tiene objetivos estratégicos más profundos y oscuros como el de socavar la confianza en las instituciones democráticas occidentales al desacreditar a los políticos y a la política, explotando la tendencia existente en la opinión pública de los países latinoamericanos, ya que según encuestas recientes en América Latina, el apoyo a la democracia ha disminuido significativamente, especialmente en México y Brasil.

En definitiva, aunque las relaciones de Rusia con la región no son significativas en el ámbito económico y algo mejores en el diplomático, lo que sí parece evidente es que Rusia quiere ejercer influencia en la región, pero a la vez no puede competir económicamente con China y EE. UU. Moscú ha buscado por tanto algo de menor costo y eso lo ha situado en las ventajas que ofrecen las plataformas de redes sociales, en las que los rusos han demostrado ser expertos, para influir en la opinión pública, tanto nacional como internacional.

María Luisa Pastor Gómez
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

10/2019 20 de marzo de 2019

Francisco Márquez de la Rubia

La OPEP(+) marca el paso

La OPEP(+) marca el paso

Resumen:

En el escenario geopolítico siempre complicado de la energía, los últimos acontecimientos internacionales y las recientes decisiones de la OPEP introducen elementos para el análisis y la reflexión. La Organización parece haber recobrado un vigor perdido años atrás. El actual sistema de precios está más condicionado que nunca por decisiones estratégicas y cada vez menos por las leyes de la oferta y la demanda. Frente a esta situación se abre un nuevo panorama que promete movimientos con consecuencias impredecibles no solo a nivel regional, sino a escala global.

Palabras clave:

Petróleo, OPEP, EE. UU., Arabia Saudí, sistema de precios, Grupo de Viena, geopolítica de la energía.

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

OPEC(+) steps forward

Abstract:

In the ever-complicated geopolitical energy scenario, recent international developments and OPEC decisions introduce elements for analysis and reflection. The current price system is conditioned more than ever by strategic decisions and less and less by the laws of supply and demand. Faced with this situation, a new panorama is opening up, promising movements with unpredictable consequences not only on a regional level but also on a global scale.

Keywords:

Petroleum, OPEC, USA, Saudi Arabia, price system, Vienna Group, energy geopolitics.

Introducción

El 7 de diciembre de 2018, el llamado Grupo de Viena también conocido como OPEP+, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) bajo el liderazgo de Arabia Saudí y sus socios no miembros (en particular Rusia, México y Kazajistán)[1], alcanzaron un acuerdo para recortar la producción con la intención de apuntalar los precios del petróleo[2]. Desde una perspectiva política, es ciertamente relevante que el príncipe heredero saudí y gobernante de facto, Mohammed Bin Salman, desafiara la indicación del presidente estadounidense, Donald Trump, para mantener los niveles de producción. Esto se producía a escasos días de que el propio presidente anunciara en una conferencia de prensa (20 de noviembre de 2018) que aliviaría la presión sobre el hombre fuerte saudí por su presunta implicación en el asesinato del periodista saudí Jamal Khashoggi[3].

Sin embargo, examinando más a fondo las dinámicas geopolíticas de la energía a nivel global cabe destacar varios hechos. Contrariamente a las declaraciones acerca de la muerte de la OPEP[4] (numerosas a raíz de la caída del precio del petróleo en 2014 y en los años posteriores) por su reiterada incapacidad para encontrar acuerdos en materia de producción, la renovada cooperación de los productores de petróleo en el cártel se ha convertido en un hecho relevante por sus implicaciones geopolíticas. Un hecho además, novedoso por inhabitual y determinante por sus consecuencias para los próximos años.

[1] Los 14 miembros de la OPEP controlan el 35 % del suministro mundial de petróleo y el 82 % de las reservas probadas. Con la incorporación de las 10 naciones no pertenecientes a la OPEP, entre las que destacan Rusia, México y Kazajstán, estos porcentajes aumentan hasta el 55 y el 90 %, respectivamente. (OIE 2019).
[2] «OPEC and its oil-producing allies agreed on Friday to cut production by 1.2 million barrels a day». Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/12/07/business/energy-environment/opec-russia-oil-prices-production.html.
[3] Mr. Trump added. «In any case, our relationship is with the Kingdom of Saudi Arabia». Disponible en: https://www.nytimes.com/2018/11/20/world/middleeast/trump-saudi-khashoggi.html.
[4] «So does the verdict that OPEC is dead still stand, signaling the end of an era in which it supposedly ruthlessly controlled the price of oil». Disponible en: https://theconversation.com/is-opecs-oil-era-over-59117.

Recuperando poder

Tras haber alcanzado su máximo valor entre 2011 y 2013, superando los 100 dólares por barril, el precio medio de la cesta de la OPEP descendió por debajo de 100 dólares en 2014 e incluso llegó a estar por debajo de 50 dólares en 2015. Solo estuvo por encima de 40 dólares en 2016, para después recuperar valor a partir de ese año hasta ahora[5]. Los primeros recortes de producción acordados entre los miembros del Grupo de Viena a finales de 2016 contribuyeron a que el precio de la cesta de la OPEP superara los 50 dólares por barril en 2017 y los 70 dólares por barril en 2018[6].

La OPEP que fue fundada en 1960 por Venezuela, Irán, Arabia Saudí, Kuwait e Irak, ha sufrido desde hace mucho tiempo problemas para mantener un papel significativo en la formación de los precios del petróleo por muchas razones, entre ellas está el no haber podido retener en su seno un suficiente porcentaje mundial de producción. A principios de los años ochenta, la Organización perdió la poderosa posición que le proporcionaba el hecho de reunir a los productores de más de la mitad del petróleo mundial; a pesar de haber recuperado algunas cuotas de mercado desde la segunda mitad de los años ochenta, en 2017 la participación de la OPEP en la producción mundial de petróleo era inferior al 43 %. Sin embargo, con la formación del nuevo Grupo de Viena, la OPEP y sus nuevos aliados controlan ahora de nuevo más del cincuenta por ciento de la producción mundial de petróleo, ya que la producción de Rusia por sí sola supera el diez por ciento. Así, la cooperación de los países productores, que busca estabilizar un nivel elevado de precios mediante la reducción de la producción a través de la distribución de cuotas de producción entre sus miembros[7], ha conseguido recuperar el poder del cartel. Al haber menos productores fuera de la OPEP que pudieran reaccionar a los recortes de producción aumentando los suyos propios o disminuyendo, si llegara el caso, sus propias producciones[8], la fuerza de las decisiones OPEP aumenta.

Las diferentes valoraciones que se vienen realizando desde medios especializados sobre la evolución reciente de los precios del petróleo son, desde mi punto de vista,

[5] «OPEC's fortunes have oscillated since the 1986 shock. Cooperation remained elusive». Disponible en: https://theconversation.com/is-opecs-oil-era-over-59117.
[6] El precio del barril según la cesta OPEP a 04 de marzo de 2019 estaba en 64,86 dólares.
[7] «The Vienna group had a target for production cuts of almost 1.8 Mb/d, relative to the base month of October 2016. In practice, the production cuts have far exceeded that, with cuts totaling nearly 2.5 Mb/d in April 2018». Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf.
[8] «OPEC is in uncharted waters with shale's success, Iran returning to the market, the worries of another economic slowdown, and a number of large projects getting shelved». Disponible en: http://energyfuse.org/opecs-history-of-oil-market-management-its-complicated/.

polémicas en la medida en que la compleja delimitación exacta de los efectos de los nuevos avances tecnológicos en el sector, así como de la interacción de las fuerzas del mercado hacen que se adolezca a menudo de una visión global. Por otra parte se tiende a no valorar suficientemente las dinámicas geopolíticas en el campo de la energía en el área fundamental de la producción, y en concreto el rol estratégico de los principales productores de petróleo, la importancia y las bases de su cooperación. Por último (y abundaré en este tema más adelante), el hecho de la existencia de un acuerdo no escrito pero conocido y perdurable en el tiempo entre los EE. UU. y Arabia Saudí es un elemento de primera magnitud.

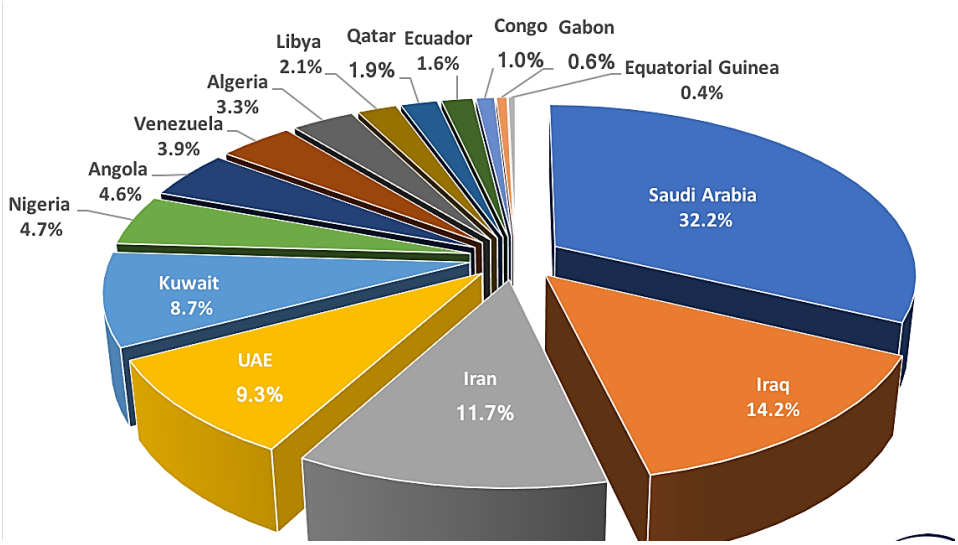


Figura 1: Producción de crudo OPEP julio 2018. Fuente: OPEP charts

La cooperación, esencial entre productores

La tendencia al alza de los precios del petróleo en 2017 y 2018 se explica desde el examen de diferentes variables, entre ellas factores socioeconómicos y también políticos como la cada vez menor producción de Venezuela (y la situación libia) o la decisión del presidente Trump de imponer un nuevo y severo régimen de sanciones a Irán. Aunque posee el 17,9 % de las reservas probadas, Venezuela contribuyó solo con el 2,3 % a la producción mundial de petróleo en 2017[9]. Cuando Estados Unidos anunció su intención de imponer un régimen de sanciones estrictas a Irán en el marco de su retirada del acuerdo nuclear iraní en mayo de 2018, provocó un aumento del precio del petróleo porque el mercado anticipaba una disminución de las exportaciones iraníes[10]. Sin embargo, no cabe duda de que también la reanudación de la cooperación de los productores de petróleo de la OPEP fue uno de los factores, si no el más importante, que contribuyó al alza de los precios[11].

En abril de 2016, una primera iniciativa encabezada por el productor líder de la OPEP, Arabia Saudí, para establecer un sistema de cuotas de producción entre los países miembros y los principales productores no pertenecientes a la OPEP, en especial Rusia, fracasó[12] debido a las veladas intenciones del príncipe heredero saudí de conseguir réditos colaterales en el marco de la rivalidad entre Arabia Saudí e Irán. En ese momento a los saudíes les interesaba más perjudicar a su adversario, Irán, que obtener sus propios beneficios potenciales a partir de mayores precios del petróleo. Sin embargo, en noviembre de 2016, el Grupo de Viena llegó a un acuerdo sobre importantes recortes de producción en la capital austriaca[13]. Este acuerdo se renovó en noviembre de 2017 y diciembre de 2018[14].

[9] «This overshoot has been concentrated in Venezuela – where the economic and political crisis has caused production to fall by almost 700 Kb/d». Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf.
[10] https://www.ft.com/content/106bdc1a-534b-11e8-b3ee-41e0209208ec.
[11] «OPEC plus helpers showed pretty good discipline, more than most expected». Disponible en: https://www.forbes.com/sites/michaellynch/2019/01/02/what-happened-to-oil-prices-in-2018/#484e16e86d83.
[12] «Most observers agree that the main actor behind the failure was Saudi Arabia». Disponible en: https://www.e-ir.info/2016/06/21/on-the-failure-of-the-doha-oil-negotiations-in-april-2016/.

[13] «Saudi Arabia accepted "a big hit" on its production and dropped its demand on arch-rival Iran to slash output, pushing up crude prices by around 10 percent». Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-opec-meeting-idUSKBN13P0JA.
[14] «"Declaration of Cooperation" of 2018, with the Brent crude international benchmark hovering near $75 per barrel at the time». Disponible en: https://www.forbes.com/sites/arielcohen/2018/06/29/opec-is-dead-long-live-opec/#1ba563a92217.

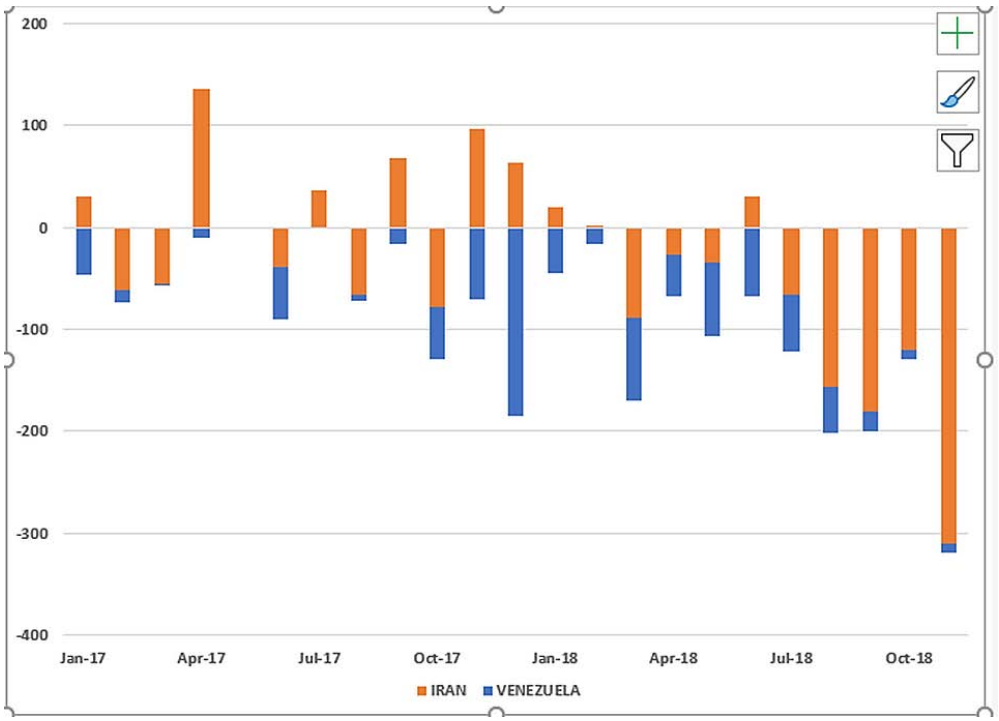


Figura 2: Variación producción Irán + Venezuela. Fuente: BP Statistical Review of World Energy

Una organización atrapada por su pasado

Si se recuerda su apogeo en la década de 1970, la OPEP es una sombra de lo que era. Gran parte de las percepciones actuales del cartel se basan en las crisis del petróleo de los años setenta, pero en términos de impacto efectivo en el precio mundial del petróleo, la OPEP como organización ha sido mucho menos importante en la década de 1970 que después.

El embargo de la OPEP de 1973-1974, en respuesta a la guerra árabe-israelí, fue un gran éxito para el grupo, ya que demostró que podía utilizar el petróleo como arma geopolítica y aumentar sus ingresos al tiempo que producía menos. Los miembros árabes de la OPEP cortaron el suministro a Estados Unidos y a otros partidarios de Israel, causando estragos económicos y haciendo que el precio del petróleo se disparara. La crisis energética provocada por el embargo reflejó la creciente influencia de los productores de la OPEP y demostró al mismo tiempo la creciente vulnerabilidad de las economías de Estados Unidos y Europa. La dependencia de los países occidentales del petróleo y de los suministros de los miembros árabes de la OPEP, estaba a la vista. Esa revolución de los precios del petróleo de la década de 1970 fue sin embargo el resultado combinado de las fuerzas del mercado, la incapacidad de producción de los actores estadounidenses, tanto a nivel de los Estados como de las empresas privadas, y de las políticas de nacionalización de las compañías petroleras occidentales en Oriente Medio, encabezadas por Libia y las monarquías del Golfo.

Hasta 1982 la OPEP no introdujo las cuotas de producción. Este dato a menudo se pasa por alto: paradójicamente, la OPEP comenzó a impactar en el mercado justo cuando los precios del petróleo estaban en declive debido a las condiciones de recesión y a las mejoras en la eficiencia, mientras que la oferta no perteneciente a la OPEP había crecido gracias a los prolongados altos precios del petróleo de la década de los setenta. Luego solamente alcanzó a impedir que el precio del petróleo cayera aún más, pero los recortes saudíes supusieron una gran pérdida de cuota de mercado para el país.

El hecho de que la OPEP lograra en 2016 hacer lo que hasta entonces no había conseguido en anteriores intentos (2004, 2008, etc.), atraer a importantes productores de petróleo no pertenecientes a la OPEP como Rusia y México, es realmente un indicador del nuevo vigor del cartel.

El haber conseguido además que los acuerdos se respeten en una organización con una dudosa reputación en este aspecto, es otra muestra del renacimiento del cartel. Aquellos que niegan el carácter de cartel a la Organización por no poder afianzar una influencia significativa en el suministro mundial de petróleo, ya que el fraude interno de sus miembros en cuanto al cumplimiento de las cuotas es endémico, pasan por alto que, en una economía de mercado, cualquier intento de establecer la cooperación de los productores corre el riesgo de ser socavado por el engaño de sus miembros.

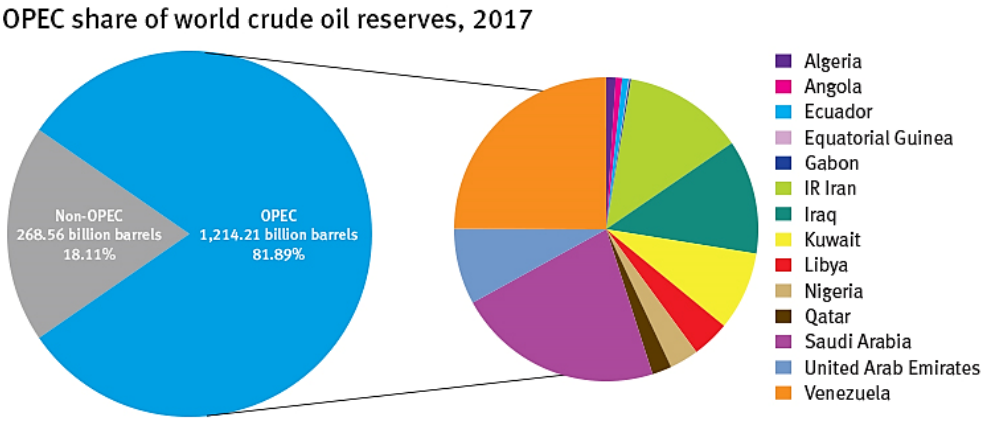
Como cualquier grupo potencial de productores que pretenda restringir la producción, la OPEP (y también ahora el Grupo de Viena), está expuesta al llamado «dilema del prisionero»: aunque todos los miembros estarían en mejor situación si el acuerdo de cooperación perdurara, todos y cada uno de ellos tienen en cualquier momento un incentivo sistémico para romper el pacto y superar su cuota. Y así en efecto, el engaño en las cuotas de producción establecidas ha sido generalizado en la OPEP desde su creación. Dependiendo de la definición exacta de cartel, se puede llegar a la conclusión de que la OPEP no cumple los criterios que la calificarían como un cartel completamente exitoso. Sin embargo, concluir que la cooperación carece de sentido por las trampas notorias en su seno (y entre los miembros del Grupo de Viena) es tan válido como argumentar que después de la Segunda Guerra Mundial no se alcanzó un orden comercial liberal porque hayan existido intentos generalizados posteriores de proteccionismo en multitud de Estados. La imperfección del sistema no extingue las características esenciales que configuran el mismo.

De igual manera que los actores en el dilema del prisionero tienen motivos encontrados para cooperar o no cooperar, los acuerdos sobre cuotas de producción son en principio siempre volátiles. En 1984 el sistema de cuotas de la OPEP se hizo añicos y sin embargo eso no ha impedido que el control de la producción recuperara fuerza en noviembre de 2016. A partir de ese momento Arabia Saudí disfruta de un papel hegemónico *de facto* en la Organización debido (entre otras cosas) a la actual crisis en Venezuela, a la forzada (en la actualidad) reducción de producción iraní, y al logro de conseguir que Rusia se comprometiera en firme con el control de la producción. Por último, pero no por ello menos importante, el hecho de que Arabia Saudí, el mayor productor de petróleo de la OPEP, asuma recortes de producción particularmente altos en términos absolutos no es de por sí sorprendente, ya que también es el país que más se beneficia de una cooperación eficaz.

Un criterio posible para evaluar si un miembro de la OPEP (y del Grupo de Viena) se ve particularmente afectado por los recortes acordados en la producción podría ser el grado en la relación entre reservas y producción (R/P)[15]. Un mayor cociente en esta relación implica un mayor esfuerzo necesario a la hora de aplicar contención o recortes en la producción. Si se aplica este criterio, a finales de 2017, el R/P de Arabia Saudí de 61,0

[15] «Reserves-to-production (R/P) ratios». P. 13. Disponible en: https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2018-full-report.pdf.

se ve claramente superado por miembros de la OPEP como Kuwait (R/P de 91,9), Irak (R/P de 90,2), Irán (R/P de 86,5) e incluso los Emiratos Árabes Unidos (R/P 68,1). Aunque en algunos casos, como el de Irán, un alto R/P es una cuestión de limitaciones políticas y técnicas, en otros, como el de Kuwait, es una elección nacional. Así, en términos relativos, la contribución de Kuwait al éxito de la cooperación de los productores es «objetivamente» mayor que la de Arabia Saudí. Una cuestión interesante es si el alto nivel de R/P de Kuwait refleja su solidaridad pronunciada con otros productores o es un resultado de decisiones nacionales (como por ejemplo preservar una mayor proporción del petróleo de sus reservas para el bienestar de las generaciones futuras).



OPEC proven crude oil reserves , at end 2017 *(billion barrels, OPEC share)*

Venezuela	302,81	24,9%	Kuwait	101,50	8,4%	Qatar	25,24	2,1%	Gabon	2,00	0,2%
Saudi Arabia	266,26	21,9%	UAE	97,80	8,1%	Algeria	12,20	1,0%	Equat. Guinea	1,10	0,1%
IR Iran	155,60	12,8%	Libya	48,36	4,0%	Angola	8,38	0,7%			
Iraq	147,22	12,1%	Nigeria	37,45	3,1%	Ecuador	8,27	0,7%			

Source: OPEC Annual Statistical Bulletin 2018.

Figura 3: Reservas de crudo OPEP. Fuente: OPEP Annual Bulletin 2017

Una entente cordial en precios

Si se compara con el nivel de precios del petróleo entre 2011 y 2014, los precios actuales del petróleo son claramente bajos. Además, hay razones para creer que así seguirá siendo. Debido a los nuevos campos de producción de «fracturas hidráulicas», generalmente conocidas como *fracking*[16], el suministro mundial de petróleo a costes de

[16] El *fracking* es una tecnología que se desarrolló ya en la década de los cuarenta. Una mezcla de agua, arena y productos químicos se inyecta a alta presión en la pizarra bituminosa para que se rompa de tal manera que permita la extracción de gas y petróleo. Posteriores combinaciones de una perforación horizontal con fracturación hidráulica facilitaron la explotación de esquisto bituminoso que antes se

producción de alrededor de 55 dólares por barril es en la actualidad abundante, ya que las reservas de petróleo que pueden obtenerse con técnicas de *fracking* se han convertido en económicamente rentables. Por lo tanto, parece técnicamente imposible volver a unos precios del petróleo de 100 dólares por barril. Incluso la subida del precio de la cesta[17] (ver su composición al pie) de la OPEP a un nivel de 70 dólares por barril en 2018 podría resultar efímera y achacable a acontecimientos en el campo de la complicada geopolítica de la energía. El pasado 17 de enero el precio de la cesta de la OPEP era de solo 60 dólares por barril[18].

Sin embargo, si los precios actuales del petróleo se contextualizan históricamente y se actualizan monetariamente, no parecen en absoluto tan bajos. Con excepción del periodo comprendido entre 1974 y 1985, el año 1990 y los periodos 2004 a 2015 y 2017 a 2018, el precio medio anual del petróleo crudo desde el final de la Segunda Guerra Mundial no ha estado por encima de un rango entre 20 y 40 dólares (precios reales no nominales ajustados a la inflación de julio de 2017)[19]. Con la excepción del año 2016, todos los años posteriores al periodo de precios altos de este comienzo del siglo XXI (2011 a 2013) fueron años en los que se superó el rango de precios entre 20 y 40 dólares. Dado que los costes de producción en la península del Golfo son inferiores a 20 dólares por barril[20] ni siquiera ese precio (20 dólares por barril de petróleo crudo como precio medio anual) que desde 1946 se alcanzó solo en el año 1998, constituiría el precio mínimo desde la perspectiva del mercado.

consideraba comercialmente inútil. Según todas las previsiones técnicas, las llamadas tecnologías de *superfracking* podrían reducir aún más el nivel de los costes de suministro de petróleo por debajo de los 50 dólares por barril en un futuro cercano.

[17] «Home Data / Graphs OPEC Basket Price». Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/40.htm.

[18] «The price of OPEC basket of fourteen crudes stood at $64.78 a barrel». Disponible en: https://www.opec.org/opec_web/en/5348.htm.

[19] «Annual Average CrudeOil Price from 1946 to the present». Disponible en: https://inflationdata.com/Inflation/Inflation_Rate/Historical_Oil_Prices_Table.asp.

[20] SEZNEC, Jean-François. «The Gulf Sovereign Wealth Funds: Myths and Reality». *Middle East Policy* 15(2). 2008, pp. 97–110.

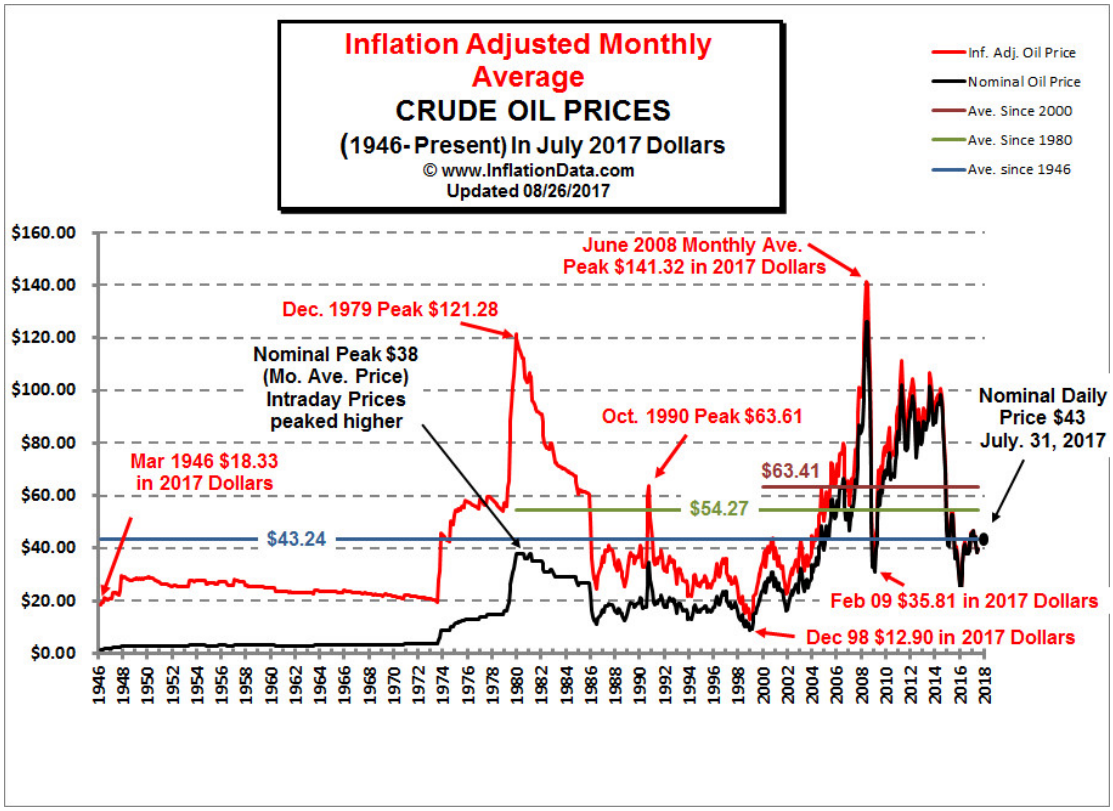


Figura 4: Datos de inflación. Fuente: www.inflationdata.com

Los costes de producción en Oriente Medio son mucho más bajos que en América, en donde están determinados en gran medida por la costosa (hasta ahora) tecnología del *fracking*. Dado que la mayor parte de las reservas probadas de petróleo de *fracking* se encuentran en el hemisferio occidental, principalmente en Venezuela, Canadá y los EE. UU., las reservas totales del continente americano pasaron de ser una quinta parte del total en 1997 a alcanzar un tercio de las totales en 2007. Sin embargo, la proporción actual de las reservas probadas de petróleo de EE. UU. es solo del 2,9 % del total en comparación con el 15,7 % de Arabia Saudí. Durante el año 2018, los EE. UU. superaron la producción de Arabia Saudí primero y luego la de Rusia para convertirse en el mayor productor de petróleo del mundo. Hoy en día, los expertos afirman que la producción por *fracking* está impidiendo que los precios del petróleo vuelvan a niveles ni siquiera cercanos a los 100 dólares. Sin embargo, lo paradójico es que realmente el alto porcentaje sobre el total de reservas de petróleo procedente de *fracking* (y sus costes menores de extracción) contribuye también a evitar que el precio del conjunto de petróleos descienda por debajo de los 50 dólares o incluso menos.

EE. UU. y las petromonarquías se entienden

El hecho de que tanto los Estados Unidos como Arabia Saudí tengan interés en mantener un cierto nivel de precios del petróleo puede interpretarse como resultado de una convergencia de intereses entre los financieros de los Estados del Golfo, encabezados por la potencia arábiga, y los político-económicos de los Estados Unidos. Ambos contribuyen a mantener el precio del petróleo a un nivel que permita el mantenimiento de la producción de petróleo *fracking*. La principal ventaja para EE. UU. consiste en que esto le permite seguir siendo energéticamente independiente, lo que no pueden conseguir sus competidores asiáticos y europeos, muy en particular su gran competidor chino. A su vez, los Estados del Golfo disfrutan de unos ingresos por producción muy elevados debido a la enorme diferencia entre los precios mundiales del petróleo y los costes de producción de sus yacimientos[21]. Además, Arabia Saudí ha logrado convertirse en una potencia regional poseedora de recursos globales. A su vez, EE. UU., si bien sigue siendo un importador neto de petróleo, aunque en mucha menor medida gracias al *fracking* (2018: importación neta de crudo de 4,0 millones de barriles por día (mbd) y exportación neta de producto de 4,2 mbd)[22] han sido capaces de desembarazarse de la dependencia del petróleo de Oriente Medio. Desde el año 2000, las exportaciones de petróleo de Arabia Saudí a los EE. UU. nunca han alcanzado los 2 mbd; en 2017, las exportaciones a Canadá alcanzaron un nivel de 4 mbd, mientras que Arabia Saudí exportó solo 1 mbd de sus exportaciones totales de 7 mbd al enorme mercado estadounidense, que tenía un volumen de importación de 10 mbd[23].

La geopolítica de precios y alianzas

Los precios del petróleo se mantienen altos debido principalmente a las políticas de los dos actores esenciales y a su interacción tácita. Los productores de petróleo organizados en la OPEP+ acuerdan limitar su producción de petróleo. De este modo, los Estados del Golfo resisten particularmente bien a las dinámicas del mercado, ya que sus costes de producción son muy bajos. La recompensa para los Estados productores son unas rentas

[21] «World Bank staff estimates based on sources and methods described in "The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future"». Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS.
[22] Disponible en: https://www.eia.gov/petroleum/supply/weekly/pdf/table1.pdf.
[23] «U.S. Imports by Country of Origin». Disponible en: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbblpd_a.htm.

económicas muy elevadas. A pesar de sus reservas relativamente bajas y a pesar de sus altos costes de producción, EE. UU. produce grandes cantidades de petróleo, contradiciendo así las normas de una economía de mercado liberal. La recompensa para EE. UU. es un éxito geopolítico, ya que ha logrado convertirse en un país energéticamente independiente, con las importantísimas implicaciones globales que este hecho conlleva. Un indicador de esta entente cordial entre EE. UU. y Arabia Saudí es que esta última ha abandonado en gran medida el mercado estadounidense de importación de petróleo en favor del canadiense, que, al igual que en los Estados Unidos, es en gran medida producto de la fractura.

El precio del petróleo no caerá por debajo de los costes de producción determinados por el *fracking* siempre que se mantengan estables dos características: la preferencia de EE. UU. por el petróleo americano (el territorio de los Estados Unidos y Canadá así como Venezuela), y la voluntad y la capacidad de los Estados del Golfo de limitar su producción (en coordinación con los países que no son miembros de la OPEP o del Grupo de Viena, principalmente Rusia) y de no seguir ampliando sus capacidades. La estabilidad del actual régimen mundial del petróleo depende de la solidez de la alianza entre Arabia Saudí y EE. UU. Riad carece de una alternativa viable a su «relación especial» con EE. UU. y debe mantenerla a menos que esté dispuesto a arriesgar su papel en la política regional y mundial. Por lo tanto, en última instancia, la estabilidad de la alianza petrolera entre EE. UU. y Arabia Saudí depende de la opción estratégica estadounidense por la autarquía energética. Paradójicamente, la alianza con Arabia Saudí permite a EE. UU. evitar la dependencia del petróleo de Oriente Medio, lo que le permite mantener una posición hegemónica entre las grandes potencias mundiales en el campo crucial de la política energética, a diferencia de muchos otros campos de la geoeconomía mundial.

El límite superior del precio del petróleo es, en principio y según la teoría económica, su coste de sustitución. Sin embargo, si se toma como punto de partida el precio medio anual del petróleo en 2018, superior a 70 dólares por barril, a medio y largo plazo, las posibilidades de que se produzcan factores a la baja parecen bastante elevadas. La razón principal de esto es que en algún momento en el futuro, Libia y Venezuela podrían ser capaces de aumentar significativamente su producción. En particular, Venezuela es un actor potencialmente crucial porque posee las mayores reservas probadas a escala mundial, ya que la extracción de petróleo de sus plataformas petrolíferas ha pasado a ser rentable debido a los costes del *fracking*. Además, no hay garantías de que la cooperación de los productores en el Grupo de Viena funcione indefinidamente.

En relación a esto, las estrategias puestas en práctica hasta ahora por los distintos actores están ya teniendo en cuenta la profunda dinámica de trasformación del sector energético. Todo está cambiando y habrá que reajustar posicionamientos a lo largo de las próximas décadas. Según las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía y el *New Energy Outlook 2018*, hasta 2050 se invertirán 11.500 millones de dólares a nivel mundial en nueva capacidad de generación de energía, de los cuales 8.400 millones se destinarán a energía eólica y solar y otros 1.500 millones a otras tecnologías sin carbono, como la hidroeléctrica y la nuclear[24]. La energía renovable con bajos costes de producción y los avances en almacenamiento y baterías remodelarán fundamentalmente el sistema eléctrico, y pasaremos de un mix energético con dos tercios de combustibles fósiles en 2017 a otro con dos tercios de energías renovables en 2050. En ese año 2050,

[24] «Wind and solar are set to surge to almost "50 by 50" – 50% of world generation by 2050 – on the back of precipitous reductions in cost, and the advent of cheaper and cheaper batteries». Disponible en: https://about.bnef.com/new-energy-outlook/.

la tecnología eólica y solar suministrará casi el 50 % del total de la electricidad a nivel mundial[25]. Las energías hidroeléctricas, nucleares y otras renovables sumarán con lo que el total de la electricidad sin emisiones de carbono alcanzará el 71 %. Solo el 29 % de la producción mundial de electricidad provendrá de combustibles fósiles, en comparación con el 63 % actual. Todo esto augura un reposicionamiento geopolítico con evidentes implicaciones sobre la situación actualmente descrita.

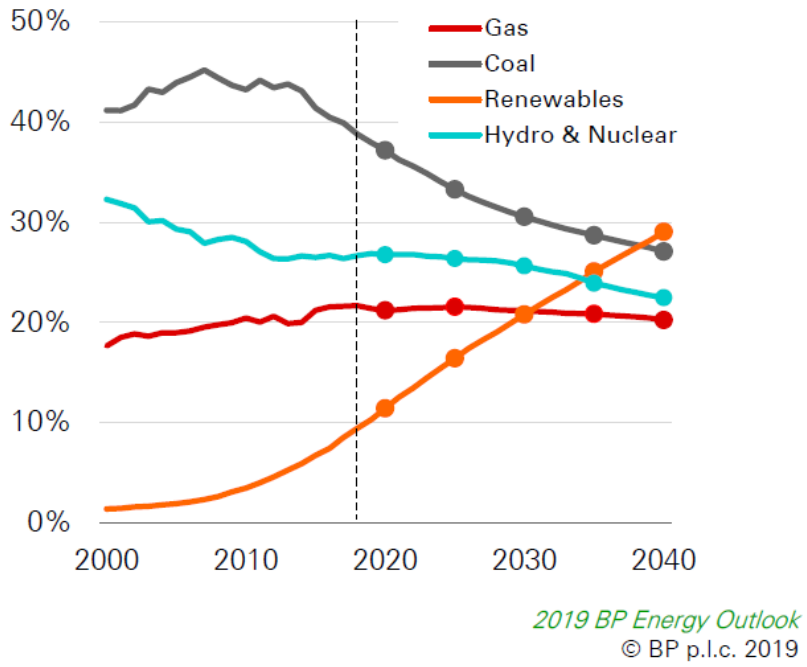


Figura 5: evolución de fuentes del mix energético. Fuente: 2019 BP Energy Outlook

Conclusiones

[25] «BNEF predicts that lithium-ion battery prices, already down by nearly 80% per megawatt-hour since 2010, will continue to tumble as electric vehicle manufacturing builds up through the 2020s». Disponible en: https://futurenergyweb.es/en/batteries-boom-enables-world-to-get-half-of-electricity-from-wind-and-solar-by-2050/.

Frente al axioma ampliamente difundido y aceptado del liderazgo de los EE. UU. en la búsqueda de una OPEP colaboradora que aceptara una cesta de precios «asequibles» para el mundo desarrollado alejada de los máximos del principio de esta década, la evidencia apunta a que no es este el principal interés que guía las acciones y la política de la Administración Trump, sino que más bien el objetivo no declarado es mantener un sistema de precios que, por una parte continúe haciendo rentable su industria nacional de *fracking* garantizando de esta forma la autosuficiencia energética con niveles mínimos de importación de crudo; y por otra que ese nivel de precios contribuya al liderazgo de sus aliados tradicionales en el Golfo consiguiendo así el arrinconamiento de la influencia iraní en la región.

Paradójicamente esta situación está siendo tácitamente asumida por Rusia que necesita un nivel mínimo elevado de precios del petróleo para ser capaz de sobrellevar las sanciones occidentales por la anexión de Crimea que afectan ya de forma efectiva a su economía, aún cuando su sistema de alianzas en Oriente Próximo se vea sacudido en cierta medida por la entente estadounidense con las monarquías petroleras. Un complejo tablero que jugar al que contribuye la actual escasa presencia de la producción libia y venezolana en el mercado, pero en el que estas dos últimas situaciones plantean incógnitas que deberán ser tenidas muy en cuenta en los próximos movimientos geopolíticos en la zona.

Después de la guerra del *fracking* puede que hayamos alcanzado la era de la entente *postfracking*. Por el momento.

Francisco Márquez de la Rubia
Analista IEEE*

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos

OPINIÓN

269 La Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: el retorno de la historia y el fin de la utopía (2008-2018). Jorge Torres Sospedra

294 El éxodo centroamericano. Mª Dolores Albiac Murillo

312 El mercado de submarinos y la oportunidad de Navantia. Augusto Conte de los Ríos

337 La estrategia global de China para defender sus intereses. Javier de Carlos Izquierdo

359 EUNAVFOR MED Operación SOPHIA: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. Antonio Poncela Sacho

374 Panorama político hondureño. (In)satisfacción con el funcionamiento de la democracia y (des)confianza en las instituciones. Cecilia Graciela Rodríguez

388 Nuevos colmillos para Japón. Portaviones Clase Izumo, carros Tipo-10 y submarinos silenciosos. ¿Las caras visibles de la nueva «carrera armamentística» nipona? Ignacio M. García-Galán

403 Las tribus sirias en el contexto de la guerra civil regional. Jesús Gil Fuensanta

420 El conflicto fronterizo entre India y China. Arunachal Pradesh. José Miguel Pardo Delgado

434 ¿Cómo influye el entorno online en la radicalización salafista yihadista en España? Víctor Torralba Rodríguez

452 Panorama de la guerra electrónica en Rusia. Fernando Manrique Montojo

465 La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali (2013-2018). Dagauh Gwennaël Gautier Komenan

481 La gran aventura de la exploración de Marte. Luis Vázquez y José Luis Vázquez-Poletti

499 La guerra en la gente. Ángel Gómez de Ágreda

513 Situaciones de emergencia consular y operaciones de evacuación de no combatientes. Eva Martín Ibáñez

531 La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb. Carlos Echeverría Jesús

547 Terrorismo radiológico y nuclear: definición, naturaleza, escenarios y disuasión. Edgar Jiménez García

564 La competencia discursiva en la comunicación de Defensa. Javier Jaspe Nieto

578 El complejo conglomerado sirio. Casimiro Sanjuán Martínez

599 El Tratado INF y la nueva revolución hipersónica. Manuel Francisco Herrera Almela

614 Escribir para pensar: la doctrina militar como motor de la innovación. Conrado Cebollero Martínez

637 Las ideas cosmopolitas en la sociedad internacional actual. Isabel Gacho Carmona

653 Glotopolítica: el poder de la lengua. Blanca Marabini San Martín

669 La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades. Guillem Colom Piella

683 Conflictos asimétricos y el aporte del periodismo a su resolución. Bettina Ruiz Vidal

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

01/2019 8 de enero de 2019

Jorge Torres Sospedra *

La Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: el retorno de la historia y el fin de la utopía (2008-2018)

La Estrategia de Defensa Nacional estadounidense: el retorno de la historia y el fin de la utopía (2008-2018)

Resumen:

Tras una década sin publicarse, la Administración Trump ha aprobado este año una nueva *Estrategia de Defensa Nacional*. Dicho documento tiene como objetivo señalar las principales amenazas para Estados Unidos. Además, con la publicación de la *Estrategia Antiterrorista* se cierra la publicación de los grandes documentos estratégicos. Como veremos a lo largo del trabajo, se han producido cambios importantes durante la década que separa la última Estrategia de Defensa Nacional (2008) de los dos documentos actuales.

Palabras clave:

Estados Unidos, política exterior, defensa, estrategia de defensa nacional, realismo.

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

The US National Defence Strategy: the return of History and the end of the utopian dream (2008-2018)

Abstract:

After a decade without being distributed, Trump's administration has published this year a new National Defense Strategy. This document has as main purpose, to point out the main threats for the United States. Furthermore, with the Counter-terrorism Strategy publication ends its publication the great strategy documents. As we will see over this paper relevant, changes had taken place over the last decade, of 2008 National Defense Strategy regarding the two current documents

Keywords:

USA, foreign policy, defense, national defense strategy, realism.

Introducción

Tras una década sin publicarse, la Administración Trump ha aprobado este año una nueva *Estrategia de Defensa Nacional*. Dicho documento tiene como objetivo señalar las principales amenazas para Estados Unidos. Además, con la publicación de la *Estrategia Antiterrorista* se cierra la publicación de los grandes documentos estratégicos. Como veremos a lo largo del trabajo, se han producido cambios importantes durante la década que separa la última *Estrategia de Defensa Nacional (2008)* de los dos documentos actuales.

En primer lugar, el contexto internacional ha cambiado. Tras diez años de constante inversión en materia de defensa, tanto el Gobierno chino como el ruso se sitúan como las principales amenazas para EE. UU. Aunque ambos focos ya eran citados por la anterior *Estrategia de Defensa*. No obstante, ambos países han confirmado, en diversos escenarios, su capacidad para contrarrestar la influencia estadounidense.

En segundo lugar, se destaca a los llamados «Estados-canalla». Al igual que China y Rusia, los «Estados-canalla» siguen siendo una de las amenazas principales. A pesar de los avances en las negociaciones con el Gobierno norcoreano, sus continuas provocaciones pueden escalar y dar lugar a una crisis regional. En el caso iraní, la situación es la inversa. Tras la revocación del acuerdo firmado por la anterior Administración, no parece probable una reducción de la hostilidad en el corto plazo.

En tercer lugar, el terrorismo, tras casi dos décadas marcadas por la lucha contra el terror, el Departamento de Defensa ya no lo sitúa como la principal amenaza. Este hecho refleja el profundo abismo que separa a la Administración Trump de su predecesora. Mientras que el anterior ejecutivo daba por válidas las hipótesis defendidas por Joseph Nye Jr., la actual Administración tiene como una de sus referencias teóricas principales a Robert Kagan, sin que necesariamente exista un pleno acoplamiento de enfoques y visiones a largo plazo.

Por último, la situación económica nacional ha cambiado. En menos de dos años, el paro se sitúa en mínimos históricos[1], el crecimiento económico a niveles impensables hace unos años y el déficit comercial reduciéndose. Todas estas cifras macroeconómicas se

[1] Disponible en: https://www.libremercado.com/2018-10-10/trump-hace-historia-en-eeuu-los-sueldos-crecen-al-3-y-el-paro-cae-por-debajo-del-4-1276626242/.

han visto favorecidas por la mayor bajada de impuestos de la historia. Esto ha supuesto la enésima prueba de que Laffer sigue teniendo razón.

Estrategia de Defensa de 2008[2]

Meses antes de las elecciones presidenciales, la Administración Bush elaboró su último gran documento oficial[3]: la *Estrategia de Defensa Nacional* (en adelante, EDN). Dicho escrito tiene como objetivo plasmar los imperativos estratégicos militares del país y definir las principales amenazas a las que se enfrenta. Tras siete años de lucha contra el terrorismo, las autoridades estadounidenses salientes redactan este documento sobre las «lecciones aprendidas»[4] en la misma.

En el prólogo del documento[5], el recién nombrado secretario de Defensa, Robert Gates, señala que el próximo presidente se iba a enfrentar a «un mundo de desafíos complejos», pero también de «grandes oportunidades». Siguiendo los textos anteriores[6], la EDN de 2008 destaca el papel de Estados Unidos como «faro de luz» para aquellos que luchan por la libertad y apunta a la extensión de la democracia por el mundo como meta del Gobierno estadounidense[7].

Tras esta declaración de intenciones, la EDN señala los principales retos a los que se enfrenta Estados Unidos:

I. Redes transnacionales extremistas
II. «Estados-canalla»
III. Poderes regionales emergentes
IV. Espacio y ciberataques

[2] Disponible en : https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf.
[3] A juicio del autor, dentro de dicha catalogación se situarían la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) y el actual documento (EDN).
[4] Ya en el prólogo del documento aparece la idea de aprender de la experiencia obtenida: *This strategy builds on lessons learned and insights from previous operations* (Irak-Afganistán) … *Estrategia de Defensa Nacional*. Prólogo.
[5] Del mismo modo que el presidente de Estados Unidos firma personalmente el prólogo de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, el secretario de Defensa hace lo propio en la *Estrategia de Defensa Nacional*.
[6] *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002 y la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2006. Disponibles en: http://nssarchive.us/.
[7] *U.S. as beacon of light… for our allies, enemies and potential adversaries, our commitment to democratic values must be matched by our deeds. The spread of liberty both manifests our ideals and protects our interests. Estrategia de Defensa Nacional* 2008, p. 1.

V. Pandemias y competición por los recursos

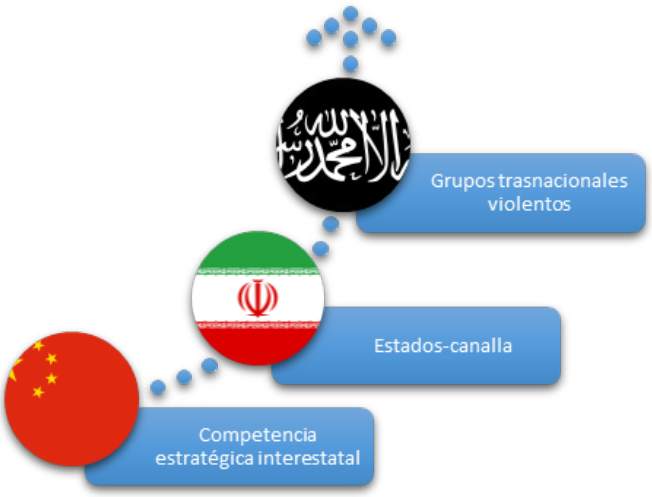


Figura 1: Jerarquía de amenazas en la EDN 2008. Elaboración propia

En primer lugar, las redes transnacionales extremistas[8], cuya amenaza es la que ha definido la política exterior de la Administración republicana. Tal es la relevancia de estos grupos trasnacionales, que llegan a influir en el entorno estratégico, entendido este como «una lucha global contra la ideología extremista violenta que busca revocar el sistema internacional de Estados»[9].

Dentro de este grupo de redes trasnacionales, la EDN señala el riesgo de proliferación de estas redes en lugares donde el poder del Estado es puramente nominal. Los conocidos como Estados fallidos son el caldo de cultivo perfecto para que estos grupos operen con libertad y tengan suficiente margen de maniobra para suponer una amenaza para los Estados vecinos y el resto del mundo.

Pero no son los Estados fallidos los únicos responsables del aumento de esta amenaza. Si bien es cierto que, la incapacidad de estos Estados conforma la principal causa del fortalecimiento de dichos grupos trasnacionales, también existen otros Estados que les

[8] Como apunté, es interesante destacar que, palabras como islam o yihadismo, no son citadas ni una sola vez durante todo el texto. La ambigüedad del término utilizado en el texto (red transnacional extremista violenta) permite ampliar el foco de atención a grupos no religiosos, asociados al crimen organizado, cuyos fines son económicos y no políticos (terrorismo).

[9] … *a global struggle against a violent extremist ideology that seeks to overturn the international state system. Estrategia de Defensa Nacional* 2008, p. 2.

otorgan apoyo a conciencia. Son definidos por la Administración Bush como «Estados-canalla»[10].

Dentro de este concepto se encuentran Irán y Corea del Norte. Ambos países suponen una amenaza para el sistema internacional. Por un lado, el primero patrocina el terrorismo en Afganistán e Irak, así como busca obtener tecnología nuclear. Por su parte, Corea del Norte amenaza a su vecino del sur además de ser un foco de desestabilización para toda la región. Asimismo, lleva a cabo actividades ilícitas tales como la falsificación de moneda extranjera o el tráfico de drogas.

En segundo lugar, la EDN destaca la amenaza que suponen algunos Estados más poderosos, siendo China y Rusia los principales países a los que hace mención el documento.

En el caso del primero, es señalado como un «Estado ascendente con el potencial para competir con los Estados Unidos»[11]. Esta afirmación resulta determinante, pues muestra la preocupación de las autoridades estadounidenses en lo referente al continuo aumento de las capacidades militares del país asiático. Sin embargo, en el documento también se destaca la necesidad de cooperar en otras áreas.

En referencia al país euroasiático, se menciona su «retroceso en la apertura y la democracia»[12]. Este hecho genera una preocupación tanto para Estados Unidos y sus aliados (OTAN), como para sus vecinos. A su vez, la renovación de su equipamiento militar, las amenazas a países que pudiesen admitir bases estadounidenses[13] y el mayor peso de las armas nucleares en la estrategia rusa[14] sugieren que Rusia busca una

[10] O *Rogue States*. Este concepto ya podemos encontrarlo en la primera *Estrategia de Seguridad Nacional* de la Administración Bush, en 2002. Disponible en: https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf.

[11] *China is one ascendant state with the potential for competing with the United States*. *EDN* 2008, p. 3.

[12] *Russia´s retreat from openness and democracy, Estrategia de Defensa Nacional* de 2008, p. 3.

[13] El objetivo de dichas bases era establecer sistemas antimisiles. Las primeras dos bases se instalaron en Polonia y República Checa. Dichos sistemas eran la tercera pata del *Ground-based Midcourse Defense* (GMD), más conocido como «Escudo antimisiles» ideado por el Presidente Bush. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/el-escudo-antimisiles-de-bush-la-guerra-de-las-galaxias-ii/ y https://elpais.com/internacional/2007/06/08/actualidad/1181253617_850215.html.

[14] No es hasta que se publica la *Doctrina Militar* rusa de 2014, cuando el concepto de disuasión se amplía a medidas no nucleares. También es fundamental destacar que el propio concepto de disuasión estratégica es más amplio que el occidental. Para Rusia se define como «sistema coordinado de medidas militares (incluidas las armas nucleares) y no militares (políticas, diplomáticas, jurídicas, ideológicas y de otro tipo) adoptadas consecutivamente o simultáneamente con el objetivo de disuadir la acción militar con daños de carácter estratégico». Además, la disuasión estratégica debe usarse en tiempos de guerra y paz, lo que sirve para difuminar la distinción entre condiciones de paz y de guerra de modo que todas las opciones están siempre y sin interrupción sobre la mesa. En: MILOSEVICH-JUARISTI, Mila. «Zapad-2017: las maniobras militares rusas como ingrediente de la disuasión estratégica». *ARI 64/2017.* Real Instituto

«influencia renovada y un mayor peso internacional»[15]. Tras una década repleta de sucesos internacionales relevantes, podemos aseverar que dicha teoría se ha confirmado[16].

Señaladas las principales amenazas, el interrogante que se plantea es: ¿cómo enfrentarse a estos peligros?

Para el Departamento de Defensa estadounidense la clave está en la resiliencia[17]. Este concepto pone de relieve la importancia que ha adquirido el riesgo de sobrerreaccionar ante una amenaza.

Las operaciones en Afganistán e Irak han demostrado, tanto al gobierno como al alto mando, que una sobrerreacción puede ser tan peligrosa como la inacción. Otra de las lecciones aprendidas[18] es que, en un entorno estratégico, cuyos rasgos distintivos son la interdependencia y la incertidumbre, la cooperación cívico-militar es clave para el éxito de cualquier actuación[19]. No obstante, esta cooperación debe entenderse como una sinergia de conocimientos en la que las autoridades civiles asuman que los tiempos políticos de Washington son, a todas luces, diferentes a los de Bagdad[20] o Kabul. A su vez, las autoridades militares tienen que acabar entendiendo que la derrota del enemigo no supone el punto y final de la operación, más bien al contrario. La fase del postconflicto es crítica para el éxito de la misma.

Para evitar estos errores y reducir la incertidumbre, el Departamento de Defensa señala cinco objetivos fundamentales:

Elcano, 4 de septiembre de 2017. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari64-2017-milosevichjuaristi-zapad-2017-maniobras-militares-rusia-disuasion-estrategica.

[15] …*suggest a Russia exploring renewed influence, and seeking a greater international role. Estrategia de Defensa Nacional* de 2008, p. 4.

[16] Un excelente trabajo de Mira Milosevic. Disponible en: MILOSEVICH-JUARISTI, Mila. «El proceso de reimperialización de Rusia, 2000-2016». *Documento de Trabajo n.º 11/2016.* Real Instituto Elcano, 16 de julio de 2016, pp. 7-12. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b/DT11-2016-MilosevichJuaristi-Proceso-reimperializacion-Rusia-2000-2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=6a1149ad-2ed5-400e-8e0f-e40b1d5c6c4b.

[17] Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE) *resiliencia* significa «capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversa».

[18] Para un análisis más completo en COLLINS, Joseph. J. «Initial Planning and Execution in Afghanistan and Iraq» en: HOOKER, JR., Richard D., COLLINS, Joseph J. *Lessons Encountered: Learning from the long war.* Washington D.C.: National Defense University Press 2015.

[19] HOOKER, JR., Richard D., COLLINS, Joseph J. *Lessons Encountered... Op. cit.,* p. 7.

[20] Para un buen análisis sobre el fracaso en Irak, consulte: SKY, Emma. «Mission Still Not Accomplished in Iraq: why the United States Should not leave». *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre 2017.

I. Defensa del territorio nacional; ya en la *Quadrennial Defense Review* de 2006 se destacaba que los actores estatales no poseían el monopolio sobre el uso de la fuerza. Este hecho supone mayor incertidumbre, tanto por el aumento en el número de actores que operan en el sistema internacional, como al hecho de que estos «nuevos[21]» actores no se rigen por el derecho internacional —lo que los hace más impredecibles y peligrosos. Por ello, el Departamento de Defensa debe estar preparado tanto para las amenazas «convencionales» (Estados), como para los «nuevos» peligros. En este sentido, la mayor amenaza a la que se enfrenta Estados Unidos es un posible ataque químico, nuclear o biológico por parte de estos nuevos actores[22]. Pero como destaca la EDN, en ciertas ocasiones el Departamento de Defensa no es la autoridad más preparada para manejar este tipo de situaciones[23]. Todas estas amenazas generan una tensión entre la necesidad de seguridad y los requerimientos de apertura al comercio y la defensa de las libertades civiles. En suma, volvemos a encontrarnos frente al ya añejo debate entre seguridad y libertad[24].

II. Ganar «la gran guerra»[25]. Este punto es en el que vemos el impacto que tuvieron las actuaciones en Irak y Afganistán. En él, se destaca el ámbito global de la amenaza que suponen grupos como Al Qaeda[26]. Dicho grupo, pese a rechazar la globalización se vale de ella en su propio beneficio. En la lucha contra esta amenaza, se asume que: «es una campaña irregular extensa, una lucha por la influencia y legitimidad donde el uso de la fuerza tiene un papel, pero debe estar subordinado a las medidas para promover la participación local en el gobierno y los programas económicos para promover el desarrollo, así como los esfuerzos

[21] La actuación de actores no estatales no es algo novedoso; ya en la Antigüedad, las comunidades cristianas actuaban al margen de la legalidad romana y realizaban multitud de acciones: desde la resistencia civil pacífica, a actos de sabotaje contra las instituciones romanas. Otro buen ejemplo de actores no estatales (ANE) fueron las grandes familias banqueras de la Edad Moderna, cuya influencia y poder llegó a ser crucial para poder coronar emperador a Carlos I de España. Véase: THOMAS, Hugh. *El Imperio español: de Colón a Magallanes*. Madrid: Planeta 2003.

[22] Otras actuaciones plausibles de estos nuevos actores podrían provenir del ciberespacio. Desde la interrupción del comercio, del servicio de luz, agua, el robo de información sensible, etc.

[23] «Yet, in the long run the Department of Defense is neither the best source of resources and capabilities nor the appropriate authority to shoulder these tasks». *EDN* 2008, p. 7.

[24] Este debate es uno de los ejes clave de la nueva Administración estadounidense.

[25] Término utilizado en el documento para definir la lucha contra el extremismo violento.

[26] Esta amenaza se sitúa al mismo nivel que el comunismo o el fascismo en la Guerra Fría y en la Segunda Guerra Mundial.

para comprender y abordar los agravios que a menudo se encuentran en el origen de las insurgencias»[27].

Y para poder obtener dicho grado de conocimiento, es fundamental fortalecer las voces moderadas, ofreciendo una «contra-narrativa» eficaz, desde que la propia comunidad musulmana[28] aporte una alternativa a la visión extremista y la desacredite. Por ello, lo más importante en la lucha contra estos movimientos extremistas «no es cómo combatirlos, sino cómo preparar a los socios de EE. UU. para gobernarse a sí mismos»[29].

III. Promover la seguridad. El mejor modo de conseguir seguridad es evitar la guerra, y un método para ello es fortalecer la resiliencia del sistema internacional. En este apartado se señala a China y a Rusia[30] como «importantes socios para el futuro y con los que se busca construir relaciones cooperativas y colaborativas»[31].

IV. Disuasión del conflicto. La disuasión es una de las piezas angulares de la estrategia de cualquier actor. En el caso estadounidense, es necesario influir en las decisiones militares y políticas del adversario haciéndole ver que los costes de su acción son demasiado grandes. Además, para que dicha disuasión sea efectiva, es necesario que esta se base en la credibilidad. Esto es, en la posibilidad real de que EE. UU. sea capaz de responder de forma efectiva a cualquier provocación o ataque. Sin embargo, en los últimos años, la disuasión estadounidense se ha quedado obsoleta, fruto de casi medio siglo con un único adversario (URRS) al que derrotar. Ante la variedad de competidores y la

[27] This conflict is a prolonged irregular campaign, a violent struggle for legitimacy and influence over the population. The use of force plays a role, yet military efforts to capture or kill terrorists are likely to be subordinate to measures to promote local participation in government and economic programs to spur development, as well as efforts to understand and address the grievances that often lie at the hearts of the insurgences. *Estrategia de Defensa Nacional* de 2008, p. 8.
[28] En el caso de Al Qaeda.
[29] *…is not the fighting we do ourselves, but how well we help prepare our partners to defend and govern themselves. EDN* de 2008, p. 8.
[30] Las principales potencias antagonistas a EE. UU.
[31] Both China and Rusia are important partners for the future and we seek to build collaborative and cooperative relationships with them. *EDN* de 2008, p. 11.

diversidad de formas de ataque que pueden llevar a cabo, EE. UU. debe «ajustar la disuasión a cada actor, situación y forma de ataque»[32].

Una vez más, se destaca que, «las capacidades militares solas —sin otras capacidades— no eran, ni son la panacea para evitar un conflicto»[33]. No obstante, a continuación se señala que «la capacidad de disuasión debe estar respaldada en capacidades militares demostradas que permitan responder a la amplia gama de desafíos a la seguridad internacional»[34]. También se apunta, una vez más, la necesidad de mejorar la resiliencia tras un ataque[35]. Por último, y no por ello menos importante, se concluye que EE. UU. debe «comprender el potencial para la escala de un conflicto no letal a otro letal y aprender a calcular y administrar los riesgos asociados —a dicha escalada»[36]. Esta última frase puede entenderse como una crítica velada al anterior secretario de Defensa[37].

V. Ganar la guerra de nuestra nación. En el caso de que la prevención y la disuasión fallen, EE. UU. debe estar preparado para cualquier conflicto. En este epígrafe cabe destacar una frase en particular: «aunque mejorar la competencia de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en la guerra irregular es la mayor prioridad del Departamento de Defensa, Estados Unidos no puede permitirse el lujo de prepararse exclusivamente para enfrentar tales retos»[38]. Este hecho es fundamental, puesto que nos muestra, por enésima vez, las lecciones aprendidas en Irak y Afganistán. Pese a no descartar la posibilidad de que ocurra un conflicto entre Estados, sí que se asume que es menos probable. Sin embargo, EE. UU.

[32] We must tailor deterrence to fit particular actors, situations, and forms of warfare. *EDN* 2008, p. 12. Esta voluntad de adaptarse al enemigo podemos encontrarla ya en RUMSFELD, D. «Transforming the military». *Foreign Affairs*, mayo/junio 2002.
[33] Military capabilities alone, were, and are, no panacea to deter all conflict. *EDN* 2008, p.11.
[34] Deterrence must remain grounded in demonstrated military capabilities that can respond to a broad array of challenges to international security. *EDN* 2008, p.12.
[35] We must build both our ability to withstand attack –a fundamental and defensive aspect of deterrence– and improve our resiliency beyond an attack. An important change in planning for the myriad of future potential threats must be post-attack recovery and operational capacity. *EDN* 2008, p.12. Este último apunte refleja «la vuelta a la realidad» que supuso para EE. UU. los atentados del 11 de septiembre y las posteriores operaciones en Afganistán e Irak, ambas sin muestra significativas de mejora. Estos tres hechos, han demostrado que, incluso la mayor potencia mundial, es vulnerable.
[36] We must understand the potential for escalation from non-lethal to lethal confrontation, and learn to calculate and manage the associated risks. *EDN* 2008, p.12.
[37] Donald Rumsfeld uno de los principales artífices de la intervención estadounidense en Irak. Véase WOODWARD, Bob. *Plan de Ataque: cómo se decidió invadir Irak*. Barcelona: Del Bronce 2004.
[38] Although improving the U.S Armed Forces 'proficiency in irregular warfare is the Defense Department´s top priority, the United States does not have the luxury of preparing exclusively for such challenges. *EDN* 2008, p. 13.

ha de estar preparado para poder enfrentarse a cualquier amenaza (guerra simétrica o asimétrica), a cualquier enemigo (grupo terrorista, *Estado-canalla* con capacidad nuclear, etc.) y vencer.

Tras señalar las amenazas y los objetivos, la última incógnita que nos resta por resolver es: ¿cuáles son las acciones necesarias para conseguir los objetivos planteados? El documento señala cinco acciones principales:

En primer lugar, formar las elecciones de los Estados clave. En este sentido, «a pesar del mayor papel de los actores no estatales en el ámbito internacional, los Estados continuarán siendo la base del orden internacional»[39]. Mediante la cooperación con estos países, EE. UU. puede conseguir un sistema internacional más estable y pacífico. Por ello, es capital conseguir que China y Rusia[40] se conviertan en partes interesadas en mantenerlo.

En segundo lugar, evitar la adquisición de armas de destrucción masiva (WMD por sus siglas en inglés), tanto por parte de grupos extremistas como de Estados[41]. Y señala que «Estados Unidos actuará preventivamente si es necesario, ejerciendo su derecho de autodefensa para impedir los ataques hostiles de nuestros adversarios»[42].

La tercera acción citada se basa en ampliar las alianzas y los pactos. En este sentido se busca hacer partícipes al mayor número posible de aliados en las misiones que desarrolla EE. UU. El Gobierno estadounidense promoverá la cooperación con sus aliados mediante la formación de las fuerzas armadas aliadas y la transferencia de tecnología militar.

En cuarto lugar, el Departamento de Defensa señala la dependencia exterior estadounidense en diversos sectores, sobre todo el energético. Además, dichos

[39] Although the role of non-state actors in world affairs has increased, states will continue to be the basis of the international order. *EDN* 2008, p. 13.
[40] En el documento también se destaca la necesidad de que India asuma mayor responsabilidad acorde con su crecimiento económico y también militar.
[41] Este apartado es la clave de bóveda de la política exterior de la Administración Bush. Como se puede comprobar en la primera *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002 (la primera tras los atentados del 11 de septiembre), la proliferación de armas de destrucción masiva, y la adquisición de las mismas por parte de los «Estados-canalla» se convirtió en la mayor preocupación estratégica estadounidense. Véase: https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf.
[42] The United States will, if necessary, act preemptively in exercising its right of self-defense to forestall or prevent hostile acts by our adversaries. *EDN* 2008, p. 14. Esta afirmación, es otro de los rasgos definitorios de la Administración Bush. Como ejemplo, es curioso cómo la afirmación citada es cuasi idéntica a la utilizada en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2002: To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the US will, if necessary, act preemptively. *ESN* 2002, p. 15.

recursos, fundamentales para la economía mundial, se encuentran en zonas conflictivas por lo que el mantenimiento del flujo ininterrumpido de dichos bienes se torna en un imperativo estratégico para EE. UU. Y por ello, se debe luchar contra la proliferación de tácticas anti-acceso que reducen el libre flujo de bienes y el crecimiento económico[43].

En quinto lugar, se cita la necesidad de unificar esfuerzos. A juicio de quien suscribe, esta acción es la más importante, puesto que de la misma emana una alta dosis de autocrítica, señalando los errores cometidos en Irak y Afganistán: «Irak y Afganistán nos recuerdan que únicamente el éxito militar es insuficiente para conseguir la victoria»[44]. Más adelante, la autocrítica continúa.

«No debemos olvidar las duras lecciones aprendidas o permitir que las capacidades de poder blando desarrolladas gracias a estas se atrofien o desaparezcan. Más allá de la seguridad, los ingredientes esenciales del éxito a largo plazo incluyen desarrollo económico, el desarrollo institucional y del Estado de derecho, así promover la reconciliación interna, la buena gobernanza, la prestación de servicios básicos a la gente, entrenando y equipando fuerzas militares y policiales indígenas, estratégicas comunicaciones»[45].

Este párrafo es vital para comprobar cómo se detectaron los principales errores de las intervenciones. Además, se utiliza el término «poder nacional»[46], popularizado por Morgenthau y que comprende la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, la preparación militar, la población, el carácter nacional, la moral nacional y la calidad de la democracia[47]. Como se puede observar, la amplitud del término nos permite afirmar que las autoridades estadounidenses han entendido que las fases de

[43] Esta acción es un claro alegato en favor del libre comercio y en contra de cualquier proteccionismo, tanto económico como político y social. El rumbo de la actual Administración estadounidense (también republicana) muestra el drástico cambio que se ha producido en buena parte de la sociedad estadounidense.
[44] Irak and Afghanistan remind us that military success alone is insufficient to achieve victory. *EDN* 2008, p. 17.
[45] We must not forget our hard-learned lessons or allow the important soft power capabilities developed because of them to atrophy or even disappear. Beyond security, essential ingredients of long-term success include economic development, institution building, and the rule of law, as well as promoting internal reconciliation, good governance, providing basic services to the people, training and equipping indigenous military and police forces, strategic communications. *EDN* 2008, p. 17.
[46] National Power. *EDN* 2008, p. 17.
[47] Véase: MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf 1948, pp. 73-105.

estabilización y reconstrucción (postconflicto) son tan importantes como las de concentración y proyección[48].

En resumen, la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2008 supone una suerte de *mea culpa* y un reconocimiento de las lecciones aprendidas en Afganistán e Irak. No obstante, este acto de arrepentimiento se circunscribe no tanto a los objetivos (derrota del terrorismo, «Estados-canalla», etc.) confirmados en el documento, como al método empleado para conseguirlo.

Estrategia de Defensa Nacional de 2018

Tras una década sin publicarse este documento, la Administración Trump decide elaborar una nueva EDN. A cargo del secretario de Defensa, James Mattis, el documento viene a complementar la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) publicada en diciembre de 2017.

Sin embargo, únicamente ha sido publicado un resumen de la misma, por lo que su análisis no solo se basará en el propio documento, sino también en las declaraciones del propio general Mattis.

La característica más obvia del documento es su extensión. Mientras que su predecesora constaba de 23 páginas, el sumario de la EDN actual apenas cubre 11. Este hecho se debe a que el Departamento de Defensa no ha publicado la totalidad de la EDN, algo que sí sucedió en la anterior.

Otra característica es su contexto temporal. La EDN vigente apenas se ha publicado dos meses después de que viese la luz la ESN. Este breve lapso de tiempo entre ambos documentos no es habitual. Normalmente, existe un periodo mínimo de un año entre ambos textos. Dicho margen de tiempo permite al Departamento de Defensa incluir las posiciones del Ejecutivo junto con las prioridades estratégicas que considera el propio Departamento. Este proceso permite aunar la visión política[49] de la Administración con la postura del cuerpo funcionarial del Departamento de Defensa. El hecho de que no se

[48] En la intervención en Irak, las dos primeras fases del planteamiento estratégico (concentración y proyección) fueron positivas, pero las fases del postconflicto fueron un fracaso. Para un análisis más detallado: GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo y GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. *El conflicto de Irak II*, Conflictos Internacionales Contemporáneos n.º 8. Madrid: Ministerio de Defensa 2006, p. 141.
[49] Y por defecto, cortoplacista.

haya producido dicho «espacio de reflexión» entre ambos documentos, suscita dos posibles explicaciones:

- El Departamento de Defensa ha elaborado el documento siguiendo únicamente las directrices ejecutivas de la Administración Trump. Esto supondría que el Departamento no ha tenido suficiente tiempo para redactar el informe completo que incluyese su propio análisis.
- Existe una sintonía total entre el Departamento de Defensa y el Ejecutivo. Ante tal consonancia, el Departamento solo aportaría pequeñas pinceladas al panorama estratégico planteado en la ESN.

Ya en la introducción, Mattis[50] muestra su visión general del panorama internacional. Caracterizado por un «[…] mayor desorden global favorecido por el declive del orden internacional basado en normas, creando un entorno de seguridad más complejo y volátil»[51]. No obstante, la frase central de todo el documento es la que sigue: «Es la competencia estratégica interestatal, no el terrorismo, la principal preocupación en la seguridad nacional de Estados Unidos»[52]. Esta es, sin duda, la sentencia que mejor resume el pensamiento estratégico que predomina en todo el documento. Al contrario que su predecesora, la EDN de 2018 destrona al terrorismo como la principal amenaza para EE. UU.

[50] Su designación como secretario de Defensa es la mejor demostración del reconocido prestigio que el general Mattis posee. El resultado de dicha votación fue: 98 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención.
[51] «…increased global disorder, characterized by decline in the long-standing rules-based international order—creating a security environment more complex and volatile…». *EDN* 2018, p. 1.
[52] «Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security». *EDN* 2018, p. 1.

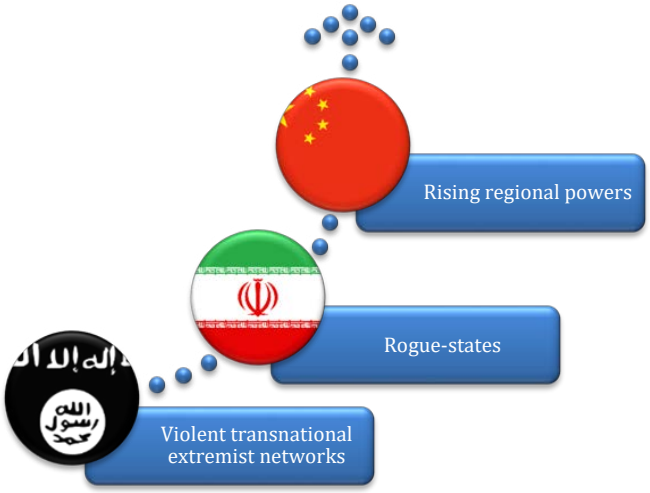


Figura 2: Jerarquía de amenazas en la EDN 2018. Elaboración propia

Con esta nueva orientación, Mattis opta por una visión propia de la escuela realista clásica. Esta elección, queda plasmada en la importancia que le otorga a la lucha por el poder de las principales potencias (actores estatales) rebajando la relevancia del terrorismo (actores no estatales) en la seguridad nacional estadounidense.

En su descripción del entorno estratégico señala a China y Rusia como las principales «potencias revisionistas»[53]. Ambas buscan «moldear el mundo acorde con su modelo autoritario y ganando capacidad de influir sobre las decisiones económicas, diplomática y de seguridad de otras naciones»[54].

En cuanto a China, el secretario apunta que son ellos los que han elegido ser competidores estratégicos[55]. Esto ha propiciado que el presupuesto militar de China se encuentre en constante aumento, modernizando sus Fuerzas Armadas y coaccionando

[53] No podemos pasar por alto que este concepto ya había sido acuñado por Robert Kagan. Véase KAGAN, Robert. *Backing into World War III*. Brookings, febrero 2017.
[54] «…that China and Russia want to shape a world consistent with their authoritarian model—gaining veto authority over other nations' economic, diplomatic, and security decisions». *EDN* 2018, p. 2.
[55] Véase: *Defending the Nation with Sec. Defense Jim Mattis*. Uncommon Knowledge, Hoover Institution, May 14, 2018. Disponible en: https://www.hoover.org/research/defending-nation-secretary-defense-james-mattis.

a sus vecinos mediante políticas económicas agresivas para reordenar la región Indo-Pacífico en su beneficio. En este sentido, Mattis destaca que el objetivo final de la EDN es «fijar la relación militar entre nuestros dos países en la senda de la transparencia y la no agresión»[56]. Sin embargo, si la voluntad china no es la misma que la estadounidense, afirma que «cooperaremos donde podamos y nos enfrentaremos donde debamos»[57].

En este sentido, la actual Administración mantiene su interés de seguir colaborando con el país asiático, especialmente en materia económica. Sin embargo, esta cooperación debe ser recíproca, lo que significa que China debe reducir sus aranceles. En ese sentido, Trump ha señalado que no es viable una relación económica desigual y en la que no se opere en las mismas condiciones. Esta misma visión crítica de las relaciones comerciales ha sido expresada por el propio Presidente ante la Unión Europea y otros países.

En el caso ruso, el secretario de Defensa apunta cómo Rusia está utilizando las nuevas tecnologías para desacreditar y subvertir los procesos democráticos en los países de su entorno (como Georgia o el este de Ucrania). Dichas acciones tienen como objetivo romper la OTAN y cambiar el equilibrio de poder en Europa y Oriente Medio en su favor[58]. Las últimas actuaciones internacionales de Rusia (Ucrania y Siria), ponen de relieve la capacidad actual rusa de intervenir, tanto en su área de influencia como más allá de ella.

No obstante, Rusia adolece de ciertos problemas que le restan peso como amenaza. El principal es su economía. El gran peso de la exportación de combustibles y materias primas hace que la economía rusa sea dependiente del precio de las mismas. Además, otros factores como el envejecimiento de la población o la falta de inversión en I+D hacen de Rusia un país económicamente vulnerable y no tan fuerte como China.

En resumen, lo que sitúa a estas dos potencias como la principal preocupación de EE. UU. es su capacidad de debilitar el orden internacional contemporáneo desde dentro[59].

[56] «The most far-reaching objective of this defense strategy is to set the military relationship between our two countries on a path of transparency and non-aggression». *EDN* 2018, p. 2.
[57] Véase: *Defending the Nation… Op. cit.*
[58] A todo ello debemos sumar la modernización de su arsenal nuclear, lo que convierte al país de los zares una amenaza de primer nivel para el sistema internacional.
[59] En este aspecto, la EDN cita al sistema internacional como *post-WWII,* o lo que es lo mismo, fruto del fin de la Segunda Guerra Mundial. A juicio del que escribe, esta calificación es errónea, puesto que el sistema que China y Rusia desean subvertir no es el sistema bipolar, sino el sistema unipolar surgido tras el fin de la Guerra Fría.

Tras la amenaza principal de las potencias revisionistas, el documento introduce a los «Estados-canalla»[60] como la siguiente preocupación. Al igual que su homóloga de 2008, la EDN actual apunta a Corea del Norte y a Irán como principales agentes desestabilizadores de sus respectivas regiones.

El caso norcoreano es el que, *a priori*, parece tener una más pronta resolución. Tras la firma del acuerdo entre el presidente Trump y el líder norcoreano Kim Jong-un[61], el fin de la grave tensión inicial del conflicto, al comienzo de la presidencia de Donald Trump, se antoja cercano. Hasta la firma de dicho acuerdo, Corea del Norte se encontraba desarrollando misiles balísticos intercontinentales (Hwasong-15 y el Marte-15) con 13.000 kilómetros de alcance, capaces de alcanzar suelo estadounidense. En diversas ocasiones, Mattis ha señalado que la anterior Administración estadounidense les advirtió que sería la primera crisis a resolver. Muestra de ello es que el primer viaje oficial del general fue a Tokio y a Seúl.

A pesar de la aparente sintonía entre ambos líderes, es demasiado pronto para poder confirmar la buena voluntad del líder norcoreano. Si fuese confirmada dicha voluntad, no cabe duda de que la Administración se habría apuntado un gran tanto. En apenas dos años, se habría revertido casi por completo uno de los conflictos latentes más antiguos. Pero, además, si el acuerdo fructifica, significaría un cambio en el equilibrio de poder en la región. China perdería influencia en un país vecino y declinaría la balanza en favor de EE. UU. así como fortalecería el cinturón marítimo que ya encorseta al país más poblado del mundo[62].

En relación a Irán, se destaca que «está compitiendo por la hegemonía regional —contra Arabia Saudí—, patrocinando actividades terroristas —como Hezbolá en Siria y Líbano o a los rebeldes hutíes en Yemen— y desarrollando su programa de misiles»[63]. Al contrario que Corea del Norte, parece que las relaciones entre el país persa y Estados

[60] Término utilizado ya en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, p. 13.
[61] Para más información sobre el acuerdo, disponible en: http://www.rtve.es/noticias/20180612/cumbre-trump-kim-jong-singapur-corea-del-norte-desnuclearizacion/1749380.shtml.
[62] Dicho cinturón va desde la península de Corea hasta Vietnam. Incluye a países como Japón, Taiwán y Filipinas.
[63] «Is competing with its neighbors, asserting an arc of influence and instability while vying for regional hegemony, using state-sponsored terrorist activities, a growing network of proxies, and its missile program to achieve its objectives». *EDN* 2018, p. 2.

Unidos no tienen visos de mejora en el corto y medio plazo[64]. Esto convierte a Irán en la amenaza más preocupante tras China y Rusia.

Tras la revocación del acuerdo, la Administración Trump ha vuelto a la casilla de salida. Conocedor de las debilidades de la economía persa, el Gobierno estadounidense ha tomado la decisión de no ratificar el acuerdo elaborado por la anterior Administración. Esta decisión, ha sacado a la luz la divergencia existente en Occidente. Mientras que EE. UU. se retira del acuerdo, la Unión Europea (UE) continúa en él. Ambos actores tienen una visión diferente sobre los efectos del acuerdo. Para EE. UU., no posee las suficientes garantías que aseguren que Irán jamás volverá a reactivar su programa nuclear militar. Para la UE, en cambio, dicho acuerdo permitirá al país persa desarrollar su economía y reducirá la animadversión del régimen iraní hacia Occidente. Esta divergencia sitúa a la UE ante una oportunidad de oro para demostrar su relevancia como actor global. No obstante, para ello, deberá redoblar sus esfuerzos en materia de seguridad y defensa, amén de profundizar en el proceso de unificación de criterios en su política exterior.

Estas dos amenazas, potencias revisionistas y «Estados-canalla», utilizan todas las dimensiones del poder para acabar con la hegemonía estadounidense. Para poder contrarrestar esto, Mattis asevera que EE. UU. debe utilizar, tanto su poder de intimidación —poder duro, básicamente—, como su poder de inspiración —poder blando[65].

Una de las claves que se desprenden del documento es la necesidad de adaptarse a un panorama en constante cambio. La tecnología ha cambiado el campo de batalla, difuminándolo, extendiendo la «niebla de guerra» por todo el globo. En este aspecto, Mattis destaca el papel clave de algunos Estados, quienes son los «principales actores de la escena global»[66].

[64] En esa misma entrevista, Mattis explica el plan iraní para matar al embajador de Arabia Saudí en Washington en un restaurante en Georgetown.
[65] Con esta afirmación Mattis sigue a Joseph Nye Jr, en tanto que este señala que «Ignorar el papel de la fuerza y la importancia de la seguridad sería como ignorar el oxígeno. En circunstancias normales, el oxígeno es abundante y le prestamos poca atención. Pero cuando esas condiciones cambian y empezamos a echarlo de menos, no podemos pensar en otra cosa. Véase en NYE Jr., Joseph. *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus 2003.
[66] «States are the principal actors on the global stage». *EDN* 2018, p. 3. Esta sentencia confirma la influencia de la escuela realista clásica en la actual Administración estadounidense. A continuación, apenas dedica un párrafo para describir el papel de los actores no estatales en el plano internacional.

Otra de las frases más contundentes, y que reafirman la visión realista que destila el documento, consiste en afirmar que «es innegable que la patria —estadounidense— no es un refugio seguro. Estados Unidos es un objetivo»[67]. Tal y como ya señalaba la anterior EDN, la idea de la invulnerabilidad estadounidense quedó enterrada entre los escombros del *World Trade Center*. Sin lugar a dudas, la superpotencia es consciente de sus límites.

Tras detallar las principales amenazas a las que se enfrenta Estados Unidos, el documento continúa con los objetivos del Departamento de Defensa, cuyas líneas directrices son:

- Defender la patria.
- Continuar como la potencia militar predominante en el mundo.
- Asegurar que los balances de poder son favorables a EE. UU.
- Fomentar un orden internacional que proporcione seguridad y prosperidad.

En este sentido, EE. UU. debe tener como prioridad la competición estratégica con China y Rusia, para lo que es necesario una continua inversión. Además, el Departamento continuará la lucha contra los «Estados-canalla» y los grupos terroristas.

Siguiendo los postulados de Morgenthau, la EDN señala que esta competición con las «potencias revisionistas» requerirá la «integración de múltiples elementos del poder nacional, diplomacia, información, economía, inteligencia, la aplicación de la Ley y el poder militar»[68]. Para ello, EE. UU. debe ser «estratégicamente predecible, pero impredecible en el plano operacional». Esta locución resume la posición internacional de EE. UU.: dar a conocer sus objetivos estratégicos —y sus líneas rojas—, pero manteniendo la incógnita sobre el proceder concreto con el que responderá a una acción determinada. Esto es, conservar la ventaja de la sorpresa, evitando que el competidor pueda desarrollar una contraestrategia efectiva.

[67] «It is now undeniable that the homeland is no longer a sanctuary. America is a target». *EDN* 2018, p. 3.
[68] «A long-term strategic competition requires the seamless integration of multiple elements of national power—diplomacy, information, economics, finance, intelligence, law enforcement, and military». *EDN* 2018, p. 4. Esta frase es casi una copia de la clasificación sobre los factores que forman el poder nacional que realiza Hans Morgenthau. Consultar: MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf 1948, pp, 80-105.

Para poder conservar la ventaja de la sorpresa sobre sus rivales, EE. UU. debe extender el espacio de competición a aquellos ámbitos donde sea superior a ellos. Para hacerlo posible, el Departamento de Defensa focaliza su atención en tres líneas de esfuerzo:

I. Construir una fuerza más letal. «El camino para prevenir la guerra es estar preparado para ganarla»[69]. Siguiendo la pauta de la ESN del presidente Trump «paz a través de la fuerza», las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para detener una agresión en tres zonas clave: Indo-Pacífico (contra China), Europa (contra Rusia), y Oriente Medio (contra Irán). Además, el Departamento priorizará la modernización de capacidades clave, como la renovación de la triada nuclear, y la inversión en la ciberdefensa[70]. Otro de los pilares necesarios dentro de esta línea de actuación es la atracción del talento. Para el Departamento de Defensa es vital mejorar la cooperación público-privada, lo que permitirá que se aporten habilidades específicas y cruciales para el Departamento desde el mundo civil.

II. Reforzar las alianzas y atraer más socios[71]. En esta línea de esfuerzo, el Departamento de Defensa tiene como prioridades:

- Expandir y fortalecer las alianzas en la región Indo-Pacífico.
- Fortalecer la OTAN. En este apartado, Mattis señala que es necesario acabar con la amenaza terrorista y la injerencia rusa, pero añade: «Esperamos que nuestros aliados europeos cumplan sus compromisos de incrementar su gasto en defensa para reforzar la alianza»[72].
- Formar alianzas duraderas en Oriente Medio[73] con el objetivo de evitar que la región se convierta en un refugio para terroristas y que no sea dominado por ninguna potencia hostil a EE. UU.
- Mantener la estabilidad en el hemisferio Occidental.

[69] «The surest way to prevent war is to be prepared to win one». *EDN* 2018, p. 5.
[70] En este epígrafe el documento pone el énfasis en la necesidad de crear un «modelo operacional global» que prime la versatilidad, adaptación y la flexibilidad de las Fuerzas Armadas a un entorno de seguridad volátil.
[71] «Las naciones sin aliados no sobreviven. Nuestra mayor ventaja son nuestros aliados», declaración del secretario Mattis en *Defending the Nation with… Op. cit.,* min. 33:40.
[72] «We expect our European allies to fulfill their commitments to increase defense and modernization spending to bolser the alliance». *EDN* 2018, p. 9.
[73] Durante la Administración Obama se pasó de contar con 50 países a 39. En la actualidad, son 41, entre las que se encuentran dos naciones musulmanas. *Defending the Nation with… Op. cit.,* min. 35.

- Apoyar asociaciones para hacer frente a las amenazas terroristas en África, trabajando con socios locales y con la UE, principalmente.

III. Reformar las prácticas de negocios del Pentágono. A propuesta del secretario de Defensa, el Departamento que él mismo dirige, va a ser auditado por primera vez en 70 años[74]. Con un presupuesto de 700 billones[75] de dólares, tras el aumento de cerca de 61.000 millones de 2018. Por sí solo el Pentágono ocuparía el nada desdeñable puesto número 17 de economía mundial. Así las cosas, se torna imperativo la reforma del Departamento de Defensa, con el objetivo de que la responsabilidad y la eficiencia sean las máximas que rijan el Pentágono.

Estrategia Nacional Antiterrorista

El último documento oficial publicado por la Administración Trump es la *Estrategia Nacional Antiterrorista*[76]. Tras una primera aproximación, podemos destacar las grandes similitudes con la EDN publicada en febrero. Ya en la introducción, el presidente Trump señala la conexión entre los grupos terroristas y los Estados que los «patrocinan». Esta declaración va en la misma línea de lo afirmado en la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017[77]. Por tanto, pese a la intención de aportar un «nuevo enfoque» en la lucha contra el terrorismo, las recetas que en él se describen son las mismas que en su día fueron prescritas por la *Estrategia Antiterrorista* de 2011.

No obstante, a modo de resumen podemos apuntar varios comentarios genuinos de la *Estrategia Antiterrorista* actual:

En primer lugar, podemos detectar cierta confusión a la hora de asociar los grupos terroristas de alcance global con la red patrocinada por Irán. El terrorismo patrocinado o apoyado por el país de los ayatolás es de alcance regional, fundamentalmente. Hezbolá, por ejemplo, es una clara amenaza para Israel y Arabia Saudí, pero no afecta

[74] *Defending the Nation with… Op. cit.,* min. 35:40.
[75] Americanos 700.000 millones. Este hecho se debe a la diferencia entre billones en Estados Unidos y en Europa, siendo en esta una cifra con un 0 más.
[76] Publicada en octubre de 2018. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf.
[77] Publicada en diciembre de 2017. Para un análisis detallado de la misma: TORRES SOSPEDRA, Jorge. *La Estrategia de Seguridad Nacional de Trump: ¿reforma o revolución?* Asociación Areté, 27 de junio de 2018. Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/594a1b1ce6f2e1b67d763d70/t/5b335fa9575d1f26aa1d1fb3/1530093482286/PP22+-+La+estrategia+de+seguridad+nacional+de+Trump.+%C2%BFReforma+o+Revolucio%CC%81n%3F.pdf

directamente a la seguridad y el territorio estadounidense. En este sentido, podemos afirmar que Irán con acierto ha evitado utilizar a «sus peones» para atacar directamente blanco estadounidense, aunque posiblemente sí a sus agentes intermediarios.

En segundo lugar, en el documento se señala a los grupos radicales islamistas como los principales enemigos —en materia contraterrorista. Pero va más allá, y concreta el foco de la amenaza a aquellos grupos que «persigan realizar ataques de alcance global»[78]. Esto puede chocar con lo expuesto en el párrafo anterior. Sin embargo, el documento reafirma la conexión entre el terrorismo global y el país persa. Justo la siguiente oración hace mención expresa al citado país[79].

En tercer lugar, resulta interesante comentar la mención del concepto de resiliencia. Como la cuasi totalidad de los documentos oficiales, la *Estrategia Antiterrorista* hace especial hincapié a la necesidad de que la sociedad estadounidense refuerce su capacidad de sobreponerse a cualquier ataque. Por supuesto, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 supusieron una verdadera prueba de fuego a dicha capacidad. Además, y siguiendo el pensamiento que predomina en la actual Administración estadounidense, la posibilidad de recibir un ataque es real y, por tanto, es vital sobreponerse a cualquier adversidad en el menor tiempo posible.

Por último, el documento añade otra novedad interesante: la ampliación del concepto «territorio nacional». El nuevo enfoque del concepto supone ir más allá de la frontera en la persecución de los enemigos que buscan usar la violencia contra Estados Unidos[80].

En resumen, esta Estrategia supone una reafirmación de los principios rectores ya enunciados por la Administración Trump tanto en la ESN como en la EDN.

[78] «Our principal terrorist enemies are radical Islamist terrorist groups that seek to conduct attacks globally…». *National Strategy for Counterterrorism*, p. I.
[79] «We continue to face threats from Iran, the most prominent state sponsor of terrorism, through its global network of operatives and its ongoing support to an array of terrorist groups». *National Strategy for Counterterrorism*, p. I.
[80] «This strategy differs from previous strategies in that it adopts a more agile and expansive approach that addresses the full spectrum of terrorist threats to the United States, including our enemies overseas and the people they seek to influence and mobilize to violence in the United States». *National Strategy for Counterterrorism,* p. 2.

Conclusiones

Como hemos comprobado, en la década que dista entre la *Estrategia Antiterrorista* actual, la *Estrategia de Defensa Nacional* vigente y la elaborada por el secretario Gates en 2008, se han producido importantes cambios. Cabe destacar, entre otros, los siguientes:

1. El terrorismo deja de ser la prioridad. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las sucesivas administraciones estadounidenses han señalado al terrorismo como la principal amenaza de la nación. Sin embargo, la actual EDN señala que es la competición por el poder entre grandes potencias el reto prioritario al que se enfrenta la Administración del presidente Trump. Este punto se torna evidente en el hecho de que la *Estrategia Antiterrorista* ha sido el último documento en publicarse, casi dos años después de la entrada de la nueva Administración.
2. El retorno de los Estados. Relacionado con lo anterior, la EDN contempla a los Estados como los principales actores en el ámbito internacional y apenas cita a los grupos terroristas y demás actores no estatales (ANE). Esto supone un giro de 180 grados en el seno del Departamento de Defensa, ya que en la EDN de 2008 la principal amenaza a la que se debía enfrentar EE. UU. eran las redes transnacionales extremistas y relegaba a las potencias estatales al tercer lugar. Por tanto, ambas EDN contemplan las mismas amenazas, pero no las sitúan en el mismo rango.

No obstante, a pesar de estos cambios, existen varios puntos en común entre los documentos:

I. Todos tienen como objetivo fundamental proteger la nación y mantener la preeminencia global de EE. UU. Este hecho es trascendental para comprender la idiosincrasia estadounidense. Como señala Paul Pillar, la EDN y el resto de documentos oficiales (ESN, NPR[81]) son una mezcla del liderazgo político y las burocracias de los departamentos[82]. Por tanto, cabe poco margen para un gran cambio en la visión oficial sobre el papel de EE. UU. en el mundo. En este sentido, podemos afirmar que la EDN es menos «trumpista» que la *Estrategia de Seguridad Nacional* de 2017 y la *Estrategia Antiterrorista*. Ejemplo de ello es la ausencia total del término «América primero». Además, se deja claro que EE. UU.

[81] *Nuclear Posture Review*.
[82] PILLAR, Paul R. *Unipolar Strategy in a Multipolar World*. The National Interest, March 3, 2018.

se mantiene decidido a «mantener un orden internacional libre y abierto»[83]. Este matiz es un claro exponente del nivel de cohesión y coherencia que mantiene el Departamento de Defensa pese a los cambios que se produzcan en la Casa Blanca.

II. En segundo lugar, ambas EDN señalan las mismas amenazas para EE. UU., a pesar de que difieren en la priorización que dan a cada una de ellas. Sendos documentos destacan a los «Estados-canalla» (Corea del Norte e Irán), a las grandes potencias (China y Rusia) y a los grupos terroristas como principales desafíos para la seguridad estadounidense. Una vez más, se demuestra la coherencia a la hora de señalar los objetivos en política internacional, siempre con el interés nacional como meta.

En suma, la *Estrategia de Defensa Nacional* de 2018 supone un «giro realista» en las tesis mantenidas por el Departamento de Defensa en 2008. Como he intentado destacar a lo largo de todo el documento, la EDN vigente sigue el marco teórico establecido por autores pertenecientes a la escuela realista, especialmente a las hipótesis mantenidas por el especialista Robert Kagan. Si leemos toda su obra, en especial su libro *El retorno de la historia y el fin de los sueños*[84] comprobaremos la similitud con el documento elaborado por el Departamento de Defensa. Uno de los grandes parecidos[85] entre ambos textos es la desmitificación de la falacia kantiana de la «paz perpetua»[86], de la que autores como el propio Fukuyama se hicieron eco[87]. Kagan critica que dicha visión «no sea capaz de reconocer que el progreso no es inevitable…»[88] y apunta que el orden liberal internacional es fruto de las victorias en la Segunda Guerra Mundial y la Guerra

[83] GLICKMAN, Gabriel. *Back to the future: the potential of Great-Power conflict*. The National Interest, February 12, 2018.
[84] KAGAN, Robert. *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. Madrid: Taurus 2008.
[85] Amén de otros ya señaladas anteriormente, como el uso del concepto de «potencias revisionistas».
[86] KANT, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Akal 2012. En su obra, Kant postula un orden internacional que favorezca la paz. Dicho modelo estaría basado en repúblicas democráticas que asumiesen las disposiciones naturales antagónicas del hombre. Es decir, su insociable sociabilidad que hace al hombre inclinarse hacia el conflicto. No obstante, Kant cree que es posible evitar dicha naturaleza mediante un marco jurídico, algo que ha generado multitud de debates sobre si es factible o no encorsetar la propia naturaleza del ser humano.
[87] FUKUYAMA, Francis. *The End of History?* National Interest, 1989. En su obra, el autor señala que, tras la derrota del comunismo, la humanidad había llegado a la cúspide de su desarrollo. En ese momento, sin ningún otro rival, el modelo democrático occidental se extendería por el resto del mundo y la «paz perpetua» reinaría en el mundo.
[88] KAGAN, Robert. *El retorno… Op. cit.*, p. 159.

Fría. Así mismo, añade la siguiente expresión que contiene en sí el pensamiento estratégico plasmado en la *Estrategia de Defensa Nacional* actual:

«Pero esas victorias no fueron inevitables y no tiene por qué ser duraderas. Actualmente, el resurgir de grandes potencias autocráticas —Rusia y China—, conjuntamente con las fuerzas reaccionarias del radicalismo islamista —grupos terroristas e Irán—, ha debilitado ese orden y amenaza con debilitarlo aún más en los próximos años o decenios»[89].

Y concluye su libro una vez más, con una reflexión inquietante y que nos sorprende y que traemos necesariamente a colación por su actualidad y vigencia: «Reinhold Niebuhr, que siempre alertó de las ambiciones de Estados Unidos y de su excesiva fe en su propio poder, también creía, con una fe y una ambición propias, que el problema mundial no puede resolverse si Estados Unidos no acepta toda su cuota de responsabilidad para resolverlo»[90].

Y continúa: «hoy Estados Unidos comparte esa responsabilidad con el resto del mundo democrático, que es infinitamente más fuerte que al final de la Segunda Guerra Mundial. El futuro orden internacional será establecido por aquellos que tengan el poder y la voluntad colectiva de darle forma. La cuestión es si las democracias liberales del mundo volverán a estar a la altura de ese reto»[91].

Al contrario que la anterior Administración más proclive a las tesis idealistas[92], el Ejecutivo actual opta por evitar utopías y enfrentar la realidad geopolítica desde una perspectiva realista clásica.Ahora resta saber si el resto del mundo libre asume el desafío.

*Jorge Torres Sospedra**
Investigador, Asociación Areté

[89] Ibídem, p. 160.
[90] NIEBUHR, Reinhold. *American Power and World Responsibility*. Christianity and Crisis, 1943. Disponible en: http://providencemag.com/wp-content/uploads/American-Power-and-World-Responsibility.pdf.
[91] KAGAN, Robert. *El retorno… Op. cit.,* p. 160-161.
[92] Convencida de que «el arco del universo moral es largo, pero se inclina hacia la justicia» postura criticada por ambos lados del espectro político. Citada por Obama, dicha frase fue tomada de Martin Luther King Jr., y que este tomó a su vez de un clérigo del s. XIX llamado Thedore Parker. No obstante, fue criticada por ambas partes del espectro político. Autores como el recientemente fallecido Charles Krauthammer que escribió que «la retirada del poder americano no ha traído nada más que caos geopolítico y un inmenso sufrimiento humano (en Siria)», o por académicos progresistas como Shadi Hamid, en *Obama and the limits of Fact-Based Foreign Policy*. The Atlantic, January 18, 2017. Ambas opiniones citadas en GLICKMAN, Gabriel. *Back… Op. cit*.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

02/2019 10 de enero de 2019

*Mª Dolores Albiac Murillo**

El éxodo centroamericano

El éxodo centroamericano

Resumen:

La imprevista y dramática caravana de unos siete mil centroamericanos, que terminó en la frontera de EE. UU. tras recorrer unos 4.000 km, es una pequeña proporción de la emigración habitual. La caravana destapó la inestabilidad de Centroamérica, puso en jaque a México –en plena transición presidencial– y a Estados Unidos –en medio de la campaña electoral de las legislativas–. La migración regional evolucionó de interior a exterior, con picos según la inestabilidad o los desastres. Los recientes pactos mundiales sobre migración y refugiados son un marco de cooperación frente al desafío de los 258 millones de personas que abandonaron sus hogares en 2018. En ese contexto se acordó el primer plan migratorio entre México y Centroamérica, con apoyo de un EE. UU., donde el presidente ha convertido esta caravana y la migración hispana en asunto clave de política doméstica

Palabras clave:

Migración, caravana, Centroamérica, inestabilidad, México, EE. UU., pactos.

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

Mª Dolores Albiac Murillo

The Central American exodus

Abstract:

The dramatic and unexpected Central American caravan, with about 7 thousand people, and who end in USA border after walk 4 thousands Km, it´s only an small percentage of the usual migration. The caravan show the Central America instability, was a threat for a Mexico involved in his presidential transition and for a USA in the middle of the legislative election. The regional migration was an inside phenomenon who changed to external once in instability and disasters. The recent Global Migration and Refugees Agreements are cooperation frame for the challenge of 258 million who leave their homes in 2018. In this context, México and Central America agree in a migration plan with the USA support, never the less the USA President turn this caravan and Hispanic migration in a crucial domestic issue.

Keywords:

Migration, Caravan, Central America, Instability, Mexico, USA, Pact.

Introducción

La caravana de centroamericanos que terminó en la frontera de EE. UU., tras recorrer unos 4.000 kilómetros, aunque imprevista y dramática, suma menos emigrantes y tragedias que las ocurridas a lo largo del pasado año. Por lo repentino y masivo, la caravana destapó la inestabilidad de Centroamérica, puso en jaque a México —en plena transición presidencial— y a EE. UU. —donde se usó con profusión en la campaña electoral de las legislativas—.

Estos flujos repentinos, al igual que la oleada de refugiados sirios que cruzaron el Mediterráneo desde Turquía en 2015, difuminan cómo son los desplazamientos habituales y cómo prevenirlos y gestionarlos. Los recientes pactos mundiales sobre migración[1] y refugiados[2] son un primer intento internacional de cooperación frente al desafío de los 258 millones de personas que abandonaron sus hogares en 2018 por el hambre, los desastres o la guerra —incluidos los 65,6 millones de refugiados[3]—.

La caravana en América Central: antecedentes y medidas

Cómo empezó y precedentes

Tras debates en una radio local y a través de las redes sociales, unos 700 jóvenes se citaron el sábado 12 de octubre en el centro de San Pedro Sula —la segunda ciudad hondureña y capital económica del país— con la intención de emigrar juntos a EE. UU. Al día siguiente eran el doble, incluidas familias, que emprendieron una marcha a la que se fueron sumando decenas de personas antes de llegar a Guatemala. Cuando dos semanas después llegaron al río Suchiate en la frontera con México, eran ya alrededor de 4.000, incluidos guatemaltecos y salvadoreños. Al llegar a la frontera de Tijuana, 4.000 kilómetros después, sumaron al menos 7.000.

No era la primera vez que ocurría algo así, pues entre marzo y abril pasado surgió una primera caravana, llamada la «viacrucis del migrantes» que, menos numerosa y con menor seguimiento, atravesó los dos países pero, ante las amenazas de las autoridades

[1] «Pacto Mundial por la Migración Segura, Ordenada y Regular», auspiciado por Naciones Unidas, y adoptado por 165 países los días 10 y 11 de diciembre en Marrakech (Marruecos), tras 18 meses de consultas lideradas por (OIM). Disponible en: http://www.un.org/es/conf/migration/.
[2] Pacto Mundial sobre Refugiados, adoptado por 181 países en la Asamblea General de Naciones Unidas el 17 de diciembre en Nueva York. Disponible en: https://news.un.org/es/story/2018/12/1448171.
[3] Datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), informe 2018, y datos de 2016 del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la cita de diciembre 2018 ONU.

estadounidenses y mexicanas, se disolvieron en grupos más pequeños para pasar desapercibidos hasta su destino. Fue un primer intento de sortear en grupo los sobornos y extorsiones de los llamados «coyotes» y agentes, e incluso el asesinato, el secuestro, el trabajo forzoso, o el reclutamiento de bandas criminales.

El presidente de EE. UU., Donald Trump, fue expeditivo en sus declaraciones y aprovechó para reiterar su propuesta de construir un muro. Los contactos entre los secretarios de Estado de EEUU. y México se intensificaron, y el vicepresidente, Mike Pence, viajó a América Central para reunirse con los presidentes del llamado «triángulo norte» —Guatemala, Honduras y El Salvador—, origen de los emigrantes. Justo el día antes de formarse esta última caravana, tenía lugar la II Conferencia para la Prosperidad y Seguridad de Centroamérica, donde más que hablar de desarrollo, se pidió a los mandatarios «reforzar su estrategia para contener la migración irregular».

El flujo habitual es más masivo

De hecho, esta caravana sorprende por lo imprevista, numerosa y porque la componen muchas familias completas -—inusual en la migración regular—, pero el flujo cotidiano y disperso ha sido mucho mayor el resto del año, de 100.219 hasta septiembre en la frontera sur de México, 6.000 mil más que el año anterior; 186.000 fueron en 2016; 12.000 menos que un año antes, el año récord, tras los 119.000 de 2014, y todo un boom en comparación con los 86.000 de 2013, según las cifras del Instituto Mexicano de Migración.

Las detenciones se saldaron con otras tantas deportaciones —una media de 411 detenciones al día y 354 expulsiones entre los años 2013 y 2016[4]—, y salvo por unos 4.000 solicitantes de asilo al año, las cifras han convertido a México de ser un país de emigración a ser receptor de migración. Y esto no solo por causa de los centroamericanos, sino porque desde la crisis de 2008 el número de mexicanos que retorna de EE. UU. es mayor que el de quienes buscan migrar.

Primeras medidas

En todo caso, el aumento de las detenciones de indocumentados al sur de México, no solo corresponden a más llegadas, sino también al refuerzo de la frontera tras los contactos mantenidos entre los gobiernos de ambos países y al programa azteca

[4] Unidad de Política Migratoria de la Presidencia del Gobierno de México.

«Programa Frontera Sur», al estilo «Estado tapón» en que se trasformó Turquía respecto a Europa.

A pesar del cambio, las llegadas a la frontera sur de EE. UU. también aumentaron incluso en los últimos años con Trump en la Presidencia con sus diatribas contra los emigrantes y la supresión de todas las vías de regularización. En un mes récord, el pasado septiembre llegaron 16.600, mientras que en todo el año pasado sumaron 107.000, frente a los 77.800 de 2016.

La anterior crisis: los menores no acompañados

El refuerzo fronterizo en México se produjo tras el repunte migratorio de ese 2015 y de otra crisis: el extraordinario aumento de menores no acompañados de un familiar que ese año ascendieron a 37.000, cuando cinco años antes eran diez veces menos, apenas 4.000[5]. También el entonces presidente de EE. UU., Barack Obama, multiplicó los contactos con el Gobierno mexicano que, a la luz de las detenciones, dieron algún resultado en contener el flujo, aunque no tanto en promover un sistema de asistencia humanitaria y migratoria.

Asimismo, designó a su vicepresidente, Joe Biden, para contactos estables con los tres Gobiernos centroamericanos que empezaron a coordinar la información migratoria y los criterios de visados en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA)[6]. Algunas medidas se tomaron para controlar los viajes por la región de niños solos —sin un familiar a cargo—, y se ampliaron las posibilidades legales de reunificación familiar, pues esos menores son hijos de quienes emigraron antes, que en cuanto tienen una situación estable, pagan a los «coyotes»[7] ante la imposibilidad de salir del país durante el periodo de arraigo.

El trasfondo

Los gobiernos de América Central suelen poner por delante las abultadas y fundadas denuncias por el trato y la violación de los más elementales derechos que sufren muchos emigrantes a su paso por México y en la frontera de EE. UU. Pero la lenta reacción de

[5] Datos de la Secretaría de la Gobernación citados por el periódico, *La Jornada,* 31 julio 2016.
[6] El SICA (http://www.sica.int) no tiene la migración entre el medio centenar de temas de integración; si consignan los foros organizados ese año y los posteriores encuentros para coordinar y unificar criterios sobre visas, circulación regional, etc. Disponible en: goo.gl/F7YZG5.
[7] Traficantes de personas que actúan en la frontera entre EE. UU. y México.

las autoridades en esta crisis y en las anteriores, a remolque de las iniciativas de EE. UU., de México o ambos, ya dice mucho de cuál es la situación.

Hay razones coyunturales, de inestabilidad, impotencia y descontento generalizado que explican la inacción; y también un trasfondo más profundo. Antes se fomentaba y siempre se negaba el fenómeno migratorio (aunque los «coyotes» se anunciaban en los periódicos), ahora se exalta, pero se mira para otro lado cuando EE. UU. o México reclaman medidas, pues las remesas[8] de los migrantes representan el principal ingreso de divisas -—superior a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)—.

Es más, las autoridades de América Central reclaman por el trato que reciben sus nacionales en el tránsito y también enfrentan en casa esas denuncias, pero más que motivar acciones regionales conjuntas —como mejorar la protección consular común—, suelen hacer oídos sordos por las implicaciones diplomáticas que acarrean y porque no dan votos. De todos modos, esas actitudes también han sido habituales en la relación de México con EE. UU., hasta el punto de que esta caravana colocó al país azteca ante su propio espejo.

Hay además otra cara igual de amarga: la gestión de las deportaciones. Con repuntes muy masivos a mitad de los noventa y también desde esta segunda década del siglo, un asunto sobre el que no ha habido políticas específicas de reinserción. Más allá de la inacción de los gobiernos de la región, las condiciones de deportación que practican las autoridades norteamericanas no ayudan: llegan de golpe en avión sin referencias de antecedentes —mezclados los sin papeles con los detenidos e incluso condenados en EE. UU., sea por una multa de tráfico o por homicidio—.

El actual intento de un plan regional

Respecto a la caravana en curso, las reacciones han sido lentas, más allá del uso electoral en las legislativas norteamericanas. Aunque el presidente Donald Trump, clamó por medidas inmediatas para pararla, solo tras la amenaza de cortar las ayudas económicas de EE. UU., se reunieron los presidentes de Honduras y Guatemala. Las autoridades mexicanas, con un Gobierno en sus últimos días de mandato y uno nuevo enviando mensajes mediante gestos, reforzaron el contingente de la frontera e intentaron frenarlos en un puente, pero tras 48 horas repleto de gente, varios forcejeos y gran

[8] Los envíos de ahorros de los emigrantes a sus familias en los países de origen sumaron 450.000 millones de dólares en 2017, tres veces más que la Ayuda Oficial al Desarrollo, según la OIM.

polémica en los medios, decidieron «acompañar», vigilar su recorrido y mantenerlos juntos.

Finalmente, los Gobiernos de los tres países centroamericanos, bajo el auspicio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con su secretaria, Alicia Bárcenas, al frente, analizaron el fenómeno para hacer una propuesta integral de prevención, acompañamiento y gestión de esta migración; y lo presentaron junto al nuevo canciller de México, Marcelo Ebrard, en la reunión de diciembre en Marrakech para el Pacto Migratorio. Un plan de desarrollo de la frontera sur de México —con los Estados más pobres de la Federación—, y del triángulo norte centroamericano, en el que EE. UU. mostró su apoyo tras contactos con la Administración mexicana.

Breve historia de los movimientos masivos en Centroamérica

«No queremos el sueño americano, huimos del infierno», dijo un emigrante de la caravana a su llegada a Tijuana en diciembre de este año. «¿A dónde va?», preguntamos a un campesino mayor en el camino de la cresta de la cordillera que parte América Central, entonces asolada por conflictos y guerras. Con la intención de subirlo al jeep hasta alguna población cercana, nos dejó de piedra al responder «a Estados Unidos», sabiendo que le quedaban meses para llegar a destino.

Una década después, tras el primer gran huracán que devastó media región a final de los noventa, un campesino muy parecido estaba enmudecido, a pesar de que veía a su hija por vez primera en años, gracias a una cámara y gran pantalla de alta definición en una video-conferencia que una empresa internacional facilitó para que los centroamericanos emigrantes en California (EE. UU.) pudieran comunicarse con sus parientes de la región. Aunque su hija lloraba de emoción al verlo sano y salvo, el mutismo del padre, que atribuimos al desconcierto por la tecnología, se debía a que su hija acunaba un niño del que no había tenido noticia.

Los tres momentos parecen protagonizados por el mismo campesino, pero muestran las diferentes motivaciones de los desplazamientos contemporáneos en América Central: las guerras en los ochenta, los desastres naturales a finales de los noventa y la inseguridad, el empobrecimiento y un creciente desgobierno esta segunda década del nuevo siglo. Las causas tienen relación directa con el modo y el lugar donde terminaron esos flujos humanos: con el retorno masivo tras los conflictos, con la parcial asimilación de los «migrantes climáticos» en otras zonas de sus países, de la región o de EE. UU.; y con la huida a EE. UU. en parte contenida o asimilada por México en el actual repunte de la violencia y el empobrecimiento.

Con todo, hay también una tolerancia histórica a la expulsión de población desde que se agotó el sistema tradicional de los desplazamientos temporales al interior de los países o en la región, usuales en la primera mitad del siglo XX en unas economías de monocultivo[9], con la alternancia del trabajo en las grandes obras de infraestructura —como el canal de Panamá, la construcción de la carretera Panamericana o las presas hidroeléctricas—.

[9] Antes añil, banana, algodón o palma, luego se amplió el café en los tres. Alrededor de ocho millones de personas se trasladaban de sur a norte en función de la cosecha a mitad de siglo pasado.

1/2018 Data | Migration data portal

CENTRAL AMERICA

Key migration statistics

Immigration & emigration

The total number of international migrants residing in the country or region (UN DESA, 2017)	**2.1 million**
International migrant stock as a percentage of the total population (UN DESA, 2017)	**1.2 %**
Proportion of female migrants of the international immigrant stock (UN DESA, 2017)	**49.9 %**
Total number of emigrants who have left the country (UN DESA, 2017)	**17.4 million**
Difference in the percentage of migrants in the total population between 2017 and 1995 (percentage points) (UN DESA, 2017)	**0.4 Percentage points**
Percentage of international migrants 19 years and younger living in the country (UN DESA, 2017)	**43.4 %**
Percentage of international migrants 65 years and older living in the country (UN DESA, 2017)	**6.1 %**

Integration & well-being

Unemployment gap (foreign-born minus natives) (OECD, 2016)	**0.5 percentage points**

Tabla 1: Datos de migración de Centro-América.
Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), informe 2018

OIM considera a México como parte de América Central, por eso estiman en 177,3 millones el total de población de la región, y sus 2,1 millones de migrantes el 1,2 % de la población.

Una América Central partida

Antes que nada, ¿por qué toda esta problemática se concentra en tres de los seis países de América Central?

Los que no emigran

Segregada de Colombia por el interés de EE. UU. en la construcción del canal, Panamá tiene escasa población y con el intenso y lucrativo paso interoceánico, además de centro financiero continental, es receptora de mano de obra.

Costa Rica por su parte disolvió sus Fuerzas Armadas en una revolución incruenta a mitad del siglo pasado y constituyó un Estado del bienestar con cohesión social lo que, junto a la estabilidad política alcanzada en el país, le convirtió en destino de inversiones, con lo que recibe inmigración procedente sobre todo de Nicaragua.

Sin los niveles de violencia delictiva de sus vecinos, los nicaragüenses emigran a Costa Rica por necesidades económicas o por razones políticas —los acomodados a EE. UU.—, anteriormente durante la dictadura de Somoza y la posterior revolución sandinista, ahora con la represión del Gobierno del presidente Daniel Ortega (unos 23.000 huidos pidieron asilo en Costa Rica desde abril pasado)[10].

El único territorio continental anglófono —colonia británica hasta 1981— que es Belice tiene poca población (16 por km²) en sus escasos 22.000 km² selváticos y costeros, por lo que también recibe migrantes.

El triángulo norte

Los tres países del triángulo norte, Guatemala, Honduras y El Salvador, tienen características comunes históricas y recientes, pero también diferencias. Fueron los territorios más poblados ya en la época colonial cuando toda la región era la capitanía general de Guatemala, donde fue más generalizado el sistema de monocultivo e incluso parte de sus élites económicas se emparentaban hasta bien entrado el siglo XX.

[10] ACNUR contabilizaba en julio 8.000 solicitudes de asilo y 15.000 más pendientes de atención.

A mitad del siglo pasado, la caída del precio de sus monocultivos y el cambio de economías agrarias a semi-industriales y de servicios, supuso una drástica reducción del empleo. El modelo de una abundante población campesina o indígena disponible para las cosechas que vivía durante el año de lo cobrado y de su huerta familiar, se quebró. El cambio incluyó episodios tan dramáticos como el golpe de Estado de 1954 en Guatemala contra el presidente electo, el militar Jacobo Arbenz, auspiciado por la *United Fruit Company* (el monopolio del banano en toda la costa Atlántica, gran multinacional en Guatemala y Honduras con sucursal en Costa Rica y que quebró en 1970 y se transformó en la *United Brands*).

Entre las diferencias, El Salvador es el único país latinoamericano con una gran densidad de población (304 habitantes por km²) en un territorio minúsculo (21.000 km²), y ha expulsado históricamente población hasta el punto de que más de uno de cada siete habitantes emigró a EE. UU.

Común a los tres países es la desigualdad y el empobrecimiento rural y de la periferia urbana (el 66 % de la población en Honduras, el 59 % en Guatemala y del 34 % en El Salvador vive por debajo de los umbrales de la pobreza).

También, tanto Guatemala como El Salvador padecieron cruentas guerras civiles con violencia larvada desde mitad de los setenta y guerra abierta hasta las paces negociadas a mediados de los noventa, que provocaron grandes desplazamientos —entre 2 y 3 millones—. Aunque la mayoría huyó dentro de su propio país o se refugió en los vecinos, fue entonces cuando empezaron las migraciones más numerosas a EE. UU., que recibieron un estatus temporal y renovable para residir.

En Honduras se sucedieron los gobiernos militares sin mayor rebelión hasta inicios de los ochenta cuando, ya con un gobierno civil electo, albergó a la fuerza irregular financiada por EE. UU. de «La Contra», que atacaba a la Nicaragua gobernada por los sandinistas[11]. La ausencia de conflicto generalizado y la ayuda internacional por acoger tanto a un millón de refugiados salvadoreños en la cordillera Oeste, como a «La Contra» en el sur, evitaron quizá las migraciones o solo se produjeron a pequeña escala.

[11] Los guerrilleros del frente sandinista derrotaron a la dictadura de Somoza en 1979, y tras un breve gobierno plural, el régimen pronto se militarizó y alineó con Cuba, y más con los ataques de «La Contra», hasta que a finales de los ochenta negoció en privado el fin de la confrontación al convocar elecciones libres que ganó la oposición al iniciarse los noventa.

La emigración hondureña comenzó al terminarse los conflictos de los países vecinos y repuntó a finales de siglo tras la devastación del huracán Mitch —que inundó un tercio del país—, cuando EE. UU. estableció un programa de acogida temporal para los afectados.

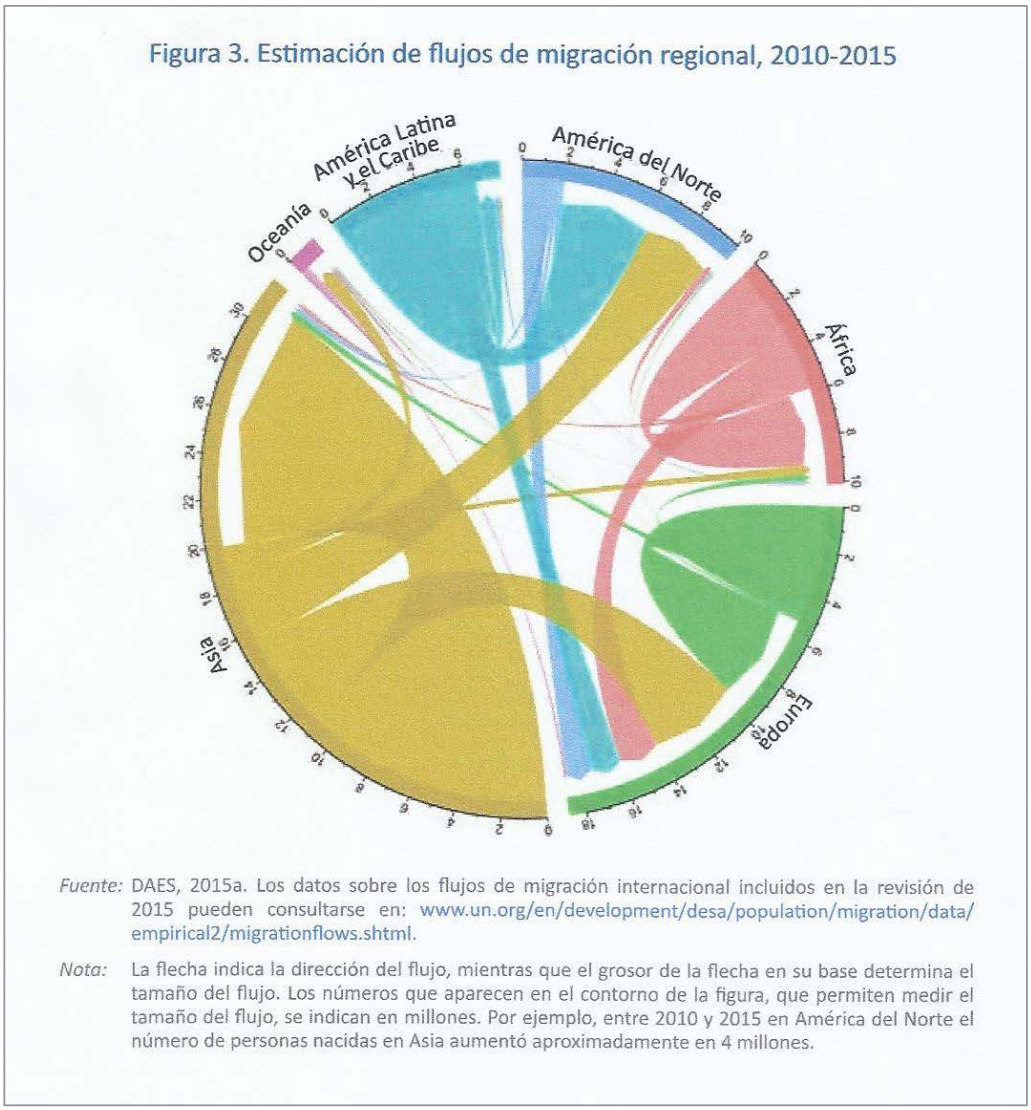


Figura 1: Comparativa de los movimientos migratorios en el mundo.
Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), informe 2018

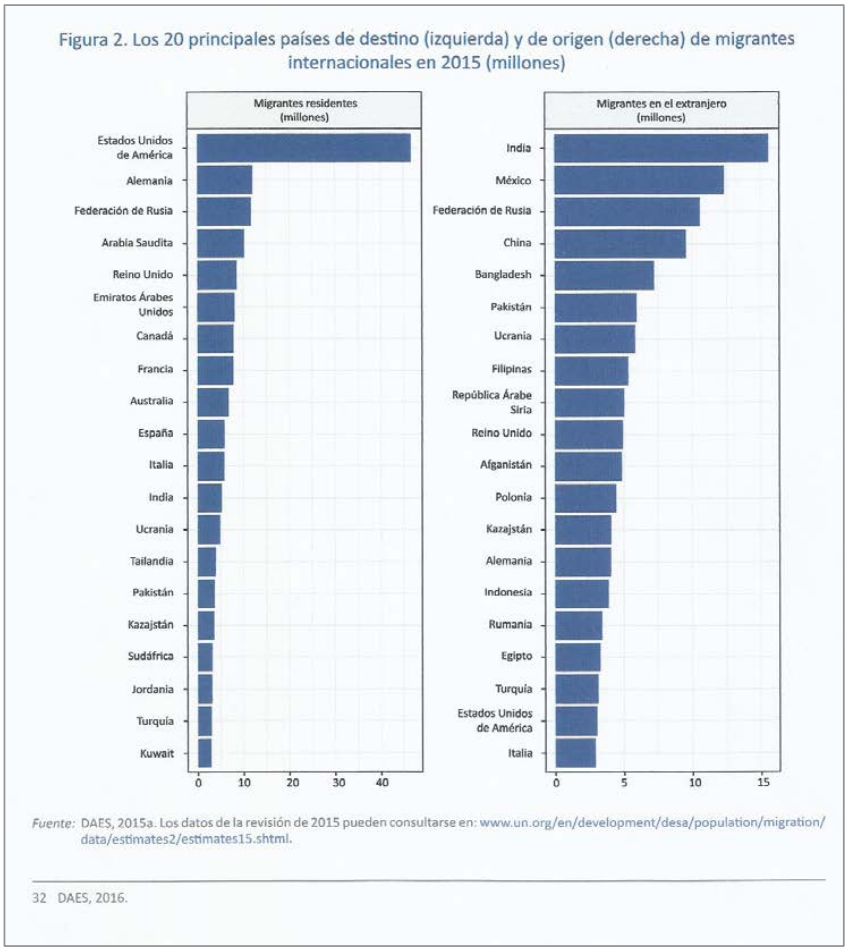


Figura 2: principales países de destino y de origen de los migrantes internacionales.
Fuente: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), informe 2018

Obsérvese que el principal país de origen de la migración es India, antes que México, al que siguen Rusia o China, y que en los países de destino, aparece EE. UU. muy en cabeza, entre otras cosas porque Europa no figura agregada, sino cada país por separado. Hay que resaltar también como en tercer y cuarto lugar aparecen Rusia y Arabia Saudita.

La violencia e inseguridad

Los antecedentes

El resultado dejado por las guerras y conflictos en media región consistió en la proliferación de muchas armas sin control alguno; unas instituciones judiciales débiles y desacostumbradas a impedir la impunidad; y unos cuerpos policiales militarizados y entrenados para el control y represión de la población, y no en la prevención e investigación científica de los delitos[12]. Y aunque los acuerdos de paz de El Salvador o de Guatemala sí incluyeron medidas de reinserción de los guerrilleros, o de los militares y policías desmovilizados, dejaron fuera planes para la generación futura.

Para completar este panorama, la deportación iniciada por EE. UU. a mitad de los noventa, que repatrió a El Salvador y Honduras a las violentas pandillas hispanas fundadas en Los Ángeles (California), las maras 13 y la Barrio 18, denominadas así por ser los nombres de las calles en las que crecieron. Y regresaban a un país que desconocían, pues habían crecido fuera de él. Ya entonces existía una primera generación en paz en el país, pero con pocas expectativas de empleo. Una población que si antes se enrolaban con facilidad en la guerrilla o el ejército, ahora no tenían ni dónde jugar al fútbol. El resultado fue el crecimiento exponencial de las maras en El Salvador, y más tarde en Honduras, dedicadas a la extorsión o al robo a pequeña escala, pero al poco tiempo subcontratadas por el crimen organizado para la protección, el tráfico o como sicarios.

El tercer factor fue el crimen organizado. Durante los conflictos creció en los muchos resquicios de ausencia de legalidad, como el tráfico de vehículos de lujo, la trata de personas y el narcotráfico. Pero se multiplicó cuando la guerra antinarcóticos, auspiciada por EE. UU. en Colombia, llegó al punto álgido a inicios de los noventa y los descabezados cárteles cambiaron el sistema de envío de cargamentos y blanqueo de dinero, por una forma más versátil, por etapas y en diferentes medios de transporte y lavado en Centroamérica y México.

[12] Aunque la policía salvadoreña fue disuelta y refundada con ex-guerrilleros, ex-soldados y civiles previo entrenamiento de la policía española, el aumento del crimen organizado, la ineficacia judicial y la escasa voluntad política de los gobiernos hizo que perdiera efectividad. En Guatemala solo recibieron cierto asesoramiento técnico de la Guardia Civil. No hubo ningún intento de profesionalización en Honduras.

La espiral de violencia actual

«Cinco de cada diez latinoamericanos percibe que la seguridad de su país se ha deteriorado. Hasta un 65 % ha dejado de salir de noche por la inseguridad, y un 13 % cambió de residencia por temor a ser víctima de un delito», afirmó un estudio especial de Naciones Unidas sobre seguridad ciudadana en la región[13], «la única donde la violencia letal aumentó, entre 2000-2010, un 12 %, con un millón de muertos en una década».

El triángulo norte de América Central ya estaba en cabeza en todos los ranquin: Honduras contabilizó más de 75 homicidios por 100.000 habitantes, un poco menos El Salvador; y Guatemala rondó los 30. Aunque las autoridades subrayan una tendencia decreciente, El Salvador logró bajar las cifras entre 2012 y 2013, pero creció hasta los 105 asesinatos por cada 100.000 habitantes en 2015[14]. En Honduras son ahora 59 por cada 100.000, pero aún es de las cifras más altas del mundo, con 14 asesinatos por día. También las tasas de feminicidios son las más elevadas de la región: en El Salvador con 10 mujeres asesinadas por cada 100.000, seguido de Honduras con casi seis[15].

Entre otras, el estudio constata dos peligrosas tendencias: la violencia afecta sobre todo a los jóvenes, con el doble de homicidios que la tasa media de la población; y la debilidad institucional favoreció la privatización de la seguridad. En muchos países los guardias privados son ya más numerosos que las propias policías, destacando el caso de Guatemala: sus 12.700.000 habitantes cuentan con 19.900 policías y con 120.000 agentes privados para proteger a quienes les contratan[16].

[13] «Seguridad Ciudadana con rostro humano». *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
[14] Base de datos del Banco Mundial.
[15] ONU Mujeres, *Informe Anual*.
[16] Ídem, Resumen del Informe, p. 10.

La inestabilidad política

La inestabilidad y el descontento han ido en aumento en media región en los últimos años. Presidentes depuestos, y otros que se reeligen torciendo la ley, congresistas y funcionarios acusados de enriquecimiento ilícito, manifestaciones espontáneas y sin bandera política contra la corrupción; y, de nuevo, el asesinato de periodistas y líderes de la sociedad civil, amenazas o cierre de medios.

A pesar de las manifestaciones por las evidencias de corrupción en la gestión de una institución pública en Honduras, el presidente Juan Orlando Hernández emuló a su homólogo y vecino, Daniel Ortega, con una interpretación de la Corte Suprema de la prohibición de la Constitución, presentándose así a la reelección en 2018. El resultado de la segunda vuelta fue tan parejo como discutido: los observadores internacionales mostraron muchas dudas; el secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, pidió la repetición de los comicios. La Administración Trump dijo «tomar nota», pero al requerir su apoyo en una repentina votación en la ONU por el cambio de su embajada a Jerusalén, avaló el resultado en una semana. Algo parecido ocurrió en 2009, cuando el presidente electo Manuel Zelaya fue depuesto por un golpe militar[17].

En Guatemala, el actual presidente, Jimmy Morales, fue elegido en 2015 unos días después de que su antecesor y su vicepresidenta fueran detenidos por corrupción en medio de la oleada de manifestaciones que desde hacía semanas pedía la dimisión. Los casos de enriquecimiento ilícito se han multiplicado en los tribunales. Gracias a la efectividad investigadora de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) que, a pesar de haber sido creada por la ONU a petición del país, el actual presidente intenta echar del país desde que, junto a la Fiscalía, señalara al hermano y a un hijo de Morales por fraude fiscal. Mientras, los incidentes por la propiedad y uso de la tierra se contabilizan en más de 1.000 incidentes este año.

En Nicaragua, el anuncio en abril de una drástica reforma de las pensiones provocó una revuelta estudiantil, sofocada a sangre y fuego por el Gobierno del antes guerrillero sandinista, Daniel Ortega y su esposa y vicepresidenta, Rosario Murillo. La protesta se extendió por todo el país y tomó forma de una rebelión a la que se sumó la empresa

[17] La entonces Administración Obama vio peligrar el aval del Senado a su secretaria de Estado si condenaba lo ocurrido. Fueron dos años de Gobierno hondureño interino, aislamiento y desorden interno con aumento de los homicidios, incluido el del jefe antidrogas.

privada y la sociedad civil, pero tras unas semanas de desconcierto y de mediación de la iglesia, el Gobierno dejó en vía muerta las conversaciones mientras iniciaba una contraofensiva para retomar las calles con fuerzas militarizadas y simpatizantes. El último capítulo es el cierre de medios y de organismos de derechos humanos, además de la expulsión de dos comisiones internacionales.

Tres expresidentes de El Salvador están acusados de corrupción: uno falleció y dos están en fuga (uno huido a EE. UU. y otro a Nicaragua). Sin mayoría parlamentaria, atenazados por los compromisos con ciertos poderes fácticos y en el frenazo económico de la región, el gobierno del partido de la exguerrilla —por vez primera en el poder 25 años después del fin del conflicto—, ha defraudado las expectativas de modernización y cambio de la población.

Conclusiones

— La caravana de centroamericanos, como movimiento masivo de población al igual que otros en otras partes, es un desafío global, pero lo es más por lo repentino, la alarma social creada, la incapacidad de respuesta y la utilización política que, por sus números, la atención humanitaria temporal y los ajustes y políticas que requiere para revertirlos.

— El futuro de esta caravana depende de la redefinición de la política migratoria de México y EE. UU. En el país azteca, por el estreno de un Gobierno que quiere un nuevo enfoque tanto a la relación con su vecino del norte, como al flujo migratorio centroamericano, se necesita un ambicioso plan de desarrollo del sur. Para el presidente Donald Trump la migración es su caballo de batalla, sin embargo, pospuso sus medidas hasta la formación del nuevo Congreso en enero tras dos intentos fallidos y mientras forzó el «cierre» temporal de la Administración en Navidad en tanto que no se incluya financiar el muro fronterizo en los nuevos presupuestos.

— Los pactos globales sobre migración y refugiados, acordados en Marruecos y Nueva York a mitad de diciembre, ofrecen una oportunidad de consenso y cooperación entre gobiernos y demás actores para afrontar el desafío en el centro de América y otras partes del mundo. De hecho, fue en el marco del acuerdo global en Marruecos, donde México y los cancilleres de Guatemala, Honduras y El Salvador presentaron el compromiso del plan de desarrollo, al que luego EE. UU. mostró su apoyo y fondos, y que se ultimará en el presente mes de enero.

— De hecho, sobrepasar la relación «a tres bandas»[18] y una implicación de EE. UU. y México en una acción conjunta y más centrada en el desarrollo y la prevención que solo en el control y la represión, junto a una actitud más coherente de los gobiernos centroamericanos puede revertir (o al menos contener) las causas del fenómeno a través de políticas más directas en las zonas focales, medidas de reinserción de la deportación, un enfoque nacional para aprovechar el desarrollo del flujo económico de las remesas, etc. Sin embargo, la inestabilidad política del triángulo norte puede complicar, no ya los flujos migratorios, sino sus dos causas principales: la violencia descontrolada y el empobrecimiento creciente.

Mª Dolores Albiac Murillo
Periodista y analista de RNE
Excorresponsal en América Central

[18] Hasta ahora hay una relación solo triangular y por separado de EE. UU. con los tres de América Central, de EE. UU. y México en su relación bilateral; y de México con los países de su frontera sur, en planes y medidas desconectados entre sí, con resultados y ritmos desiguales y un compromiso parcial de los países de origen.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

03/2019 11 de enero de 2019

Augusto Conte de los Ríos *

El mercado de submarinos y la oportunidad de Navantia

El mercado de submarinos y la oportunidad de Navantia

Resumen:

Durante la próxima década se construirán más de 100 submarinos convencionales con un coste global de unos 40.000 millones de euros. Navantia se encuentra a punto de culminar el S-80 y tiene una oportunidad real de situarse de manera preferente en un mercado en alza y donde solo coexisten siete empresas con posibilidades de ofertar submarinos convencionales. Mediante un proceso de evaluación multicriterio, utilizando el método propuesto por Thomas L. Saaty, un grupo de expertos ha comparado el proyecto de Navantia con las opciones más avanzadas de sus competidores, determinando de forma matemática la posición relativa del S-80 en tres principales aspectos: plataforma, propulsión y armas. Navantia puede volver a un mercado selecto, la fuerza de sus competidores es grande. Mediante este análisis determinaremos las fortalezas y debilidades del S-80 y también veremos qué aspectos debe mejorar Navantia para regresar a un mercado en auge.

Palabras clave:

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

Submarines' market and the opportunity for Navantia

Abstract:

During the next decade, more than a hundred conventional submarines will be built with a global cost of around 40,000 million euros. Navantia is near to finish the first S-80 and has real chances of entering a rising market where only seven companies have possibilities to offer conventional submarines. Through an analytic hierarchy process, using Thomas L. Saaty's method, some experts compared Navantia's project with the most advanced solutions of its competitors, mathematically determining the relative position of the S-80 in three main aspects: platform, propulsion and weapons. Navantia has a real opportunity of entering again an exclusive market, being the strength of its competitors who are great as well. Through this analysis we will determine the strengths and weaknesses of the S-80 and we will also see what aspects Navantia should strengthen to enter again a growing market.

Keywords:

Introducción

Los submarinos empezaron a demostrar su valía en la Primera Guerra Mundial. Ya antes, Isaac Peral concibió el submarino como un arma barata contra los grandes acorazados y el blindaje de los *pre-dreadnought* construidos a finales del siglo XIX.

El uso del submarino fue adaptándose a las circunstancias y a los avances tecnológicos que buscaban eliminarlos. Los sónares y la aviación serían sus mayores enemigos. Esta evolución llevó a nuevas misiones y a cambios en su modo de empleo, surgen submarinos artillados como el *surcouf* francés, submarinos portaviones como la serie I-400 japonesa y también para apoyo de operaciones especiales como el *USS Greeneville* y su *Dry Deck Shelter*[1].

Figura 1. USS Greeneville con un sistema de operaciones especiales (USN)

Los actuales submarinos convencionales cubren todas esas capacidades, manteniendo su mayor ventaja, la discreción. Desde los comienzos demostraron ser una amenaza gracias a su capacidad de permanecer ocultos. La presencia real o simplemente la ligera sospecha de la presencia de un submarino tiene un gran impacto en las operaciones.

[1] Así se denomina al compartimento refugio externo al submarino, también conocido como *Advanced SEAL Delivery System* (ASDS) cuando incluye otros sistemas más avanzados como vehículos tripulados.

Obliga a escoltas y a aeronaves a emplearse a fondo, la Royal Navy dio cuenta de ello en las Malvinas. Los argentinos, con solo un submarino operativo, provocaron muchas acciones antisubmarinas y el lanzamiento indiscriminado de torpedos sobre falsos contactos.

Los submarinos son un arma relativamente económica. Países como Irán o Corea del Norte han dado cuenta de ello y construyen sus propios «minisubmarinos», muy limitados, pero también muy efectivos en aguas someras o restringidas como el estrecho de Ormuz o las costas de la península de Corea. Un ejemplo de esta efectividad fue el hundimiento de la corbeta surcoreana «Cheonan»: un solo torpedo de carrera rectilínea lanzado desde un «minisubmarino» norcoreano bastó para hacer desaparecer a la más moderna unidad de la Marina surcoreana.

No solo son un arma preventiva o estratégica, sino que también sirven para contrarrestar a otros submarinos, para recolectar inteligencia o como apoyo a operaciones especiales. Se puede optar por propulsión convencional o nuclear, esta solo al alcance de unos pocos. Cinco países juegan en esta liga nuclear: Estados Unidos, Francia, Reino Unido, China y Rusia. Los tres primeros renunciaron a los submarinos convencionales y optaron por una flota puramente nuclear hasta la fecha.

Los submarinos diésel-eléctricos son una opción más económica y proporcionan prácticamente las mismas capacidades con menor autonomía. Su inconveniente es la recarga de las baterías de manera indiscreta haciendo *snorkel*[2]. Las mejoras en las baterías de litio y las nuevas tecnologías de propulsión anaeróbica los aproximan aún más a sus hermanos mayores, los submarinos nucleares.

La mayoría de las ventas de submarinos convencionales en las últimas décadas son europeas y no sorprende que el país que tomó la iniciativa en el desarrollo del arma submarina durante ambas guerras mundiales, Alemania, sea el líder en ese selecto club de constructores y exportadores de submarinos convencionales. Hasta 13 armadas

[2] *Snorkel* es una operación que permite al submarino recargar las baterías en inmersión, izando un mástil de aire hasta superficie por donde aspira el aire necesario para la combustión del diésel generador. Fue inventado por los holandeses y empleado por los alemanes al final de la Segunda Guerra Mundial.

operan submarinos construidos por la Thyssen Krupp Marine Systems GmbH (TKMS), heredera de la veterana Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW).

Las otras seis empresas son la francesa Naval Group —antigua DCNS—, la rusa Rubin Central Design Bureau for Marine Engineering de San Petersburgo, la china State Shipbuilding Corporation de Jiangnan, el consorcio japonés Mitsubishi y Kawasaki Heavy Industries, la sueca Saab-Kockums, y, por último, la española Navantia con sus astilleros de Cartagena.

España se ha apuntado a este selecto grupo. Tras la experiencia fallida del consorcio Navantia-DCNS, se ha apostado por un desarrollo propio que satisfaga los exigentes requisitos de la Armada española. Problemas sobrevenidos han hecho que se tuviera que contar con el apoyo de la estadounidense Electric Boat. El reto es complejo, nos encontramos en su recta final[3] y ya se apuesta por nuevos proyectos.

Figura 2. Proa del submarino S-80 Isaac Peral (ABC)

[3] Programa S-80 (MdE). Disponible en: http://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/programa-S-80.pdf. Consulta 17/12/18.

Estados Unidos sigue planteando[4] la necesidad de contar con este tipo de unidades más económicas para contrarrestar a chinos y rusos aunque es probable que finalmente se opte por el empleo de vehículos submarinos no tripulados en combinación con sus modernos submarinos nucleares de ataque.

Este documento trata de dar luz al estado del mercado de submarinos convencionales. Nos quedan dos años para la puesta a flote del primero de los submarinos de la clase S-80, el Isaac Peral y, sin duda, será una revolución para la Armada española y más aún para Navantia que tendrá enormes posibilidades de volver a la arena y empezar a ofertar submarinos convencionales a terceros países o formar un consorcio europeo.

El mercado de los submarinos convencionales

En los últimos años, el sector de los submarinos convencionales ha sufrido un repunte considerable gracias al mercado asiático que cuenta con la presencia de dos fabricantes, China y Japón. Los chinos han vendido 13 unidades, dos a Bangladesh de una versión antigua que tenían en desuso y 11 unidades de la moderna clase Yuan o Hangor[5], a Pakistán[6] y a Tailandia[7]. La clase Yuan[8] (proyecto 041) deriva de la clase Song (proyecto 039A) y este de la clase Kilo[9] (proyecto ruso 877/636).

[4] Diesel Electric Submarine Initiative (DESI). (Undersea Warfare, US Navy). Disponible en: https://www.public.navy.mil/subfor/underseawarfaremagazine/Issues/Archives/issue_38/desi.html. Consulta 17/12/18.
[5] Hangor New Submarines. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/military/world/pakistan/ss-new.htm. Consulta 17/12/18.
[6] Pakistan confirms submarine contract. Disponible en: https://quwa.org/2016/08/04/pakistan-ministry-defence-production-confirms-submarine-contract/. Consulta 17/12/18.
[7] Thailand inks submarine deal with China. Disponible en: https://quwa.org/2017/05/08/thailand-inks-s26t-submarine-deal-china/. Consulta 17/12/18.
[8] Yuan Type 039A / Type 041. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/military/world/china/yuan.htm. Consulta 17/12/18.
[9] Inside the Design of China's Yuan-class Submarine. Disponible en: https://news.usni.org/2015/08/31/essay-inside-the-design-of-chinas-yuan-class-submarine. Consulta 17/12/18.

Figura 3. Corte de la primera plancha para los submarinos tailandeses

Se tratan de submarinos diésel-eléctrico (SSK) con posibilidades de montar un módulo AIP[10] de propulsión Stirling[11] armados con misiles antiaéreos YJ-2 (YJ-82) y con una combinación de torpedos Yu-4 (SAET-50) y Yu-3 (SET-65E). La versión de exportación se denomina S-20 o S-26[12].

La *People's Liberation Army Navy* (PLAN), según *Jane's Fighting Ships*, cuenta con 13 unidades de la clase Yuan y tienen en marcha un pedido de otros cuatro. Además de estos submarinos, disponen de varios submarinos Kilo, Lada, Song y Qing. Su flota convencional es la más numerosa del mundo[13] y el PLAN apuesta por que sea su columna vertebral en los conflictos que mantienen con sus vecinos[14].

[10] Acrónimo de *Air Independent Propulsión,* un tipo de propulsión anaeróbica diferente a la nuclear que se utiliza en los submarinos y que les permite navegar en inmersión sin necesidad de recargar las baterías.
[11] China's First AIP Submarine Unit Breaks Records. Disponible en: http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2018/july-2018-navy-naval-defense-news/6330-china-s-first-aip-submarine-unit-breaks-records.html. Consulta 17/12/18.
[12] Type 093T sub design breaks cover (IHS). Disponible en: https://www.janes.com/article/50154/type-093t-sub-design-breaks-cover. Consulta 17/12/18.
[13] China's Submarine Solution for the Taiwan Strait. Disponible en: https://news.usni.org/2015/07/08/essay-chinas-submarine-solution-for-the-taiwan-strait. Consulta 17/12/18.
[14] Japan's defense chief criticizes China over submarine near disputed islands. Disponible en: https://www.reuters.com/article/us-japan-china-submarine/japans-defense-chief-criticizes-china-over-submarine-near-disputed-islands. Consulta 17/12/18.

Figura 4. Información sobre la planta AIP en los submarinos chinos

Los rusos siguen compitiendo con el submarino Kilo o proyecto 636, submarinos pequeños[15], pero que cubren prácticamente las mismas capacidades que un submarino nuclear de ataque SSN. Tras completar el refuerzo de su flota del mar Negro con seis unidades, acaban de encargar otras seis unidades para su flota en el Pacífico[16].

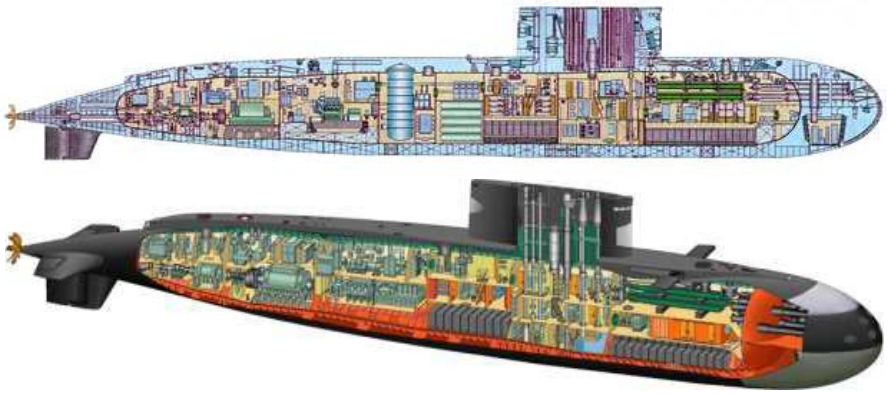


Figura 5. Submarino clase Kilo 636M (Rubin Central Design Bureau)

[15] Proyecto 636 (Rosoboron export). Disponible en: http://roe.ru/pdfs/pdf_2057.pdf. Consulta 17/12/18.
[16] DELANOE, I. «After the Crimean crisis: towards a greater Russian maritime power in the Black Sea». *Southeast European and Black Sea Studies*. 2014, 14(3), pp. 367-382.

El Kilo ha servido de base para la mayor flota de submarinos convencionales, incluyendo la clase Yuan anteriormente vista y a otras 47 unidades rusas de diferentes variantes (proyectos 636/877). El último país en incorporar este submarino ha sido Vietnam con seis unidades, Argelia ha firmado una ampliación con dos unidades más, todos sin propulsión AIP, que se reserva por ahora a la clase Lada/Amur (proyecto 677).

Figura 6. Lanzamiento de un misil de crucero desde el Rostov-na-Don (Noticias RIA)

Rusia apuesta por los submarinos convencionales, su discreción les permite actuar de manera impune y los hacen idóneos para el mar Negro o el Mediterráneo, haciendo innecesarios modernos y complicados sistemas de propulsión nuclear. Los submarinos clase Kilo mejorada (proyecto 636/636.3) en combinación con el misil Kalibr[17] ha cosechado un enorme éxito en conflictos como el de Siria y hacen de él un candidato idóneo para la exportación.

Japón todavía no ha conseguido materializar ninguna venta, pero cuenta con un moderno submarino que se ajustaba muy bien a las necesidades de Australia. Esto le llevó a modificar su Carta Magna para permitirles la exportación de material bélico. Finalmente, Francia con la Naval Group se hizo con ese contrato, pero Japón ha seguido produciendo submarinos para el mercado interior con las mejores baterías y un versátil motor Stirling de origen sueco.

[17] Game changer: Russian sub-launched cruise missiles bring strategic effect (IHS). Disponible en: https://www.janes.com/images/assets/147/70147/Game_changer_Russian_sub-launched_cruise_missiles_bring_strategic_effect_edit.pdf. Consulta 17/12/18.

Figura 7. Ceremonia de botadura en los astilleros Kawasaki del Shoryu SS-509 (Frontinfo)

La clase más moderna japonesa es la Souryu que contará con una serie de 14 submarinos, siendo el último botado el Oryu, undécimo de la serie y primero en llevar baterías de litio[18,19]. Son submarinos grandes con casi 3.000 toneladas en superficie, seis tubos lanzatorpedos y, como se ha indicado anteriormente, propulsión AIP con motores Stirling. Se trata de una evolución de la clase Oyashio y, además de Australia, la India también ha estado interesada en su adquisición.

Llegamos a Suecia con Saab-Kockums, desplazada del escenario tras su fallida fusión con la Thyssen Krupp Marine Systems. Se acaban de independizar y han sacado adelante un nuevo proyecto, el *Nästa Generation Ubåt* o proyecto A-26. Anteriormente intentaron formar consorcio con daneses y noruegos, pero finalmente se han quedado solos. Saab-Kockums, igual que Navantia, necesita de un éxito con su A-26 para volver a este exclusivo mercado.

[18] Japan's first submarine powered by lithium-ion batteries. Disponible en: http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2018/october-2018-navy-naval-defense-news/6543-mhi-launched-the-11th-soryu-class-ssk-ss-511-oryu-for-the-jmsdf.html. Consulta 17/12/18.
[19] DAVIS, R. E. and SHERMAN, J. T. «Evaluating a Lithium-Seawater Battery on Gliders». *Journal of Atmospheric and Oceanic Technology*. May 2017, 34(5), pp. 1175-1182.

Figura 8. Nästa Generation Ubåt (Swedish Navy)

Por ahora es complicado, su fallido consorcio escandinavo ha limitado la producción inicial a cuatro submarinos para la Armada sueca. El primero espera ser botado en 2023 y el segundo en 2025, esto demuestra lo difícil que es.

Continuamos con Francia y la DCNS, claro rival de Alemania con dos proyectos muy parecidos, el Scorpene y el Barracuda. La clase Scorpene, donde también participó Navantia, fue un éxito exportándose a países como Chile, Malasia, India y Brasil que acaba de botar la primera de las unidades construidas en Río de Janeiro, El Riachuelo.

El Scorpene de Brasil es un submarino convencional sin AIP, aunque con posibilidades de implementarlo gracias al aumento de desplazamiento que se emplea ahora para mejorar la habitabilidad y para albergar tanques extras de combustible.

Figura 9. Submarino «Riachuelo» de la Marina brasileña (Naval Group)

El Barracuda es otra historia, todavía no sabemos cómo saldrá y si colmará las necesidades de la Armada australiana[20]. Existen dos versiones, una con propulsión nuclear para la Marina francesa[21] y otra con AIP para Australia (también denominado Shortfin Barracuda, Future Submarines o Attack Class[22]).

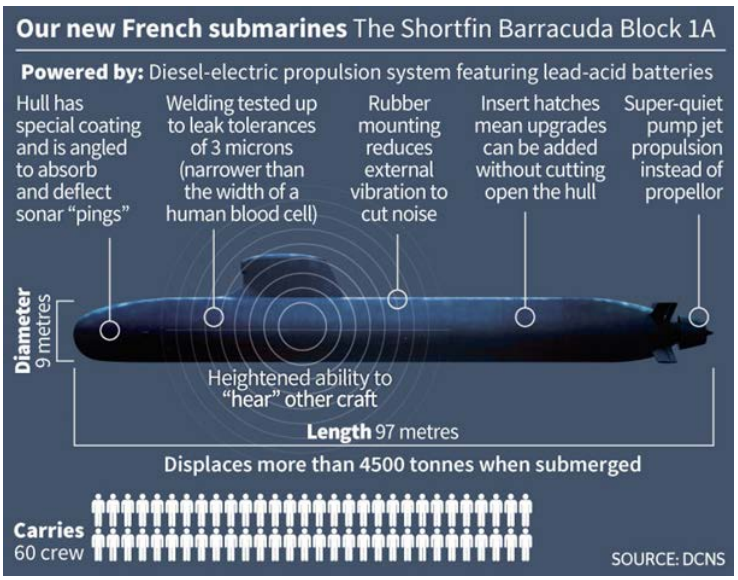


Figura 10. Proyecto Barracuda para la Armada australiana (DCNS)

La información que tenemos del Barracuda es escasa, sabemos que deriva del SMX Ocean Concept[23] y cuenta con muchas características de la misma serie francesa de propulsión nuclear. Japón y Alemania lucharon por el contrato de Australia, pero finalmente se lo llevó Naval Group al firmar un contrato por 12 submarinos en 2016, la entrega de la primera unidad se espera para 2025.

[20] Submarines in Australia (SIA). Disponible en: https://www.submarineinstitute.com/submarines-in-australia/. Consulta 17/12/18.
[21] First of the French Barracuda Submarines is Ready for Launch. Disponible en: https://www.defence24.com/first-of-the-french-barracuda-submarines-is-ready-for-launch. Consulta 17/12/18.
[22] Future submarines renamed «Attack class». Disponible en: https://www.abc.net.au/news/2018-12-13/future-naval-submarines-renamed-attack-class/10614876. Consulta 17/12/18.
[23] SMX 3.0: The best of 3.0and stealth technologies. Disponible en: https://www.naval-group.com/wp-content/uploads/2017/01/smx3-0-the-best-of-3-0-and-stealth-technologies.pdf. Consulta 17/12/18.

El único sistema AIP en funcionamiento de Naval Group es el MESMA (*Module d'Energie Sous-Marin Autonome*). El MESMA se basa en turbinas de vapor, mismas que la de sus plantas nucleares, pero en su caso el vapor se obtiene al quemar alcohol con oxígeno almacenado.

Actualmente, el MESMA solo lo montan los submarinos de la Marina de Pakistán, clase Agosta 90B[24], una variante de los submarinos clase Galerna española. Francia también es un referente en baterías de litio[25] y es probable que se integren en el Barracuda.

Alemania fue la gran derrotada en la pugna por el contrato de Australia, pero sigue en cabeza como exportadora de submarinos convencionales. Thyssen Krupp Marine Systems ha vendido en la última década más de 20 submarinos a una decena de países.

Los submarinos alemanes se adaptan a las necesidades de cualquier Armada y su sistema AIP, hasta ahora basado en célula de combustible e H_2 almacenado en tanques de hidruros, es un referente. Estos tanques de hidruros se ha visto que no son la mejor opción y, por eso, su nueva serie contará con un reformador de metanol de Siemens, empresa que suministra las células de combustible[26].

Este sistema, parecido al español, permite duplicar la autonomía y es mucho más seguro, ya que el H_2 que se necesita se va produciendo. Recordemos que uno de los problemas del H_2 es su alta volatilidad y la dificultad de su almacenaje[27].

[24] SSK Agosta 90B Class Submarine. Disponible en: https://www.naval-technology.com/projects/agosta/. Consulta 17/12/18.
[25] LIBRT: the new Lithium-ion batteries system Made in France! (Naval Group). Disponible en:http://naval-group.com.au/2018/10/24/naval-group-presents-librt-its-new-generation-of-lithium-ion-batteries-system-for-submarines/. Consulta 17/12/18.
[26] KRUMMRICH, S. and LLABRES, J. «Methanol reformer - The next milestone for fuel cell powered submarines». *International Journal of Hydrogen Energy*. Apr 2015, 40(15), pp. 5482-5486.
[27] FIORI, C.; DELL'ERA, A.; ZUCCARI, F.; SANTIANGELI, A. *et al*. «Hydrides for submarine applications: Overview and identification of optimal alloys for air independent propulsion maximization». *International Journal of Hydrogen Energy*. Sep 2015, 40(35), pp. 11879-11889.

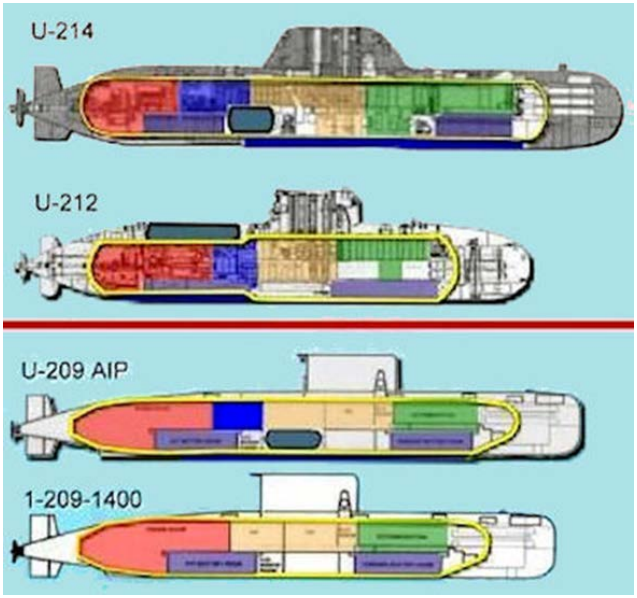


Figura 11. Variantes de submarinos de ThyssenKrupp Marine Systems (Internet)

Terminamos con Navantia y su proyecto estrella, el S-80[28]. La primera unidad, el Isaac Peral espera ser botado en 2021[29]. Se trata de un submarino grande con unas 3.000 toneladas de desplazamiento, preparado para llevar misiles de crucero Tomahawk, sistema AIP basado en el reformador de etanol[30] y una exigente firma acústica.

El proyecto ha presentado varios problemas, pero Navantia se ha sobrepuesto gracias a la colaboración con Electric Boat, cuyo asesoramiento ha sido fundamental. Su situación es parecida a la de Saab-Kockums, pero en el caso de Navantia cuenta con la aquiescencia del mayor constructor de submarinos nucleares, Electric Boat y la U.S. Navy.

[28] Dossier S-80 (Infodefensa). Disponible en: https://www.infodefensa.com/wp-content/uploads/S-80.pdf. Consulta 17/12/18.
[29] La entrega del primer submarino S-80 está prevista para diciembre de 2021 (Infodefensa). Disponible en: http://www.infodefensa.com/es/2018/01/18/noticia-primer-llegara-armada-diciembre.html. Consulta 17/12/18.
[30] Técnicas Reunidas y Abengoa completan con éxito sus sistemas AIP para el S-80 (Infodefensa). Disponible en: https://www.infodefensa.com/es/2018/10/11/noticia-tecnicas-reunidas-abengoa-completan-sistemas.html. Consulta 17/12/18.

Análisis del mercado de submarinos convencionales

Una vez realizada la revisión del mercado de submarinos convencionales, pasemos a realizar su estudio comparativo, utilizando para ello la metodología de decisión multicriterio AHP (*AnalyticHierarchyProcess*) de Thomas L. Saaty.

Para ello, hemos seleccionado un submarino de cada uno de los siete constructores, valorándose sus datos obtenidos en fuentes abiertas[31] según los siguientes criterios:

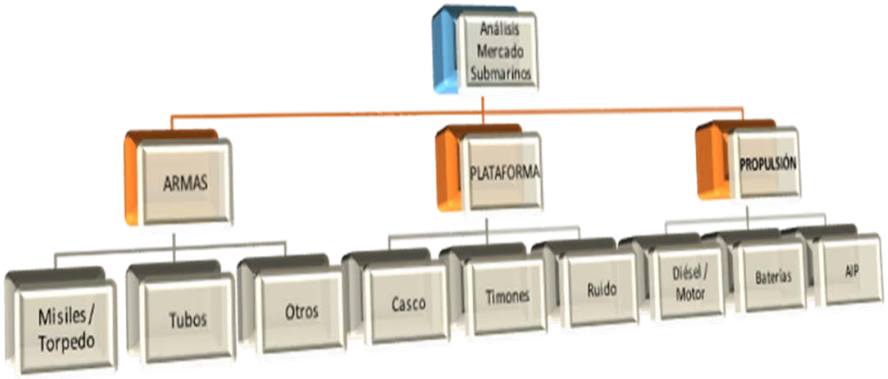


Figura 12. Selección de criterios para la evaluación del mercado (elaboración autor)

Estos tres criterios y nueve subcriterios van a permitir evaluar de manera completa las siete alternativas de submarinos. No todos tienen el mismo peso y, por eso, se han ponderado siguiendo un método.

La forma de hacerlo ha sido utilizando el método o proceso de jerarquización analítica[32] AHP o Saaty en colaboración con un grupo de expertos (Romero 1996)[33], formado por ingenieros navales, ingenieros de armas navales y oficiales submarinistas con experiencia en proyectos como el Scorpene.

[31] Datos obtenidos de *Jane's Fighting Ships 2018*, uno de los mayores expertos en armamento militar y construcciones navales.
[32] Este método fue desarrollado por el matemático Thomas L. Saaty en la Universidad de Pensilvania a finales de la década de los 70 y se basa en descomponer un problema y hacer sucesivas aproximaciones desde diferentes criterios.
[33] ROMERO, C. *Análisis de las decisiones multicriterio*. Madrid: ISDEFE 1996. ISBN 84-89338-14-0.

Las siete alternativas que se han escogido han sido las siguientes:

			ALTERNATIVAS						
CRITERIOS		*ANÁLISIS SAATY*	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracuda DCNS	U-212 ThyssenKrupp	S-80 Navantia
	ARMAS	Misiles / Torpedo	YJ-82 / YJ-18 / Yu-4 (SAET-50)	3M-54E / 3M-14E / TEST-71/96 y UGST	SSM / Torpedos	Harpoon / T-89	Harpoon / TLAM / Mk48	Harpoon / DM2 A4	Harpoon/ DM2 A4 / TLAM (fit)
		Tubos	6 TLT	6 TLT	4 TLT + 1 (1 metro)	6 TLT	4 TLT	6 TLT	6 TLT
		Otros	¿FAS/TAS?	SA-N-5/8 (portable)	Tubo UUV/SDV + cañón 30 mm AAW (Muraena)	FAS	*¿FAS/TAS?*	FAS/TAS y TAU 2000	FAS/TAS y contramedidas
	PLATAFORMA	Casco	Doble casco albacora	Doble casco albacora	Monocasco albacora	Doble casco y recubrimiento anaecoico.	Monocasco albacora	Doble y monocasco	Monocasco albacora
		Timones	Timones retráctiles	Timones retráctiles	Cruz	Cruz	Cruz y timones retráctiles	Cruz	Normales
		Ruido	Poco ruidoso	Poco ruidoso	Poco ruidoso	Recubrimiento anaecoico	*Pump jet propulsión*	Soportes elásticos	Soportes elásticos, degaussing y posib. recubrimiento anaecoico
	PROPULSIÓN	Diésel / Motor	2 Diésel / MEP	2 Diésel / MEC y MEP	2 Stirling	2 Kawasaki / Kawasaki + Stirling	2 Pielstick / Jeumont Schneider	2 MTU / Siemens	3 MTU / Gamesa
		Baterías	Plomo/acido	Plomo/acido	Plomo/acido	Litio	Plomo/acido o ¿Litio?	Plomo/acido	Plomo/acido
		AIP	*¿Stirling?*	NO	Stirling Kockums	Stirling Kockums	*¿Mesma?*	Siemens/HDW PEM fuel cell	Abengoa/TR + UTAS fuel cell

Tabla 1. Alternativas, criterios y principales características (elaboración autor)

El método consta de cuatro etapas: formulación del problema; evaluación de los criterios y su ponderación; evaluación de las alternativas y, por último, jerarquización de las alternativas una vez evaluadas por parejas en cada uno de los subcriterios (Vintr, Petricek and Kaunas Univ 2006)[34].

[34] VINTR, Z., O. PETRICEK AND T. KAUNAS UNIV. «A method of expert evaluation of technical parameters of military vehicles». In 10th International Conference on Transport Means. *Kaunas Univ Technology Press.* LITHUANIA, Kaunas: Kaunas Univ. Technol 2006, pp. 37-40.

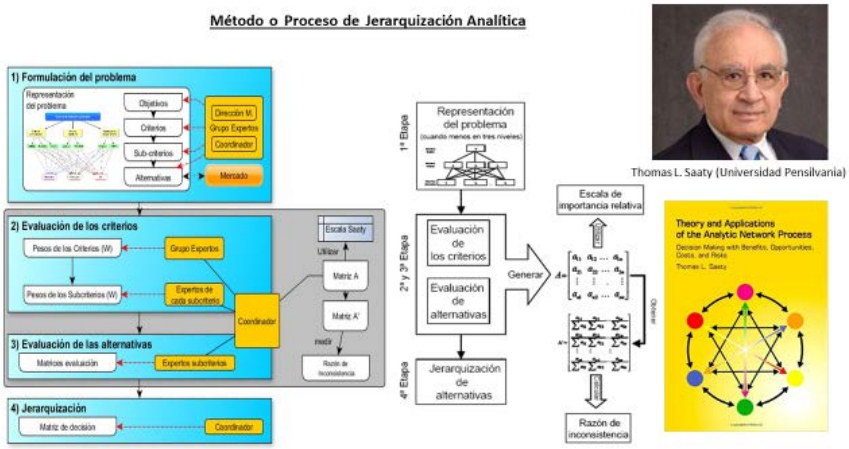


Figura 13. Método AHP o Saaty (UNIZAR, Máster Adquisiciones de Defensa)

Los expertos han decidido ponderar el criterio de propulsión y plataforma por encima de las armas y, dentro de los subcriterios, el ruido, el sistema AIP están por encima del resto. Esto no quiere decir que el resto no sean importantes, pero sí que son menos influyentes a la hora de evaluar los distintos submarinos.

CRITERIO\ALTERNATIVA	PESO RELATIVO	Total
PROPULSIÓN	0,48	
PLATAFORMA	0,41	
ARMAS	0,11	100
+ Ruido	0,67	
+ AIP	0,63	
+ Tubos	0,6	
+ Timones	0,27	
+ Baterías	0,26	
+ Misiles / Torpedo	0,2	
+ Otros	0,2	
+ Diésel / Motor	0,11	
+ Casco	0,06	100

Tabla 2. Peso de los criterios (elaboración autor)

Una vez evaluados los criterios y subcriterios, se han hecho las comparaciones por parejas, cruzándose todos los submarinos, siempre uno a uno, escogiendo, según el método, cinco valores: «1» cuando tienen la misma preferencia o valor, «3» cuando uno es ligeramente superior, «5» algo mayor, «7» mucho mayor y «9» extremadamente superior.

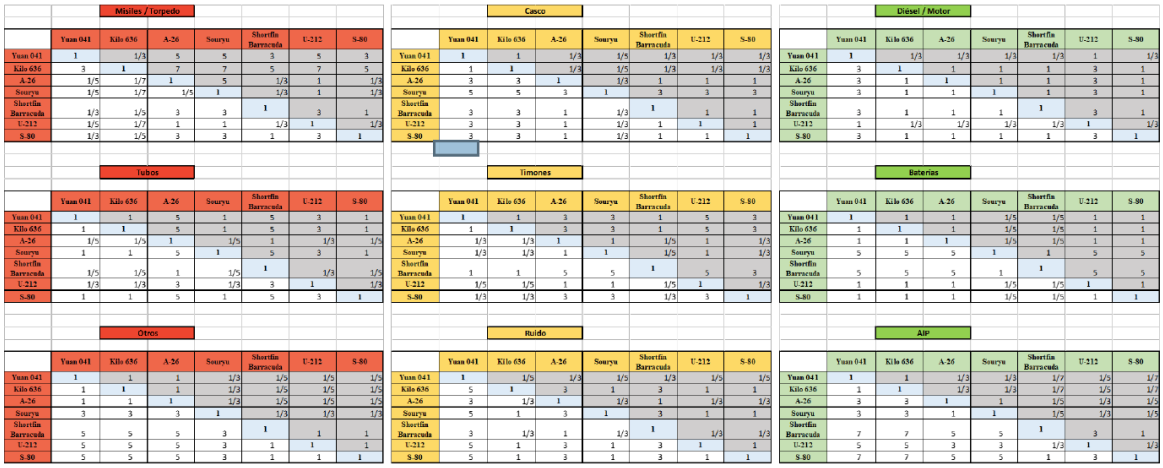


Tabla 3. Matriz de valoraciones de los expertos (elaboración autor)

Estas valoraciones, ponderadas con los pesos obtenidos en la primera etapa y sumados todos los subcriterios por cada submarino nos llevan a la siguiente tabla:

CRITERIO\ALTERNATIVA	PESO RELATIVO	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracuda	U-212	S-80
ARMAS	0,11	0,18	**0,22**	0,05	0,16	0,1	0,08	0,2
+ Misiles / Torpedo	0,2	0,23	**0,41**	0,07	0,04	0,11	0,04	0,11
+ Tubos	0,6	**0,22**	**0,22**	0,04	**0,22**	0,04	0,04	**0,22**
+ Otros	0,2	0,05	0,05	0,05	0,11	**0,25**	**0,25**	**0,25**
PLATAFORMA	0,41	0,09	0,2	0,07	0,17	0,13	0,16	**0,18**
+ Casco	0,06	0,05	0,05	0,14	**0,35**	0,14	0,14	0,14
+ Timones	0,27	0,23	0,23	0,06	0,06	**0,26**	0,05	0,12
+ Ruido	0,67	0,04	0,2	0,07	0,2	0,07	0,2	0,2
PROPULSIÓN	0,48	0,04	0,06	0,08	0,15	0,2	0,22	**0,23**
+ Diésel / Motor	0,11	0,06	**0,18**	**0,18**	**0,18**	0,18	0,06	**0,18**
+ Baterías	0,26	0,07	0,07	0,07	**0,33**	**0,33**	0,07	0,07
+ AIP	0,63	0,03	0,03	0,07	0,07	0,16	**0,31**	**0,31**
TOTAL		0,08	0,13	0,08	0,16	0,16	0,18	**0,21**

Tabla 4. Resultado final de la matriz Saaty (elaboración autor)

Evaluación de los resultados

Los resultados cuentan con un indicador[35] que controla el grado de consistencia de las puntuaciones que hacemos en cada fase del proceso al establecer la importancia relativa entre los elementos de cada nivel. Controla la subjetividad, coherencia y consistencia de los expertos (Caballero Fernández and Romero 2006)[36].

$$RI = \frac{IC}{CA}$$

«RI» es la razón de inconsistencia, siendo «IC» el índice de consistencia y «CA» la consistencia aleatoria. Para el cálculo de «CA»[37], Saaty propuso la siguiente tabla (Saaty 1977)[38]:

n Tamaño de la matriz	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**
CA Consistencia aleatoria	0	0	0.58	0.89	1.11	1.24	1.32	1.40	1.45

Tabla 5. Consistencia aleatoria (Saaty)

El índice de consistencia «IC» se obtiene con la siguiente fórmula:

$$IC = \frac{\lambda \max - n}{n - 1}$$

[35] Para el cálculo de los indicadores se ha utilizado un software facilitado por el CUD de Zaragoza, elaborado por el comandante Vázquez Díaz en colaboración con el teniente coronel Ruiz López.
[36] CABALLERO FERNÁNDEZ, R. and ROMERO, C. «Teoría de la Decisión Multicriterio: un Ejemplo de Revolución Científica Kuhniana». *BEIO, Boletín de Estadística e Investigación Operativa*. 2006, 22(4), pp. 9-15.
[37] Algunos autores sugieren la siguiente fórmula para la estimación de «CA»: $CA = 1.98 * \frac{n-2}{n}$.
[38] SAATY, T. L. «SCALING METHOD FOR PRIORITIES IN HIERARCHICAL STRUCTURES». *Journal of Mathematical Psychology*. 1977, 15(3), pp. 234-281.

«λ max» es la desviación de los juicios de nuestros expertos con respeto a la ponderación de sus valoraciones. Estos valores permiten realizar una medida de la consistencia de nuestros expertos a la hora de emitir sus juicios.

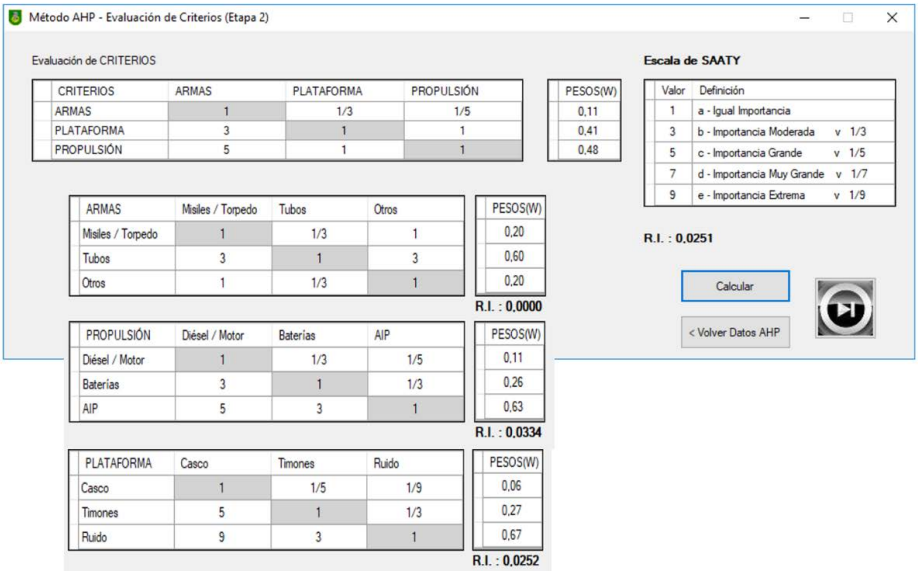
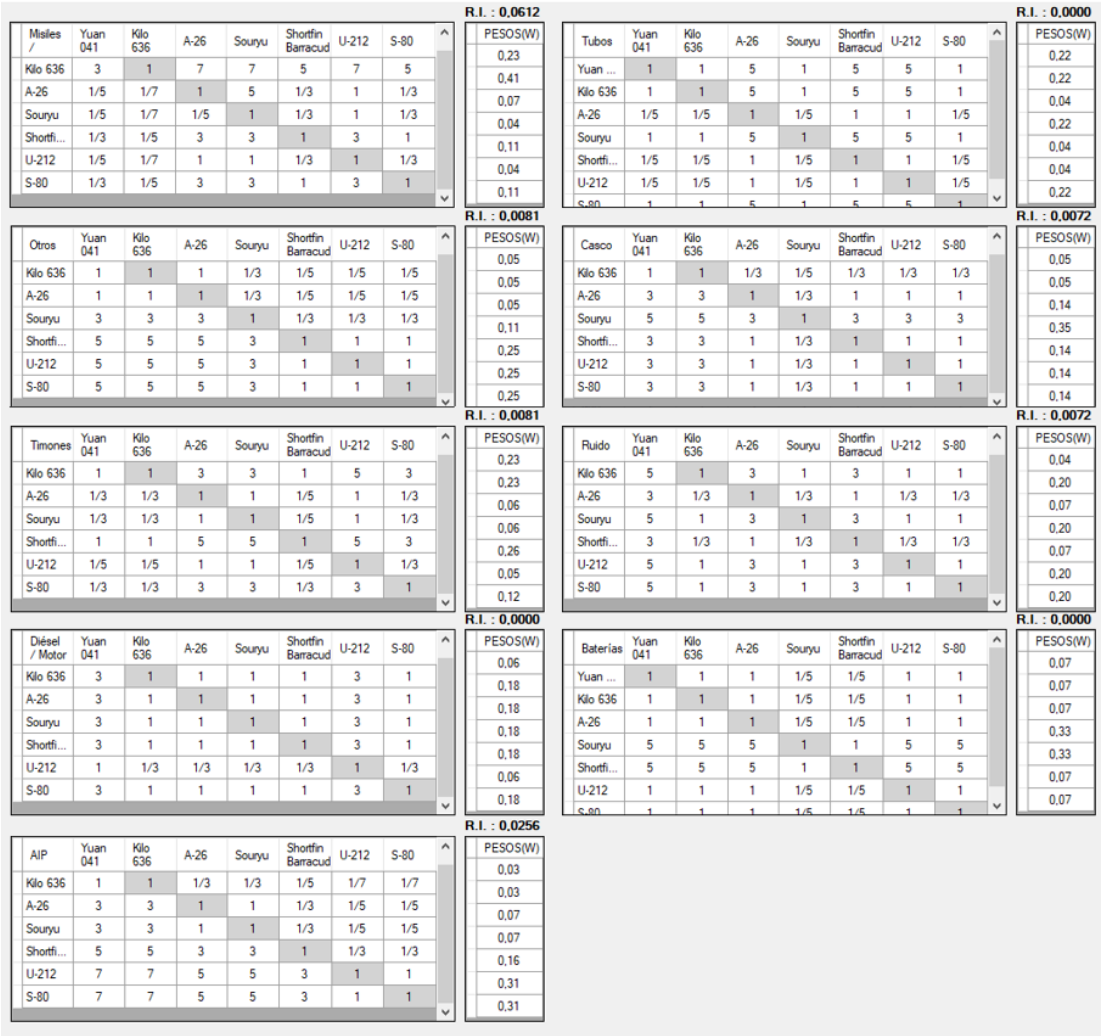


Figura 14. Evaluación de criterios (elaboración autor)

En general, se considera que para valores de «RI» mayores de 10 % hay presencia de inconsistencia. En nuestro caso, las razones de inconsistencia «RI» han variado entre 0 y el 3 %, pudiendo determinar que nuestros expertos han sido coherentes en sus valoraciones.

Si realizamos el mismo proceso para la etapa tres del proceso, la comparativa de los 7 submarinos, vemos que vuelven a ser coherentes al obtener datos de «RI» entre 0 y el 6 %. Se observa que se ha evaluado de forma conservadora, oscilando entre el 3 y el 5, algún esporádico 7 y muy pocos 9.



R.I. : 0,0612

Misiles /	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	3	1	7	7	5	7	5	0,23
A-26	1/5	1/7	1	5	1/3	1	1/3	0,41
Souryu	1/5	1/7	1/5	1	1/3	1	1/3	0,07
Shortfi...	1/3	1/5	3	3	1	3	1	0,04
U-212	1/5	1/7	1	1	1/3	1	1/3	0,11
S-80	1/3	1/5	3	3	1	3	1	0,04
								0,11

R.I. : 0,0000

Tubos	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Yuan ...	1	1	5	1	5	5	1	0,22
Kilo 636	1	1	5	1	5	5	1	0,22
A-26	1/5	1/5	1	1/5	1	1	1/5	0,04
Souryu	1	1	5	1	5	5	1	0,22
Shortfi...	1/5	1/5	1	1/5	1	1	1/5	0,04
U-212	1/5	1/5	1	1/5	1	1	1/5	0,04
S-80	1	1	5	1	5	5	1	0,22

R.I. : 0,0081

Otros	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	1	1	1	1/3	1/5	1/5	1/5	0,05
A-26	1	1	1	1/3	1/5	1/5	1/5	0,05
Souryu	3	3	3	1	1/3	1/3	1/3	0,05
Shortfi...	5	5	5	3	1	1	1	0,11
U-212	5	5	5	3	1	1	1	0,25
S-80	5	5	5	3	1	1	1	0,25
								0,25

R.I. : 0,0072

Casco	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	1	1	1/3	1/5	1/3	1/3	1/3	0,05
A-26	3	3	1	1/3	1	1	1	0,05
Souryu	5	5	3	1	3	3	3	0,14
Shortfi...	3	3	1	1/3	1	1	1	0,35
U-212	3	3	1	1/3	1	1	1	0,14
S-80	3	3	1	1/3	1	1	1	0,14
								0,14

R.I. : 0,0081

Timones	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	1	1	3	3	1	5	3	0,23
A-26	1/3	1/3	1	1	1/5	1	1/3	0,23
Souryu	1/3	1/3	1	1	1/5	1	1/3	0,06
Shortfi...	1	1	5	5	1	5	3	0,06
U-212	1/5	1/5	1	1	1/5	1	1/3	0,26
S-80	1/3	1/3	3	3	1/3	3	1	0,05
								0,12

R.I. : 0,0072

Ruido	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	5	1	3	1	3	1	1	0,04
A-26	3	1/3	1	1/3	1	1/3	1/3	0,20
Souryu	5	1	3	1	3	1	1	0,07
Shortfi...	3	1/3	1	1/3	1	1/3	1/3	0,20
U-212	5	1	3	1	3	1	1	0,07
S-80	5	1	3	1	3	1	1	0,20
								0,20

R.I. : 0,0000

Diésel / Motor	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	3	1	1	1	1	3	1	0,06
A-26	3	1	1	1	1	3	1	0,18
Souryu	3	1	1	1	1	3	1	0,18
Shortfi...	3	1	1	1	1	3	1	0,18
U-212	1	1/3	1/3	1/3	1/3	1	1/3	0,18
S-80	3	1	1	1	1	3	1	0,06
								0,18

R.I. : 0,0000

Baterías	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Yuan ...	1	1	1	1/5	1/5	1	1	0,07
Kilo 636	1	1	1	1/5	1/5	1	1	0,07
A-26	1	1	1	1/5	1/5	1	1	0,07
Souryu	5	5	5	1	1	5	5	0,33
Shortfi...	5	5	5	1	1	5	5	0,33
U-212	1	1	1	1/5	1/5	1	1	0,07
S-80	1	1	1	1/5	1/5	1	1	0,07

R.I. : 0,0256

AIP	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracud	U-212	S-80	PESOS(W)
Kilo 636	1	1	1/3	1/3	1/5	1/7	1/7	0,03
A-26	3	3	1	1	1/3	1/5	1/5	0,03
Souryu	3	3	1	1	1/3	1/5	1/5	0,07
Shortfi...	5	5	3	3	1	1/3	1/3	0,07
U-212	7	7	5	5	3	1	1	0,16
S-80	7	7	5	5	3	1	1	0,31
								0,31

Figura 15. Datos de «RI» en la comparativa por submarino (elaboración autor)

El resultado final es que los expertos prefieren al S-80 con un 21 %, seguido de cerca por el U-212 con un 18 %, después el Souryu y el Shortfin Barracuda, ambos en tercer lugar, con un 16 %.

Si hacemos una valoración de los subcriterios con su peso y los valores obtenidos, vemos que, excepto el AIP y la propulsión, los datos del S-80 están en la parte alta, sin llegar a máximos, pero manteniéndose siempre en el 10 % más elevado.

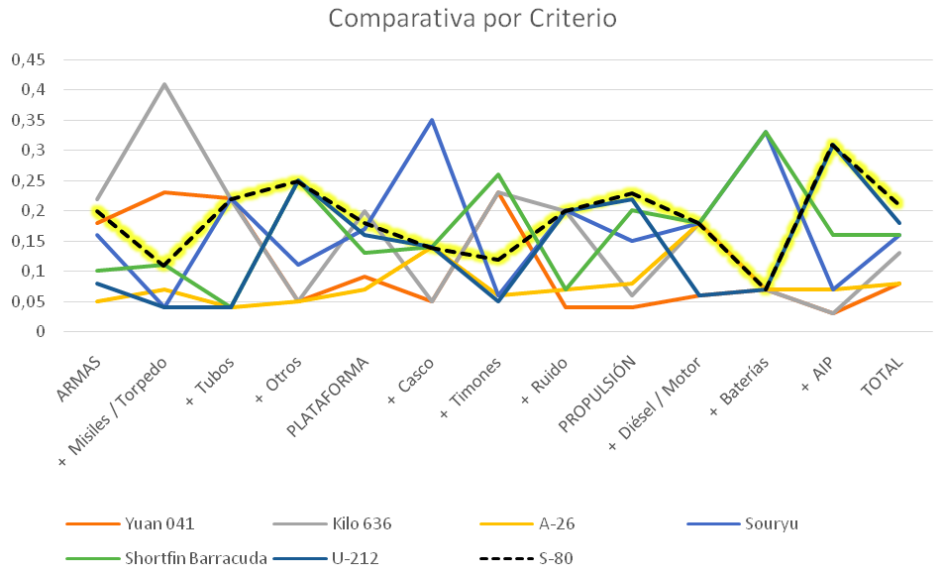


Figura 16. Gráfico comparativo por criterio/alternativa (elaboración autor)

Se observa que la ponderación de los subcriterios tubos, ruido y AIP ha sido también decisiva para posicionar al S-80 en primer lugar. Esa ponderación, sumada a las valoraciones obtenidas en los subcriterios con mayor peso, ha permitido que el S-80 estuviera ligeramente por delante del U-212.

CRITERIO\ALTERNATIVA	PESO RELATIVO	Yuan 041	Kilo 636	A-26	Souryu	Shortfin Barracuda	U-212	S-80
ARMAS	0,11	0,18	**0,22**	0,05	0,16	0,1	0,08	0,2
+ Misiles / Torpedo	0,2	0,23	**0,41**	0,07	0,04	0,11	0,04	0,11
+ Tubos	0,6	**0,22**	**0,22**	0,04	**0,22**	0,04	0,04	**0,22**
+ Otros	0,2	0,05	0,05	0,05	0,11	**0,25**	**0,25**	**0,25**
PLATAFORMA	0,41	0,09	0,2	0,07	0,17	0,13	0,16	**0,18**
+ Casco	0,06	0,05	0,05	0,14	**0,35**	0,14	0,14	0,14
+ Timones	0,27	0,23	0,23	0,06	0,06	**0,26**	0,05	0,12
+ Ruido	0,67	0,04	0,2	0,07	0,2	0,07	0,2	0,2
PROPULSIÓN	0,48	0,04	0,06	0,08	0,15	0,2	0,22	**0,23**
+ Diésel / Motor	0,11	0,06	**0,18**	**0,18**	**0,18**	0,18	0,06	**0,18**
+ Baterías	0,26	0,07	0,07	0,07	**0,33**	**0,33**	0,07	0,07
+ AIP	0,63	0,03	0,03	0,07	0,07	0,16	**0,31**	**0,31**
TOTAL		0,08	0,13	0,08	0,16	0,16	0,18	**0,21**

Tabla 6. Comparativa resaltando valores mayores y menores (elaboración autor)

Si optáramos por aprovechar este estudio para ver los puntos fuertes y débiles del S-80, podríamos hacer una variante con algunas mejoras, por ejemplo, plantear la opción de timones en cruz y timones retráctiles.

Otro cambio que también mejoraría el resultado serían las baterías de litio en vez de las de plomo-ácido que actualmente monta el S-80. La clase Souryu, única que monta actualmente este tipo de baterías, ha obtenido muy buena nota y muestra el camino a seguir. Seguramente el Shortfin Barracuda, proyecto más retrasado, salga ya con este tipo de baterías.

Por último, como inconvenientes a este estudio, se echa en falta valoraciones del mantenimiento de los submarinos, la independencia tecnológica de las empresas, la experiencia en otros proyectos y, por último, el valor comercial de las empresas.

Conclusiones

La evolución del mercado de submarinos convencionales en los últimos años hace presagiar un futuro prometedor a Navantia. Las características del S-80, la colaboración de Navantia con Electric Boat y el empleo de los sistemas más modernos en el S-80 hacen de él un buen candidato para la exportación.

Navantia ha hecho los deberes, tiene posibilidades de volver con fuerza a este exclusivo mercado. Pero no nos engañemos, no se deben confiar. La venta de armamento muchas veces está ligada a la política y sus competidores harán lo imposible por llevarse los contratos. Esto se ha podido ver en Australia con Bae Systems y el caso de las fragatas[39] o Naval Group y el Barracuda[40].

[39] La británica BAE Systems arrebata a Navantia el contrato de 22.000 millones con Australia. Disponible en: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2018/06/29/britanica-bae-systems-arrebata-navantia-contrato-22000-millones-australia/0003_201806G29P32992.htm. Consulta 17/12/18.
[40] Francia venderá 12 submarinos a Australia por 34.000 millones (*ABC*). Disponible en: http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/francia-australia-submarinos-19649.asp/. Consulta 17/12/18.

La publicidad y la inteligencia económica de las empresas son áreas muy importantes. Navantia debe cuidarse de noticias como la de fragata noruega KNM HelgeIngstad (F-313)[41]. Presionar para que no se publiquen noticas sin contrastar[42] y no dejarse intimidar con cuestiones falsas como hacen otros constructores[43].

Tiene trabajo por hacer si quiere jugar en la «liga de los grandes»: además de cuidar su imagen, debe conseguir el mejor submarino para la Armada española. El desafío es grande, toca finalizar el prototipo y empezar con las pruebas de mar. Debe aprovechar al grupo de expertos submarinistas españoles que probarán el S-80 y trabajar en mejorar el proyecto.

Los mimbres que se utilizan en el diseño del S-80 son los mismos que se han empleado en muchos submarinos nucleares franceses, británicos y norteamericanos. Las capacidades del S-80, el novedoso sistema AIP y el cuidado de la firma acústica, presagian un buen producto, pero hace falta echarlo al agua y probarlo.

Este estudio sirve para replantearse futuras evoluciones, por ejemplo, un submarino más económico y puramente eléctrico, propulsado con baterías de litio de alta capacidad que dé una autonomía de varios días sin hacer *snorkel*.

El método AHP desarrollado por Thomas L. Saaty se muestra como una herramienta muy útil para hacer estos estudios de retrospectiva industrial. El problema es seleccionar bien los criterios, si se eligen mal o no se obtiene una clara diferenciación de las alternativas, nos lleva a estudios poco diferenciados.

[41] Noruega culpa a Navantia del hundimiento de una fragata por un fallo «crítico» de diseño. Disponible en: https://elpais.com/economia/2018/11/29/actualidad/1543515235_003201.html. Consulta 17/12/18.
[42] No, Noruega, no (Infodefensa). Disponible en: https://www.infodefensa.com/es/2018/12/05/opinion-noruega.php. Consulta 17/12/18.
[43] La Armada de Estados Unidos ordena parar a toda su flota tras el accidente de Singapur (*El País*). Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/08/21/actualidad/1503281376_979246.html. Consulta 17/12/18.

El mercado de submarinos está en continua evolución y las empresas deben hacer inteligencia económica para saber qué están haciendo sus competidores. Los submarinos de propulsión nuclear no desaparecerán, tampoco los submarinos convencionales y seguramente al S-80, le seguirá nuevos proyectos que incorporarán alguno de los avances aquí apuntados.

Augusto Conte de los Ríos
Capitán de Fragata de la Armada española (S)
Máster en Paz, Seguridad y Defensa (IUGM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

04/2019 15 de enero de 2019

*Javier de Carlos Izquierdo**

La estrategia global de China para defender sus intereses

La estrategia global de China para defender sus intereses

Resumen:

El proyecto chino que arrancó de la Ruta de la Seda de la UNESCO y que nada tiene que ver con él, fue presentado en 2013 durante el viaje del presidente Xi Jinping en Kazajstán y fue publicado oficialmente en 2015. Es un plan de expansión comercial y geoestratégico esencial en la voluntad de China por reforzar su papel como potencia mundial. Al mismo tiempo es un exponente excepcional en la forma de hacer de la diplomacia china, que haciendo suya una marca comercial de la UNESCO, la ha convertido en su mejor instrumento para su expansión comercial, la cual trata de cambiar las normas de gobernanza mundial para intentar así dominar el mundo.

Palabras clave:

Estrategia global de China, nuevo orden mundial, estrategia OBOR, Ruta de la Seda, banco asiático de inversiones en infraestructuras, Xi Jinping.

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

China's Global strategy to achieve its economic objectives

Abstract:

China launched a New Global Strategy in 2013. This strategy was introduced for the first time in a Xi Jinping's travel to Kazakhstan, but until 2015 it was not formally published. This New Global Strategy includes a commercial expansion and a geostrategic plan to improve global China's position. Although, this strategy is an example of public China's diplomacy, this diplomacy takes corporate image from Silk Road UNESCO's project that seeks to promote its business global spread. The first strategic objective of China is ruling of World, changing global governance rules in its own benefit.

Keywords:

China's Global Strategy, New Global Order, OBOR Strategy, Silk Road, UNESCO, the Asian Infrastructure Investment Bank, Xi Jinping.

Introducción

En los últimos años, China ha pasado de estar volcada hacia el interior y a la expectativa en sus relaciones internacionales, a llevar a cabo una política exterior expansionista. Este cambio se debe al relevo de Hu Jintao por Xi Jinping al frente del Partido Comunista Chino. Xi Jinping, en su discurso inaugural tras el nombramiento como presidente de la República, declaró que para cumplir el sueño chino debía «lograr un país rico y poderoso, la revitalización de la nación y la felicidad del pueblo»[1]. Esta visión no es otra que el sueño chino de ocupar un lugar central en el mundo[2]. No es una tarea fácil saber cómo estará organizado el mundo en los próximos años, pero sabemos que China irá ocupando cada vez un papel más importante y que al frente del país estará Xi Jinping. De la misma forma sabemos que, tanto en este país, como Rusia con toda probabilidad contarán con el mismo líder dentro de 10 años. Lo que desconocemos es cuál puede ser la reacción de China si en el futuro próximo encuentra obstáculos para conseguir lo que pretende como es avanzar en la defensa de sus intereses en todo el mundo.

Desde noviembre de 2012, la política exterior de China ha comenzado a cambiar de manera acelerada. En esa fecha Xi Jinping ocupó la Secretaría del Partido Comunista de China y, a continuación, la presidencia de la República. Poco después empezó a conocerse la mal llamada *Ruta de la Seda del siglo XXI*, que es tan solo una de las muchas manifestaciones de esta política expansionista de China.

A lo largo de este trabajo intentaremos aclarar algunos conceptos equívocos que la diplomacia china y algunos medios de comunicación han difundido, confundiendo a la opinión pública e incluso a parte del mundo académico. Si bien es cierto que de lo que no cabe duda, es que la diplomacia china conjuga ahora mejor que nunca sus intereses económicos, geoestratégicos y la defensa exterior. El objetivo de China es convertirse en el centro de Asia y en el centro del mundo, algo que siempre ha estado latente en su cultura, ya que tradicionalmente se han denominado a sí mismo como el «país del centro». No obstante, lo que más nos interesa es que está tratando de alcanzar su

[1] XI, Jinping. *Xi Jinping on Realizing the China Dream of the Great Rejuvenation of the Chinese Nation: Discussion Edition.* Zhonggong zhongyang wenxian yanjiushi (ed.). Beijing: Zhongyang wenxian chubanshe 2013.
[2] CALLAHAN, William A. «China 2035: from the China Dream to the World Dream». *Global Affairs*, 2(3), 2016, pp. 247-258. Disponible en: https://goo.gl/Z8Fnmc. https://goo.gl/zVKQh4. Fecha de la consulta 11/12/2018.

objetivo cambiando las normas y las reglas de gobernanza mundial[3] y tratando de establecer un nuevo sistema internacional[4] basado en normas distintas a las establecidas por Naciones Unidas, los Estados y el resto de las organizaciones internacionales.

La Ruta de la Seda del siglo XXI a menudo es explicada como un proyecto de integración logística e incluso cultural y sostenible[5] entre Occidente y China. Sin embargo, se trata esencialmente de una serie de infraestructuras repartidas por todo el mundo y controladas por China para la defensa de sus intereses, esencialmente orientados al tráfico comercial. Como veremos a continuación, no se debe confundir el desarrollo de las infraestructuras chinas de transporte por todo el mundo, con la verdadera Ruta de la Seda de la UNESCO.

La Ruta de la Seda del Partido Comunista Chino y la de la UNESCO

La UNESCO, en combinación con la Organización Mundial del Turismo (OMT) en 1994 firmó la Declaración de Samarcanda sobre el Turismo de la Ruta de la Seda[6], en la que se venía trabajando desde 1988. Su objetivo era recuperar las rutas legendarias como destino turístico cultural en Asia central. Más adelante en el año 2012, la UNESCO celebró una reunión en Taskent[7] para desarrollar el turismo cultural sostenible a través de varias rutas en Asia central. Se señalaron, por tanto, dos corredores prioritarios para la difusión del patrimonio cultural en la Ruta de Seda. Dichos corredores son: uno el que cruza Kazajstán, Kirguistán y llega a China; y otro entre Tayikistán y Uzbekistán.

[3] CALLAHAN, William A. «China's Asia Dream The Belt Road Initiative and the new regional order». Asian Journal of Comparative Politics, 1(3). 2016, pp. 226-243. Disponible en: https://goo.gl/4wtJbN. https://goo.gl/zVKQh4. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[4] No nos referimos ahora al establecimiento de un nuevo orden internacional, concepto que hace referencia a las relaciones de poder entre los diferentes estados y otros actores. Nos referimos a que China está tratando de cambiar el sistema internacional, entendiendo por tal el conjunto de normas e instituciones comunes establecidas por los Estados mediante el dialogo para organizar sus relaciones.

[5] HIGUERAS, Georgina. *La nueva ruta de la seda frente al TPP*. Documento de Opinión IEEE 138/2015, p. 4. Disponible en: https://goo.gl/zVKQh4. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[6] Organización Mundial del Turismo (1994). *Declaración de Samarcanda sobre el Turismo de la Ruta de la Seda*, A 11/10, de 26 de febrero de 2014. OMT, Naciones Unidas y UNESCO. Disponible en: https://goo.gl/Rcu6S2. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[7] La reunión se celebró en Taskent el 22 de marzo de 2012.

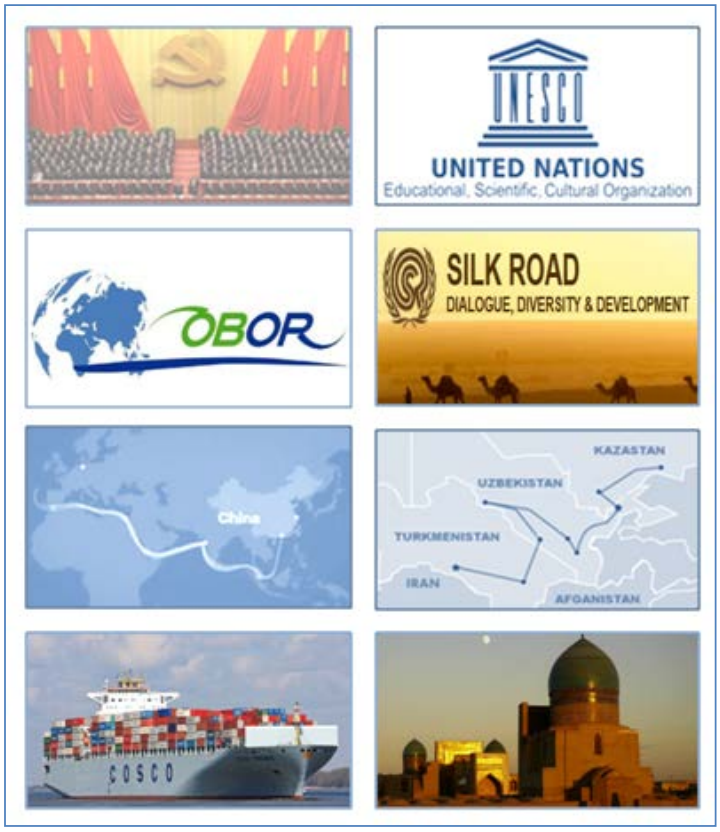


Figura 1. *One Belt, One Road* (OBOR) de China (izda.) y
la Ruta de la Seda de la Organización Mundial del Turismo (dcha.)

La Nueva Ruta de la Seda (NRS), la Ruta de la Seda del siglo XXI, la *Belt and Road Initiative* (BRI), o *One Belt, One Road* (OBOR), son términos que se usan indistintamente para referirse a una única realidad: el interés de China por desarrollar sus propias infraestructuras logísticas en todo el mundo para, de esta manera, asegurar su comercio global, así como el aprovisionamiento de materias primas y energía. Como hemos visto, China se unió al proyecto de la UNESCO en 2011 y en marzo de 2012 participó en la reunión en Taskent con la OMT y las cinco repúblicas centroasiáticas. Ese mismo año, en el mes de noviembre, Xi Jinping fue nombrado secretario del Partido Comunista Chino y el 14 de marzo de 2013 presidente de la República. Tan solo seis meses después, Jinping en la Universidad Nazarbayev de Kazajstán, el 7 de septiembre de 2013, pronunciaba un discurso en el que llamaba a unir esfuerzos para construir conjuntamente una «Franja Económica de la Ruta de la Seda». Refiriéndose a la construcción de infraestructuras de transporte de mercancías y de energía a través de Asia central hasta China. En octubre durante otro discurso, esta vez ante el Parlamento de Indonesia, Xi presentó las rutas de navegación entre China, el sudeste asiático y el océano Índico,

llegando hasta África oriental, refiriéndose a ellas como la «Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI». No obstante, hubo que esperar a que, en marzo de 2015, la Comisión Nacional para el Desarrollo y la Reforma hiciera público el Plan de Acción Oficial para el desarrollo de las Rutas de la Seda terrestre y marítima[8]. En él se detalla que se trata de un proyecto «abierto e inclusivo» que pretende «promover la apertura, la comunicación y la integración entre países». Y también se marcaban los objetivos, que oficialmente son: (1) mejorar las infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones en Asia; (2) desarrollar la coordinación de políticas económicas; (3) eliminar obstáculos al comercio; y (4) fomentar las relaciones culturales.

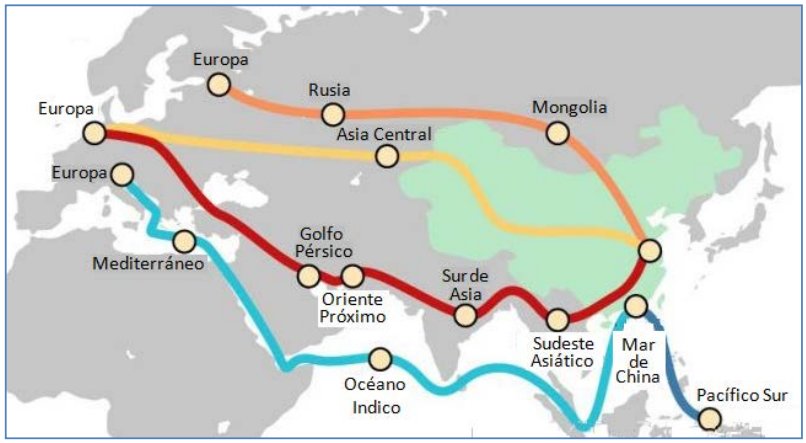


Figura 2. La estrategia china OBOR: *One Belt, One Road*

Como vemos este proyecto que China presentó oficialmente en 2015, no tiene nada que ver con la Ruta de la Seda de UNESCO y la OMT, que potencia el turismo en Asia central y protege el Patrimonio Cultural Universal. La República Popular China ha sabido utilizar el esfuerzo de Naciones Unidas, aprovechando el impulso inicial para lanzar su propio proyecto político y económico liderado por Xi Jinping. Este proyecto fue en parte una respuesta a las dificultades de China para ampliar el comercio con EE. UU. y a la sensación de que la Unión Europea se volvía más exigente de los compromisos formales con China[9]. Por ello, Jinping decidió orientarse comercialmente en el este hacia América Latina y al oeste a todos los territorios antes de alcanzar Europa: Asia Central, Rusia,

[8] National Development and Reform Commission . *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*. People´s Republic of China, 2015. Disponible en https://goo.gl/JXkWhV. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[9] DE CARLOS, Javier. *Relaciones bilaterales entre la Unión Europea y China*. Documento Marco IEEE 10/2017, pp. 15-20. Disponible en https://goo.gl/sLHQEc. Fecha de la consulta 11/12/2018.

Oriente Próximo y África. De esta manera y como siempre, mostrando la cara más amable de la diplomacia de gestos y no de compromisos, China se ha lanzado a una carrera de compra o construcción y puesta en operación de «hub logísticos» por todo el mundo.

Hoy en día toda la información oficial y sobre todo la comunicación corporativa de la estrategia OBOR es gestionada Xinhua —agencia oficial de noticias del Gobierno de la República Popular China—. Esta agencia gestiona una página web llamada «Servicio de Información Ruta de la Seda»[10], que incluye desde publicidad sobre todo tipo de actividad comercial de China en el extranjero, como la compra de acciones de compañías automovilísticas; hasta un *think tank* sobre estos temas.

La financiación de la estrategia china OBOR

Como hemos visto, este proyecto ha sido explicado a la opinión pública en relación con las rutas históricas entre Oriente y Occidente, confundiéndose deliberadamente con las actividades culturales y turísticas de Naciones Unidas en Asia central. Dentro de lo que denominamos la estrategia China OBOR[11], debemos distinguir dos ámbitos geográficos: uno terrestre y otro marítimo. China explica estos ámbitos como rutas comerciales, pero en realidad son zonas en las que mediante negociaciones con otro país defiende sus intereses de todo tipo. Es decir, se trata del bilateralismo típico de las épocas de crisis, bien conocido en Europa por el *brexit* y también manifestado en la actual política exterior de EE. UU. y Rusia. La franja o cinturón terrestre —*One Belt*— es el ámbito geográfico que separa China de Europa a través del cual se pueden establecer distintos itinerarios: por Rusia, por Asia central o por el golfo Pérsico[12]. Y la ruta marítima —*One Road*— une China con Europa y también con África a través de Singapur-Malasia, el océano Índico,

[10] El *China Economic Information Service* (CEIS) pertenece a la agencia pública de noticias Xinhua. Su web oficial sobre la estrategia OBOR, que aquí llaman «Servicio de Información Ruta de la Seda», está disponible en: http://en.silkroad.news.cn/. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[11] OBOR es el acrónimo de *One Belt, One Road* y se traduce frecuentemente por «una franja, una ruta». Pero parece más conveniente «un cinturón, una ruta», ya que estos términos aluden al cinturón económico de la ruta terrestre y a una supuesta Ruta de la Seda marítima del siglo XXI.

[12] Hay hasta seis corredores logísticos distintos que son los siguientes: (1) puente terrestre de Eurasia, que conecta China occidental con Rusia occidental; (2) desde el norte de China hasta Rusia oriental a través de Mongolia; (3) desde China occidental hasta Turquía a través de Asia central; (4) desde el sur de China a Singapur a través de Indochina; (5) desde el sureste de China a Pakistán; y (6) desde el sur de China a la India a través de Bangladesh y Myanmar.

el mar Arábigo y el estrecho de Ormuz[13]. Este último punto es de gran importancia geoestratégica y está muy relacionado con la estrategia marítima de China, puesto que requiere la instalación de bases militares y logísticas por todo el mundo, en particular en el Índico y el Pacífico.

Para entender la necesidad de China para llevar a cabo una campaña publicitaria de sus relaciones internacionales, hay que recordar su historia reciente. Sin duda, la llegada de Xi Jinping en 2012 marcó un hito, pero debemos remontarnos más atrás, al año 2009. Desde esa fecha, China ha visto reducido el crecimiento de su PIB, lo cual ha sido principalmente resultado de la reducción de sus exportaciones, como consecuencia de la crisis financiera mundial. La economía china, que hasta el año 2008 crecía por encima del 10%, desde el año 2010 se ha situado por debajo de ese umbral, más precisamente en torno al 6,8 % en los 3 últimos años. Se trata de una cifra envidiable, pero significa que las medidas aplicadas por China no son capaces de dirigir o controlar su propia economía por la dependencia de sus exportaciones. Las dos vías básicas que se utilizaron para tratar de recuperar los niveles de crecimiento fueron: fomentar el consumo privado interno y el desarrollo de obras públicas. La primera vía fracasó por la propensión al ahorro de las clases más desfavorecidas[14]. Y la segunda tampoco consiguió su objetivo de reactivar la economía china, por la necesidad de financiación para poder acometer las obras públicas dada la escasa liquidez[15].

La falta de liquidez de China hizo imprescindible buscar varios instrumentos para la financiación de su agresivo plan de expansión. Para ello, nominalmente existían tres vías de financiación[16], aunque la fundamental ha sido y es el banco *Asian Infrastructure Investment Bank* conocido como AIIB[17]. Los otros dos instrumentos son el *Silk Road Fund* y el *New Development Bank.* El primero se trata de un fondo soberano, creado en diciembre de 2014, cuyos fondos provienen de *People's Bank of China*, del fondo

[13] La opción multimodal atravesando Pakistán es mucho más interesante para China que la que tiene que atravesar el estrecho de Malaca.
[14] Esta propensión al ahorro es resultado de dos variables: el escaso desarrollo del Estado del bienestar en China —prestaciones sociales, de salud y de pensiones— y por la propia naturaleza de la forma de ser china.
[15] Desde el año 2013 el Banco Central de China o Banco Popular de China se ha visto obligado a inyectar en su sistema financiero fuertes sumas de dinero. Una de las más conocidas fue la ocurrida en 2016, cuando se inyectaron un total de 440.000 millones de yuanes.
[16] También en 2014, Xi Jinping anunció la creación de un fondo con una dotación de 40.000 millones de dólares estadounidenses para el proyecto OBOR de la Ruta de la Seda.
[17] También se le puede conocer sus siglas en español: BAII, de Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras.

soberano preexistente *China Investment Corporation* y del *ExIm Bank*[18]. El *New Development Bank (NDB)*[19] también se consideró, pero finalmente cayó sobre AIIB la responsabilidad crediticia, ya que no exigía mayores esfuerzos por parte de China. En marzo de 2018, el banco ya estaba integrado por 84 países —entre ellos España— y se habían financiado 25 infraestructuras de interés para China y los demás países en Asia, Rusia y Oceanía.

Los objetivos de la estrategia china OBOR

Después de lo visto hasta ahora, podemos señalar que China con la estrategia OBOR persigue un objetivo básico, que consiste en lograr que su industria desarrolle la cadena de suministro, en lo que puede considerase una guerra logística con Occidente[20]. Este objetivo, que no la valoración del mismo, ha sido de sobra señalado y podemos considerarlo un objetivo de carácter operacional. Sin embargo, existen otros objetivos de nivel superior: tácticos y estratégicos. Entre los primeros China trata de (1) reactivar su PIB, (2) conseguir liquidez para la construcción de infraestructuras, (3) reequilibrar las desigualdades regionales internas y (4) ocupar el exceso de capacidad industrial. Sin duda, el impulso del comercio exterior, mediante el establecimiento de acuerdos comerciales bilaterales con otros países y la construcción de infraestructuras financiadas por el AIIB debe de permitir la reactivación de su PIB, aunque no solucione la dependencia de la economía china del exterior. Las desigualdades regionales entre las zonas en crecimiento en la costa de China y el interior, que motiva el desplazamiento de la población hacia las ciudades costeras no se solucionará, pero las infraestructuras de comunicaciones aliviarán esa tendencia. Con respecto al exceso de capacidad industrial instalada, China trata de esta manera eludir de nuevo los compromisos establecidos con la UE y con la Organización Mundial del Comercio (OMC) respecto a la reducción de la capacidad industrial instalada en varios sectores, como por ejemplo el acero[21].

[18] SERRA, Javier. *La estrategia china de «una franja, una ruta», posibles consecuencias para España y oportunidades para la empresas españolas.* Boletín económico de ICEX, Información Comercial Española, (3072). 2016, pp. 39-48. Disponible en: https://goo.gl/raDxXH. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[19] Al ser fundado por China, Rusia, India, Brasil y Sudáfrica también es conocido como Banco de los BRICS.

[20] ELLIS, Devin Hayes. *China's Expansion into South Asia, Middle East and Africa*. SMA Reach-back Report. Boston: NSI 2017. Disponible en: https://goo.gl/eF6u4i. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[21] La OMC y la UE han requerido en varias ocasiones a China la reducción de la capacidad industrial instalada. En particular en la cumbre bilateral UE-China celebrada en junio de 2016 en Pekín se llegó a

La estrategia OBOR especialmente persigue unos objetivos de gran importancia estratégica no solo para China, sino para el orden internacional. Una vez que, gracias al apoyo de la UE, se integró en la OMC[22] y ante la imposibilidad de incorporarse al G-7 y de alcanzar un puesto de mayor relieve en las organizaciones internacionales, ha elegido una vía alternativa. China pretende expandir su influencia y defender sus intereses para convertirse en una potencia más decisiva en el orden internacional. Además lo está haciendo mediante el cambio de las normas y reglas de gobernanza mundiales[23] tratando de lograr un sistema internacional[24] nuevo, que sustituya al constituido por Naciones Unidas, los Estados y el resto de las organizaciones internacionales. Su último objetivo consiste en lograr la autonomía estratégica y la vía para conseguirlo de manera más rápida es bordeando el sistema internacional. Los objetivos estratégicos subordinados a este objetivo principal son: (1) fortalecer el yuan, (2) reducir su dependencia energética y (3) ampliar su poder geopolítico internacional. En cuanto al fortalecimiento del yuan, el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras emite bonos para la financiación de sus actividades que deben ser comprados en dólares, mientras que en las transacciones y en el pago de las inversiones se hace en yuanes. Con ello, parece bastante previsible que aumente el uso del yuan entre los países de su ámbito de influencia y que se fortalezca su solidez. El verdadero interés de China es que el yuan llegue a ser una moneda de reserva internacional, como hoy en día puede ser el dólar o el euro. De esa manera el yuan se utilizaría con más frecuencia en las transacciones internacionales, fijaría la cotización de las materias primas y las crisis de liquidez serían más controlables.

establecer una plataforma bilateral sobre el acero que debía supervisar y verificar los compromisos establecidos sobre el exceso de producción para evitar el *dumping*, ante la no aplicación por parte de China de los acuerdos (ver De Carlos 2017: 16-20). Finalmente, China declaró que reduciría su capacidad de producción de acero y carbón después del anuncio de EE. UU. en marzo de 2018 sobre la posible aplicación de aranceles al acero y al aluminio.

[22] Gracias al acuerdo firmado entre la UE y China, esta última consiguió su adhesión a la OMC el año 2001. Además, la UE contribuyó con más de 20 millones de euros para ayudar al Gobierno chino a alcanzar los compromisos requeridos por la OMC.

[23] CALLAHAN, William A. «China's "Asia Dream" The Belt Road Initiative and the new regional order». *Asian Journal of Comparative Politics*, 1(3). 2016, pp. 226-243. Disponible en: https://goo.gl/4wtJbN. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[24] China está evitando el sistema internacional actual y, de hecho, lo está sustituyendo por medidas *ad hoc* que en ocasiones también sustituyen a las legislaciones nacionales como cuando pretende establecer sistemas judiciales *ad hoc* para la resolución de conflictos en la construcción de infraestructuras en la estrategia OBOR.

Respecto a la reducción de la dependencia energética, China ha trabajado en colaboración con la UE en el desarrollo de energías renovables[25] y hoy en día puede exportar tecnología y productos finales a los mercados asiáticos menos desarrollados. Sobre la cuestión de la seguridad en la continuidad del suministro, veremos a continuación la importancia del acuerdo establecido con Pakistán. Respecto al último objetivo estratégico subordinado u objetivo estratégico de segundo nivel, la ampliación de su poder geopolítico internacional es una necesidad desde la perspectiva china. Puesto que para ellos, el control del territorio y de las vías de comunicación es imprescindible para dominar el mundo. Se trata de la visión clásica del colonialismo (ahora imperialismo económico) que supone con acierto, que el control de las vías de comunicación a las colonias es la base del acceso a las materias primas. Lo cual enlaza con el segundo objetivo: la seguridad energética.

La seguridad del suministro energético: Pakistán e India

Los diferentes intereses entre India y China, han llevado a China a buscar un acuerdo bilateral con Pakistán. Estos acuerdos son los más buscados por China, porque en ellos suele conseguir hacer valer su influencia y defender mejor sus intereses. Pakistán es un país muy relevante para China, por su salida al mar de la provincia de Xingyan, bien a través de Tayikistán y Afganistán o bien directamente a través de la carretera del Karakorum (vía terrestre de comunicación más alta del mundo).

La construcción de infraestructuras logísticas por parte de China en Pakistán durante los próximos cuatro años se percibe un acontecimiento económico en el país. Por un lado, por las inversiones que supondrá en obra pública el corredor económico China-Pakistán (CPEC) y por otro lado, porque se espera que beneficie a la economía pakistaní. Se trata de un proyecto que comenzó en el año 2017 y que por su complejidad técnica finalizará el año 2030. Originariamente trató de ser una ruta comercial y otra de transporte de energía, pero en estos momentos, a pesar de las primeras inversiones, es esencialmente un proyecto bien comunicado a la sociedad pakistaní y a la comunidad internacional. Sus principales inconvenientes técnicos están asociados con la orografía del terreno —bordea el Karakorum— y con la meteorología. Tanto los posibles *bombeos* como las

[25] En 2009, la UE firmó un Memorando de Entendimiento con China sobre cooperación en eficiencia energética y calidad en el sector de construcción. Desde ese momento, China ha participado en diversos programas de investigación en colaboración con la UE.

bajas temperaturas, parecen sugerir que más que un oleoducto, el transporte de crudo debería hacerse por carretera. Otros inconvenientes, en este caso, de carácter político, son los territorios en disputa que debe atravesar la infraestructura, nos referimos a la región de Kachemira.

No obstante, en esta relación bilateral, Pakistán espera aprender de la experiencia china en energías renovables[26], especialmente la tecnología desarrollada en Europa en paneles solares y turbinas eólicas. Pero lo que más importa a China es asegurar el suministro energético procedente de Irán y de Arabia Saudí a través del puerto paquistaní de Gwadar[27]. Este puerto ya comenzó a ser utilizado por China en noviembre de 2016 para la conexión con África y Asia occidental. Por su parte, el gasoducto está muy avanzado, solo a la espera de que se termine la parte pakistaní que conecta con China, ya que Irán ha terminado su conexión con Pakistán. No obstante, el proyecto está teniendo problemas en su financiación a través del Banco Asiático de Inversiones, puesto que una de las condiciones establecidas para poder realizar la inversión es que esta no sea en un territorio disputado entre varios países. En este caso las infraestructuras previstas atraviesan el estado pakistaní de Kashmir, reclamado por India. Hasta la fecha el Gobierno indio —segundo accionista del AIIB—, ha podido retrasar la construcción de este corredor China-Pakistán. No obstante, la diplomacia china probablemente encontrará la forma de desatascar el problema.

[26] KAZMI, S. Twangar. H. *et al*. *China's Journey in Renewable Energy and Its Potential Spillover Effects through the CPEC in Pakistan*. Pakistan: Leadership for Environment and Development 2017. Disponible en: https://goo.gl/e48NYk. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[27] Una vez que el puerto de Gawdar esté en pleno funcionamiento el tiempo medio de transporte de un barril de crudo desde Arabia Saudí a China se reducirá a la mitad. En poco más de 12 días llegarán a China los 1,4 billones de barriles que China importa diariamente.

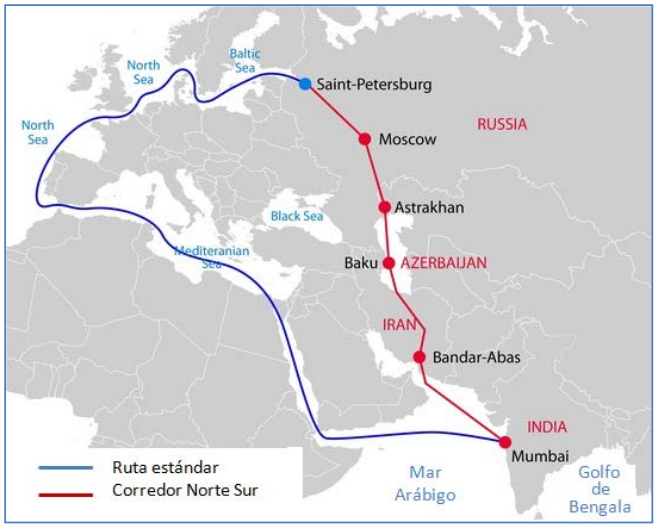


Figura 3. El Acuerdo de Ashgabat desarrolla la ruta multimodal desde la India al mar del Norte

Pero este acuerdo establecido entre China y Pakistán para aprovisionarse de petróleo desde Irán, debemos contemplarlo desde una perspectiva regional. Los intereses de los Estados de Asia central, la Federación Rusa e India están mejor defendidos a través del acuerdo de Ashjabat[28], en el que no está China. Además, para Rusia, el gasoducto Irán-China es un proyecto que va en contra de sus intereses regionales. Se trata de un acuerdo de transporte multimodal de mercancías entre Asia central y el golfo Pérsico. Este último acuerdo ha sido firmado por Kazajstán, Uzbekistán, Turkmenistán, Irán, Omán, Pakistán e India y pretende desarrollar una ruta multimodal alternativa a la habitual. Del mismo modo que China ha desarrollado su estrategia OBOR a través de Asia central, India ha hecho lo propio. El Acuerdo de Ashjabat facilita el acceso al mar de los Estados de Asia central a través del enorme muelle que es India. Pero también existen otras salidas hacia el sur desde Asia central como, por ejemplo, el paso de Kiber o el puerto de Gwadar, entre otros. El paso de Kiber comunica Afganistán con Pakistán, conectando la ciudad de Landi Kotal con el valle de Peshawar, pero no se trata de una zona estable. Del mismo modo los puertos de Chabahar y Bandar Abbas en Irán también son alternativas para buscar la salida desde Asia central.

[28] No confundir este acuerdo con otro de igual nombre realizado por el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Histórico-Artísticos (ICOMOS) para la identificación de nuevos bienes culturales en la Ruta de la Seda de la UNESCO.

De cualquier manera, a través de Asia central, se alcanza la conexión entre India y el mar de Norte a través de Bakú, Moscú y San Petersburgo. Y en parte está motivado en el interés que tienen estos países por diversificar el riesgo en sus relaciones con China, ya que no confían en poder defenderlos frente a dicho socio.

El desarrollo de este acuerdo permitirá reducir la dependencia comercial de estos países con respecto a China y permitirá que India siga avanzando en el liderazgo regional. Una infraestructura básica del Acuerdo de Ashjabat es el «hub logístico» del puerto de Chabahar al sur de Irán. En la terminal Shahid Beheshti del puerto de Chabahar es donde las mercancías, vía marítima, procedentes de India, se dirigen hacia el norte, hacia el mar Caspio. Además, India ya ha anunciado que construirá también una línea ferroviaria hasta Zahedan (Irán) atravesando Pakistán; de tal manera que existirán dos conexiones, una marítima y otra terrestre. El Acuerdo de Ashjabat es una manifestación de la creciente importancia de India y de la fortaleza de la joven organización supranacional la Unión Económica Asiática[29].

OBOR para la UE y para España

La estrategia OBOR, como hemos comentado anteriormente, forma parte de una estrategia global de China que apuesta por el bilateralismo en sus relaciones y evita las normas establecidas por el sistema que regula las relaciones internacionales. Esta estrategia también puede entenderse como un distanciamiento de la UE, que se ha mostrado firme ante los incumplimientos reiterados por parte de China de los compromisos establecidos.

China pretende avanzar más rápido bordeando las regulaciones legales supranacionales y cuando puede incluso las nacionales. Una vez que ha conseguido un amplio nivel de acuerdos y diálogos multinivel con la UE y que no ha podido avanzar más en ellos, trata de hacerlo mediante la estrategia OBOR. Ya se señalaba en 2015 que «esta iniciativa no está exenta de riesgos para la UE, que puede ver reducida su influencia internacional

[29] La Unión Económica Asiática o *Eurasian Economic Union* (conocida como EAEU o EEU) es una entidad supranacional constituida en 2015 y formada por los siguientes Estados miembros: Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguizistán y Rusia. Su sitio web está disponible en: https://goo.gl/RRGYpa. Fecha de la consulta 11/12/2018.

y hasta qué punto la corrupción y el endeudamiento desestabilizan zonas tan sensibles como los Balcanes, Europa oriental, Oriente Medio y Asia central»[30].

Algunos autores señalan que los elementos logísticos de la estrategia OBOR que más pueden afectar a la ciudadanía europea son: (1) el puerto griego de El Pireo; (2) el corredor norte-sur que conecta El Pireo con Europa central; y (3) el ferrocarril que une los Balcanes a través de Turquía con el sur del Cáucaso e Irán[31]. Pero, sin duda, el puerto griego de El Pireo y el puerto turco de Kumport ocupan un lugar central en el tránsito naviero hacia el norte de Europa. Para ello, ha sido básico que la empresa china COSCO asumiera el control del puerto de El Pireo en 2016, porque desde allí las mercancías procedentes de China, tras atravesar el canal de Suez, se pueden dirigir vía ferrocarril al centro y norte de Europa[32] o hacia el este atravesando el Mediterráneo hasta Amberes o Róterdam. De esta manera, la estrategia china a largo plazo establece un «hub logístico» en El Pireo muy versátil, que permite diferentes alternativas. Una de ellas consiste en dirigirse a los Países Bajos por vía marítima, recalando en Valencia y bordeando toda la costa atlántica. Otra alternativa, frecuentemente utilizada, es la multimodal que tras alcanzar Valencia se dirige por carretera también a los Países Bajos. Y por último, existe la ruta clásica que tras alcanzar El Pireo se dirija a Venecia y desde allí llegar al corazón de Europa. Respecto a España, desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en 1973 hasta hoy, las relaciones bilaterales no han dejado de mejorar. En la visita que el anterior presidente chino Hu Jintao realizó a España en noviembre de 2005, China incluyó a España dentro del grupo denominado de Asociación Estratégica Integral[33] —categoría otorgada unilateralmente por China y reservada a sus mejores socios—. Mariano Rajoy también ha visitado China en tres ocasiones: en septiembre de 2014 y en septiembre de 2016 (cumbre del G-20). Y la última, en mayo

[30] ESTEBAN, Miguely y OTERO-IGLESIAS, Miguel. «¿Qué podemos esperar de la nueva Ruta de la Seda y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras liderados por China?». *Real Instituto Elcano*. 2015. Disponible en: https://goo.gl/uUs4Bm. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[31] VAN DER PUTTEN, Frans-Paul. *The geopolitical relevance of Piraeus and China's New Silk Road for Southeast Europe and Turkey*. Clingendael Report, Netherlands Institute of International Relations. 2016. Ver página 47. Disponible en: https://goo.gl/FzqaQW. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[32] Ibíd. VAN DER PUTTEN, Frans-Paul *et alii.* 2016. Ver página 48.

[33] Cuando se otorgó la naturaleza de Asociación Estratégica Integral con España, China estaba interesada en lograr el estatuto de economía de mercado en la OMC y el levantamiento del embargo al comercio de armas por parte de la UE. A pesar de la colaboración brindada por España, ambos retos siguen siendo hoy objetivos sin cumplir para China. Para conocer mejor el significado que otorga China al establecimiento de una asociación estratégica se puede consultar: FENG, Zhongping y HUANG, Jing. «China strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world». *Working Paper*, 8. FRIDE 2014. Disponible en: https://goo.gl/PydqPh. Fecha de la consulta 11/12/2018.

de 2017 con motivo de la cumbre sobre la estrategia OBOR. En noviembre de 2015, durante la celebración de la cumbre del G-20 en Turquía, el presidente chino animaba a su homólogo español a participar más activamente en la construcción de infraestructuras en los nuevos proyectos OBOR[34]. No obstante, a pesar de las largas relaciones bilaterales y de haber formado parte del proyecto logístico de China desde su inicio formal en 2015, para España el déficit en la balanza comercial bilateral es manifiesto. En 2015, España se incorporó al Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras y además las oportunidades para las empresas españolas que ofrece la estrategia OBOR han sido bien señaladas por el ICEX. Hoy en día ya es una realidad la línea férrea Yixinou[35], que desde 2014 enlaza la ciudad de Yiwu con Madrid. También es una realidad la compra de Noatum por parte de la compañía china COSCO *Shipping Ports* en junio de 2017. COSCO, al comprar el 51% del capital de Noatum —primer operador de terminales portuarias de España—[36], completa en España su estrategia silenciosa de control de los puertos de mercancías mundiales. Sin duda, la gran oportunidad debería ser para las empresas españolas dedicadas a la construcción de infraestructuras, que además cuentan con una experiencia contrastada en Latinoamérica, uno de los destinos de la estrategia OBOR. La participación española en la construcción del cable submarino Camerún-Brasil es un buen ejemplo de ello.

Desde esa perspectiva pueden entenderse mejor las reiteradas visitas de Mariano Rajoy a China o también la visita de Estado a España de Ji Xinping en noviembre de 2018. En dicho encuentro, se establecieron varios acuerdos institucionales bilaterales, así como algunos convenios entre empresas del sector financiero, energético y un acuerdo para ampliar el uso de algunas infraestructuras de trasportes, como por ejemplo el puerto de Algeciras.

[34] MÚLLER-MARKUS, Christina. «One Belt, One Road: el Sueño Chino y su impacto sobre Europa». *Notes Internacionals CIDOB*. 2016, p. 148. Disponible en: https://goo.gl/kJevWW. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[35] Se llama Yi-Xin-Ou porque corresponde al acrónimo de los lugares que une: Yiwu, Xinjiang y Ouzhou —que significa Europa—.

[36] El grupo NOATUMoatum se constituye en 2010 y tiene instalaciones en Valencia, Bilbao y Las Palmas. Además, también cuenta con dos terminales ferroviarias, lo que ha permitido a COSCO gestionar la terminal de contenedores del puerto de Valencia.

Triangulación y expansión de OBOR

La cuestión clásica de que España podría convertirse en un vértice para facilitar las relaciones chino-iberoamericanas, la llamada triangulación, es hoy poco realista. Sin duda, China tiene un interés creciente en América Latina, como lo demuestran las frecuentes visitas de Xi Jinping. De hecho, se están realizando inversiones en grandes infraestructuras, como el fallido canal de Nicaragua. Y aunque de momento no tiene bases militares y no ha enviado tropas oficialmente a ninguno de los países latinoamericanos, posee «una presencia militar física de bajo perfil, pero importante en América Latina»[37]. España podría convertirse en un puente entre China y América Latina cumpliendo solo una condición, que todos estuvieran de acuerdo. Y con seguridad, China no lo desea, aunque no lo manifieste. Es más, pretende y consigue en ocasiones con éxito, ser un competidor para la industria española en Iberoamérica. Seguramente el principal reto para España es llegar a constituirse como el «hub logístico» para enlazar el corredor euroasiático con el norte de África y América Latina[38], pero parece que hoy en día esta posibilidad, aunque abierta, cada vez está más lejos de darse. En febrero de 2018, China ha mantenido reuniones con el Ministerio de Transportes marroquí en Rabat para tratar bilateralmente la construcción de varias infraestructuras. Entre ellas está un tendido para un tren de alta velocidad entre Marrakech y Agadir y también un posible desarrollo de un «hub» en el puerto de Kenitra. No obstante, y como señalan algunos autores, hoy en día continúa habiendo oportunidades para empresas españolas que no deberían dejar pasar este *momentum*[39].

Reflexión crítica

El proyecto OBOR ha sido presentado por el Partido Comunista Chino en relación con las rutas históricas entre Oriente y Occidente, confundiéndolo con la Ruta de la Seda de la OMT y la UNESCO. Algunos autores han señalado que se trata del intento de China

[37] ELLIS, R. Evan. *China-Latin America military engagement: Good will good business and strategic position*. Pennsylvania: The Strategic Studies Institute 2011. Ver página 12. Disponible en: https://goo.gl/DuMzRq. Fecha de la consulta 11/12/2018.

[38] SERRA, Javier. «La estrategia china de "una franja, una ruta", posibles consecuencias para España y oportunidades para la empresas españolas». *Boletín económico de ICEX*. Información Comercial Española, (3072) 2016, pp. 39-48. Ver página 47 y 48. Disponible en: https://goo.gl/raDxXH. Fecha de la consulta 11/12/2018

[39] PARRA, Águeda. *OBOR: las cinco claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China*. Documento Opinión IEEE 113/2017, p. 19. Disponible en: https://goo.gl/vytfPv. Fecha de la consulta 11/12/2018.

por abrir nuevas rutas alternativas a las que EE. UU. controla[40]. Esto es cierto, ya que en la forma se trata de acuerdos bilaterales establecidos entre China y otros países y con frecuencia entre empresas chinas y otras empresas. Estos acuerdos son para la construcción o la toma de control por parte de China de infraestructuras en otros países una cuestión que en China nunca podría ocurrir.

En España en 1990, se creó la Comisión Española de la Ruta de la Seda vinculada a la UNESCO, que inexplicablemente algunos autores mezclan con la estrategia OBOR de China que poco o nada tiene que ver. En 2015, España se incorporó como 32.º miembro del programa de la Ruta de la Seda de la OMT[41]. Y en 2015, España también se incorporó al Banco Asiático de Inversiones e Infraestructuras, aunque las inversiones chinas en España vinculadas a la estrategia OBOR comenzaron con anterioridad.

Desde la perspectiva china, podemos evaluar cuáles pueden ser algunos de los principales riesgos. Las actividades de China relacionadas con la estrategia OBOR pueden generar tensiones y conflictos, tanto en los países con rentas bajas y muy dependientes del exterior, como en algunos países de África, Myanmar o en Sri Lanka. Esta situación puede ser resultado, tanto de la sobreexplotación de los recursos naturales, como del endeudamiento que estos países pueden contraer con China. Otra de las circunstancias asumidas por China puede ser que las inversiones se están llevando a cabo en muchos países inestables social y políticamente, así como con muy baja solvencia crediticia. Este tipo de situaciones hacen que las contingencias previsibles no siempre se puedan resolver pacíficamente. Y pone sobre el tapete la siguiente cuestión: China ha pasado de una política exterior de bajo perfil orientada a las exportaciones a una política exterior expansiva y orientada a controlar las infraestructuras logísticas necesarias para asegurar su comercio. ¿Cuál será el siguiente paso para asegurar dichas infraestructuras?

Algunos países se han opuesto a la expansión china por entender que perjudica directamente a sus intereses y puesto que consideran que la iniciativa OBOR carece de transparencia. No solo es este el caso de EE. UU., India se ha opuesto, ya que el corredor económico China-Pakistán atraviesa el territorio en disputa con Pakistán y

[40] ORTEGA, Andrés. «The New Silk Road: grand geopolitical engineering». Blog *Real Instituto Elcano*. 2015. Disponible en: https://goo.gl/sz8tmt. Fecha de la consulta 11/12/2018.
[41] MINETAD, Ministerio de Industria, Turismo y Energía. *España es nuevo miembro del Programa de la Ruta de la Seda de la OMT*. Nota de Prensa. 2015. Disponible en: https://goo.gl/fH33PI. Fecha de la consulta 11/12/2018.

China y también debido a la pretensión de China de arrebatarle la hegemonía en el océano Índico. Además de factores aleatorios, como decisiones personales o la aparición de «cisnes o medusas negras», se puede considerar que esta estrategia tendrá éxito en la medida en que China consiga controlar las infraestructuras que desea y a la vez «bordear» las legislaciones nacionales. Y esto, en buena parte, dependerá de que la balanza, entre lo que un país obtiene y tiene que dar a China, esté equilibrada. Algunos países con infraestructuras muy poco desarrolladas pueden ver en la estrategia china un elemento atractivo, que puede ayudar a desarrollar su país y elevar el PIB. Un buen ejemplo podría ser Pakistán o Afganistán. No obstante, las inversiones no las realiza China, las realiza el país en el que China construye la infraestructura. Estas inversiones son financiadas por el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras y sus costes aumentan el endeudamiento del país de acogida de la inversión. Mientras tanto, China construye con sus medios, sus materiales y a la vez vende estas infraestructuras que quedan bajo su control.

Como consecuencia de la estrategia OBOR, China está consiguiendo crecer muy rápidamente en el sur de Asia, el Próximo Oriente y en África. De hecho, China está «desarrollando grandes puertos en más de 14 países en esta región, infraestructuras de telecomunicaciones para móviles en al menos 17 países y carreteras o ferrocarriles en otros 19 países»[42]. Al mismo tiempo está consiguiendo aumentar el endeudamiento que estos países han contraído con China, aumentar su influencia política y reducir su dependencia de Occidente. La estrategia OBOR en esta zona ha sido solo el primer paso, le sucede la presencia naval permanente en el océano Índico, las instalaciones en Yibuti y una creciente red de inteligencia. Mientras tanto, y como consecuencia de la inestabilidad en la región, las probabilidades de intervención unilateral por parte de China en los conflictos locales aumenta. Y al mismo tiempo, se favorece la posible cooperación militar con los países de la región.

Otra cuestión controvertida para algunos autores es el asunto relativo al impacto ecológico del proyecto OBOR. En parte, esta crítica está relacionada con la confusión intencionada por parte de las autoridades chinas entre la Ruta de la Seda de la UNESCO y el proyecto OBOR.

[42] HOLSLAG, Jonathan. Assessment. En H.D. ELLIS (ed.) *China's Expansion into South Asia, Middle East and Africa*. SMA Reach-back Report. Boston: NSI 2017. Disponible en:https://goo.gl/eF6u4i. Fecha de la consulta 11/12/2018.

Conclusión

La estrategia china *One Belt, One Road* o estrategia OBOR es el mejor exponente de la ambición china de erigirse como hegemonía mundial. Este proyecto no debe confundirse con la Ruta de la Seda de la UNESCO, a pesar del interés inicial de China en mezclar ambos. La estrategia OBOR es un plan de expansión comercial y geoestratégico que es presentado por China como un proyecto bilateral entre países, con beneficio mutuo y recíproco. Y, al mismo tiempo, se trata de un exponente excepcional de la forma de hacer de la diplomacia china. Xi Jinping, en 2013, señaló que su objetivo era «lograr un país rico y poderoso, la revitalización de la nación y la felicidad del pueblo». Estas palabras fueron muy bien acogidas y encajan a la perfección con la tradición china, que denomina a su país «el país del centro». Además fueron y son muy convenientes para alinear toda la actividad del partido y de la República Popular, tratando de recuperar los niveles de crecimiento que mantuvieron hasta el año 2010. La estrategia OBOR se presentó oficialmente en marzo de 2015, explicándose de manera simplista al indicar que existían dos rutas: una terrestre y otra marítima. La ruta marítima unía a China con África y Europa, pero puede hacerlo de distintas maneras: combinado el transporte terrestre y marítimo o usando solo este último. Parece que la opción multimodal atravesando Pakistán puede ser una alternativa más interesante para China. A pesar de la complejidad orográfica de la ruta pakistaní, ahora esta permite evitar someterse al derecho internacional, coyuntura que no existe en el estrecho de Malaca, sometido a ciertas restricciones. Con buen criterio, China trata de contar con diferentes opciones para asegurar sus comunicaciones hacia el exterior y no depender de la regulación del estrecho de Malaca. Ese fue el objetivo del acuerdo firmado en diciembre de 2014 entre China y Tailandia para la construcción del canal de Kra o canal tailandés. No obstante, el Gobierno tailandés, en 2018, declaró que este proyecto no era una prioridad para Tailandia. No cabe duda que China trata de controlar una densa red de infraestructuras repartidas por todo el mundo que le aseguren el tráfico comercial, algunas construidas a un coste muy bajo para China y sin comprometer su liquidez. Esto es posible porque el *Asian Infrastructure Investment Bank*, capitalizado por 84 países, financia al país en el que se construye la infraestructura que es quien asume la mayor parte de su coste. Sin embargo, sus objetivos son mucho más ambiciosos. En este trabajo hemos distinguido entre los objetivos operacionales, los objetivos tácticos y los estratégicos de la iniciativa china. El objetivo básico, de sobra conocido y de carácter operacional, es lograr el mayor

control posible de la cadena logística, tanto de sus aprovisionamientos, como de sus exportaciones. Los objetivos tácticos son (1) la reactivación del PIB, (2) conseguir liquidez para la construcción de infraestructuras, (3) reequilibrar las desigualdades regionales internas y (4) ocupar el exceso de capacidad industrial. Sin embargo, sin duda, los objetivos más importantes son los de carácter estratégico.

China pretende expandir su influencia y defender sus intereses para convertirse en una potencia más decisiva en el orden internacional. Sin duda, es completamente legítimo que China trate de jugar un papel más relevante a nivel mundial y que, como consecuencia, se altere el orden internacional. Pero, en nuestra opinión, aún tiene mayor importancia la manera en la que está tratando de lograrlo: alterando las normas de gobernanza mundial. Es decir, China está consiguiendo su propio ascenso gracias a que está bordeando el sistema internacional liderado por Naciones Unidas sirviéndose, entre otros recursos, de las empresas privadas que actúan como actores internacionales, cuando en realidad son meros agentes estatales. Lo que desconocemos es cuál puede ser la reacción de China, si en el futuro próximo no consigue lo que pretende: progresar en la defensa de sus intereses en todo el mundo. La llegada de Xi Jinping, en noviembre de 2012, marcó una nueva era en la política exterior china, que ha comenzado a evolucionar de manera acelerada. A continuación y, a modo de resumen, señalamos los siguientes puntos:

- Primero. La estrategia OBOR es el mejor exponente del avance de los intereses comerciales y militares de China.
- Segundo. La marca de la Ruta de la Seda de la UNESCO fue usada, en un principio, para impulsar la campaña de comunicación china en los medios en favor de la estrategia OBOR.
- Tercero. La estrategia OBOR o la Ruta de la Seda del siglo XXI son términos que expresan el interés de China por desarrollar sus propias infraestructuras logísticas en todo el mundo, para asegurar su comercio global, así como el aprovisionamiento de materias primas y energía.
- Cuarto. El Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras evita que China asuma el coste de la construcción de las infraestructuras en otros países. Dicho banco presta el dinero y el país en el que China construye la infraestructura es quien asume la mayor parte de los costes.

- Quinto. China, mediante su expansión comercial, trata de cambiar las normas de gobernanza mundial para intentar así dominar el mundo.
- Sexto. China tiene el objetivo aparente de controlar una red de infraestructuras mundiales para garantizar su tráfico comercial. Pero, además, tiene otros intereses de carácter táctico y estratégico.
- Séptimo. Los objetivos tácticos de China son: la reactivación del PIB, conseguir liquidez para la construcción de infraestructuras, reequilibrar las desigualdades regionales internas y ocupar el exceso de capacidad industrial.
- Octavo. El objetivo de carácter estratégico de China se centra en arrebatar la posición dominante de EE. UU., mediante la sustitución de las normas que actualmente regulan las relaciones internacionales basadas en el derecho internacional público.
- Noveno. India, a pesar de formar parte del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, percibe la estrategia OBOR como una clara amenaza para sus intereses. Por este motivo, tiene mucho interés en encontrar aliados fiables y desarrollar sus propias infraestructuras.
- Décimo. El ascenso de China puede hacer posible que EE. UU., Rusia y la UE encuentren intereses comunes. En cualquier caso, el orden internacional de finales del siglo pasado no volverá.

*Javier de Carlos Izquierdo**
Doctor en Historia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

05/2019 17 de enero de 2019

Antonio Poncela Sacho *

EUNAVFOR MED Operación SOPHIA: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

EUNAVFOR MED Operación SOPHIA: un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea

Resumen:

La ruta del Mediterráneo central ha sido uno de los principales canales de entrada de migrantes irregulares para llegar a la Unión Europea durante los últimos años. La creación de la Operación EUNAVFOR MED SOPHIA, dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, ha contribuido a disminuir notablemente el tráfico ilícito de migrantes en dicha ruta. La falta de consenso en política migratoria de los Estados miembros dificulta la continuidad de una operación militar que, en cualquier caso, podría sufrir modificaciones para adaptarse a los cambiantes flujos migratorios marítimos.

Palabras clave:

Mediterráneo central, rutas migratorias, mar territorial, traficantes.

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

EUNAVFOR MED Operation Sophia: An instrument of the Common Foreign and Security Policy of the European Union

Abstract:

In the last few years, the Central Mediterranean has been the main route used by irregular migrants to reach the European Union. The creation of EUNAVFOR MED Operation, SOPHIA within the Common Security and Defence Policy of the EU, has contributed significantly to the reduction in the smuggling business of irregular migrants in this area. The lack of consensus on the Migration policy of the Member States makes it difficult for military operations. Adapting the mandate to the changing migratory flows could be made.

Keywords:

Central Mediterranean, migratory routes, territorial sea, smugglers.

El fenómeno migratorio con destino la Unión Europea y la ruta del Mediterráneo central como vía de entrada

La llegada de migrantes a territorio de la UE, utilizando el mar Mediterráneo como vía de entrada, ha sido un fenómeno masivo durante los últimos años.

Según los datos proporcionados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), esta situación alcanzó su punto más alto en el año 2015, cuando más de un millón de personas alcanzaron las costas europeas o fueron rescatadas en alta mar.

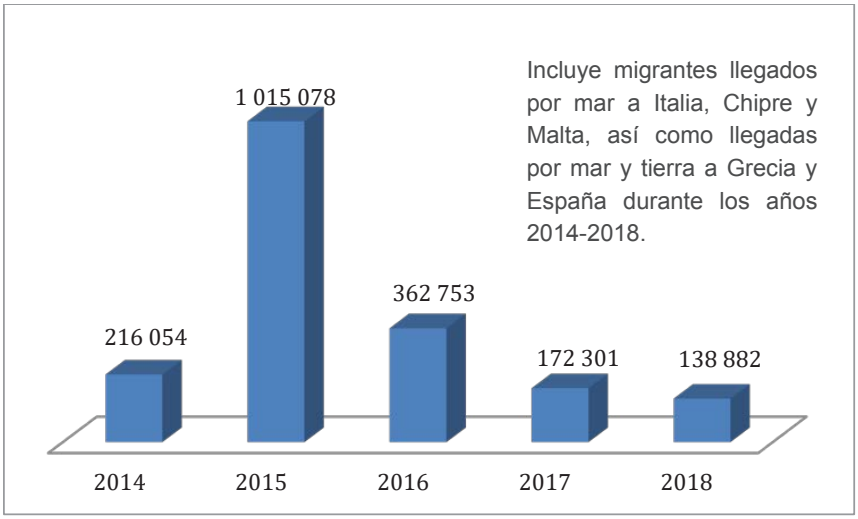


Tabla 1: Estadísticas de ACNUR.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de ACNUR[1]

Si bien los flujos migratorios que tienen como destino final el continente europeo, procedentes de África, no constituyen una novedad, es posible afirmar que «la oleada migratoria actual transmediterránea se inició en 2011, cuando algunos Estados ribereños, básicamente Túnez y Libia, perdieron la capacidad de controlar la salida de emigrantes desde sus costas tras las llamadas primaveras árabes»[2].

Entre las causas principales de estas migraciones se encuentran los procesos internos de guerras civiles y conflictos étnicos, por un lado, y los motivos económicos, por otro,

[1] Datos de ACNUR. Disponible en: https://data2.unhcr.org/es/situations/mediterranean#_ga=2.122700043.1289697800.1547204246-621559886.1547204246.

[2] ARTEAGA, Félix y GONZÁLEZ, Carmen. «La respuesta militar a la crisis migratoria del Mediterráneo», ARI 40/2015. *Real Instituto Elcano*. 2015.

propiciados además por la enorme brecha económica existente entre el norte y el sur del mar Mediterráneo, tanto en niveles de renta per cápita como en desarrollo del Estado del bienestar. La combinación de ambas motivaciones supone una dificultad añadida para determinar qué migrantes deben ser tratados bajo el amparo de los convenios internacionales de protección a los refugiados.

Sea como fuere, los sectores más vulnerables de la población son los que más sufren la violencia de los conflictos armados, provocando un desplazamiento hacia zonas más seguras, lo que suele implicar «la salida del país de un número importante de personas en condición de refugiados»[3]. Este masivo desplazamiento, en el caso africano, implica el paso a terceros países que tampoco gozan de una economía capaz de integrar a los nuevos migrantes, por lo que se genera aún mayor inestabilidad en la zona, y se crea una diáspora de personas en busca de mejores oportunidades, teniendo como mayoritario destino final la UE.

Una de las principales rutas de llegada a Europa la ha constituido la ruta del Mediterráneo central, principalmente debido a la frágil situación política en Libia, a raíz de la caída de Gadafi. Se ha generado una gran inestabilidad y una falta de control en la cuestión migratoria, y las costas libias se han convertido en un canal de acceso a la UE por parte de personas que «huyen de guerras civiles, dictaduras sangrientas, y otros conflictos violentos en Siria, Eritrea, […] Mali y otros países africanos o de Oriente Próximo»[4].

La respuesta política y militar de la Unión Europea

El aumento de la presión migratoria ha generado una respuesta por parte de la UE que se ha visto traducida en una serie de políticas que tienen por objeto la erradicación del fenómeno migratorio irregular desde su raíz y que, por tanto, implican líneas de actuación tanto en los países de origen como de tránsito. Entre estas medidas, es posible destacar la Agenda Europea de Migración, el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM) o la Política Europea de Vecindad (PEV).

Asimismo, el Plan de Acción de la UE contra el tráfico de migrantes del año 2015 señalaba la ruta del Mediterráneo central como una de las más activas y de mayor

[3] FUENTE, Ignacio. *Las migraciones en el espacio euromediterráneo: causas y perspectivas de futuro*. Documento de análisis 53/2017. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2017.

[4] Ibíd.

crecimiento estableciendo como necesaria la cooperación, tanto interna dentro de la UE, como hacia los países de origen y tránsito de los migrantes, así como con organizaciones internacionales y sociedad civil.

A estas iniciativas políticas hay que sumar la puesta en marcha de una operación militar, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, a raíz del hundimiento de una embarcación con 800 migrantes en abril del año 2015, surgiendo de este modo la Operación EUNAVFOR MED (posteriormente rebautizada como EUNAVFORMED Operación SOPHIA).

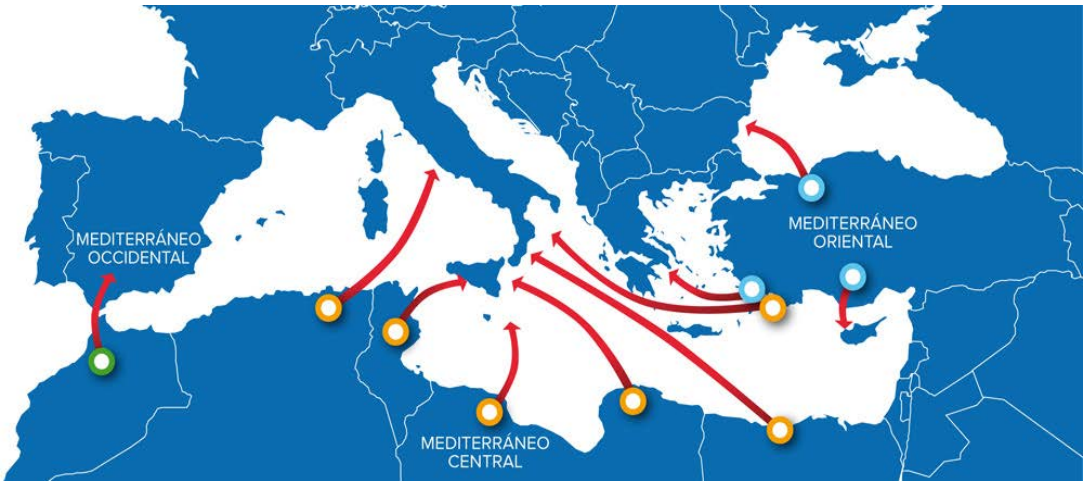


Figura 1: Principales rutas migratorias desde el norte de África. Fuente: ACNUR

En el texto que dio origen a la Operación EUNAVFOR MED[5] se da un aspecto importante, más allá de su definición como una operación militar, y es el hecho de remarcar la necesidad de una coherencia de respuesta de la UE como actor global. De este modo, deberá ser la alta representante, asistida por el Servicio Europeo de Acción Exterior, la que informe de la postura comunitaria al resto de actores internacionales de manera conjunta, tales como ONU, OTAN, Unión Africana, etc. También se establece que la misión deberá coordinarse con otras agencias de la Unión, como FRONTEX, EUROPOL o la Oficina de Apoyo al Asilo (EASO), involucradas igualmente en el Plan de Acción de la UE para luchar contra la migración ilegal. Por tanto, desde la génesis de la operación se expresa, de manera explícita, que la misma debe estar integrada dentro del paquete de medidas implementadas acerca de la inmigración irregular.

[5] Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015, relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)

Las sucesivas decisiones del Consejo de la UE al respecto han extendido el mandato de la Operación SOPHIA y han ampliado sus funciones, incluyendo la de vigilancia del contrabando de petróleo en el Mediterráneo, así como el control de la implementación del embargo de armas.

Pero, además, hay que añadir las declaraciones acerca de los aspectos exteriores de la migración. Tratando de la Operación SOPHIA en particular, en febrero de 2017[6], los jefes de Estado de la UE acometieron sus principales puntos débiles. De este modo, destacaron la necesidad de aumentar la interlocución y colaboración con las autoridades libias pues, como se incluye en la redacción formal del propio documento, el «desarrollo de capacidades es fundamental para que las autoridades adquieran el control sobre las fronteras terrestres y marítimas y para combatir las actividades de tránsito y contrabando». Por ello, se comprometieron a fortalecer las colaboraciones de la UE para reforzar las capacidades de gestión de fronteras de Libia y de sus países vecinos.

Entre las medidas llevadas a cabo destaca la formación y apoyo a la Guardia Costera libia, la búsqueda de una mayor implicación de terceros actores involucrados en la desarticulación del modelo de negocio de tráfico de migrantes, así como el apoyo a los principales organismos de ayuda a los refugiados y migrantes.

Cometidos de la Operación SOPHIA

El objetivo central de la Operación SOPHIA es la erradicación del fenómeno de la trata de seres humanos y la inmigración irregular, siendo considerada, además, una medida de contribución a la lucha contra la inestabilidad en la región. Con ello, se pretende incrementar la seguridad tanto de las poblaciones del área como de los ciudadanos de la UE.

[6] Declaración de Malta de los miembros del Consejo Europeo sobre los aspectos exteriores de la migración: abordar la ruta del Mediterráneo central (3 de febrero de 2017).

A la Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de la UE, que ponía en marcha la operación, se han sucedido otras decisiones que han supuesto un aumento de sus funciones tales como la contribución al embargo de armas en alta mar frente a las costas de Libia, establecido por la ONU, la vigilancia sobre el tráfico ilegal de las exportaciones de petróleo procedentes de Libia o la formación de la Guardia Costera y la Marina libias.

La Operación SOPHIA está dividida en tres fases que comenzaron con la recopilación de información para la detección y seguimiento de las redes de información en aguas internacionales. El estadio final previo al repliegue incluye la posible eliminación o inutilización de los medios utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en el interior del Estado en cuestión. Para llevar a cabo este último cometido será preceptiva la pertinente resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el consentimiento del Estado en cuestión.

En octubre de 2015 se dio paso a la fase actual (fase 2A), consistente en la «visita, registro, apresamiento y desvío en alta mar los buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico ilícito o la trata de seres humanos, en las condiciones previstas en el derecho internacional aplicable, incluidos la CNUDM y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes»[7].

Si bien la operación nació como una respuesta a una situación concreta de emergencia, con el paso del tiempo, la incorporación de nuevas funciones ha supuesto que EUNAVFOR MED deba ser entendida como un elemento más del enfoque integral con el que la UE se enfrenta al fenómeno migratorio irregular, contando con aspectos legales, políticos, humanitarios, y militares, entre otros. Así, la presencia de medios aeronavales de la Operación SOPHIA en el Mediterráneo central se ha convertido en un componente esencial para persuadir a los traficantes de continuar con sus actividades delictivas utilizando esta ruta.

[7] DECISIÓN (PESC) 2015/778 DEL CONSEJO de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED).

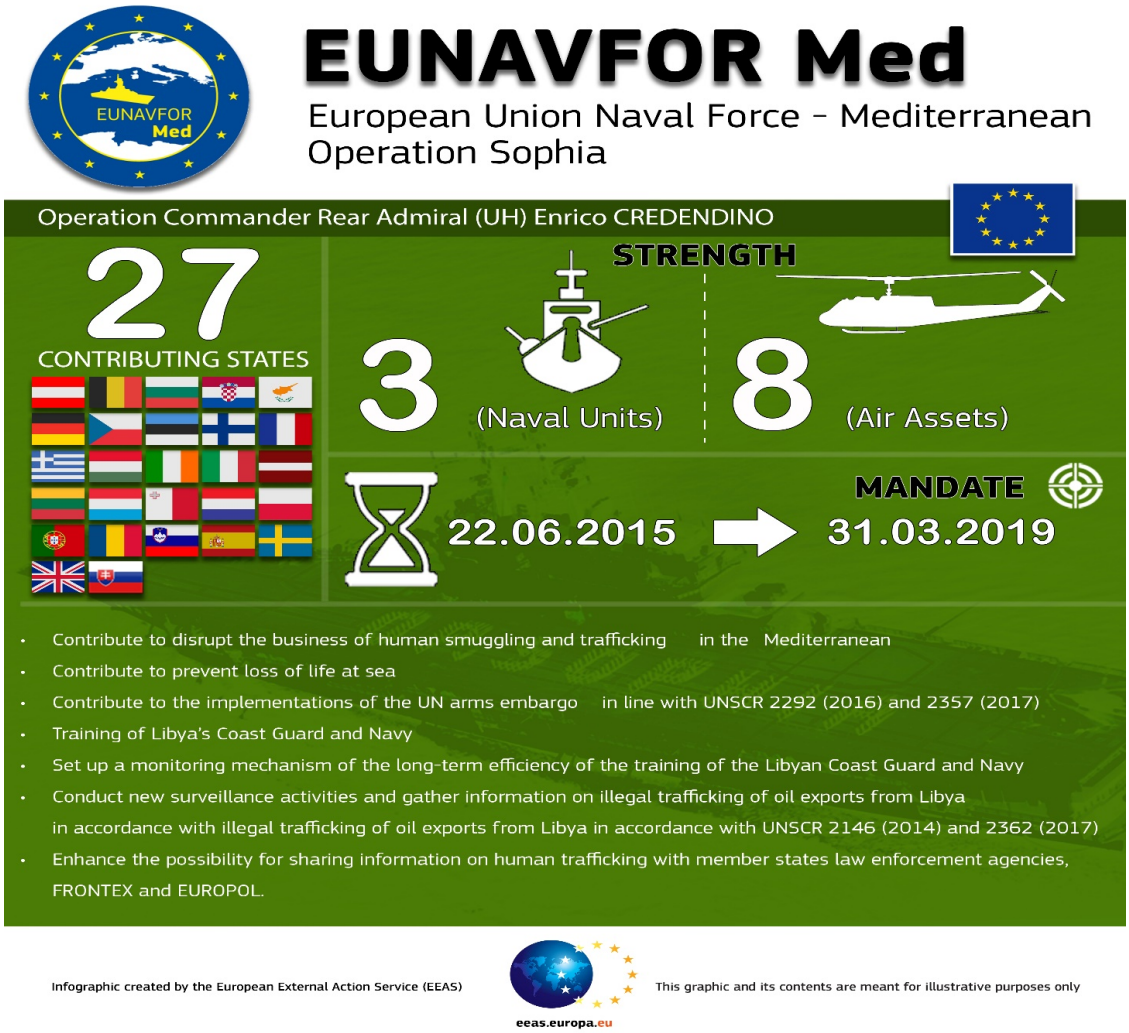


Figura 2: Países participantes y fuerza empleada.
Fuente: https://www.operationsophia.eu/mission-at-a-glance/

Tal es así que el tránsito de migrantes se ha visto reducido drásticamente, hasta un 80 % durante el año 2018[8]. Un aspecto relevante para la consecución de este éxito lo ha constituido la formación que, en el seno de la operación, se está impartiendo a miembros de la Guardia Costera y de la Marina libias, y que ha permitido que las autoridades libias adquieran progresivamente responsabilidades en materias de seguridad interior, tanto en el control de sus aguas territoriales como de los migrantes que parten de sus costas.

[8] Información extraída de FRONTEX. Disponible en: https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/.

El papel desarrollado por España en todo el proceso ha sido determinante. La aportación permanente española consiste en una fragata desplegada en la zona de operaciones, además de un avión de vigilancia marítima. Por otro lado, se ha participado en el programa de formación de guardacostas libios y se cuenta con personal desplegado en los cuarteles generales de la operación. Por todo ello, se puede afirmar que la participación española engloba todos los aspectos operativos incluidos en el mandato de la operación.

Identificación de sospechosos

En el plano militar, el objetivo de «interrumpir el negocio de las redes de contrabando y tráfico de personas en la zona sur del Mediterráneo central»[9], se lleva a cabo, de manera conjunta, por los buques y las aeronaves participantes, mediante un proceso de identificación de sospechosos de colaborar con el tráfico de migrantes que permita acumular pruebas suficientes para que sean juzgados, toda vez que sean detenidos.

El primer estadio, la detección, se lleva a cabo principalmente mediante radares y FLIR[10]. Para la identificación y toma de pruebas se utilizan sistemas fotográficos de alta resolución incorporados a bordo de las aeronaves que permiten realizar una identificación facial del sospechoso. De este modo, la obtención de fotografías aéreas de calidad contribuye al proceso de detención y puesta a disposición judicial de los supuestos traficantes de personas.

En el plano operativo, las acciones comienzan con la identificación positiva de la embarcación sospechosa de llevar a cabo alguna conducta delictiva incluida en los supuestos contemplados en el ámbito de la Operación SOPHIA. Toda la información conseguida por los medios de que disponen los medios aéreos y marítimos se suministra al cuartel general embarcado (FHQ, de sus siglas en inglés), encargado de determinar cuáles son los medios más adecuados para llevar a cabo las posibles acciones, y que pueden consistir en «visita, registro, apresamiento y desvío en alta mar»[11]. Una vez que

[9] Decisión (PESC) 2015/778 del Consejo de 18 de mayo de 2015 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED)

[10] *Forward Looking Infrarred Radiometer* es un sistema de unidades fotográficas que, mediante imágenes térmicas, obtiene imágenes de alta calidad, incluso en ambientes nocturnos.

[11] Según la fase 2A de la operación, en vigor.

se produce la detención por parte de los medios marítimos, se procede a acompañarlos a puerto, donde serán entregados a las autoridades correspondientes.

A pesar de los últimos datos que muestran un descenso del número de migrantes que tratan de llegar a Europa por la vía del Mediterráneo central, la permanencia y estancamiento de la fase 2A, que solo permite las acciones en aguas internacionales, dificulta en buena medida los logros efectivos. El hecho de no poder trabajar en aguas territoriales libias es un impedimento crucial, pues permite a los traficantes un cierto margen de actuación dentro del mar territorial libio. De este modo, han adaptado sus formas de actuación para permanecer en tierra o remolcar las grandes barcazas hasta las proximidades de los límites marítimos territoriales libios, dejando las embarcaciones en ese punto a la deriva, sabiendo que la presencia de medios navales —de la Operación SOPHIA o de cualquiera del resto de actores implicados en el salvamento de migrantes en el Mediterráneo central— aumenta las posibilidades de rescate.

En este sentido, la inclusión de la formación de guardacostas libios, como un cometido más de la operación, ha resultado determinante para frenar las salidas de migrantes de puertos libios, y contrarrestar el hecho de que la Operación SOPHIA no actúe dentro de las aguas soberanas del citado país.

Por otra parte, el hecho de que el radio de actuación de la operación se limite a aguas internacionales, trae como consecuencia que entre los identificados y detenidos no se encuentren los cabecillas de las mafias que operan en el Mediterráneo central. Por el contrario, se trata o bien de migrantes que viajan en las barcazas que tratan de llegar a la UE, y que colaboran con las redes de traficantes, o de los llamados «chacales», facilitadores del negocio que actúan desde embarcaciones cercanas, y que colaboran para dirigir a estas últimas a aguas internacionales en las inmediaciones de algún barco que los vaya a socorrer. Por tanto, estos identificados o detenidos no tienen un nivel de decisión elevado dentro de las organizaciones delictivas. Otro problema añadido radica en que la amplia superficie a cubrir requiere una cantidad de medios superior a la que la UE despliega actualmente.

Por todo ello, resulta necesario profundizar en el modelo de negocio del tráfico ilegal de migrantes y de este modo llegar al origen del problema. Para ello, se requiere una colaboración continua y cada vez más amplia de los países de origen y tránsito de los migrantes irregulares. Pero hay otro hecho, no menos importante, derivado del hecho de que la Operación SOPHIA no pueda operar dentro del territorio libio: las capacidades de obtención de información se ven limitadas, lo que reduce la capacidad general de interrumpir el modelo de negocio de tráfico de migrantes[12]. Este es uno de los aspectos a discernir desde el nivel político para determinar el rumbo que debe tomar la Operación SOPHIA a partir del 31 de marzo de 2019, fecha en la que expira la prórroga técnica vigente, más allá de la necesidad de acuerdos en las políticas de asilo comunitarias o incluso de la posibilidad de reforma del sistema de Dublín.

En cualquier caso, hay aspectos positivos que muestran el progresivo aumento de la implicación europea en la lucha contra el tráfico de migrantes, en un sentido amplio. Por ejemplo, las colaboraciones de EUROPOL con otras agencias, como FRONTEX o EASO para determinar cuáles son los modos de actuación de las mafias, son un claro síntoma de la europeización del conflicto en general, ya que se trata de utilizar los medios europeos más allá de las fronteras de la UE. De manera específica, desde el 1 de octubre de 2015, EUROJUST trabaja también en el marco de la Operación SOPHIA, a raíz de la firma de una carta de acuerdo para «ampliar el apoyo a las fiscalías afectadas por el tráfico ilícito de migrantes, […] o mejorar el uso de los instrumentos jurídicos europeos e internacionales […]»[13], entre otros. Aunque no se encuentre directamente en los puntos críticos, se han establecido puntos de contactos «para su seguimiento judicial y coordinación a escala de la UE»[14].

Uno de los últimos avances logrados en este sentido es la implementación de una célula de seguimiento dentro del FHQ de la Operación SOPHIA, integrado por miembros de EUROPOL y FRONTEX, con el objeto de intensificar, entre otros, la investigación y persecución del tráfico de personas. Se trata de la *Crime Investigation Cell* (CIC), mediante la que se pretende fomentar el intercambio de información entre las diferentes

[12] LOSCHI, Chiara; RAINIERI, Luca y STRAZZARI, Francesco. «The implementation of EU Crisis Response in Libya: Bridging theory and practice». *Working paper*. EUNPACK 2018.

[13] Informe anual de 2015 de EUROJUST.

[14] Informe anual de 2016 de EUROJUST.

agencias sobre las actividades delictivas que se producen en el Mediterráneo central en el ámbito de los cometidos de la operación.

El rescate de migrantes y la incidencia de la formación de guardacostas libios

A pesar de que, sobre el papel, el rescate de migrantes no constituye el principal objetivo de la operación, lo cierto es que se trata del aspecto en el que se han alcanzado mayores logros y el que mayor repercusión mediática tiene en la opinión pública.

La Operación SOPHIA no realiza solamente rescates directos, sino que, además, la detección temprana de los medios aéreos ha propiciado que, en muchos otros casos, se haya activado la emergencia por parte del *Maritime Rescue Coordination Center* (MRCC), colaborando de este modo con el resto de medios implicados en tareas de rescate.

El número de migrantes se ha visto reducido notablemente desde la puesta en marcha de la operación. Uno de los motivos de este descenso está motivado por la intervención de los guardacostas libios en sus aguas territoriales, una vez que han recibido instrucción y perfeccionamiento por tropas de la UE. El grado de adiestramiento ha ido en aumento, lo que ha conllevado un mayor control del territorio, si bien es cierto que la fragilidad de las instituciones libias aconseja un apoyo sostenido en el tiempo hasta que alcancen sus capacidades finales de manera autónoma.

Así, el objetivo del adiestramiento es que la Guardia Costera libia sea capaz, de manera autónoma y efectiva, de luchar contra las mafias que operan en sus costas y, de este modo, frenar las oleadas de migrantes que tratan de alcanzar Europa por la vía marítima por la ruta del Mediterráneo central. El entrenamiento de guardacostas se lleva a cabo principalmente mediante el establecimiento de programas de enseñanza de perfeccionamiento en bases navales de Estados miembros de la UE. Entre los objetivos a alcanzar en un futuro destaca la necesidad de aumentar el flujo de información que permita mejorar la seguridad en el mar y luchar contra el tráfico de personas. Además,

es necesario aumentar el número de ejercicios marítimos integrados, que permitan dotar de autonomía a la Guardia Costera y la Marina libias[15].

El futuro inmediato

En estos momentos, la Operación SOPHIA se encuentra en un compás de espera, debido a la falta de acuerdo político en el seno de la Unión Europea sobre el reparto de los migrantes que son rescatados en el Mediterráneo. Actualmente, la operación se ha renovado con una prórroga técnica por tres meses, hasta el 31 de marzo de 2019, para dar tiempo a que Bruselas encuentre una solución y se logre un acuerdo global que satisfaga las posiciones de todos los Estados miembros de la UE.

Pero el destino final de los migrantes rescatados no es el único escollo al que se enfrenta el futuro de la Operación SOPHIA. La multiplicidad de actores presentes en la zona, que interactúan con diferentes cometidos, y que van desde el rescate marítimo, hasta la lucha contra el tráfico de migrantes, puede ser entendido como otro inconveniente, si no se producen las sinergias necesarias para trabajar colaborativamente. El grado de fragmentación y la dispersión de esfuerzos dificultan la cooperación y la coordinación, difuminando las funciones y responsabilidades de cada actor[16].

En este mismo contexto, según el informe elaborado por el Centro de Estudios de Política Europea (CEPS, por sus siglas en inglés)[17], se ponen de manifiesto las dificultades y contrapartidas que pueden suponer la intervención en territorio de soberanía libia, pues existe la posibilidad de que se produzca una escalada de la violencia por parte de los traficantes, que defiendan su modelo de negocio de forma activa. Además, el hecho de que la transición a las fases 2B y 3 de la operación requieran la autorización expresa del Gobierno libio, puede ser entendido como una participación directa por parte de la UE en los asuntos internos de un tercer Estado, en este caso, además, con una frágil situación política.

[15] Según las conclusiones del *Shared Awareness And Deconfliction In The Mediterranean* (SHADE MED) llevado a cabo en noviembre de 2017. Disponible en: https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2018/03/terms_of_reference-sm-2015.pdf.

[16] CARRERA, Sergio, *et al*. «The European Border and Coastguard. Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?». *Centre for European Political Studies*. Brussels: 2017.

[17] Ibíd.

Así lo entendieron Rusia y China en las discusiones previas a la aprobación, por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de las resoluciones que legitiman la intervención de la UE y que dan pie a las diferentes fases de la Operación SOPHIA. Además, el citado informe CEPS pone de manifiesto la incidencia mediática sobre los éxitos de la operación, basados principalmente en el rescate de migrantes en el mar, dejando en segundo plano las medidas llevadas a cabo para lograr el objetivo principal de erradicación del modelo de tráfico de migrantes en el Mediterráneo central, con resultados principalmente de identificación y detección de meros «facilitadores».

Por tanto, la situación actual se encuentra abierta a variadas soluciones que van desde el cierre de la operación, hasta su cambio de fase para autorizar a la Unión Europea a actuar en territorio libio. Incluso es posible que se produzca una extensión geográfica del mandato a un área mayor del mar Mediterráneo que pueda cubrir las vías alternativas que están utilizando los traficantes como puerta de entrada a la UE, y entre las que se encuentra España.

La respuesta política no se puede hacer esperar, el plazo de finalización de la prórroga expira el 31 de marzo de 2019 y las noticias arrojan datos de cientos de miles de migrantes esperando en el norte de Libia una situación más propicia para iniciar el viaje a Europa por la ruta del Mediterráneo central.

Conclusiones

La política migratoria de la UE se ha convertido en uno de los principales campos de acción de la Política Exterior de Seguridad Común. A la prolija regulación normativa —que incluye aspectos de ayuda al desarrollo y de cooperación con terceros países—, y una serie de medidas políticas y judiciales, hay que añadir la implementación de la Operación EUNAVFOR MED, dentro de la Política Común de Seguridad y Defensa, para erradicar el modelo de negocio del tráfico ilícito de personas en la ruta del Mediterráneo central.

Durante los casi cuatro años de vigencia de la operación, se ha producido un descenso del número de migrantes irregulares que tratan de llegar por esta vía a la UE. La presencia de medios aeronavales pertenecientes a EUNAVFOR MED en aguas internacionales al norte de Libia, así como la formación de la Guardia Costera y Marina libias, resultan determinantes para entender estos resultados.

El auge de otras rutas marítimas de entrada a la UE y las discrepancias entre los Estados miembros respecto a las políticas de asilo, han puesto en cuarentena la continuidad de la Operación SOPHIA. La situación actual de prórroga técnica hasta que se tome una decisión política en Bruselas, supone la continuidad de la fase 2A, que permite operar en aguas internacionales. El futuro inmediato podría traer consigo el desmantelamiento de la operación, pero también su reforzamiento para un cambio de fase y permitir operar en aguas libias. Incluso cabe la posibilidad de un aumento de su radio de actuación extendiéndose a un área mayor del mar Mediterráneo.

En cualquier caso, las operaciones militares constituyen uno de los pilares donde descansa el desarrollo de la política exterior comunitaria, trabajando de manera coordinada con el resto de políticas implementadas.

*Antonio Poncela Sacho**
Comandante Ejército del Aire
Diplomado de Estado Mayor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

06/2019 18 de enero de 2019

Cecilia Graciela Rodríguez *

Panorama político hondureño. (In)satisfacción con el funcionamiento de la democracia y (des)confianza en las instituciones

Panorama político hondureño. (In)satisfacción con el funcionamiento de la democracia y (des)confianza en las instituciones

Resumen:

En enero de 2018, Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional de Honduras (PNH), asumió su segundo mandato como presidente de Honduras por un periodo de cuatro años (2018-2021). Hernández se convirtió así, en el primer presidente reelecto de este país, en medio de una crisis política, generada por denuncias de fraude electoral, y en un clima convulso, producto de las multitudinarias manifestaciones opositoras extendidas a lo largo de todo el territorio nacional.

Al cumplirse el primer año de gobierno de su segundo mandato, Hernández deja atrás las polémicas vinculadas a la legitimidad del proceso electoral que lo declaró ganador, y atraviesa numerosos problemas. El objetivo de este documento es abordar el panorama político hondureño actual, haciendo hincapié en la inestabilidad política y la creciente desconfianza de las élites parlamentarias en las instituciones, así como en los problemas que afronta el país centroamericano. Para ello se analizan datos sobre las actitudes y opiniones de la élite parlamentaria hondureña, pertenecientes al Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL), de la Universidad de Salamanca (1994-2018).

Palabras clave:

Honduras, proceso electoral, satisfacción democrática, confianza en las instituciones.

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

Honduran political panorama. (Dis) satisfaction with the functioning of democracy and (dis) trust in institutions

Abstract:

On January 27th, 2018, Juan Orlando Hernández, of the National Party of Honduras (PNH), assumed his second term as President of Honduras for a period of four years (2018-2021). Hernandez thus became the first re-elected president of this country, in the midst of a political crisis, generated by allegations of electoral fraud and in a convulsive climate, product of the massive opposition protests spread throughout the national territory.

At the end of the first year of the government of his second term, Hernández leaves behind the controversies linked to the legitimacy of the electoral process that declared him the winner, and goes through numerous problems. The purpose of this document is to address the current Honduran political panorama, emphasizing the political instability and growing distrust of the parliamentary elites in the institutions, as well as the problems facing the Central American country. For this purpose, data on the attitudes and opinions of the Honduran parliamentary elite, belonging to the Latin American Elites Project (PELA-USAL), of the University of Salamanca (1994-2018) are analyzed.

Keywords:

Honduras, electoral process, democratic satisfaction, trust in institutions.

Introducción

El 27 de enero de 2018, Juan Orlando Hernández, del Partido Nacional de Honduras (PNH), asumió su segundo mandato como presidente de Honduras por un periodo de cuatro años (2018-2021). Hernández se convirtió así, en el primer presidente reelecto de este país, en medio de una crisis política, generada por denuncias de fraude electoral y en un clima convulso, producto de las multitudinarias manifestaciones opositoras extendidas a lo largo de todo el territorio nacional.

Al cumplirse el primer año de gobierno de su segundo mandato, Hernández, deja atrás las polémicas vinculadas a la legitimidad del proceso electoral que lo declaró ganador, y atraviesa numerosos problemas. El objetivo de este documento es abordar el panorama político hondureño actual, haciendo hincapié en la inestabilidad política y la creciente desconfianza de las élites parlamentarias en las instituciones, así como en los problemas que afronta el país centroamericano. Para ello se analizan datos sobre las actitudes y opiniones de la élite parlamentaria hondureña, pertenecientes al Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL), de la Universidad de Salamanca (1994-2018).

Panorama político. Un proceso electoral cuestionado, antes, durante y después

Los cuestionamientos en torno a las elecciones empezaron a inicios de 2016, cuando la Corte Suprema de Justicia, integrada por una mayoría de miembros próximos al oficialismo, declaró inaplicables los artículos de la Constitución que prohibían la reelección presidencial y posibilitó que, por vez primera, desde la promulgación de la Constitución de 1982, un presidente en ejercicio aspirara a su reelección. Indudablemente, la posibilidad de una reelección presidencial, que ya desencadenó el golpe de Estado de 2009[1], sobrevoló un proceso electoral polarizado.

[1] Para mayor información sobre el golpe de Estado de 2009 ver RODRÍGUEZ, Cecilia. «Volver a empezar. Análisis de las elecciones hondureñas después del golpe de Estado», en ALCÁNTARA, Manuel y TAGINA, M. Laura (eds.). *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010).* Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales 2011.

El 26 de noviembre de 2017 Honduras realizó las décimas elecciones generales desde el retorno a la democracia en 1982 para elegir, mediante el voto directo, a las autoridades del país. Los resultados dieron como ganador a Juan Orlando Hernández, candidato por el oficialista PNH, tras imponerse en las urnas por un estrecho margen de votos, en unas elecciones muy cuestionadas antes, durante y después de la jornada electoral.

El proceso electoral estuvo marcado por numerosas irregularidades y no dejó ajena a la comunidad internacional que, a través de los informes emitidos por los distintos observadores, coincidieron en señalar las irregularidades de este, provocando la respuesta del Tribunal Supremo Electoral (TSE), y la indignación ciudadana por los hechos ocurridos.

Los resultados finales se dieron a conocer el 17 de diciembre, tres semanas después de la jornada electoral. Con una tasa de participación de 57,52 % —de los 6.046.873 electores censados—, ligeramente por debajo de la registrada en 2013 (61 %)[2]. Hernández fue reelegido con el 42,95 % de los votos, con una ligera ventaja de 1,63 % sobre su principal adversario, Salvador Nasralla, candidato de la «Alianza contra la dictadura». Por su parte, Zelaya, candidato del Partido Liberal de Honduras (PLH), obtuvo el 14,74 %, el resultado más bajo obtenido por un candidato liberal en la historia democrática de Honduras. Ninguno de los cinco candidatos restantes alcanzó el 1 %. El rechazo a la declaración de los resultados continuó profundizando la crisis del país[3].

La proclamación de los resultados electorales estuvo marcada por varios desaciertos denunciados públicamente y dejó muy cuestionada las labores del Tribunal Supremo Electoral. Así, las elecciones generales de 2017 desencadenaron protestas ciudadanas, y pusieron en duda la legitimidad del proceso electoral, así como la credibilidad de las instituciones políticas que lo garantizan. A su vez, generaron un creciente sentimiento de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia.

[2] Tribunal Supremo Electoral de Honduras.
[3] Continúan las protestas en Honduras por resultado electoral. *La Prensa*. 2017, diciembre 18. Recuperado de https://www.prensa.com/mundo/Continuan-protestas-Honduras-resultado-electoral_0_4920257932.html.

Satisfacción con la democracia y confianza en las instituciones

(In) satisfacción con la democracia

Con el objetivo de conocer el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia se analizan las opiniones de la élite parlamentaria hondureña. Como puede observarse en la figura 1, durante el periodo legislativo (2006-2010) el nivel de satisfacción fue muy elevado. Resulta interesante observar estos datos porque corresponden al periodo de gobierno de Manuel Zelaya, quien fue destituido de su cargo, tras el golpe de Estado de junio de 2009. De la misma manera, se aprecian niveles de satisfacción muy elevados durante el periodo siguiente (2010-2014), correspondiente al gobierno de Porfirio Lobo. Estos datos parecen reflejar que los sucesos políticos de 2009 y los que vinieron después (presidencia interina de Micheletti y posterior proceso electoral) tuvieron un efecto catártico en la élite parlamentaria hondureña. Sin embargo, este porcentaje disminuyó notoriamente en las últimas legislaturas. Esta reducción podría explicarse con el ingreso al Poder Legislativo de parlamentarios de nuevas fuerzas políticas, que, por primera vez, dan un escenario fragmentado a la política hondureña.

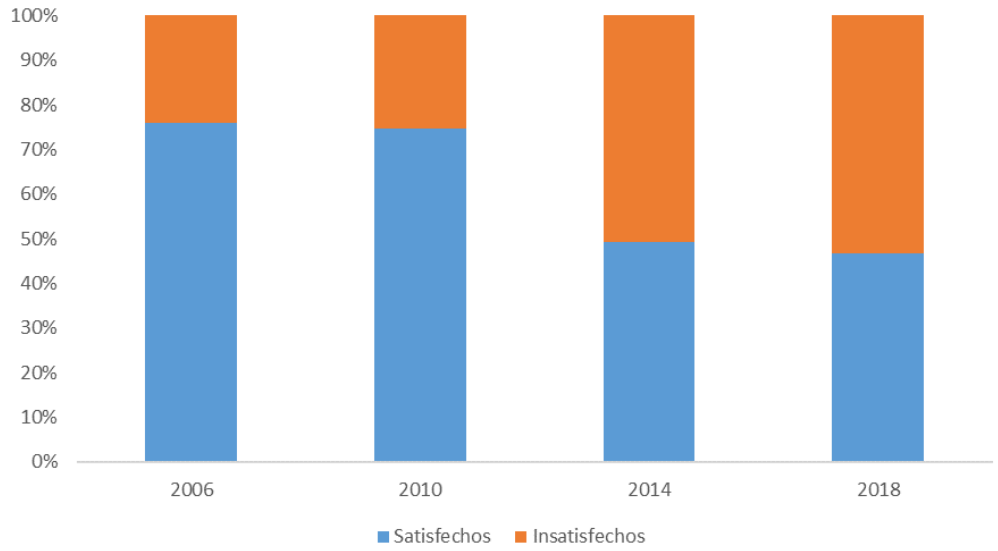


Figura 1: Satisfacción con el funcionamiento de la democracia (2006-2018).
Fuente: Base de datos PELA. Alcántara M. (dir). Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018).
Pregunta formulada: En general, ¿diría Ud. que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con el funcionamiento de la democracia hoy en Honduras? Se considera «insatisfacción» (insatisfecho + muy insatisfecho) y «satisfacción» (muy satisfecho + satisfecho)

Como señala Payne, la insatisfacción con la democracia no parece ser un simple reflejo de los tiempos económicos o de falta de satisfacción con los resultados concretos de los gobiernos[4]. Más bien, la insatisfacción democrática parece estar relacionada con el desacuerdo básico sobre el modo de operar de los actores y organizaciones en el sistema político[5]. En el caso hondureño, este creciente sentimiento de insatisfacción se ve acompañado de un incremento en los niveles de desconfianza en los procesos electorales.

(Des) confianza en los procesos electorales

Las elecciones constituyen un mecanismo de selección de titulares del poder político cuyo objetivo es la designación por los ciudadanos de aquellos que lo ejercerán en una comunidad. Bajo esta óptica, tres son las funciones que se les atribuyen a las elecciones: producir representación, producir gobierno y producir legitimación[6]. El papel de las elecciones libres e imparciales es central para el juego democrático, aceptación que en el entorno de la política actual latinoamericana pasa con particular rigurosidad por el accionar de sus organismos electorales. No en vano, Alcántara insiste en recordar el carácter técnico que conlleva un proceso electoral y la necesidad de «poner en marcha medidas precisas que garanticen el correcto desarrollo de su fin último, que no es otro que transferir impecablemente y en un tiempo lo más corto posible las preferencias de los electores»[7].

La figura 2 indica el nivel de confianza de los parlamentarios en los últimos procesos electorales. Como puede apreciarse, el proceso electoral de 2009 es el mejor valorado por la élite parlamentaria, siendo, por tanto, los dos procesos electorales que dieron como ganador a Juan Orlando Hernández, (2013 y 2017) los que presentan un nivel de confianza más bajo entre las élites. Esto quedó en evidencia por las frecuentes denuncias de fraude electoral –presentadas por la oposición– en ambas elecciones.

[4] PAYNE *et. al*. *La política importa. Instituciones en América Latina*. BID-IDEA Internacional. 2003.
[5] RAMOS, Marisa. *Sistemas judiciales y democracia en Centroamérica: la perspectiva de los jueces*. Barcelona: DIDOB 2005.
[6] VALLÉS, Joseph M. y BOSCH, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, España: Editorial Ariel 1997.
[7] ALCÁNTARA, Manuel. «Cuestiones electorales». Análisis para INFOLATAM, 24 mayo 2009.

Una de las condiciones de la democracia moderna es que los procesos electorales para elegir representantes sean «libres y justos»[8]. Como señala Pastor, incluso en los países avanzados, la democracia no es perfecta, y la efectiva administración de sus reglas es a menudo tan importante como las reglas mismas. Por ello, la confianza hacia los procesos electorales es muchas veces una condición necesaria para la confianza hacia otras instituciones de la democracia[9].

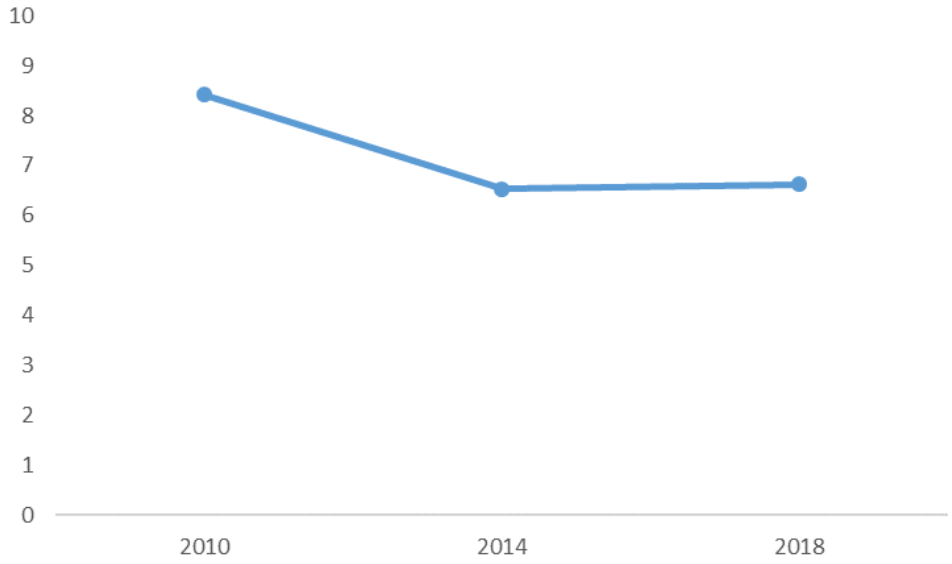


Figura 2: Confianza en los procesos electorales (2010-2018).
Fuente: Base de datos PELA. Alcántara M. (dir).
Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018).
Pregunta formulada: ¿Cuál es el grado de confianza que le han merecido a Ud. los procesos electorales en los que Ud. ha sido elegido? Utilice la escala que va de 1 «mínima confianza» a 10 «máxima confianza»

En las nuevas democracias, especialmente en América Latina, una de las soluciones para asegurar procesos electorales abiertos, limpios y justos, y aumentar la confianza en los procesos electorales, ha sido la creación de organismos electorales independientes como árbitros de las contiendas electorales. Estos organismos electorales son instituciones dedicadas a la gestión de los procesos electorales y resuelven –si es el

[8] BRENES, Diego. «(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina». *Boletín Datos de Opinión*. Universidad de Salamanca 2009. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/elites/an%C3%A1lisis.htm.
[9] PASTOR, Robert. (1999):«The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research». *Democratization*, vol. 6, n.º 4. 1999, pp.1-27.

caso– las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos)[10].

Confianza en el Tribunal Supremo Electoral

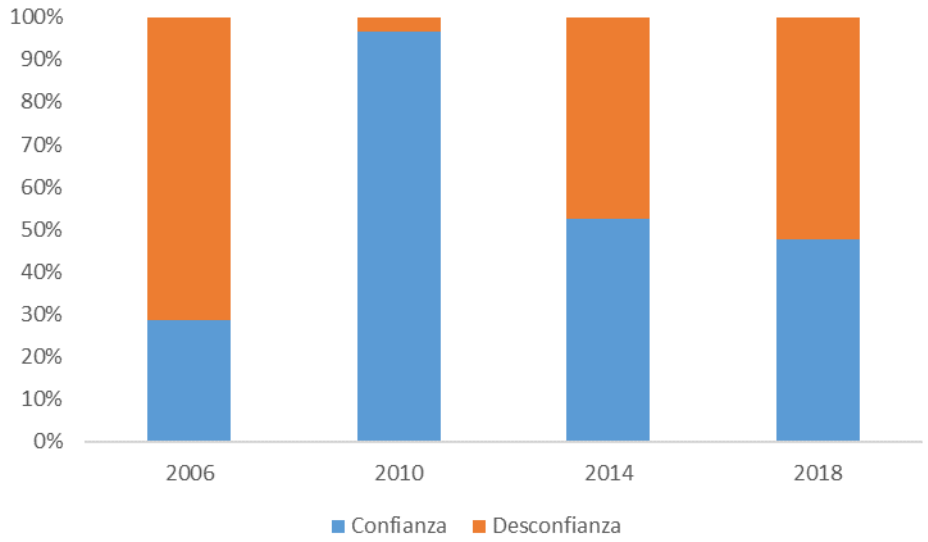


Figura 3: Confianza en el Tribunal Supremo Electoral (2006-2018).
Fuente: Base de datos PELA. Alcántara M. (dir). Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018).
Pregunta formulada: ¿Qué grado de confianza le merece la actuación del Tribunal Supremo Electoral en la vida pública hondureña? Se considera «desconfianza» (ninguna confianza + poca confianza) y «confianza» (mucha confianza + alguna confianza)

Como puede apreciarse en la figura 3 la confianza en el organismo electoral (Tribunal Supremo Electoral) ha sido volátil y se encuentra relacionada con los resultados estrechos en los procesos electorales. Precisamente, elecciones cerradas en sus resultados han puesto de manifiesto la importancia del juez electoral como actor político, máxime si median cuestionamientos a la autoridad electoral en contextos sumamente polarizados como fueron las elecciones generales de 2005, en las que Zelaya se impuso por un estrecho margen a Porfirio Lobo, y las últimas elecciones generales que dieron como ganador a Juan Orlando Hernández.

[10] BARRIENTOS, Fernando. «Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina». *Revista Derecho Electoral*. N.º 10. Segundo semestre 2010. Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones 2010.

Principales problemas que afectan a Honduras

La élite parlamentaria correspondiente al periodo actual (2018-2021) considera que los problemas que afectan en mayor medida a Honduras son: el desempleo, la corrupción y la inseguridad ciudadana (ver figura 4). Es decir, son los mismos que han sido mencionados en legislaturas anteriores[11].

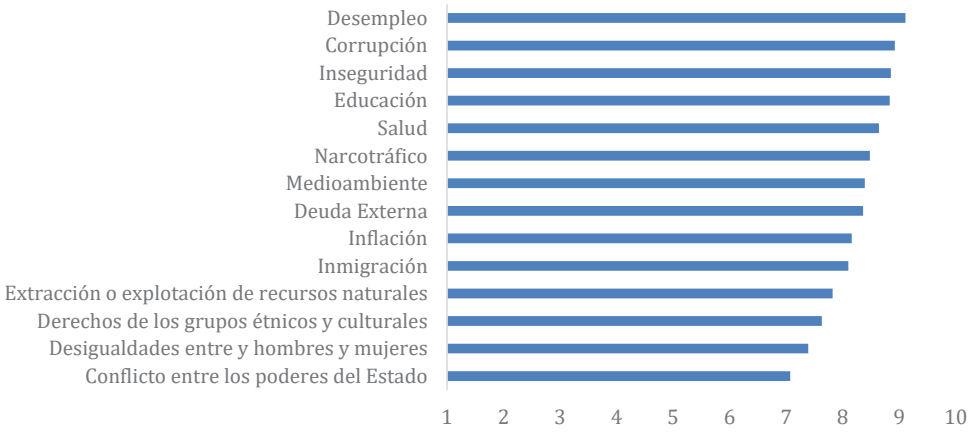


Figura 4: Grado de importancia de los problemas en Honduras. Legislatura 2018-2021. Fuente: Base de datos PELA. Alcántara M. (dir). Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA-USAL). Universidad de Salamanca (1994-2018).

Pregunta formulada: ¿Podría indicarme para cada uno de los siguientes problemas qué grado de importancia tienen en Honduras, en una escala de 1 «no es importante» a 10 «es muy importante»?

Desempleo

Tal como puede observarse en la figura 5, la tasa de desempleo ha ido en constante aumento desde 2009, momento en que se desencadena la crisis política que dio lugar al golpe de Estado. En 2012, durante el gobierno de Lobo (PNH) se registró una leve disminución, aunque el aumento ha sido constante y notorio durante la gestión de Hernández.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 2016, de una población de aproximadamente 8.680.049 personas, 65,7 % —5.699.879 personas— se encontraban

[11] Para mayor información, ver el análisis realizado por RODRIGUEZ, Cecilia. «Panorama político hondureño: crisis de gobernabilidad e Inseguridad ciudadana como principales desafíos del nuevo gobierno». *Documento de opinión 36/2014*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos 2014. Disponible en: http://www.ieee.es/contenido/noticias/2014/04/DIEEEO36-2014.html. Fecha de consulta 14/01/2019.

en condiciones de pobreza, de los cuales 42,5 % —3.686.641 personas— estaban en condiciones de pobreza extrema. Del total de asalariados, 71,6 % —940.777— recibían por debajo de un salario mínimo, y de los ocupados 55,7 % estaba en la categoría de subempleo. Para 2017 estos indicadores empeoraron. Las personas en condición de pobreza aumentaron a 68,8 % —6.079.082 personas—, de los cuales 44,2 % —3.902.122 personas— estaban en condición de pobreza extrema. Aunado a ello, el subempleo es de 56 % y 75,4 % de los asalariados —1.328.697— recibe menos de un salario mínimo.

Estos datos reflejan la delicada situación económica que atraviesa el país. Asimismo, la desigualdad de ingreso en Honduras sigue siendo una de las más altas de la región, con un coeficiente GINI de 53,7 (2013), y donde el 20 % peor remunerado representa solo el 3,1 % del ingreso nacional (2013), unas cifras que no parecen mejorar con la aplicación de los numerosos programas sociales impulsados desde el Gobierno[12] (Banco Mundial).

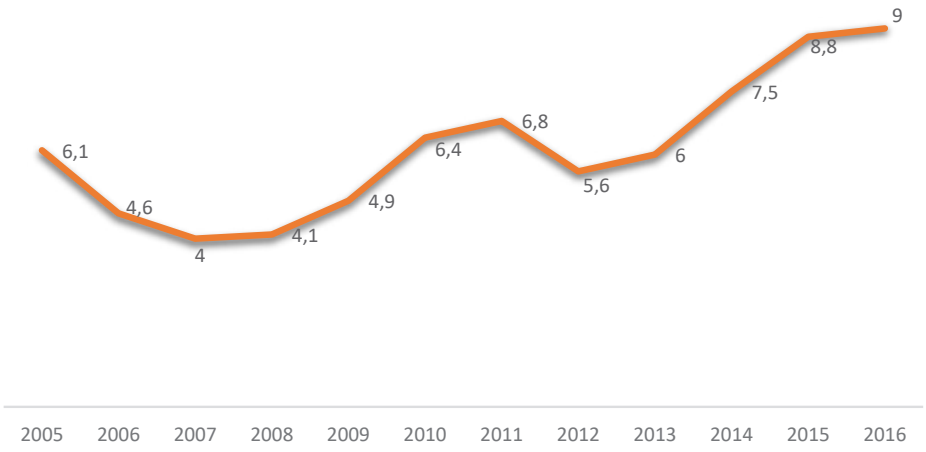


Figura 5. Evolución de la tasa de desempleo, 2005-2016.
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
(http://estadisticas.cepal.org)

[12] Tales como el Bono Diez Mil —antes Vida mejor—, la Bolsa Solidaria, los Techos Dignos (viviendas), el Bono Educativo (becas) o el Bono de la Tercera Edad.

Corrupción

Los esfuerzos en la lucha contra la corrupción aún no son suficientes y esto se ve reflejado en el índice de percepción de corrupción (IPC) 2017, divulgado por Transparencia Internacional. El IPC utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 significa «altamente corrupto» y 100 significa «muy transparente». Según los datos publicados por este organismo Honduras obtuvo 29 puntos, muy por debajo de los 43 del promedio global.

Como puede apreciarse en la figura 6, Honduras ha presentado mayores niveles de corrupción en los últimos dos años, al pasar de 31 puntos en 2015 a 29 en 2017. En consecuencia, Honduras se ubica en el puesto 135 de los 180 países evaluados, siendo Uruguay el mejor ubicado a nivel regional y Venezuela el peor evaluado. Asimismo, a nivel centroamericano, Honduras se posiciona en el cuarto lugar, superado por Costa Rica (38), Panamá (96) y El Salvador (112). Por debajo se encuentran Guatemala (143) y Nicaragua (121).

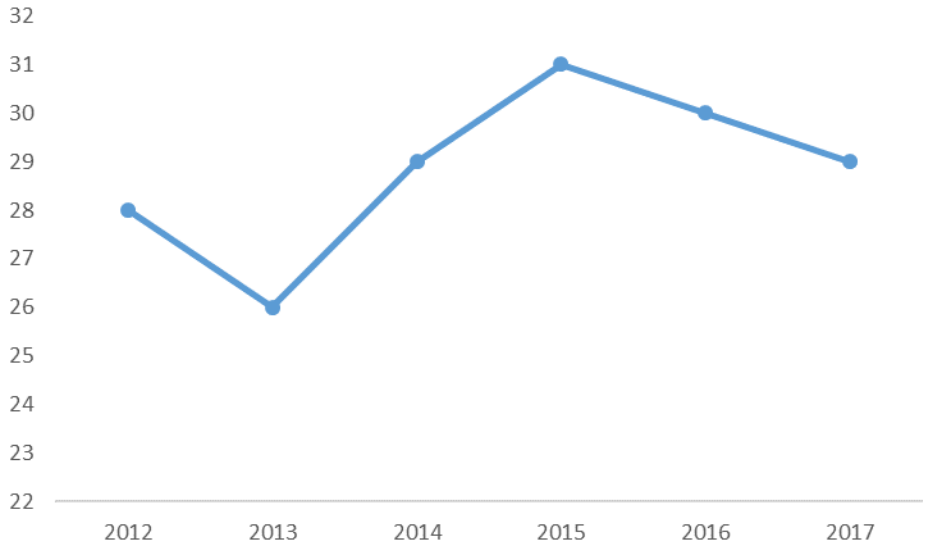


Figura 6: Evolución del índice de percepción de corrupción (IPC) 2012-2017.
Fuente: Transparencia Internacional.
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

Inseguridad

Sin duda, uno de los principales problemas que afecta a la sociedad hondureña es la persistencia de los elevados niveles de violencia y criminalidad. Como puede observarse en la figura 7, Honduras vivió una escalada de criminalidad sin precedentes desde 2004, cuya tasa de homicidios pasó de 30,7 casos por cada cien mil habitantes a 86,5 en 2011, momento más álgido de la violencia en el país, que le colocó entre los países más violentos del mundo.

Honduras fue por años uno de los países más violentos del mundo: algunas de sus ciudades, como Tegucigalpa y San Pedro Sula, se encontraban entre los lugares con mayor número de homicidios en el planeta, superior, incluso, a los índices de países en guerra.

La tasa de homicidios en 2017 fue de 43,6 víctimas por cada cien mil habitantes. Pese a la reducción de 15,5 puntos de la tasa de homicidios con respecto a 2016 (59,1), continúa siendo uno de los países más violentos de la región, ubicándose en el cuarto lugar detrás de Venezuela (89), El Salvador (60) y Jamaica (55,7), presentando, además, niveles más altos que su vecina Guatemala (26,1)[13].

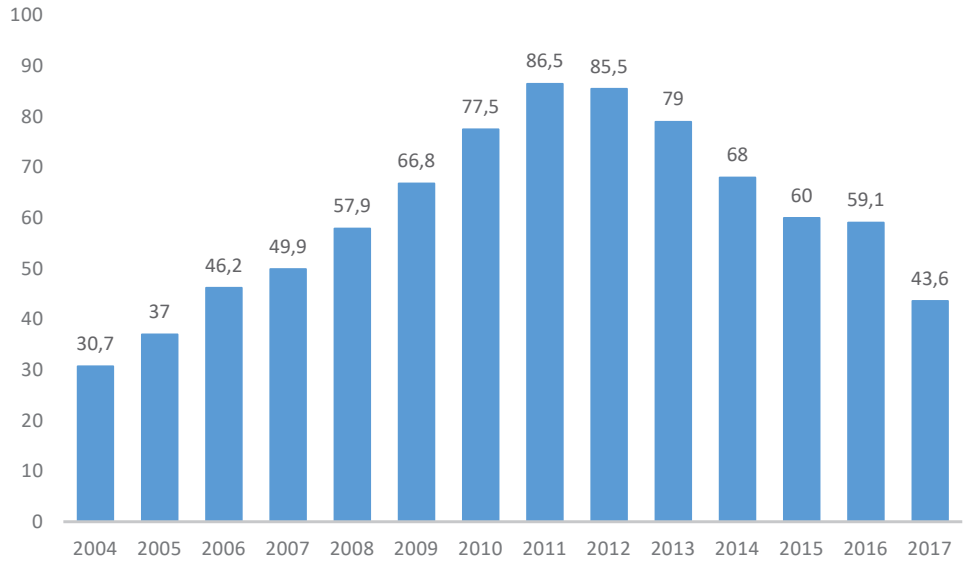


Figura 7. Muertes por homicidios. Comparativa 2004-2017 (tasas x 100.000 hab.). Fuente: Observatorio de la Violencia. Universidad Nacional de Honduras. (iudpas.unah.edu.hn)

[13] INSIGHTCRIME. «Balance de InSightCrime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017». 2018. Recuperado de https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/.

Los elevados niveles de violencia en el país han motivado un endurecimiento de las políticas de seguridad en las últimas administraciones del partido nacional. A pesar de la alta tasa de criminalidad, la política de seguridad y la lucha contra la delincuencia es probablemente el elemento más destacable de la gestión de Hernández (2014-2018)[14]. Las políticas de «mano dura», centradas en el control de la seguridad por parte de los militares comenzaron en la gestión nacionalista de Porfirio Lobo (2010-2014)[15] y se acentuaron más aún durante la gestión de Hernández, con la creación de la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (Tigres)[16].

Consideraciones finales

Las páginas anteriores han mostrado que Honduras atraviesa un periodo de inestabilidad política y un estancamiento en su desarrollo democrático. Los sucesos acaecidos en 2017, derivados de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, que permitió la reelección presidencial, aunado a las sospechas de fraude que sobrevolaron todo el proceso electoral, acentuaron aún más su crisis democrática. La desconfianza hacia las instituciones por parte de la propia élite parlamentaria pone en evidencia la necesidad de aunar esfuerzos con el objetivo de fortalecer las instituciones políticas.

Desde el golpe de Estado de 2009, que posibilitó la destitución del Manuel Zelaya del poder, se ha producido una polarización y una agudización de la crisis política y un debilitamiento de la institucionalidad que se evidenció nuevamente en las elecciones generales de 2017. Los errores registrados durante el escrutinio de los votos, por parte del Tribunal Supremo Electoral, generaron un creciente rechazo hacia sus labores.

[14] OTERO, Patricia y RODRIGUEZ, Juan Antonio. «Honduras: Continuidad en la agenda de gobierno en un nuevo contexto partidista». *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, núm. 1. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile 2016, pp. 195-217.

[15] Durante este periodo el Congreso aprobó numerosas medidas en este sentido, entre ellas: la Tasa de Seguridad, la extradición a Estados Unidos de los narcotraficantes, un decreto para depurar la Policía Nacional, la creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), la conformación de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) y, por último, la Policía Militar del Orden Público (PMOP) (Rodríguez, 2014).

[16] Unidad de élite subordinada a la Secretaría de Defensa y adscrita a la policía nacional preventiva, cuya labor principal es la lucha contra el crimen organizado.

Una eficiente gestión electoral que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una elección, es necesaria para la legitimidad de origen que obtienen los gobernantes en las urnas. Por tanto, los problemas acaecidos durante el proceso electoral de 2017 otorgaron una baja legitimidad de origen a Juan Orlando Hernández, quien posee como principal desafío incrementar su legitimidad durante su segundo mandato. Para ello deberá hacer frente a una serie de problemas que afectan a Honduras de forma estructural.

Cecilia Graciela Rodríguez *
Universidad de Salamanca

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

07/2019 24 de enero de 2019

Ignacio M. García-Galán *

Nuevos colmillos para Japón.Portaviones Clase Izumo, carros Tipo-10 y submarinos silenciosos.

Nuevos colmillos para Japón.
Portaviones Clase Izumo, carros Tipo-10 y submarinos silenciosos.
¿Las caras visibles de la nueva «carrera armamentística» nipona?

Resumen:

Con la conversión de sus dos buques de cubierta plana, Japón da el paso más sólido en la campaña de modernización de sus fuerzas de defensa. Los primeros portaviones que Japón operará desde la Segunda Guerra Mundial son el de un ambicioso y multimillonario proyecto que no ha tardado en levantar suspicacias en una sociedad que se consideraba comprometida con la paz y entre unos vecinos cada vez más proactivos, con los cuales el país mantiene contenciosos territoriales y comparte una amarga historia.

Palabras clave:

Japón, JSDF, JMSDF, Fuerzas de Autodefensa de Japón, Shinzo Abe, portaviones, mar de China, nuclear, F-35, geopolítica de Asia.

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

New fangs for Japan
Izumo aircraft carrier, battle tank Type-10 and silent submarines
The visible faces of the new Japanese 'arms race'?

Abstract:

Japan takes the most serious step in their defensive modernization campaign with the conversion of their flat deck destroyers. The first aircraft carriers that Japan will operate since the World War II are the milestone of an ambitious and extremely expensive project that has caused resentment in a society that used to consider itself committed with peace as well as being one of a series of increasingly proactive neighbors, with whom Japan shares territorial disputes and a bitter history.

Keywords:

Japan, JSDF, JMSDF, Japanese Self Defense Forces, Shinzo Abe, aircraft carrier, China Sea, nuclear, F-35, Asian geopolitics.

Introducción

Al cierre de 2018, el Ministerio de Defensa nipón anunciaba lo ya esperado: la reconversión de, al menos, dos de sus cuatro buques de proyección estratégica y portahelicópteros a portaviones de combate tras la adquisición de los nuevos cazabombarderos F-35B. Los aparatos de Lockheed Martin, parcialmente indetectables y capaces de realizar despegues en vertical, permitirían a Japón expandir sus capacidades bélicas a límites no alcanzados en los últimos 75 años, reingresando en el selecto club de naciones poseedoras de embarcaciones de este tipo. El ambicioso movimiento viene a ser la piedra angular de una renovación e incremento del equipamiento bélico de las fuerzas de autodefensa[1], y acompaña al lanzamiento de los submarinos Oryu y de los carros de combate Tipo-10 a lo largo de este último lustro.

Como todo paso dado anteriormente en defensa, la maniobra ha resultado altamente controvertida, y más aún en un momento tan geopolíticamente delicado como el que ahora vive Extremo Oriente. El desarrollo de un programa de portaviones parece ser una drástica medida que aleja a Tokio de sus políticas de posguerra. Tras la debacle de 1945, Japón juró no volver a recurrir a la beligerancia como herramienta política o de resolución de litigios, limitándose a medidas estrictamente defensivas. Siendo el portaviones el paradigma de la proyección ofensiva, ¿por qué opta Tokio por hacerse con buques de este tipo precisamente ahora?

[1] De ahora en adelante JSDF (*Japan Self Defense Force)*.

Reformando los «destructores» Clase Izumo

Figura 1: El JS Izumo zarpando del puerto de Yokosuka. Fuente: Imágenes de la JMSDF

En esencia, la vocación del portaviones es la de llevar la lucha a territorio enemigo. Igualmente, puede ser la avanzadilla o centro de mando de una flota de invasión, con sus aeronaves brindando cobertura aérea durante las operaciones previas y siguientes a un desembarco. Japón fue una de las primeras potencias en desarrollar y poner en práctica estas tácticas, así como de sufrirlas en sus propias carnes. Sin embargo, las tareas que se espera acometer con el JS-Izumo y con su hermano gemelo, el JS-Kaga[2], siguen siendo de naturaleza defensiva —al menos por ahora—.

Tokio enfoca las actividades de sus portaviones a una labor de cobertura y protección del espacio aéreo nacional en sus puntos más remotos[3], que son también los más vulnerables: el estrecho de Miyako, el sector septentrional del mar del Este y el meridional del mar de Okhotsk. Igualmente, son presentados como plataformas útiles para la distribución de ayuda humanitaria en lugares en los que una crisis o desastre natural hubiera dejado los aeródromos inutilizables o colapsados[4].

Los navíos, que entraron en servicio en 2015 y 2017, respectivamente, fueron construidos por la IHI Marine Corporation[5] y supusieron un coste de 1.500 millones de dólares cada uno. Poseen una cubierta de 247 m, lo que hace imposible que una

[2] Curiosamente, Japón ya operó dos naves con los mismos nombres durante la Segunda Guerra Mundial; ambas corrieron la misma suerte. Mientras el destructor Izumo fue hundido tras un ataque aéreo a Kure, en julio de 1945, el portaviones Kaga fue abandonado y hundido, el 4 de junio de 1942, tras haber sufrido severos daños en la batalla de Midway.

[3] WAKATSUKI, Yoko & LENDON, Brad. «Japan to have first aircraft carriers since World War II». *CNN*.

[4] La JMSDF ya empleó el JS Izumo en operaciones de aprovisionamiento de víveres tras el terremoto de Kumamoto de 2016.

[5] Compañía fruto de la fusión entre la Ishikawajima-Harima Heavy Industries y la Sumitomo. Es la principal fabricante de buques de guerra de Japón.

aeronave de ala fija sea capaz de despegar sin la instalación de catapultas o de rampas de asistencia al despegue SkyJump. Por ello, Japón siempre rehusó a referirse a sus barcos como portaaviones, denominándolos, en su lugar, «buques de proyección estratégica» o «destructores portahelicópteros de Clase Izumo». No obstante, los navíos fueron ya diseñados en su día con ascensores y hangares adaptados en espacio para aeronaves AV-88 y F-35, en anticipo de su futura adquisición. Por ello, las reformas a hacer serían casi mínimas, si no nimias. La principal tarea a acometer sería el cambio del aislamiento y protección térmicos de las cubiertas para evitar los daños por erosión y abrasión que las toberas de los aviones causarían durante el despegue y aterrizaje en vertical. Así mismo, la Fuerza de Autodefensa Marítima de Japón (JMSDF, por sus siglas en inglés) deberá reubicar los cinco sistemas de defensa cercana Phalanx[6] en una posición de la cubierta en la cual no interfieran con las maniobras de vuelo. Ello sin tener que sacrificar un arco de disparo que garantice la correcta defensa de los buques. Tampoco se ha descartado la idea de colocar en el futuro una rampa SkyJump, similar a la que encontramos en el Juan Carlos I (L-61)[7] o en los portaviones empleados por la armada británica, lo cual permitiría a los F-35B despegar con una mayor carga de munición al facilitar un menor consumo de combustible que el requerido para un despegue vertical. Por último, se deberá instalar el sistema logístico ALIS[8] que permita la plena actividad de los cazas. Los sistemas de defensa antiaérea SeaRAM[9] no necesitarían ser modificados.

Con su actual configuración, los navíos Clase Izumo podrán portar una dotación máxima de 14 aviones F-35B[10] y 8 helicópteros cada uno. Sus instalaciones serían además compatibles con el uso de aparatos algo más voluminosos, como los V-22 Osprey que Japón también tantea adquirir a lo largo de la próxima década, momento en el cual se estima que el primero de los portaviones estará plenamente operativo[11].

Además, la JMSDF dispone de otros dos buques de cubierta plana, más ligeramente armados, denominados «Clase Hyuga»[12]. Estas naves, con una cubierta de 197 m,

[6] Tres en el Izumo y dos en el Kaga.

[7] Cuya cubierta es 16 m más corta que las de los buques clase Izumo.

[8] «ALIS: Keeping the F-35 Mission Ready». Disponible en: www.f35.com/media/videos-detail/alis-keeping-the-f-35-mission-ready.

[9] Dos en cada buque.

[10] Algo factible teniendo en cuenta que Tokio planea hacerse con 42.

[11] MIZOKAMI, Kyle. «Japan Clears Way for First Aircraft Carriers in 70 Years». *POPULAR MECHANICS*.

[12] El JS Hyuga y el JS Ise.

están igualmente adaptadas para un futuro uso de F-35B, lo cual permitiría a Japón convertirse, en apenas una década, en la segunda nación con el mayor número de portaviones en activo si decidiera incrementar su número hasta cuatro.

Un músculo militar real y un equipamiento envidiable sobre el papel.
Submarinos Soryu y carros Tipo-10

Tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, las fuerzas estadounidenses de ocupación pronto tuvieron que hacer frente a un nuevo conflicto armado en la vecina Corea. La invasión del sur por parte del norte marcó el inicio de la Guerra Fría en Asia, donde fue especialmente tórrida. De la noche a la mañana, todos los efectivos de combate disponibles en el archipiélago hubieron de zarpar al continente para detener la invasión, dejando así las islas virtualmente desprotegidas. EE. UU. necesitaba un aliado fuerte para frenar el comunismo en Asia y, tras la caída del régimen nacionalista de China en 1949, sus esperanzas se depositaron en Tokio, del cual esperaban pudiera garantizar su seguridad nacional siendo, gradualmente, menos dependiente las fuerzas estadounidenses. Así, 75.000 reservistas de la policía pasaron a ser entrenados y equipados con armamento más sofisticado, culminando el programa de formación en la constitución de las Fuerzas de Autodefensa de Japón (JSDF, por sus siglas en inglés), en 1954[13]. Sin embargo, y pese a la retórica, la creación de estas fuerzas tuvo un cometido original más realista: cortar de raíz los brotes marxistas y seguir de cerca a los movimientos socialistas que comenzaban a aflorar en el país, inmerso en una traumática reconstrucción, en un momento en el que la «amenaza roja» parecía propagarse por toda la región como una imparable mancha de aceite.

A medida que Japón se desarrollaba y alcanzaba un alto nivel de bienestar, el espectro del «peligro interno» menguó hasta casi desvanecerse. Para finales de los setenta quedaba claro que toda amenaza, en caso de materializarse, llegaría del exterior. Por ello, Tokio pasó a centrarse en potenciar sus capacidades de alerta y reacción temprana, siendo su músculo aéreo el más beneficiado durante las siguientes dos décadas, tras las cuales se puso un mayor énfasis en la Armada. Para mediados de los ochenta, Japón disponía ya de 200 aviones F-15J como columna vertebral de su Fuerza Aérea de Autodefensa de Japón (JASDF, por sus siglas en inglés). Ello, a efectos prácticos, la

[13] AUER, James E. «Article Nine of Japan's Constitution: From Renunciation of Armed Force 'Forever' to the Third Largest Defense Budget in the World».

convertía en la fuerza aérea más grande de todo el continente asiático, pues ninguna otra era capaz de hacerle sombra en términos de inventario y personal.

A día de hoy, las JSDF mantienen unos 250.000 efectivos en activo[14] (150.000 en la fuerza terrestre, 51.000 en la marítima y 50.500 en la aérea), más de 700 aeronaves de ala fija (de las cuales la mitad son de combate), más de 1.800 carros y vehículos APC, y una de las armadas más grandes del mundo[15], a la cual se suman ahora dos ostentosas herramientas. Ciertamente, el músculo militar nipón palidece en comparación con el de las tres grandes potencias, pero está en perfectas condiciones de suscitar sanas envidias si lo comparamos con la mayoría de ejércitos de la OTAN en lo concerniente a material, movilidad y tropa.

Figura 2: De izquierda a derecha: F-35 de las JASDF, carro Mitsubishi Tipo-10 y el JS Oryu en el puerto de Kobe

Aeronaves Lockheed Martin F-35 Lightning II

La JASDF se prepara para incrementar su número de aeronaves F-35A[16] a 150 con la finalidad de remplazar los F-15J ya entrados en años. La mayor parte serán, además, ensamblados en la planta de Mitsubishi Aeronautics de Nagoya. El coste total del programa superará los 8.800 millones de dólares[17] y ha sido presentado por Donald J. Trump como uno de los mayores éxitos de su Administración. Estas aeronaves, de difícil detección por radar, son los primeros cazabombarderos de quinta generación de los que dispondrá Japón, y darían a la JASDF y a la JMSDF una notable ventaja táctica sobre la mayoría de aparatos chinos, así como una mayor facilidad competir en plano de igualdad con su Chengdu J-20[18].

[14] Y 65.000 en la reserva. *Ground self defense forces*. Disponible en_ http://www.mod.go.jp/gsdf/english/index.html.

[15] *Japan Maritime Self Defense Force*. Disponible en: http://www.mod.go.jp/msdf/en/.

[16] De despegue normal se sumarían a los 42 de la JSMDF.

[17] GALE, Alistair y TSUNEOKA, Chieko. «Japan Heeds Trump's Call With American-Made Defense Spending Spree». *The Wall Street Journal*.

[18] El avión «invisible» chino.

Carros de combate Mitsubishi Tipo-10

Ya hay en activo 105 unidades de lo que Tokio espera que sea su principal tanque de batalla. Considerado como uno de los mejores carros de combate de cuarta generación existentes, está destinado a sustituir a los Tipo-74 y 90[19], los cuales la JSDF trató en vano de actualizar con la instalación del sistema C4I[20]. Ante la imposibilidad de llevar dicho proyecto a cabo, Mitsubishi aceptó el reto de desarrollar un nuevo modelo de tanque, con la práctica totalidad de sus componentes fabricados en el país.

El Tipo-10 tiene un motor de 1.200 cv que le permite alcanzar velocidades de 70 km/h en ambos sentidos, algo nada desdeñable para un tanque de batalla principal. Es además notablemente pequeño y ligero en comparación con sus homólogos de otros países (pesa algo más de 40 toneladas[21]), lo cual lo hace más fácil de trasportar por mar o por aire. Está dotado de visión nocturna y térmica, un potente blindaje, receptor de alarma láser, va armado con cañones de calibre L44 o L55, y está dotado de una suspensión hidroneumática que contribuye a dar mayor precisión a los disparos efectuados en movimiento[22]. Es, además, enormemente móvil gracias a su construcción modular. Podría convertirse en el primer tanque exportado por Japón, algo potencialmente beneficioso pues el coste de cada unidad ronda los 7 millones de dólares[23].

Submarinos Clase Soryu

También fabricados por Mitsubishi, las primeras unidades de este submarino fueron botadas en 2009. Con sus 84 m de longitud, son el otro gran orgullo de la JMSDF. Propulsados por un motor diésel, el pasado noviembre se botó en Kobe el JS-Oryu, el undécimo submarino de esta clase que, al igual que las demás unidades que serán fabricadas en adelante, funcionará con baterías de ion de litio recargadas por el impulso de sus motores diésel. Durante las operaciones de combate, dichos motores podrán ser apagados, permitiendo a los buques funcionar solo con el uso de las baterías,

[19] De los que Japón dispone de la nada desdeñable cantidad de 341 y 560 unidades, respectivamente. La actualización no se pudo llevar a cabo por falta de espacio en los mencionados vehículos.

[20] Sistema avanzado de comando, control, comunicación y computación. Permite una mayor cooperación e intercambio de información entre los carros, así como entre estos y las unidades de infantería.

[21] Apenas un 60% del peso de un M1 Abrams.

[22] *Army Technology*. Disponible en: https://www.army-technology.com/projects/type-10-tk-x-main-battle-tank-mbt/.

[23] En comparación, el precio medio del Leopard 2 ronda los 5,8 millones, el del T-90 los 4,5 y el del M1 Abrams los 7.

haciéndolos más difíciles de detectar[24]. Ello les ha ganado el apelativo de «submarinos silenciosos». Cada buque podrá portar hasta 30 torpedos del Tipo-89 o misiles antibuque Harpoon. Tienen una autonomía de algo más de 6.000 millas náuticas y un límite de inmersión de 600 m. Tokio espera elevar el número de unidades a 14, lo cual le llevaría a disponer de un total de 23 submarinos para su Armada, de los cuales dos de la Clase Oyashio pasarían a ser destinados a entrenamiento y formación.

Una capacidad nuclear desarrollada

Si bien Japón es la única nación de la tierra que ha sufrido la destrucción del poderío atómico y la que más firme se ha mostrado en sus compromisos con los tratados de no proliferación, no se puede obviar que es, igualmente, el país más nuclearizado de Asia. En la actualidad se estima que dispone de, al menos, diez toneladas de plutonio almacenadas en su territorio, suficientes para armar mil cabezas atómicas[25]. Ha importado, además, cantidades notables de uranio enriquecido de EE. UU., y es capaz tanto de producir más plutonio como de enriquecer uranio en varias de sus plantas. En 2014, su Gobierno admitió haber estado experimentando y analizando posibles usos militares de este material desde hace casi tres décadas[26]. El exministro de Defensa, Shigeru Ishiba, manifestó en 2011 que, «si bien no es necesario que Japón disponga de armamento nuclear, sí es importante mantener en funcionamiento los reactores y programas de investigación, puesto que estos nos [sic] permitirían ensamblar una cabeza nuclear en tiempo reducido. Constituyen, por tanto, un elemento disuasorio tácito»[27]. Tokio puede sacar pecho y presentarse ante China y Corea del Norte como otro miembro del «club nuclear» sin disponer activa u oficialmente de armamento atómico.

[24] ASADA, Kenij. «Japan's silent submarines extend range with new batteries». *Asian Review*.
[25] WINDREM, Robert. «Japan Has Nuclear 'Bomb in the Basement,' and China Isn't Happy». *NBC NEWS*.
[26] HORNER, Daniel. «Strains Seen in Japan's Plutonium Policy». Arms Control Association.
[27] «Japan should be able to build nuclear weapons: ex-LDP Secretary-General Ishiba». *Kyodo Agency*.

Las mismas amenazas y un clima político cambiante

Figura 3: La posición geográfica de las islas Senkaku y del archipiélago de Miyako, ubicados a más de 400 km de la base aérea más cercana, las convierte en la ubicación potencial para acantonar uno de los buques Clase Izumo. En morado, la ubicación de las bases aéreas desde las que se realizaron la mayoría de los *scrambles* del último año

La JASDF tuvo que realizar 904 *scrambles* a lo largo del último año para interceptar aeronaves que se adentraron o se aproximaron a su espacio aéreo sin permiso o identificación. En ellos, se identificó a aeronaves chinas en 500 ocasiones, y a rusas en 390. Ello supone un descenso del 41 % en el caso de los aparatos chinos, pero un incremento del 29 % en los rusos[28]. La cifra es escandalosa si la comparamos con la de cualquier país de Europa Occidental o del sudeste de Asia.

[28] GADY, Franz-Stefan. «Japan Scrambles Fighter Jets to Intercept Russian Military Aircraft». *The Diplomat.*

China

La rápida modernización de las Fuerzas Armadas de Pekín es uno de los principales quebraderos de cabeza de Japón. Dotadas cada vez de una mayor movilidad que les permite estar a la altura de su creciente proactividad exterior, han colisionado con los japoneses en diversos puntos de fricción, como las aguas del estrecho de Miyako, donde ambos países mantienen un contencioso por la soberanía de las islas Senkaku o Diao Yu. A ello hay que sumarle la estrategia de la «Lengua de Vaca» que Pekín está apresurada y firmemente llevando a cabo en el mar del Sur de China, y que podría suponer un notable obstáculo en la navegación marítima y aérea entre el sudeste asiático y el Extremo Oriente, afectando muy seriamente a los intercambios comerciales de Japón con la zona en la que mantiene sus mayores inversiones. No sorprende, por tanto, que China haya sido quien más duramente ha criticado la adquisición de aeronaves F-35B para la marina nipona, afirmando que su incorporación cambia drásticamente la naturaleza y proyección de sus fuerzas navales, aprovechando además para recordar a Tokio «las duras consecuencias que sus políticas militaristas tuvieron para Asia en el pasado, incluyendo a su propio pueblo»[29].

Corea del Norte

Siempre impredecibles, las acciones de Pyongyang a menudo han tenido a Japón como objetivo directo o indirecto. Si bien su fuerza aérea y marítima no está en condiciones de realizar un ataque más allá de la península[30], el reto planteado por Corea del Norte viene por sus misiles balísticos de largo alcance —con capacidad ahora para portar cabezas nucleares—, dos de los cuales cayeron en aguas niponas[31]. En este sentido, los sistemas de misiles AEGIS que la JMSDF tiene en ocho de sus buques son una valiosa punta de lanza, a la cual hay que añadir, en tierra, las baterías de misiles Patriot PAC-2 y PAC-3.

Rusia

[29] «China urges Japan to follow the road of peaceful development». *Xinhua News*.

[30] Con unas ínfimas reservas de combustible, sus pilotos apenas pueden realizar ejercicios de entrenamiento dos o tres veces por año, teniendo además un inventario muy obsoleto que en escasas circunstancias podría competir con cualquier aparato que Japón pueda presentar.

[31] Uno de ellos tras surcar el espacio aéreo de Honshu, la principal de las islas del Japón.

El pasado 1 de septiembre, la JASDF interceptó tres bombarderos Tu-142MZ que circunnavegaban el espacio aéreo japonés y un cazabombardero Su-24 en aguas del mar del Este. Moscú alegó que sus aparatos se ejercitaban de acuerdo a la ley internacional de uso de espacios aéreos, y que sus aeronaves jamás violaron el espacio aéreo nipón. Sin embargo, se aprecia un claro incremento desde 2014 en sus ejercicios aéreos en la zona, los cuales vuelven a incluir a bombarderos estratégicos por primera vez en casi una década.

Conclusiones

La eterna disputa entre vocación defensiva y capacidad armada. ¿El artículo 9 en entredicho?

¿Qué cambia sobre el papel?

En los últimos años, no han sido pocas las polémicas suscitadas en torno a las fases cambiantes en la proyección defensiva de Japón. Cada adquisición de nuevo material o el ocasional despliegue de efectivos en el exterior ha sido criticado extensamente tanto dentro del país como en las naciones vecinas, las cuales nunca han perdido ocasión de tildar dichos cambios como campañas de rearme.

En esta serie de disputas, la conversión de los buques de Clase Izumo tan solo viene a ser la gota final en el vaso de dilemas que se han venido dando durante los últimos años. Por ejemplo, la cúpula de defensa japonesa se debatió durante décadas entre si era aceptable dotar a la JASDF de aviones nodriza para el repostaje en vuelo. Finalmente, se llegó a la conclusión de que, en caso de ataque, la adquisición de estas aeronaves sería vital para salvar aviones en el aire que no pudieran regresar a sus bases de origen en caso de haber sido estas destruidas o capturadas. Por medio del repostaje en vuelo, los aparatos de combate serían capaces de dirigirse a una pista de aterrizaje alternativa en una ubicación segura[32]. Esa misma dinámica hace de los Izumo un arma de doble filo, pues si bien es perfectamente válida su condición defensiva, Japón ya dispone de todo recurso necesario para que pasen a ser un arma ofensiva. Ello causa malestar entre

[32] Precisamente, las aeronaves de repostaje pasarán ahora a tener un papel especialmente importante, pues la variante B del F-35 tiene un depósito de combustible un tercio más reducido debido a la instalación del sistema de despegue vertical, el cual también afecta significativamente al consumo.

algunos vecinos, y las nuevas reinterpretaciones defensivas que el premier, Shinzo Abe, ha dado al artículo 9 en los últimos años[33] no ayudan a rebajar tensiones.

Estas abren toda una serie de escenarios en los que la actividad defensiva podría expandirse, ya sea proporcionando apoyo a tropas estadounidenses bajo ataque cerca de Japón, cooperando con fuerzas extranjeras para salvaguardar a ciudadanos nipones en riesgo en el exterior, defendiendo infraestructuras extranjeras que sean cruciales para Japón o, incluso, asistiendo a las fuerzas de un país aliado en situaciones en las que no esté en riesgo la seguridad directa de Japón o sus ciudadanos. En base a esta última interpretación, Japón podría pasar a cooperar con cualquier país con el que tenga vínculos fuertes[34], expandiendo así su proyección armada más allá del área de defensa de su propio territorio.

La actual Administración estadounidense parece bendecir este nuevo rumbo. Donald J. Trump ha presionado a sus aliados para que incurran en un mayor gasto en defensa que les haga menos dependientes del paraguas estadounidense. En el caso de Japón[35], Washington ha insistido en repetidas ocasiones al Gobierno de Abe en que adquiera una mayor cantidad de hardware militar estadounidense que satisfaga las necesidades de renovación defensiva que Tokio anhela y que, al mismo tiempo, ayude a equilibrar la desigual balanza comercial entre ambos países. Paralelamente, la presencia de tropas estadounidenses, si bien considerada necesaria por un sector mayoritario en base a sus implicaciones políticas, no es vista con buenos ojos por un porcentaje cada vez más creciente. Los múltiples incidentes, accidentes y escándalos[36] han pasado factura a ojos de una sociedad que considera más responsable a sus propias tropas que a las extranjeras desplegadas en su suelo.

[33] GOVER, Ted. «Abe should strike while the iron's hot on revising Article 9». *The Japan Times*.

[34] En los últimos años, Japón ya ha realizado diversas maniobras conjuntas con fuerzas armadas de otros países fuera de su territorio.

[35] País en el que EE. UU. mantiene el despliegue permanente de tropas más grande fuera de sus fronteras.

[36] ONYANGA-OMARA, Jane. «U.S. military bans troops in Japan from drinking alcohol after fatal Okinawa accident». *USA Today.*

Figura 4: Miembros de la Unidad 11 de las JSDF han sido desplegados en Sudán del Sur como parte del contingente de la ONU en el país (UNMISS). Fuente: AFP

Objetivos inmediatos

En realidad, Japón ha llevado a lo largo de la última década una notable reducción de su personal armado, dando primacía a la calidad y sofisticación del equipo por encima del número de efectivos de una manera similar a la reforma emprendida por las fuerzas armadas taiwanesas. En la actualidad, su proyecto tiene el cometido final de lograr seis puntos básicos:

- Mayor movilidad de fuerzas.
- Ampliar y mejorar la capacidad defensiva en las zonas más remotas.
- Mostrar determinación ante los vecinos.
- Mostrar compromiso con los socios y aliados regionales.
- Sustitución de un arsenal amplio por uno más reducido[37] y de mayor calidad tecnológica.
- Menor dependencia de EE. UU. enfocada a una mayor autosuficiencia defensiva.

¿Se pone realmente en entredicho el artículo 9?

Tendremos que esperar tres años más para tener una respuesta, por lo que, en el futuro más inmediato, podemos decir que no. Si bien en los últimos años el apoyo al cambio o derogación del mismo ha ido creciendo en una sociedad marcadamente antibelicista, la intención de Abe de introducir reformas a la Constitución no es tan fácil como parece. En base a la legalidad nipona, todo cambio a la misma o enmienda a sus artículos debe ser aprobado en la Dieta con dos tercios de los votos a favor[38]. Abe, pese a ser el premier

[37] Aunque aún significativo en número.

[38] «Amending Japan's Pacifist Constitution». *Institute for Security & Developmnet Policy*. Disponible en: http://isdp.eu/publication/amending-japans-pacifist-constitution/.

más longevo del país, se quedó a las puertas de contar con tamaña ventaja. Por ello, las elecciones de 2021 marcarán la ruta a seguir y serán, idénticamente, un fiel indicador del sentir popular de un país que siente crecer el nivel de amenaza.

El obstáculo político tan solo es el primero a vencer, pues el terreno económico también plantea notables dudas[39] y la mayoría social (58 %) aún se mantiene posicionada contra la idea[40]. No obstante, el porcentaje a favor de la derogación ha crecido a máximos históricos (39 %), siendo defendido por un creciente y cada vez más vocal sector nacionalista como el paso definitivo a dar para recuperar una independencia perdida en 1945. Sea como fuere, Tokio ya ha plantado los cimientos sólidos de unas fuerzas armadas a la altura de la potencia económica, tecnológica e industrial que es el Japón. En un Extremo Oriente marcado por las rivalidades históricas y los intereses territoriales, la advertencia está servida.

Ignacio M. García-Galán
Historiador especializado en geopolítica de Asia

[39] «A finales de 2018 la deuda pública del país se encontraba por encima del 253 % de su PIB». *Trading Economics*. Disponible en: https://tradingeconomics.com/japan/government-debt-to-gdp.

[40] «Poll: 58% oppose constitutional revisions with Abe in charge». *The Asahi Shimbun*. May 2nd, 2018.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

08/2019 25 de enero de 2019

Jesús Gil Fuensanta *

Las tribus sirias en el contexto de la guerra civil regional

Las tribus sirias en el contexto de la guerra civil regional

Resumen:

Tradicionalmente, en Siria, como en otras regiones árabes, diversas «qabila» o confederaciones tribales, y «ashira» o clanes tribales, han tenido enemistades que se remontan más allá del periodo otomano. En época de Asad padre, Hafiz al-Asad, esta rivalidad de acrecentó en diversas de estas tribus transnacionales, bien por su origen, «bedu» (criadores de camellos) o no, así como por su oposición o apoyo al régimen.
La guerra civil siria abrió de nuevo estas viejas heridas; especialmente en el escenario rural, las tribus han sido determinantes en ciertos territorios para acelerar el control del régimen o la rebelión armada contra este.

Palabras clave:

Siria, tribu, ashira, qabila, al-Fadal, Annaza, Aqidat, Baggara, Shammar, Tayy.

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

The Syrian tribes in the context of a regional war

Abstract:

Traditionally, in Syria, as in other Arab regions, various 'qabila' or tribal confederations and 'ashira' or clans had enmities that go back in time beyond the Ottoman period.
In times of father Asad, Hafiz al-Asad, this rivalry had increased between several of these transnational tribes, either because of their origin, 'bedu' (camel herder) or not, or even if they were opposed or supporters for the regime.
The Syrian civil war reopened those old wounds. Especially in the rural scenario, the tribes have been determinants in certain territories in accelerating the control of the regime or armed rebellion against it.

Keywords:

Syria, tribe, ashira. qabila, al-Fadal, Annaza, Aqidat, Baggara, Shammar, Tayy.

Introducción: gentes, etnias y grupos humanos de Siria

Los lazos de sangre y relaciones entre clanes han sido, a lo largo de la historia, uno de los elementos fundamentales en la península arábiga y países con población árabe, independiente de su confesionalidad. Siria es un país donde tres cuartas partes de la población son de etnia árabe, aunque de confesiones distintas; uno de los componentes de la guerra civil que asola al país en los últimos años.

Antes del comienzo de la misma guerra, también casi tres cuartas partes eran suníes, y entre el restante 26 % había una mayoría de chiíes (13 %, de los cuales casi la totalidad son alevíes), un 3 % de drusos, entre un 3-5 % de turkmenos y un 10 % de cristianos de diferente credo, si bien predominan las iglesias orientales: siriacos ortodoxos, ortodoxos según el rito griego de Antioquia también, caldeos orientales (llamados «asirios», de etnia y lengua, arameo, semítica) y armenios. Los kurdos en el país antes del inicio del conflicto eran cerca del 9 %.

Además, encontramos otras minorías con números inferiores como los circasianos, yezidíes e incluso grupos más desconocidos para el gran público como los mandeos, shabaks, mhallamis y kawliya. Pero tanto árabes como kurdos en el país tienen sus tribus. Hay miembros de las tribus que viven en las ciudades, pero es un antiguo fenómeno muy arraigado en la cultura rural del país y la región.

Se supone que más de la mitad de la población existente antes del conflicto pertenecía a alguna tribu o agrupación de clanes, en especial los suníes.

Las tribus sirias, como en otras regiones árabes, se dividen en «qabila» o confederaciones tribales, que pueden tener carácter transnacional y las «ashira», que son las diversas tribus individuales y con un carácter más nacional o circunscrito a un territorio. De hecho es la palabra que identifica tribu o clan principal en Oriente Próximo. Pero las ashira también se subdividen, por su número, en «fujud» o clanes, «jum» o «ibn amm» o linajes, y las «al-bayt» (casa) y «a'aila», que son familias de tipo extenso. Las tribus que en el pasado se dedicaban a la cría de camellos son las que claman su origen noble, llamadas «bedu», y las que se dedicaban a la cría de ovicapridos tienen un rango inferior dentro del espectro del prestigio tribal. Miembros de estas tribus y clanes han participado por supuesto en el conflicto, pero este ha disminuido de forma paradójica su influencia sobre la esfera de poder de Damasco.

La mayor parte de las tribus se concentraban originariamente en algunas zonas, principalmente en el nordeste del país —parte del norte de Mesopotamia, territorios del Tigris y Éufrates—, la región sur del país y el desierto, justo en las áreas donde el escenario bélico aún se prolonga en estos momentos.

A pesar de que en la actualidad en el ejército del régimen hay miembros tribales, en las zonas fuera de este, las tribus anti-Damasco protegen territorios al modo de una región semiautónoma.

Principales tribus del conflicto

Al Fadal

El origen de esta tribu no se circunscribe a Siria[1]. Muchos de sus miembros, de sectores del Golán, se exiliaron a los alrededores de Damasco, cuando no a territorios del Líbano como el valle de la Beqaa, tras la derrota árabe en la guerra de los seis días.

Han intentado mantenerse lo más próximos a los altos del Golán, y de ahí que sean una de las amenazas tribales a Israel. Y ello pese a que tan solo son unas decenas de miles en territorio sirio.

Anazza

Anazza es una qabila cuyos orígenes se circunscriben a una herencia ancestral bedu, y se considera que su primer ancestro está por encima de otras tribus del norte de Arabia como los Qays[2]. Tiene amplia dispersión en la península arábiga, presente en otros países vecinos como Irak; principalmente se circunscribe aquí a la zona del desierto sirio-iraquí, aunque muchos de sus miembros se encuentran en la prefectura de Homs. Los miembros sirios de la tribu parecen descender de la rama nómada de la qabila y que era citada por estudiosos de los primeros siglos de dispersión del islam.

[1] VAN DER STEEN, Eveline. *Near Eastern Tribal Societies during the Nineteenth Century: Economy, Society and Politics between Tent and Town*. Equinox 2013.

[2] PFULLMANN, Uwe. *Durch Wüste und Steppe: Entdeckerlexikon arabische Halbinsel: Biographien und Berichte*. Trafo 2001.

Tanto a finales de la época otomana como en los inicios de la Siria de entreguerras, Anazza seguía siendo una tribu de prestigio político, como fue reconocido por el Gobierno francés que, a través del general Gouraud, entregó la Cruz de la Legión de Honor a su entonces sheij, Meyhem ibn Meheid. Controlaba por aquel entonces la llave de los oasis en diversos puntos a norte y sur del desierto sirio.

Se la considera tradicionalmente como una rival histórica de los shammar. Y se da la circunstancia de que muchos miembros de la tribu permanecieron fieles al poder otomano durante parte de la «revuelta» que tuvo lugar durante la Primera Guerra Mundial. La fidelidad se explica, en parte, por su ascensión a una primacía política local desde aquel periodo, cuando llegaron presumiblemente de la zona de Kerbala, y por aquel entonces desplazaron a los mawali, tribu dominante de la región septentrional de Siria[3].

Aqaidat

La tribu aqaidat es una de las qabila claves en todo el conflicto civil sirio. Su número de miembros supera los cuatro millones, dispersos en diversos países[4], como Siria, Irak, los Emiratos y Turquía, pero más de la mitad de ellos habitan en la zona del Éufrates.

Clanes de la qabila aqaidat lucharon en las filas del ejército otomano durante la Gran Guerra y con posterioridad participaron en diversas luchas contra los británicos.

Los aqaidat han tenido representantes en los años de la surya al-Ásad en las principales ciudades del país: Damasco, Alepo y Latakia. Incluido el primer astronauta que tuvieron los sirios, el general Muhammad Faris, el jefe tribal pro-Asad en la zona en conflicto con el PYD. Pero los aqaidat han sido una de las tribus combatientes anti-Ásad más notorias en la zona de la prefectura de Homs, especialmente en la localidad de al-Rastan.

Además fueron una de las bolsas de resistencia principales a favor del Dáesh en Deir ez-Zor y Abu Kamal contra el régimen. Sus miembros también son fuertes en la provincia iraquí de Anbar.

[3] MASTERS, Bruce. «Mawali Bedouin Confederation», en AGOSTON, G.; MASTERS, B. *Encyclopedia of the Ottoman Empire*. New York: Facts on File, Inc. 2009.

[4] JASSEM, Zaidan Ali. *Impact of the Arab-Israeli Wars on Language & Social Change in the Arab World: The Case of Syrian Arabic*. Pustaka Antara 1993.

No es de extrañar su nexo con el vecino país, puesto que un sheij de esta tribu y miembro del clan al-Yarrah, natal de Abukamal, Nawaf al-Faris, llegó a ser embajador del régimen en Bagdad, hasta su deserción en verano del 2012. Al-Faris fue el primer embajador en abandonar el régimen, pese a que era el jefe del partido Baath en el distrito de Deir ez-Zor. También fue gobernador en esta zona, además de otros distritos en el pasado como Latakia, Idlib o Quneitra. Interesante que tras su deserción pasase un tiempo en Catar.

Varios de los miembros de los aqaidat tuvieron además grados de altos oficiales en el ejército de Ásad durante el pasado. En la actualidad, sus miembros combatientes se circunscriben principalmente en la zona de Idlib.

Baggara

En un principio, miembros prominentes de esta tribu lucharon contra el régimen como el sheij, Nawaf al-Bashir. Pero los baggara han tenido, sin embargo, mayores disensiones en su seno, debido a los apoyos y contrarios al régimen de Damasco. Muchos de sus miembros más prominentes gozaron de amplias prebendas durante la Surya al-Ásad fundada por el padre de Bashir, e incluso algunos se convirtieron a la fe aleví. Sufrieron claroscuros en el periodo posterior a la muerte del patriarca fundador del régimen cuando, durante la misma guerra civil, su sheij, el difunto Sheij al-Bashir se hizo fuerte en el Éufrates oponiéndose al régimen.

Pero los baggara han sido claves en la lucha del régimen contra los insurgentes en la ciudad de Alepo. Las relaciones de esta qabila con otras transnacionales no ha sido tan buena, por ejemplo sus grandes rivales shammar y aqaidat, vista como una tribu menor por ellos; paradójico el segundo caso, porque baggara no es tampoco una tribu de origen bedu. Explica que tanto esos aqaidat como los baggara tengan la mayor parte de sus miembros viviendo en Siria, si bien hay pequeños números viviendo en las vecinas Jordania e Irak. El hijo del notorio malogrado sheij, Naway Raghib al-Bashir, en la actualidad es quien detenta el poder como cabeza de la tribu.

Los relativamente pocos miembros antigubernamentales de los baggara fueron los más notorios luchadores tribales antikurdos en el territorio de Haseke, en la ciudad de Ras al-Ayn. Y como paradoja, miembros de los baggara que apoyan al régimen de Damasco siguen combatiendo a los kurdos, ahora en nombre de la Surya al-Ásad.

Es una tribu que, en términos generales, permanecerá fiel al régimen y a sus alianzas en Irán, pese a que solo cerca de una cuarta parte de sus miembros pertenecen a la shia, quizás por el hecho de que el ancestro de la tribu, Muhammad al-Baqir, fue el quinto imán de la shia[5]. Su tumba que estaba en territorio saudita fue dañada y destruida en un par de ocasiones por los wahabíes.

Dalaym

Además de las tribus aquí reseñadas existe una serie de clanes y con carácter transnacional en diversos casos: Dalaym (notorios en la zona fronteriza con Irak), saraya, al-bolil, al-namis, al-butush o la qabila qays[6].

Los dalaym, cuyo número es cercano al medio millón de integrantes en Siria (pero cercano a los siete millones en el Mashriq[7]), se han caracterizado en un pasado reciente por ser miembros de la insurgencia en Irak, y de forma notoria en Mosul y la provincia de Anbar. Sin embargo, tribus de esta confederación como los abu nimr lucharon contra el Dáesh a modo de venganza por la ejecución de miembros suyos hace unos cuatro años. Siempre fueron uno de los núcleos de la sunna en el Estado iraquí, hasta el punto de que llegaron a ser el 20 % de los miembros de la guardia republicana de Saddam Hussein. Y por eso integraron la resistencia contra las fuerzas occidentales.

Shammar

Los shammar se jactan de su pasado como «bedu» o criadores de camellos, es decir las tribus más respetadas entre las originarias de la península arábiga. Sus orígenes se pierden en los albores del islam en Arabia[8]. Además, los shammar vienen a ser una de las dos tribus más poderosas del vecino Irak, con más de millón y medio de integrantes en dicho país. Se establecen en todos los principales núcleos urbanos del país, pero son especialmente fuertes en la zona de la llanura del norte entre el Tigris y Éufrates.

[5] PFULLMANN, *op. cit.*

[6] GRANT, Christina Phelps. *The Syrian Desert: Caravans, Travel and Exploration*. Kegan Paul International 2003.

[7] CHATTY, Dawn. *Nomadic societies in the Middle East and North Africa: entering the 21st century*. Leiden/Boston: Brill 2006.

[8] PFULLMANN, *op. cit.*

En Iraq, los shammar fueron uno de los pilares del partido Baath; y en Siria también forjaron una alianza con la rama local. Un sheij de esta tribu transnacional de etnia árabe y orgulloso origen bedu, es quien domina el grupo que se unió a las fuerzas prokurdas al-Sanadid y que han cimentado el autodenominado estado autónomo kurdo de Royava.

Además, se han unido a las fuerzas kurdas elementos tribales y de clanes árabes como el Consejo Militar de Deir ez-Zor y Yabhat Thuwar al-Raqqa. El primero no solo se circunscribe a la zona de Deir ez-Zor, sino en zonas al norte de esta.

El estado autónomo kurdo además del apoyo tribal recibe un apoyo político de su partido principal en el territorio, el Partiya Yetikiya Demokrat (PYD), el partido de la Unión Democrática, que se apoya en las milicias YPG, consideradas por Ankara como la versión local del PKK.

Ta'yy

Los ta'yy pertenecen a una qabila transnacional de origen bedu, y de gran influencia y ascendente. Su origen no se remonta al territorio actual de Siria[9]. Los ta'yy tienen su epicentro de origen en el actual Yemen. De allí emigraron en el siglo II hasta la zona montañosa del norte de Arabia, conocida en la actualidad como Yabal Shammar. De ahí que los shammar provengan de esta tribu en origen.

La presencia de los ta'yy en Siria se remonta al siglo VII, antes de la conquista del islam, y donde algunos clanes de los al-yadila, se convirtieron al cristianismo[10]. Pero desde la época de Mahoma, la mayor parte de la tribu se convirtió al islam. No obstante, durante la primera «fitna», los miembros sirios de la tribu se mantuvieron fieles a la sunna, en contraposición a los miembros tribales en Irak u otras partes del país que se declararon partidarios de la shia. Con posterioridad, los ta'yy participaron en muchos notorios hechos históricos, incluida la abolición del califato omeya por los abasíes. Tras la decadencia del poder abasí durante el siglo IX, permanecieron en el desierto y la zona del Yabal fronterizo con Irak. A partir de la Baja Edad Media, los ta'yy se transformaron en la tribu predominante en la estepa siria, el norte de Mesopotamia, y la parte

[9] SHAHID, Irfan. «Tayyi'», en BEARMAN, P. J.; *et al*. *Encyclopedia of Islam, Second Edition, Volume 10*. Leiden: Brill 2000.
[10] BRÄU, H. H. «Ṭaiy», en HOUTSMA, M. Th.; *et al*., *Encyclopaedia of Islam* (1st ed.). Leiden: Brill 1936.

septentrional del Heyaz[11]. De ahí que en la actualidad sea tan fuerte esta tribu en la zona de la prefectura de Haseke. Orgullosos de su estirpe árabe, los ta'yy han luchado escarnecidamente contra los kurdos miembros del PYD en las ciudades de Haseke y Qamishli, justo al sur de la frontera con Turquía.

Curiosamente, el gran jefe tribal en la zona en conflicto con el PYD es un miembro muy enraizado en el viejo esquema de poder de los Asad, el jeque Muhamamd Faris, además de ser un parlamentario. Ello ha contribuido a que la tribu se inclinase hacia el lado del régimen durante el conflicto.

Los iraníes, aprovechando la tradicional rivalidad entre tribus, contaron con la colaboración de miembros tribales suníes de los ta'yy, además de otro clan, los sheitaat, cuyos jeques llegaron incluso a visitar el territorio persa. Buena estrategia por parte del régimen de Damasco, pero los ta'yy no dejarán nunca que los kurdos se adueñen de sus territorios; un elemento primordial para tener en cuenta de cara al futuro de la zona.

La tribu sheitaat es uno de los más importantes clanes suníes anti-Dáesh en la zona de Deir ez-Zor, debido al asesinato de varios de sus miembros a manos del grupo a comienzos del conflicto y ha sufrido tantas pérdidas en vidas –se calcula que más de 1.000 miembros de esta tribu, cuya cifra original era algo inferior a los 100.000, han fallecido– que dentro de su mentalidad tribal tienen «una cuenta abierta» con el grupo comandado por al-Baghdadi. Tal rivalidad no pasó inadvertida para Teherán. A día de hoy es uno de los grandes pilares de apoyo del régimen de Ásad.

Mawali

Los mawali además aportan miembros que mantienen la insurgencia en la región de Idlib, especialmente en el sur rural de la prefectura, donde abundan sus miembros[12]. Incluso se destacaron por el hostigamiento contra la base militar del régimen en Wadi al-Dayf.

La tribu ha llegado a colaborar con elementos islamistas en la zona de Idlib; principalmente el autodenominado Alwiya Ahfaad al-Rasul, «los descendientes del Profeta», un batallón de estos grupos.

[11] BRÄU, *op. cit.*
[12] MASTERS, *op. cit.*

Yubur

Es la confederación principal, pese a no tener un origen noble bedu; ello se debe a la gran presencia de sus miembros en otros países como Irak, Jordania, los Emiratos o la misma Arabia Saudí[13]. En Irak son uno de los núcleos de la población suní del país.

Principales zonas del conflicto con presencia tribal

Región nordeste

Todos los actores en el conflicto sirio han empleado a miembros tribales entre sus fuerzas, sin excepción. Aqaidat y Baggara son dos de las más notorias qabila transnacionales presentes en la zona de la Yazira.

Cuando comenzó el conflicto civil sirio muchas tribus tomaron partido. Algunas de ellas, y miembros de otras, empezaron a participar en la lucha armada contra el Gobierno, especialmente en la zona nordeste del Éufrates, con población rural. Fue una zona que había sido castigada por desastres naturales a mediados de la primera década del siglo pero, por otra parte, era la zona donde se concentraban los recursos de hidrocarburos del país; una zona con poblaciones de etnia kurda y árabe.

Hasseke fue una de las primeras zonas de Siria donde miembros tribales se alzaron contra el régimen. Ya expusimos con anterioridad que las lealtades dentro de muchas tribus, en ocasiones, se han dividido entre los que apoyaban al régimen y los que se oponían.

Esta región ha cambiado de poderes a lo largo del conflicto, quizá una de las mayores en cartografía política en los últimos cinco años. Normalmente, los líderes de los clanes apoyan a quien domina su territorio. Pero, muchas veces se mantuvo la división dentro de la misma tribu que conllevaba que luchasen las mismas tribus en dos bandos opuestos, algo impensable en la mentalidad tribal de los siglos pasados.

La mayor parte de los miembros tribales, sobre todo los jóvenes, de la región en el 2011 estaban contra el régimen de Damasco y se unieron al Yeish al-Hor, el ejército libre de

[13] Ibíd.

entonces. La gran excepción era en la conocida ciudad de Raqqa, pero los sheijs y miembros prominentes tribales siguieron apoyando al régimen.

El escenario cambió durante el 2013, cuando Damasco parecía que caería en cuestión de meses, y el Dáesh se hizo con el control de muchas zonas al norte, este de Alepo y en el Éufrates. Pues fue cuando viejos y jóvenes se unieron, de forma temporal muchos de ellos, para apoyar al mismo Dáesh en importantes zonas tribales rurales del Éufrates. Entre ellos figuraban el «comando revolucionario del ejército» y Thuwar al-Sharqiyya. En esta zona (las prefecturas de Raqqa, Hasseke y Deir ez-Zor, el triángulo principal de la Yazira siria) también apoyaban al Yabhat al-Nusra, el «frente de la victoria» afiliado a Al Qaeda.

La rivalidad entre los kurdos y árabes ha sido alimentada, tanto por la presencia del Dáesh, como por aquel odio ancestral que tanto contribuyó a su arraigo. Cuando los kurdos ganaron terreno en la zona, muchos de estos clanes fueron expulsados, y continúan en las zonas no kurdas aún hostiles a Damasco, apoyando a grupos como Yabhat al-Nusra o Harakat Ahrar al-Sham.

Y un caso muy peculiar ha sido el incremento de la presencia del elemento tribal entre aquellos opositores tanto del régimen como del propio Dáesh en un pasado reciente en la región del Éufrates.

La facción que más ha aumentado sus miembros tribales ha sido las diferentes versiones del antiguamente llamado el Yeish al-Hor (ejército libre sirio), y que desde un principio recibía la ayuda turca y catarí, según nuestras fuentes. Sin embargo, algunas facciones del Yeish pasaron a formar alianza con Al Qaeda.

El régimen de Tayyip Erdogan ha sabido captar en el pasado alianzas en su propio territorio de tribus árabes y kurdas para apoyar la lucha contra el PKK, además de apoyar a su partido AKP en las elecciones. Estas tribus son uno de los baluartes gubernamentales en la región este de Anatolia a día de hoy. Es una política hábil pues así evita que los miembros transnacionales de esas tribus se vean tentados de apoyar a la insurgencia kurda al otro lado de la frontera. Lógicamente, los turkmenos reciben apoyo de la República de Turquía. Pero esta apoya además a otros clanes de origen árabe que luchan contra el régimen en otros territorios no kurdos, como en el ámbito rural oriental de Hama.

Turquía ha intentado pues jugar de forma pragmática a favor de varias tribus, a pesar de su ausencia de elementos turkmenos. Y además en su territorio favoreció la emigración de miembros tribales árabes suníes. Por ello, se produjo en Estambul una reunión importante de tribus y clanes sirios, la Conferencia General del Consejo Supremo, entre los pasados 10 y 12 de diciembre de 2017, prolongado en un encuentro inmediato posterior en la zona rural de Alepo e Idlib. De ahí se cimentaba el «ejército de las tribus orientales», centrado en la zona de Alepo y el Éufrates, para evitar la expansión de las milicias kurdas del YPG y afines.

Un importante germen paulatino del sectarismo suní debe verse en la ayuda que aportaba dentro del marco del conflicto Arabia Saudí y los países del Emirato. Esta es una manera de luchar contra un régimen enemigo por ser representante de la shia. De ahí la inmersión incondicional desde el inicio de la guerra de Irán.

Pero los saudíes comenzaron teniendo mejores relaciones con Bashar desde su ascenso al poder en el año 2000. Sin embargo, el plan de paz con Israel que presentaron los saudíes ante la Liga Árabe en 2002 supuso el principio del fin de aquella primavera entre Riad y Damasco. El rey Abdullah bin Abdulaziz fue el primer líder árabe que apoyaba el armamento de la insurgencia ante el régimen al explotar el conflicto en el 2011.

Y en el otro extremo de la balanza, los saudíes apelaron desde un comienzo a sus «hermanos tribales» de Siria. Algo que no escapó tampoco a Catar, pero que ahora es un rival declarado de los saudíes debido a la lucha por la primacía política-espiritual dentro del mundo de la Sunna.

Miembros de la tribu fad'an formaban la «Brigada del rey Abdul Aziz» operativa en la zona de Raqqa, y reconocido como uno de los orígenes del sectarismo en la zona del Éufrates, como comentábamos anteriormente. Muchos jóvenes que se unieron al conflicto desde temprana edad aumentaron su tendencia al salafismo por el contagio de la doctrina wahabita del golfo, y por eso apoyaron en un momento al Dáesh y ahora lo hacen a Yabhat al-Nusra, la filial local de Al Qaeda.

En parte, el arraigo del Dáesh en la región del Éufrates se debió a la captación por parte del grupo, no solo de miembros provenientes de tribus de base suní, sino también de diversos jeques baggara, aqaidat, al-yubur o abu sha'an. Su elemento suní se veía exacerbado frente a otras tribus con elementos mixtos o chiíes, aprovechando además

viejas rivalidades nunca cicatrizadas sino latentes y adormecidas en los años de autoritarismo de los Ásad. Hay investigadores que defienden que la práctica producida desde hace casi dos décadas se debe a emigrantes trabajadores sirios en los países del golfo y de la órbita wahabí que partían a una temprana edad.

Por otra parte, muchas de estas tribus transnacionales tenían miembros que luchaban del lado de la insurgencia en el escenario bélico iraquí desde el 2003. Era cuestión de tiempo que el conflicto atravesase las permeables fronteras de la estepa de Mesopotamia. El descontento producido de forma progresiva desde pocos años antes de la explosión de las revueltas en Deraa, resultó ser un perfecto terreno abonado.

Región de Damasco y sur

La organización tribal en la zona sur no está tan cohesionada como lo ha estado en el nordeste del territorio[14]. A pesar de ello, hay un ejército libre de tribus, antigubernamental, que ha sido apoyado principalmente por actores foráneos como Arabia Saudí y Jordania, siendo especialmente fuertes en la zona de Layat. Sin embargo, tanto en Hauran, como en el Golán o en la misma Deraa predominan otras asociaciones de tipo clan y familiar durante la guerra, aunque despegadas de las tradicionales tribus que vamos a enumerar.

Sin embargo fue en Deraa, donde en pleno invierno del 2011, se produjo un levantamiento tribal contra el régimen motivado al ser asesinados dos jóvenes miembros de la tribu, lo que produjo el levantamiento inicial en todo el país. En la zona al sur de Deraa y cercano a la frontera jordana hay una importante tribu local, los al-zubi.

Durante los últimos años se expandió también en Deraa un grupo llamado «las tribus libres de al-Sham» formado por miembros de otras tribus en territorios abandonados por ellos en Alepo y la región del Éufrates (prefecturas de Raqqa, Haseke y Deir ez-Zor). Estos constituyen un batallón afiliado a una rama local de los autodenominados «descendientes del Profeta», las brigadas al-Omari.

Al-Naim es también una de las mayores qabila del país, pese a que su origen foráneo y que la mayor cantidad de miembros no están paradójicamente en Siria, sino en los países

[14] JASSEM, *op. cit.*

de los Emiratos Árabes[15]. Han destacado particularmente, ya que sus miembros en combate se circunscriben en la actualidad al entorno rural de Damasco que es opositor al régimen.

El desierto

La presencia bedu se mantiene en el desierto sirio y las tribus dominantes allí son mawali y hadidiyin. Esa presencia mawali explica que el territorio de Palmira cayese diversas veces en el bando pro-Dáesh. Además de los clanes bani jalid y al-sajana, con liderazgos y apoyos divididos durante el conflicto.

Zona entre Alepo e Idlib

Además, las tribus se han expandido durante la lucha a otras zonas, previamente carentes de la presencia de dichas tribus. Un ejemplo lo encontramos posterior al 2013 en la región de Hama, donde se producen luchas internas entre las tribus mawali o el clan hib, que figuraban entre las principales que apoyaban el régimen, como paradoja.

En la zona noroeste de Alepo e Idlib destaca además la tribu al-haddadin. Tenemos la tribu al-damaajla en Idlib, Hama y Alepo, además de en la zona de Raqqa.

Los banu jalid son originarios de la zona centro-occidental de Homs y de Hama, y fueron claves en el mantenimiento del levantamiento contra el régimen en esta zona occidental de Siria, especialmente durante los combates en la ciudad de Homs. Posterior al abandono de la zona en manos del régimen, pasaron a otros sectores de la zona occidental del país, cercana a Alepo, como Idlib, con su notoria «Brigada Escudo».

Muestra del actual prestigio tribal en el marco del conflicto sirio es que existe un grupo llamado «el batallón de las tribus libres», y que en realidad no es una tribu, pero está formado por supremacistas suníes cercanos al grupo Alwiya Ahfaad al-Rasul, «los descendientes del Profeta».

[15] PFULLMANN, *op. cit.*

Conclusiones

El elemento tribal y tradicional no ha sido considerado por muchos analistas en el marco de la guerra civil siria. Pero en la realidad, la tribu ha ayudado en los diferentes escenarios sirios, tanto en el pasado como en la actualidad de la guerra civil, e incluso a determinar el control de una zona debido a la existencia de un grupo tribal u otro en un territorio dado. Los casos de la Mesopotamia siria o Idlib son una muestra fehaciente de ello.

Puede darse la aparente contradicción de que muchos miembros tribales, que antes del conflicto habitaban en ciudades, han regresado a sus raíces rurales por los hechos acontecidos a lo largo de los combates en el escenario sirio.

Se comenta mucho en los medios de comunicación el apoyo que la actual Rusia ha concedido al régimen de al-Ásad, pero se obvia la también importante contribución de Irán, especialmente cimentando mejores alianzas de determinadas tribus con el régimen, lo cual fortalece a este último en el escenario rural, y especialmente en zonas remotas de Damasco, como el Éufrates. Ello puede ser decisivo en el freno de un potencial Estado kurdo independiente en la región nordeste del país; e incluso podría ser uno de los nexos de unión futuros de la fronteriza Turquía con varias de las políticas sirias de Teherán. Tal vez sea mayor la colusión con el eje defendido por Arabia Saudí aquí que el de Irán.

Además alguna de esas tribus, como los al-fadl, pese a su escaso número pueden causar serios problemas en zonas fronterizas a Israel en un futuro próximo, lo cual sitúa los temores hacia Irán del Estado hebreo con una cierta lógica incuestionable de política interna.

A nuestro juicio será muy importante para ver el destino de la Surya Al-Ásad respecto a sus vecinos árabes, comprobar hacia dónde bascula el apoyo futuro de las principales tribus de origen bedu como los shammar, anazza o Ta'yy. Si se inclinan a favor o en contra del régimen, ello determinará el futuro del territorio de donde se encuentren.

En esa línea de pensamiento tenemos el caso de los shammar que actualmente apoyan al estado autónomo de Royava, y podrá ser un signo futuro de disensiones de los kurdos con otros territorios y países vecinos. Y ello viene determinado por el apoyo de los Ta'yy

al régimen de Damasco; una expresión más de un viejo conflicto transnacional tribal sobre el intento de predominio de estas dos tribus, los shammar y Ta'yy, ambas de origen bedu, en la zona de Mesopotamia.

Podríamos decir que, tras el comienzo de la guerra civil siria, se ha producido un aumento de las alianzas tribales y el sistema de clanes, especialmente en diversas regiones del país, sobre todo aquellas que escapan al control directo de Damasco.

Por nuestra parte, todo este panorama demuestra que la mayor inmersión de tribus en el conflicto sirio no ha contribuido a frenar las hostilidades; sino que, por el contrario, aumenta la rivalidad tradicional entre diversas tribus, las cuales en el pasado de la Surya Al-Ásad, se mantuvieron calladas.

Pero es cierto, que en las zonas rurales bajo control férreo de determinadas tribus, existe una mayor calma y aparente paz que aquellas que se encuentran entre disputas de diversos clanes, donde se produce el verdadero epicentro actual mayoritario del conflicto sirio.

Somos escépticos para pensar que la tradicional ley tribal o la misma «sulha», reconciliación entre tribus, llegue a producirse en un corto o medio plazo en Siria. Se ha abierto un escenario de balcanización y de lucha entre la nación Estado y la nación tribal.

*Jesús Gil Fuensanta**
Universidad Autónoma de Madrid

Bibliografía

BRÄU, H. H. «Ṭaiy», en HOUTSMA, M. Th.; *et al. Encyclopaedia of Islam* (1st ed.). Leiden: Brill 1936.

MASTERS, Bruce. «Mawali Bedouin Confederation», en AGOSTON, G.; MASTERS, B. *Encyclopedia of the Ottoman Empire*. New York: Facts on File, Inc. 2009.

CHATTY, Dawn. *Nomadic societies in the Middle East and North Africa: entering the 21st century*. Leiden/Boston: Brill 2006.

GRANT, Christina Phelps. *The Syrian Desert: Caravans, Travel and Exploration*. Kegan Paul International 2003.

JASSEM, Zaidan Ali. *Impact of the Arab-Israeli Wars on Language & Social Change in the Arab World: The Case of Syrian Arabic*. Pustaka Antara 1993.

PFULLMANN, Uwe. *Durch Wüste und Steppe: Entdeckerlexikon arabische Halbinsel: Biographien und Berichte*. Trafo 2001.

SHAHID, Irfan. «Tayyi'», en BEARMAN, P. J.; *et al*. *Encyclopedia of Islam, Second Edition, Volume 10*. Leiden: Brill 2000.

VAN DER STEEN, Eveline. *Near Eastern Tribal Societies during the Nineteenth Century: Economy, Society and Politics between Tent and Town*. Equinox 2013.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

09/2019 31 de enero de 2019

José Miguel Pardo Delgado *

El conflicto fronterizo entre India y China. Arunachal Pradesh

El conflicto fronterizo entre India y China. Arunachal Pradesh

Resumen:

Arunachal Pradesh es reclamada por China como territorio perteneciente al Tíbet al no reconocer la Línea McMahon como frontera legal. Ubicado estratégicamente entre Bután y Birmania y cercano al Índico, es una de las zonas más militarizadas de Asia. Aun siendo el mayor foco de tensión territorial entre ambas naciones, es improbable el estallido de un conflicto bélico dada su complicada geografía.

La presión china en la frontera, encaminada a cambiar su *statu quo*, ha redefinido la estrategia india hacia una defensa más disuasoria. Los acuerdos firmados han coincidido con mayores despliegues militares como medio para reclamar o validar su soberanía sobre el territorio dentro de un escenario geopolítico donde se pugna por la hegemonía en el sur de Asia.

Palabras clave:

Imperio británico, Arunachal Pradesh, Tíbet, Tawang, conflicto fronterizo, LAC.

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

Border conflict between India and China: Arunachal Pradesh

Abstract:

Arunachal Pradesh is claimed by China as a territory belonging to Tibet because it does not recognize the McMahon Line as a legal border. Strategically located between Bhutan and Burma and close to the Indian Ocean, it is one of the most militarized areas in Asia. Even though it is the biggest source of territorial tension between China and India, the outbreak of a war is unlikely given its complicated geography.

The Chinese pressure on the border, aimed at changing its status quo, has redefined the Indian strategy towards a more dissuasive defense. The agreements signed have coincided with greater military deployments as a mean to claim or validate their sovereignty over the territory within a geopolitical scenario where there is a struggle for hegemony in South Asia.

Keywords:

British Empire, Arunachal Pradesh, Tawang, Tibet, Border Conflict, LAC.

Introducción

Ubicado en el noreste indio en Bengala Oriental, Arunachal Pradesh (AP) ocupa una extensión de unos 84.000 km^2 aproximadamente, cuya frontera se extiende desde Bután en el oeste hasta Myanmar en el este, lindando los estados indios de Assam y Nagaland al sur y la región autónoma china de Tíbet al norte. Siendo un territorio escasamente poblado, en él cohabitan más de 100 etnias catalogadas como «pueblos indígenas» por el Gobierno indio, creando un mosaico cultural y religioso que confiere a AP de una característica heterogeneidad.

Figura 1: Arunachal Pradesh.
Fuente: *The Economist*

Mientras que en Tawang y Kameng, limítrofes con Bután, habitan pueblos de etnia tibetana como los monpa o sherdukpen, los distritos de Subansiri y Siang están poblados por apatani o nyishi, etnias de culto animista, siendo los distritos colindantes con Myanmar (Dibang, Lohit o Changlang) donde habitan etnias de origen más diverso, siendo los abor, mishmi, adi, khamti, tangsa o singpho una representación.

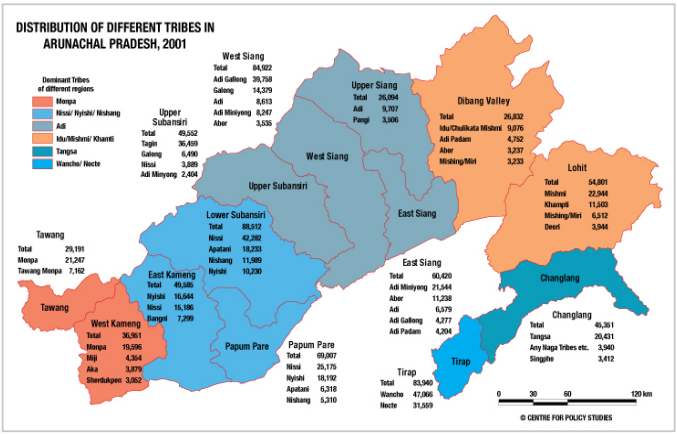


Figura 1 - Tribus de Arunachal Pradesh.
Fuente: *Centre for Policy Studies*

Antecedentes históricos

Conforme al razonamiento chino, gran parte de este territorio estuvo ocupado por las antiguas regiones tibetanas de Monyul, Loyul y Bajo Tsayul, formando el Tíbet del Sur. No existen datos históricos precisos sobre estas tierras, aunque hay referencias al reino de Monyul (territorio monpa)[1] que Tíbet vinculaba a los territorios del sur, denominados Lho Mon, Lho (sur) y Mon[2] (etnia monpa).

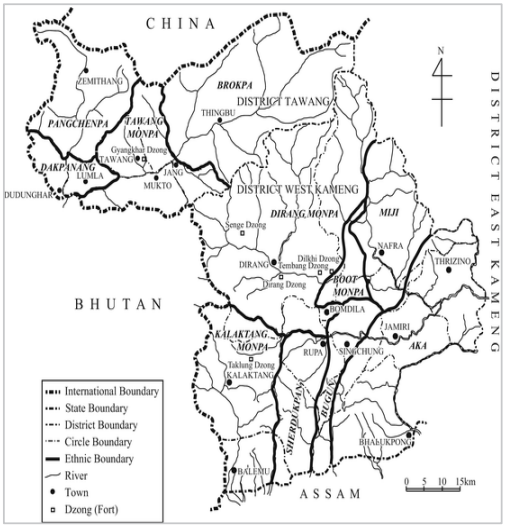


Figura 3 - Región de Monyul.
Fuente: *springer.com*

Aunque la influencia político-cultural tibetana fue indudable durante siglos, no fue hasta el s. XVII cuando Lhasa tuteló Monyul, recaudando impuestos y dirigiendo su vida religiosa, un siglo antes de que la dinastía Qing estableciera un protectorado en el conjunto de Tíbet a mediados del s. XVIII[3].

Los territorios fronterizos con Tíbet no fueron objeto de interés por parte del Imperio británico hasta entrado el s. XIX. Tras el Tratado de Yandaboo[4] (1826), la Compañía Británica de las Indias Orientales (*East India Company*, EIC) tomó posesión del reino Ahom (actual Assam y sur de AP) e inició la expansión territorial hacia el Himalaya oriental gracias a la organización de las plantaciones de té y el comercio maderero.

Hasta los años sesenta, Calcuta no estableció una ocupación militar permanente, pero las incursiones[5] de los pueblos montañeses (Abor, entre otros) en los valles para obtener botín o recaudar el «posa»[6] a los pueblos del llano afectaron a los cultivos de té, poniendo en entredicho el poder británico en Assam Superior (norte del Brahmaputra). Ante el incremento de conflictos tribales, los británicos emplazaron puestos armados y en 1873 implantaron el reglamento de Línea Interior (LI). El trazado de la LI perseguía dos objetivos: a) separar a las tribus de montaña de las llanuras y proteger las

[1] GOSWAMI, Namrata. *The«Mith» behind China´s territorial Claims: Implications for Northeast India*. 9 de septiembre 2014. Disponible en: http://www.sspconline.org/.
[2] DORJI, Tsewang. *Tibetan narrative on Tawang. A historical approach*. Disponible en: www.phayul.com.
[3] CROSBY, Pamela. *The Manchus*. Oxford: Blackwell 1996.
[4] PHAYRE, Arthur, Lt. Gen. *A history of Burma*. New York and London: Cambridge University Press 1967.
[5] CHOUDHURY, D.P. *The North Frontier of India 1865-1914.* Calcuta: Asiatic Society 1978.
[6] Tributo en especie heredado del sistema Ahom para preservar la paz tribal.

plantaciones de té de sus incursiones[7] y b) proteger a las tribus de actividades comerciales. Esencialmente se trataba de un límite administrativo de jurisdicción interna. Para demarcar el límite oriental, en 1875, el raj británico trazó una Línea Exterior (LE) que discurría por las faldas del Himalaya[8].

Pero el creciente interés británico sobre la ciudad de Tawang, importante centro comercial, impulsó la idea de extender la frontera más allá del Himalaya, en línea con la política expansiva de Lord Curzon, virrey de la India. Esta situación fue aprovechada por los productores de té que, en 1900, ampliaron sus plantaciones más allá de Assam Superior y, en consecuencia, propició extender el control británico más allá de la LI, empujando la LE[9] hacia el norte. Las sucesivas expediciones militares contra las rebeliones tribales sirvieron al Raj para controlar los territorios tribales más al norte, los cuales se incorporarían al NEFT.

La inesperada proximidad del ejército Manchú de Zhao Erfeng[10] a la frontera sur tibetana en 1910 inquietó a la Inteligencia británica que, temiendo una invasión de Assam por el territorio monpa (Tawang), recomendó ampliar el control más allá de la LE y definir una frontera. La necesidad estratégica del estado mayor exigía un trazado que englobara las cuencas de los ríos Brahmaputra, Lohit e Irawadi y la «cuña» de Tawang para alejar de sus fronteras a China. La caída de los Qing en 1911 fue aprovechada por el Imperio británico para convocar la Convención de Simla (1913–1914)[11] y solventar el asunto fronterizo.

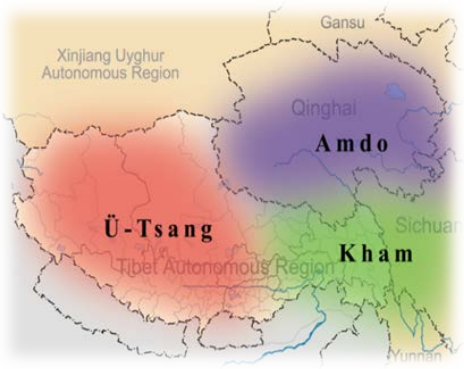


Figura 4 - Regiones de Tíbet (1912)

En ella, la India británica, China y Tíbet debían acordar el estatus entre China y Tíbet y fijar la frontera indo-tibetana. Henry McMahon, secretario de Asuntos Exteriores del Raj británico, propuso dividir Tíbet en Exterior e Interior. El Tíbet Exterior (Ü–Tsang y Kham Occidental), administrado por Lhasa, haría frontera con la India británica. Para ello,

[7] SINHA A.C. *Beyond the trees, tigers and tribes*. New Delhi: Har Anand Publications 1993.
[8] *The history of sino-indian relations and the border dispute between the two countries*. Disponible en. www.resurgentindia.org. Febrero 2015.
[9] Las Líneas Interior y Exterior en determinadas zonas discurrían por la misma demarcación.
[10] ARPI, Claude. *The Fate of Tibet*. Har-Anand Publications 1999.
[11] GURUSWAMY, Mohan; SINGH Zorawar Daulet. *The Legacy of the Great Game*, *India China Relations: The Border Issue and Beyond*. New Delhi: Viva Books 2009.

McMahon definió una línea de 890 km como demarcación[12], desplazando el control británico hacia el norte. El negociador chino rechazó la propuesta[13], reivindicando como tibetano el territorio entre la Línea McMahon (en adelante LAC) y Assam.

No obstante, en julio de 1914, India y Tíbet firmaron en secreto el borrador del Tratado de Simla. Tíbet aceptaba la LAC como frontera común y la cesión de Tawang, a cambio de la protección británica ante un posible ataque chino[14].

Figura 5 - Línea McMahon. Fuente: *India Times*

Aunque la LAC salvaguardaba los intereses estratégicos británicos, sin embargo, aceptaron que Tawang siguiera bajo Administración tibetana[15].

Al no aceptar China la LAC, Tíbet, meses más tarde, también rechazó su validez. Algunos historiadores han señalado que el Tratado de Simla también fue rechazado por la India británica en un principio y, por tanto, el acuerdo de Simla no tuvo carácter vinculante[16].

Tras el Tratado de Simla, el reglamento de Tramos Fronterizos (TF) de Assam de 1880 dio paso a la creación en 1914 del *North East Frontier Tracts* (NEFT, por sus siglas en inglés), organismo para administrar los territorios tribales. Aunque, tras la independencia, el NEFT[17] se reintegró en Assam, finalmente, en 1951, los TF tribales (ver mapa) se agruparon en la Agencia de la Frontera Nordeste (NEFA)[18].

[12] GOLDSTEIN, Melvyn. *A history of Modern Tibet, 1913 – 1951*. Berkeley: University of California Press 1989.
[13] SHAKYA, Tsering. *The Dragon in the Land of Snows*. Vancouver: Cátedra de Investigación Universidad de Columbia Británica 1947.
[14] LAMB, Alastair. *The McMahon line: a study in the relations between India, China and Tibet, 1904 to 1914*. London: 1966.
[15] PHANJOUBAN, Pradip. *How McMahon drew his line and why China wants it changed*. Indian Institute for Advanced Studies. 20 mayo 2015. Disponible en: https://thewire.in/diplomacy/how-mcmahon-drew-his-line-and-why-china-wants-it-changed. Fecha de consulta: 21/07/2018.
[16] LIN, Hsiao-Ting. *Boundary, sovereignty, and imagination: Reconsidering the frontier disputes between British India and Republican China, 1914-1947*. The Journal of Imperial & Commonwealth History, september 2004. Disponible en: http://taylorandfrancis.metapress.com/link.asp?id=b5dab68p4rrp8fd8.
[17] LODRICK, Deryck O. *Arunachal Pradesh*. Encyclopædia Britannica, abril, 2018. Disponible en: https://www.britannica.com/place/Arunachal-Pradesh. Fecha de consulta: 28/05/2018.
[18] BOSE, Manilal. *History of Arunachal Pradesh*. New Delhi. Dehli: Concept Publishing Co., 1997.

En 1972 NEFA, fue renombrada como AP que adquirió el estatus de estado indio en 1987.

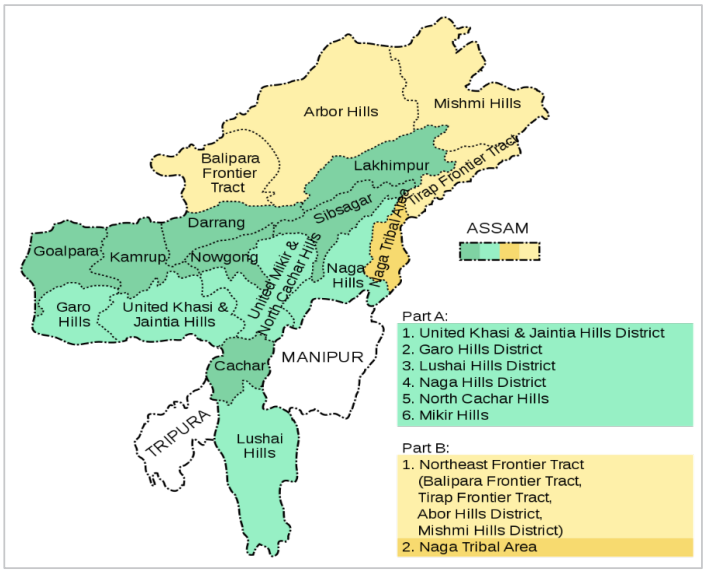


Figura 6 - Assam en 1950 y NEFA (amarillo).
Fuente: *Pinterest*

Evolución del conflicto territorial[19]

A principios de los años cincuenta, la coexistencia pacífica marcaba las relaciones chino-indias. Pero el deterioro de la cuestión tibetana y la acogida india al exilio tibetano socavaron la buena vecindad. La situación se agravó en 1958 cuando la RPCh inició la reclamación sobre NEFA como forma para solventar el problema tibetano.

En abril de 1959, Mao presionó a Nehru desplegando patrullas fronterizas para impedir incursiones rebeldes tibetanas. En respuesta, Nehru implementó una política militar más agresiva, protestada por China alegando que tropas indias habían penetrado en Tíbet y ocupado Migyitun[20] y Tamaden, en connivencia con insurgentes tibetanos. Asimismo, meses después, centinelas chinos dispararon a patrullas indias en Khinzemane y Longju en la LAC. El conflicto militar en la frontera fue una extensión del conflicto del Tíbet.

En las conversaciones de 1960, China argumentó que la LAC era ilegal, pues Tíbet carecía de legitimidad para firmar acuerdos (como el de Simla). Además, los territorios

[19] LÜTHI Lorenz. «Sino-Indian Relations 1954 – 1962». *Eurasia Border Review*, Vol.3 SI. 2012. Disponible en: http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/eurasia_border_review/Vol3SI/luthi.pdf. Fecha de consulta 22/05/2018.
[20] HOFFMANN, Steven. *China and the India Crisis*. University of California Press 2018.

al norte del Brahmaputra pertenecían al Tíbet por su vínculo al sistema de unidad político-religioso tibetano[21]. Para China, la LI establecida en 1873 era la verdadera frontera internacional, pues los acuerdos posteriores de los británicos con las tribus no constituían prueba suficiente de la soberanía británica en la región[22].

El desacuerdo entre Beijing y Delhi ahondó más la tensión. El aumento de puestos avanzados fronterizos colocados por India preludió la guerra de 1962. Pese a la derrota india, la LAC [23] no sufrió modificaciones.

Evolución del conflicto tras la guerra de 1962[24]

Al inicio de los ochenta, el Ejército indio inició el estudio de cómo fortalecer sus líneas avanzadas. Los estrategas militares indios consideraron vital defender la ciudad de Tawang, estableciendo como única opción viable controlar el dorsal de la cordillera Athung La. En 1984, una patrulla de la Inteligencia india estableció un puesto de observación en el río Sumdorong (Sangduoluo He en chino), zona controlada por Sashastra Seema Bal (SSB) Athung La. Esta fuerza paramilitar india descubrió en junio de 1986 unas estructuras militares del EPL en Thandrong (Zemithang) a orillas del Sumdorong. Las protestas del Gobierno indio chocaron con la negativa china a retirarse al considerar el terreno como tibetano. Las intensas conversaciones fronterizas celebradas en julio precedieron al atrincheramiento chino. Replicado en septiembre por el Ejército indio, el general Sundarji inició la Operación «Tablero de Damas»[25]. India necesitaba comprobar la eficacia de sus tropas de Assam en tomar posiciones en la LAC ante una posible invasión china. Estas maniobras movilizaron por aire una brigada de la División de Montaña a Zemithang. Ocuparon las crestas que dominaban el valle Sumdorong y desde Thag La por el Namka Chu tomaron los pasos Langro La y Hathung La.

[21] VAN EEKELEN, Willem. *Indian Foreign Policy and the Border Dispute with China*. Martinus Nijhoff Publishers 2015.
[22] China sí aceptó la Línea McMahon como frontera común con Birmania en octubre de 1960.
[23] Los problemas logísticos de avanzar junto con el apoyo de Kruschev a Nehru y la posible ayuda militar de EE. UU. a India propició la retirada china tras su victoria militar.
[24] Disponible en: www.globalsecurity.org, *op. cit.*
[25] SINGH, Mandip, Mayor General. *Lessons from Somdurong Chu Incident,* Institute for Defence Studies and Analyses. New Delhi. 26 de abril 2013. Disponible en: https://idsa.in/idsacomments/CurrentChineseincursionLessonsfromSomdurongChuIncident_msingh_260413. Fecha de consulta: 30.07.2018.

El Ejército chino movilizó 20.000 soldados, artillería pesada y helicópteros, que tomaron posiciones en la LAC. Deng Xiaoping lanzó un duro mensaje a India, transmitido por el secretario de Defensa de los EE. UU., Caspar Weinberger, durante una escala en Nueva Delhi desde Beijing.

El cambio de estatus de AP en estado indio a principios de 1987 tensó más la situación. Ambos ejércitos aumentaron el número de tropas. India desplegó tres divisiones cerca de Wangdong, abasteciéndolas por aire, y movilizó diez divisiones adicionales en el sector oriental reforzadas con los 50.000 soldados estacionados en AP y con escuadrones de aviones de combate. Por su parte, el EPL trasladó ocho divisiones al este del Tíbet. En Sulu La o Bum La, ambos ejércitos se encontraron cara a cara.

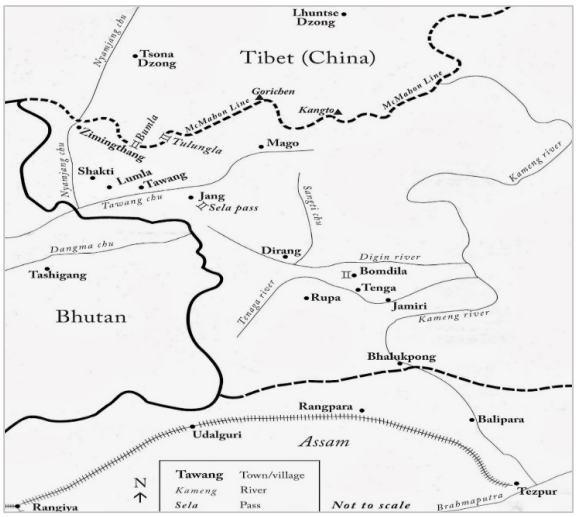


Figura 2 - Área de conflicto en Sumdorong.
Fuente: Claude Arpi

Las presiones internacionales condujeron a desactivar el conflicto. La primera reunión de bandera para «congelar la situación» se llevó a cabo el 5 de agosto de 1987 en Bum La. En noviembre, se celebró la 8.ª ronda de conversaciones fronterizas para poner fin a la confrontación militar y retirar ambos ejércitos. La orografía, el clima y las dificultades logísticas influyeron decisivamente en impedir un conflicto bélico.

Tras el conflicto de Sumdorong Chu, ambos países tomaron la decisión de reducir la intensidad de sus despliegues fronterizos. Aunque en diciembre de 1988 India volvió a rechazar el pacto territorial ofrecido a Nehru[26], en 1960 Deng Xiaoping y Rajiv Gandhi aceptaron resolver las cuestiones fronterizas mediante el «entendimiento y acomodo mutuos».

Como consecuencia, grupos de trabajo conjunto prepararon los acuerdos de 1993 y 1996[27] ligados al fomento de la confianza en la LAC. El objetivo de estabilizar la zona se vio precedido por el desmantelamiento de puestos fronterizos en Wangdong. El Acuerdo

[26] WENCHENG, Yang, diplomático chino y presidente del Instituto del Pueblo Chino para Asuntos Exteriores.
[27] PARDO, José Miguel. *El conflicto fronterizo entre India y China. Aksai Chin*. IEEE, octubre 2018.

sobre Medidas de Fomento de la Confianza en el Campo Militar en 1996 pretendía desmilitarizar la frontera, limitando tropas y creando zonas de exclusión aérea. Sin embargo, las confrontaciones (sin violencia) entre patrullas militares por intrusiones, derivadas por discrepancias en el trazado de la LAC, no disminuyeron la desconfianza mutua. En 1999, India no solo detectó que el EPL estaba emplazando pistas y puentes de mulas en el puesto tibetano de Pongthong[28], sino que intrusiones en el área de Tuting-Machula (Kameng), alimentaron la idea en el Estado Mayor indio de que China podría abrir una guerra de dos frentes —en connivencia con Pakistán—, al coincidir con la guerra de Kargil (Cachemira).

Evolución del conflicto en el presente

El presente milenio constató que negociar una solución definitiva de demarcación conllevaba resolver incidentes tácticos. La visita del primer ministro indio, Atal Bihari Vajpayee, a China en junio de 2003 coincidió con el incidente de Asaphila[29] cuando una patrulla india fue sorprendida y desarmada. La táctica de pequeños incidentes e incursiones del EPL —llamada «salami» por el general indio Rawat— destapó la vulnerabilidad del Ejército indio en la LAC y motivó reenfocar la infraestructura logística y desarrollar un mayor despliegue terrestre y aéreo (más bases aéreas) en la región.

El incremento de incidentes registrados desde 2008 convirtió en imperativo mejorar la operatividad interterritorial de la *Indo-Tibetan Border Police* (ITBP). El Plan de Modernización del Ejército de 2009 implicó un mayor despliegue de efectivos y equipamiento de montaña. Ese mismo año, se reforzó la base aérea de Tezpur (Assam) con el despliegue de Sukhoi SU-30 y se incrementaron los campos de aterrizaje avanzados cerca de la LAC. En 2011, como contramedida a la intensa actividad aérea de las bases chinas en Tíbet, India desplegó misiles Brahmos[30].

La rúbrica de acuerdos[31] en medio de incursiones fronterizas demuestra que la ofensiva diplomática ha ido unida a mutuas acusaciones y refuerzos militares a ambos lados. El fortalecimiento del papel de las reuniones de bandera (2012) no impidió nuevas transgresiones fronterizas, normalmente de corta duración y limitado alcance. En agosto

[28] SALI, M.L. *India-China Border Dispute: A Case Study of the Eastern Sector*. A.P.H Publishing Corp. 1998.
[29] MALIK V.P General. *Sino-Indian Asaphila patrolling face-off.* New Delhi: ORF Institute of Security Studies, 12 de agosto de 2003.
[30] *The Indian Express*. «China flexing muscles, govt clears Brahmos for Arunachal». 17 de octubre de 2011.
[31] Ibíd.

de 2013, meses antes del Pacto de Cooperación en Defensa Fronteriza[32], tropas chinas penetraron en el área tribal mishmi de Changlagam[33] (Lohit) permaneciendo cuatro días antes de retirarse tras la protesta india.

Incursiones del EPL en áreas «calientes» de la LAC como Yantse[34] en 2016, cerca del estratégico Bum La[35] o en Tuting (Alto Siang)[36] en diciembre de 2017 para construir una carretera, muestran la iniciativa china en probar continuamente la respuesta defensiva india mediante discretas acciones militares o en tratar de afirmar su soberanía desarrollando zonas —actividad minera[37]— cerca de la frontera (Lhunze - sur del Tíbet). En paralelo, la diplomacia china —Dai Bingguo[38]—, ha seguido proponiendo en recientes fechas el reconocimiento mutuo de territorios y recibir Tawang como solución al contencioso. La reiterada postura china[39] en reclamar Tawang[40] ha sido contestada por India con visitas de «soberanía» (Modi, Dalai Lama), generalmente protestadas por China mediante acciones como negar visados a la población de AP, renombrar enclaves históricos[41] de AP o «demorar» el envío de datos sobre caudal del Brahmaputra[42].

[32] Ibíd.
[33] *The Indian Express*. «Chinese troops intrude into Arunachal, stay for 4 days, India downplays incident». 22 de agosto 2013.
[34] En junio de 2016 la oficina de Inteligencia de India detectó otra transgresión en Shankar Tikri en el área de Yangtse de casi 250 soldados del EPL.
[35] Bum La Pass (Tawang) y Kibithu (Anjaw) son los *Border Personal Meeting Points* en el sector oriental
[36] *The Indian Express*. «Arunachal Pradesh. India, China prevent another Doklam, resolve intrusion incident in Tuting». 9 de enero 2018.
[37] THAM Jansen. «What´s behind China´s mining at the disputed sino-indian border?». *Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore. 25 mayo 2018. The Diplomat.*
[38] GURUSWAMY Mohan. *China's outrageous offer to India for settling the border dispute: Give us all the territory*. Quartz India, 21 marzo 2017. Disponible en: https://qz.com/934720/chinas-outrageous-offer-to-india-for-settling-the-border-dispute-give-us-all-the-territory/. Fecha de consulta 30/04/2018.
[39] MENON, Shivshankar. *Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy*. Gurgaon: Penguin Random House India 2016.
[40] *Hindustan Times*. «Concession on Tawang can resolve India-China border dispute, says former diplomat». Hindustantimes, 3 de marzo 2017. Disponible en: https://www.hindustantimes.com/world-news/concession-on-tawang-can-resolve-india-china-border-dispute-says-former-diplomat/story-g8BRaViOpTvjKbMcA46g5I.html. Fecha de consulta 20/05/2018.
[41] SIDDIQUI, Sabena. «The highway to Tawang: South Tibet border drags on». *Asia Times*. 26 abril 2017.
[42] *The Economic Times.* «China agrees to share Brahmaputra river data with India». 28 de marzo 2018. Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/china-agrees-to-share-brahmaputra-river-data-with-india/articleshow/63517973.cms. Fecha de consulta 20/05/2015.

Contexto militar actual en la LAC

India, desde hace una década, trata de contrarrestar las ventajas tácticas de China en materia de infraestructuras y comunicación.

La comunicación terrestre en Tíbet permite al EPL desplazarse por la frontera más eficazmente gracias a la conexión[43] con los pasos estratégicos de montaña y la red vial táctica entre sectores fronterizos. Aunque las posiciones defensivas indias impedirían al EPL avanzar profundamente en territorio indio o, según expertos militares indios, capturar objetivos de valor, el cambio de perspectiva exige a India construir puntos de unión con la LAC igual que China y nuevas carreteras de conexión inter-valles. Por eso, India está tratando de completar el plan de carreteras estratégicas, pues solo un tercio de ellas están operativas.

En esa línea, consciente de la limitada movilidad[44] de unas tropas densamente desplegadas en la región, el Estado Mayor indio ha considerado prioritaria la construcción de dos líneas ferroviarias estratégicas entre Assam y AP y enlaces ferroviarios[45] de montaña, así como minorar la falta de conexión en los ríos Brahmaputra y Lohit con la construcción de nuevos puentes (Bhupen Hazarika en el Lohit).

Una desventaja añadida para las operaciones de inteligencia indias es la dispersión poblacional versus el agrupamiento chino en poblaciones con instalaciones militares cerca de la frontera tibetana. China, además, cuenta con una red de telecomunicaciones más potente que la India reforzada con 58 estaciones satelitales. Para equilibrar las labores de inteligencia, India ha configurado una red de fibra óptica para la comunicación entre sus formaciones defensivas zonales.

India está trabajando en redefinir su planteamiento defensivo cambiando de un enfoque reactivo a una estrategia de disuasión más activa reforzando su comando oriental[46]. En

[43] *Hindustan times*. «China opens new highway in Tibet close to Arunachal border». 1 de octubre 2017. Disponible en: https://www.hindustantimes.com/world-news/china-opens-new-highway-in-tibet-close-to-arunachal-border/story-H80S3qzrX0swpfPeQQuw5J.html. Fecha de consulta 30/04/2018.

[44] SHARMA, Kartikeya. «How India is fortifying LAC in Arunachal Pradesh to counter China´s belligerence». *Wion web*. New Delhi: 31 de marzo 2018. Disponible en: http://www.wionews.com/india-news/how-india-is-fortifying-lac-in-arunachal-pradesh-to-counter-chinas-belligerence-127542. Fecha de consulta 22/06/2018.

[45] GURUNG, Shaurya Karanbir. «India ramping up Railways infra along borders with China, Pakistan». *Economic Times.* 11 de marzo 2018. Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/railway-told-to-increase-speed-of-trains-carrying-troops-to-border-areas/articleshow/63256323.cms. Fecha de consulta 20/05/2018.

[46] «China border: ITBP to get major manpower, infra boost». *The Economic Times*. 13 de mayo 2018. Disponible en: https//economictimes.indiatimes.com/articleshow/64146951.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst.

esa línea, la estratégica Tawang ha añadido una nueva división de montaña en Kameng Occidental y para evitar un «nuevo Doklam» (sector central) en la frontera birmana, India ha desplegado más patrullas en los valles orientales de Dibang, Dau Delai y Lohit, cercanos a la trijunción con China y Myanmar[47]. En caso de invasión, India ha formado un cuerpo de ataque de montaña diseñado para lanzar una rápida contraofensiva y hacer una conquista *quid pro quo* similar de territorio dentro del Tíbet[48].

En el plano aéreo, India aventaja a China en la proximidad de sus aeródromos a la LAC. No obstante, China ha estado potenciando su presencia aérea con nuevas bases de helicópteros y drones en Tíbet. India, asimismo, también ha desplegado bases de drones[49] y ha emplazado nuevos puntos de reabastecimiento y más bases de helicópteros y campos de aterrizaje avanzados[50]. Las Fuerzas Aéreas chinas, conscientes de la importancia aérea, han programado desde 2017 nuevas bases[51] en Tíbet y aumentado el despliegue de aviones de combate y helicópteros.

Bajo la óptica naval, los acuerdos con Myanmar para construir bases navales (Sittwe, frente a la costa de Calcuta) o equipar a la isla Gran Coco[52] (18 km de las islas indias de Andamán y Nicobar) de sistemas de vigilancia e instalaciones de mantenimiento y repostaje pueden romper el dominio de la Armada india en el golfo de Bengala, próximo a AP.

Conclusiones geoestratégicas

China concede una gran importancia estratégica a este territorio por su cercanía con Bangladesh y el océano Índico, siendo una ruta de acceso directa a Bután y Tíbet. Una hipotética devolución de AP a China daría acceso terrestre a las llanuras del golfo de Bengala facilitando la comunicación del norte birmano con Tíbet y Bangladesh, país cortejado por ambas naciones tanto económica como militarmente. El desarrollo de la Ruta de la Seda marítima supone fuertes inversiones chinas en el golfo de Bengala, tanto en el puerto de Chittagong (Bangladesh) como en las costas birmanas. La importancia

[47] «Doklam lesson: Army increases strength at India-China-Myanmar tri-junction near Tibet». *Economic Times*. 1 de abril 2018. Disponible en: https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/doklam-lesson-army-increases-strength-at-india-china-myanmar-tri-junction-near-tibet/articleshow/63566916.cms Fecha de consulta 15.05.2018.
[48] China ejercería la iniciativa de «defensa activa» como estrategia de negociación ante India.
[49] JHA Saurav. «China's creeping invasion of India». *The Diplomat*. 6 de julio 2017. Disponible en: https://thediplomat.com/2017/07/chinas-creeping-invasion-of-india/. Fecha de consulta 11/07/2018.
[50] Tawang, Pasighat (Siang Occidental) y Menchuka (Siang Oriental).
[51] LO Kinling, *op. cit*.
[52] Disponible en: www.globalsecurity.org/military/world/.../Burma/navy-bases.htm.

geopolítica de los oleoductos de Shwe en el golfo de Bengala para transportar gas y petróleo a Yunnan (China) ha propiciado una mayor presencia china en bases navales birmanas (Kyaupkyu) en el Índico para reforzar su seguridad energética. La creciente presencia de la Marina china en la zona demuestra la creciente importancia estratégica que el golfo de Bengala posee para China como medio de presión adicional hacia India. Para India, AP es un suministrador fundamental de energía para Assam y resto de Bengala occidental gracias a su enorme potencial hidroeléctrico y sin obviar sus significativos yacimientos de petróleo y recursos minerales. Para la seguridad y defensa indias, AP representa la puerta de acceso a Assam (vía Tawang) y en consecuencia a Bengala occidental.

La capacidad de China para movilizar tropas junto a la creciente actividad aérea y naval y el apoyo de bases de misiles le dan confianza para generar inestabilidad en la LAC. Aunque, AP es el foco de mayor tensión territorial entre China e India, la probabilidad de un conflicto militar allí es escasa. Los estrategas militares chinos, no solo son conscientes de las dificultades que acarrea sostener una ofensiva en las duras condiciones climatológicas y orográficas existentes, sino también de las posiciones defensivas de India más fortificadas, siguiendo un nuevo patrón de estrategia disuasoria más proactiva.

*José Miguel Pardo Delgado**
Economista y especialista en Asia Oriental

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

10/2019 4 de febrero de 2019

Víctor Torralba Rodríguez

¿Cómo influye el entorno online en la radicalización salafista yihadista en España?

¿Cómo influye el entorno online en la radicalización salafista yihadista en España?

Resumen:

Este análisis trata de descubrir cómo el entorno online influye en la radicalización salafista yihadista en España. Su estructura se basa en una definición de conceptos clave, un marco teórico de la radicalización online y una discusión sobre este tema en el contexto español. Los procesos de radicalización online se explican principalmente por el consumo de propaganda y por el contacto con otros extremistas en foros o aplicaciones de mensajería instantánea. En España, el entorno online puede influir especialmente en un segmento específico: la segunda o tercera generación de inmigrantes marroquíes. La falta de identidad puede suponer un problema para este colectivo, que puede percibir la comunidad online como una *ummah* virtual que le proporcione un propósito: la yihad. Como herramienta principal para luchar contra la radicalización online, se concluye que una estrategia integral de contranarrativa incluyendo a actores relevantes sería la medida más exitosa para frenar este fenómeno.

Palabras clave:

Yihadismo, radicalización, terrorismo, Internet, redes sociales, Dáesh.

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

How does the online sphere influence Salafi-jihadist radicalisation in Spain?

Abstract:

This paper seeks to find how the online sphere influences Salafi-jihadist radicalisation in Spain. Its structure is based on the definitions of key concepts, such as, an online radicalisation theoretical framework and the discussion of this topic in the Spanish context. It is argued that online radicalisation processes are primarily explained by the consumption of propaganda and the contact with other extremists in forums or messaging applications. In Spain, the online sphere might especially influence a particularly vulnerable group: the second or third generation of Moroccan immigrants. They may lack an identity and may feel the online community as a virtual 'ummah', which provides them with a purpose: jihad. As a prevention tool against online radicalisation, it is found that a solid comprehensive counternarrative strategy involving every relevant actor would be the most successful approach to tackle this phenomenon.

Keywords:

Jihadism, radicalisation, terrorism, Internet, social media, Daesh.

Introducción

Mientras la alerta terrorista en España se mantiene en nivel «alto»[1], el número de detenidos y operaciones relacionadas con el terrorismo yihadista se ha incrementado progresivamente en los últimos años[2]. Además, el desarrollo de las plataformas online ha contribuido al fenómeno de la radicalización yihadista por la distribución de propaganda en redes sociales y por el contacto entre extremistas a través de servicios de mensajería instantánea, entre otras acciones[3]. Estos factores motivan este análisis, que trata de entender el complejo entramado de la radicalización salafista yihadista online en España.

Internet tiene un papel fundamental en el proceso de radicalización. Las plataformas online globalizaron la ideología salafista yihadista[4] y recientemente, Dáesh ha confiado en gran medida en este entorno para el adoctrinamiento[5]. En España, la mayoría de yihadistas llevan a cabo sus labores de adoctrinamiento a través de Internet y actualmente las plataformas más utilizadas para este propósito son foros privados o aplicaciones de mensajería encriptadas como Telegram[6].

Entre las diversas formas en las que Internet influye en la radicalización, destaca la contribución a intensificar ideas extremistas a partir del consumo de propagada yihadista y facilita la toma de contacto entre radicales afines[7]. Este proceso se desarrolla en una cámara de eco donde el sujeto se desvincula progresivamente de los valores tradicionales[8].

---

[1] Ministerio del Interior, Gobierno de España, *Nivel de amenaza terrorista en España*. Disponible en http://www.interior.gob.es/en/prensa/nivel-alerta-antiterrorista Fecha de la consulta 03.07.2018.
[2] «Detenidos 77 yihadistas en España en 2017». *Diario Información*. Diciembre 2017. Disponible en https://www.diarioinformacion.com/nacional/2017/12/27/detenidos-77-yihadistas-espana-2017/1972233.html. Fecha de la consulta 03.07.2018.
[3] REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola y VICENTE, Álvaro,«Dos factores que explican la radicalización yihadista en España», *Real Instituto Elcano*, agosto 2017. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari62-2017-reinares-garciacalvo-vicente-dos-factores-explican-radicalizacion-yihadista-espana Fecha de la consulta 18.02.2018.
[4] SHAHAR, Y.«The internet as a tool for intelligence and counter-terrorism», en B. GANOR, K. VON KNOP, y C. DUARTE, *Hypermedia Seduction for Terrorist Recruiting*, IOS Press, Washington, DC, 2007, p. 140.
[5] KHADER, Majeed; NEO, Loo Seng; ONG, Gabriel; TAN MINGYI, Eunice y CHIN, Jeffery,«Combating Violent Extremism and Radicalization in the Digital Era», *IGI Global*, Pensilvania, 2016, p. 21.
[6] MARLASCA, Manuel; periodista especializado en yihadismo, entrevista con el autor, Madrid, 07.06.2018.
[7] NEO, Loo Seng. «An Internet-mediated pathway for online radicalisation: RECRO», en *Combating Violent Extremism and Radicalization in the Digital Era*, ed. KHADER, Majeed; NEO, Loo Seng; ONG, Gabriel; TAN MINGYI, Eunice y CHIN, Jeffery. IGI Global, Pennsylvania, 2016, p. 204.
[8] NEUMANN, Peter y STEVENS, Tim. *Countering Online Radicalisation: A Strategy for Action*. International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. 2009, p. 11. Disponible en http://icsr.info/wp-

De igual manera, Internet actúa como una *ummah* virtual —comunidad espiritual de musulmanes— donde aquellos individuos vulnerables pueden percibir que adoptan una identidad común y en consecuencia interiorizan las ideas de la yihad[9]. En el contexto español, estas ideas derivan del argumento yihadista de defensa ante la agresión occidental contra los países de mayoría musulmana además de uno que únicamente afecta a España. Este último se basa en la recuperación de Al-Ándalus, un antiguo territorio que cubría la mayor parte de la península ibérica y fue gobernado por dinastías árabes del siglo VIII al XV[10].

Concretamente, el estudio tratará de analizar la situación actual de la radicalización yihadista online en este país basándose en estadísticas comprendidas entre 2013 y 2018 sobre detenidos por terrorismo yihadista. Además, se examinará el Plan Estratégico Nacional contra la radicalización violenta, que ha generado un debate acerca de su efectividad[11]. No obstante, esta investigación considera que es demasiado pronto para sacar conclusiones, ya que es una estrategia a largo plazo y se inició hace tan solo cuatro años.

Antes de analizar cómo el entorno online influye en la radicalización yihadista en España, parece lógico comprender algunos de los conceptos encerrados en esta cuestión y cómo se relacionan entre ellos. Primero, la radicalización es un proceso en el que el individuo va asumiendo ideas extremistas progresivamente desde un punto de partida. En España, estas ideas «radicales» se alejan de lo que se define como «aceptado, normativo, tradicional o entendido como el *statu quo*»[12]. Según la última Estrategia de Seguridad Nacional, publicada en 2017, se consideran como punto de inicio o *status quo* los «valores constitucionales» como «libertad, igualdad, justicia o pluralismo político»[13].

content/uploads/2012/10/1236768491ICSROnlineRadicalisationReport.pdf. Fecha de la consulta 12/05/2018.

[9] NEO, Loo Seng. *Op. cit.* pp. 211-121.

[10] Grupo de Estudios en Seguridad Internacional. «Referencias a España en la propaganda yihadista». Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/referencias-espa%C3%B1-en-la-propaganda-yihadista. Fecha de la consulta 18/05/2018.

[11] Gobierno de España. *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*. Madrid: Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, 2015; MARLASCA, Manuel, entrevista.

[12] MANDEL, David R. «Radicalization: what does it mean?» en *Home-Grown Terrorism: Understanding and Addressing the Root Causes of Radicalisation among Groups with an Immigrant Heritage in Europe*, PICK, Speckhard y JACUCH (eds.). Amsterdam: IOS Press 2010, p. 5.

[13] Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Madrid: Presidencia del Gobierno 2017, p. 20. NIPO 785170411.

Como el objetivo de este análisis es la radicalización yihadista, se asume que las ideas extremistas son aquellas creencias religiosas fundamentalistas que pueden conducir a perpetrar actos terroristas. En este sentido, el salafismo yihadista es el final del proceso.

Peter Neumann subrayó dos términos que ayudan a entender la radicalización: «radicalización cognitiva» y «radicalización conductual». Mientras que el primero se basa solo en la creencia en ideas radicales, el segundo implica también la intención de cometer actos violentos[14]. Este análisis se basará en esta división para comprender mejor la etapa en la que se encuentra un individuo radicalizado.

El rol de Internet en la radicalización salafista yihadista

El experto en yihadismo Manuel Marlasca afirmó que los terroristas mantienen hoy en día un perfil bajo en Internet debido a la intensa monitorización de los servicios de seguridad. Sin embargo, algunas plataformas como el servicio de mensajería Telegram cuentan con un sistema de cifrado difícil de hackear y, por ello, son usadas frecuentemente por los extremistas[15]. Echeverría añadió que los servicios de inteligencia alertan sobre estas aplicaciones de comunicación, ya que minimizan su capacidad de prevenir y detectar ataques terroristas. Aseguró, por ejemplo, que los ataques en París en noviembre de 2015 no habían sido detectados, entre otras razones, por el sistema de comunicaciones cifrado usado por los terroristas[16].

Internet seguirá siendo una herramienta útil para los terroristas en el futuro. Burke aseguró que «los extremistas violentos también aprovecharán las nuevas tecnologías cuando estén disponibles». Torres, por su parte, dijo que el entorno online es un dominio donde los terroristas deben estar si quieren lograr sus objetivos y Marlasca subrayó la «vital importancia» de Internet tanto en la actualidad como en el futuro[17]. Asimismo, un experto en antiterrorismo del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen

[14] NEUMANN, Peter. «The trouble of radicalisation». *International Affairs*, Londres: Volumen 89, 2013, p.13.
[15] MARLASCA, Manuel, entrevista.
[16] ECHEVERRÍA, Carlos. *El aprovechamiento de las tecnologías por los grupos terroristas de perfil islamista: evolución y lecciones aprendidas.* Volumen 61. Madrid: IEEE 2018, p. 10.
[17] BURKE, Jason. «How the changing media is changing terrorism». *The Guardian*. Febrero 2016. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2016/feb/25/how-changing-media-changing-terrorism. Fecha de la consulta 13/05/2018; TORRES, Manuel R. *Al Andalus 2.0. La ciber-yihad contra España*. Granada: Biblioteca Gesi 2014, p. 261; y MARLASCA, Manuel, entrevista.

Organizado (CITCO) avisó del posible uso de tecnología de realidad virtual por parte de los yihadistas, lo que podría influir en potenciales futuros procesos de radicalización[18].

Entre las características que el dominio online ofrece a los terroristas, Weimann enumeró una lista de nueve: «acceso fácil, una gran audiencia potencial extendida por el mundo, anonimato en la comunicación, flujo rápido de información, interactividad, desarrollo barato, entorno multimedia y la habilidad de moldear la cobertura de la información de los medios de comunicación tradicionales, que utilizan Internet como fuente»[19]. Como factor añadido, desde el servicio de información de la Guardia Civil se señala la «eternidad», ya que cada contenido subido a la red permanece eternamente. «La información en Internet puede ser replicada de manera ilimitada», afirmó un miembro de la Guardia Civil[20].

De esta forma, Internet permite la radicalización a través del consumo de propaganda extremista. Como apuntó Marlasca, ya no es necesario acudir a un campo de entrenamiento; Internet juega el rol de un «campo de entrenamiento virtual»[21]. Por ejemplo, los individuos pueden tanto ver o leer contenido radical como acceder a manuales que enseñen a fabricar una bomba[22]. Así, la red actúa como un camino hacia la radicalización cognitiva y conductual.

A principios de la década de los 2000, el ideólogo Abu Musab Al-Suri ya animó a los yihadistas a consumir propaganda en Internet y a que actuaran de forma autónoma en vez de representar a grupos armados. Defendió que «los activistas necesitan principios, no organizaciones»[23]. Este fenómeno fue definido por Sageman como «la yihad sin líderes»[24].

[18] Experto en antiyihadismo del CITCO en España, entrevista con el autor. Madrid: 12/07/2018.
[19] WEIMANN, Gabriel. «Terror on the Internet: The New Arena, the New Challenges». *United States Institute of Peace Press*. Washington DC: 2006, p. 29.
[20] Miembro del servicio de inteligencia de la Guardia Civil. «Jornada de terrorismo». Conferencia organizada por el IEEE, en Zaragoza, 16/11/2016. Disponible en http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=category&id=226&idv=493&av=2016&limitstart=&Itemid=100823. Fecha de la consulta 16/05/2018.
[21] MARLASCA, Manuel, entrevista.
[22] JORDÁN, Javier y TORRES, Manuel R. «Internet y actividades terroristas: el caso del 11-M». *El profesional de la información*. Volumen 16. 2007, p. 124.
[23] BURKE, Jason. *Op. cit.*
[24] SAGEMAN, Marc. «Leaderless Jihad». *Pennsylvania University Press*. Pensilvania: 2008, p. 143.

Cada proceso de radicalización comienza con una «apertura cognitiva» hacia «nuevas ideas y posibilidades»[25]. Este es también el inicio del proceso de «radicalización cognitiva» descrito por Neumann[26]. Precisamente, el entorno online proporciona la plataforma donde se explotan aquellas frustraciones que un individuo puede tener. Sin embargo, esta apertura cognitiva deriva fundamentalmente de las características propias del individuo. Es una «fase donde la personalidad, los factores específicos de la persona y su entorno social interactúan para crear una motivación que inicie la búsqueda de una retórica alternativa o canales donde cumplir sus necesidades»[27].

Saifudeen alegó que el distanciamiento de las ideas normativas puede conducir al extremismo. Lo definió como una «reconsideración cognitiva», en la que el individuo se pregunta acerca de las ideas y creencias tradicionales[28]. Este autor añadió que otro factor clave son las «anclas sociales» de la persona. Los grupos sociales que la rodean son esencialmente el nexo a sus creencias. Si aquellas anclas se debilitan, resulta más sencillo alejarse de una forma concreta de ver el mundo y replantearse esta cuestión[29]. Por ello, el contenido online extremista no es el único factor presente en la radicalización. Tiene que haber un «grado de causalidad entre lo que se encuentra en la red y su influencia en el individuo»[30].

El modelo de radicalización online RECRO, propuesto por Loo Seng Neo, define esta apertura cognitiva como «fase de reflexión». Según este modelo, durante esta etapa se identifican los desencadenantes, necesidades y vulnerabilidades que explican la receptividad del individuo hacia ideas extremistas[31]. De hecho, el modelo de Neo está dividido en la fase de reflexión, exploración, conexión, resolución y operacional. Las tres primeras se refieren a la radicalización cognitiva mientras que las dos últimas están

[25] WIKTOROWICZ, Quintan. *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers 2005, p. 85.
[26] NEUMANN, Peter. *Op. cit.*, p. 13.
[27] NEO, Loo Seng. *Op. cit.*, p. 206.
[28] SAIFUDEEN, Omer. «The cyber extremism orbital pathways model». *S. Rajaratnam School of International Studies*. Volumen 283. 2014, p. 17.
[29] Ibíd.
[30] CONWAY, Maura. «Introduction: terrorism and contemporary mediascapes. Reanimating research on media and terrorism». *Critical Studies on Terrorism*. Volumen 5. 2012, pp. 445-453; YASIN, Nur Azlin. «Online Indonesian Islamist extremism: A Gold Mine of Information». *RSIS Commentaries*. Volumen 144. 2011, pp. 1-2.
[31] NEO, Loo Seng. *Op. cit.*, p. 197.

vinculadas a la radicalización conductual, ya que la fase de resolución y la operacional se describen por la voluntad del individuo de cometer actos violentos[32].

Uno de los conceptos clave en la fase de exploración y de conexión es la «cámara de eco». Este fenómeno es crucial en el desarrollo de la radicalización online. Como señalaron Neumann y Stevens, la red digital proporciona un escenario único donde las «opiniones inaceptables» en un entorno social común son, sin embargo, normalizadas en este terreno. Internet da la oportunidad al individuo de consumir aquellos contenidos que resuenan en su ideología y de contactar con aquellos usuarios que comparten las mismas ideas. De esta manera, se establece una cámara de eco, donde «las ideas más extremas reciben el mayor impulso» y donde los individuos se vuelven progresivamente más impermeables a discursos contrarios a su ideología[33]. En este sentido, a diferencia del entorno offline, en Internet estos se sienten «menos cohibidos y se van expresando más abiertamente» a la vez que desarrollan un efecto de desinhibición[34]. Por lo tanto, para poder estudiar hasta qué punto un individuo se ve afectado por el fenómeno de la cámara de eco, parece fundamental identificar el grado de disciplina con el que se visita este tipo de contenido o se contacta con otros radicales[35].

Sin importar el modo en el que se toma contacto con otros internautas radicalizados, Charlie Winter subrayó que la socialización es una parte fundamental del proceso de radicalización. Afirmó que nadie se transforma en un terrorista solo consumiendo propaganda online. En cambio, el aspecto más importante de este proceso es el diálogo que surge en las plataformas online[36].

Poco a poco, el individuo avanza progresivamente hacia la radicalización conductual, donde la opinión sobre el asesinato desde una perspectiva moral cambia. Este giro ocurre tras el «distanciamiento moral». Bandura acuñó este concepto y explicó que los terroristas necesitan justificar sus acciones y contemplarlas como legítimamente

[32] NEUMANN, Peter. *Op. cit.,* p. 13.
[33] NEUMANN, Peter y STEVENS, Tim. International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. «Countering Online Radicalisation: A Strategy for Action». 2009, p. 11. Disponible en http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1236768491ICSROnlineRadicalisationReport.pdf. Fecha de la consulta 12/05/2018.
[34] SULER, John. «The online disinhibition effect». *Cyber Psychology & Behavior*. Volumen 7. 2004, p. 321.
[35] NEO, Loo Seng. *Op. cit.,* p. 210.
[36] GILSINAN, Kathy. «How should the world respond to terrorism?». *The Atlantic*. Abril 2014. Disponible en https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/04/world-response-terrorism/476337/. Fecha de la consulta 22/04/2018.

morales[37]. En la ideología salafista yihadista, los ciudadanos occidentales son considerados culpables por el mero hecho de pagar impuestos a gobiernos que participan en operaciones militares en países de mayoría musulmana[38]. «Una vez deshumanizados, las víctimas potenciales ya no son percibidas como personas con sentimientos, preocupaciones y esperanza, sino como objetos infrahumanos»[39].

Radicalización salafista yihadista en España

Como se ha explicado, Internet ha influido de diversas maneras en los procesos de radicalización salafista yihadista. En España, el dominio online se abrió al público en los años noventa. Años más tarde, el 11 de marzo de 2004, se produjo el primer atentado yihadista en suelo español tras la irrupción de Internet. La investigación judicial determinó que, durante los procesos de radicalización, los terroristas visitaron foros extremistas y consumieron propaganda en la red. Concretamente, recurrieron a Internet para el adoctrinamiento, el entrenamiento y las comunicaciones.

Este hecho demuestra que el entorno online jugó un papel relevante en la radicalización yihadista en España desde principios del siglo XX. No obstante, como este análisis trata la influencia actual de Internet en este proceso, solo se considerará un periodo de tiempo reciente para poder obtener un marco más actual y preciso. El intervalo entre 2013 y 2018 destaca por la amenaza protagonizada por Dáesh. Esta organización terrorista se denominó Estado Islámico de Iraq y Levante (Dáesh) en 2013 cuando comenzó su ascenso mediático. El grupo desarrolló una estrategia de comunicación en medios online agresiva, lo que les permitió reclutar combatientes extranjeros a su territorio e inspirar atentados terroristas por todo el mundo basados en su ideología. Según la última *Estrategia de Seguridad Nacional* española en 2017, Dáesh es la principal amenaza de España en relación con el terrorismo yihadista debido a su capacidad de comunicación en Internet, entre otras razones[40]. Además, diferentes expertos alegaron que una nueva

[37] BANDURA, Albert. «Mechanisms in moral disengagement», en *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind.* REICH, Walter (ed.). Cambridge: Cambridge University Press 1990, pp. 161-191.
[38] MAHER, Shiraz. *Salafi-Jihadism: The History of an Idea*. London: Hurst & Company 2016, p. 57.
[39] BANDURA, Albert. *Op. cit.*, pp. 180-181.
[40] Gobierno de España. *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Madrid: Presidencia del Gobierno 2017, p. 58. NIPO 785170411.

era de adoctrinamiento yihadista surgió a partir de la estrategia de propaganda diversificada implementada por Dáesh en el entorno online[41].

2013-2018

Los últimos años en la lucha contra el terrorismo yihadista muestran una tendencia al alza en el número de detenciones y operaciones. Mientras que, desde 2010 a 2013, el número de detenidos nunca fue superior a 20 por año; cifra que aumentó notablemente en los siguientes años, aunque se percibe una bajada significativa en 2018: 36 en 2014, 75 en 2015, 69 en 2016, 76 en 2017 y 29 en 2018. Igualmente, el número de operaciones también creció. Entre 2010 y 2014 nunca se superaron 15 operaciones al año. Sin embargo, en los siguientes cinco el número siempre se situó por encima de 20[42].

Estas cifras se explican principalmente por el crecimiento de Dáesh en 2013[43] —más del 80 % de los detenidos entre 2013 y 2016 estaban vinculados a esta organización[44]— y por un cambio en el Código Penal en 2015 por el cual el autoadoctrinamiento se considera delito. Desde marzo de 2015, el artículo 575 indica que un individuo puede ser condenado de dos a cinco años de cárcel en el caso de que consuma o posea contenido extremista online con el propósito de cometer un atentado o colaborar con fines terroristas[45].

[41] Miembro del servicio de inteligencia de la Guardia Civil. «Jornada de terrorismo». Conferencia organizada por el IEEE, en Zaragoza, 16/11/2016. Disponible en http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=category&id=226&idv=493&av=2016&limitstart=&Itemid=100823. Fecha de la consulta 16/05/2018; LESACA, Javier, citado en GAVIÑA, Susana. «Producciones Dáesh: La máquina propagandística del terror». *ABC*. Septiembre 2017. Disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-producciones-daesh-maquina-propagandistica-terror-201601241221_noticia.html. Fecha de la consulta 23/05/2018.

[42] Ministerio del Interior. Gobierno de España.«La lucha contra el terrorismo yihadista». Disponible en http://www.interior.gob.es/documents/10180/6186126/OPERACIONES+Y+DETENIDOS+YIHADISMO+DESDE+11M+%2803-12-2018%29.pdf/6630151a-d5f7-4b73-9dfe-7b1520189b3c. Fecha de la consulta 03/07/2018.

[43] CAMERON, Glenn. «Timeline: The rise, spread and fall of the Islamic State». *Wilson Centre*. Julio 2016. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/article/timeline-the-rise-spread-and-fall-the-islamic-state. Fecha de la consulta 12/06/2018.

[44] REINARES, Fernando y GARCÍA-CALVO, Carola. «Estado Islámico en España». *Real Instituto Elcano*. Madrid: 2016, p. 17. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Informe-Estado-Islamico-Espana.pdf. Fecha de la consulta 03/05/2018.

[45] Gobierno de España. «Ley Orgánica 2/2015, 30 marzo de 2015», en relación con los delitos de terrorismo. *Boletín Oficial del Estado*. Volumen 77. 31 marzo de 2015, p. 27181.

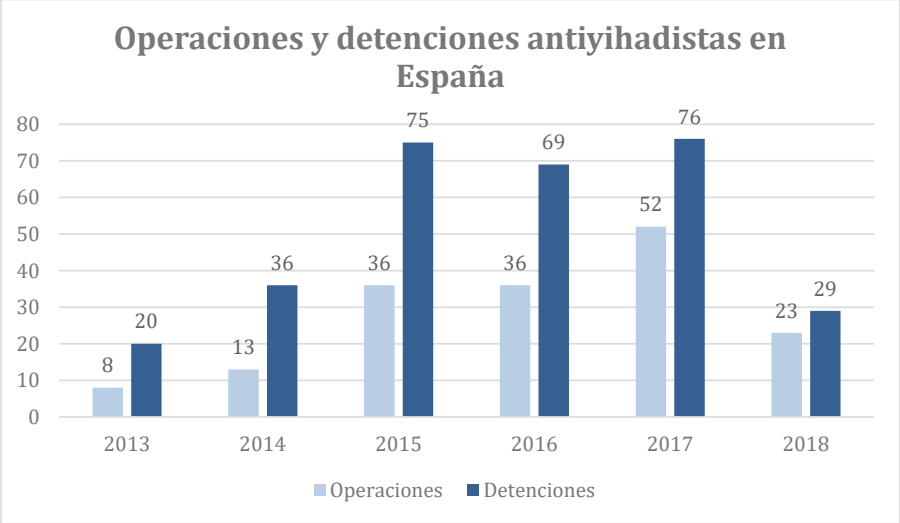


Figura 1: Operaciones y detenciones antiyihadistas en España de 2013 a 2018.
Fuente: Ministerio del Interior

Marlasca y Gil creen que esta reforma ha sido efectiva. El primero explicó que la ley protege a aquellos que consumen contenido extremista sin un fin terrorista. «Tiene que haber un patrón de comportamiento» para poder acusar a un individuo, añadió Marlasca[46]. Por su parte, Gil afirmó que otros países están dispuestos a reformar su legislación y asemejarla a la española por su efectividad[47].

Asimismo, un experto en antiterrorismo de la policía española consideró que el aspecto clave de la reforma legal se basa en el hecho de consumir propaganda yihadista con un propósito terrorista. «Yo he visto que hay gente que pasa horas consumiendo estos contenidos, pero luego no lo hacen con ninguna finalidad. Simplemente porque lo disfrutan», el policía concluye que un juez necesita valorar la intencionalidad del individuo. Es decir, resulta necesario que exprese este fin mediante el contacto con una organización terrorista o tratando de obtener explosivos o armas[48].

Otro miembro de la policía explicó que «el mayor peligro» del adoctrinamiento y reclutamiento yihadista se sitúa en el entorno online. Asegura que los focos fundamentales son los foros y las redes sociales[49]. En este sentido, un informe del

[46] MARLASCA, Manuel, entrevista.
[47] GIL, Chema; periodista especializado en yihadismo y codirector del International Security Observatory, entrevista con el autor. Madrid: 06/06/2018.
[48] Experto en antiyihadismo de la Policía Nacional, entrevista con el autor. Londres: 14/06/2018.
[49] Miembro de la Policía Nacional, citado en OTTO, Carlos. «Así combate España en internet el yihadismo: 'Si no hay casi atentados es por algo'». *El Confidencial*. Agosto 2017. Disponible en

Instituto Elcano mostró cómo se comportó la radicalización yihadista en España entre 2013 y 2016 tanto en el terreno online como offline. Un 40 % de los individuos pasaron por este proceso tanto en la red como en interacciones presenciales, un 35 % solo lo hizo en Internet y el 25 % restante únicamente en un ambiente offline[50]. Por lo tanto, se observa que la influencia del entorno online en los procesos de radicalización es significativamente superior en el contexto español.

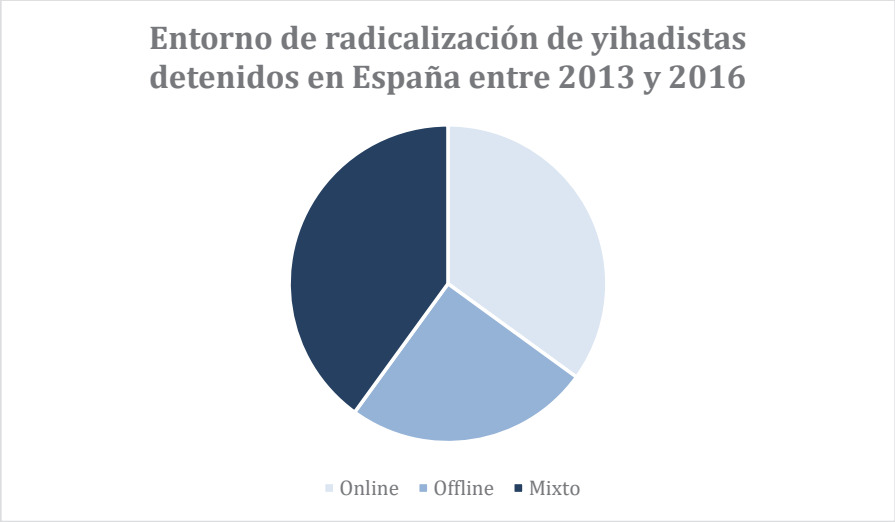


Figura 2: Entorno de radicalización de yihadistas detenidos en España entre 2013 y 2016. Fuente: Real Instituto Elcano

Entretanto, otro informe del Instituto Elcano estudió los perfiles de yihadistas radicalizados en Internet en España durante el mismo periodo. La mayoría experimentaron el proceso en las redes sociales —61 %— y en blogs y foros —52 %—. En cambio, un 19 % recurrió a aplicaciones de mensajería instantánea como Whatsapp o Telegram. Entre los que usaron redes sociales, una amplia mayoría visitó Facebook —91 %— mientras que un 34 % consumió vídeos de Youtube, un 28 % utilizó Twitter y un 16 % accedió a otras plataformas sociales[51].

https://www.elconfidencial.com/espana/2017-08-21/atentado-barcelona-cambrils-espana-lucha-yihadismo-terrorismo-atentado-barcelona_1430867/. Fecha de la consulta 18/02/2018.

[50] REINARES, Fernando; GARCÍA-CALVO, Carola y VICENTE, Álvaro. «Dos factores que explican la radicalización yihadista en España». *Real Instituto Elcano*. Agosto 2017. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari62-2017-reinares-garciacalvo-vicente-dos-factores-explican-radicalizacion-yihadista-espana. Fecha de la consulta 18/02/2018.

[51] REINARES, Fernando y GARCÍA-CALVO, Carola. *Op. cit.,* p. 42.

Desde la Policía Nacional se habla del rol que juega el entorno online como terreno de reclutamiento para los terroristas, «los foros y las redes sociales no sirven para organizar atentados, pero sí son clave a la hora de reclutar a gente». También explican que muchas publicaciones de jóvenes en Facebook, Twitter o Instagram son analizadas por reclutadores, quienes deciden posteriormente si sus perfiles son apropiados para la causa yihadista. En ese caso, les introducirían en foros privados y chats específicos para continuar el proceso de radicalización[52]. Sin embargo, Marlasca aseguró que hoy en día las redes sociales no son tan relevantes y el principal entorno de reclutamiento son los chats privados como Telegram donde la comunicación es más segura[53].

Según expertos en yihadismo[54], el perfil más común de los radicalizados es el «buscador de identidad» descrito por Venhaus[55]. En España, la mayoría de radicalizados tienen entre 16 y 30 años y no poseen una identidad clara. Un 57 % de los yihadistas detenidos o muertos entre 2013 y 2017 son inmigrantes de segunda o tercera generación[56], un segmento de la población especialmente vulnerable a las crisis de identidad. Ellos pueden experimentarla porque no se sienten lo suficientemente cerca de la cultura de sus padres, ni tampoco arraigados en la sociedad en la que nacieron[57].

Por lo tanto, algunos de estos inmigrantes de segunda o tercera generación creen que su única identidad deriva del islam[58]. En este contexto, Internet juega un rol esencial ya que contribuye a dar un sentimiento de pertenencia a la *ummah* virtual. Así, el proceso de radicalización avanza en la cámara de eco a través del consumo de propaganda y del contacto con otros radicales.

---

[52] Miembro de la Policía Nacional, citado en OTTO, Carlos. *Op. cit.* Fecha de la consulta 18/02/2018.
[53] MARLASCA, Manuel, entrevista.
[54] Experto en antiyihadismo de la Policía Nacional, entrevista con el autor. Londres: 14/06/2018; GARCÍA-CALVO, Carlota, citada en FERNÁNDEZ, Elisabet. «Carola García-Calvo:Es un momento clave para prevenir la radicalización yihadista en España». *La Región*. Junio 2017. Disponible en http://www.laregion.es/articulo/ourense/carola-garcia-calvo-momento-clave-prevenir-radicalizacion-yihadista-espana/20170618080354717389.html. Fecha de la consulta 13/05/2018; REINARES, Fernando y GARCÍA-CALVO, Carlota. «Marroquíes y segundas generaciones entre los yihadistas en España». *Real Instituto Elcano*. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari61-2018-reinares-garciacalvo-marroquies-segundas-generaciones. Fecha de la consulta 13/05/2018.
[55] VENHAUS, John M. «Why youth join Al-Qaeda». *United States Institute of Peace Special Report*. Volumen 236. 2010, p. 8.
[56] REINARES, Fernando and GARCÍA-CALVO, Carlota. *Op. cit*.
[57] GARCÍA-CALVO, Carlota, citada en FERNÁNDEZ, Elisabet. *Op. cit*.
[58] Experto en antiyihadismo de la Policía Nacional, entrevista con el autor. 14/06/2018.

Asimismo, Dáesh publicó su primer vídeo en español tras los atentados de Barcelona[59]. Durante el mismo, un miembro español de la organización amenazó a España recurriendo a una histórica demanda de los islamistas radicales: la recuperación de Al-Ándalus. Además de en este video, las menciones a esta tierra son numerosas en la propaganda yihadista[60].

De esta forma, la radicalización yihadista en España cuenta con un elemento único en la propaganda que influye tanto en el proceso cognitivo, como en el conductual. A diferencia de otros países que sufren ataques terroristas debido a su participación en campañas militares en Estados de mayoría musulmana, España también es un objetivo, ya que los extremistas alegan que este territorio debería ser recuperado para un futuro califato. Torres aseguró que la inclusión de imágenes como la Sagrada Familia o la Alhambra en la propaganda yihadista «fomenta la radicalización», ya que «legitima la violencia contra España»[61].

Los contenidos yihadistas más consumidos y compartidos por extremistas en España son aquellos creados originalmente por Dáesh, entre los que se incluyen vídeos, revistas, infografías e imágenes[62]. Marlasca añadió que apenas se produce material original en este país aunque destacó que España es una parte fundamental de la red europea de reclutadores yihadistas[63].

No obstante, como muestran las estadísticas, no todos los procesos de radicalización ocurren en Internet. Como ejemplo paradigmático, la célula que organizó los ataques en Cataluña en 2017 se radicalizó en un entorno offline, ya que sus integrantes eran conocidos de la pequeña localidad de Ripoll, de unos 10.000 habitantes. El primer atentado yihadista en España desde la matanza de marzo de 2004 fue perpetrado después de que los terroristas pasaran un año interactuando de forma presencial. El

[59] MÉNDEZ, Rafael. «El Yihadista Yassin, hijo de la Tomasa». *El Confidencial*. Agosto 2017. Disponible en https://www.elconfidencial.com/espana/2017-08-25/yihadista-yassin-hijo-tomasa-amenaza-espana-isis_1433595/. Fecha de la consulta 18/07/2018.
[60] «Referencias a España en la propaganda yihadista». *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/referencias-espa%C3%B1-en-la-propaganda-yihadista. Fecha de la consulta 18/05/2018.
[61] TORRES, Manuel R.; in CARO, Carla. «Las Referencias a España en la propaganda yihadista baten todos los récords en 2016». *ABC*. Noviembre 2016. Disponible en https://www.abc.es/espana/abci-referencias-espana-propaganda-yihadista-baten-todos-records-2016-201611210149_noticia.html. Fecha de consulta 12/05/2018.
[62] Experto en antiyihadismo del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y Crimen Organizado en España, entrevista con el autor. Madrid: 12/07/2018.
[63] MARLASCA, Manuel, entrevista.

elemento clave de la célula fue el imán de la mezquita de Ripoll, Abdelbaki Es Satty, quien conoció al resto de integrantes en la mezquita del pueblo y les adoctrinó posteriormente en lugares privados para evitar la monitorización de los servicios de seguridad[64]. Únicamente durante los días previos del ataque, la célula usó Internet para la fase operativa. Buscaron información sobre objetivos potenciales como la Sagrada Familia o el estadio Camp Nou[65]. Bueno, investigador de la Universidad de Granada, aseguró que para los servicios de seguridad fue especialmente difícil detectar la radicalización de estos individuos debido a que no dejaron rastro significativo en la red[66].

La prevención de la radicalización online en España

El reto de la lucha antiterrorista implica considerar el entorno online como una parte fundamental de una estrategia de prevención de la radicalización. Como señalaron expertos en antiterrorismo, un elemento crucial en este marco es contrarrestar la narrativa extremista en Internet[67]. Según Halverson, una «narrativa es un sistema de historias interrelacionadas»[68]. Los yihadistas recurren a historias para reforzar su lucha contra Occidente como el hecho de que algunos Estados occidentales están ocupando países de mayoría musulmana y, por ello, deberían ser expulsados.

Una estrategia de contranarrativa efectiva se basa en cuatro pilares: el mensaje, el mensajero, la plataforma desde la que se lanza el mensaje y el objetivo[69]. De Estrada, miembro del servicio de inteligencia del Ejército español, subrayó que explicar el estilo de vida en el territorio de Dáesh es, por ejemplo, un mensaje de contranarrativa eficaz

[64] SAÍZ-PARDO, Melchor. «El imán de Ripoll radicalizó a la célula yihadista con un proceso exprés de menos de un año». *El Correo*. Agosto 2017. Disponible en https://www.elcorreo.com/politica/iman-ripoll-radicalizo-20170820150515-ntrc.html. Fecha de la consulta 18/07/2018.
[65] «¿Qué sitios buscaron en Internet los terroristas del 17-A?». *El Nacional*. Agosto 2018. Disponible en https://www.elnacional.cat/es/sociedad/busquedas-barcelona-terroristas-17a_294843_102.html. Fecha de consulta 09/08/2018.
[66] CONCEJO, Edurne. «Ha sido una captación tipo secta». *La Vanguardia*. Agosto 2017. Disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20170823/43742247437/proceso-radicalizacion-secta-atentado-barcelona.html. Fecha de la consulta 20/07/2018.
[67] MARLASCA, Manuel, entrevista; Servicio de inteligencia de la Guardia Civil. «Jornada de terrorismo». Conferencia organizada por el IEEE, en Zaragoza, 16/11/2016. Disponible en http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=category&id=226&idv=493&av=2016&limitstart=&Itemid=100823. Fecha de la consulta 16/05/2018.
[68] HALVERSON, Jeffrey; GOODALL, H. L. y CORMAN, Steve. *Master Narratives of Islamist Extremism*. Nueva York: Palgrave Macmillan 2010, pp. 13-26.
[69] SALTMAN, Erin y SMITH, Melanie. «Till Martyrdom do us part: Gender and the ISIS Phenomenon». *Institute for Strategic Dialogue*. Londres: 2015; GIL, Chema; periodista especializado en yihadismo y codirector del International Security Observatory, entrevista con el autor. Madrid: 06/06/2018.

con el fin de contrarrestar su propaganda[70]. Este y otros mensajes de contranarrativa deberían ser lanzados por actores y plataformas con credibilidad. Teniendo en cuenta la audiencia objetivo —individuos vulnerables a la radicalización salafista yihadista o aquellos que ya han iniciado el proceso[71]—, el Gobierno español nunca sería un actor influyente[72]. En cambio, debería jugar un «rol facilitador silencioso» que proporcione los recursos y las herramientas a aquellos mensajeros más efectivos para la causa[73].

En este sentido, mensajeros creíbles serían antiguos extremistas que estén arrepentidos o famosos musulmanes que puedan causar un impacto en jóvenes vulnerables[74]. Sin embargo, no siempre resulta sencillo obtener este tipo de testimonios debido al «miedo» a ser amenazados por el propio terrorismo fundamentalista[75]. Marlasca señaló: «el mensaje es mucho más efectivo si procede de la comunidad musulmana»[76].

De hecho, el Plan Estratégico Nacional contra la radicalización violenta —coordinado por el CITCO— involucra a todos los actores implicados en la lucha contra la radicalización. Se implementó en 2015 y uno de sus pilares es el ataque a la radicalización en el entorno online[77]. La estrategia ha recibido críticas por no ser efectiva debido a, entre otras razones, la falta de coordinación entre las distintas administraciones[78]. Sin embargo, un miembro del CITCO explicó que los resultados de esta estrategia solo se percibirán a largo plazo. Añadió además que «las metodologías de evaluación de este tipo de planes son complejas debido al objeto de estudio y el objetivo que persiguen»[79]. Por lo tanto, se

[70] DE ESTRADA, Félix. «Jornada de terrorismo». Conferencia organizada por el IEEE en Zaragoza. 16/11/2016. Disponible en http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=category&id=226&idv=493&av=2016&limitstart=&Itemid=100823. Fecha de la consulta 16/05/2018.
[71] Experto en antiyihadismo del CITCO en España, entrevista.
[72] Miembro del servicio de inteligencia de la Guardia Civil. «Jornada de terrorismo». Conferencia organizada por el IEEE en Zaragoza. 16/11/2016. Disponible en http://www.fundacionmgimenezabad.es/index.php?option=com_weblinks_video&view=category&id=226&idv=493&av=2016&limitstart=&Itemid=100823. Fecha de la consulta 16/05/2018.
[73] SAIFUDEEN, Omer. *Op. cit.,* p. 143.
[74] Experto en antiyihadismo del CITCO en España, entrevista.
[75] MARLASCA, Manuel, entrevista.
[76] Ibíd.
[77] Gobierno de España. *Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta*. Madrid: CITCO 2015, pp. 23-25.
[78] ORTEGA, Patricia. «Solo 13 de los 8.000 municipios aplican el Plan Nacional contra la Radicalización». *El País*. Agosto 2017. Disponible en https://politica.elpais.com/politica/2017/08/28/actualidad/1503946491_613708.html. Fecha de la consulta 12/04/2018; MARLASCA, Manuel, entrevista.
[79] Experto en antiyihadismo del CITCO en España, entrevista.

entiende que, aunque puedan existir defectos en el desarrollo de la estrategia, es demasiado pronto todavía para concluir si es efectiva o no.

Asimismo, según este miembro del CITCO, el enfoque del plan estratégico no está basada en la desradicalización. En su lugar, está fundamentada en el desenganche de las acciones violentas. «La desradicalización supondría que el sujeto renuncie a su ideología, la que le ha llevado a justificar la violencia o ejercerla. En España conseguir desradicalizar es muy complicado porque no hay personas con suficiente prestigio en el islam español como para emplearlas en combatir el mensaje radical. Los casos de los que tenemos conocimiento son de desenganche, no de desradicalización»[80].

Conclusiones

Se ha argumentado que Internet tiene un papel crucial en la radicalización yihadista salafista. En este entorno se puede tanto encontrar material yihadista como contactar con otros extremistas. Por lo tanto, el dominio digital permite que se puedan dar los procesos de radicalización cognitiva y conductual.

Primero, la radicalización cognitiva contribuye al establecimiento de una cámara de eco que progresivamente aleja al individuo de las normas aceptadas y normaliza las extremistas. Este replanteamiento cognitivo provoca poco a poco un distanciamiento moral que acaba percibiendo a las víctimas de la yihad como objetos infrahumanos. Además, como plataforma para la radicalización conductual, Internet es percibido por los radicales como un campo de entrenamiento virtual donde se puede aprender a cometer atentados terroristas.

La parte principal de este análisis está dedicada al estudio de la influencia de Internet en la radicalización salafista yihadista en España. La investigación consideró el periodo de 2013 a 2018 porque la importancia mediática de Dáesh —la mayor amenaza para España en cuanto a terrorismo yihadista— creció especialmente durante estos años. Asimismo, en 2015 hubo un cambio en el Código Penal que fue crucial para la lucha contra la radicalización yihadista. Desde ese año, el autoadoctrinamiento en Internet fue perseguido por la vía penal y, en consecuencia, el número de detenidos y de operaciones antiyihadistas creció significativamente en España.

[80] Ibíd.

Por otra parte, la mayoría de los detenidos por yihadismo entre 2013 y 2016 usaron las redes sociales o foros en sus procesos de radicalización. No obstante, las plataformas más influyentes en este campo son actualmente los foros privados y las aplicaciones de mensajería instantánea, ya que permiten una comunicación más segura y dificultan las actividades de monitorización de los servicios de seguridad.

Los perfiles más comunes entre los yihadistas detenidos en España son inmigrantes marroquíes de segunda o tercera generación que no se sienten identificados con ninguna patria y son vulnerables a la radicalización. En este contexto, Internet juega un papel esencial en estos buscadores de identidad, ya que contribuye a proporcionar un sentido de pertenencia a la *ummah* virtual.

Otro factor que afecta únicamente a España es el hecho de que la narrativa yihadista contiene un elemento no común en otros países. Se trata de la recuperación de Al-Ándalus como parte de un futuro califato. Los expertos mostraron que la presencia de este discurso es extensa en la propaganda yihadista en España. Así, este país no es un objetivo yihadista solo por su participación en campañas militares en países de mayoría musulmana como ocurre con otros Estados occidentales.

Por último, se analizó la prevención de la radicalización online en España. Se concluye que una estrategia de contranarrativa contra el discurso yihadista en Internet es el enfoque más acertado para prevenir este fenómeno a largo plazo. El Plan Estratégico Nacional contra la radicalización violenta —implementado en 2015— incluye este elemento como parte del programa. Sin embargo, ha recibido críticas por no ser efectivo. En este sentido, se alega que es demasiado pronto para evaluar su efectividad, ya que es una estrategia a largo plazo y se puso en marcha hace solo unos pocos años. También contempla el tratamiento de los individuos radicalizados y se concluye que un objetivo de desradicalización no es viable. De esta forma, el procedimiento del plan se centra en desenganchar a los extremistas de la violencia, independientemente de si sus creencias radicales siguen estando presentes en sus mentes o no.

Víctor Torralba Rodríguez
Graduado en el Máster de Seguridad Nacional
King's College London

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

11/2019 5 de febrero de 2019

Fernando Manrique Montojo *

Panorama de la guerra electrónica en Rusia

Panorama de la guerra electrónica en Rusia

Resumen:

Si existe una faceta de la reforma militar rusa que está atrayendo la atención de los expertos, esa es la relativa a la guerra electrónica. Esta disciplina, por su alto grado de especificidad así como por la escasez de información disponible, es una de las grandes desconocidas de la guerra moderna incluso para los profesionales. Es por ello que un documento de estas características se hace necesario para todos los interesados en la evolución del nuevo Ejército ruso.

Palabras clave:

Guerra electrónica, Fuerzas Armadas, Rusia, tecnología, programas de armamento.

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

Overview of Electronic Warfare in Russia

Abstract:

If there is one facet of Russian military reform that is attracting the attention of experts, it is electronic warfare. This discipline, due to its high degree of specificity as well as the scarcity of available information, is one of the great unknown of modern warfare even for professionals. That is why such a document becomes necessary for all those interested in the evolution of the new Russian army.

Keywords:

Electronic warfare, Armed Forces, Russian federation, technology, weapons programmes.

En los últimos años se ha escrito mucho acerca de la innovación militar. Concretamente, uno de los autores más reconocidos, Stephen P. Rosen, consideraba que una de las mayores características de las grandes innovaciones militares es la aparición de una nueva especialidad y de nuevos tipos de unidades[1]. Las reformas que ha atravesado la guerra electrónica (*Electronic Warfare*, EW) en Rusia han dado lugar precisamente a la creación de una nueva especialidad, dotada de equipamiento, doctrina y orgánica específicas, que aspira a seguir creciendo hasta convertirse en un elemento central de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa (RFAF). En este documento analizaremos desde distintos puntos de vista cómo se han llevado a cabo las reformas que han dado lugar a esta especialidad.

Desarrollo histórico

La guerra electrónica, pese a su aparente modernidad, es una especialidad con una considerable antigüedad. El Ejército ruso remonta su creación hasta la guerra ruso-japonesa, concretamente al 15 de abril de 1904, cuando unidades rusas fueron capaces de impedir la corrección del fuego naval japonés contra Port Arthur, al interferir sus comunicaciones por radio. Actualmente, las tropas de EW celebran su aniversario en esa fecha, aunque probablemente sería más realista buscar sus orígenes en la Segunda Guerra Mundial, ya que estas unidades jugaron un papel importante en algunas batallas. Su desarrollo continuó durante la época soviética, especialmente a partir de 1956, año en que la URSS creó los primeros batallones de interferencias, pero también en las décadas siguientes, pues siguió madurando doctrinal y organizativamente, expandiendo poco a poco sus capacidades hasta llegar a los años 80. En esta década, el general Orgakov[2] desarrolló el concepto de «revolución tecnológica militar» (RTM), según el cual, la superioridad tecnológica era el factor determinante de la eficacia de un ejército. Para sostener su punto de vista, ponía como ejemplo la mejora que la naciente informática podía proporcionar a las municiones, lo que posteriormente quedó demostrado con la aparición de las municiones de precisión durante la primera guerra del Golfo (1991-92). El cese de este general y la caída de la URSS impidieron que sus ideas se llevaran a la práctica pero estas no cayeron en saco roto ya que no fueron pocos los estrategas rusos que supieron reconocer el potencial de sus teorías.

[1] ROSEN, Stephen P. *Winning the Next War. Innovation and the Modern Military*. 1991, pp. 20-21.
[2] Nikolai Orgakov, jefe del Estado Mayor Soviético entre 1977 y 1984.

La turbulenta década de los noventa no permitió avances significativos en relación con la EW, si bien es cierto que durante la segunda guerra de Chechenia (1999-2009) elementos de esta especialidad se integraron en las unidades de reconocimiento con buenos resultados[3]. Tanto es así, que en 2002, casi al mismo tiempo que se abandonaba el tratado ABM[4], un Vladimir Putin recién llegado a la presidencia rusa firma una directiva a largo plazo para el desarrollo de la EW en las RFAF[5], fruto del cual se produjo el rápido desarrollo de esta especialidad. En 2009, tras la guerra de Georgia y en plena efervescencia derivada de la aplicación de las reformas de Serdyukov, se crean las tropas de EW, si bien el único efecto a corto plazo de esta medida, fue la creación del Cuartel General de EW dentro del Estado Mayor General[6]. Este centro de mando será fundamental para dirigir y coordinar las acciones entre los distintos ejércitos así como para racionalizar la adquisición y modernización de los materiales. No en vano poco después se firma el programa estatal de armamento (GPV) 2011-2020, que retoma muchos proyectos soviéticos abandonados pero ahora con un nivel tecnológico superior. Un año después, se renueva la estrategia de desarrollo de la EW con el horizonte puesto en 2020.

En los años siguientes, como parte de las reformas *New Look*, se crearon compañías de EW en todas las brigadas del Ejército. Casi al mismo tiempo, se diseñó la orgánica de las brigadas independientes de EW; las cuales se beneficiaron de un elevado ritmo de entrega de nuevos equipos. Estudiaremos sus orgánicas más adelante. En 2013, las nuevas unidades pasan a integrarse en una nueva especialidad de EW dentro del Ejército de Tierra[7] y un año después, el VDV[8] hizo lo propio, creándose además ocho compañías, una por cada gran unidad del cuerpo. Sin querer profundizar en esta cuestión cabe decir que el resto de cuerpos de las RFAF, es decir la Fuerza Estratégica de Misiles (RVSN), la Fuerza Aeroespacial (VKS) y la Armada rediseñaron también durante este periodo la organización de su EW, por lo que podemos decir que actualmente las tropas de EW tienen un verdadero carácter conjunto.

[3] MC DERMOTT. «Russia's Electronic Warfare Capabilities to 2025». *ICDS*. 2017, p. 13.
[4] Anti-Ballistic Missile Treaty.
[5] KJELLÉN, Jonas. «Russian Electronic Warfare». FOI-R--4625—SE. Suecia: 2018, p. 63.
[6] KJELLÉN, obra citada, p. 29.
[7] En el Ejército ruso existen armas de combate y especialidades de apoyo al combate con un prestigio menor.
[8] El VDV es el acrónimo ampliamente utilizado para referirse a las Fuerzas Aerotrasportadas rusas, que juegan un rol similar para la Federación, al del Cuerpo de Marines en los EE.UU.

Cambios doctrinales

Una manera sencilla de aproximarnos a la evolución doctrinal de la EW es a través de la evolución de las distintas definiciones. Así en los 50, era conocida como «contramedidas de radio», dando a entender que se limitaba a impedir las comunicaciones del adversario. Ya en los 60, se empieza a hablar de combatir el equipamiento radio electrónico enemigo, cambio que vino motivado por la mayor importancia de los equipos radar. Se aprecia que en esa época solo se contemplaban acciones ofensivas (*electronic countermeasures* o ECM en terminología OTAN). En la definición que da la *Enciclopedia Militar soviética* de 1984, ya se diferencia entre acciones ofensivas y defensivas destinadas a proteger las comunicaciones propias (se corresponden con las EPM *electronic protective measures*). No se hace referencia explícita a las medidas de apoyo electrónico (ESM, *electronic support measures*) como detectar, identificar y localizar el origen de las emisiones, señal de que en aquellos momentos no se les daba una importancia especial.

En 1990, el *Diccionario Naval* introduce una nueva definición en la que se habla de actuar sobre los «equipos y sistemas radioelectrónicos». Este cambio da a entender que se amplía el abanico de posibles blancos de la guerra electrónica. El Ministerio de Defensa acabó por hacer suya esta definición con el añadido de incluir una mención a las ESM, bien a un aumento en la importancia de estas medidas o bien una emulación de la doctrina occidental y así figura actualmente en la *Enciclopedia Militar rusa*.

Otra definición digna de mención procede de la Academia del Aire. En ella se distinguen cuatro tipos de acciones de EW, algunas sin equivalente occidental y que indicamos a continuación:

- Ataque electrónico: similar al mismo concepto en la OTAN pero con un carácter más amplio ya que contempla la destrucción física de los equipos, ya sea mediante ataques convencionales o mediante técnicas electrónicas, bien con armas de energía dirigida o de impulso electromagnético, bien mediante acciones cibernéticas. Además contempla la simulación electrónica, es decir la réplica señales electrónicas de determinados equipos a fin de engañar al reconocimiento enemigo.
- Protección electrónica: contempla la protección frente a las ECM y además la compatibilidad de los equipos propios con la EW.
- Medidas radioelectrónicas de apoyo a la obtención de información: principalmente orientadas a la obtención de información del espectro electromagnético.
- Contramedidas frente al reconocimiento técnico: un concepto sin equivalente en la OTAN, cuyo origen estaría en las unidades de control técnico integral (*Kompleksnyi tekhnicheskii control*, KTK por sus siglas en ruso) que operan en las Fuerzas Estratégicas y cuya función es detectar e impedir cualquier emisión involuntaria que pueda revelar la posición propia[9].

Otro aspecto interesante es la relación de la «guerra electrónica» con la «guerra de la información», ya que en la doctrina rusa, esta última engloba tanto la faceta tecnológica (guerra electrónica y cibernética) como la psicológica, como también se puede apreciar en la *Enciclopedia Militar*[10].

Terminaremos esta sección, hablando de otra particularidad de la EW rusa: los distintos tipos de unidades en función del medio en el que actúen. Esta categorización se deriva de que en cada zona de la atmósfera se utilizan distintas bandas del espectro y por tanto cambian los equipos a utilizar, por lo que las unidades organizadas para actuar en cada uno de estos dominios son completamente distintas. Así las unidades de EW se clasifican en cinco categorías que nombraremos por sus siglas en ruso, ya que es la terminología utilizada en las publicaciones que estudian esta materia:

- REB[11]-N: actúan sobre blancos en la superficie, ya sean terrestres o navales.

[9] Es probable que la Fuerza Aeroespacial haya adoptado este concepto con vistas a sus radares y unidades de Defensa Aérea, completándolo después con otras acciones propias (como el cegamiento de aviones AWACS, la preparación de señuelos…) hasta dar lugar a esa cuarta categoría. No es propiamente algo nuevo, pero el hecho de que se les considere un tipo de acción diferente indica una importancia creciente.
[10] De la *Enciclopedia Militar rusa* (Encyclopedia.mil.ru).
[11] *Radioelektronnaia borba.*

- REB-S: actúan sobre blancos aéreos (ej.: aviones y municiones guiadas).
- REB-K: actúan sobre blancos en el espacio (principalmente satélites).
- REB-Atd: unidades antiterroristas.
- KTK: unidades de control técnico integral.

Rearme y desarrollo de nuevos equipos

En una especialidad tan técnica como la de EW, el equipamiento reviste una gran importancia. Además, conseguir dotar de equipos modernos a las unidades es una tarea que muchas veces excede el nivel militar. Es por ello que la modernización y adquisición de nuevos equipos de EW debe estudiarse en el marco de la política rusa de rearme que incluye los programas estatales de armamento (GPV) y la coordinación de las RFAF con la industria de defensa a través de la «Comisión Militar-Industrial» (CMI). Los primeros son documentos a diez años vista que establecen el tipo y la cantidad de los equipos a adquirir, así como la fecha de las entregas. Mientras que esta última es la encargada de coordinar las necesidades de las RFAF en materia de I+D, con los programas y capacidades industriales mediante un sistema que podríamos traducir como: «Sistema Prospectivo para la Investigación y el Desarrollo Militar», gracias al cual se identifican las tecnologías claves para la defensa y se establecen las áreas de inversión en I+D.

No cabe duda de que una de esas áreas de inversión es la guerra electrónica y así lo confirma el gran número de equipos modernos que las tropas de EW recibieron durante el GPV 2010-2020 y los que recibirán en el marco del GPV 2018-2027. Los frutos de esta política estatal son cada día más evidentes. El general Lastochkin, jefe de las tropas de EW, se muestra convencido de que no solo se alcanzará un 70 % de equipamiento moderno en 2020 como estaba previsto, sino que se llegará al 85 %[12], mientras que la mayoría de las especialidades rondarán el 60%[13]. En todo caso, hay que matizar que en ese porcentaje se incluyen no solo los equipos de nueva adquisición sino también los modernizados. El que la mayor parte del equipamiento de EW soviético se mantuviera almacenado, es una de las claves que nos permite entender este rápido desarrollo. La otra es que la industria de defensa siguió desarrollando nuevos productos con vistas a la exportación. Por eso cuando el Gobierno decidió rearmarse encontró una base sólida

[12] «How Good Is Russian Electronic Warfare? (Part I)». https://russiandefpolicy.blog/tag/15th-independent-ew-brigade/. Acceso: 09ENE19.
[13] CONNOLLY, Richard & BOULÈGUE, Mathieu. «Russia's New State Armament Programme Implications for the Russian Armed Forces and Military Capabilities to 2027». *Chaphan House*. 2018.

para sus proyectos. Además, muchas de las investigaciones y proyectos soviéticos no llegaron a perderse sino que se mantuvieron congelados en los diversos centros de investigación, hasta que la mejora de la situación económica permitió revivirlos. El llevar a cabo una revisión de los medios de EW de las RFAF es algo que supera ampliamente los objetivos de este trabajo, sin embargo es necesario describir, al menos ligeramente, los medios con los que cuentan estas unidades ya que serán ellos los que condicionen sus capacidades tácticas; lo cual haremos en el siguiente punto.

Las nuevas unidades

El nacimiento de la especialidad de EW conllevó la creación de nuevas unidades. Hasta 2008, los medios de EW eran operados por secciones específicas de las tropas de reconocimiento. Al crearse la nueva arma, estas secciones se agruparon en una compañía independiente que depende directamente del cuartel general de la brigada.

La orgánica de estas compañías se conoce con bastante profundidad. Con unos cien hombres, se organizan en seis secciones diferentes, lo que a priori pudiera parecer demasiado. En realidad, se explica por las características del Ejército ruso, ya que al no haber suboficiales profesionales, el porcentaje de oficiales es mayor aunque manden unidades de entidad pelotón. Tres de estas secciones están dedicadas a interferir las comunicaciones enemigas, dos de ellas se ocupan de las comunicaciones terrestres en VHF y HF, mientras que la tercera interfiere las comunicaciones aire-tierra en VHF y UHF. La acción de estas secciones es coordinada por la sección de mando de la compañía que cuenta con vehículos de mando y control y con una escuadra de mantenimiento y apoyo técnico. Estas cuatro unidades operan distintos vehículos del complejo Borisoglebsk-2, sistema de EW compuesto por hasta ocho estaciones que trabajan en las bandas de VHF, HF y UHF (la mayoría modernizaciones de equipos soviéticos), coordinados por una estación automatizada de mando y control. El Borisoglebsk-2 es pues la columna vertebral de estas compañías; la pieza clave que permite tanto interferir las comunicaciones enemigas como hacer labores de inteligencia y adquisición de objetivos, al permitir triangular la posición de las emisoras enemigas.

Las misiones respectivas de las otras dos secciones son: actuar sobre las municiones enemigas y enfrentar la amenaza IED[14]. La sección contra-municiones cuenta con medios muy diversos. El Rtut-BM es una estación montada sobre un blindado MT-LB

[14] *Improvised explosive device*, artefactos explosivos improvisados.

cuya función es interferir las espoletas de proximidad de los proyectiles de artillería, de manera que estas detonen antes de llegar al objetivo. Es por tanto un sistema de protección contra artillería y su función táctica es proteger objetivos de alto valor, si bien solo es útil frente a unas espoletas muy concretas. Por su parte la estación Zhitel R-330Zh puede interferir comunicaciones satélite, GPS y GSM. Su principal función es impedir el guiado de las municiones de precisión, distorsionando la señal GPS, pero también han sido utilizados para interferir la señal de guiado de UAV. Su amplio margen de frecuencias y su elevado alcance (15 km para blancos terrestres y hasta 200 km para blancos aéreos) lo convierten en el equipo más potente con el que cuentan estas compañías. También está en dotación en las Brigadas Independientes de EW.

La última sección, que podríamos llamar C-IED, opera quince equipos Lorandit, que son inhibidores portátiles adaptables a vehículos e instalaciones, orientados contra artefactos explosivos terrestres ya sean improvisados (IED) o minas terrestres. Es probable que sea esta sección la que opere el vehículo Infauna, montado sobre BTR. Este sistema no solo tiene capacidad de inhibir este tipo de frecuencias sino que también inhibe la banda de VHF e incluye una serie de detectores ópticos para detectar el disparo de misiles y automáticamente desplegar una cortina de humo.

No hay mucha información acerca de la orgánica de las compañías de EW del VDV, pero podemos suponer que tendrán una organización similar a las del Ejército que acabamos de describir, pero con estaciones montadas sobre vehículos más ligeros que sean fácilmente aerotransportados. Así por ejemplo se sabe que operan el Infauna y el conjunto Borisoglevsk pero sobre camiones[15].

En cuanto a las brigadas independientes de EW la información disponible en fuentes abiertas es mucho menor. A diferencia de la mayor parte de las brigadas de apoyo no actúan en beneficio de los ejércitos de armas combinadas (CAA) sino de los distritos militares (MD), que equivalen a mandos conjuntos. Estas cinco brigadas (una por MD salvo en el MD-Norte y una quinta de reserva) cuentan con unos 1.200 hombres[16] que se organizan en cuatro batallones y una compañía[17], con misiones específicas. Los batallones están orientados a actuar en un medio concreto, de manera que hay

[15] OPEN BRIEFING. «Nobody, but us! Recent developments in Russia's airborne forces (VDV)». 2016, p. 5.
[16] BREAKINGDEFENSE. «Electronic Warfare Trumps Cyber For Deterring Russia». 2018. https://breakingdefense.com/2018/02/electronic-warfare-trumps-cyber-for-deterring-russia/. Acceso: 08ENE19.
[17] MC DERNOTT, obra citada, p. 6.

batallones REB-N, REB-S y REB-K en función de que actúen sobre las comunicaciones terrestres, aéreas o satelitales respectivamente, operando cada compañía medios distintos. El cometido anti-terrorista (REB-Atd) lo desempeña una compañía independiente. Además parece ser que en los últimos años se están empezando a crear compañías específicas para enfrentar a los UAV.

Los equipos principales de los batallones REB-N son el ya explicado Borisoglevsk-2, el Leer-3 y el Murmansk-BM. El Leer-3 es una estación que controla tres drones Orlan que portan equipos de EW de manera que se pueden situar hasta cien kilómetros en el interior del despliegue enemigo. De momento se sabe que han sido utilizados en Siria para duplicar la red de telefonía móvil y así monitorizar las comunicaciones de los rebeldes[18]. Por su parte el Murmansk-BM es un conjunto compuesto por siete camiones, cuatro porta-antenas y tres de mando y control. No es un sistema de acompañamiento, ya que requiere de 72 horas para entrar en posición, por lo que parece formar parte de la EW estratégica, siendo su función interferir la red HFGCS[19]. Se le supone un alcance de más de 3.000 km[20].

En el batallón REB-S prestan servicio equipos como el Krasukha-2O, el Moskva-1 y el ya mencionado Zhitel. El Krasukha-2O es una evolución de los equipos soviéticos anteriores y fue diseñado durante los años 90 con el objetivo de cegar los aviones de alerta temprana tipo AWACS a distancias de 150 km[21]. Por su parte, el Moskva-1 se define como un radar pasivo (es decir que recibe las emisiones de cualquier aparato radiante) de manera que es capaz de triangular sus posiciones hasta a 400 km[22]. Ambos equipos trabajan en coordinación con el Krasukha-4S, que probablemente se encuadre en el batallón REB-K. Este equipo es capaz de interferir los satélites de órbita baja y los radares de las plataformas aéreas. Estos son solo algunos de los equipos ya en servicio, pero en los próximos años comenzarán a desplegarse otros aún más potentes. Uno de los más interesantes es el sistema de mando y control de nivel brigada, conocido como Bylina. Su función será integrar los equipos de mando de batallón y compañía, utilizando inteligencia artificial para seleccionar los blancos y proponer acciones a los usuarios. Las entregas comenzaron en 2018 y deberían finalizar antes de 2025.

[18] DURA, Maksymilian. «Electronic warfare: Russian response to the NATO's advantage? [Analysis]». *Defence24*. 2017.
[19] High Frequency Global Communication System.
[20] KJELLÉN, obra citada, p. 50.
[21] TASS. «Russia's cutting-edge weaponry capable of 'blinding' enemy's army». 2017. http://tass.com/defense/942027. Acceso: 17ENE19.
[22] DURA, Maksymilian, obra citada. 2017, p. 6.

Viendo la panoplia armamentística de estas brigadas podemos deducir que mientras los batallones REB-N apoyarán a las unidades de maniobra de los CAA, los REB-S y REB-K están planteados para colaborar con las brigadas de defensa aérea; de hecho en las unidades de DAA de la Fuerza Aeroespacial cuentan con batallones de EW idénticos a los REB-S. Esto puede confirmarse por el uso que de estos equipos se está haciendo en Siria y Ucrania. En Siria, junto a grupos de S-400 y S-300 PMU, se desplegaron varios Krasukha-4S y Moksva-1[23] que son un quebradero de cabeza para las fuerzas estadounidenses[24] y probablemente hayan tenido mucho que ver en el escaso efecto de los ataques aéreos del 07ABR17 y 14ABR18, pues pese a que ambas potencias dan versiones completamente distintas de lo sucedido, como mínimo está quedando claro que la eficacia se va reduciendo al necesitarse cada vez más medios para lograr los mismos o menores efectos. En el Dombass, el uso de la EW ha sido muy diferente, centrándose en la maniobra terrestre, lo que ha permitido desarrollar tácticas a bajo nivel. Por ejemplo en las batallas de Ilovaystk y Debaltseve los equipos de EW se desplegaron en anillos concéntricos alrededor de la zona a atacar en función de las frecuencias a interferir, las cuales condicionan el alcance de los equipos[25].

Instrucción y adiestramiento

No podemos terminar sin referirnos al adiestramiento en esta nueva arma, ya que es una de las razones de su éxito. El corazón de su sistema de instrucción es el Centro de Enseñanza de Tambov. Es ahí donde los cerca de diez mil soldados de EW han recibido su curso inicial de cuatro meses de duración y también donde las unidades realizan su adiestramiento básico, habiéndose instruido en los últimos once años a cinco batallones REB-N y unas cuarenta compañías. La formación de los mandos así como la específica de REB-S se imparte en la Academia del Aire en Voronezh, impartiéndose también otros cursos específicos en las otras academias. Sin embargo es aún más interesante el analizar los ejercicios que las tropas de EW están llevando a cabo.

[23] SUOMENARO, Matti and CAFARELLA, Jennifer. «Russia Expands Its Air Defense Network in Syria». *ISW*. 2018.
[24]Reproducimos literalmente las palabras del general Raymond Thomas en el transcurso de una conferencia en abril de 2018: «*Right now in Syria we are operating in the most aggressive EW environment on the planet from our adversaries. They are testing us everyday, knocking our communications down, disabling our EC-130s…»*. SELIGMAN, Lara. «Russian Jamming Poses a Growing Threat to U.S. Troops in Syria». 2018. https://foreignpolicy.com/2018/07/30/russian-jamming-poses-a-growing-threat-to-u-s-troops-in-syria/.
[25] MCDERNOTT, obra citada, p. 26.

En 2017, se hicieron 220 ejercicios específicos de guerra electrónica[26], diez de ellos de nivel brigada, lo que supone dos ejercicios tipo GAMMA por cada brigada, y entre cinco y siete ejercicios tipo ALFA por cada compañía. Algunos de estos ejercicios tienen un carácter estratégico, participando varias brigadas y compañías. Así por ejemplo en el ejercicio Elektron-16 intervinieron más de 30 unidades con 460 equipos de EW[27]. Otros ejercicios se centran en aspectos concretos como la defensa aérea, campo en el que se estima que el empleo de los medios de EW en coordinación con la defensa aérea puede aumentar su eficacia en un 30 %[28] o el enmascaramiento, con la participación de unidades de zapadores y de defensa NBQ, para crear respectivamente falsas posiciones y cortinas de humo. Sin descuidar la guerra de la información, como en el Kavkaz 2016[29]. Sin embargo quizás lo más importante es que en los últimos años todas las unidades han comenzado a adiestrarse para operar con un espectro electromagnético saturado y discutido.

Conclusiones

En las páginas anteriores hemos estudiado las reformas que ha atravesado la guerra electrónica rusa durante los últimos diez años, hasta convertirse en lo que es hoy, para seguidamente analizarlas brevemente desde los puntos de vista doctrinal, de equipamiento y organizativo. En base al trabajo anterior podemos extraer las siguientes conclusiones.

Primeramente, debemos decir que el auge de esta arma en las RFAF no es fruto de una situación pasajera sino el resultado de un serio debate en el seno de las mismas. Consecuencia del mismo es que el Estado Mayor General considere la EW como una «respuesta asimétrica a la superioridad tecnológica de la OTAN»[30], un complemento a sus, ya de por sí importantes, capacidades A2/AD[31] y como un «multiplicador de fuerza»[32], capaz de reducir las funciones de combate de mando y control e inteligencia enemigas mientras incrementa la inteligencia, el apoyo de fuegos y la protección propias. Hay que añadir que estas teorías han sido probadas en situaciones reales y de combate.

[26] KJELLÉN, obra citada, p. 69.
[27] KJELLÉN, obra citada, p. 70.
[28] What you need to know about the russia's air/space defense system concept. https://southfront.org/russia-airspace-defense-system-concept/. Accedido: 13ENE19.
[29] ELFVING, Jörgen. «Russian Information Warfare—Not Just Hackers and Trolls». 2016.
[30] KHUDOLEEV, Viktor. «Troops for combat on airwaves». *Krasnaya Zvezda*. 2014.
[31] MCDERNOTT, obra citada, p. 29.
[32] Ibíd, p. 2.

En la campaña del Dombass se pudo observar una gran variedad de medios de EW que no solo limitaron la capacidad de reacción de las fuerzas ucranianas sino que además sirvieron para levantar objetivos a la poderosa artillería rusa; mientras que en Siria se han podido testar algunos de los medios de EW más modernos del arsenal ruso frente a los medios de la Alianza. En este último escenario, es difícil valorar hasta qué punto la EW ha resultado eficaz, sin embargo es indudable que su presencia se ha hecho notar.

Por tanto el balance de estas reformas, ha resultado claramente positivo, por lo que seguramente se mantendrá el propósito de potenciar esta especialidad. Este fortalecimiento es previsible que se realice de varias formas. Por un lado, mediante la modernización de los equipos, estando previsto renovar como mínimo el 70 % para 2020. Por otro, es probable que la llegada de nuevos equipos se traduzca en la creación de nuevas unidades hasta igualar la estructura de otras armas de apoyo, como las Fuerzas de Defensa NBQ, ya que es significativo que los CAA no cuenten con unidades de EW de apoyo directo. Sin embargo el suministro de estos equipos no se limitará a las unidades específicas sino que seguramente se generalizarán los equipos de auto-defensa dotando de ellos a un número creciente de vehículos y aeronaves. Más dudoso resulta que la Federación pueda mantener el ritmo de innovación tecnológica actual, ya que muchos recientes desarrollos proceden de la época soviética. El que lo logren dependerá mayoritariamente de los éxitos de cara a la exportación.

En resumen, es muy probable que las tropas de EW rusas hayan alcanzado un nivel de desarrollo doctrinal y organizativo[33] sin parangón con ningún otro ejército y que por tanto, su capacidad de negar o cuando menos cuestionar el dominio del espectro electro-magnético a sus oponentes sea real. Los ejércitos de la Alianza no deben ignorar estos hechos y en particular nuestro Ejército, en pleno desarrollo del concepto Brigada 2035, puede obtener valiosas lecciones de la reforma militar rusa.

*Fernando Manrique Montojo**
Capitán de Infantería, Brigada Galicia VII

[33] MITCHELL, Ellen. «Army's electronic-warfare training seen as lagging behind Russian efforts». *Inside Defense.* 2015. https://insidedefense.com/inside-army/armyselectronic-warfare-training-seen-lagging-behind-russianefforts. Acceso: 08ENE19.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

12/2019 7 de febrero de 2019

Dagauh Gwennaël Gautier Komenan

La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali (2013-2018)

La política de seguridad española en el Sahel: el caso de Mali (2013-2018)

Resumen:

La migración irregular subsahariana que se dirige a España parte fundamentalmente de Mali, que es hoy —junto con Níger— uno de los nudos vitales de las migraciones africanas hacia Europa. Existe una importante comunidad maliense fuera de sus fronteras, España incluida, y una cultura de la migración consolidada en el país que se significa como lugar de origen y de paso en los movimientos humanos hacia Ceuta y Melilla. Además, el norte de Mali, en el Sahel, es una zona prioritaria para la diplomacia de defensa española, que lucha contra el yihadismo mediante el apoyo aéreo a las operaciones francesas en la zona y con la reconstrucción de la cadena de mando, la formación y la capacitación de las Fuerzas Armadas malienses. España mantiene el mayor peso de esta última operación, la EUTM Mali, con la que se pretende devolver al país la capacidad de defender y controlar su territorio. A pesar de esta realidad, España no considera a Mali como uno de sus socios preferentes al mismo nivel que Marruecos, Senegal o Mauritania; ni le da una consideración prioritaria en su política exterior. Proponemos una presencia y una cooperación españolas más diversificadas en territorio maliense y una redefinición y redimensión del papel de este país en la diplomacia española.

Palabras clave:

Mali, inmigración, EUTM, Sahel, Serval, Barkhane, España, Francia, Destacamento Marfil, Ceuta, Melilla, Canarias, Senegal, Marruecos, ONU, Unión Europea, Mauritania,

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

yihadismo, cooperación al desarrollo.

Spanish Security Policy in Sahel: the case of Mali (2013-2018)

Abstract:

The irregular sub-Saharan migration that arrives to Spain starts mainly from Mali, which today is –along with Niger– one of the vital knots of African migrations to Europe. There is an important Malian community outside its borders, Spain included, and a culture of migration consolidated in the country, which is meant to be a place of origin and passage of human movements to Ceuta and Melilla. In addition, northern Mali, in the Sahel, is a priority area for Spanish defense diplomacy, which fights against jihadism through air support to French operations in the area and with the rebuilding of the chain of command and the training of the Malian armed forces. Spain maintains the greater weight of this last operation, the EUTM Mali, with which it is intended to return to the country the capacity to defend and control its territory. Despite this reality, Spain does not maintain Mali as one of its preferred partners at the same title as Morocco, Senegal or Mauritania or give it priority consideration in its foreign policy. We propose a more diversified Spanish presence and cooperation in Malian territory and a redefinition of the role of this country within the Spanish diplomacy.

Keywords:

Mali, migration, EUTM, Sahel, Serval, Barkhane, Spain, France, Detachment Marfil, Ceuta, Melilla, Canary Islands, Senegal, Morocco, UN, EU, Mauritania, jihadism, cooperation for development.

* Este documento procede del TFM: *La política de seguridad de España en el Sahel: el caso de Mali* del máster de Relaciones Hispanoafricanas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Introducción

España es parte del territorio africano gracias a Canarias, Ceuta y Melilla, pero mantiene una política africana que, a primera vista, parece no haber sido claramente definida[1].

La excepción es el Magreb, territorio con el que existen profundos vínculos políticos, culturales, históricos y económicos[2]. Si exceptuamos esta región, podemos decir que la acción exterior africana de los sucesivos gobiernos españoles hasta algo entrado el siglo XXI ha sido —en bastantes ocasiones— puntual y reactiva, respondiendo a una situación precisa en un momento dado. Algunos ejemplos de esta política a remolque de la historia fueron la descolonización de Guinea Ecuatorial y Sáhara Occidental; el lanzamiento de la Operación África, como respuesta a la voluntad de la Organización para la Unidad Africana (OUA), bajo la presión de Argelia, de incluir a Canarias entre los territorios del continente africano a descolonizar en 1978[3] y la intervención en Angola, bajo mandato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para verificar la retirada cubana en 1989.

La «crisis de los cayucos» en 2006[4], fue el momento en el que se perfiló una estrategia africana de España más ambiciosa, coincidiendo con el Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011). Se crearon instrumentos como el Plan África y en su marco, se inauguró Casa África; se incrementó una cooperación al desarrollo prioritariamente africana y se dio el mayor despliegue diplomático español en el continente africano hasta la fecha. Parte de este esfuerzo se vio truncado abruptamente con la crisis económica que comenzó en España en 2008[5].

Por otro lado y desde el ámbito de la empresa, también se ha dado un cambio en las prioridades del sector privado español en este siglo, que hizo que, en 2017, las

[1] ALAMINOS, María Ángeles. «La política exterior de España hacia África Subsahariana». Comentario UNISCI No. 67 Seminario Política Exterior Española. 2012. Disponible en http://www.unisci.es/la-politica-exterior-de-espana-hacia-africa-subsahariana/.

[2] GUTIÉRREZ, Manuel. «El nuevo camino de África: la apertura exterior». *El Mundo*. Abril de 2018. Disponible en https://www.elmundo.es/economia/2018/04/24/5ad0df9422601d89068b45e5.html.

[3] QUINTANA, Francisco. «África Subsahariana en los márgenes internacionales de España: de la indiferencia a las políticas reactivas», en BENEYTO, J. M. y PEREYRA, J. C. *Historia de la Política Exterior española en los siglos XIX y XX*, vol. II. 2015, pp. 533-568.

[4] SÁNCHEZ, Jordi. «La crisis de los cayucos». *El País*. Marzo de 2006. Disponible en https://elpais.com/diario/2006/03/21/catalunya/1142906843_850215.html.

[5] CASA ÁFRICA. *Plan África 2009-2012*. Casa África 2009. Disponible en www.casafrica.es/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf. Fecha de consulta 15/02/2018.

exportaciones españolas al continente africano superaran a las realizadas a sus socios habituales: Latinoamérica[6].

En lo que se refiere a la política de seguridad y defensa españolas en el continente africano, se constata una tendencia al alza[7]: África alberga la mayoría de las misiones españolas en el exterior[8] con 8 de las 19 operaciones ubicadas en cuatro continentes en las que participan las Fuerzas Armadas hispanas. Sin embargo, por otro lado, se evidencia que solo alrededor de 840 de los más de 3.000 hombres que España destaca en el exterior están desplegados en este territorio[9] y así, el país se posiciona muy lejos de uno de sus socios preferentes en África, Francia, que solo en el área del Sahel cuenta en la actualidad con 4.500 efectivos, en el marco de la Operación Barkhane[10]. Sin embargo, también hay que especificar que, a diferencia de Francia, la gran mayoría de los soldados españoles están desplegados en las misiones de la Unión Europea.

Sahel y Mali

La política de seguridad española en África se centra principalmente en la región del Sahel. El Sahel es la zona geográfica de transición entre el Sáhara en el norte y las sabanas más al sur. Se extiende a lo largo de 5.400 kilómetros y cubre tres millones de kilómetros cuadrados desde el Atlántico, al oeste; hasta el mar Rojo, al este; atravesando Senegal, Mauritania, Mali, Níger, Nigeria, Chad y Sudán.

Este área del planeta representa un verdadero desafío estratégico tanto para los gobiernos de los países que se sitúan en ella como para los países que se hacen presentes en ella, entre los que se incluye España. Constituye el refugio de varias células mafiosas que se lucran con diversos tráficos ilegales, como el narcotráfico, el tráfico de

[6] EUROPA PRESS. «Las exportaciones españolas a África superaron en un 20 % a las de América Latina el año pasado». *EP Economía*. Diciembre de 2017. Disponible en https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-exportaciones-espanolas-africa-superaron-20-america-latina-ano-pasado-20171213145633.html.
[7] GONZÁLEZ, Miguel. «Las tropas españolas, cada vez más presentes en África». *El País*, noviembre de 2015. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/11/23/actualidad/1448268673_461421.html
[8] Disponible en: http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/.
[9] *Misiones en el exterior*. Ministerio español de Defensa. Julio de 2018. Disponible en http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/.
[10] «Le chef de guerre Macron veut des résultats au Sahel, l'Etat-major français sceptique». *Reseau International*. Marzo 2018. Disponible en https://reseauinternational.net/le-chef-de-guerre-macron-veut-des-resultats-au-sahel-letat-major-francais-sceptique/.

armas y el tráfico de seres humanos que alimenta la inmigración clandestina hacia Europa[11]. Además, alberga grupos yihadistas que cometen actos terroristas, que van desde los secuestros de ciudadanos europeos, a los atentados y la guerra de conquista territorial que se produjo en el norte de Mali en 2012.

Mali, oficialmente la República de Mali, es un país de África occidental bordeado por Mauritania y Argelia, al norte; Níger, al este; Burkina Faso y Costa de Marfil, al sur; República de Guinea, al suroeste, y Senegal, al oeste. Su superficie abarca 1.241.238 kilómetros cuadrados y más de su mitad pertenece al Sahel y al Sáhara.

Un 43,6 % de la población maliense vive por debajo del umbral de la pobreza y la miseria es particularmente aguda en las zonas rurales, de donde proviene la mayoría de los migrantes. Según datos del Banco Mundial, el desempleo juvenil en Mali ronda el 10 % en los últimos años y el paro se enraíza en el rápido crecimiento de la población, el lento crecimiento económico, el éxodo rural y la falta de posibilidades de capacitación y educación[12]. Además, desde 2012, Mali se enfrentó a una rebelión tuareg, seguida por un golpe de Estado militar y la toma del control de las regiones del norte por grupos de terroristas yihadistas que amenazaron la capital, Bamako. A pesar de la intervención armada francesa para detener la ofensiva yihadista, la situación de inestabilidad política, corrupción administrativa y violencia generalizada persiste.

ADN migrante

Mali tiene incardinado en su ADN nacional el viaje. Ya en el periodo precolonial, las sequías crónicas, los conflictos por los recursos y el comercio generaron desplazamientos permanentes o estacionales en Mali y la región occidental africana[13]. Precisamente las rutas del comercio transahariano permitieron la formación de Imperio de Mali (1235-1546), que dio su nombre al país[14].

[11] INSTITUTO MILITAR DE DOCUMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA DE ARGELIA (IMDEP). «Terrorismo y trafico de drogas en África Subsahariana». *Documento de Trabajo IEEE 01/2013*. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP_VersionFRANCES.pdf. Fecha de consulta 17/11/2018.
[12] FINDLEY, Sally E. «Mali: Seeking Opportunity Abroad». *Migration Policy Institute*. Septiembre 2004. Disponible en https://www.migrationpolicy.org/article/mali-seeking-opportunity-abroad/.
[13] «Mali». *Organización Internacional para la Migración*. 2018. Disponible en https://www.iom.int/countries/mali.
[14] NIANE, Djibril Tamsir. «Histoire et tradition historique du Manding». *Revue Présence Africaine*, no. 89 Vol. 1. París : 1974.

Siendo la migración un comportamiento interiorizado por la población maliense, la introducción de impuestos de los colonos franceses provocó nuevos desplazamientos laborales para poder pagarlos. Además, y tras las guerras mundiales, con la independencia y la apertura de Mali a la economía mundializada, la migración prosiguió y se expandió a otros países africanos más lejanos y finalmente a Europa y Estados Unidos.

La migración es, para muchos pueblos autóctonos como la tribu soninké, un rito de pasaje en la edad adulta[15] y se considera natural que los jóvenes la emprendan para mantener a las comunidades de las que provienen[16].

Alrededor de un cuarto de la población maliense vive fuera de sus fronteras. En un territorio de 16 millones de habitantes, eso significa que todas las familias tienen algún miembro en el exterior, al que se ve como un recurso. Sus remesas son difíciles de evaluar por la variedad de métodos para hacerlas llegar al país, pero algunas estimaciones (conservadoras) hablan de 130 millones de euros en 2015[17]. Las remesas son, en cualquier caso, una parte fundamental del PIB del país[18].

Por otra parte, los flujos en el Mediterráneo y las fronteras españolas[19] representan solo una pequeña parte de la migración subsahariana en general y maliense en concreto.

La migración de los jóvenes de Mali es muy importante dentro del propio continente africano, especialmente en países como Costa de Marfil, Gabón o Angola. Sin embargo, la inestabilidad en algunos de estos países provocó el regreso de miles de migrantes malienses a su tierra en el pasado cercano, como se pudo observar durante la guerra reciente en Libia y la crisis en la República Centroafricana. Este retorno forzado a Mali, añadido a la presión cultural interna, empujó a los retornados a una búsqueda de nuevos lugares donde establecerse para trabajar y cuidar de sus familias, como España[20].

---

[15] «Mali», *op. cit.*
[16] SMITH, Alex Duval. «Mali migrants seek better life in Africa rather than Europe». *The Guardian*. Febrero 2014. Disponible en https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/feb/10/mali-migrants-better-life-africa-europe.
[17] PRESTIANNI, Sara. «Así invierten los fondos europeos Níger y Malí, socios de la UE en el control de fronteras». *El Diario*. Junio de 2017. Disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/controles-UE-migrantes-Mali-Niger_0_647435493.html.
[18] JURADO, Ángeles. «La diáspora puede financiar el desarrollo». *El País*. Octubre 2015. Disponible en https://elpais.com/elpais/2015/10/21/planeta_futuro/1445440129_998546.html.
[19] BÁRBULO, Tomás. «Malí es ya el primer exportador de inmigrantes subsaharianos a España». *El País*. Julio de 2004. Disponible en https://elpais.com/diario/2004/07/23/espana/1090533617_850215.html.
[20] TOUNKARA, Mamoutou. «Les itinéraires migratoires illégaux des Maliens». *L'autre,* Vol. 18, n.°1. 2017. Disponible en https://revuelautre.com/articles-dossier/itineraires-migratoires-illegaux-maliens.

Finalmente, Mali es un territorio crítico para la migración africana por varias razones, como la amplitud de sus fronteras y su posición estratégica en el centro de África occidental, fronteriza con ocho países. Debido a esta ubicación y su cultura de las migraciones, Mali se presenta como puente entre el Magreb y África subsahariana; y ejerce de tierra de acogida, paso y salida de migrantes.

Mali y España

Se pueden distinguir dos rutas migratorias fundamentales hacia Europa desde África occidental: una que pasa por Níger y se dirige hacia Libia para llegar a Italia y otra por Mali, que se dirige hacia Marruecos para llegar a España. La presencia de esa segunda ruta convierte a Mali en la principal vía de los flujos migratorios hacia las fronteras españolas.

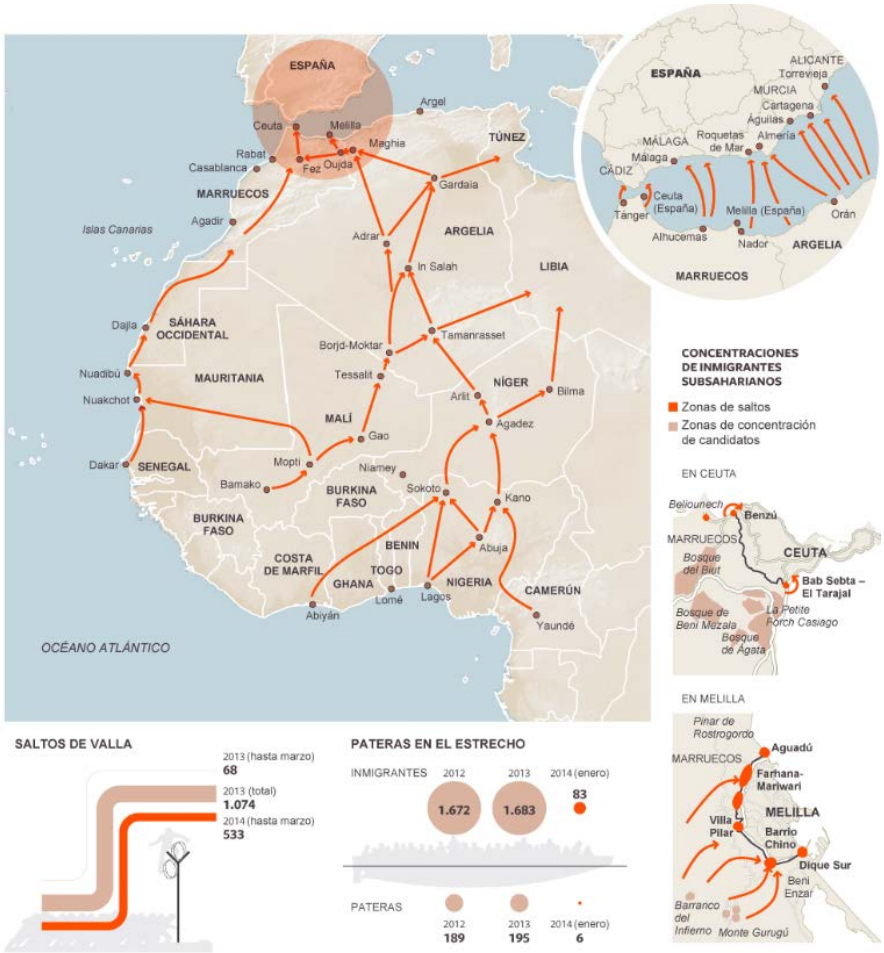


Figura 1: Rutas de inmigración ilegal hacia España.
Fuente: https://elpais.com/elpais/2014/03/17/media/1395083592_131640.html

La posición preeminente de Mali en las rutas africanas hacia España se explica, según el periodista José Naranjo, en que el Estado maliense no tiene ninguna autoridad sobre la mayor parte de su territorio, a pesar de los esfuerzos de las fuerzas internacionales que operan en el país, sobre todo francesas y del G-5 Sahel.

Como ya explicamos, en el Sahel maliense actúan con total impunidad grupos organizados dedicados a todo tipo de tráficos ilegales —drogas, armas, personas—, además de terroristas yihadistas organizados en las llamadas «katibas».

En lo que se refiere a la migración, se ha dado una evolución hacia la profesionalización de su gestión, que hoy está en manos de redes muy organizadas, interconectadas y con enlaces en Europa. Las razones de esta evolución son las restricciones a la circulación de personas puestas en marcha por la UE, la demanda cada vez mayor de estos servicios de pasaje y las ganancias financieras que generan[21].

Externalización

Los flujos de migración irregular africana llegan a España por dos vías principales. Una es la ruta con pateras o cayucos desde Marruecos, a través del Mediterráneo, hacia el sur de la península o cruzando una parte del océano Atlántico desde la costa occidental africana (Senegal, Mauritania, Gambia) hacia Canarias. La otra, que es exclusiva de las poblaciones subsaharianas, es el salto a las vallas de Ceuta y Melilla[22].

Para controlar la migración que se dirige hacia España, el Gobierno español ha desplegado diferentes iniciativas de control de fronteras como el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) que funciona desde 2002 en el sur de la Península, y en el marco de la UE, el Frontex, que opera desde 2005 y se centra en la ruta de África occidental por el océano Atlántico.

[21] SÁEZ, Iris Pugnaire. «La migración ilegal África-Europa». *Fundación Sur*. Abril de 2015. Disponible en www.africafundacion.org/IMG/pdf/La_migracion_Africa-Europa.pdf. Fecha de la consulta 12/06/2018.
[22] SÁNCHEZ Gabriela y SÁNCHEZ Raúl. «La ONU y los datos de Interior desmontan el último discurso de Zoido para defender las devoluciones en caliente». *El Diario*. Octubre de 2007. Disponible en https://www.eldiario.es/desalambre/Solo-subsaharianos-asilo-inauguracion-Melilla_0_696780496.html.

En lo que se refiere a las vías terrestres, las vallas de Ceuta y Melilla dejaron de tener carácter simbólico y se convirtieron en frontera europea en 1995. Se han implantado, a lo largo de los años, sistemas de vigilancia más complejos y distintos tipos de malla «antitrepa», concertinas y otros dispositivos para dificultar la escalada. Así mismo se ha elevado la altura de las vallas[23].

Según la contestación del Gobierno a una pregunta parlamentaria a finales de 2014, se invirtió más de 20.000 euros a diario en ambas vallas desde 2005. Además, España despliega a casi 500 guardias civiles en ambos enclaves, helicópteros y otra logística extremadamente costosa[24].

Ninguna de estas acciones ha logrado sellar del todo las entradas de migrantes irregulares en España por mar y, aunque tampoco se ha impermeabilizado por completo la frontera terrestre española con África, sí se ha reducido drásticamente el número de saltos.

La política de externalización de fronteras permite a España compartir con países socios la labor de vigilar sus fronteras a través de acuerdos de cooperación policial y militar y de admisión de retornados a los países de los que parten los migrantes, como son Mauritania, Marruecos y Senegal.

Desde 1992[25], año en que un acuerdo de repatriación vinculó a ambos países, Marruecos se presenta como el principal socio de España en el control migratorio en África.

España y Marruecos mantienen una fuerte cooperación policial, ejemplificada en patrullas mixtas y la forma en que comparten inteligencia. Además, Marruecos construyó su propia valla en Nador en 2014 que pretende desviar algo de la presión que sufren los dispositivos de seguridad españoles hacia otro punto caliente.

España ha firmado acuerdos de readmisión con Argelia (2002), Guinea Conakry y Mauritania (2003), Gambia y Guinea Bissau (2006) y Cabo Verde (2007). Además, se

[23] AMNISTÍA INTERNACIONAL. «Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas». *Amnistía Internacional*. Septiembre de 2015. Disponible en https://www.es.amnesty.org/uploads/media/403254415.spa_Fear_Fences-Europe_refugee_.pdf. Fecha de consulta 10/04/2018.
[24] Ibíd.
[25] CEMBRERO, Ignacio y VALDECANTOS, Camilo. «El Congreso ratifica el tratado con Marruecos y el acuerdo sobre inmigración ilegal». *El País*. Octubre de 1992. Disponible en https://elpais.com/diario/1992/10/30/espana/720399615_850215.html.

establecieron acuerdos de cooperación como memorandos de entendimiento con Ghana (2005) y Senegal (2006). El proyecto «*Seahorse* Atlántico», en 2005 y con el Consejo Europeo, involucraba a varios países en una red de intercambio de informaciones y entre los africanos figuraban Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Se amplió posteriormente a Guinea Bissau y Gambia[26].

Hoy en día, Senegal y Mauritania acogen destacamentos permanentes de las fuerzas de seguridad españolas en Nuadibú, Dakar y Saint Louis. También realizan patrullas conjuntas y se dispone de medios marítimos, aéreos y terrestres con financiación europea[27].

Diferencia maliense

España abrió su embajada en Bamako en 2006. Un año después se firmó un acuerdo oficial para la gestión de flujos migratorios, que la sociedad civil maliense no aprobó ni alcanzó gran parte de sus objetivos[28].

Existen un Acuerdo Marco de Cooperación desde 2007 y una Comisión Mixta de Cooperación España-Mali desde 2008 y 2015. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) incluye al país entre sus prioridades geográficas en el V Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021)[29] y manifiesta su intención de construir resiliencia en la población y generar desarrollo económico y seguridad alimentaria, así como mejorar los indicadores de salud. Este plan tiene un importante componente de género y medio ambiente y se centra en las zonas de Kayes y Sikasso. Además, España ha comenzado a gestionar en Mali el dinero europeo del Fondo Fiduciario de la Unión Europea para la Estabilidad y la Migración en África[30].

[26] AMNISTÍA INTERNACIONAL, *op. cit*.
[27] Ibíd.
[28] CHALLENGER, Le. «Mali-Espagne: un accord de "dupes" sur l'immigration!». *Maliweb*. Noviembre 2012. Disponible en https://www.maliweb.net/societe/immigration-emigration/mali-espagne-un-accord-de-dupes-sur-limmigration-105411.html.
[29] V Plan Director de la Cooperación Española 2018/2021. Marzo 2018. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%cc%81n%20Espan%cc%83ola.pdf. Fecha de la consulta, 12/07/2018.
[30] «Marco de Asociación País 2016-2018». *Cooperación Española en Mali*. 2015. Disponible en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map_mali_2016_2018_es_cooperacion_espanola.pdf. Fecha de consulta 27/06/2018.

A nivel de la UE, se apoya el proceso de paz de 2015 y el proceso político con celebración de elecciones. Existe un proyecto de capacitación de las fuerzas de seguridad en el marco de EUCAP Sahel Mali y la Estrategia Global de Seguridad Europea vincula seguridad y crecimiento económico a la prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes[31].

En la actualidad, se estima en 30.000 la cantidad de malienses viviendo en España. Fue el segundo grupo de migrantes irregulares subsaharianos más importante en este país entre los años 2014 y 2015 y son la mayoría de los inmigrantes en los CETIS de Ceuta y Melilla, según datos de 2017[32].

Sin embargo y a pesar de estos datos, que dan testimonio de la importancia de Mali en el entramado migratorio y de seguridad para España, no existe una relación privilegiada de cooperación entre ambos países.

Puzle

El Estado maliense es el octavo más extenso de África y se enfrenta a desafíos para controlar los movimientos en gran parte de su territorio y a través de sus porosas y amplias fronteras. Por este y otros motivos, Mali es un país con una configuración geopolítica muy complicada.

Este país se ha familiarizado con la sequía, la escasez de recursos, una alta tasa de pobreza y desempleo, una crisis económica permanente y sobre todo, una corrupción endémica de su administración, especialmente en la policía. Además de estas fallas a nivel interno, que lo debilitan sensiblemente, y de enfrentarse a desafíos que dan lugar a ciclos de violencia recurrente, ha vivido una larga historia de inestabilidad política, marcada por varios golpes de Estado y un largo periodo de dictadura.

[31] EUCAP SAHEL MALI PRESS. «Mieux coopérer avec la population dans la quête du renseignement opérationnel/ Les formateurs EUCAP et les agents de la BIS échangent les astuces». *EUCAP Sahel Mali*. Julio de 2018.
Disponible en https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali/47947/mieux-coop%C3%A9rer-avec-la-population-dans-la-qu%C3%AAte-du-renseignement-op%C3%A9rationnel-les-formateurs_fr

[32] «Mali, principal país de origen de los inmigrantes que llegan a España». *Te Interesa*. Marzo de 2014.
Disponible en: http://www.teinteresa.es/espana/Mali-principal-inmigrantes-llegan-Espana_0_1098490862.html.

A todo esto se suma una fractura social muy fuerte, especialmente entre las poblaciones tuareg (bereber) del norte, que no se sienten representadas por el poder de Bamako, siempre en manos de la población negra del sur; y que muestran veleidades independentistas. Esta fractura social se presenta como un desafío adicional para Mali y participa de la inestabilidad del país desde los primeros momentos de la independencia, coincidiendo también con las crisis socioeconómicas provocadas por los Programas de Ajuste Estructural[33].

Por si todo esto fuera poco, Mali sufre las consecuencias de la inestabilidad de su entorno, desde la guerra civil de los noventa en Argelia a las actuales crisis libias. El primer caso llevó a Mali a grupos islamistas que lo convirtieron en su principal base para operaciones de desestabilización de toda la región del Sahel y del Sáhara occidental[34]. La guerra de Libia empeoró la situación ya precaria de Mali, al provocar el retorno de miles de tuareg armados, entrenados y motivados, que iniciaron uno de los movimientos de rebelión más poderosos de toda su historia. En ambos casos, el país se ha visto inundado por una marea no solo de mercenarios y combatientes, sino también de armamento de última generación.

Aterrizaje español

España llega a Mali en el marco de una misión de apoyo aéreo a las tropas francesas en la Operación Serval, de Francia, a petición del gobierno de Mali y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y las fuerzas africanas de la AFISMA (posteriormente MINUSMA) en enero de 2013[35]. Pasado el tiempo, se implicó en la EUTM Mali, la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Mali, que se establece en febrero de 2013[36].

La misión de apoyo aéreo, con base en el aeropuerto Léopold Sedar Senghor de Dakar, corresponde al «Destacamento Marfíl», creado en el Consejo de Ministros del 18 de

[33] TRAORÉ, Aminata. *L'Afrique humiliée*. Paris : Fayard 2008.
[34] LIBÉRATION, Nouvelle. «Les terroristes assassinent six membres azaoueds : Guerre ouverte entre le GSPC et les Touaregs maliens». *Maliweb*. Octubre de 2006. Disponible en: https://www.maliweb.net/la-situation-politique-et-securitaire-au-nord/les-terroristes-assassinent-six-membres-azaoueds-guerre-ouverte-entre-le-gspc-et-les-touaregs-maliens-11877.html.
[35] «Destacamento Marfíl (Senegal)». Ministerio español de la Defensa. 2018. Disponible en http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/destacamento-marfil-senegal.html.
[36] «EUTM-Mali». Ministerio español de la Defensa. 2018. Disponible en http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/eutm-mali.html.

enero de 2013. El primer contingente llegó a Senegal el 26 de enero de 2013 y lo componían 60 militares (aunque la cantidad de efectivos varía) y un avión T10 estadounidense[37].

Su misión está limitada al transporte de personas —excepto heridos que necesitan asistencia urgente, prisioneros o deportados—, al transporte de equipos y material y al reabastecimiento de combustible en vuelo. En cualquier caso, tienen prohibida la acción en el marco de hostilidades en el frente o cerca de él y la participación en ninguna acción directa de combate. Existe también una limitación de horas de vuelo[38].

Desde su primer despliegue hasta junio de 2014, el «Destacamento Marfíl» logró llevar a cabo más de 300 misiones, con 1.500 horas de vuelo y 2.700 horas de vuelo en el año siguiente. Las cifras son significativas: 23.000 litros de combustible reabastecidos en vuelo al final de 2016[39], unas 6.000 personas transportadas en junio de 2015 y 3.700 toneladas de material desplazadas en enero de 2018[40].

Por otro lado, la EUTM Mali se aprobó en el Consejo de la Unión Europea el 17 de enero de 2013[41]. España es el país que más contribuye a esta operación actualmente con más de la mitad de los efectivos que participan en ella: unos 300 militares, incluidos instructores, personal de apoyo y fuerzas de protección. España asumió el mando de la misión en 2018 e incrementó el personal destinado a la misma[42].

La intención de la EUTM Mali es reconstruir las Fuerzas Armadas de Mali (FAMa) y su cadena de mando para que puedan defender la integridad del Estado maliense. También formarles en derecho internacional humanitario, derecho de guerra y derechos humanos. Además, brindan apoyo a la MINUSMA en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración del acuerdo de paz[43].

---

[37] VEGAS, Ángel y GRAU, José Luis. «Mamba y Marfíl; El Ejército del Aire proporciona transporte aéreo táctico a las operaciones militares en África». *Revista Española de Defensa*. 2015.
El avión estadounidense fue sustituido entre julio de 2013 y octubre de 2014 por un CASA C-295 español.
[38] «Destacamento Marfíl (Senegal)», *op. cit.*
[39] BORQUE, Arias, *op. cit.*
[40] «Destacamento Marfíl (Senegal)», *op. cit*.
[41] DÍEZ ALCALDE, Jesús. *Crisis de gobierno en Mali: factor de planeamiento para la intervención internacional*. Documento de Análisis IEEE 58/2012. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA58-2012_Mali_IntervencionInternacional_JDA.pdf. Fecha de consulta 18/11/2018.
[42] MORA, Jaime. «España asume el mando de la misión europea en Mali para frenar el yihadismo». *ABC España*. Enero de 2018. Disponible en https://www.abc.es/espana/abci-espana-asume-mando-mision-europea-mali-para-frenar-yihadismo-201801310940_noticia.html.
[43] DÍEZ ALCALDE, Jesús. *Mali: construir defensa con el respaldo de la Unión Europea*. Documento de Análisis IEEE 69/2013. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA69-

Limitaciones

Como ya explicamos, España restringe su acción militar sobre el terreno al apoyo aéreo desde Senegal, la formación de las Fuerzas Armadas malienses y el asesoramiento a las estructuras de defensa.

Dado que seguridad y desarrollo van de la mano, este tipo de acciones necesitan otro tipo de estrategias complementarias sobre el terreno que mejoren significativamente los indicadores del país y se centren en empleo, promoción de la mujer, desarrollo socioeconómico, refuerzo institucional, lucha contra la corrupción, defensa efectiva de los derechos humanos, mejora del diálogo intercultural y de la participación política y cívica, reconciliación nacional y apuntalamiento de sistemas eficaces de salud, educación y servicios básicos para la ciudadanía, entre otros.

España realiza un esfuerzo considerable en Mali, sobre todo en el marco de la cooperación de la UE con el país, pero esta intervención no parece redundar de manera significativa en la situación general de seguridad, estabilidad, gobernanza y desarrollo de Mali, ni en la disminución de las acciones yihadistas, el tráfico de seres humanos o las migraciones. Por lo menos, en este momento.

La presencia militar española se ubica en el sur del país, en Bamako y Koulikoro. Siendo el objetivo de España la seguridad del país y no evitar las migraciones, sus tropas se sitúan lejos de las principales rutas usadas por las redes involucradas en la migración irregular hacia Europa, que se extienden por la zona norte, fuera del control del Estado o de las tropas internacionales.

Como ya explicamos, España vertebra su política africana en dos ejes principales: detener los flujos migratorios irregulares que acaban en su territorio y luchar contra el terrorismo. En Mali confluyen ambos intereses y además, el país tiene un papel crucial tanto en la extensión del terrorismo en el Sahel como en la extensión de las rutas migratorias hacia España.

Sin embargo, Mali, que es por su cultura un país de emigración y sometido a una inestabilidad permanente, no juega un papel muy importante en el esquema español de control de las rutas migratorias desde África hacia sus fronteras. Por otro lado y en lo

2013_ContruirDefensa_Mali_UE_JDA.pdf. Fecha de consulta 18/11/2018.

que se refiere al yihadismo, el papel de España como apoyo en segunda línea y formador pasa desapercibido, en ocasiones, con contraste con la exposición de las tropas que combaten en primera línea contra los grupos terroristas.

En otro orden de cosas y aunque no sea imputable a la actuación española, la situación está lejos de haber vuelto a la calma y a la estabilidad completas en Mali. La inseguridad, que anteriormente se confinaba en el norte, se extendió al centro del país con la aparición del Frente de Liberación del Macina[44] y los atentados llegaron a Bamako, tocando incluso el centro de mando de la fuerza europea[45] y desbordándose fuera de las fronteras del país.

Conclusiones

Un análisis profundo del interés español por la mitad superior del continente africano revela que España persigue básicamente cortar las rutas que llevan a miles de migrantes irregulares a suelo español y ampliar una zona de seguridad en torno a sus fronteras. La presencia militar y la cooperación española en el Sahel están motivadas por este deseo de poner fin a los flujos migratorios clandestinos y a la amenaza terrorista.

Con este contexto en mente, consideramos que:

1. Los esfuerzos españoles de cooperación específica con Mali no están a la altura de la importancia estratégica del país en la agenda española, en términos de migraciones y seguridad.
2. Dichos esfuerzos resultan insuficientes si no se insertan en una estrategia política más ambiciosa, integral y amplia que eleve al país a la categoría de socio preferente de España al mismo nivel de Marruecos, Senegal o Mauritania. Una política a medio y largo plazo bien respaldada a nivel institucional y económico es fundamental para poner a Mali más cerca del centro del mapa de intereses españoles. Esta centralidad sería fundamental para que se diera un impacto real en migraciones y seguridad.

[44] CARAYOL, Rémi. «Mali: le Front de libération du Macina, un nouveau Boko Haram?». *Jeune Afrique*. Agosto de 2015. Disponible en http://www.jeuneafrique.com/mag/258720/politique/mali-le-front-de-liberation-du-macina-un-nouveau-boko-haram/.
[45] L'AUBE. «Flash: Attentat a Bamako, IBK, loin du pays». *Maliweb*. Marzo de 2016. Disponible en http://mali-web.org/chroniques/flash-attentat-bamako-ibk-loin-du-pays.

3. En este sentido, España debería atender las prioridades generales europeas en la región, pero también poner en valor su propia agenda específica y defender sus intereses diferenciados[46].
4. España podría mejorar la comunicación sobre su acción en Mali para hacer llegar al público general la información sobre su labor en el territorio maliense en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Esta labor es bien conocida en los medios españoles, pero quizá no se refleja adecuadamente en los medios internacionales e incluso en los malienses.

Mali no constituye, en estos momentos, un apoyo vital para España en términos de fortalecer una alianza duradera contra la migración ilegal, ni para mejorar su seguridad. La acción militar española en el país, aunque apreciada por las autoridades y la población que la conocen, no es todo lo efectiva que podría ser, ni se publicita y conoce entre la opinión pública internacional como lo merece. Por otro lado, la acción militar por sí sola o una cooperación al desarrollo reducida y sin conexión con otro tipo de acciones que mejoren los indicadores socioeconómicos malienses carecen de capacidad para evitar las migraciones y la radicalización de la juventud que desemboca en el extremismo y en última instancia, el terrorismo. Paz y desarrollo van de la mano.

Por todas estas razones, creemos fundamental para la política de seguridad española que Mali se convierta realmente en una de sus prioridades, puesto que, si bien es cierto que Marruecos es la principal puerta de salida de los migrantes africanos hacia España, Mali constituye indudablemente el corazón de esta maquinaria.

Dagauh Gwennaël Gautier Komenan
Historiador
Doctorado en la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

[46] De hecho, periodistas especialistas en la región como José Naranjo y María Rodríguez trasladaron al autor de este texto, en sendas entrevistas telefónicas, su impresión de que España se limita a ir de la mano de Francia en el país, no tiene agenda propia diferenciada y no es capaz de transmitir a los propios malienses la importancia de su labor sobre el terreno.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

13/2019 12 de febrero de 2019

Luis Vázquez y

José Luis Vázquez-Poletti

La gran aventura de la exploración de Marte

La gran aventura de la exploración de Marte

Resumen:

Se presenta una panorámica del contexto histórico asociado a la exploración actual de Marte. Junto a la información básica sobre Marte se presentan los recientes resultados de la exploración. Finalmente se describe el impacto de la exploración de Marte en los medios.

Palabras clave:

Marte, exploración de Marte, misiones a Marte, estudios marcianos en España, atmósfera de Marte, lunas marcianas, radiación solar, campo magnético.

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

The big adventure of the exploration of Mars

Abstract:

We introduce a panoramic view of the historical context associated to the present Martian exploration along with a summary of basic Martian information as well as the recent exploration achievements. Also we discuss the impact of Mars exploration in the media.

Keywords:

Basic Information about Mars, Mars exploration, Missions to Mars, Spanish Martian studies, Martian atmosphere, Mars moons, Solar irradiance, Magnetic field, Mars in the media

Introducción

La historia de la humanidad está asociada a la historia del progreso tecnológico. Este progreso es impulsado por la curiosidad, la fascinación y el instinto básico de explorar lo desconocido que, junto con la alegría que proporcionan los descubrimientos, son motores que empujan al hombre a investigar lo que hay en otros mundos y buscar vida fuera de la Tierra. Uno de los siguientes pasos gigantescos de esa «aventura del espacio» posiblemente será la llegada del hombre al planeta Marte y el posterior establecimiento de una colonia humana. La exploración planetaria ha tenido una serie de hitos que han ido marcando los límites de la nueva frontera; cada uno de ellos ha suscitado entusiasmo involucrando a nuevas generaciones de científicos e ingenieros, y ha ayudado a formar profesionales innovadores. A este respecto, es suficiente con recordar los acontecimientos mundiales asociados al lanzamiento del primer Sputnik (1957), del primer vuelo tripulado Vostok 1 (Yuri Gagarin, 1961), de la llegada a la Luna con el Apolo 11 (1969), así como la exploración contemporánea de los robots marcianos Spirit, Opportunity y Curiosity. La fascinación de la exploración espacial es contagiosa, a la vez que aporta a la humanidad un resplandeciente deseo de entender y aprender, también ofrece una fuente inagotable de preguntas sobre el universo desde una perspectiva de asombro y admiración.

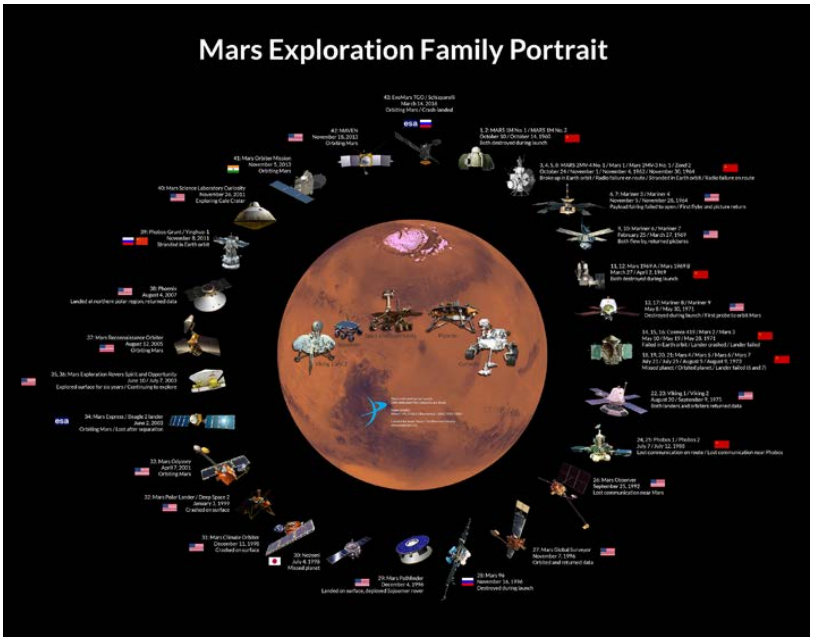


Figura 1: Foto de familia de las misiones marcianas. Fuente: Planetary Society

Los grandes avances en la comprensión del universo han sido posibles gracias al trabajo de algunos de los mayores gigantes de la ciencia como Galileo, Copérnico y Newton. Hoy sabemos que el 96 % de lo que, en términos de materia y energía, constituye el universo aún nos es desconocido. Verdaderamente son muchísimos los secretos pendientes de su descubrimiento. La llave para abrir los cofres que contiene estos secretos está en la compresión profunda de dos conceptos aparentemente simples, pero increíblemente complejos en la realidad: el espacio y el tiempo. Actualmente, se continúa explorando la conexión entre la materia y la energía con el espacio y el tiempo como ya Einstein había intuido.

Con instrumentos sofisticados, los nuevos ojos tecnológicos, se siguen investigando los límites, estructura y evolución del universo que nos rodea. En este contexto, se ha de destacar el reciente descubrimiento de las ondas gravitacionales. Por otra parte, cabe hacer una mención especial a los descubrimientos y amplias observaciones del telescopio espacial Hubble de la NASA/ESA, como han sido los siguientes: la observación de las galaxias más lejanas y la luz estelar más antigua jamás vista por la humanidad; la edad y tamaño del universo que se expande a un ritmo cada vez mayor; los conocimientos sobre el nacimiento y muerte de las estrellas; el descubrimiento de exoplanetas y discos protoplanetarios; el hallazgo de agujeros negros, cuásares y galaxias activas; la formación de estrellas, de materia y energía oscuras, así como de lentes gravitacionales.

Frente a todo el marco contextual mencionado anteriormente, podemos resaltar que la exploración espacial es transdisciplinar e interdisciplinar, puesto que involucra de forma transversal diferentes áreas del conocimiento. De esta manera, la exploración espacial es una fuerza fundamental de arrastre para empujar las fronteras de los nuevos escenarios para la humanidad.

En el ámbito de la investigación científica contamos con seis áreas básicas donde la tecnología tiene un impacto fundamental y que corresponden a los elementos conductores interrelacionados de una misión espacial:

- Limitaciones de masa.
- Limitaciones de potencia en el lanzamiento y posteriormente el uso en forma de energía eléctrica.
- Control térmico de la compleja estructura asociada.

- Limitaciones en la transmisión de datos: ancho de banda, distancia de transmisión y tamaño de la antena.
- Efectos de diferentes tipos de radiación solar, partículas y radiación cósmica.
- Efectos de impactos de micropartículas y corrosión.

Una misión espacial puede fallar, pero lo que no puede fallar es haber creado un entorno de educación e investigación científico y tecnológico. Esto permitirá tener nuevas generaciones de estudiantes con protocolos mentales y flexibilidad para el trabajo en las nuevas fronteras del conocimiento e innovación. La exploración espacial es similar a la exploración de los secretos del ADN. En este momento, todavía no sabemos hasta dónde podremos llegar, pero lo importante es que en cada paso de ambas exploraciones nosotros aprenderemos y conseguiremos la llave para abrir la puerta a mundos inesperados.

En esta contribución nos vamos a centrar en aspectos relevantes de la exploración del planeta Marte, concepciones pasadas, presentes y futuras.

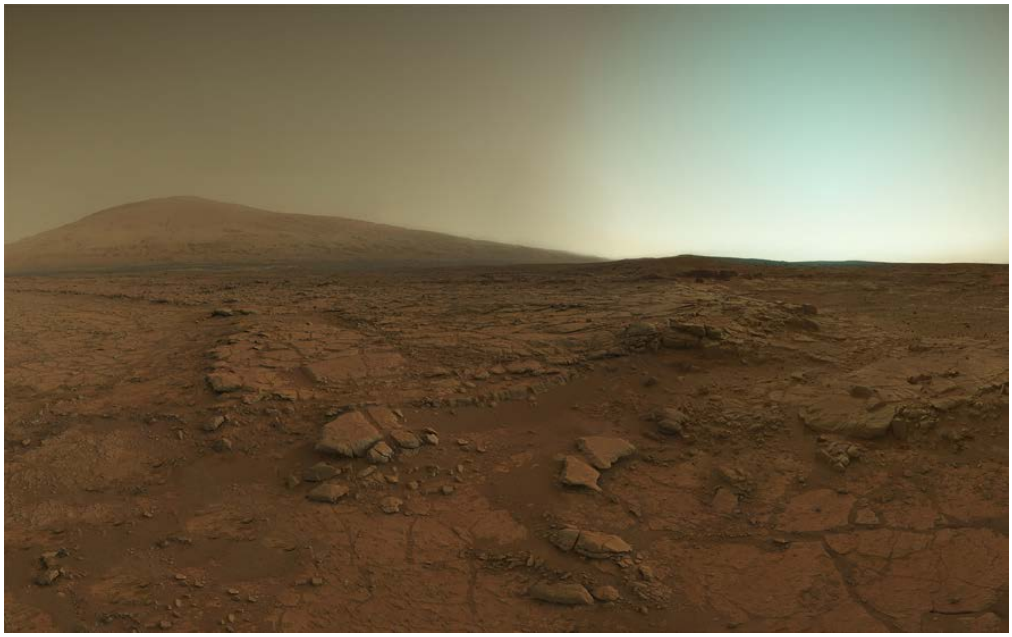


Figura 2: Superficie de Marte captada por MSL Curiosity. Fuente: NASA JPL

La exploración de Marte

Un paseo a lo largo de la historia de la observación y estudio de Marte: desde la pura contemplación hasta los telescopios y espectrómetros

Podemos considerar cuatro bloques de caminos que nos llevan a Marte desde «la pura contemplación» en las antiguas civilizaciones, a la ayudas con los «telescopios», y actualmente mediante «las misiones no tripuladas» hasta la última fase del «cine, entrenamiento y simulación» que convergerán en las «misiones tripuladas a Marte».

El planeta Marte aparece referido en las antiguas culturas con diferentes nombres pero con un significado relativo al color rojo así como a un entorno guerrero, del combate y la guerra. Dichos nombres son los siguientes:

Egipto: Harmakhis y Har Décher / Babilonia: Nergal / Éufrates: Allamou y Almou.

Grecia: Ares / culturas árabe, persa y turca: Mirikh / Persia: Bahram y Pahlavani Sipher / India: Angaraka y Lohitanga.

El conocimiento adquirido en tal periodo de contemplación se refiere, además de al color rojo, al hecho de que presenta una trayectoria extraña, de forma que reaparece cada dos años. En relación con ello, Aristóteles observó la ocultación de Marte por la Luna afirmando que «Marte está más alto que la Luna».

En cuanto a la fase de «observación con telescopios», cabe destacar que la primera observación fue realizada por Galileo Galilei en 1609. En el siglo XVII se han de resaltar las observaciones de Christian Huygens y Giovanni Domenico Cassini; mientras que en el siglo XVIII resaltan las observaciones de Frederick William Hershell.

Por otra parte, es importante mencionar la descripción detallada de las lunas marcianas Fobos y Deimos por Jonathan Swift en *Los Viajes de Gulliver* (1726) 150 años antes de su descubrimiento con el telescopio por Asaph Hall. Se trata de un enigma que ha generado muchas preguntas.

Figura 3: Luna Fobos. Fuente: NASA JPL

En 1830 se comenzaron a realizar mapas y cartografías coincidiendo con la gran aproximación de Marte y la Tierra. En este contexto, no se debe olvidar el trabajo realizado por Giovanni Virginio Schiaparelli (Observatorio de Milán), Percival Lowell (Observatorio de Flagstaff, Arizona, EE. UU.) y Eugène Michael Antoniadi (Observatorio de Meudon, Francia).

Mediante el telescopio fue posible observar la duración de un día marciano, la existencia de estaciones en ambos hemisferios, la presencia de casquetes polares, así como de gigantescas tormentas de polvo en la superficie.

Por otra parte, durante los años veinte comenzó la aplicación de la espectroscopía y radiometría al estudio de Marte, abriendo nuevos horizontes cuya exploración continúa con las misiones espaciales.

Misiones no tripuladas a Marte, los enigmas del planeta y la comparación con la Tierra

La fuerza de arrastre de las misiones a Marte es tratar de encontrar muestras de vida presente o pasada. Para ello, una condición necesaria, pero no suficiente, consiste en determinar si hay agua actualmente y determinar la historia de su posible presencia en Marte.

El lanzamiento de misiones a Marte fue inaugurado por la Unión Soviética en 1960. Hasta la fecha habría que contabilizar un total de 42 misiones, de las cuales 18 han tenido éxito. A estas hay que añadir las siguientes misiones recientes:

- India: lanzamiento 5 de noviembre de 2013 Mars Orbiter (MOM).
- EE. UU.: lanzamiento 18 de noviembre de 2013 MAVEN.
- Rusia-ESA: marzo-octubre de 2016 ExoMars 2016.
- EE. UU.: lanzamiento 5 de mayo de 2018 InSight.

En este contexto, se debe resaltar el proyecto de misión a Marte METNET de Rusia, Finlandia y España encaminada a colocar una red de estaciones meteorológicas en Marte. Gracias a ello se ha permitido crear un entorno internacionalmente relevante de investigación marciana en España y de forma especial en el INTA y la Universidad Complutense de Madrid[1].

[1] *Boletín Electrónico de SEMA*, n.º 14. Enero 2017, pp. 3-15.

Figura 4: ExoMars 2016 Trace Gas Orbiter. Fuente: ESA

Algunas de las características observadas son que la presión atmosférica en la superficie es del orden de 6,35 mbar (0,7 % la de la Tierra); similar a la presión de la atmosfera de la Tierra entre 28 y 40 km.

La atmósfera es en extremo oxidante, dando a Marte su color rojo característico. Por ser la atmosfera tan tenue, puede existir una diferencia de temperatura de hasta 15ºC entre el suelo y 1 m de altura, así como grandes diferencias entre el día y la noche, al no existir océanos y mares que regulen la temperatura como en la Tierra.

Los principales descubrimientos del Programa de Exploración de Marte (MEPAG: Mars Exploration Program Analysis Group)[2] se pueden resumir en el siguiente esquema:

[2] Disponible en: http://mepag.jpl.nasa.gov/science/index.html.

1. Existencia de agua líquida durante largos periodos en la antigua superficie marciana. Este hecho aumenta la probabilidad que la vida o una forma primaria de vida se haya desarrollado en Marte durante su historia temprana[3].
2. Geología compleja de la superficie. La superficie marciana es muy variada desde el punto de vista geológico. Por otra parte, su evolución determina si la vida ha podido desarrollarse y evolucionar en Marte[4].
3. Existencia de agua en la actualidad. Se han descubierto depósitos de hielo cerca de la superficie, agua en glaciares de latitud media y en los dos casquetes polares, un ciclo activo de agua que incluye hielo y nieve. Además, la existencia de torrenteras (gullies) sugiere episodios recientes de formación debidas al agua. La implicación de todo ello es que Marte no es un mundo estático y árido, ya que ha sido configurado por el agua. Si la vida se desarrolló, podemos concebir que todavía sobreviva[5].
4. Cambio climático reciente. Se acumulan las evidencias de que Marte experimenta cambios climáticos periódicos muy dramáticos y que ahora parece estar en un proceso de calentamiento. Los cambios parecen debidos a grandes oscilaciones en la órbita de Marte y fluctuaciones de su eje de rotación. Los mecanismos del cambio climático global de Marte permitirán dar luz sobre el cambio en la Tierra[6].
5. Magnetismo planetario. No existe un campo magnético global como en el caso de la Tierra. Existe un archipiélago de zonas con campo magnético de diferentes intensidades que permiten la observación de auroras. La misión MGS (Mars Global Surveyor) descubrió y cartografió una magnetización intensa en la corteza de Marte. Los datos indican que Marte tuvo un campo magnético global generado por una dinamo que se detuvo. El campo magnético protegía la superficie del viento solar, permitiendo que la atmósfera y el agua fueran retenidas. Su ausencia generó la transición de un planeta húmedo al árido actual de acuerdo con los datos geológicos[7].
6. Clima y meteorología. Las observaciones proporcionan una imagen de la meteorología y la dinámica de la atmósfera. El polvo es un elemento clave de la

[3] S.W. Squyres et al. Science 306, 1698-1703 (2004) and Science 313, 1403-1407 (2006); J. Grotzinger et al. Geology, 34, 1085-1088 (2006); S.C. Schon et al. Geology 37, 207-210 (2009).
[4] S.W. Squyres et al. Science 320, 1063-1067 (2008); R.E. Milliken et al. Geology 36 (11), 847-850 (2008); J.M. Mustard et al. Nature 354, 305-309 (2008).
[5] Mitrofanov et al. Science 297 (5578), 78 (2002); P.H. Smith et al. Science 325, 58-61 (2009); J.Holt et al. Science 322(5905), 1235-1238 (2008); M.C. Malin et al. Science 314, 1573 (2006).
[6] J.A. Laskar et al. Nature 419, 375-377 (2002); Icarus 170, 343-364 (2004); J.W. Head et al. PNAS 105 (36) 13258-13263 (2008); K.W. Lewis et al. Science 322, 1532 (2008).
[7] M.H. Acuña et al. Science 284, 790-793 (1999); J.H. Roberts et al. J. Geophys. Res. 114, E04009 (2009).

meteorología marciana. Grandes diferencias de temperaturas implica vientos (torbellinos) a todas las escalas y polvo en la atmósfera. Por otra parte, cabe resaltar que en Marte se pueden observar cielos rojos y puestas de sol azules, mientras que en la Tierra se tiene cielos azules y puestas de sol rojas[8].

7. Procesos modernos. La obtención sistemática de imágenes durante tres años marcianos ha proporcionado datos sobre las velocidades de los diferentes procesos en la superficie de Marte. Se está comenzando a entender dicha evolución de Marte[9].
8. Metano. Se ha detectado metano en la atmósfera de Marte, producido en regiones específicas de la superficie y ha sido confirmado por observaciones repetidas. Su origen puede ser geológico o biológico. El metano como tal es inestable en la atmósfera debido a su destrucción por la radiación ultravioleta. De esta manera se puede afirmar que su producción es en tiempo real. Actualmente, se está estudiando su presencia en la atmósfera a través de la información proporcionada por el instrumento ACS del módulo orbital de ExoMars2016[10]. Su presencia indica que hay un mecanismo generador de metano en Marte.
9. Gravedad y topografía. Se ha obtenido un mapa de gran resolución de la topografía global de Marte y del campo gravitatorio, junto a la determinación remota de la estructura interna y de ciertos aspectos de la evolución. Las variaciones del campo gravitatorio afectan a las órbitas de los diferentes satélites. Uno de los importantes enigmas es la asimetría entre los dos hemisferios: el norte es llano y más bajo (6 km) que el sur, el cual está caracterizado por la presencia de muchos cráteres[11].
10. Entorno de radiación. Es fundamental para el desarrollo de la vida en el pasado y eventualmente en el futuro (misiones tripuladas). La radiación en la superficie de Marte es unas 2,5 veces (Mars Odissey) la radiación en la estación espacial internacional.

[8] P.B. James et al. Adv. Space Res. 29 (2), 121-129 (2002); N.T. Bridges et al. Geophys.. Res. Lett. 34, L23205 (2007); M.D. Smith«Spacecraft observations of the martian atmosphere» Annu. Rev. Earth. Planet Sci. 36, 191-219 (2008).
[9] M.C. Malin et al. Science 317, 1573 (2006); P. Russell et al. Geophys. Res. Lett. 35, L23204 (2008); J.D. Pelletier et al. Geology 36 (3), 211-214 (2008).
[10] V. Formisano et al. Science 306, 1758-1761 (2004); M. Mumma et al. Science 323, 1041-1045 (2009); F. Lefevre et al. Nature 460, 720 (2009).
[11] M.T. Zuber et al. J. Geophys. Res. 112, E05S07 (2007); F. Nimmo et al. Nature 453, 1220-1223 (2008); S. Zhong, Nature Geoscience 2(1), 19 (2009).

La radiación que recibe Marte es principalmente electromagnética, solar (intermitente, protones de baja energía) y debida a los rayos cósmicos galácticos (extrasolares; continuos; núcleos atómicos muy energéticos que afectan al ADN)[12].

España y la exploración de Marte

En el contexto del entusiasmo por la exploración de Marte, tenemos las actividades del Grupo de Investigaciones Marcianas Complutense (GIMC) en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde 2007. Se ha de considerar la participación de varias facultades y departamentos de la UCM, así como las colaboraciones con otras universidades: Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid y Universidad Pontificia Comillas; y centros de investigación como el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) y el Instituto Astrofísico de Andalucía (IAAA).

Previamente, se han de resaltar dos actividades marcianas en el ámbito de la UCM:

- El vídeo del NODO[13] de 1956 y relacionado con los estudios marcianos de los profesores Gullón, Martín Lorón y López Arroyo del Observatorio de Madrid.
- Posteriormente hemos de referirnos al Grupo de Planetología de gran relevancia científica del profesor Francisco Anguita Virella de la facultad de Geología de la UCM. Un resultado de impacto de dicho grupo fue la publicación de *Historia de Marte, mito y exploración*[14].

El acontecimiento singular que lanzó y empujó la investigación marciana en la UCM fue la creación del Centro de Astrobiología asociado a la NASA en 1998[15], del cual Francisco Anguita y Luis Vázquez fueron cofundadores.

Fue así como Luis Vázquez comenzó a estar involucrado en las misiones a Marte. La primera participación fue en el periodo 2001-2003: Beagle 2 (Mars Express, ESA) mediante la coordinación de la calibración de los sensores de ultravioleta. En el periodo 2004-2007, participó como investigador principal (IP) y Francisco Valero como Co-I de REMS-Curiosity (NASA)[16].

[12] C. Zeitlin et al. Adv. Space Res. 33, 2204-2210 (2004); D. M. Hassler et al. 40th Lunar and Planetary Science Conference, March 23-27 (2009). The Woodlands TX; Vázquez et al. Optics Letters 31(10), 1420-1422(2006); 32(17) 2596-2598 (2007). Inverse Problems 25, 115023 (2009). REMS-MSL.
[13] Disponible en https://www.youtube.com/watch?gl=SN&hl=fr&v=HYXnJHpKpdo.
[14] ANGUITA, F. *Historia de Marte, mito y exploración*. Editorial Planeta 1998.
[15] Disponible en http://www.cab.inta-csic.es/es/inicio.
[16] Disponible en http://mars.jpl.nasa.gov/msl.

La misión que finalmente estructuró el entorno de investigación marciana en la UCM fue el proyecto conjunto METNET (Meteorological Network) de España (INTA, UCM, UC3M e Instituto de Microelectrónica de Sevilla) con Rusia y Finlandia (2007-2015). El objetivo de dicho proyecto es enviar a Marte una red de estaciones meteorológicas[17].

Desde el año 2007, las aportaciones científicas del grupo GIMC se han concentrado en tres bloques temáticos:

- Capa límite planetaria de Marte, campos magnéticos, eléctricos y radiación.
- Minería de datos y modelización, *cloud computing* y cálculo fraccionario.
- Estudios geodésicos marcianos y eclipses de Phobos.

Todos ellos encuadrados en el contexto de los estudios asociados a las misiones REMS-Curiosity (MSL), Mars Express, ACS-ExoMars2016 y ExoMars2020. Ya se han doctorado ocho estudiantes a la vez que se ha generado un amplio número de publicaciones internacionales[18].

Por último, Luis Vázquez fue coautor de uno de los capítulos del libro *The Atmosphere and the Climate of Mars*[19].

[17] Disponible en http://www.meiga-metnet.org y http://metnet.fmi.fi/index.php?id=72.
[18] *Boletín Electrónico de SEMA*, n.º 14. Enero 2017, pp. 3-15.
[19] TODD CLANCY R.; Forguet, F.; Smith, M. D. and Zurek, R.W. *The Atmosphere and the Climate of Mars*. Eds. R.M. Haberle, Cambridge University Press 2017.

Figura 5: Las dos misiones que conforman el programa ExoMars.
Fuente: ESA y Roskosmos

Camino a Marte: cultura, escenarios digitales y preparación

Marte ha sido objeto de inspiración para muchos en la Tierra. Resultado de ello es la gran cantidad existente de obras literarias, cinematográficas e incluso en formatos más digitales.

La primera película sobre Marte fue *Aelita*, de cine mudo y dirigida por Y. Protazanov en 1924. *Aelita* está basada en la novela de Alexei Tolstoi, pariente lejano de Leon Tolstoi. En ella, la reina de Marte, harta de vivir sometida a su despótico padre, lanza una llamada de socorro a la Tierra. Tras descifrar el mensaje, el ingeniero de la estación de radio de Moscú, al que se une el revolucionario Gusev, emprende un viaje a Marte en la nave que ha construido. Los dos ayudan a Aelita a derrocar al tirano, pero, a continuación, también ella implanta un régimen totalitario.

Entre las películas más recientes se encuentra *El Marciano* (2015), basada en la obra homónima de A. Weir y que narra las aventuras de un astronauta que queda varado en el planeta rojo. Y, por supuesto, no podíamos olvidarnos de la serie *The Expanse*, también basada en la obra de James S. A. Corey, en la que narra las intrigas políticas del sistema solar en las que el planeta rojo tiene mucho que decir. Tanto interés generó en el propietario de Amazon, Jeff Bezos, que adquirió sus derechos para seguir produciéndola después de que SyFy la dejara caer.

Por otra parte, la exploración espacial es una de las fuentes de inspiración del ya considerado como octavo arte. El público abandona una posición pasiva para formar parte de aventuras cada vez más realistas basadas en experiencias reales. En el mercado existe desde un simulador en primera persona y escala 1:1 de la vía láctea con 400 billones de sistemas solares —*Elite: Dangerous*— hasta un videojuego de gestión de programas espaciales —*Kerbal Space Program*—.

Finalmente es importante destacar el experimento Mars-500 en el que una tripulación de seis personas han estado aisladas durante 520 días (periodo 2007-2011) simulando una expedición a Marte.

Figura 6: Captura del *Kerbal Space Program*. Fuente: YouTube

Por otra parte, los avances tecnológicos hacen que la exploración espacial esté cada vez más presente en la sociedad, convirtiendo al público general en participante activo del proceso. Las metas a alcanzar son mucho más ambiciosas que en los años sesenta y esto hace que sea necesaria una mayor concienciación de la sociedad para alcanzar el presupuesto requerido.

Esta acción activa e integrante pasa por distintas soluciones tecnológicas, entre las que se encuentran las redes sociales. Es un hecho que prácticamente todas las misiones espaciales (incluyendo las Voyager que este año cumplen 40 años) disponen de una cuenta en al menos una red social desde la que suministran información en directo a sus seguidores. Incluso, hay módulos e instrumentos de estas misiones que tienen su propia cuenta —como es el caso de ExoMars 2016—.

Futuro: viajes tripulados a Marte y colonización

Actualmente, se estima que hacia 2030 tendrá lugar la llegada del hombre a Marte. La razón histórica es que desde el descubrimiento de América, cada 60 años se han alcanzado grandes hitos en la exploración, los cuales se indican a continuación:

1492: América / 1550: Las islas del Pacifico / 1610: Japón / 1670: Australia / 1730: Siberia / 1790: Himalaya / 1850: África / 1910: Los polos / 1969: La Luna 2030: ¿Marte?

Como referencia se ha de tener en cuenta que el primer vuelo espacial tripulado tuvo lugar en 1961. En dicho año el presidente J.F. Kennedy anunció que EE. UU. haría llegar un hombre a la Luna antes de 1970; y se cumplió. Por otra parte, para Marte se dispone de más tiempo y de más experiencia en vuelos y estancias en el espacio, incluyendo turistas espaciales.

La primera misión tripulada a Marte requerirá recursos considerables en términos de tiempo, dinero y desarrollo de tecnologías sofisticadas. Dicha misión abrirá la puerta a un nuevo mundo con nuevos descubrimientos científicos y la posible verificación de la existencia pasada o presente de vida en Marte que se inscribe en el contexto de la pregunta fundamental de la humanidad: «¿estamos solos en el universo?». Por otra parte, el establecimiento del hombre en Marte va asociado a tres hitos básicos:

- Demostración completa de los principios de aterrizaje seguro.
- Demostración completa de la movilidad de grandes vehículos.
- Sistema de telecomunicación que permita alcanzar cada lugar de Marte.
- Completar las informaciones orbitales de Marte.

En este contexto, las misiones con éxito de la NASA: MER (Spirit y Opportunity) y MSL (Curiosity) están contribuyendo de una forma fundamental a los objetivos anteriores. Por otra parte, se necesita profundizar en la dirección de los posibles saltos conceptuales que aparecerán en los caminos que se están siguiendo. Así es de destacar:

- Nuevos materiales para conseguir aislamiento térmico adecuado al mismo tiempo que conseguirlo frente a la radiación.
- El sistema de propulsión. En este momento, la agencia rusa de espacio tiene en proyecto una misión de recogida de muestras en la luna Fobos de Marte con la Misión Fobos-Grunt 2. Esto supondría la primera misión de ida y vuelta a Marte con recogida de muestras del entorno marciano, y utilizando el sistema de propulsión actual.
- Consolidación de las misiones a Marte para traer a la Tierra muestras de rocas a diferentes niveles.
- Consolidación de misiones robóticas a Marte.

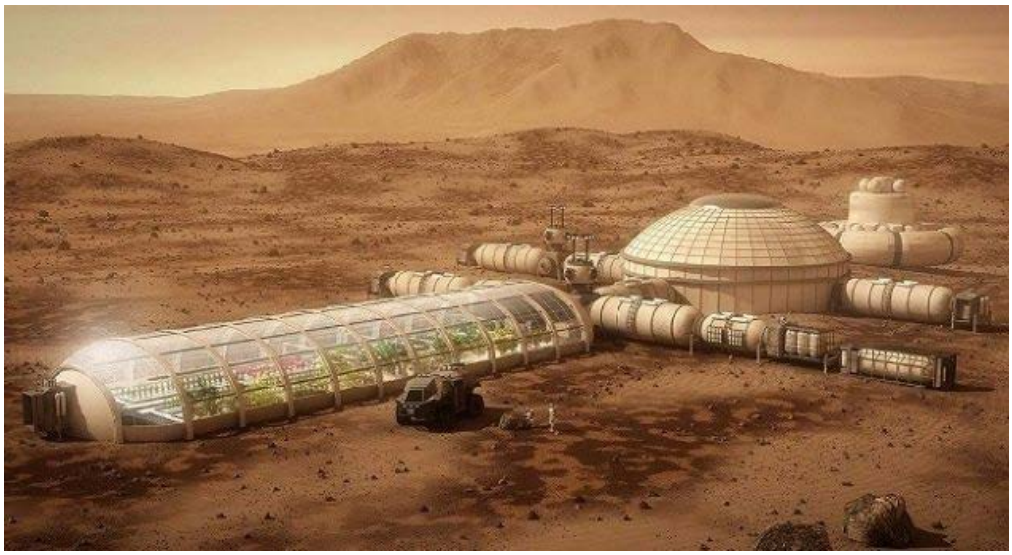


Figura 7: Visión artística de una futura colonia en Marte. Fuente: sknews.ru

Luis Vázquez agradece la ayuda del Ministerio de Economía y Competitividad con el proyecto ESP2016-79135R. José Luis Vázquez-Poletti agradece a la Comisión Europea con el proyecto IN-TIME (GA 823934).

Luis Vázquez
Departamento de Análisis Matemático y Matemática Aplicada e Instituto de Matemática Interdisciplinar (IMI). Facultad de Informática. Universidad Complutense de Madrid.

José Luis Vázquez-Poletti
Departamento de Arquitectura de Computadores y Automática. Facultad de Informática. Universidad Complutense de Madrid.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

14/2019 15 de febrero de 2019

Ángel Gómez de Ágreda

La guerra en la gente

La guerra en la gente

Resumen:

Los últimos adelantos tecnológicos y sus aplicaciones introducen cambios sustanciales en el tejido social, no solamente en el ámbito sociológico, sino también en el político y en el psicológico. Cuando la sociedad cambia, también se altera su forma de hacer la guerra. Las características intrínsecas del ciberespacio, en particular su ubicuidad y el acelerado ritmo al que evoluciona permiten ahora llevar el combate al interior de cada uno de nosotros. El mundo líquido de Baumann fluye, además, a gran velocidad y requiere de nuevas herramientas y nuevas mentalidades para su gestión.

Palabras clave:

Guerra, ciberespacio, velocidad, zona gris, sociedad, información.

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

War within the people

Abstract:

The latest technological advances and their applications introduce substantial changes in the social fabric, not only in the sociological sphere, but also in the political and psychological ones. When society changes, its way of waging war follows suit. The intrinsic characteristics of cyberspace, most relevantly its ubiquity and the accelerated pace at which it evolves, now allow for combat to be waged within each one of us. Baumann's liquid world also flows at great speed and requires new tools and new mentalities for its management.

Keywords:

War, cyberspace, speed, grey zone, society, information.

Introducción

El presente documento analiza el impacto de la tecnología digital en los conflictos modernos. Más allá de su utilización en acciones de guerra como tal, pretende ilustrar, más que redefinir, el cambio cualitativo que introducen las tecnologías asociadas a la inteligencia artificial en la sociedad[1]. La guerra y los conflictos que no alcanzan el umbral para ser considerados como tales, en tanto actos políticos, se ven enmarcados dentro de las relaciones humanas y en la forma en la que se entienden. Por lo tanto, el conocimiento del marco social será fundamental para poder prevenir, disuadir, planear y, en su caso, vencer en esos conflictos[2].

Se argumenta que la alteración del modo en que interactuamos e incluso del que entendemos nuestro propio yo, da paso a una reordenación del paradigma bélico. A pesar de todo, subyace la confrontación de voluntades y la necesidad de imponer la propia al adversario. Simplemente cambian los vectores empleados y la relación entre ellos.

> «To comprehend and cope with our environment we develop mental patterns or concepts of meaning. […] We destroy and create these patterns to permit us to both shape and be shaped by a changing environment. […] We cannot avoid this kind of activity if we intend to survive on our own terms.
>
> The activity is dialectic in nature generating both disorder and order that emerges as a changing and expanding universe of mental concepts matched to a changing and expanding universe of observed reality»[3].

[1] Sobre las implicaciones éticas asociadas al uso de la inteligencia artificial en los conflictos puede leerse RUSSELL, Stuart. «Take a stand on AI weapons», en «Robothics: Ethics of Artificial Intelligence», *Nature*, 521. 2015, pp. 415-416. Disponible en www.nature.com/news/robotics-ethics-of-artificial-intelligence-1.17611#/russell. También MOLLÁ, Irene. «Un pacto contra las armas letales autónomas», *El País*. 19 de julio de 2018. Disponible en www.elpais.com/tecnologia/2018/07/19/actualidad/1531992788_803316.html.
[2] DER DERIAN, James. *The Cyber Age Demands a New Understanding of War But We'd Better Hurry*, Zócalo Public Square/Berggruen Institute. Disponible en www.zocalopublicsquare.org/2017/03/29/cyber-age-demands-new-understanding-war-wed-better-hurry/ideas/nexus.
[3] BOYD, John R. «Destruction and creation». 3 de septiembre de 1976. *US Army Command and General Staff College.* http://www.goalsys.com/books/documents/DESTRUCTION_AND_CREATION.pdf.

El último siglo ha visto evolucionar enormemente el arte de la guerra[4]. Si bien los principios básicos se siguen manteniendo mucho más de lo que algunos quieren admitir, lo cierto es que la tecnología ha cambiado algo más que los instrumentos con los que se combate[5].

La sociedad ha mutado en las últimas décadas. Hubiera querido escribir «evolucionado», pero el proceso ha sido lo suficientemente rápido como para hablar de mutación. Las generaciones que peinamos canas hemos vivido la mayor transformación tecnológica de la historia —y lo que nos queda por experimentar—. Las posibilidades que han introducido la digitalización y los avances en las comunicaciones y los transportes han cambiado a la sociedad; y de la mano de los cambios sociales llegan los de sus modos de hacer política, incluyendo sus modos de hacer la guerra[6].

El terrorismo como forma de acción llevó la guerra del campo de batalla a la sociedad misma. Pasamos a hablar de una «guerra entre la gente»[7]. El terror necesita hacerse presente entre sus víctimas. Un muerto en el portal de casa tiene más efecto en la percepción de la amenaza que 100 en un lejano campo de batalla. Mark Zuckerberg trasladó, de algún modo, la idea a su red social creando grupos de intereses próximos. Según la cruda —aunque realista— expresión del presidente de Facebook «una ardilla que muere frente a tu casa puede ser más relevante para tus intereses ahora mismo que la gente que muere en África»[8].

Esas mismas redes sociales, pero sobre todo la información que volcamos en ellas y en el resto de nuestras actividades en Internet, han construido un mundo personalizado, individualizado. Se trata de un mundo basado en un conocimiento íntimo de cada detalle

[4] El más reciente y uno de los mejores estudios sobre la evolución reciente de la doctrina militar puede encontrarse en el blog de FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier, dentro del Grupo de Estudios de Seguridad Internacional (GESI) de la Universidad de Granada. Disponible en http://seguridadinternacional.es/?q=es/blog/1054. Consultado el 9 de febrero de 2019.
[5] GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel. «De Irak (1991) a Irak (2016): evolución del pensamiento militar contemporáneo». *Tiempo Devorado: Revista de Historia Actual*, 3. 2016, pp. 471-490. Disponible en www.raco.cat/index.php/tdevorado/article/view/320906/411392.
[6] Una de las más brillantes autoras sobre la aplicación de la tecnología a los conflictos y sus consecuencias éticas es la doctora Lydia Kostopoulos. Su blog disponible en: https://www.lkcyber.com/tech-security y otras publicaciones pueden considerarse una de las referencias fundamentales en el pensamiento militar contemporáneo.
[7] Es muy ilustrativa en este sentido la entrevista al general Sir Rupert Smith: «Interview with General Sir Rupert Smith». *International Review of the Red Cross*, volumen 88, número 864. Diciembre de 2006. Disponible en https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_864_interview_rupert_smith.pdf. Consultado el 9 de febrero de 2019.
[8] KIRKPATRICK, David. *The Facebook effect*. Simon & Schuster Ed., 2011. ISBN 978-1439102121 citando a Mark Zuckerberg.

de nuestras vidas. Las grandes plataformas y los proveedores de servicios consiguen así trazar un mapa de alta precisión de cada uno de nosotros. Y dicho mapa es el del campo de batalla de las guerras contemporáneas. Las guerras ya no se libran en el frente, ya no son entre la gente; ahora las guerras son «en la gente».

«Necesito velocidad»[9]

Del mismo modo que nuestro modo de vestir o manera de hablar condiciona la imagen que se tiene del conjunto de cada uno de nosotros, igual que un día soleado altera nuestro estado de ánimo respecto de uno gris y lluvioso, también el contexto en el que se produce la convivencia entre las personas modifica la forma de comunicarse. El mensaje, recordemos, se ve afectado por el emisor y por el receptor, pero también por el medio que se emplea. El idioma, por ejemplo, delimita y formatea el mensaje; y así nuestra forma de comunicarnos ha variado tremendamente en lo que llevamos de siglo.

El factor determinante de este cambio es, sin duda, la aceleración. No la velocidad a la que ocurren las cosas, sino la velocidad a la que varía el ritmo al que se producen los cambios. Ese tempo frenético, inhumano en el sentido que veremos más abajo, es clave para entender la sociedad, la política y la guerra actuales[10].

De hecho, a los tradicionales factores belígeros, aquellos que determinan las causas de los conflictos, tendremos que sumar, igual que en la comprensión del mundo físico, esa cuarta dimensión temporal.

La necesidad, la avaricia y las creencias —«need, greed and creed», en su ingeniosa formulación en inglés— ofrecían hasta ahora suficiente base para comprender el porqué de las guerras. El hombre se movía por la necesidad de acceder a recursos básicos para su supervivencia y la de su familia. También podía hacerlo por acrecentar su acceso a esos recursos, por pastar en los prados del otro lado del río, siempre más verdes; o podía hacerlo por defender o expandir sus valores y principios, sus creencias.

Los tres factores siguen enmarcando nuestro entendimiento de las causas de las guerras igual que el largo, ancho y alto enmarcan nuestra percepción espacial tridimensional.

[9] Top Gun, «I feel the need…the need for speed».
[10] SCHARRE, Paul. «A million mistakes a second». *Foreign Policy*. Septiembre 2018. Disponible en https://foreignpolicy.com/2018/09/12/a-million-mistakes-a-second-future-of-war/. Consultado el 9 de febrero de 2019.

Pero, en ambos casos, el tiempo en el que se producen los acontecimientos también resulta fundamental para explicar la realidad.

Mientras tanto nos hemos movido en parámetros temporales lineales, es decir, al tiempo que los acontecimientos se suceden siguiendo una velocidad más o menos constante, hemos sido capaces de percibirlos, comprenderlos y tomar decisiones al respecto. El problema aparece cuando la velocidad de los cambios, cuando la aceleración, se escapa a nuestra capacidad de adaptación[11]. Cuando se convierte, como decíamos más arriba, en inhumana. Inhumana en cuanto a que está adaptada al ritmo evolutivo de las máquinas, al dictado de la ley de Moore[12], y no al cansino pero seguro ritmo del mundo natural. Cada periodo de tiempo que transcurre incrementa más el diferencial entre nuestra capacidad de comprensión y la realidad a comprender.

De hecho, toda la revolución digital se originó precisamente con ese propósito. Inventamos los ordenadores para desequilibrar a los adversarios en su proceso de toma de decisiones[13]. Para ser más rápidos que ellos y poder reaccionar a sus ataques; para obtener una ventaja en la gestión de los arsenales nucleares. Los inocentes videojuegos que hoy aletargan a nuestros hijos fueron juegos de guerra muy reales hace apenas unas pocas décadas.

John Boyd, coronel de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos, piloto de caza y padre del diseño que dio lugar a aviones como el F-16 *Fighting Falcon* y el F-18 *Hornet*, definió el ciclo OODA para la toma de decisiones (inicialmente, para el combate aéreo durante la guerra de Corea en la que voló un F-86 *Sabre*). El ciclo está compuesto de cuatro fases

[11] LLORCA ABAD, Germán y CANO ORÓN, Lorena. «Espacio y tiempo en el siglo XXI: velocidad, instantaneidad y su repercusión en la comunicación humana». *ComHumanitas: Revista Científica de Comunicación*, 6(1). Valencia: 2015, pp. 219-233. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5896208.pdf. Consultado el 9 de febrero de 2019.

[12] La ley de Moore determina, en su versión simplificada, que la velocidad -o el número de transistores en un procesador, para ser más precisos- se dobla cada dos años aproximadamente. Eso supone un crecimiento exponencial de la velocidad. El ser humano está habituado a un crecimiento lineal, mucho menos acelerado, por lo que carece de la capacidad para mantener el ritmo evolutivo de las máquinas. Ver a este respecto «Moore's Law» en http://www.mooreslaw.org/. Consultado el 9 de febrero de 2019.

[13] Para una historia de la evolución de los ordenadores puede verse ZIMMERMANN, Kim Ann. «History of computer: a brief timeline». *LiveScience*. Septiembre de 2017. Disponible en https://www.livescience.com/20718-computer-history.html y consultado el 9 de febrero de 2019. Para una historia de la Internet: LEINER, Barry M. *et al*. «Brief history of the Internet». Internet Society 1997. Disponible en https://www.internetsociety.org/internet/history-internet/brief-history-internet/ y consultado el 9 de febrero de 2019.

que se corresponden con cada una de sus siglas: observación (o adquisición de la información), orientación (su contextualización y comprensión), decisión y acción[14].

Como explicaba su compañero Harry Hillhaker, ingeniero jefe de diseño del F-16, el factor fundamental en el ciclo de Boyd es, precisamente, el tiempo. Es decir, la velocidad de ejecución del mismo ciclo de decisión obliga al adversario a analizar —orientar— unos datos que ya han cambiado como resultado de la acción propia, o bien a interrumpir constantemente su ciclo de decisión para volver a observar y orientar los nuevos datos. El resultado son acciones erróneas basadas en datos obsoletos o la parálisis de la acción por la incapacidad para llegar a la fase de decisión[15].

Los ordenadores ayudaron a sus operadores a llevar esa velocidad de decisión a otros campos de la milicia, no ya solo al combate aéreo. Procesos muy similares tienen lugar en la empresa o en el mundo de las finanzas. En él, el *trading* algorítmico, en el que son programas los que ejecutan las órdenes de compra y venta de valores, supone ya una parte muy importante de toda la actividad bursátil[16]. Los *flash crash*[17] suponen un equivalente a la escalada bélica en un conflicto.

La velocidad es entendida como inmediatez, como la necesidad de conocer los acontecimientos al instante. Es el dar primero, por mucho que el golpe no sea certero. Velocidad para ser «retuiteado» en vez de «retuitear». Para ser *influencer* y no *follower*. Porque la primera impresión ocupa el terreno del relato y las demás tienen que luchar colina arriba para desplazarla.

Y porque además la velocidad también se entiende como obsolescencia. Velocidad en el cambio de tendencias, en la caducidad de la atención[18]. Parafraseando a Zuckerberg,

---

[14] OSINGA, F. *Science, Strategy and War*. London: Routledge 2007. ISBN 9781134197095. https://doi.org/10.4324/9780203088869.

[15] El uso de la informática plantea un nuevo problema al decisor, decidir cuándo la información de que se dispone es suficiente y hay que pasar a tomar la decisión. El caudal inacabable de datos que proporcionan las redes puede provocar la parálisis también por infoxicación, una intoxicación de datos que apenas añaden información útil. El decisor se ve, por un lado, amparado en su duda porque puede argumentar que no dispone de toda la información y, por otro, atraído por la comodidad de la mera acumulación de conocimiento ineficiente.

[16] Una definición de en qué consiste el *trading* algorítmico puede encontrarse en https://www.investopedia.com/articles/active-trading/101014/basics-algorithmic-trading-concepts-and-examples.asp.

[17] Se trata de sobrerreacciones de los mercados por fallos en el algoritmo que gobierna los programas de compra y venta de valores. Suelen provocar subidas o bajadas incontroladas que duran apenas unos minutos antes de corregirse. Para saber más puede verse https://www.investopedia.com/terms/f/flash-crash.asp.

[18] LANHAND, Richard A. *The Economics of Attention: Stye and Substance in the Age of Information*. Chicago: The University of Chicago Press 2006.

una ardilla que se muere hoy frente a tu casa puede ser más interesante para tí que todos los muertos en carretera de hace dos años. Las noticias —y lo que no lo son y se hacen pasar por ellas[19]— nacen, influyen, se reproducen y mueren. Pero lo hacen en tiempo record. Nadie lee un desmentido a una noticia de la semana pasada porque a nadie le interesa ya esa noticia.

A nadie le interesa porque ya ha sido reemplazada una y mil veces por otras —probablemente igual de irrelevantes—.

A esa velocidad, todos tenemos la sensación de estar viviendo muy deprisa, de vivir muchos acontecimientos, cuando la realidad es que solo pasan por nosotros como fotogramas de una película que, aisladamente, no nos dicen nada.

De los 15 minutos de gloria de los que se hablaba hace unos años no quedan siquiera 15 segundos. Los últimos estudios apuntan a que el tiempo máximo que somos capaces de mantener la atención en una notica o en un discurso oscila entre los cinco y los diez segundos[20]. «Yes, we can», «America First». Lo demás tiene que ir en notas a pie de página para aquellos «frikis» que quieran saber más del tema.

La velocidad cambia el mundo. Lo hace —o eso dicen los físicos— en sentido literal cuando es lo suficientemente alta, pero también lo hace desde el punto de vista cognitivo cuando condiciona nuestro entendimiento del mismo.

Porque, admitámoslo, la realidad es irrelevante. Incluso, a veces, dolorosa, como en el famoso caso de la cueva de Platón[21]. Vivimos en un mundo de percepciones, de sombras de una realidad proyectada; y dichas percepciones cada vez son menos sensoriales, cada vez proceden menos de nuestra experiencia directa para hacerlo de las narrativas más o menos sesgadas que nos llegan desde detrás de la pantalla[22].

[19] GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel. «Falsas noticias, no noticias falsas». *Revista TELOS*, número 109. Fundación Telefónica, octubre de 2018. Disponible en https://telos.fundaciontelefonica.com/telos-109-asuntos-de-comunicacion-falsas-noticias-no-noticias-falsas/. Consultado el 5 de febrero de 2019.
[20] RICOU, Javier. «Cinco segundos de atención». *La Vanguardia*. 3 de febrero de 2019. Disponible en https://www.lavanguardia.com/vida/20190203/46177449169/capacidad-atencion-estimulos-concentracion.html. Consultado el 9 de febrero de 2019.
[21] PLATÓN. *La República*, libro VII.
[22] PAVEL, Barry y ENGELKE, Peter. «Dinamic Stability. US Strategy for a World in Transition», *Atlantic Council Strategy Paper*, 1. 2016. Disponible en www.atlanticcouncil.org/images/publications/2016-DynamicStabilityStrategyPaper_E.pdf.

«Hechos alternativos» los llamó Kellyanne Conway, consejera de Donald Trump, tras la inauguración (toma de posesión) del presidente[23]. La foto que mostraba la multitud congregada en el The National Mall frente al Capitolio ese día se comparaba en paralelo con la mucho más poblada de ocho años atrás, cuando juró su cargo el presidente Obama. A pesar de la evidencia, se seguía reclamando el derecho de cada cual a crear y creer su propia verdad sobre cuánta gente había en la plaza. Contra ello ya había advertido en su día el que fue senador demócrata Daniel Moynihan cuando afirmó que «todo el mundo tiene derecho a tener sus propias opiniones, pero no sus propios hechos».

«La verdad no es la verdad» dijo un tiempo después Rudy Giulianni en una entrevista para la CNBC[24]. Se trata de versiones de la verdad, opinables y caducas.

La velocidad nos hace, por lo tanto, consumir ávidamente relatos lo más escuetos posible, dejar que influyan en nosotros con el mínimo análisis preciso y pasar al siguiente para «estar al día» de lo que ocurre en el mundo. Cada día ingerimos cantidades claramente abusivas de frases ingeniosas diseñadas para hacernos creer que la ironía lleva asociada la verdad. Las tragamos sin masticar por eso de las prisas, sin entrar a considerar si se corresponden con hechos ciertos, pensando que no nos influyen simplemente porque se trata de una más. Pero dejan su poso en los prejuicios con que leemos la siguiente información.

Añadamos a esto nuestra tendencia a buscar relatos que justifiquen nuestros puntos de vista previos, y la tendenciosa programación de los algoritmos de redes sociales y buscadores, que nos presentan únicamente aquellos que van a resultarnos atractivos —y que nos van a mantener en su plataforma maximizando sus beneficios publicitarios—. El resultado es una «burbuja de filtros» dentro de la cual construimos una visión distorsionada del mundo en base a la cual tomamos nuestras decisiones. Para acceder al interior de la burbuja, la información tiene que atravesar los filtros de los medios por los que nos llega, y nuestros propios sesgos y apriorismos[25].

[23] La entrevista completa en la cadena de noticias NBS News está disponible en https://www.youtube.com/watch?v=VSrEEDQgFc8.
[24] Disponible en https://www.cnbc.com/video/2018/08/20/rudy-giuliani-truth-isnt-truth-trump-politics-meet-the-press.html.
[25] PARISER, E. *The filter bubble: How the New Personalized Web Is Changing What We Read and How We Think*. Nueva York: The Penguin Pres, 2011. ISBN: 978-1-101-51512-9.

Para lanzar una noticia falsa y que esta confunda a una población durante un tiempo o de forma indefinida no necesitábamos Internet. Eso ha ocurrido desde siempre, pero para generar este círculo vicioso de apariencia virtuosa que gira a toda velocidad distorsionando la realidad, para eso sí necesitábamos un medio tan ágil y absorbente como son las redes informáticas[26]. El más poderoso instrumento de democratización y de cooperación del que jamás hayamos dispuesto ha sido cooptado para llevarnos al mundo que Orwell y Huxley[27] imaginaron tres cuartos de siglo atrás[28].

Ni siquiera estas redes informáticas tendrían el poder de la ubicuidad si no fuera por la movilidad que les proporcionan los teléfonos inteligentes; y es que lo queremos todo y lo queremos ahora.

Igual que cuando oímos hablar de miles de millones de dólares, estamos perdidos en la magnitud del ciberespacio y en la velocidad a la que discurren en él los acontecimientos. No valoramos adecuadamente la diferencia entre conocer todos los datos de un aspecto de nuestras vidas y la capacidad para integrar esos mismos datos para todas nuestras facetas. Somos transparentes y no escondemos secretos para estas plataformas.

Desconocemos, por lo tanto, a nuestro enemigo y nos movemos a tientas por lo que creemos que es el campo de batalla. Lo que es peor, nuestro enemigo nos conoce mejor que nosotros mismos, es esta la receta para el desastre según Sun-Tzu. Seguimos jugando con unas reglas obsoletas que, en el mejor de los casos, nos pueden llevar de victoria en victoria hasta la derrota final[29].

[26] En 2012, el Ejército británico trabajaba precisamente con el proceso *Agile Warrior* (guerrero ágil) en su redefinición del carácter de los conflictos. «Agile Warrior And The Future Of The British Army». *Think Defence*. Marzo de 2012. Disponible en https://www.thinkdefence.co.uk/2012/03/agile-warrior-and-the-future-of-the-british-army/.

[27] HUXLEY, Aldous. *Un mundo feliz*. Debolsillo, octubre de 2013 (a la edición en español). ISBN 978-8497594257.

[28] Lt.Col. USAF PRIER, Jarred. «Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare». *Strategic Studies Quarterly*, número de invierno de 2017, pp. 51-86. Disponible en http://www.airuniversity.af.mil/Portals/10/SSQ/documents/Volume-11_Issue-4/Prier.pdf. Consultado el 9 de febrero de 2019.

[29] La frase se atribuye a Groucho Marx. También puede leerse en CORDESMAN, Anthony H. «Losing by Winning: America's Wars in Afghanistan, Iraq, and Syria». *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. 13 de agosto de 2018. Disponible en www.csis.org/analysis/losing-winning-americas-wars-afghanistan-iraq-and-syria.

Las operaciones basadas en afectos[30]

El mismo Boyd del ciclo OODA dividía la guerra en tres elementos distintos: la guerra física, la guerra mental y la guerra moral.

En el primero, priman los elementos que hoy tendemos a llamar cinéticos, aquellos que causan un efecto físico sobre el oponente. En el mental, es la percepción de la realidad lo que se ve afectado; la información y la desinformación; la distorsión de la verdad[31]. En el tercero y último se ataca la voluntad misma del adversario.

Realmente, esta división no es original del estratega estadounidense. La realidad de la guerra siempre ha consistido en la imposición de la voluntad propia sobre la del rival. Los métodos para hacerlo pueden haber variado en cuanto a la ponderación que tienen en cada época, pero también se han mantenido constantes en cuanto a su presencia. El mismo Sun-Tzu, al que mencionábamos más arriba, abogaba por el engaño y el disimulo como estrategias necesarias para alcanzar la victoria de la forma menos onerosa[32].

El disimulo, la ocultación y la decepción siempre han formado parte de la paleta de colores de los grandes generales. El concepto de «zona gris», tan en boga en la doctrina contemporánea, tampoco es algo nuevo. Siempre ha existido una amplia paleta de tonos de gris en los conflictos[33]; y, desde luego, las armas cinéticas han constituido a lo largo de la historia el modo más común de dirimir las contiendas.

La diferencia fundamental que se produce en los últimos años es el orden que sigue el ciclo de utilización de estos métodos. Normalmente, la guerra mental preparaba el terreno para la física, de modo que fuera esta última la que ejerciese los efectos morales

[30] GÓMEZ DE ÁGREDA, Á. «Vencer convenciendo o, si es preciso, combatiendo». *Revista TELOS*. Fundación Telefónica, enero de 2018. Disponible en https://telos.fundaciontelefonica.com/una-nueva-doctrina-para-la-guerra-del-siglo-xxi-vencer-convenciendo-o-si-es-preciso-combatiendo/ y consultado el 9 de febrero de 2019.

[31] Podríamos entrar aquí en la utilización de carácter personal, particular, como arma. Para ampliar ese campo puede leerse GREENBERGER, Michael. «What Happens When Personal Information Gets Weaponized». *Zócalo Public Square/Berggruen Institute*. 29 de marzo de 2017. Disponible en www.zocalopublicsquare.org/2017/03/29/when-personal-information-gets-weaponized/ideas/nexus y www.berggruen.org/ideas/articles/what-happens-when-personal-information-gets-weaponized.

[32] Ver TUBAU, Daniel. *El arte del engaño*. Ariel 2018. ISBN 978-8434427815.

[33] JORDÁN, Javier. *El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo*. GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional), Universidad de Granada, diciembre de 2018. Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/el-conflicto-internacional-en-la-zona-gris-una-propuesta-te%C3%B3rica-desde-la-perspectiva-del. Consultado el 10 de febrero de 2019.

sobre lo que quedase del enemigo para que subordinase su voluntad a la nuestra. El fin era la destrucción de la capacidad física de resistencia del adversario.

Durante unos años, las operaciones basadas en efectos (EBO, por sus siglas en inglés) pretendieron utilizar la fuerza física para provocar efectos más allá de la destrucción material del enemigo o de sus medios. Bombardear un puente suponía imposibilitar —o al menos dificultar— el aprovisionamiento logístico de las unidades enemigas que, privadas de sustento o de munición, verían cómo su moral se debilitaría hasta la rendición o hasta minimizar su espíritu combativo durante el asalto final.

Sin embargo, el fenómeno que estamos observando en los últimos años invierte el proceso de alguna manera. Ya no se bombardea el puente para afectar a la capacidad de combate de las unidades, al menos no solo para eso. El objetivo principal es provocar una sensación de aislamiento, separar comunidades, generar servidumbres emocionales, etc. Entramos en unas operaciones basadas en afectos, en sentimientos.

La fuerza física, el elemento cinético, pasa a emplearse como uno más entre las múltiples herramientas del Estado para provocar esos afectos. Igual que el elemento militar se convierte en solo uno más de aquellos que se utilizan en un esfuerzo convergente sobre las percepciones de amigos y enemigos. El objetivo es controlar el relato, la narrativa, la forma de ver el mundo y el conflicto.

La guerra deja de tener lugar en el frente. Ni siquiera se lucha principalmente entre la gente. El objetivo pasa a ser cada una de las personas implicadas; y son muchas. Propios, extraños y terceros están implicados aquí. El público es universal, pero el relato es individualizado y fluido. Cada cual recibe la luz desde el ángulo que convenga para dar a la figura el aspecto que interpretará de la forma que nos conviene.

Es más, el relato puede ser incluso contradictorio[34]. Ruido. Generar tantas versiones del mismo que ninguna resulte creíble, o que simplemente hastíe tanto del tema al auditorio que elija ignorarlo. Después, la invasión física es un mero trámite.

[34] ZAFRA, Ignacio. «El objetivo de Putin es que los europeos pierdan la confianza en sus instituciones democráticas». *El País*. Valencia: marzo de 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/03/12/actualidad/1520854050_646398.html. Consultado el 10 de febrero de 2019.

Lo cinético, la fuerza, prepara el terreno emocional, el verdadero campo de batalla. El mundo es líquido, fluido[35], y todo fluye sin una forma definida en función del recipiente que se pretende llenar.

Esta metáfora sirve también para ilustrar el último riesgo de esta acelerada versión del conflicto. Igual que, al llenar una botella, en ocasiones se desborda el líquido al sorprendernos el ritmo al que sube el nivel según se estrecha el cuello del recipiente, también en los conflictos que se libran en un entorno digital y automatizado —o autonomizado— en extremo es fácil perder las referencias. La tensión, normalmente controlada de modo que no provoque reacciones indeseadas, escala rápidamente cuando las decisiones se toman o se basan en soluciones algorítmicas. Es muy sencillo que, cuando la botella se estrecha, el líquido se desborde.

Conclusión

Las noticias falsas, los bulos, la desinformación y el fenómeno de la posverdad que tan de moda se han puesto en los últimos años no son, en absoluto, hechos novedosos, aunque los conceptos en sí puedan ser más o menos de nuevo cuño. En el ámbito militar —aunque también en el empresarial o en el diplomático— son tácticas clásicas que ya se recogen en los primeros manuales que se conservan.

La diferencia fundamental entre la utilización actual de estas tácticas respecto de su uso tradicional tiene más que ver con el lugar que ocupan en el esquema operativo, en la línea de acción, y con el objetivo sobre el que se aplican. Todos estos cambios, además, derivan de las mutaciones que ha sufrido el tejido social y, me atrevería a decir, el personal, con la implantación de tecnologías ubicuas que permean todas las facetas de nuestras vidas.

La guerra ha cambiado de escenario. El campo de batalla actual está en las personas, se libra dentro de cada uno de nosotros y más en el mundo de las percepciones que en el de las realidades. Así mismo también ha cambiado su plano temporal. Por un lado, las guerras son ahora un fenómeno constante que, liberadas en buena parte de su letalidad, ocurren a diario en distintos grados de intensidad. Espacio y tiempo alteran a su vez la velocidad y la aceleración de los conflictos.

[35] BAUMANN, Zigmun. *Liquid Modernity*. Malden (EEUU): Polity Press 2000. ISBN 978-0-7456-2409-9.

La velocidad por sí misma se convierte en una nueva forma de amenaza. Limita nuestro umbral y acorta nuestro periodo de atención, favorece la entrada de ruido en un entorno muy rico de información y, finalmente, propicia una escalada incontrolada de la tensión provocada por la automatización de los procesos y por la desvinculación emocional respecto del resultado de las acciones.

Seguimos siendo combatientes en las guerras del siglo XXI, no solo los militares, sino todos nosotros; pero también nos hemos convertido en campo de batalla.

Ángel Gómez de Ágreda
Coronel del Ejército del Aire
Área de Análisis Geopolítico
DICOES / SEGENPOL

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

15/2019 19 de febrero de 2019

Eva Martín Ibáñez

Situaciones de emergencia consular y operaciones de evacuación de no combatientes

Situaciones de emergencia consular y operaciones de evacuación de no combatientes

Resumen:

La emergencia consular es una respuesta a las situaciones de desprotección sobrevenida de los ciudadanos nacionales en el extranjero. Algunas situaciones de emergencia consular requieren realizar operaciones de evacuación de no combatientes (NEO, por sus siglas en inglés) para trasladarlos a un lugar seguro. Factores como el aumento de viajes al extranjero y el crecimiento de desastres naturales y de origen humano potencian la exposición a riesgos en el exterior. En ocasiones, la capacidad de los Estados para proporcionar seguridad fuera del territorio soberano está viéndose cuestionada. Para afrontar esas situaciones, los gobiernos están llevando a cabo estrategias de cooperación multilateral y de reparto de cargas.

Palabras clave:

Emergencias consulares, operaciones de evacuación de no combatientes, NEO, protección consular, cooperación multilateral.

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

Consular emergency situations and launching non-combatant evacuation operations

Abstract:

A consular emergency is a response against situations of unexpected vulnerability involving national citizens abroad. Some situations of consular emergency require launching non-combatant evacuation operations (NEO) to relocate them to a safer place. Factors such as the rise of trips overseas and the growth of natural and human-made disasters are boosting exposure to risks abroad. Sometimes, State's capacity to provide security beyond sovereign territory is being challenged. With the aim of tackling those situations, governments are developing strategies of multilateral cooperation and burden sharing.

Keywords:

Consular emergencies, non-combatant evacuation operations, NEO, consular protection, multilateral cooperation.

Introducción

La globalización está cambiando la visión de los Estados sobre su capacidad de proporcionar seguridad fuera del territorio soberano. Los desplazamientos temporales y permanentes de ciudadanos fuera de sus países de origen llevan tiempo aumentando. Esto, unido al incremento de desastres naturales y de origen humano a nivel mundial, acrecienta la exposición a riesgos de los nacionales en el exterior.

Según la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, entre las funciones consulares está «prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas»[1]. Asimismo, la asistencia y protección de los ciudadanos, junto con la protección de los intereses económicos de España en el exterior, conforman uno de los objetivos de la Estrategia de Acción Exterior 2015-2018[2].

Los principales beneficiarios de la asistencia y protección consular son los españoles en el extranjero y sus familiares. Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea, los Estados miembros están igualmente obligados a prestar asistencia a los ciudadanos UE no representados en terceros países que lo soliciten y en las mismas condiciones que a sus propios nacionales.

La emergencia consular es una forma de respuesta a las situaciones de desprotección sobrevenida de los nacionales en el extranjero. Las emergencias colectivas más habituales suelen estar causadas por catástrofes naturales, atentados terroristas y accidentes aéreos y terrestres.

Algunas situaciones de emergencia consular requieren desarrollar operaciones de evacuación de no combatientes (NEO, por sus siglas en inglés) para trasladar a los nacionales a un lugar seguro. Las operaciones NEO tienen implicaciones políticas, humanitarias y militares. Se distinguen por la urgencia y por un alto grado de interrelación diplomático y militar.

En las páginas siguientes se hace referencia a la asistencia consular como derecho individual y quiénes son los beneficiarios. Después se explica en qué consisten las situaciones de emergencia consular y cuáles son las características de las operaciones NEO. Finalmente, se mencionan varias estrategias de cooperación multilateral y de reparto de cargas para afrontar las situaciones de emergencia consular y las operaciones NEO derivadas.

[1] Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963, art. 5 e).
[2] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Acción Exterior 2015-2018*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero 2015, p. 46.

La asistencia consular como derecho individual

Los Estados pueden apoyar a sus nacionales en dificultades en el extranjero mediante la protección y asistencia consular y la protección diplomática. La asistencia consular se ejerce por el Estado de forma preventiva para evitar que un nacional sea sometido a actos injustos. Por su parte, la protección diplomática es esencialmente reparadora, para remediar un acto injusto que ya ha sido cometido; nada tiene que ver con la protección de los diplomáticos[3].

La asistencia consular es un derecho cuyo titular es el individuo. El derecho a solicitar asistencia consular no es sinónimo de derecho a obtener asistencia. Significa que el país anfitrión no puede negar el acceso del nacional a los funcionarios de su gobierno.

En cambio, la protección diplomática es una prerrogativa del Estado. Su ejercicio es puramente discrecional, excepto que exista una legislación interna que obligue al Estado a proteger a sus nacionales en el extranjero[4].

En este sentido, la postura de España expresada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2000 apunta que la protección diplomática debería seguir estando conceptualizada como un derecho en lugar de un deber del Estado. Aunque ese derecho esté derivado de una violación previa por otro Estado de los derechos o intereses de individuos, debería mantenerse esa distinción entre el derecho del Estado y el derecho del individuo. Incluso aquellos Estados que, en su legislación interna, conceden a sus nacionales el derecho a la protección diplomática, se reservan el derecho cuando están involucrados intereses vitales del Estado. Las legislaciones internas que proporcionan compensaciones a individuos en tales casos no están en contradicción con la naturaleza discrecional del derecho del Estado a ejercer la protección diplomática a nivel internacional[5].

Respecto al uso de la fuerza para proteger a los nacionales cuando están amenazados por disturbios internos o por un conflicto armado, la postura legal suele ser permisiva con un alcance exacto debatible, pero no está prohibida[6]. En las últimas décadas, existe una

[3] RAINA, H. «The forcible protection of nationals and non-combatant evacuation operations». *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*. 8 enero 2019, pp. 4-5. DOI: 10.1080/09733159.2019.1565440.
[4] RAINA, *op. cit.*, pp. 5-6.
[5] UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). Fifty-fifth session, Sixth Committee, Summary record of the 19th meeting, Agenda item 159: Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session (continued), A/C.6/55/SR.19, 13 noviembre 2000, p. 2.
[6] RAINA, *op. cit.*, pp. 7-8.

tendencia a tolerar tales intervenciones, siempre que estén limitadas a la evacuación real de los nacionales —y también de otros extranjeros— y que el recurso al uso de la fuerza está explícitamente ligado a los fines de evacuación[7].

El despliegue exterior de la fuerza para evacuar españoles en el extranjero está regulado legalmente. Entre las misiones de las Fuerzas Armadas españolas figuran las «de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses»[8].

En los acuerdos para el despliegue exterior de la fuerza participan varios actores. El secretario general de Política de Defensa «coordina con el JEMAD y con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación aspectos de la posible participación en misiones en el exterior, tanto a nivel nacional como internacional, para la cobertura legal necesaria de la fuerza que pudiera ser desplegada»[9].

Beneficiarios de la asistencia y protección consular

Los beneficiarios de la asistencia y protección consular engloban a los españoles en el extranjero y a sus familiares. Son españoles en el extranjero los que residen en el exterior desde hace años; quienes han adquirido recientemente la nacionalidad española; los que se trasladan al exterior como consecuencia de la internacionalización de la economía española o en busca de nuevas oportunidades laborales; y los millones de españoles que viajan al extranjero cada año como turistas o en estancias de corta duración[10].

A esto hay que añadir la protección consular de ciudadanos UE no representados en terceros países. La base legal está en los artículos 20[11] y 23[12] del Tratado de

[7] RUYS, T. *«Armed Attack» and Article 51 of the UN Charter: Evolutions In customary Law and practice*. Cambridge: Cambridge University Press 2010, pp. 244-245.
[8] Ley Orgánica 05/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, art. 15.4.
[9] MINISTERIO DE DEFENSA. *Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A) Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*. 2018, p. 35.
[10] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Acción Exterior 2015-2018*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, febrero 2015, pp. 72-73.
[11] Art. 20 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): «1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.
2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen […] el derecho: […] c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado».
[12] Art. 23 TFUE: «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de

Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el artículo 46[13] de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El desarrollo normativo se detalla en la Directiva 2015/637[14], parcialmente transpuesta en 2018[15] mediante una modificación de la Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

Un ciudadano no representado es todo aquel que tenga la nacionalidad de un Estado miembro que no esté representado en un tercer país, definido como «la carencia de embajada o consulado establecidos con carácter permanente, o de embajada, consulado o cónsul honorario en dicho país que esté en disposición de proporcionar protección consular de manera efectiva en un caso determinado»[16].

Se reconoce igualmente esa protección a los familiares de los ciudadanos UE no representados que no sean ellos mismos ciudadanos de la Unión «en la misma medida y bajo las mismas condiciones que se les proporcionaría a los familiares de los ciudadanos del Estado miembro que preste asistencia, que no fueran a su vez ciudadanos de la Unión, de conformidad con su derecho o sus prácticas nacionales»[17].

Según la Comisión Europea, en 2020 habrá alrededor de 10 millones de ciudadanos UE que viajen o residan fuera de la UE en países donde su país no tiene embajada ni consulado, frente a 7 millones en 2015. En 2015, más de 30 millones de ciudadanos UE residen permanente fuera de la Unión y una sexta parte de los ciudadanos de la Unión pasan sus vacaciones fuera de la UE[18].

dicho Estado. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias y entablarán las negociaciones internacionales requeridas para garantizar dicha protección».

[13] Art. 46 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000: «Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado».

[14] Directiva (UE) 2015/637 del Consejo, de 20 de abril de 2015, sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE.

[15] La Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado se modifica por la Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación.

[16] Artículos 4 y 6 Directiva (UE) 2015/637.

[17] Art. 5 Directiva (UE) 2015/637.

[18] EUROPEAN COMMISSION. «EU consular protection rules: better protection for European citizens abroad». 20 abril 2015. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4803_en.htm Fecha de consulta: 07/02/2019.

Para algunos autores[19], la protección de ciudadanos UE no representados no sería protección diplomática, ni tampoco protección consular en sentido estricto, sino más bien un supuesto de protección por afinidad[20].

Situaciones de emergencia consular

Unos 2,5 millones de españoles residen habitualmente en el extranjero y otros 15 millones de españoles se desplazan cada año al extranjero[21].

Una emergencia consular es «una primera respuesta consular a una situación de desprotección sobrevenida en el extranjero. Incluye el apoyo a familiares y allegados, en su caso, de los españoles afectados»[22].

Se pueden producir emergencias colectivas o individuales. Las emergencias colectivas más comunes suelen suceder por atentados terroristas, desastres naturales, siniestros y accidentes aéreos y terrestres. Las emergencias individuales más frecuentes son las de convertirse en víctima de un delito, fallecimiento, accidente o enfermedades graves, desapariciones, secuestros, detención y retenciones en frontera[23].

En 2017 se atendieron más de 21.000 casos[24] de emergencias colectivas e individuales, con un elevado crecimiento respecto a 2016, cuando sucedieron algo más de 200 casos[25]. Anteriormente, en 2015, se registraron 397 casos[26]. Esas cifras solo incluyen las situaciones de emergencias atendidas por la Unidad de Emergencias Consular, pero no las gestionadas directamente por las embajadas y los consulados a través de sus servicios de emergencias.

---

[19] CRESPO NAVARRO, E. «La protección por afinidad de los ciudadanos de la Unión Europea no representados en terceros países». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 55. 2016, p. 1063.
[20] Protección por afinidad: aquella ejercida por «los sujetos de derecho internacional respecto de las personas, con independencia de su nacionalidad, movidos en parte por consideraciones humanitarias, pero también por la existencia de algún tipo de vinculación especial distinta de la nacionalidad […] sirve de base para otorgar al particular una protección muy similar a la protección y asistencia consular tradicionalmente reservadas a los nacionales». CRESPO. 2016, p. 1024.
[21] SANMARTÍN, O. R. «Seis españolas víctimas de violencia de género fueron repatriadas durante 2017 con sus seis hijos». *El Mundo*. 15/01/2018. Disponible en https://www.elmundo.es/espana/2018/01/15/5a5ca42bca4741b5228b464e.html. Fecha de consulta 26/01/2019.
[22] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Balance Actividad Consular 2017: Al servicio de los españoles en el exterior*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación 2018, p. 8.
[23] GOBIERNO DE ESPAÑA. 2018, *op. cit.*, p. 8.
[24] Ibídem, p. 8.
[25] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2016*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. junio 2017, p. 79.
[26] GOBIERNO DE ESPAÑA. *Informe anual de aplicación de la Estrategia de Acción Exterior 2015.* Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. mayo 2016, p. 72.

Las misiones diplomáticas suelen elaborar planes de contingencia de evacuación relativos al área de su competencia. En nuestro país, cada año se revisa el plan de contingencia de las embajadas españolas tras un análisis de riesgos. Esos planes incorporan previsiones y pautas de actuación para grandes crisis y catástrofes. Eso se completa mediante la cooperación con las embajadas de otros miembros de la UE que resulta en la elaboración conjunta de un marco de actuación[27].

La normativa española señala que, cuando, por causa de conflicto civil o militar o de catástrofe natural, el «Ministerio de Asuntos Exteriores considere que se dan en un país o zona geográfica las condiciones que aconsejan la especial protección o la salida de dicho país o zona de los españoles que allí se encuentran, lo pondrá en conocimiento de las oficinas consulares o secciones consulares de las embajadas correspondientes, que se encargarán de transmitir a los nacionales la recomendación del Ministerio […]. En estas circunstancias y cuando un español decida seguir esta recomendación, la autoridad competente podrá autorizar que se concedan las ayudas necesarias para facilitar la protección necesaria, la salida o evacuación, bien a España o bien a un tercer país, dependiendo de las circunstancias concretas de la situación que justifica la evacuación»[28].

[27] GOBIERNO DE ESPAÑA. 2018, *op. cit.*, p. 10.
[28] Art. 6 Orden AEX/1059/2002, de 25 de abril, de bases reguladoras de las ayudas de protección y asistencia consulares en el extranjero.

Principales situaciones de emergencia consular en 2017, 2016 y 2015	
2017	Huracán Irma en Saint-Martin[29]. Atentados terroristas en Londres, Mánchester Arena, Estocolmo, París, Roma y Turquía. Terremotos en México. Accidentes de carretera en India y Namibia. Erupción de volcán en Bali.
2016	Terremoto en Nueva Zelanda. Terremoto en Italia Huracán Matthew. Atentados en Malasia, Múnich y Orlando (EE. UU.). Nuevo brote de ébola.
2015	Ataque terrorista en Museo del Bardo de Túnez. Accidente del vuelo Germanwings. Atentados de París. Terremoto en Nepal[30].

Tabla 1. Principales situaciones de emergencia consular en 2017, 2016 y 2015
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Gobierno de España

España cuenta con 181 oficinas consulares, entre consulados y secciones consulares en embajadas[31], que forman parte del Servicio Exterior del Estado[32]. Dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC) dedicada a las situaciones de emergencia consular destacan dos órganos: la Unidad de Emergencia Consular y el grupo de emergencia consular.

[29] Evacuación en avión militar de 30 personas españolas y de otras nacionalidades no UE.
[30] Evacuaciones por avión militar de un centenar de españoles; 564 afectados.
[31] GOBIERNO DE ESPAÑA. 2018, *op. cit.*, p. 2.
[32] El Servicio Exterior del Estado se rige en todo lo concerniente a su composición, organización, funciones, integración y personal por la Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado y su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 80 Ley 40/2015).

La Unidad de Emergencia Consular (UEC) es la división encargada de coordinar y seguir las actuaciones de protección y asistencia consular del MAEC en situaciones de emergencia. La UEC depende de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares. Esta Dirección General tiene entre sus competencias la «gestión de emergencias y situaciones de crisis que afectan a los españoles en el exterior»[33].

La UEC desempeña funciones de prevención de posibles incidentes mediante la tramitación de las recomendaciones de viaje y la gestión del registro de viajeros. Aparte, realiza labores de planeamiento de respuesta a crisis graves, elaborando los planes de concentración de las misiones diplomáticas y supervisando los inventarios de materiales de emergencia[34].

A través de la sala de crisis, la UEC se ocupa de gestionar las grandes emergencias consulares y humanitarias como «accidentes aéreos, terrestres o cualquier tipo de desastres naturales que asimismo afecten o puedan afectar a los españoles en el exterior en estrecho contacto con el resto de la Administración»[35].

Por otro lado, el grupo de emergencia consular está dedicado a garantizar la asistencia y protección de los ciudadanos españoles en el exterior. Integra un representante de la Secretaría de Estado de Comunicación y está presidido por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación. Se crea en el seno del Consejo de Política Exterior cuando se produce una situación de crisis bélica o de seguridad, desastre natural, emergencia sanitaria o alimentaria o de cualquier otra índole que requiera la coordinación de distintos órganos y organismos de la Administración General del Estado. Dicho grupo de emergencia se constituye cuando la situación no esté siendo gestionada por cualquier otro grupo o comisión con competencias específicas en la materia[36].

[33] Real Decreto 1271/2018, de 11 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y por el que se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, art. 21.
[34] GOBIERNO DE ESPAÑA. Mayo 2016, *op. cit.*, pp. 68 y 72.
[35] Ibídem, p. 68.
[36] Art. 40 Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.

Operaciones de evacuación de no combatientes (NEO)

Ciertas situaciones de emergencia consular requieren trasladar ciudadanos nacionales que están en un país extranjero. Para conseguirlo, se diseñan las denominadas operaciones de evacuación de no combatientes o *Non-combatant Evacuation Operations (NEO).*

La OTAN ofrece una definición en el NATO Standard AJP-3.4.2 EDITION A de 2013[37]: Una operación NEO es aquella dirigida a trasladar a los no combatientes designados que estén amenazados en un país extranjero sin un lugar seguro. Ese traslado puede ser temporal o permanente, y un lugar seguro puede estar situado en el mismo país[38].

El concepto de NEO está circunscrito al derecho de un Estado de usar la fuerza para proteger a sus nacionales en el extranjero. Es una práctica ampliamente aceptada internacionalmente[39].

En último término, las operaciones NEO son responsabilidad nacional, aunque pueden ser unilaterales o multilaterales; además de tener implicaciones políticas, humanitarias y militares. Generalmente suponen la inserción rápida de la fuerza, la ocupación temporal y el mantenimiento de posiciones clave, como centros de control de evacuación, puntos de concentración y lugares de embarque, y la retirada tras completar la evacuación[40].

Entre las principales características de las operaciones NEO destaca el alto grado de interrelación diplomático y militar. Las misiones diplomáticas son responsables de preparar los planes de evacuación para sus nacionales en el extranjero y de asegurar la protección de los evacuados. Las autoridades militares pueden asesorar a las misiones diplomáticas en la preparación e implantación de los planes de evacuación, pero solo son responsables de los aspectos militares[41].

La urgencia es otra nota distintiva. Las situaciones de emergencia pueden evolucionar rápidamente y las operaciones NEO deben ejecutarse ágilmente para ser efectivas. Por otro lado, debido a la naturaleza eminentemente política de las NEO, el mando y control

[37] Entre los acuerdos de normalización OTAN (STANAG) implantados por España se encuentra el STANAG 2514 ED.2, que incluye NATO Standard AJP-3.4.2, Allied Joint Doctrine for Non-Combatant Evacuation Operations, Edition A Version 1». Mayo 2013.
[38] NATO. 2013, *op. cit.*, p. 1-1.
[39] THOMSON, A. W. R. «Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation». *Washington University Global Studies Law Review*, 11(3). 2012, p. 667.
[40] NATO. 2013, *op. cit.*, p. 1-1.
[41] Ibídem, pp. 1-2 – 1-3.

generalmente está situado al más alto nivel. La misión diplomática suele estar activamente involucrada en las operaciones y retener alguna forma de control sobre la evacuación de los nacionales[42].

A nivel operativo, las operaciones NEO suelen desarrollarse en cuatro fases: preparatoria, preliminar, evacuación, y retirada. Pueden ser secuenciales, pero también solaparse. Las actividades principales de cada fase están resumidas en la tabla 2.

Fases de las operaciones de evacuación de no combatientes (NEO)	
Preparatoria	Incluye recopilar información militar, investigar en las bases de datos de lecciones aprendidas, reevaluar la disponibilidad de las misiones diplomáticas y los planes de contingencia militar, y otras tareas administrativas.
Preliminar	Destinada a identificar y asegurar las bases temporales para lanzar las fuerzas de evacuación antes de introducirlas en el país anfitrión y los puntos de evacuación, así como ayudar a establecer el centro de control de evacuación. Si la NEO se produce en un entorno hostil, pueden requerirse operaciones de entrada por la fuerza.
Evacuación	Su objeto es la evacuación rápida y segura de las personas designadas facilitada por un ágil despliegue y retirada de fuerzas militares. Abarca tareas como asegurar puntos vitales en las rutas de evacuación, apoyar a los centros de recepción y al centro de control de evacuación, o proporcionar protección en lugares de embarque.
Retirada	La meta final es la evacuación segura de todas las personas designadas a un lugar seguro y la retirada de la fuerza, seguida de su recuperación para otras tareas. Antes de finalizar oficialmente la operación, debe elaborarse el informe sobre la misión y las lecciones aprendidas. Las autoridades consulares deben declarar cuándo la evacuación de sus nacionales designados ha terminado.

Tabla 2. Fases de las operaciones NEO. Fuente: Elaboración propia a partir de NATO, 2013[43]

[42] Ibídem, p. 1-3.
[43] NATO. 2013, *op. cit.*, pp. 5-1 – p. 5-5.

Las operaciones NEO suelen requerir la aprobación del Estado anfitrión, lo que constituiría una «intervención por invitación». Sin embargo, cuando se ha producido una ruptura del orden público y las autoridades gubernamentales se han derrumbado, o son incapaces o reacias a proteger a los extranjeros, las NEO se pueden llevar a cabo sin consentimiento del Estado anfitrión para garantizar la seguridad de los nacionales amenazados. Para que sean legítimas, en principio deberían estar limitadas a la evacuación de los nacionales en el extranjero, seguidas de una rápida retirada. Además pueden extenderse a evacuar a otros extranjeros amenazados. Una segunda limitación mantiene que solo puede usarse la fuerza razonablemente necesaria para proteger las vidas de las personas designadas, así como las del personal involucrado en la operación. En lo posible, deberían completarse sin un solo disparo. Sin embargo, el uso de fuerza letal puede estar justificado si las personas que están esperando a ser evacuadas son atacadas[44].

El entorno operativo en el que se desenvuelven las operaciones NEO se puede definir según la oposición potencial y el riesgo tanto para los evacuados como para las fuerzas que desarrollan la operación. La OTAN distingue tres tipos: permisivo, incierto y hostil.

El permisivo está caracterizado por la ausencia de resistencia o de acción hostil que pueda interferir en la evacuación. Es común en situaciones de emergencia tras desastres naturales o disturbios civiles. El Estado anfitrión permite la evacuación e incluso puede llegar a facilitarla. A menudo, es posible emplear medios de transporte como aeronaves o embarcaciones de líneas comerciales. Los recursos militares no suelen ser necesarios para proporcionar seguridad, pero pueden hacer falta para apoyo logístico. El personal militar evalúa constantemente la situación y elabora planes para posibles contingencias, incluyendo el paso a un entorno menos permisivo[45].

El entorno incierto es aquel en el que las autoridades gubernamentales del país anfitrión carecen de control total efectivo sobre el territorio y la población en el área, o bien cuando su capacidad para proporcionar seguridad es dudosa. Eso suele suceder tras una insurrección. En esos casos la planificación debe prever la posibilidad de escalado a un entorno hostil[46].

[44] RUYS. 2010, pp. 245-246.
[45] NATO. 2013, p. 1-4.
[46] Ibídem, pp. 1-4 – 1-5.

En un entorno hostil, las personas deben ser evacuadas bajo condiciones que van, desde el desorden civil o ataques terroristas, hasta un combate a gran escala. Suelen ocurrir cuando las autoridades civiles y militares del país anfitrión han perdido el control o han dejado de funcionar. Los evacuados potenciales pueden ser objetivos directos. En esas circunstancias la planificación debe cubrir una amplia variedad de contingencias. Aparte de las funciones habituales en las evacuaciones —embarque, transporte y asistencia médica—, puede ser necesario que la fuerza desplegada realice entradas por la fuerza, establezca perímetros defensivos, escolte convoyes, proporcione seguridad a embajadas y centros de recepción, y efectúe verificaciones sobre evacuados normalmente realizadas por personal de las misiones diplomáticas[47].

Cooperación multilateral y reparto de cargas

Las operaciones NEO de cierta magnitud, o desde lugares inconvenientes estratégicamente, pueden superar la capacidad de muchos Estados. Cada vez crecen más las expectativas de los ciudadanos sobre la seguridad absoluta, portátil y restaurada con prontitud. Además, los gobiernos han fomentado involuntariamente una sensación de obligación de salvaguardar a sus nacionales. A falta de un aumento de recursos, los gobiernos deberían limitar las expectativas antes de que las crisis demuestren que sus capacidades como proveedores de seguridad fuera del territorio soberano están restringidas[48].

Los Estados no están obligados a proporcionar seguridad en el extranjero a sus ciudadanos y cada vez más carecen de herramientas para restaurar la seguridad absoluta. La actual ambigüedad en las políticas occidentales de seguridad relacionadas con las NEO que alientan involuntariamente las expectativas carece de sentido estratégico[49].

[47] Ibídem, p. 1-4.
[48] BOND, D. «How should the State manage the contemporary expectation of non-combatant evacuation operations». *RUSI Journal*, 161(5). 2016, p. 28.
[49] Ibídem, p. 34.

Los Estados occidentales actualmente están adoptando la idea de respuestas multilaterales, debido al creciente aumento de personas designadas para ser evacuadas y al propio reconocimiento de que sus capacidades no son ilimitadas[50].

Un ejemplo de reparto de cargas es el *NEO Coordination Group (NCG),* grupo informal del que España forma parte. El NCG, creado en el año 2000, se reúne dos veces al año para tratar el desarrollo doctrinal y la planificación operativa de todos los aspectos de las operaciones de evacuación en el mundo. Tiene carácter militar, pero existe una fuerte implicación consular de todos los países representados[51]. La mayoría de los miembros del NCG pertenecen a la OTAN o a la UE[52].

En el ámbito europeo, cabe mencionar el mecanismo europeo de protección civil (EUCPM)[53]. Este mecanismo puede utilizarse para proporcionar «apoyo de protección civil a la asistencia consular para los ciudadanos de la Unión en catástrofes en terceros países en caso de que lo soliciten las autoridades consulares de los Estados miembros afectados». Cubre la ayuda para la preparación o en respuesta inmediata a desastres —naturales o de origen humano— en Europa y en el mundo[54]. Desde 2001, el EUCPM se ha activado más de 300 veces, dentro y fuera de la UE[55]. De hecho, se ha usado en varias ocasiones para ayudar a coordinar y cofinanciar los costes de transporte en operaciones de evacuación[56].

Otra estrategia de reparto de cargas está relacionada con el reembolso de los gastos por asistencia en situaciones de emergencia consular. La legislación española establece que cuando el Gobierno «decida intervenir en operaciones de asistencia en el extranjero, que comporten la utilización de recursos presupuestarios del Estado, podrá exigir el

[50] Ibídem. p. 33.
[51] SUTHERLAND, C. «Operation Deference: The multinational NEO Evacuation Coordination Cell Concept». *RUSI Journal*, 157(3). 2012, p. 16.
[52] Actualmente, los miembros del NGG son Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Canadá, Chipre, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Noruega y Reino Unido; tienen estatus de observadores Suecia y el Servicio Exterior de la UE. Fuente: GRÄFE, F. «Evakuierungsoperationen im Rahmen des nationalen Krisenmanagements». 05/02/2018, p. 26. Disponible en https://gsp-sipo.de/html/Evakuierungsoperationen.pdf. Fecha de consulta: 24/01/2019.
[53] Los participantes en el mecanismo europeo de protección civil son todos los Estados miembros de la UE, Islandia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía.
[54] Art. 16.7 Decisión 1313/2012/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativa a un mecanismo de protección civil de la Unión.
[55] EUROPEAN COMMISSION. *European Disaster Risk Management. ECHO Factsheet*. Enero 2018.
[56] Por ejemplo, Hungría evacuó por avión a 29 rumanos, 27 húngaros, 20 búlgaros, 8 alemanes, 6 checos y 6 personas de otras nacionalidades desde Trípoli (Libia) en 2011. Fuente: EUROPEAN COMMISSION. *EU to reinforce citizens' rights to consular protection and assistance in third countries.* 23 marzo 2011. Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-355_en.htm. Fecha de consulta: 07/02/2019.

reembolso de la totalidad o parte de los mismos a quienes se hayan expuesto voluntariamente a riesgos sobre los que el Ministerio […] informa en sus recomendaciones de viaje»[57].

La gestión de las recomendaciones de viaje oficiales es un elemento crucial de política consular[58]. Algunos gobiernos, como el español, fomentan mensajes específicamente diseñados para reducir la ambigüedad y posibles reclamaciones.

Las recomendaciones de viaje[59] en el sitio web del MAEC recogen diversas advertencias: «cualquier decisión relativa a viajar, permanecer o abandonar un país corresponde, exclusivamente, al ciudadano» y «el viaje se realiza siempre por cuenta y riesgo del viajero». Por eso, se aconseja la contratación de un seguro de viaje que cubra los gastos que pudieran ocasionarse.

El registro de viajeros[60] del MAEC, de inscripción voluntaria, sigue esa misma línea de exención de responsabilidad por parte del Estado: «en todo caso, el viajero seguirá siendo responsable de actuar con la mayor diligencia posible para evitar situaciones de riesgo».

El reembolso de gastos también es aplicable a los ciudadanos UE no representados en terceros países que reciban asistencia consular por parte de España, en las mismas condiciones que un ciudadano español[61]. Ahora bien, la solidaridad y la cooperación mutua son de doble vía. Por un lado, el Estado español podrá solicitar el reembolso de los gastos ocasionados por toda la ayuda prestada a un ciudadano de la UE no representado y, en su caso, a sus familiares no ciudadanos de la Unión que lo acompañen. Por otro, se atenderán igualmente las solicitudes de reembolso de los gastos ocasionados por toda la ayuda prestada a españoles y, en su caso, a sus familiares no ciudadanos de la Unión que lo acompañen. El importe total de los gastos es proporcional y se divide entre el número de ciudadanos asistidos[62].

[57] Art. 40.3 Ley 2/2014, de la Acción y el Servicio Exterior del Estado.
[58] BOND, p. 32.
[59] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Recomendaciones de Viaje». Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiViajasAlExtranjero/Paginas/RecomendacionesDeViaje.aspx. Fecha de la consulta: 10/02/2019.
[60] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. «Registro de Viajeros». Disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiViajasAlExtranjero/Paginas/InscribeteEnElRegistroDeViajeros.aspx. Fecha de consulta: 10/02/2019.
[61] D. A. 19.ª 1. Ley 2/2014, de Acción y del Servicio Exterior del Estado.
[62] D. A. 19.ª 3. Ley 2/2014.

En realidad, muchos gobiernos pueden cobrar por prestar servicios consulares, pero en la práctica no siempre lo hacen, porque suele considerarse una medida políticamente impopular[63].

Conclusiones

Los efectos de la globalización también están haciéndose notar en la función de los Estados para proporcionar seguridad a sus ciudadanos fuera de su territorio. Factores como el aumento de desplazamientos temporales y permanentes al extranjero y el crecimiento de desastres naturales y de origen humano están alterando la configuración de la asistencia y la protección a los nacionales en el exterior.

Las situaciones de emergencia consular se multiplican a la vez que se agrandan las expectativas de los ciudadanos sobre la seguridad transfronteriza. Así, los Estados están viéndose abocados a reforzar los mecanismos de respuesta ante emergencias consulares en un contexto de recursos restringidos.

Atentados terroristas, catástrofes naturales y accidentes aéreos y terrestres son las emergencias colectivas más comunes que afectan a los españoles en el exterior. Ciertas situaciones de emergencia consular pueden requerir el desarrollo de operaciones NEO, que implican el despliegue exterior de la fuerza para evacuar nacionales en el extranjero, cuando las circunstancias de inestabilidad en un país ponen en grave riesgo su vida o sus intereses. En dichas operaciones existe una fuerte interconexión entre autoridades diplomáticas y militares. Las misiones diplomáticas suelen participar activamente en las NEO y retener un cierto control sobre la evacuación de las personas designadas. Algunas operaciones NEO, debido a la magnitud de afectados o a que deben ejecutarse en lugares poco convenientes estratégicamente, suponen un gran desafío para muchos gobiernos.

El incremento de los potenciales beneficiarios, junto al propio reconocimiento de que sus capacidades son limitadas, está llevando a los Estados a recurrir a soluciones multilaterales y otras medidas de reparto de cargas. Entre ellas se encuentran las operaciones conjuntas en el seno de la OTAN, el *NEO Coordination Group* y el mecanismo europeo de protección civil. A esto hay que sumar legislaciones, como la

[63] BOND, 2016, p. 32.

española, que establecen la posibilidad de exigir el reembolso de gastos ocasionados en situaciones de emergencia consular por recibir asistencia en el extranjero.

Todas esas medidas podrían completarse con otras actuaciones; como, por ejemplo, rebajar las expectativas de los ciudadanos sobre la provisión perpetua de seguridad absoluta en el exterior por parte de su Estado de origen, mediante una política de comunicación clara que evite discursos ambiguos. Asimismo, se podrían potenciar los mecanismos de cooperación multilateral a nivel europeo e internacional, de manera que se maximicen las sinergias durante el desarrollo de las operaciones de evacuación. Igualmente cabe destacar la conveniencia de fomentar activamente la prevención de crisis y situaciones de emergencia para reducir la exposición a riesgos durante las estancias en el extranjero.

Eva Martín Ibáñez
Doctora por la Universidad Complutense de Madrid

**Agradecimientos a Ángel Gómez de Ágreda por sus acertados comentarios sobre la versión preliminar de este artículo.*

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

16/2019 21 de febrero de 2019

Carlos Echeverría Jesús *

La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb

La vigencia del terrorismo yihadista en el Magreb

Resumen:

La reciente condena a cadena perpetua de siete yihadistas implicados en los atentados que Túnez sufrió en dos cruentos atentados realizados en la primavera y el verano de 2015, el asesinato de dos turistas nórdicas en Marruecos el pasado diciembre, la perduración de la violencia –incluida la terrorista– en Libia, el goteo incesante de detenciones y de rendiciones de terroristas en Argelia y el lanzamiento de una explícita amenaza terrorista contra Mauritania obliga a realizar, en términos de actualidad, una panorámica del estado de la cuestión de la amenaza yihadista en nuestra subregión vecina del Magreb.

Palabras clave:

Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI), Brigada Central de Investigación Judicial (BCIJ), Ejército Nacional Libio (LNA), Estado Islámico (EI); Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS), Gobierno del Acuerdo Nacional (GAN), Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL), Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

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

The validity of Jihadist terrorism in Maghreb

Abstract:

The recent trial in Tunisia against a number of people involved in two of the bloodiest Jihadist attacks suffered by this country in Spring and Summer 2015; the assassination by Jihadists of two Scandinavian tourists in Morocco last December; the permanent violence executed, among other actors, by Jihadist groups in the context of the Libyan chaos; the impressive figures of arrested and surrounded Jihadists in Algeria; and the direct threat launched by Jihadist terrorists against Mauritania, oblige us to analyze how this threat is affecting the Maghreb sub-region.

Keywords:

Al Qaida in the Lands of Islamic Maghreb (AQIM), Central Brigade of Judicial Investigation (BCIJ), Islamic State (IS), Islamic State in the Grand Sahara (ISGS), Government of National Accord (GNA), Libyan Islamic Combatant Group (LICG), Libyan National Army (LNA), North Atlantic Treaty Organization (NATO), Salafist Group for Preaching and Combat (SGPC).

Introducción

Los cinco Estados del Magreb (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) siguen siendo a día de hoy escenarios de implantación yihadista. En ellos diversos grupos y células siguen teniendo una presencia, de mayor o menor incidencia en la seguridad nacional de los Estados, pero que en todos los casos atraen la atención de las autoridades. En un escenario altamente inestable como es Libia los grupos yihadistas encuentran terreno abonado para su implantación y desarrollo, y en Marruecos, Argelia y Túnez las autoridades hacen frente a las manifestaciones de dicha amenaza desde antiguo. En Mauritania los grupos yihadistas tuvieron más visibilidad hace algunos años, pero hoy su amenaza explícita y su fuerte implantación en vecinos del Sahel Occidental obligan también a considerar seriamente su desafío.

La penetración de ideas varias que podemos agrupar en el espectro del islamismo y del yihadismo, unida a los efectos de la desestabilización de escenarios vecinos en Oriente Próximo y Medio o algunos locales como es el caso de Libia, y al regreso de «emigrados» a algunos de esos escenarios obligan a afianzar medidas preventivas y reactivas a los gobiernos de los países tratados.

Argelia

La muerte el 30 de julio de siete militares a manos de un grupo yihadista en Besi, en la difícil región de Azzaba situada en la *wilaya* (provincia) de Skikda, en un escenario donde todo parece indicar que se está reorganizando desde hace tiempo Al Qaida en las Tierras del Magreb islámico (AQMI), suponía un trágico aviso lanzado el pasado verano a la población y a las autoridades recordándoles que la amenaza supuestamente «residual» –así se la califica desde hace largos años– sigue ahí. Skikda está situada en plena 5.ª Región Militar, cuya sede es Constantina, y la muerte de tantos militares a manos de los terroristas se produjo en un enfrentamiento en el que también murieron el emir del grupo 'El Ghoraba' de AQMI, Hammoudi Amar (alias Mohammed Abu Darar), y tres de sus hombres[1].

[1] HAMDI, Zineb. «A Skikda, la difficile traque du groupe terroriste qui a tué sept militaires la semaine dernière». *Tout sur l'Algérie (TSA)-Algérie*. 4 de agosto de 2018.

Recuerda este sangriento choque que los grupos terroristas no solo se sitúan en el sur profundo, en las fronteras con el Sahel, sino que en ocasiones sigue golpeando en el norte y más aún retroalimentado con las situaciones de inestabilidad que afectan a Túnez y a Libia. La frontera argelino-tunecina es lugar de conexión entre grupos y células yihadistas, y algunas fuentes sitúan al emir de AQMI, Abdel Malek Droukdel (alias Abu Musab Abdel Aouadoud), en suelo tunecino desde donde habría lanzado su orden de ataque contra el Ejército que Hammoudi Amar y su grupo habrían llevado a cabo el pasado verano.

Por otro lado, el 20 de agosto un niño moría y cinco resultaban gravemente heridos al explotar un obús oculto cerca de una acuartelamiento militar en el pueblo de Thameziavth, en la provincia de Buira[2]. Evocadas tales acciones luctuosas también es importante afirmar que el terrorismo yihadista hoy en Argelia se ve más bien reflejado en un fluido goteo de terroristas que son detenidos o que se entregan, y de arsenales que son descubiertos por efectivos militares o policiales, generalmente en el sur profundo del país aunque con ejemplos también en otras latitudes de la geografía nacional, y todo ello mientras el Estado debe de seguir haciendo un enorme esfuerzo, sostenido en el tiempo, para asegurar unas fronteras que limitan con escenarios altamente desestabilizados, sobre todo en el sur (Sahel) y en el este (Libia)[3]. Puede así constatarse que desciende en los últimos tiempos el número de operaciones que conllevan la eliminación de terroristas y aumenta el de las que culminan con la rendición de estos, en una tendencia bien visible comparando 2017 con 2018[4]. Para ilustrar tal transición destacaremos que en un solo mes –septiembre de 2017– eran detenidas 19 personas por su colaboración con grupos terroristas y otras 6 vinculadas al atentado lanzado contra la sede de la Seguridad de Tiaret, y se intervenía abundante armamento[5]. En mayo de 2018 cinco terroristas se rendían a las autoridades con su armamento, tres de ellos en la sureña Tamanrasset y otros dos en la norteña Skikda, y ello mientras nueve bombas artesanales eran destruidas en la también norteña Tizi Uzu, capital de la Gran Cabilia[6]. El 2 de diciembre de 2018 un terrorista se rendía en Tamanrasset y el 10 de febrero de 2019

[2] FEDJKHI, Amar. «Un mort et cinq blessés dans l'explosion d' un obus à Annif (Bouira)». *El Watan (Argelia)*. 20 de agosto de 2018.
[3] «Messahel au Forum mundial de la lutte contre le terrorismo». «L' Algérie maintient un haut niveau de vigilance à ses frontières». *El Watan*. 24 de octubre de 2017.
[4] «L' armée a éliminé 8 terroristes entre le 1er septiembre et le 1er octubre». *El Watan*. 3 de octubre de 2017.
[5] Ibídem.
[6] «Reddition de 5 terroristes à Tamanrasset et Skikda». *El Watan*. 23 de mayo de 2018.

otro se rendía en In Amenas, *wilaya* donde en enero de 2013 se produjera uno de los golpes más audaces de los yihadistas con la toma del campo de gas de Tiguentourine. Ya en el presente 2019, en febrero en Adrar, cerca de la frontera con Mali, efectivos militares descubrían un importante arsenal con armas ligeras y abundante munición de guerra (13 proyectiles de mortero de 82 mm y cinco cohetes BM-21 de 122 mm, entre otras)[7]. Otro importante arsenal había sido descubierto el pasado 2 de diciembre en la zona fronteriza de Adellag, en la región de Bordj Badji Mokhtar, también en el sur del país[8].

Más allá de las acciones terroristas y la presión o coacción de los grupos armados yihadistas salafistas no hay que perder de vista, tanto en Argelia como en los demás países del Magreb, otra actividad que debemos de analizar en paralelo a la de las manifestaciones de la violencia terrorista. Nos referimos a la dinamización ideológica a través de personas, grupos y a veces vehiculándose dichos esfuerzos a través de canales de televisión –como el *Ennahar TV* en Argelia– que persiguiendo una reislamización profunda de la sociedad alimenta precondiciones para la germinación del islamismo radical[9]. El telón de fondo se alimenta también por un pulso firme mantenido entre otros actores por la Asociación de Ulemas Musulmanes Argelinos y el Ministerio de Educación que dirige la ministra Nouria Benghabrit, bloqueando la más que necesaria reforma de una educación en la que dichas corrientes pretenden mantener y alimentar una orientación claramente regresiva, que entre otras cosas prioriza a ultranza la enseñanza del árabe y la marginación de asignaturas como las Ciencias Naturales o la Física[10]. Lo mismo ocurre con la proliferación de predicadores de perfil wahabita-salafista presentes tanto en la dimensión audiovisual, destacando entre ellos Rabiie Al Madkhali, como también en algunas mezquitas del país[11]. Por otro lado, la visibilidad y la presión social de los Hermanos Musulmanes en Argelia, a través del veterano Movimiento de la Sociedad para la Paz (MSP), el antiguo Ennahda, se mostraba el pasado mes de diciembre con claridad reflejado en las declaraciones del líder del movimiento,

[7] «Reddition d'un terroriste à In Amenas, découverte d'un arsenal de guerre à la frontière algéro-malienne». *TSA*. 11 de febrero de 2019.
[8] Véanse sobre la rendición e intervención de armas del pasado diciembre «Un terroriste dépose les armes et se rend à Tamanrasset». *TSA*. 2 de diciembre de 2018 y «Des armes de guerre découvertes à Bordj Badji Mokhtar». *TSA*. 3 de diciembre de 2018.
[9] AÏT MOUHOUB, Zouheir. «Atteinte aux libertés individuelles dans les campus. L' islamisme s' empare de l' université». *El Watan*. 25 de octubre de 2017.
[10] RABIA, Said. «Quand les islamo-baathistes bloquent la réforme». *El Watan*. 19 de marzo de 2018.
[11] TLEMÇANI, Salima. «Ces algériens fans des pages religieuses saoudiennes et égyptiennes. Un 'engouement' à relativiser». *El Watan*. 20 de febrero de 2018.

Abderrezak Makri, mostrando su rechazo a la visita al país del príncipe heredero saudí Mohamed Ben Salmane[12].

Libia

Si el Estado Islámico (EI) dominó entre junio de 2015 y diciembre de 2016 la localidad costera de Sirte hasta su expulsión de la misma, hoy el grupo lejos de haber sido derrotado pulula por el país, en particular por el sur aunque golpea periódicamente en otras latitudes. Su máxima parece ser permanecer y ampliar sus frentes y ello mientras recluta miembros por doquier. A mediados de enero de 2019 fuerzas del mariscal Khalifa Haftar se implicaban en lo que era presentado como una gran operación para limpiar el sur del país de presencia de terroristas.

El 23 de febrero de 2018 el EI reivindicaba a través de su agencia *Amaq* un ataque contra efectivos de Haftar el día anterior en el este del país aunque sin especificar el número de muertos provocados, y esta era la primera reivindicación del EI de un ataque desde octubre de 2017[13]. En la primavera el Gobierno del Acuerdo Nacional (GNA) anunciaba una gran operación antiterrorista bautizada como «Tormenta Nacional»[14]. La acción de mayor impacto a lo largo de 2018 fue la lanzada con dos suicidas que dispararon y se hicieron estallar el 2 de mayo en la sede de la Alta Comisión Nacional para las Elecciones en Trípoli, en un ataque en el que el EI asesinó en el momento a 16 personas e hirió a 19[15]. De hecho este fue el peor ataque cometido en la capital desde la toma del hotel Corinthia en enero de 2015, saldado con diez muertos. Destacando otras acciones terroristas recordemos que el 23 de agosto de 2018 seis militares y un terrorista morían en un puesto de control situado en Wadi Kaam, a 65 kilómetros al este de Trípoli, en la autopista que enlaza Khoms con la capital del país. Tres individuos a quienes las autoridades consideraron miembros del EI atacaron a los militares con armas automáticas desde un vehículo, uno de ellos murió y los otros dos consiguieron huir[16]. El

[12] CHAREF, Abed. «Le conflit Frères musulmans – salafistes s' impose comme première ligne de fracture de l' Islam». *TSA*. 2 de diciembre de 2018.
[13] «Libye: l'EI revendique un attentat dans le cenre du pays». *El Watan-En bref*. 23 de febrero de 2018.
[14] ZAPTIA, Sami. «'Nation Storm' anti-terror operation monitoring terrorists' presence outside geographical area». *Libya Herald*. 18 de abril de 2018.
[15] NARCO. «The Islamic State in Libya». *North Africa Consulting Inc*. 2 de mayo de 2018 y «ISIS attack on Libya election commission kills more than a dozen». *The Guardian*. 2 de mayo de 2018.
[16] ZAPTIA, S. «Six security personnel killed in checkpoint terror attack». *Libya Herald*. 23 de agosto de 2018.

21 de octubre el EI atacaba la localidad de Al Foqha, situada en un oasis al sur de Jufra, manteniéndola bajo su control varias horas y matando en el inicio de la operación a cuatro personas e hiriendo a siete[17]. Un mes después, el 23 de noviembre, 9 policías eran asesinados y 11 secuestrados en la localidad de Tazirbu, situada 1.500 kilómetros al sur de Trípoli y 800 kilómetros al sur de Bengasi, y la acción era reivindicada por el EI a través de su agencia *Amaq*[18]. Ya en este año, el 6 de febrero un cuadro sirio del EI, Khalid Ben Walid, asesinaba en el sur de Libia, en Shargiya (Um Aranib), al oficial de policía libio Barka Wahali Al Tebawi, y en la operación de persecución del terrorista este mató aún a cuatro soldados antes de ser abatido[19].

A muestras como esta de terrorismo yihadista del EI y de otros grupos y redes se añade como desafío de seguridad en este país una violencia que es endémica desde el desmoronamiento del Estado gadafista en 2011. Muy ilustrativo es recordar cómo diversas milicias volvían a protagonizar escenas de violencia con intenso intercambio de fuego en el sur de Trípoli a partir del pasado 28 de agosto, provocando en su arranque al menos cuatro muertos y decenas de heridos, cifras que irían incrementándose en las siguientes semanas[20]. Durante ese tiempo la Misión de Naciones Unidas de Apoyo a Libia (UNSMIL) llamaba reiteradamente al fin de los enfrentamientos, interrupción que aparentemente se alcanzaba con el llamado Acuerdo de Alto el Fuego de Zawia, de 4 y 9 de septiembre, pero que enseguida era violado produciéndose un importante número de muertos y heridos en los siguientes días[21]. El problema meses después es que en enero de 2019 se volvían a encender las alarmas en Trípoli anunciándose la probable vuelta a enfrentamientos intensos entre milicias, un escenario este siempre prometedor para la perduración de la amenaza terrorista[22]. Los temores se confirmaban de hecho enseguida retomándose la violencia entre milicias el 17 de enero con seis muertos y una

[17] ZAPTIA, S. «Suspected Islamic State fighters attack central Libya town». *Reuters*. 26 de octubre de 2018. 26 de noviembre de 2018.
[18] «ISIS claim responsibility for Tazirbu attack». *Libya Herald*. 26 de noviembre de 2018.
[19] ADEL, Jamal. «Tensions rise in south as multiplicity of forces enter the power play». *Libya Herald*. 7 de febrero de 2019.
[20] «Des milices libyennes observent un cessez-le-feu». *BBC News*. 28 de agosto de 2018.
[21] ZAPTIA, S. «UN strongly condemns Libya's militia attacks on state institutions». *Libya Herald*. 20 de agosto de 2018; «UN calls for ceasefire and calm as militia clashes in south Tripoli lead to numerous deaths and injuries». *Libya Herald*. 27 de agosto de 2018; y ZAPTIA, S. «South Tripoli militia fighting deaths reach 96 with 306 injuries». *Libya Herald*. 21 de septiembre de 2018.
[22] ZAPTIA, S. «UNSMIL warns against resumption of south Tripoli militia fighting». *Libya Herald*. 16 de enero de 2019.

treintena larga de heridos[23]. Es ilustrativo evocar que el jefe de la UNSMIL, el libanés Ghasam Salame, afirmaba el pasado octubre que la violencia endémica que se vive en Libia por los choques recurrentes entre las diversas milicias es incluso peor que lo que él vivió en Líbano, en Beirut y otras localidades, durante mucho tiempo considerado como el escenario de choques intercomunitarios por excelencia[24].

El telón de fondo de estas manifestaciones de violencia recurrentes o de las acciones puntuales para eliminar cuadros o debilitar células del EI en suelo libio –operaciones generalmente ejecutadas por las autoridades libias pero también por efectivos estadounidenses– es lo más importante desde el punto de vista de nuestro análisis. Ente las operaciones de efectivos libios destaca la eliminación de dos terroristas en la emblemática localidad de Derna, que durante largo tiempo estuvo en manos del EI, el 29 de enero de 2019, y ello después de que el 8 de octubre fuera capturado en la misma Hisham Al Ashmawi, un egipcio antiguo miembro de las fuerzas especiales de dicho país y uno de los hombres más buscados por su liderazgo terrorista[25]. Por su parte fuerzas leales al mariscal Haftar habían anunciado el 2 de enero haber eliminado a Abdelmimam Al Hassnawi (alias Abu Talha Al Libi), un importante cuadro de AQMI, y ello en el marco de una vasta operación de limpieza emprendida en sur del país[26]. Así, el LNA anunciaba solemnemente el 19 de enero la eliminación de tres importantes cuadros terroristas del EI al sur de Sebha, la capital de la provincia meridional de Fezzan: el citado Abu Talha Al Libi y el miembro del EI Al Mahdi Rajab Dungo, y el yihadista egipcio Abdullah Al Dusouki[27].

Por otro lado, entre las acciones estadounidenses citadas cabe destacar entre las más recientes la que habría permitido eliminar el pasado 13 de febrero a varios miembros de AQMI cerca de Ubari, 900 kilómetros al sur de Trípoli, tal y como declaró Mohamad al Sallak, portavoz del primer ministro del GNA, Fayez al Sarraj, quien presentó esta

[23] ZAPTIA, S. «Six dead, 38 injured as South Tripoli militia fighting resumes». *Libya Herald*. 17 de enero de 2019.
[24] ZAPTIA, S. «Libya's militia problem worse than Lebanon: UNSMIL's Salame». *Libya Herald*. 8 de octubre de 2018.
[25] La operación costaba la vida a Omar Juma Al Shallali y a Mohammed Al Tashani. Véase «Two alleged terrorists killed in Derna». *Libya Herald*. 22 de enero de 2019, y ZAPTIA, S. «Wanted Egyptian jihadi captured by LNA in Derna». *Libya Herald*. 8 de octubre de 2019 y GONZÄLEZ, Ricard. «Detenido en Libia Hisham Ashmawy, uno de los yihadistas egipcios más buscados». *El País*. 9 de octubre de 2018.
[26] «Opération de Stabilisation au Sud Libyen: les troupes de Haftar abattent un chef d' Al Qaida». *El Watan*. 2 de enero de 2019.
[27] ADEL, J. «Terror suspects killed in large LNA operation in south Libya». *Libya Herald*. 19 de enero de 2019.

operación como un ejemplo de la colaboración entre las autoridades libias y las estadounidenses que permite mantener a salvo la soberanía libia[28]. Libia es importante cantera de yihadistas desde antiguo, y en lo que al EI respecta este grupo –que llevó a declarar hasta tres *wilayas* en el país magrebí (Tripolitania, Fezan y Cirenaica o Barqa)– tuvo en él un escenario ideal de implantación si tenemos en cuenta que las revueltas contra Muammar El Gadafi conllevaron la incorporación de hasta 300.000 libios al amplio número de milicias que se constituyeron en el contexto de las revueltas y de la guerra civil posterior. El fenómeno del terrorismo yihadista en Libia es puramente endógeno, pues la mayoría de los individuos que engrosaron las filas del EI en el país fueron libios fogueados en diversos grupos yihadistas surgidos o reforzados en el contexto iniciado por las revueltas[29]. Cabe recordar además que en Libia la oposición tradicional al régimen gadafista había sido islamista radical, con su epicentro en el Grupo Islámico Combatiente Libio (GICL) que fue duramente reprimido en la década de los noventa y tenía por ello una proyección y presencia más visible en la diáspora que dentro del país.

Importante es destacar que más allá de dicha cantera autóctona también acabaría siendo importante en términos de aportación foránea la llegada de combatientes tunecinos a las filas del EI en Libia, tanto de individuos que acudían para recibir entrenamiento como de los que acudían a luchar en el campo de batalla global que los yihadistas priorizan, y que implicaba quedarse en Libia o llegar desde allí a Siria. Ayudó a alimentar dicho flujo de tunecinos a suelo libio no solo la inmediatez geográfica sino también la existencia de organizaciones homónimas como era el caso de Ansar al Sharía de Túnez y de Libia (esta última con varias antenas en diversas ciudades del país).

Túnez

En 2015 se sufrió en Túnez el momento álgido de la manifestación de la amenaza yihadista en su suelo. Dos grandes atentados producidos contra objetivos turísticos, en Túnez capital y en Sousse, produjeron un total de 60 víctimas, 21 turistas y un policía en El Bardo y 38 turistas en la playa de Sousse, de ellos 30 británicos, en marzo y junio de dicho año respectivamente. Una quincena de los detenidos acusados de implicación en

[28] «Frappe américain contre al-Qaïda dans le sud de la Libye». *TSA*. 14 de febrero de 2019.
[29] STERMAN, David. «The Islamic State's Veterans: Contrasting the Cohorts with Jihadi Experience in Libya and Afghanistan». *Combating Terrorism Center at West Point (CTC) Sentinel*, Volumen 11, n.º 6, junio/julio de 2018, p. 19.

estos atentados, que reivindicó el EI, eran condenados el pasado 9 de febrero a penas que van desde la cadena perpetua para siete de los procesados hasta los entre 16 años y los 6 meses al resto. Otros 27 procesados han sido absueltos y el proceso ha durado más de un año demostrándose con ello la complejidad del mismo[30]. Recordemos que el 24 de noviembre de 2015 otro atentado yihadista cometido por un suicida segó la vida de doce miembros de la Guardia Presidencial en el centro de la capital, y que en marzo de 2016 los yihadistas tomaban durante varios días la ciudad de Ben Guerdane, próxima a la frontera libia, operación en la que morían más de 50 personas[31].

Aunque en este país, que sigue en estado de emergencia que se renueva periódicamente, la violencia yihadista no ha vuelto a alcanzar el nivel de 2015, verdadero momento crítico, la situación sí nos permite inventariar actos que muestran la vigencia de la amenaza. El 1 de noviembre de 2017 dos policías que vigilaban el acceso al Parlamento en la capital eran atacados por un yihadista armado con un cuchillo, siendo uno de ellos herido de gravedad en el cuello en un atentado que se producía al día siguiente de que el coronel mayor Khalifa Chibani, portavoz de la Guardia Nacional, hubiera presentado en el canal de televisión *Nessma TV* un balance de la lucha contra el terrorismo entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de ese año: predominio del grupo Okba Ibn Nafaa, fiel a AQMI, sobre el EI; 522 proyectos terroristas desarticulados por la Guardia Nacional; 694 terroristas detenidos (de ellos dos argelinos); armas automáticas, granadas y bombas artesanales intervenidas; e importante concentración en el esfuerzo antiterrorista en regiones fronterizas con Argelia como el monte Chaambi, Kef, Jenduba y Sammemaa Kasserine[32]. Al susodicho ataque con arma blanca en el acceso al Parlamento hemos de añadir el también producido en el centro de la capital el 28 de octubre de 2018 –cuando una mujer se hizo estallar frente al teatro Municipal y junto a un grupo de policías entre los que provocó una decena de heridos– y ambos permitieron revivir los peores momentos de los ataques de 2015[33].

[30] «Seven jailed for life over Tunisian museum, hotel massacres». *Reuters*. 9 de febrero de 2019.
[31] «Aumenta a más de 50 el balance de muertos por los enfrentamientos de Ben Guerdène». *Europa Press*. 7 de marzo de 2016.
[32] SELLAMI, Mourad. «Un takfiriste poignarde des policiers devant le Parlement». *El Watan*. 2 de noviembre de 2017.
[33] GONZÁLEZ, R. «Dos policías heridos en un ataque yihadista en Túnez». *El País*. 1 de noviembre de 2017, y, del mismo autor, «Una terrorista suicida se hace estallar en el centro de Túnez». *El País*. 29 de octubre de 2018. Véase BEAUMONT, Peter. «Central Tunis hit by suicide bomb blast». *The Guardian*. 29 de octubre de 2018.

Y todo ello sin olvidar el atentado cometido el pasado 8 de julio cerca de la frontera argelina, en la región de Aïn Soltane, y que costó la vida a seis miembros de la Guardia Nacional e hirió a otros tres, que fue como sucediera en el caso de las muertes de soldados argelinos producidas en la provincia de Skikda el 30 de julio, un recordatorio de que la amenaza perdura, independientemente de que, afortunadamente, no es en ninguno de los dos países tan letal como lo fuera en otros tiempos[34].

El esfuerzo nacional del Estado tunecino para blindarse frente a la amenaza incluye medidas preventivas y reactivas y cuenta con un compromiso internacional de apoyo. Uno de ellos procede de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y lo lidera España, y ello desde su aprobación en la Cumbre aliada del pasado julio en Bruselas. Incluye entrenamiento en materia de operaciones especiales, desactivación de explosivos, ciberdefensa y gestión de recursos económicos[35].

La necesidad de blindar la frontera tunecina con Libia y, en un sentido más amplio, de reforzar la seguridad de Túnez dadas sus vulnerabilidades, está atrayendo en los últimos tiempos la cooperación de Estados a nivel bilateral –destacándose en este sentido, entre otras, la contribución de los EE. UU.– y la de la propia Alianza Atlántica. Los EE. UU. crearon en septiembre de 2017, junto con Alemania, un fondo de 20 millones de dólares que está permitiendo dotar a dicha frontera de medios tecnológicos para coadyuvar a su securización, con sensores y cámaras[36]. Ello se destina a reforzar la valla que el Gobierno tunecino empezó a construir en 2015, un complejo que cuenta con obstáculos adicionales como dunas de arena ralentizadoras y fosos de agua. Aparte de la importancia de dicha frontera para seguir alimentando una economía informal difícil de corregir –con sus consecuencias en términos de fraude y corrupción– la vecindad libia, caótica, tiene como reflejo en dichas latitudes las tensiones que incluyen frecuentes enfrentamientos entre milicias, muchas de ellas de perfil salafista, para hacerse con el control de dichos tráficos desde el lado de Libia, con su reflejo en ciudades como Zuwara y Zawiya. Por otro lado, las medidas contra el yihadismo, en un ambiente como el citado, son vistas con recelo por poblaciones locales como las de Ben Guerdane y de Dehiba en suelo tunecino, pues ven cómo se impiden actividades que tradicionalmente han

[34] GONZÁLEZ, R. «Mueren seis miembros de la Guardia Nacional de Túnez en un ataque cerca de la frontera con Argelia». *El País*. 9 de julio de 2018.
[35] GONZÁLEZ, Miguel. «España liderará la nueva misión antiyihadista de la OTAN en Túnez». *El País*. 11 de julio de 2018.
[36] POLLOCK, Katherine y WEHREY, Frederic. *The Tunisian-Libyan Border: Security Aspirations and Socioeconomic Realities*. Carnegie Endowment for International Peace Article, 21 de agosto de 2018, p. 1.

permitido a sectores de dichas poblaciones salir adelante[37]. Tales medidas de control alimentaron protestas en el puesto fronterizo de Ras Jedir, que acabó siendo cerrado en junio de 2018 por algún tiempo, y la seguridad se deterioró en la zona así como también las relaciones entre los dos países a lo largo del verano pasado.

Finalmente importante es recordar, y está íntimamente relacionado con la importante cantera de combatientes tunecinos que en estos años recientes ha alimentado campos de batalla en Libia o Siria e Irak (5.000 según un grupo de trabajo del Consejo de Seguridad de la ONU mientras que el Gobierno de Túnez presumió de haber impedido partir a 18.000 jóvenes de menos de 30 años), entre otros países, que existe un importante número de familiares de dichos combatientes/terroristas que, presos en países como los citados, más pronto que tarde acabarán volviendo a Túnez. Como se habla de más de 100 mujeres y de más de 200 niños tal realidad representa hoy una importante preocupación para las autoridades de Túnez y para la población del país[38].

Recordemos que tunecino era Anis Amri, el asesino del mercadillo de Navidad que actuó en Berlín el 19 de diciembre de 2016 asesinando a doce personas y que en ese mismo año el ministro tunecino de Interior, Hedi Majdoub, había afirmado que unos 800 combatientes nacionales de Túnez habrían regresado al país.

En Túnez, como para el caso de Argelia, es importante destacar no solo el activismo yihadista sino también la evolución de las fuerzas y los sectores islamistas que, como Enhahda, participan en la política e incluso en el Gobierno. En términos de evolución de la situación en el país, el anuncio de la ruptura entre el gobernante Nida Tunis y la formación islamista hecho a principios del pasado otoño marcaba el inicio de una nueva fase de previsible inestabilidad política y, en consecuencia, de posible dinamización del bando islamista[39]. Ello es importante si tenemos en cuenta que Ennahda es un movimiento que viene cosechando importantes apoyos, sobre todo en la dimensión municipal, como también les ocurre a los islamistas en Marruecos, y así se demostró en las municipales de 6 de mayo de 2018 en las que se hicieron con el control de 155 de las 350 municipalidades del país[40]. Con una clara vocación de victoria para lo que

[37] *Op. cit.*, p. 2.
[38] «Ces familles de terroristes qui font paniquer Tunis». *El Watan*. 13 de febrero de 2019.
[39] «El presidente de Túnez rompe con los islamistas y promete elecciones en diciembre de 2019». *Europa Press*. 25 de septiembre de 2018.
[40] «Tunisia's Ennahda claims victory in landmark local elections». *Reuters*. 7 de mayo de 2018.

modera y modula su discurso la emergencia de Ennahda a lo largo de 2019 puede llevarle a la victoria al final del año en las elecciones generales previstas[41].

Marruecos

Mientras las autoridades parecen seguir tratando de mantener a raya a los islamistas de Justicia y Caridad (Al Adl Wal Ihsan) –fundado en 1981 por el jeque Abdessalam Yasin fallecido en 2012 es un movimiento alegal pero tolerado y de gran influencia– que lleva adelante una acción obstruccionista (boicotea los procesos electorales, hace predicación [*dawa*] en el seno de la sociedad, etc.) su prioridad es neutralizar a los yihadistas, tanto los que permanecen en el país como los que pueden volver o están volviendo del exterior[42]. Yihadistas como los cuatro que el pasado diciembre asesinaron con particular ensañamiento a dos turistas escandinavas –la danesa Louisa Vesterager y la noruega Maren Ueland, asesinadas en las faldas del Monte Toubkal, en el Alto Atlas– y ello tras haber prestado juramento de lealtad al EI. Los cuatro implicados directos fueron detenidos en los siguientes días en Marrakech[43]. Desde que una célula terrorista asesinó en 2011 en la plaza Jamaa El Fna a 17 personas en un atentado realizado por un suicida contra un café no se había producido un atentado claro y letal como este.

Desde entonces sí se han producido diversos ataques con armas blancas contra turistas en algunas localidades pero siempre han sido presentados como acciones de enajenados mentales, los llamados «no atentados»[44].

En términos de resultados y haciendo también aquí una selección, las autoridades habrían desarticulado unas sesenta células yihadistas entre 2015 –cuando se lanzó la Operación Hadar (Vigilancia) y se creó la Oficina Central de Investigación Judicial (BCIJ, en sus siglas en francés) con sede en Salé y dirigida por Abdelhak Jiam contra dicha amenaza– y fines de 2018, la mayoría de ellas vinculadas al EI. El esfuerzo antiterrorista

[41] «Ennahdha veut prendre le pouvoir en Tunisie: Il s' est lancé dans une vaste champagne de marketing politique». *El Watan*. 29 de octubre de 2018.
[42] PEREGIL, Francisco. «El movimiento islamista más relevante de Marruecos denuncia persecución del Estado». *El País*. 9 de febrero de 2019.
[43] MENESES, Rosa. «El Estado Islámico lleva a Marruecos sus crueles métodos contra los occidentales». *El Mundo*. 19 de diciembre de 2018 y PEREGIL, Francisco. «Detenidos en Marruecos tres islamistas sospechosos de matar a dos escandinavas». *El País*. 19 de diciembre de 2018.
[44] ECHEVERRÍA JESÚS, C. *La amenaza del yihad urbano en suelo europeo: antecedentes y perspectivas.* Instituto Robert Schuman Insight n.º 1, Universidad Francisco de Vitoria, enero de 2018, p. 4.

centra su atención en los entre 1.500 y 2.000 nacionales que habrían emigrado a tierras del Yihad, tanto en Siria e Irak como en Libia, en años recientes. De hecho, aparte de la amenaza en el terreno dentro del país, visible de forma más esporádica, como comprobábamos dramáticamente a fines del pasado año, importante es evocar la representada por lo que podríamos calificar de la «diáspora» marroquí, en particular la establecida en Europa aunque también la localizable en otros países árabes y musulmanes. La diáspora marroquí en Europa se concentra en el eje España-Francia-Bélgica y algunos de sus elementos han mostrado altos signos de radicalización como los implicados en los ataques de 13 de noviembre de 2015 en París, de 22 de marzo de 2016 en Bruselas y de 17 de agosto de 2017 en Barcelona[45].

A título de ejemplo hacia el verano de 2017 unos 90 retornados marroquíes habían sido detenidos en Marruecos pero se suponía que hasta unos 200 habían vuelto sin poder ser identificados y arrestados y se insistía en el peligro que representaban tanto para el país como para un vecino inmediato con una importante comunidad marroquí o de origen marroquí en su territorio como es España[46].

Mauritania

El comunicado emitido por AQMI del pasado 8 de mayo, amenazando directamente a Mauritania y pidiendo la realización de ataques en dicho país magrebí y a la vez también saheliano, obligó a evocar los peores años de implementación de la amenaza yihadista en el mismo, centrada en términos de letalidad entre los años 2005 y 2011. Combinando ataques sangrientos como el que costó la vida a diecisiete soldados en Lemgheity, en junio de 2005, con secuestros de ciudadanos extranjeros, los terroristas del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) argelino, primero, y luego de su sucesor AQMI, trataron incluso, aunque infructuosamente, de asesinar al jefe del Estado, el presidente Mohammed Ould Abdelaziz, en las afueras de Nuakchott en febrero de 2011. Aunque el activismo letal en suelo mauritano es casi imperceptible desde este ambicioso intento frustrado de magnicidio, lo cierto es que la amenaza del pasado 8 de mayo preocupa dentro y fuera de Mauritania, y ello tanto por la existencia de la amenaza

[45] KHOSROKHAVAR, Farhad. «Le Maroc exporte ses djihadistes». *Le Monde*. 23 de agosto de 2017.
[46] CHULOV, Martin. «Moroccan ISIS terrorists 'pose a threat on Europe's doorstep». *The Guardian*. 20 de agosto de 2017.

a nivel doméstico como por el deterioro de la seguridad en el contexto más amplio de la subregión del Sahel Occidental[47].

Mauritania, que fue sede en 2013 del ejercicio anual *Flintlock*, liderado por los EE. UU. y volcado en fuerzas de operaciones especiales, es entre otras cosas motivo de atención por la existencia en su suelo de predicadores y de madrasas muy valoradas por los yihadistas o por la existencia también de agencias de noticias habitualmente utilizadas por ellas para canalizar sus mensajes. A título de ejemplo, la veterana *Agence Nouackchott d' Information (ANI),* que ha publicado entrevistas con veteranos cuadros yihadistas como Mokhtar Belmokhtar, fue la primera fuente que confirmó la muerte de cuatro soldados estadounidenses el 4 de octubre de 2017 a manos del Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS) en la localidad nigerina de Tongo Tongo[48].

Conclusiones

En Argelia los yihadistas salafistas siguen desafiando al Estado y a la sociedad, y aunque sin la fuerza de otrora sus restos y su proyección con sus infraestructuras y cuadros en países y regiones limítrofes siguen obligando a un enorme esfuerzo a unas autoridades volcadas también en tratar de asegurar sus enormes fronteras.

En Libia el EI no parece estar ya en condiciones de capturar y mantener bajo control territorio como hiciera entre 2013 y 2016, pero su ataque de 2 de mayo en Trípoli y el goteo permanente de acciones a pesar de los duros golpes que recibe permite seguir considerándolo una amenaza seria.

Túnez sigue en estado de emergencia desde fines de 2015 y continúa renovándolo porque la amenaza yihadista perdura. Se abortan ataques de envergadura como los que ensangrentaron el país en 2015 pero preocupa el retorno ya iniciado de combatientes en el extranjero y la necesidad de reforzar las fronteras, con Libia, sobre todo, pero también con Argelia.

En Marruecos el brutal asesinato de dos turistas nórdicas el pasado diciembre y la continua labor preventiva centralizada por la BCIJ, unida al dinamismo de su diáspora,

[47] PORTER, Geoff D. «The Renewed Jihadi Terror Threat to Mauritania». *CTC Sentinel*, Vol. 11, n.º 7. agosto de 2018, p. 18.
[48] ECHEVERRÍA JESÚS, C. *El papel creciente de las fuerzas de operaciones especiales en el escenario del Sahel Occidental*. Documento de Opinión IEEE 117/2018. 19 de noviembre de 2018, p. 3.

obliga a seguir considerando a grupos y células yihadistas como una amenaza seria para la seguridad del Reino.

Mauritania, amenazada por los yihadistas, recuerda los años más duros de la ofensiva del GSPC y de su sucesor AQMI y trata de jugar un papel dinamizador en el reforzamiento de su entorno geográfico, particularmente en el Sahel Occidental, subregión a la que pertenece y donde los actores yihadistas gozan de un momento de especial vitalidad.

importante explorar en todos los países tratados la evolución y el activismo de partidos y de movimientos islamistas que, en general, evolucionan a buen ritmo en la región. Ganaban elecciones locales en Túnez en la primavera de 2018 –las alcaldías de las dos ciudades más importantes del país, Túnez y Sfax, están en sus manos– y ahora se preparan para tratar de repetir su éxito en las generales de 2019. También en Marruecos y en Argelia los partidos islamistas se mantienen activos, y un islamismo cada vez más visible se filtra en las sociedades a través de medios de comunicación y de redes sociales, y trata de influir en sectores tan sensibles como la educación. En Mauritania se vive en directo la deriva del Sahel Occidental también en esta dimensión. Finalmente, la interacción entre corrientes islamistas dinamizadas por actores locales y foráneos, la llegada de retornados de campos de batalla extranjeros no tan lejanos –combatientes y sus familias– y la pugna por el liderazgo yihadista entre Al Qaida y el EI van a alimentar un desafío importante para la subregión tratada en los próximos años.

*Carlos Echeverría Jesús**
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

17/2019 26 de febrero de 2019

Edgar Jiménez García

Terrorismo radiológico y nuclear: definición, naturaleza, escenarios y disuasión

Terrorismo radiológico y nuclear: definición, naturaleza, escenarios y disuasión

Resumen:

El presente documento busca analizar y comprender el fenómeno del terrorismo radiológico y nuclear con el fin de desarrollar estrategias adecuadas para su disuasión y estructurar los diferentes escenarios en los que puede manifestarse. Partiendo de la definición legal de terrorismo radiológico y nuclear, se procede a un estudio de las principales características del mismo, poniendo especial énfasis en la naturaleza no estatal de los actores terroristas dentro del contexto y las dinámicas de la segunda era nuclear.

Con base en este análisis, se desarrollan sucintamente los diferentes escenarios que pueden darse en un caso de terrorismo nuclear, principalmente la liberación de elementos radiológicos o nucleares y la posesión, por parte de actores terroristas, de artefactos o materiales de este tipo. Finalmente, se proponen varias estrategias de disuasión adaptadas a las peculiaridades de este nuevo fenómeno, cristalizadas en la disuasión por castigo y en la disuasión por privación.

Palabras clave:

Terrorismo, terrorismo radiológico y nuclear, proliferación horizontal, actores no estatales, armas de destrucción masiva, segunda era nuclear.

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

Radiological and nuclear terrorism: definition, nature, scenarios and deterrence

Abstract:

This article seeks to analyse and understand the radiological and nuclear terrorism phenomenon in order to develop adequate strategies for its deterrence and to address the different scenarios in which it can manifest. Starting from the legal definition of radiological and nuclear terrorism, this paper elaborates a study of its main characteristics, focusing on the non-state nature of the terrorist actors within the context and dynamics of the second nuclear age.

Based on this analysis, this paper will briefly portrait the different scenarios that can be encountered when addressing a case of nuclear terrorism, mainly, the liberation of radiological and nuclear elements and possession of nuclear artefacts and elements by terrorist non-state actors. Finally, several adapted deterrence strategies are proposed, crystalized in deterrence by punishment and deterrence by denial.

Keywords:

Terrorism, radiological and nuclear and terrorism, horizontal proliferation, non-state actors, weapons of mass destruction, second nuclear age.

Introducción: la amenaza del terrorismo nuclear

El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear de las Naciones Unidas de 2005 sostiene que el terrorismo nuclear «puede resultar en las más nefastas consecuencias, y puede implicar una amenaza para la seguridad y la paz internacionales». El mismo documento declara que el asunto es merecedor de profunda preocupación debido a la «escalada a nivel mundial de actos de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones»[1]. Combinando los artículos 1 y 2 de este Convenio se puede establecer una definición amplia del terrorismo nuclear como:

«la posesión, uso, o creíble amenaza de uso, de materiales, instalaciones o artefactos radiológicos o nucleares por parte de actores no estatales con el fin de causar daños personales y materiales persiguiendo un determinado objetivo político».

Este concepto engloba una dimensión material (*actus reus*), que consiste en la posesión o el uso ilícitos de instalaciones, artefactos o elementos radiactivos o nucleares (art. 2.1) ligada a una intención o dimensión subjetiva (*mens rea*). En este caso, dicha intención sería causar, o amenazar con causar, daños personales o materiales con el fin de coaccionar a un actor, sea una persona, institución o Estado, para que este obre en función a las demandas del grupo terrorista. Es decir, se busca alcanzar un objetivo político a través del miedo (art. 2.2).

Dicho escenario presupone que agentes no estatales pueden «volverse nucleares». Y no se trata de una amenaza vana, pues se conoce que grupos terroristas han estado activamente buscando adquirir conocimientos y materiales atómicos[2], por ejemplo, Al-Qaeda o los separatistas chechenos[3]. En 2006, de hecho, los líderes de Al-Qaeda hicieron un llamamiento para que científicos nucleares se unieran a la yihad en Irak[4], una

[1] «International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism». *Naciones Unidas.* 2005. Disponible en https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/spanish-18-15.pdf. Fecha de la consulta 22/11/2018.
[2] RHULE, Michael. «Analysis. The nuclear dimensions of jihadist terrorism». *The NATO review*. 2007. Disponible en https://www.nato.int/docu/review/2007/Growing_Dangers/Nuclear_jihadist_terrorism/EN/index.htm. Fecha de la consulta: 22/11/2018.
[3] LITWAK, Robert. *Deterring nuclear terrorism*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars 2016, pp. 46-49, 95.
[4] BUNN, Matthew & BIELEFEND, Tom. «Reducing nuclear and radiological terrorism threats». *Universidad de Harvard*. 2007, p. 1-2.

tendencia que otros grupos terroristas[5] han estado activamente siguiendo, incluyendo el ISIS[6] recientemente[7].

Con anterioridad, en 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución UNSCR 1540 que considera que el control de armas de destrucción masiva por parte de actores no estatales supone un riesgo para la paz internacional, y recomienda a los Estados miembro tomar medidas regulatorias para contener estas amenazas[8]. Figuras como Barack Obama, Vladimir Putin y el director general del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Yukiya Amano, también afirmaron la realidad de esta amenaza en 2013[9].

Estos hechos eliminan cualquier duda razonable sobre la existencia del peligro que supone el terrorismo nuclear. Sin embargo, no existen casos confirmados de ataques terroristas de este tipo, de modo que el presente estudio debe tener cierto componente especulativo.

Proliferación vertical y proliferación horizontal. Las dos eras nucleares

Es posible distinguir dos grandes «eras nucleares», cada una de ellas involucrando diferentes preocupaciones y conceptos estratégicos que marcaron cómo el mundo encajó el advenimiento de las armas atómicas.

La primera era nuclear: la proliferación vertical y la Guerra Fría

El contexto más importante en el que se pueden encuadrar las armas atómicas es, sin duda, la Guerra Fría. La tensión entre las dos grandes potencias nucleares de la época y sus respectivos bloques, occidental y oriental, constituyó la dinámica más característica

[5] «9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States». *National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, The 1st ed. New York: Norton 2004, p. 245.
[6] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 9, 13-14.
[7] «The smugglers trying to help ISIS make a dirty bomb». *New York Post*. 2015. Disponible en https://nypost.com/2015/10/07/the-smugglers-trying-to-help-isis-make-a-dirty-bomb/. Fecha de la consulta: 22/11/2018.
[8] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, p. 117.
[9] BUNN, Matthew; *et al*. «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, p. 14.

de la primera era nuclear, que se extiende desde el primer uso de armas atómicas en Hiroshima y Nagasaki (1945) hasta la caída de la Unión Soviética (1991) y el fin de la Guerra Fría como tal.

Esta era está marcada por la presencia de unos pocos Estados que acumulaban gran cantidad de armamento nuclear[10], llamada «proliferación vertical». Se trataba de un sistema bipolar muy estable, ya que se podía asumir que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética, siendo actores estatales, actuarían de forma racional, atendiendo a sus mayores intereses y buscando su supervivencia. Un conflicto abierto entre ambos, por tanto, llevaría a una destrucción mutua asegurada (MAD por sus siglas en inglés), un escenario no deseado por ninguno de ellos[11].

La segunda era nuclear: proliferación horizontal

En la segunda era nuclear, que dura hasta la actualidad, la aniquilación atómica ya no parece probable, pero las armas nucleares todavía están presentes en el escenario internacional y la amenaza que representan puede haber cambiado, pero no ha desaparecido.

Probablemente, el elemento que más caracteriza esta segunda era nuclear es la llamada «proliferación horizontal», en oposición a la antedicha «proliferación vertical». Esto implica que, incluso si el número de cabezas nucleares que los actores estatales poseen no se ha incrementado y, de hecho, se ha reducido gracias a los acuerdos internacionales (como el Tratado de No Proliferación), en la actualidad existen muchos más actores con capacidades atómicas. Es por esto por lo que la inseguridad de este nuevo escenario es mucho mayor que en el caso del «estable y predecible» sistema bipolar de la Guerra Fría.

La histórica tendencia a la difusión del conocimiento científico[12] ha supuesto una ampliación del conjunto de países y actores no estatales con capacidad nuclear. Existe, pues, la posibilidad de que elementos no estatales se hagan con el control de artefactos atómicos. La idea tradicional de una proliferación nuclear solo entre Estados ha tornado

[10] NORRIS, Robert & KRISTENSEN, Hans. «Global Nuclear Stockpiles, 1945-2006». *Bulletin of the Atomic Scientists.* Vol. 62, Nº. 4. 2006, pp. 64-67.
[11] CALDUCH, Rafael. «Relaciones internacionales». *Ediciones Ciencias Sociales*. Madrid: 1991, pp. 385, 388-392, 397.
[12] CALDUCH, Rafael. *Op. cit.,* pp. 373-374.

falsa en esta segunda era nuclear[13], que queda llena de incertidumbre al respecto de los actores que puedan llegar a dominar tecnologías nucleares para fines ilícitos, así como sobre sus estrategias e intenciones.

Incluso entre actores estatales, que comparten una misma naturaleza general, no se puede ignorar que cada uno de ellos tiene una cultura estratégica diferente, su propia percepción del mundo, de sus intereses y de las intenciones de otros actores, etc. Es por esto por lo que no cabe esperar que los países se comporten en perfecta conformidad con teorías o modelos de disuasión. Y, si esto es cierto para elementos estatales, la incertidumbre en este escenario se incrementa todavía más si se suman actores no estatales que, siendo esencialmente diferentes, deben ser estudiados de una forma diferente[14].

La naturaleza peculiar de los actores terroristas no estatales

El terrorismo puede ser definido como el uso de violencia —ya sea uso efectivo o amenaza— por parte de actores no estatales con el fin de conseguir un objetivo político[15] a través de la coacción y el miedo. Asimismo, al hablar de actores no estatales, se pueden incluir tanto grupos terroristas como individuos («lobos solitarios»)[16].

Sin entrar en la gran complejidad que supone la materia del terrorismo, hay que destacar que estos grupos obedecen a motivaciones violentas, extremistas y radicales, en cualquiera de sus dimensiones[17]. Se puede asumir, por tanto, que es posible que estos terroristas no actúen como cabría esperar de un actor estatal racional, lo que ha de tenerse en cuenta si se busca desarrollar cualquier estrategia contra ellos.

Otro elemento a considerar es el hecho de que el terrorismo adopta tácticas de guerra asimétrica debido a la enorme diferencia de poder militar existente con respecto a los Estados. Por lo tanto, ya que la victoria directa es imposible para los grupos más pequeños, como los terroristas, estos han de confiar en tácticas de sabotaje, asesinato,

[13] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 19-21.
[14] BUNN, Matthew; *et al*. «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 17-19.
[15] DE LA CALLE, Luis. & SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. «What We Talk About When We Talk About Terrorism». *Politics & Society*. 2011. 39: 451, pp. 452-455.
[16] A efectos de este artículo, al hacer alusión a «grupos terroristas», se engloban ambas posibilidades.
[17] BUNN, Matthew; *et al*. «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 22-23.

secuestro, etc.[18]. Incluso si estos ataques son capaces de causar un cierto grado de desgaste en las tropas enemigas y una sensación de miedo en la población, es complicado que puedan llegar a alcanzar victorias significativas. Es aquí donde las armas nucleares pueden equilibrar la balanza, dotando a los grupos terroristas de un gran potencial destructor que fácilmente puede ser empleado sin las restricciones racionales, legales o morales propias de actores estatales[19].

Las armas nucleares serían pues otra vía a disposición de los terroristas para alcanzar sus objetivos dentro de su «gran estrategia», y ello es especialmente peligroso para ciertas organizaciones que busquen causar el mayor número de víctimas posible[20], incluso si ello implica la eliminación del propio grupo o de sus miembros.

Esto sumado al hecho de que las organizaciones terroristas son actores no estales carentes de territorio[21], lleva a la siguiente conclusión: no tienen miedo a posibles represalias, no en el sentido tradicional. Muchos no temen ser eliminados y, de hecho, en el caso de los ataques suicidas, la autodestrucción es una realidad voluntariamente asumida.

Debido a que los terroristas, por lo general, se confunden con la población local, no tienen instalaciones o territorio definidos[22] y actúan de forma secreta y clandestina, un ataque de represalia militar o nuclear tradicional no tendría demasiado sentido. Por otro lado, la organización descentralizada de estos grupos, así como sus flexibles cadenas de mando incrementan su resiliencia ante estas acciones[23]. Conceptos de disuasión nuclear típicos, como la destrucción mutua asegurada, por lo tanto, no parecen una opción viable. Es por esto por lo que se imponen nuevas formas de abordar la disuasión dentro del fenómeno del terrorismo nuclear, para lo que es imprescindible entender los diferentes escenarios que pueden darse en el mismo.

[18] PINEDO, Carlos Antonio. «Caracterización de la guerra asimétrica en el contexto de las relaciones internacionales». *Universidad Militar de Nueva Granada*. 2013, pp. 48-49.
[19] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016. pp. 35-37.
[20] GREGG, Heather. «Defining and Distinguishing Secular and Religious Terrorism». *Perspectives on terrorism*. Volume 8, Issue 2. 2014, pp. 38-39.
[21] DE LA CALLE, Luis & SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. «What We Talk About When We Talk About Terrorism». *Politics & Society*. 2011. 39: 451, pp. 457-459.
[22] Con algunas excepciones, como por ejemplo el ISIS.
[23] PINEDO, Carlos Antonio. «Caracterización de la guerra asimétrica en el contexto de las relaciones internacionales». *Universidad Militar de Nueva Granada*. 2013, pp. 42-43.

Diferentes estrategias y escenarios de terrorismo nuclear

El acceso de terroristas a elementos nucleares

El acceso por parte de grupos terroristas a elementos radiológicos o nucleares no es un escenario imposible. Debido a que los primeros pasos en el desarrollo de armas atómicas y de energía nuclear para usos civiles son esencialmente similares, existe la posibilidad de que los grupos terroristas puedan comprar o robar materiales radiactivos, como el uranio y el plutonio. Muchos repositorios[24] de elementos radiológicos o nucleares para usos civiles como, por ejemplo, dentro de instituciones de investigación, no están suficientemente controlados y protegidos, incluso en las economías más avanzadas y no serían capaces de soportar un asalto terrorista[25]. El uso para fines ilícitos de productos comerciales, industriales, o médicos[26] que contengan elementos radiactivos también es posible.

Los esfuerzos que los terroristas han dedicado a tratar de robar materiales nucleares no son escasos. La base de datos sobre incidentes y tráfico ilícito de la OIEA, creada en 1995, contiene informes de casos de tráfico o posesión ilegal de elementos nucleares o radiactivos registrados por sus Estados miembro. En el año 2016, se contabilizaron 189 incidentes en 34 Estados diferentes, sumando un total de 3.068 informes confirmados desde 1993. De ellos, 270 incidentes están registrados en la máxima categoría de peligrosidad[27].

Liberación de material radiológico o nuclear

Probablemente, la opción más equilibrada en términos de coste-eficacia para un grupo terrorista sería la creación de un «dispositivo de dispersión radiológica»[28] o, como popularmente se conoce, una bomba sucia. Este es un artefacto simple que utiliza explosivos convencionales para esparcir elementos radiactivos. Estos materiales representan un peligro inherente por sí solos, especialmente si se liberan en áreas

[24] BUNN, Matthew; *et al.* «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 24-25.
[25] BUNN, Matthew & BIELEFEND, Tom. «Reducing nuclear and radiological terrorism threats». *Harvard University*. 2007, pp. 1-3.
[26] «Preventing Nuclear Terrorism. Fact Sheet». *Union of Concerned Scientists*. 2004.
[27] «Incidents of nuclear and other radioactive material out of regulatory control. 2017 Factsheet». *IAEA Incident and Trafficking Database*. 2017.
[28] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 46-50.

sensibles como estaciones de tren o depósitos de agua[29]. Los efectos persistentes y letales de la radiación podrían llegar a dejar inutilizadas o inhabitables grandes áreas durante extensos periodos de tiempo, con el consiguiente impacto económico y social. Es por esto por lo que las bombas sucias son llamadas «armas de disrupción masiva».

Una bomba sucia no requiere de amplios conocimientos, compleja infraestructura[30] o caros procedimientos. De hecho, no requiere siquiera el uso de material fisible de grado militar, como el que sí es preciso para la elaboración de una cabeza nuclear y puede servirse de elementos más habituales y accesibles como el estroncio o el cesio, que son usados, por ejemplo, en hospitales[31].

El uso de una bomba sucia, además, se beneficia de tácticas y de un *modus operandi* de guerra asimétrica en el que estos grupos tienen amplia experiencia operacional y, por tanto, saben optimizar sus recursos para completar con éxito este tipo de ataques.

Otra opción implicaría atacar instalaciones nucleares ya existentes, tales como plantas de energía o almacenes de combustible atómico, para desestabilizarlas, dañarlas y causar una fuga de estos materiales[32].

Considerando la experiencia terrorista en este campo, bien se podrían usar coches bomba u otros vehículos para estrellarlos contra dichas instalaciones nucleares y causar fugas; o bien emplear armamento o explosivos convencionales para infligir daños en las mismas. Sin embargo, aunque estas acciones pueden producir escapes de material radiactivo, no es posible causar una explosión nuclear en un reactor civil directamente[33]. Por otra parte, sabotajes internos llevados a cabo por células durmientes o terroristas infiltrados sí pueden provocar fusiones del núcleo y causar catástrofes nucleares.

Este tipo de actos permite, además, que los terroristas lleven a cabo ataques radiológicos-nucleares sin tener acceso a ningún tipo de material radiológico-nuclear. Las bombas sucias necesitan una pequeña cantidad de estos elementos, que pueden

[29] BUNN, Matthew; *et al.* «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 1-4, 9, 13, 98-99.
[30] «Backgrounder on Dirty Bombs». U.S. Nuclear Regulatory Commission. Disponible en https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/fs-dirty-bombs.html. Fecha de la consulta: 22/11/2018.
[31] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, p. 46.
[32] BUNN, Matthew; *et al*. «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 114-115.
[33] «Nuclear Terrorism Fact Sheet». *Belfer Center for Science and International Affairs*. 2010.

ser difíciles de obtener, pero atacar una instalación nuclear es algo que puede realizarse a través de medios convencionales.

Por último, también es posible la ejecución de ciberataques que puedan comprometer el funcionamiento de instalaciones nucleares, como sucedió en el caso del virus informático Stuxnet[34].

Grupos terroristas en posesión de cabezas nucleares

Existen tres vías por las cuales los actores no estatales pueden llegar a alcanzar capacidades nucleares: transferencia, robo y producción propia[35].

La transferencia es definida como la venta deliberada y acordada de un arma nuclear, sus componentes o conocimientos clave (*know-how*).

La creación de una bomba nuclear como tal por parte de un grupo terrorista es una empresa muy improbable[36], sin importar el nivel de poder o recursos que dicha organización pueda tener. Sin embargo, no es imposible el tener acceso a dispositivos atómicos vía contrabando o, incluso, comprándolos a países nucleares que estén dispuestos a venderlos.

Corea del Norte, por ejemplo, se ha mostrado receptiva y dispuesta a vender armas atómicas a aquellos actores que puedan permitírselo[37]. El mercado negro[38] puede ser también una fuente importante de oportunidades para estos grupos.

El robo, por otra parte, consiste en la sustracción o apropiación no autorizada de un arma nuclear, sus componentes o materiales[39]. Puede suceder, entre otros motivos, debido a

[34] «Stuxnet worm hits Iran nuclear plant staff computers». *BBC News*. Disponible en https://www.bbc.com/news/world-middle-east-11414483. Fecha de la consulta: 23/12/2018.
[35] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 41-46.
[36] LITWAK, Robert. *Op. cit.,* pp. 44-45.
[37] Ídem, pp. 6, 13, 30, 69-71.
[38] RHULE, Michael. «Analysis. The nuclear dimensions of jihadist terrorism». *The NATO review*. 2007. Disponible en https://www.nato.int/docu/review/2007/Growing_Dangers/Nuclear_jihadist_terrorism/EN/index.htm. Fecha de la consulta: 22/11/2018.
[39] Esto implica, por tanto, que dichos componentes o armas deben ser sustraídos de un actor con capacidad nuclear, normalmente un Estado.

la falta de vigilancia estatal o control suficiente sobre dispositivos o elementos atómicos[40].

Incluso asumiendo que los terroristas sean capaces de adquirir o robar una cabeza nuclear, el lanzamiento de la misma a través, por ejemplo, de un complejo y caro misil balístico no sería una opción viable. Un hipotético misil terrorista podría ser fácilmente interceptado por los modernos sistemas de defensa *Ballistic Missile Defense* (BMD), tales como el *North American Aerospace Defense Command* (NORAD)[41].

De nuevo, la mejor opción para estos grupos sería emplear un *modus operandi* que conozcan y en el que tengan experiencia. Si los terroristas logran hacerse con una cabeza nuclear lo suficientemente pequeña[42] (los artefactos más ligeros pesan apenas 25-30 kg) como para ser introducida en una maleta o en un coche, esta podría ser fácilmente camuflada, transportada y detonada en el objetivo. Los controles de seguridad, cierto es, harían complicada dicha empresa, pero es aquí donde la experiencia operacional de los terroristas cobra vital importancia, puesto que no son extraños los casos de ataques perpetrados en países desarrollados pese a las sólidas medias adoptadas. Otra opción sería golpear en el tercer mundo, cuyas ciudades no tienen los mismos niveles de seguridad; o en áreas menos vigiladas, haciendo este tipo de ataques mucho más sencillos.

Por último, incluso teniendo en cuenta la complejidad de las armas nucleares, es todavía posible que los grupos terroristas puedan producir por sí mismos dispositivos improvisados[43] en lugar de obtenerlos por otras vías[44], lo que implica un mayor grado de autonomía.

En este caso, para producir un arma nuclear, el grupo necesitaría elementos fisibles y un sistema de detonación[45], sea de «tipo-pistola» o de implosión.

[40] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 43-44.
[41] *Vid*: NORAD. Disponible en http://www.norad.mil/. Fecha de la consulta: 28/11/2018.
[42] «Nuclear Terrorism Fact Sheet». *Belfer Center for Science and International Affairs*. 2010.
[43] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 44-46.
[44] BUNN, Matthew; *et al.* «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 4, 88.
[45] «Science behind the Atom Bomb». *Atomic Heritage Foundation*. 2014. Disponible en https://www.atomicheritage.org/history/science-behind-atom-bomb. Fecha de la consulta: 17/11/2018.

Las armas nucleares de «tipo-pistola» funcionan impulsando, mediante explosivos convencionales, dos piezas subcríticas de material fisible que, al colisionar, comienzan la reacción en cadena. Siendo más sencillas de diseñar y construir, serían la opción natural para estos actores. La bomba de implosión necesita menos material fisible para funcionar, aunque es más compleja, ya que requiere el uso de explosivos para condensar el núcleo hasta que este alcanza la masa crítica y comienza la reacción.

Material fisible necesario para cada tipo de dispositivo

Tipo de material fisible/ Tipo de artefacto	Uranio enriquecido (HEU)	Plutonio
«Tipo-pistola» simple	40-50 kg	Imposible
Sistema de implosión simple	9-12 kg	6 kg

Tabla 1: Material fisible necesario para cada tipo de dispositivo.
Fuente: *Preventing nuclear terrorism. Fact Sheet.* Union of Concerned Scientists, 2004

Disuasión

La disuasión puede ser definida[46] como la relación entre dos actores en la que una de las partes (disuasor), trata de inducir a la otra (disuadido) a llevar a cabo, o no llevar a cabo, determinadas acciones empleando la amenaza de causar un daño concreto, pero no necesariamente implicando la materialización efectiva del mismo.

La fuerza del efecto disuasorio puede ser calculada siguiendo la fórmula abajo propuesta. Cualquier política de disuasión efectiva, por tanto, debe involucrar la capacidad de llevar a cabo la amenaza formulada, pero también la intención o la voluntad de cumplirla y, por lo tanto, de causar suficiente daño en el otro actor como para que este se sienta disuadido y que, eventualmente, se pliegue ante las demandas[47]. Este daño puede ser de diversa naturaleza (económica, militar, etc.) pero debe ser inevitable o, de lo contrario, el valor será cero. Y un valor cero en cualquier variable significaría un cero en el valor final:

[46] CALDUCH, Rafael. «Relaciones internacionales». *Ediciones Ciencias Sociales*. Madrid: 1991, pp. 380-381.
[47] CALDUCH, Rafael. *Op. cit.,* pp. 383-385.

Efecto disuasorio = Capacidades estimadas del actor x Intenciones estimadas del actor x Daño estimado de dichas medidas

Sin embargo, actores no estatales, como los grupos terroristas, no se adaptan a las líneas de los modelos de disuasión tradicionales de la Guerra Fría. Como opción complementaria, para reducir la posible amenaza que estas organizaciones pueden suponer, se propone trabajar con la fórmula clásica de la amenaza y analizar cómo abordar con cada uno de sus componentes para minimizar la misma[48].

Amenaza= (Intenciones x Capacidades) – Contramedidas

Incluso si estas estrategias de disuasión no son totalmente capaces de lidiar con organizaciones terroristas, los Estados que apoyan estas actividades (Estados patrocinadores del terrorismo), como actores estatales, racionales, con territorio y población, todavía son vulnerables a la disuasión tradicional, aunque sensiblemente adaptada. El presente artículo propone varias estrategias de disuasión que podrían ser aplicadas, pero estas deben ser efectivamente combinadas e integradas para enfrentar la amenaza del terrorismo nuclear.

Intenciones y disuasión por castigo

Las intenciones son el elemento más complejo de la ecuación, ya que se refiere a las motivaciones políticas o morales que mueven a los terroristas[49]. Las intenciones son algo que compete exclusivamente a estos grupos y, por lo tanto, es una variable en la que el Estado no puede intervenir completamente.

A través de ciertas acciones —ayudas económicas a la población, apoyo de discursos religiosos o morales de índole más pacífica, etc.—, no obstante, es posible minar, en cierta medida, las motivaciones de los grupos terroristas[50]. Estrategias de

[48] BUNN, Matthew; *et al.* «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline*?*». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, p. 26.
[49] También aplicable a los países patrocinadores del terrorismo.
[50] RHULE, Michael. «Analysis. The nuclear dimensions of jihadist terrorism». *The NATO review*. 2007. Disponible en

apaciguamiento y otras concesiones también pueden reducir esta variable, pero esta opción debe ser tratada con extrema cautela.

La disuasión por castigo[51] juega un papel fundamental aquí, especialmente en lo que se refiere a disuadir a países patrocinadores del terrorismo. Esta estrategia busca evitar que dichos estados apoyen acciones terroristas a través de la configuración de una amenaza punitiva creíble —invasión, bombardeo, embargos económicos, etc.—. Asumiendo que un país toma una decisión basándose en un cálculo racional, esta será la que más convenga a sus intereses y a su supervivencia, en atención a la siguiente fórmula:

Decisión racional = (Beneficios potenciales x Probabilidad de obtener estos beneficios) – (Daños o pérdidas potenciales x Probabilidad de que estas pérdidas ocurran)

Para anular las intenciones de un país que pretenda apoyar el terrorismo nuclear, el lado negativo de la ecuación debe incrementarse tanto como sea posible, de tal manera que los posibles beneficios de dicho acto se vean ampliamente superados por los potenciales daños. El valor de estos daños vendrá determinado por la naturaleza y alcance de la amenaza planteada, mientras que la probabilidad de que estos ocurran se verá principalmente influenciada por la credibilidad del país o por capacidad para llevar a cabo dichas amenazas.

Aplicada al terrorismo nuclear, la disuasión por castigo se puede traducir en el seguimiento de transferencias ilegales o peligrosas de cualquier tipo de material nuclear y, entonces, proceder a responsabilizar de todas las posibles consecuencias al país que haya proporcionado dichos elementos al grupo terrorista, haciéndole temer las posibles represalias.

Esta estrategia, principalmente seguida por Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos, presenta dos grandes problemas en la práctica. El primero, la dificultad de trazar una línea clara entre lo que es una transacción pacífica o no, y el hecho de que es igualmente complicado rastrear dichas actividades con plena precisión. Segunda, responsabilizar a

https://www.nato.int/docu/review/2007/Growing_Dangers/Nuclear_jihadist_terrorism/EN/index.htm. Fecha de la consulta: 22/11/2018.

[51] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 82-84, 119-122.

un país no tiene ningún efecto si esto no se acompaña de una amenaza o represalia efectivas que, en muchas ocasiones, pueden no adoptarse por cualesquiera motivos.

Medios y disuasión por privación: control de armas

Por capacidades entendemos el conjunto de medios físicos o materiales del que disponen los grupos terroristas para cumplir sus objetivos. Estos pueden ser elementos personales o pecuniarios, pero también conceptos más etéreos como conocimientos, experiencia operacional, etc. Las capacidades son un punto intermedio, ya que su valor depende tanto de los esfuerzos de los terroristas para conseguir estos recursos como de las acciones puestas en marcha por el Estado para evitarlo.

La disuasión por privación, por tanto, es una estrategia que busca afectar a las capacidades de los actores no estatales evitando que estos se hagan con los recursos que necesitan para llevar a cabo sus acciones[52]. Toma dos aproximaciones diferentes: privación por control de armas y privación a través de medidas defensivas.

La disuasión por privación a través de control de armas se centra en la regulación de la proliferación de armas nucleares y en la disminución de los arsenales ya existentes. A través de la reducción en el número de este tipo de artefactos y de los materiales aptos para su creación, se minimiza la posibilidad de que cualquiera de ellos caiga en manos terroristas. Esta estrategia de disuasión puede ser implementada en forma de acuerdos y tratados internacionales, por lo que se requiere cooperación interestatal y negociación, aunque también pueden darse medidas no cooperativas.

No obstante, debido a la anárquica naturaleza del sistema internacional, no existe una forma de asegurar el cumplimiento de dichos tratados, la presencia de múltiples partes hace complicado un control razonable y, además, la adhesión a los mismos es voluntaria[53].

Contramedidas y disuasión por privación: medidas defensivas

Finalmente, las contramedidas y las medidas defensivas son la variable en la que el Estado tiene una mayor influencia, ya que puede aumentar o disminuir los recursos que

[52] LITWAK, Robert. *Op. cit.*, pp. 23-24, 122-128.
[53] La «paradoja del control de armas» debe ser recordada aquí, pues sugiere que el control de armas es posible cuando no es necesario, pero es imposible cuando es necesario.

va a destinar a ellas. Incrementando la calidad o la cantidad de contramedidas a disposición de un Estado es posible localizar y anular la amenaza terrorista o reducir sus efectos. Dentro de este tema se puede hablar de medidas proactivas y reactivas.

En primer lugar, las medidas proactivas de corte preventivo deberán encaminarse a evitar que los grupos terroristas se hagan con materiales o artefactos peligrosos[54]. Incrementar las medidas de seguridad internas y de transporte (aeropuertos, carreteras, etc.) puede ser una vía conveniente para detectar y desbaratar cualquier posible acción de contrabando. El refuerzo de los programas de protección y control en instalaciones nucleares es también clave para evitar asaltos y robos[55].

Al evitar o dificultar que los terroristas obtengan los elementos que necesitan, por lo tanto, se anula la configuración inmediata de la amenaza[56]. Si, por algún motivo, un grupo terrorista crea exitosamente un arma nuclear, la amenaza ya se habrá materializado y se deberán adoptar medidas reactivas.

La localización y eliminación de las células terroristas —o elementos del mercado negro— con capacidades nucleares emerge, entonces, como un objetivo vital. Esta es una concepción «predictiva»[57] (*preemptive*), ya que se trataría de una acción militar cuyo objetivo final sería neutralizar una amenaza inmediata que, aunque no haya sido ejecutada todavía, lo será sin duda, en el futuro cercano.

En el caso de que todas las medidas fallen y la amenaza sea exitosamente ejecutada, los Estados deberán tener planes de contingencia y control de daños. Estos tendrán por fin último resistir o minimizar los efectos lesivos de dicho ataque, por ejemplo, limpiando rápidamente el área contaminada por una bomba sucia, reparando una fuga en una planta nuclear, etc.

[54] Incluso si el número de los mismos no se ha reducido, lo que nos llevaría a la disuasión por control de armas ya vista.
[55] BUNN, Matthew; *et al.* «Preventing Nuclear Terrorism. Continuous Improvement or Dangerous Decline?». *Harvard Kennedy School*. Belfer Center for Science and International Affairs 2016, pp. 70-75, 104-108.
[56] LITWAK, Robert. «Deterring nuclear terrorism». *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Washington: 2016, pp. 26-27, 30, 41, 117-119.
[57] No existe una traducción literal de *preemptive* al castellano.

Conclusión

La «proliferación horizontal», dentro de las dinámicas de la segunda era nuclear, ha permitido que actores no estatales puedan hacerse con tecnologías atómicas y ha hecho emerger el terrorismo radiológico y nuclear como una importante y novedosa amenaza.

Estos grupos terroristas tienen una naturaleza esencialmente diferente a la de los actores estatales y siguen unas lógicas distintas, por lo que no pueden ser abordados siguiendo los paradigmas clásicos. Se puede asumir, por tanto, que los grupos terroristas no son actores totalmente racionales —no según la definición tradicional—, que pueden incorporar el uso de armamento nuclear a sus tácticas de guerra asimétrica, que carecen de un territorio determinado y que se pueden confundir con la población. No tienen pues miedo a las represalias y estas son complicadas de ejecutar sobre ellos.

Los terroristas podrían desarrollar este tipo de ataques radiológicos o nucleares de forma viable a través de la liberación de material radiológico o nuclear (bombas sucias, ataques a instalaciones, etc.) o incluso poseer artefactos que hayan adquirido, robado o producido. En cualquier caso, deberán usar estos recursos aprovechando la experiencia operacional que ya poseen en términos de guerra asimétrica.

Cualquier estrategia de disuasión contra el terrorismo nuclear deberá ser abordada de forma flexible, modificando y adaptando las concepciones tradicionales. A estos efectos, se recomienda trabajar sobre las intenciones y capacidades que conforman la amenaza terrorista, y sobre las posibles contramedidas estatales a través de la adecuada combinación de estrategias de disuasión por castigo y por privación.

Edgar Jiménez García
Estudiante del Máster Universitario en Geopolítica y Estudios Estratégicos
Universidad Carlos III de Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

18/2019 1 de marzo de 2019

Javier Jaspe Nieto

La competencia discursiva en la comunicación de Defens

Resumen:

La evolución de las capacidades informativas y el desarrollo de un estilo narrativo propio han marcado el devenir de la política de comunicación del Ministerio de Defensa de España.

Este proceso se ha producido de forma paralela en el periodismo de Defensa, que con el transcurso del tiempo, ha articulado una temática independiente y particular en lo concerniente a los contenidos militares.

El objeto de este artículo es analizar dicha progresión desde el punto de vista de la comunicación institucional y los medios de comunicación social. De este modo, es posible una aproximación a la metodología empleada y al perfil del discurso generado, con el fin de observar con perspectiva los diversos elementos involucrados en la comunicación de Defensa.

Palabras clave:

Competencia discursiva, defensa, periodismo, información, lenguaje, comunicación, propaganda, cultura, opinión pública, medios.

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

The discursive competence in military journalism

Abstract:

The evolution of the informative competencies and the development of a narrative style of its own has marked the progress of the Spanish MoD's communication policy.
At the same time, this process has taken place in the field of Military Journalism in an equivalent trajectory and as a result of it, an independent topic regarding the contents related to the Military was created.
This article seeks to analyze this progression from the point of view of both the institutional communication campaigns and the mass media. Thereby, it is possible to approach the methodology and the discursive profile from an academic perspective, in order to study the several elements involved in the field of military journalism.

Keywords:

Discursive Competence, Defence, Journalism, Information, Language, Communication, Propaganda, Public Opinion, Mass Media.

Introducción: la importancia del mensaje

La historia es testigo de la enorme relevancia de las características del mensaje transmitido por el emisor en el acto de la comunicación. Al recibir la información, el receptor no puede sino otorgar uno u otro significado al contenido del que extrae una interpretación en función de las propiedades que el comunicador imprime en su discurso.

Así, el observador sagaz podrá comprobar cómo en función del tono, numerosas proclamas y escritos han suscitado muy diversas reacciones a pesar de albergar una intención pareja. El ámbito de los conflictos armados ha sido y es, posiblemente, uno de los escenarios donde esta afirmación ha cobrado mayor relevancia desde la primera década del siglo pasado hasta hoy.

Antes de ahondar en materia meramente informativa, lejos de la intención de profundizar en aspectos excesivamente teóricos, conviene mencionar dos conceptos que, combinados, permiten dotar al mensaje de un determinado registro y significación: cohesión y coherencia[1]. Si bien el primero atiende a criterios estructurales a nivel sintáctico en el campo de la gramática, el segundo comporta un factor marcadamente cognitivo. Es decir, la coherencia del mensaje —entendida en este sentido— hace inherente a la información que transmite un fondo temático en relación con un propósito comunicativo.

Teniendo en cuenta estas nociones, resulta más fácil comprender cómo los medios de comunicación —sea cual fuere su soporte— son capaces de moldear un determinado contenido informativo para adaptarlo a su línea editorial. Excluyendo de la ecuación factores contextuales referentes al informador, un ejemplo ilustrativo de esta aseveración es el tratamiento informativo que recibió la guerra de las Malvinas por parte de los periodistas procedentes de los dos países contendientes.

En dicho escenario, el *pool* de medios británicos, aunque obligado por las pautas dictadas desde Londres, ofreció una perspectiva informativa del conflicto alineada de manera perpetua con los intereses que la agenda nacional del Reino Unido estimó oportunos en dicho momento[2]. Por su parte, en el polo opuesto se encontraba la prensa argentina, desde donde se ejerció un discurso encaminado a reavivar el sentimiento de

[1] CHUMACEIRO, Irma. *Estudio lingüístico del texto literario. Análisis de cinco relatos venezolanos*. Caracas: Universidad Central de Venezuela 2005, p. 23.
[2] BARNES, Julian. «The worst reported war since the Crimean». *The Guardian*. 2002. Disponible en https://www.theguardian.com/media/2002/feb/25/broadcasting.falklands.

unidad nacional con una narrativa definida por la consonancia discursiva, en este aspecto, de dos de sus principales rotativos y la junta militar[3].

Por tanto, cuando nos referimos a comunicación de Defensa es capital entender que dicha disciplina debe despojarse de las rémoras que trasladan su labor a la esfera de la propaganda que veremos más adelante. Si el emisor es capaz de articular contenidos informativos del entorno militar que sean veraces, objetivos y contrastados[4], se encontrará en disposición de proyectar un mensaje que arroje luz a la opinión pública sobre la labor y el papel de sus Fuerzas Armadas.

Es precisamente la opinión pública la depositaria del conocimiento sobre la acción del Estado en materia de defensa, por lo que no solo los medios de comunicación cobran protagonismo en este marco. La Administración debe fomentar la cultura de defensa[5] mediante la comunicación de sus cometidos y sus actuaciones a través de un discurso real y exhaustivo en cuanto a los datos, pero cuidadoso, dado el carácter sensible y crítico de la información.

En resumidas cuentas, el mensaje informativo creado en torno a la defensa cumple una doble vertiente si se transmite con arreglo a lo expresado anteriormente: asegurar que la opinión pública albergue una imagen, al menos, acorde a la realidad de su función; y avalar el derecho a la información de la ciudadanía.

Medios versus ministerio

Existe un vasto número de ejemplos en los que el flujo de información ha sido restringido en el proceso de cobertura mediática de un conflicto armado. El control de las comunicaciones, en mayor o menor medida, es una constante en los teatros de operaciones.

Dejando a un lado el debate ético o incluso jurídico sobre esta materia, es posible establecer tres categorías al respecto:

[3] RAMÍREZ, Alejandro. *El papel de la prensa durante la guerra de las Malvinas. Los discursos de Clarín y El Litoral.* Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Ciencias de la Educación. Argentina: Universidad Nacional de Entre Ríos 2012.
[4] JONES J., Clement. *Mass media codes of ethics and councils: a comparative international study on professional standards.* Reports and papers on mass communication. UNESCO 1980, pp. 52-54.
[5] Para un mejor entendimiento del concepto véase: BERNAL, Pedro. «La cultura de Seguridad y Defensa. Sus orígenes y evolución» *en La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha. Cuaderno de Estrategia 155*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos 2011, pp. 25-50.

- Control total: un ejemplo ilustrativo de esta escala de intervención fue el aún hoy conflicto enquistado del Nagorny Karabaj, región transcaucásica disputada históricamente por las repúblicas de Armenia y Azerbaiyán. Las palabras del periodista polaco Ryszard Kapuscinski ejemplifican magistralmente la situación existente en el terreno durante la etapa soviética y las condiciones absolutamente limitadas para el trabajo del corresponsal:

  «No existía acceso por tierra, toda la región […], que es un enclave armenio en territorio de Azerbaiyán, está rodeada por destacamentos del Ejército Rojo y de las milicias azeríes. Vigilaban todos los pasos: carreteras, caminos y senderos; vigilaban grietas y rendijas en las rocas, precipicios y puertos. No había posibilidad de atravesar esa red, espesa y celosamente cerrada»[6].

  En esta coyuntura, se observa un control íntegro de las vías de acceso al lugar de interés informativo por parte de efectivos militares. Asimismo, los medios de comunicación nacionales autorizados a informar suelen pasar el filtro de la censura oficial antes de publicar los pertinentes reportajes. Esta clase de restricción y censura es característica de regímenes de corte totalitario o estados de extrema gravedad.

- Control parcial: el anteriormente citado *pool* de medios británico en la guerra de las Malvinas o la política de comunicación ejercida por Estados Unidos durante la primera guerra del Golfo se ajustan al patrón de este rango de restricción.

  «Al no existir la posibilidad del bloqueo o apagón informativo en Bagdad, el Pentágono debía afrontar la manera de contrarrestar ese punto informativo, pues pese a todas las presiones que pudiera ejercer –y fueron muchas– su verdadero control quedaba de la mano de Sadam Husein»[7].

  En este segundo ejemplo, se advierte una intención de dirigir estratégicamente el discurso narrativo de los medios a conveniencia del interés estadounidense. De este modo, a modo de operación psicológica, se pretendía desarticular el aparato de propaganda enemigo. Sin embargo, tal y como explica Alfonso Bauluz, esta práctica implica cierta actuación sobre el proceso informativo, lo cual resta independencia al

[6] KAPUSCINSKI, Ryszard. *El imperio.* Barcelona: Anagrama 1994, p. 247.
[7] BAULUZ, Alfonso. *«Empotrados»: Un éxito narrativo durante la invasión de Irak* en *Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción. Cuaderno de estrategia 148*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos 2011, pp. 187-188.

mismo, así como una visible acotación del «esquema narrativo»[8] ante la evidente imposibilidad de ejercer censura tratándose de un sistema democrático[9].

- Control selectivo: Este supuesto contempla la intromisión del organismo oficial pertinente en la difusión de contenidos que incluyan informaciones sensibles. Se actúa por tanto sobre material que potencialmente pueda suponer un riesgo para el devenir de la operación militar, para la seguridad nacional o de los efectivos de la misión, o comprometer el resultado final de la misma. En este contexto, el diario *El País* describió en el siguiente fragmento de uno de sus artículos una clara muestra de lo expuesto:

  «Por tanto, la agencia *Associated Press* (AP) hacía explícito a sus clientes que era una fotografía facilitada por el Ejército de Israel. No había mención alguna a la censura, pero era innecesaria, puesto que era patente sin más que contemplar la fotografía y lo era también el origen de la manipulación, al señalar la paternidad de la imagen»[10].

  El citado ejemplo del periódico español va incluso más allá en la presente categoría, teniendo en cuenta que el propio Ejército israelí se encargó de distribuir la imagen[11] en cuestión a los medios de comunicación social para comenzar la carrera informativa en primera línea de salida.

  Así pues, relacionando las tres categorías ya definidas con el marco de interacción actual entre los medios y el Ministerio de Defensa español, se podría afirmar que la salud en cuanto a libertad informativa de la prensa nacional e internacional relativa a las operaciones de las Fuerzas Armadas de España es óptima. En cualquier caso, atendiendo a criterios de exigencia operacional, el tercer escenario puede ocurrir, aunque bajo estrecha observancia de los preceptos constitucionales.

[8] BAULUZ, Alfonso, *op. cit.*, p. 188.
[9] Ibíd., p. 188.
[10] VALDECANTOS, Camilo. «Censura militar». *El País*. 2002. Disponible en https://elpais.com/diario/2002/04/07/opinion/1018130411_850215.html.
[11] VALDECANTOS, Camilo, *op. cit.*

Un lenguaje propio

El conocido comúnmente como periodismo de guerra ha perdurado desde sus primeros pasos con William Howard Russell cubriendo la guerra de Crimea para *The Times*[12], hasta nuestros días. La prensa en papel, aunque no impasible al paso del tiempo se ha mantenido como formato, si bien perdiendo terreno notoriamente ante el auge del entorno digital.

Por su parte, los corresponsales para conflictos armados y operaciones militares han experimentado un proceso de adaptación al cambio de paradigma, para algunos, no exento de penurias. Si décadas atrás lo corriente para el reportero era encontrarse amparado por la empresa informativa para la cual firmaba sus reportajes, ahora el modelo imperante es el formato *freelance*. Como consecuencia directa de su situación en el terreno, el periodista se ha visto obligado a adaptar su lenguaje informativo a los nuevos medios técnicos, la inmediatez de las comunicaciones y la caducidad fulminante de las noticias, que con la ebullición de Internet apenas cuentan con una vigencia de horas, antes de ser suplantadas por un renovado «flash» de mayor actualidad, en muchos casos.

La aparición de los «empotrados»[13] añadió una nueva variable a la ecuación, permitiendo un acercamiento entre las tropas y el periodista que encuadrado en una unidad puede llegar a establecer una suerte de relación simbiótica con sus circunstancialmente compañeros militares durante su estancia cubriendo la misión. Este vínculo profesional adaptó en cierta manera el lenguaje periodístico que tradicionalmente había situado el foco de atención en los factores geopolíticos, operativos y las historias de interés humano. Ahora, las experiencias del soldado desplegado en misión, su labor y su instrumental adquirían una mayor relevancia.

Atendiendo a estos criterios, si se posiciona el marco informativo en el contexto de la ya mencionada cultura de defensa, surge un (relativamente) nuevo[14] estilo de comunicación

[12] RUSELL, William H. «Despatches from Crimea». *Naval Institute Press.* Annapolis: 2007.
[13] ITURREGUI, Leire; *et al. Origen y evolución de la relación entre periodistas y militares en operaciones. El sistema de empotrados Irak 2003.* Actas-III Congreso Internacional Latina de Comunicación Social-III CILCS. Tenerife: Universidad de La Laguna 2011.
[14] N del A: entiéndase el adjetivo «nuevo» en términos generales, considerando que las publicaciones especializadas en defensa en España, así como el concepto de «comunicación de Defensa» representan una porción reducida en comparación con el resto de géneros y temáticas periodísticas o incluso el propio periodismo de guerra.

aplicado al entorno militar. Esta nueva variedad combina los elementos informativos clásicos de la información militar —los cuales se mantenían estáticos en las secciones de internacional (sobre todo) y nacional— con aspectos novedosos que permiten ampliar el espectro de audiencia y por tanto el interés en la materia.

De este modo, sectores como la industria de defensa atisbaron su oportunidad para figurar en contenidos periodísticos. Asimismo, se comenzó a desarrollar un interés creciente en la información especializada en defensa y sus implicaciones con otras esferas de la actualidad de especial interés para la opinión pública, aparte de la estricta cobertura mediática del escenario de guerra.

La aparición en los medios de un lenguaje informativo diferente al tradicional en materia militar, pero de trayectoria equivalente, dotó de alas a la creación desde el ámbito institucional de un mayor índice de contenidos y comunicaciones, puesto que llegado este punto, poseían sin lugar a dudas una mayor repercusión e impacto. Este hecho abrió la puerta, con el visto bueno de las autoridades del Ministerio de Defensa, al uso de nuevos soportes comunicativos. La arcaica nota de prensa se digitalizó para finalmente ceder el testigo a las redes sociales, que continúan explorando su potencial en este ámbito en el presente.

En la actualidad, el aparato de comunicación institucional del Ministerio de Defensa es prolífico en cuanto a la divulgación de material bibliográfico y audiovisual, cultivando un estilo inteligible y sobrio, por la necesidad de concreción que exigen especialmente plataformas como Twitter o Instagram. Conviene mencionar, además, la unificación de criterio en cuanto al nombre oficial de sus perfiles online (*defensagob*) y la distribución temática de los contenidos para los distintos canales, aunque en ocasiones se incurra en duplicidades a consecuencia de la trascendencia informativa de la comunicación.

A la hora de concluir el análisis de estos aspectos, es importante recordar que en España existían medios especializados en defensa con anterioridad a lo previamente comentado, cuyo buque insignia muy posiblemente fuera la conocida *Revista Española de Defensa.* Sin embargo, esta y otras publicaciones eran —y son en la actualidad— editadas por el Ministerio de Defensa. Inevitablemente, antes del salto al panorama internacional y el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas españolas, recibían impacto principalmente en una audiencia interna, o en cualquier caso, suscitaban el interés de profesionales del sector, académicos y aficionados al ámbito castrense.

El salto a la esfera internacional, con la participación de España en misiones de mantenimiento de la paz como Bosnia, suscitó un interés creciente en la sociedad española, más allá del estricto y derivado del —ya por entonces a extinguir— servicio militar obligatorio. Esta transición desde un Ejército de reemplazo a unas Fuerzas Armadas profesionales y sus consecuentes campañas de publicidad institucional para el reclutamiento, favoreció una progresión en ascenso en cuanto a la elaboración y difusión de comunicaciones sobre defensa. Destaca entre las mismas, el frecuente uso de una terminología común y sienta las bases del acercamiento de la sociedad y las Fuerzas Armadas, familiarizando a la población con su misión.

Por último, cabe poner de relieve el empleo de un lenguaje accesible en los nuevos canales y medios de comunicación de Defensa, en detrimento de un discurso técnico y poco atractivo. Este factor ha actuado de manera considerable en favor de la popularidad social de las Fuerzas Armadas españolas. Para concluir, esta observación puede ser explicada con los siguientes dos ejemplos:

«El @EjercitoTierra ha instalado dos puentes tipo 'Bailey' en las localidades de El Rubio y Casariche tras el temporal de lluvia que sufrió la Sierra Sur de #Sevilla en 2018. Estas infraestructuras permiten el paso de vehículos hasta 80 toneladas»[15].

Sobre estas líneas, en el tuit del perfil oficial en Twitter del Ministerio de Defensa, salta a la vista la pretensión del comunicador de ubicar el interés informativo en la labor humanitaria que ejerce el Ejército español como parte fundamental de sus cometidos. Asimismo, concluye resaltando el efecto positivo para la ciudadanía de la región a consecuencia de la actuación militar, aportando datos que respalden la información. El uso de etiquetas (precedidas por los signos de almohadilla y arroba) brindan, por su parte, la posibilidad de un seguimiento ampliado de la información y un mayor índice de localización contextual.

[15] Ministerio de Defensa (8 de febrero de 2019). «El @EjercitoTierra ha instalado dos puentes tipo 'Bailey' en las localidades de El Rubio y Casariche tras el temporal de lluvia que sufrió la Sierra Sur de #Sevilla en 2018. Estas infraestructuras permiten el paso de vehículos hasta 80 toneladas». [Tuit]. Disponible en https://twitter.com/Defensagob/status/1093937724850126850.

En contraposición, el subsecuente extracto de un comunicado de prensa posibilita extraer algunas conclusiones:

«El jefe de la brigada multinacional "Plus Ultra" presidió ayer el acto oficial de entrega de los diplomas de ascenso al empleo definitivo de 58 oficiales y 164 suboficiales del 404 Batallón del Cuerpo de Defensa Civil Iraquí, que se celebró ayer en la ciudad de Diwaniyah.

La ceremonia de ayer se suma a la celebrada el pasado domingo en Najaf, en cuyo desarrollo se entregaron 91 diplomas correspondientes a los componentes del 405 Batallón del mismo Cuerpo de Defensa Civil Iraquí (ICDC)»[16].

Pese a encuadrarse en un marco informativo de interés como es la misión española en Irak, este fragmento del comunicado de prensa conserva el hieratismo propio de un teletipo de agencias, centrándose en el aspecto funcional del acto en cuestión, con abundancia de cifras y datos a nivel estructural de las Fuerzas Armadas. Este lenguaje, queda por tanto restringido a un público más limitado y carece de elementos narrativos que constituyan un gancho para el receptor. Se trata de un género informativo estático y que de manera inapelable, ha perdido protagonismo en favor de tendencias comunicativas que incluyen un lenguaje adaptado a la realidad del mensaje informativo actual.

La frontera entre propaganda e información

Discernir entre propaganda e información en el terreno de la comunicación institucional de Defensa o incluso en el periodismo de esta índole, puede resultar una ardua tarea. Determinadas características de las prácticas de propaganda se inmiscuyen, a veces intencionadamente, otras de manera involuntaria, en los contenidos informativos de carácter militar.

En términos generales, existe un elemento común enclavado en la delgada línea roja que separa sendas disciplinas y que ambas comparten: la actitud de persuasión[17] sobre el receptor. Autores como Alejandro Pizarroso afirman que «no existe ningún proceso de

[16] Ministerio de Defensa (2 de marzo de 2004). *ACTIVIDADES DE LA BRIGADA 'PLUS ULTRA' 2.* Disponible en http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2004/03/notaPrensa_10024.html.
[17] PIZARROSO, Alejandro. *La historia de la propaganda: una aproximación metodológica* en *Historia y Comunicación Social*. N.º 4. Madrid: Universidad Complutense 1999, p. 146.

comunicación en la realidad que no tenga un componente persuasivo»[18], por lo que la praxis de la comunicación de Defensa, que huye desesperadamente del denostado término «propaganda», se equipara forzosamente a este en una parte sustancial de su propósito comunicativo.

Si pretendemos hacer un ejercicio de distinción entre propaganda y comunicación de Defensa —asumiendo que esto fuera posible—, sería necesario en primer lugar identificar las armas que esgrime la propaganda para alcanzar sus objetivos y que la definen como tal. Las palabras del intelectual francés Jean-Marie Domenach a propósito de la propaganda y sus medios de actuación esclarecen aspectos importantes de su naturaleza, al sostener que «la propaganda es polimorfa y cuenta con recursos casi ilimitados»[19]. Dicha aserción confirma que, en efecto, el espectro de influencia de la propaganda es muy amplio, a consecuencia fundamentalmente de su extensa capacidad de adaptación, transformación y adecuación de sus técnicas para alcanzar la consecución de un fin.

Considerando lo anterior, la mejor manera de impedir que la práctica de la comunicación en materia de defensa se convierta en un ejercicio de difusión propagandística, es identificar sus técnicas —o al menos las más representativas— para establecer un cordón sanitario alrededor de las mismas. Al contar con un rango de actuación tan amplio sobre multitud de disciplinas, la selección de técnicas es abundante, por lo que debemos acotar la clasificación para describir los recursos más empleados en el ámbito de estudio que nos ocupa.

Siendo así, una aproximación a este planteamiento incluiría irremediablemente los siguientes usos y procedimientos establecidos por Domenach[20]:

«Simplificación»: usando una terminología afín para retratar esta técnica, podría entenderse como el uso de eslóganes directos, concisos y sugestivos para incidir lo máximo posible en el receptor.

[18] PIZARROSO, Alejandro, *op. cit*., p. 146.
[19] DOMENACH, Jean-Marie. *La propaganda política.* Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires 1968, p. 47.
[20] Ibíd., p. 52.

«Enemigo único»: polarización y determinación de los bandos, remarcando la virtud del propio en detrimento de las cualidades del contrario, puestas en entredicho o desautorizadas.

«Exageración y desfiguración»: distorsión sectaria de la realidad en favor del interés propio haciendo uso de la manipulación selectiva del mensaje transmitido.

«Orquestación»: referente al efecto generado por el hecho de «insistir con obstinación en el tema central que se presenta bajo diversos aspectos».

«Transfusión»: adecuación del mensaje a las preferencias del receptor, trabajando sobre la base de «un sustrato preexistente» inmanente al imaginario colectivo.

«Unanimidad»: instrumentalización del sentir colectivo respecto a un tema en favor del objeto de interés propagandístico.

«Contagio»: búsqueda de la reacción en cadena sobre la audiencia como derivada inmediata de la categoría anterior.

Atendiendo a las seis reglas descritas, se puede suponer una idea general de los métodos y las intenciones de una política de comunicación impregnada de un trasfondo propagandístico. De este modo, el distanciamiento respecto a la propaganda puede alcanzarse si se comunica evitando demonizar, distorsionar los datos, hacer uso de mantras o adherirse a un postulado que goce de popularidad para introducir el mensaje deseado, por dispar o antagónico que pueda ser respecto a los valores constitucionales.

En resumen, el ingrediente principal de la política de comunicación de Defensa ha de ser la verdad.

Conclusiones

El conocimiento colectivo del entorno de la defensa en España crece exponencialmente a medida que el Ministerio de Defensa promueve iniciativas culturales e impulsa campañas de comunicación institucional.

La especial atención a sus relaciones públicas y el trato fluido con la prensa se traducen desde hace años en un cese de la impermeabilidad de las Fuerzas Armadas a las cuestiones del ámbito civil. La pertenencia a la Alianza Atlántica ha jugado un papel

decisivo para alcanzar estas cotas de implicación mutua entre el conjunto de la sociedad y el estamento militar.

En línea con la doctrina OTAN, las Fuerzas Armadas españolas han desarrollado multitud de operaciones de cooperación cívico-militar (CIMIC[21], por sus siglas en inglés) que han permitido proyectar la imagen de servicio público con la que se identifica en el presente a los militares españoles.

Este hecho no es fortuito, ateniéndonos al principio de que lo que no se cuenta, no existe. La percepción social actual de la milicia en España no solo es resultado del buen hacer de sus efectivos, sino de una efectiva política de comunicación que ha sabido confeccionar un estilo narrativo propio. La influencia anglosajona en este sentido es más que patente, aunque no sería justo dejar de mencionar la dificultad añadida a la hora de informar sobre defensa en España, fuera de lo estrictamente relativo al conflicto armado.

Por otro lado, la paulatina concienciación social sobre la amenaza terrorista global y la importancia del mantenimiento de la paz en el extranjero, así como su relación con la seguridad a nivel doméstico han situado en el punto de mira la defensa nacional. En este sentido, el seguimiento continuado de las misiones de las Fuerzas Armadas por parte de los medios de comunicación social ha gestado un nicho de interés considerable entre la población sobre estas cuestiones.

A tales efectos, medios escritos de tirada nacional en su formato digital, como *ABC* o *El Confidencial Digital*, incluyen entre sus contenidos secciones de defensa. A la elaboración de contenidos similares también se suman portales especializados como *Infodefensa.com* o la revista *Defensa*. Todos ellos incorporan un lenguaje propio, bebiendo en materia de estilo de publicaciones foráneas como *Defense News* o *Jane's,* referente internacional del sector.

Para concluir, conviene señalar la presencia de las Fuerzas Armadas en espacios informativos de televisión, con amplios reportajes como los rodados por Informe *Semanal*

[21] NATO. *NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION (CIMIC). DOCTRINE.* AJP-9. 2003. Disponible en https://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf.

sobre Bosnia[22], Afganistán[23] o la adaptación de los estudios al Plan Bolonia[24] en las academias militares españolas.

Javier Jaspe Nieto
Periodista

[22] Informe Semanal. *Veinte años de Bosnia*. *El asedio de un psiquiatra*. España: RTVE 2012.
[23] Informe Semanal. *Afganistán, la cuenta atrás*. España: RTVE 2012.
[24] Informe Semanal. *Militares con Plan Bolonia*. España: RTVE 2010.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

19/2019 7 de marzo de 2019

Casimiro Sanjuán Martínez

El complejo conglomerado sirio

El complejo conglomerado sirio

Resumen:

La guerra de Siria cumple ya su noveno año de duración. Todo comenzó en 2011 como un movimiento más de la llamada Primavera Árabe tras las protestas en Túnez, Egipto y Libia que dieron como resultado el derrocamiento de sus respectivos líderes que se habían eternizado en el poder. Todo el mundo pensó que el mandatario sirio Al Asad sería el siguiente, pero lo que parecía cuestión de semanas o meses derivó en un conflicto generalizado que ha hecho estremecer la estabilidad de todo Oriente Próximo.

La crisis interna que siguió al movimiento se agudizó con la formación de grupos armados opositores al régimen reforzados con deserciones de militares. Se conformó lo que se llamó el Ejército Sirio Libre (ESL) que libró duros combates con las fuerzas gubernamentales y cuando todo el mundo pensaba que el final del régimen estaba cerca, el apoyo de Irán y de la milicia libanesa Hezbolá consiguieron estabilizar la contienda. Sin embargo, la irrupción de nuevos actores iba a internacionalizar el conflicto.

La aparición del autoproclamado Estado Islámico (EI) y de grupos yihadistas afines a Al Qaeda, propiciaron la participación de Rusia, de fuerzas kurdas, de Turquía, de una coalición liderada por Estados Unidos (EE. UU.) formada por países árabes y europeos y de Israel. La finalidad de todos ellos es lograr que el conflicto finalice y la situación se estabilice, pero cada uno persigue sacar ventaja de ello según sus propios intereses.

Palabras clave:

Guerra de Siria, Primavera Árabe, Ejército Sirio Libre, Hezbolá, yihadista, coalición.

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

The complex Syrian conglomerate

Abstract:

The war in Syria is now in its ninth year. It all began in 2011 as another movement of the so-called Arab Spring after the protests in Tunisia, Egypt and Libya that resulted in the overthrow of their respective leaders who had eternalized in power. Everyone thought that the Syrian leader Al Asad would be next, but what at first seemed a matter of weeks or months resulted in a generalized conflict that has shaken the stability of the whole Middle East.

The internal crisis that followed the Syrian movement was exacerbated by the formation of armed groups opposed to the regime, reinforced by military defections. All of them integrated the Free Syrian Army (ESL) that fought hard battles against the government forces and when these seemed defeated, the support of Iran and the Lebanese militia Hezbollah managed to stabilize the fight. However, the irruption of new actors was going to internationalize the conflict.

The appearance of the self-proclaimed Islamic State and of al-Qaeda-like jihadist groups led to the participation of Russia, Kurdish forces, Turkey, a US-led coalition formed by Arabic and European countries and Israel. The last purpose of all of them is to ensure that the conflict ends and the situation to stabilize, but each one tries to take advantage of it according to their own interests.

Keywords:

Syrian war, Arab Spring, Free Syrian Army, Hezbollah, jihadist, coalition.

Introducción

En 1954 llegó al poder en Egipto el presidente Nasser con un discurso nacionalista panarabista que sacudió el mundo árabe. Israel se constituía como principal enemigo y la causa palestina como elemento aglutinador[1]. Sin embargo, la revolución iraní del ayatolá Jomeini, en 1979, puso en alerta a los países árabes de mayoría suní que adoptaron férreas medidas de control para evitar insurrecciones internas de sus minorías chiíes.

Los inicios del siglo XXI fueron convulsos en gran parte de los países árabes del norte de África. Las duras condiciones de vida impuestas por algunos regímenes corruptos y autoritarios, la represión generalizada y la irrupción de grupos islamistas fueron el detonante de una serie de movimientos que hicieron saltar por los aires los gobiernos de varios países y que se dieron en llamar Primavera Árabe por iniciarse en esa época del año.

El primero en caer, en marzo de 2011, fue el régimen del tunecino Ben Ali y a continuación el egipcio Mubarak[2], el libio Gadafi y el yemení Saleh. En Siria las manifestaciones contra el régimen de Al Asad terminaron en una guerra civil que todavía no ha finalizado.

Desde el comienzo de los movimientos de la Primavera Árabe, algunas cosas han cambiado, pero no como se deseaba. La geopolítica de Oriente Medio ha sufrido modificaciones pero en algunos países se ha asentado el caos y el desorden. Por otro lado, el sectarismo religioso de las dos corrientes mayoritarias del Islam, suní y chií, se ha manifestado como el nuevo eje de confrontación y la guerra de Siria es un claro exponente de ello.

Los casos de Túnez y Egipto son diferentes pues tanto el uno como el otro gozan de una esperanzadora estabilidad, no exenta de graves atentados terroristas llevados a cabo por yihadistas. Ambos países, merced a sus procesos democratizadores, son considerados por EE. UU. como aliados principales no miembros de la OTAN, lo que les proporciona determinadas ventajas económicas y de colaboración.

[1] Biblioteca Alexandrina. «A Historical Sketch of Gamal Abdel Nasser». 23/07/2013.
[2] OBAJI ORI, Konye. «Egypt: The Arab democratic revolution hits Egypt». *Afrik-news*. 26/01/2011.

Libia está considerado ahora como un Estado fallido. Era uno de los países de mayor pujanza económica del norte de África y con los niveles económicos más altos pero, tras la caída de Gadafi, su decrecimiento ha sido constante. La lucha por el control de los ricos recursos reemplazó a los ideales revolucionarios y los líderes que debían haber tomado las riendas del país desertaron. Hoy el poder se lo disputan tres gobiernos diferentes que han permitido que zonas del país hayan caído en manos de grupos terroristas y no se vislumbra una solución a corto plazo.

Yemen se ha convertido en un caótico escenario dónde Arabia Saudí e Irán dirimen sus diferencias, en apoyo de sus aliados, con el telón de fondo de su papel hegemónico regional[3]. El conflicto ha sumido al país en una situación desesperada y, al igual que Libia, no tiene visos de llegar a una pronta solución.

El caso de Siria es el que ha alcanzado un mayor calado internacional por la multitud de actores presentes en el conflicto. La estratégica situación del país en el corazón de Oriente Próximo entre tres potencias regionales —Turquía, Irán y Arabia Saudí—, que no ocultan sus deseos hegemónicos, la cercanía de Israel, las dos importantes bases rusas en su territorio, la religión, los recursos naturales, el histórico problema del Kurdistán y la presencia de grupos terroristas tan peligrosos como el EI y Al Qaeda constituyen una amalgama de factores que contribuyen a mantener una constante inestabilidad y el peligro de que el conflicto se propague sin control a otros escenarios.

Orígenes del conflicto

Siria está enclavada en una región que ha destacado por su inestabilidad desde hace mucho tiempo. Por su estratégica situación, paso obligado en la ruta de comercio entre Occidente y Oriente, ha sido objeto de deseo de los imperios dominantes de diferentes épocas, desde los antiguos fenicios a los europeos.

El territorio formó parte del Imperio otomano desde comienzos del siglo XVI hasta la Primera Guerra Mundial, momento en el que los países ganadores se lo repartieron. El Reino Unido se quedó con lo que hoy es Irak y Palestina y Francia con los territorios de Siria y Líbano. Según el acuerdo Sykes-Picot[4], las promesas hechas a los árabes de crear su patria nacional y una gran nación en el área de lo que denominaron «la gran

[3] CHARAI, Ahmed. «Yemen: llega la hora de terminar la guerra». *La Razon Internacional*. 02/07/2018.
[4] Disponible en https://recortesdeorientemedio.com/the-sykes-picot-agreement-1916-2/.

Siria» quedaron en saco roto. Se argumentaba que favorecería en un futuro la protección de las minorías religiosas y étnicas en la zona pero se ha visto que no ha sido así. Una de las metas que perseguía el EI era revertir los efectos del polémico acuerdo.

La creación del Estado de Israel supuso la estocada final para los árabes. Miles de palestinos fueron expulsados de sus tierras, lo que originó una oleada de refugiados en los países vecinos que desestabilizó la región. Desde entonces no ha existido un periodo prolongado de paz y las guerras se han sucedido sin solución de continuidad, guerras arabo-israelíes (1948, 1967, 1973), guerra civil del Líbano (1975-1990), guerra de Irán-Irak (1980-1988), guerras del Golfo (1990 y 2003), etc. Sin mencionar los conflictos entre kurdos y turcos e iraquíes y sobre todo entre Israel y sus incómodos vecinos (OLP, Hamás, Al Fatah, Hezbolá) con sucesivas invasiones del Líbano y enfrentamientos con Siria.

Tras obtener su independencia de Francia en 1945 y hasta la década de los sesenta, la inestabilidad política, con continuos golpes de estado, fue la nota dominante en el devenir de Siria. En 1954, firmó la reunificación con el Egipto de Nasser y fundaron la República Árabe Unida (RAU)[5], cosa que no fue del agrado de todos los sirios y en especial de Hafez al Asad militante del partido laico Baaz.

En 1956 se firmaron acuerdos económicos y de cooperación con la Unión Soviética (URSS) lo que le ocasionó problemas con Turquía que veía peligrar su integridad territorial. Las Naciones Unidas (ONU) tuvieron que intervenir para evitar graves desenlaces.

Hafez al Asad tomó el poder, tras un golpe de estado, en 1970 y se mantuvo en el mismo tras ganar por mayoría en las sucesivas elecciones. En 1973 se aprobó la Constitución que declaraba a Siria como una república socialista, democrática y popular, pero no islámica.

El nuevo régimen se cimentaba en la comunidad alauí (rama modera del chiismo), de la que provenía Hafez al Asad y que representaba a solo el 12 % de la población, y en un potente ejército, de mayoría suní, dirigido por mandos del círculo cercano de Asad. Los cargos importantes del gobierno estaban en manos de miembros de su familia y de los altos mandos militares. Hafez al Asad siempre tuvo su vista puesta en el Líbano y en la

[5] PALMER, Monte. «The United Arab Republic: An Assessment of Its Failure». *Middle East Journal.* 1966.

creación de la gran Siria y así en 1975 envió tropas al país del cedro para intentar pacificar la situación de guerra civil que sufría aunque su objetivo era obtener su control. De hecho, en 1991 firmó un tratado de cooperación que convertía al Líbano en un protectorado sirio *de facto*.

También realizó un acercamiento al régimen chií de Irán y al grupo chií libanés Hezbolá, y en 1980 firmó un tratado de ayuda militar con la URSS, que le convertía en el principal aliado soviético en la zona. En la guerra Irán-Irak decidió apoyar a Irán y en la primera guerra del Golfo apoyó a EE. UU. Posteriormente, tras el desmoronamiento de la URSS y el aislacionismo que supuso para Siria, realizó un acercamiento hacia Occidente aunque seguía contando con el apoyo soviético.

Desde el primer momento, Hafez al Asad sufrió los constantes ataques de los islamistas suníes que rechazaban los privilegios de los alauíes. Los Hermanos Musulmanes constituyeron un continuo problema para Asad. La revuelta de la ciudad de Hama[6], arrasada por las fuerzas sirias, fue un levantamiento de esta organización islamista que a punto estuvo de hacer caer el régimen.

En 1994 murió su hijo mayor, Basel, y nombró heredero a su segundo hijo, Bashar, quién, en el año 2000 tras morir su padre, se convirtió en el presidente de Siria.

Universitario, de corte occidental y casado con una prestigiosa economista, Bashar al Asad instauró un gobierno laico y fue visto inicialmente por la comunidad internacional como un reformista. Pero esta percepción cambió con la dura represión que siguió a las primeras manifestaciones de marzo y abril de 2011. Inmediatamente después, los EE. UU., Canadá, la Unión Europea y la Liga Árabe pidieron su dimisión.

La guerra de Siria

El conflicto de Siria nació con la intención de derrocar al presidente Bashar al Asad de manera pacífica pero, al no lograr el objetivo inicial, se enquistó y evolucionó en los años siguientes hasta alcanzar el momento actual. Iniciado, en marzo de 2011, como protesta en algunas ciudades, la fuerte represión empleada por las fuerzas de Asad hizo que se extendiera a todo el país y tomara el carácter de una guerra[7]. Las fuerzas opositoras

[6] LEFÈVRE, Raphael. «Ashes of Hama: The Muslim Brotherhood in Syria». *Oxford University Press*. 2013.
[7] ALBA, Ana. «Siria: la guerra que comenzó con un grafiti». *El Periódico Internacional*. Jerusalén: 11/03/2016.

comenzaron a armarse y se hicieron con el control de ciudades y pueblos. En tan solo un año, los enfrentamientos llegaron a la capital del país, Damasco, y a Alepo la segunda ciudad más importante de Siria. En respuesta a la represión sangrienta de algunas manifestaciones, los EE. UU. y la UE adoptaron duras sanciones económicas contra Siria.

El bando opositor, el ESL, en un principio formado por inconformistas moderados —mayoritariamente de confesión suní— con un gran número de desertores del ejército, fue apoyado tanto por Arabia Saudí como por los EE. UU. y algunos países de la UE. Pero pronto se unieron a él elementos de diferentes grupos yihadistas, el más conocido el Frente al Nusra, filial de al Qaeda, pero también de otras organizaciones islamistas radicales provenientes del Líbano, Chechenia, etc. A todos ellos se les conoció con el nombre genérico de «rebeldes».

Arabia Saudí, enemigo de Irán y de Al Asad, desde un principio apoyó a los rebeldes, incluidos los grupos radicales. También se sumaron Qatar y Jordania, monarquías con población mayoritaria suní, Turquía y EE. UU. La guerra se había convertido en un juego de intereses en territorio sirio. El ejército de Asad, atacado desde varios frentes pronto comenzó a dar signos de debilidad, todo parecía caer del lado de los opositores y la contienda y el régimen parecían tener los días contados. Sin embargo la situación cambió radicalmente con la alineación del lado de Asad de Rusia y de Irán (que movilizó milicias chiíes de varios países), y la inestimable ayuda de 10.000 curtidos combatientes de Hezbolá. Entre todos ellos consiguieron equilibrar la balanza en muy poco tiempo.

La situación de caos que se vivía en Siria fue aprovechada por el EI, que se había consolidado en la zona del Kurdistán iraquí estableciendo su capital en Mosul, para extender sus tentáculos al país vecino, ocupar amplias zonas de terreno y establecer la capital de su califato en la importante ciudad siria de Raqa, situada en el fértil valle del Eúfrates. Paradójicamente, la invasión yihadista del EI constituiría un inestimable apoyo al ejército de Asad para cambiar el signo de la guerra.

Para controlar el territorio que pretendía, el EI se enfrentó a todo el que se le cruzaba en el camino, al Ejército sirio, a los rebeldes, a los kurdos e incluso a Al Qaeda. Además

realizaba verdaderas masacres contra los habitantes de los lugares que ocupaba, ordenaba a sus integrantes atentar contra personas e intereses occidentales en cualquier lugar del mundo y exigía obediencia a todos los árabes. El EI se convirtió para todos en una peligrosa amenaza a la que hasta entonces no se le había prestado la suficiente atención[8]. Una serie de atentados en países europeos (Francia, Alemania, Reino Unido, España, etc.) y el derribo de un avión ruso en el Sinaí hicieron que las potencias coincidieran en que había llegado el momento de acabar con este peligroso enemigo.

La irrupción de fuerzas internacionales que hasta entonces se había materializado en el suministro de armas y apoyo logístico a uno y otro bando, se hizo patente para combatir al EI. También entraron en escena las milicias kurdas, temible enemigo del EI en Irak, por haber ocupado parte de su reclamado Estado. La guerra dio un giro radical. El EI comenzó a ser atacado desde todos los frentes con especial incidencia de los rusos que bombardeaban sus posiciones a la vez que también aprovechaban para hacerlo contra los rebeldes que se oponían a Asad. El Ejército sirio pudo centrarse en sus objetivos empezando a recuperar el terreno que hasta entonces había perdido.

En la actualidad el escenario es favorable al ejército sirio que ya controla gran parte del país. Sin embargo, todavía quedan zonas en poder de los rebeldes y pequeños enclaves en manos del EI que todavía no ha sido totalmente derrotado.

Rusia ha hecho firme su apoyo al Gobierno del presidente Al Asad justificando su posición por el rechazo al principio de derrocar gobiernos por el uso de fuerza desde el exterior y la situación se puede catalogar como positiva para el régimen sirio que se siente respaldado en su lucha contra el terrorismo.

Aunque las cifras suelen ser siempre inexactas se cree que la guerra se ha cobrado más de medio millón de vidas y cinco millones de sirios han tenido que abandonar el país.

[8] «El enemigo en común, el Estado Islámico». *El Mundo*. 17/05/2017. Disponible en https://www.pagina12.com.ar/38185.

Quién es quién en la guerra. Objetivos que persiguen

Régimen de Al Asad

Siria está padeciendo una guerra de religión donde se están midiendo las dos corrientes mayoritarias del Islam alentadas por sus mentores Arabia Saudí e Irán, aunque también están presentes en el escenario milicias aconfesionales y tropas de otros países. El objetivo de Al Asad parece claro, reconquistar el terreno perdido en su país y perpetuarse en el poder manteniendo el régimen que su familia lidera desde 1971. Probablemente, a tenor de lo visto durante el conflicto, sea el menos malo de los escenarios porque, si sale victorioso, necesariamente deberá cambiar muchas cosas de su línea anterior de gobierno. Las políticas llevadas hasta ahora no sirven porque si no, se enfrentará de nuevo a un episodio como el que todavía está sufriendo donde, como siempre, los mayores perdedores son los ciudadanos sirios.

Gracias a su capacidad militar y al apoyo recibido ha logrado decantar el curso de la guerra y controla ahora la mayor parte del territorio sirio. La ofensiva lanzada en la simbólica Deraa, donde tuvo lugar la primera revuelta contra Al Asad, y en la provincia de Quneitra, le ha permitido dominar casi todo el país a excepción de la zona norte.

Los rebeldes

Los rebeldes considerados moderados son apoyados por Occidente, en especial EE. UU., Francia y Reino Unido, y los que integran los grupos más radicales como Faylaq al Sham o Hay´at Tharir al Sham (fruto de la fusión de Fateh al Sham[9], Ansar al Din y otros grupos) por Arabia Saudí, Qatar y Turquía.

El objetivo de todos ellos es derrocar a Al Asad y tomar el poder en Siria aunque con diferente perspectiva en cuanto al rumbo para dirigir el país. Los moderados visionan una Siria más democrática, mientras que los radicales parece que buscan instaurar un régimen islámico mucho más conservador[10].

[9] «US blacklists Syrian rebel group al-Nusra». *News/Middle East.* 11/12/2012.
[10] SHOICHET, C.E. «Los rebeldes sirios». *CnnEspañol.com.* 06/09/2013.

Con el devenir de la guerra la separación de ambas tendencias se ha hecho patente y, aunque todos luchen contra el mismo enemigo, los propios intereses les han obligado a adoptar posturas diferentes habiéndose debilitado a lo largo del conflicto.

A pesar de los reveses, el ESL todavía mantiene una capacidad remanente y controla algunas zonas limitadas en el noroeste de Siria fronterizas con Turquía pero están siendo acosados por las fuerzas gubernamentales y sus aliados.

Irán

La república islámica de Irán es la primera potencia chií del mundo musulmán y se ha convertido en el mecenas de esta rama del Islam y protector de sus minorías allí donde se encuentren —tanto en Oriente Medio como en el resto del mundo—. Su situación, extensión (1,6 millones km²) y población (80 millones) le confieren una extraordinaria importancia geopolítica y geoestratégica. Además posee unas de las mayores reservas de petróleo y gas del mundo[11].

Por todos estos motivos, Irán quiere desempeñar un papel importante en el mundo árabe y ha apoyado sin reservas a las poblaciones chiíes en diferentes conflictos. En Irak, llenando el vacío geopolítico dejado tras la caída del régimen de Sadam y la progresiva retirada de los americanos, en Líbano a las milicias de Hezbolá, en Yemen a los hutíes (minoría que practica el zaidismo[12], escisión del chiismo) y en Siria al régimen de Al Asad de minoría alauí, rama del chiismo.

El principal objetivo de Irán en Siria es mantener el régimen de Al Asad por eso su apoyo ha sido constante desde el principio de la guerra. Le ha provisto de tropas, armamento, equipo y ayuda financiera y movilizado a milicias chiíes de diferentes países para que participasen en el conflicto. El Gobierno iraní no puede permitir la caída del régimen sirio por dos motivos fundamentales, el importante papel que desempeña en la lucha por la hegemonía regional que sostiene Irán con Arabia Saudí y por la estratégica situación de Siria respecto a su principal enemigo, Israel.

[11] PAGE, D. «El nuevo mapa de los gigantes globales del petróleo y el gas». *Expansión.com.* Madrid: 2013.
[12] FATTAH, K. «Yemen: A slogan and six wars». *Conflicts Forum*. 2009.

En el conflicto sirio, Irán ha compartido con sus adversarios un enemigo común, el EI, que ha masacrado a las minorías chiíes de Irak y Siria. Su decidida actuación, junto a Rusia, Hezbolá y el Ejército sirio por un lado y la coalición internacional liderada por EE. UU. por otro, consiguió destruir casi por completo su capacidad.

La alianza con Siria, merced a su carácter laico alejado de la órbita de Arabia Saudí, es fundamental para Irán por las ventajas que le proporciona en los niveles político y estratégico y por la pretensión de mantener de forma permanente en el país presencia militar. Esta iniciativa ocasionará en el futuro frecuentes problemas con Israel.

Hezbolá

El principal objetivo de Hezbolá es, al igual que Irán, impedir la caída del régimen de Al Asad para evitar que Siria sea gobernada por un régimen suní perdiendo con ello uno de sus aliados más importantes en Oriente Próximo e incrementando exponencialmente el riesgo de confrontación.

El grupo chií libanés se puede considerar un tentáculo de Irán pues fue fundado y entrenado por ese país en 1982, tras la salida del Líbano de la OLP, para combatir a Israel. Hezbolá ha sido financiado y apoyado por Irán y Siria de quienes ha recibido armamento moderno, varios tipos de misiles y equipo[13]. Cuenta en su organización con una rama política y otra militar. Su partido está presente en el Gobierno libanés por lo que su presencia en Siria ha puesto en un difícil compromiso al Líbano respecto a los países que se oponen al régimen de Al Asad y al resto de la comunidad internacional.

El líder del grupo Nasrallah mostró su apoyo a Al Asad desde el inicio de la guerra y envió a Siria lo más granado de sus milicias que, junto a las tropas iraníes, han tenido una importancia capital en los combates contra los rebeldes y contra el EI. Se estima que una tercera parte de los más de 30.000 combatientes experimentados que dispone están combatiendo en Siria.

En la guerra de 2006, las milicias de Hezbolá opusieron una feroz resistencia a las fuerzas israelíes y la retirada de estas, tras los llamamientos de ONU y de la coalición internacional, fue interpretada por la organización como una victoria. Desde entonces

[13] GAMBILL, G. «Syria and Hezbollah: A Loveless Alliance». *The National Post*. Toronto: 04/03/2005.

goza de un gran prestigio entre la comunidad chií. Este prestigio ha crecido exponencialmente tras los resultados obtenidos, junto a sus aliados, en la guerra de Siria.

Arabia Saudí

Arabia Saudí es la potencia regional suní y por lo tanto el principal rival de Irán a quien combate de forma indirecta no solo en Siria, sino en otros escenarios como Yemen. Desde el principio de la guerra, el principal objetivo de Arabia Saudí fue la caída del régimen de Al Asad y situar en su lugar otro afín a sus intereses pues considera a Siria una pieza fundamental para aumentar su influencia en Oriente Próximo. Por ese motivo se convirtió en el principal apoyo de los rebeldes entre los que se incluían grupos islamistas radicales.

También se le acusó, aunque ha sido negado por su parte, de que el EI fue financiado en parte por dinero saudí y de que alrededor de 2.500 saudíes se habían incorporado a las filas de este siniestro grupo. Sin embargo, Arabia Saudí formó parte de la coalición liderada por EE. UU. y apoyó los ataques aéreos llevados a cabo contra el EI[14].

La anunciada retirada estadounidense podría ser aprovechada por los saudíes para llenar el vacío que dejen. De hecho, parece ser que ya hubo una propuesta para ocupar áreas del norte del país con una coalición árabe formada por tropas de Arabia Saudí, Qatar y otros países[15]. El Gobierno saudí ofreció tropas, como ya lo hizo cuando se hablaba de formar un contingente internacional, para intervenir en Siria.

Sin embargo, tanto EE. UU. como Rusia no vieron con buenos ojos esta iniciativa ante el temor de la peligrosa situación que podría generarse, no solo para la integridad de los kurdos, sino para toda la región. Además una decisión de este calado podría facilitar el regreso del EI que aún dispone de cierta capacidad, alarmaría a Turquía por tener en sus fronteras una fuerza de estas características y aumentaría la posibilidad de enfrentamiento con el Ejército sirio y con Irán convirtiendo el escenario actual en un conflicto abierto de enormes dimensiones.

[14] Noticias Oriente Medio. 4/12/2018. Disponible en https://www.hispantv.com/noticias/siria/395148.
[15] IRIARTE D. «Arabia Saudí se ofrece para enviar tropas a Siria». *ElConfidencial.com*. 18/04/2018.

Rusia

Desde un principio, el Gobierno de Moscú rechazó cualquier tendencia que obligara a Al Asad a dejar el poder y propuso en su lugar una solución diplomática al conflicto[16]. En diciembre de 2016, para alcanzar el deseado alto el fuego puso en marcha, junto a Irán y Turquía, el proceso de Astaná con el objetivo de conseguir los fines que no alcanzó el proceso de Ginebra, liderado por la ONU, que con el mismo fin se inició en 2012. El resultado de ambos procesos fue un fracaso porque no consiguieron los objetivos previstos.

El principal objetivo ruso consiste en asegurar el régimen de Al Asad aunque en ocasiones lo haya tratado de desmentir. Las estrechas relaciones comerciales entre ambos países y las dos bases en territorio sirio son motivo suficiente para que Rusia se opusiera a que triunfara la Primavera Árabe en Siria.

Por otra parte, Rusia ha sufrido en su territorio sangrientos atentados realizados por chechenos que hoy militan en el EI y en las filas de otros grupos terroristas presentes en Siria por lo que otro de sus objetivos es detener su expansión y materializar su destrucción. El atentado contra un avión comercial ruso en el Sinaí, en octubre del 2015, con el resultado de 224 personas muertas, reivindicado por el EI[17], reafirmó sus propósitos.

Con su decidida participación ha contribuido no solo a mantener al régimen sirio, sino a detener la radicalización islámica que generaría la caída del mismo a la vez que ha demostrado sus capacidades militares y la eficaz defensa de su aliado y sus intereses.

Rusia comunicó en diciembre de 2018 el inicio de la retirada de sus tropas aunque mantiene de forma permanente en el país las dos estratégicas bases de Tartus y Latakia donde dispone de unidades militares y aeronaves.

[16] CROWLEY, P. J. «Por qué la solución a la guerra en Siria pasa por Moscú». *BBC News*. 22/09/2015.
[17] «Rusia: atentado terrorista del avión que se estrelló en Egipto». *BBC Mundo*. Disponible en http://www.bbc.com/.../11/151117.

Estados Unidos

El objetivo principal de EE. UU. es el cambio de régimen en Siria y con ello detener el avance de Irán en el país. El eje chií compuesto por Siria, Irán y Hezbolá supone un gran peligro para la integridad de Israel, su principal aliado en la zona. Por otro lado, la presencia de Rusia con sus dos potentes bases constituye una seria amenaza para los intereses americanos y su posición hegemónica en la región.

Los estadounidenses secundaron a su aliado Arabia Saudí en su apoyo a los rebeldes suministrándoles armas y equipo. La presencia americana se había relacionado también con intereses económicos pues parece ser que el gobierno sirio pensaba a principios de siglo construir dos plantas de procesamiento de gas y, junto a Irán e Irak, un gasoducto con acceso al Mediterráneo[18]. En dichos proyectos solo participarían empresas rusas y, por si fuera poco, se le concedieron a Rusia nuevos yacimientos petroleros en la zona.

Al principio, la presencia estadounidense fue testimonial, pero en 2014, con el avance del EI, el Pentágono envió soldados para combatir, junto a las milicias kurdas, a este peligroso enemigo establecido en el Kurdistán iraquí y ahora también en el sirio. A finales de 2017, más de 2.000 soldados estadounidenses combatían en Siria, aunque estas cifras suelen ser imprecisas y, por diferentes razones, algunas unidades quedan fueran de los controles oficiales.

A finales de 2018, el presidente Trump anunció que, tras la derrota del EI, sus tropas regresarían a casa y se establecería una fuerza fronteriza, en el noreste de Siria, conformada por combatientes kurdos. Es probable que esta decisión no se materialice muy rápido y que se mantengan ciertas capacidades militares en el país para disuadir una intervención turca en el norte y frenar la expansión iraní en Siria.

[18] L. «Siria, objeto de deseo». *Actualidad.rt.com*. 09/11/2015.

Turquía

En los años previos a la guerra siria, Erdogán mantenía buenas relaciones con Al Asad llegando a firmar entre ambos un acuerdo de libre comercio. Parecía que Turquía y Siria habían resuelto diferencias históricas en cuestiones fronterizas, de distribución de agua y el eterno problema kurdo y buscaban una alianza duradera. Sin embargo, la exigencia de profundos cambios que exigía la Primavera Árabe hizo que Turquía replantease su política y buscase reforzar sus relaciones con los países de Oriente Medio.

La llegada al poder de gobiernos islamistas en Túnez y Egipto fue bien acogida en Turquía que preveía algo similar en Siria. La guerra civil cambió el panorama y la posición turca pues suponía una grave amenaza para la paz en la región. Su anterior alianza con Al Asad quedó en entredicho al posicionarse desde un principio del lado de los rebeldes.

Desde el año 2012, Siria y Turquía han protagonizado graves incidentes que casi originaron una declaración de guerra entre ambos países (ataque a un autobús de peregrinos, derribo de un avión, etc.)[19]. De algunos de estos incidentes el Gobierno sirio presentó excusas a Turquía, pero otros fueron considerados una provocación. Además los enfrentamientos entre fuerzas de Al Asad y los rebeldes en poblaciones del norte de Siria ocasionaron bajas en el ejército turco y originaron miles de refugiados en Turquía.

Siria ha acusado a Turquía de apoyar a grupos terroristas, entrometerse en sus asuntos internos y le ha amenazado con severas medidas si realiza cualquier ataque contra los kurdos en su territorio. Turquía, por su parte, ha denunciado los ataques del régimen sirio a civiles indefensos y la violación de los derechos humanos.

Turquía considera a los kurdos su principal enemigo y el apoyo que estos han recibido de EE. UU. durante el conflicto ha sido una de las razones por las que las relaciones de ambos países miembros de la OTAN se han deteriorado. Además el anuncio de establecer con ellos una fuerza fronteriza, disgustó enormemente al Gobierno de Ankara pues no permitirá, en los aledaños de su frontera, la creación de una zona autónoma kurda similar a la que tienen en Irak. Tanto EE. UU. como Rusia le han advertido reiteradamente de las consecuencias que puede originar una acción militar contra los kurdos aunque está por ver si las tiene en consideración. De momento, a principios de

[19] Disponible en https://www.elmundo.es/elmundo/2012/06/23/internacional/130452955.html.

enero bombardeó posicionas kurdas en la región siria de Afrin[20], con la excusa de expulsar a los terroristas remanentes del EI.

Los kurdos

La población kurda de Siria se implicó en el conflicto de forma esporádica contra las fuerzas gubernamentales cuando estas trataban de controlar la zona en que residen en el noreste del país. Posteriormente firmaron acuerdos con la oposición a Al Asad e incluso algunos de ellos, islamistas radicales, se integraron en los grupos rebeldes. Sin embargo, la gran mayoría, que aglutina el Partido de la Unión Democrática (PYD) con su rama armada llamada Unidades de Protección del Pueblo Kurdo (YPG), conformaron a instancias de EE. UU., las llamadas Fuerzas Democráticas Sirias (FDS), una alianza antiyihadista que incluía también a otras milicias árabes.

Desde 2012, lucharon contra los rebeldes del Frente Al Nusra y sobre todo contra su principal enemigo, el EI[21], para expulsarlos de su territorio consiguiendo, gracias a su determinación, importantes victorias militares. A partir de 2014, comenzaron a recibir la inestimable ayuda de la coalición internacional liderada por EE. UU., que además de asesoramiento militar les proveía de armamento y equipo.

El principal objetivo que persiguen es instaurar en Siria una autonomía similar a la del Kurdistán iraquí y para conseguirlo combaten contra todo aquel que invada su territorio. En la guerra de Siria su más encarnizado enemigo ha sido el EI al que, con ayuda norteamericana, han infligido serias derrotas. En 2012, autoproclamaron en Siria una región autonómica con tres cantones que goza de determinadas libertades y hasta tiene su propia policía.

Sin embargo, su principal enemigo, Turquía, considera el avance kurdo en su zona fronteriza como una grave amenaza y ha lanzado contra ellos ataques por aire y por tierra a pesar de las serias advertencias de Rusia y de EE. UU.

En la actualidad, controlan gran parte del noreste sirio fronterizo con Turquía e Irak, incluyendo la simbólica ciudad de Raqa capital del autoproclamado califato del EI en Siria.

[20] ANADOLU AGENCY. Oriente Medio: 20/01/2018. Disponible en https://mundo.sputniknews.com/trend.
[21] AGENCIA FRANCE PRESS. «Jihadists holding Kurdish civilians in north Syria». 21/07/2013.

Unión Europea

La UE en sí no ha tomado partido en el conflicto de Siria más allá de la aplicación de sanciones económicas tomadas en conjunción con EE. UU. y otros países, por las actuaciones de Al Asad contra la población civil. Sin embargo, a raíz de informaciones del uso de armas químicas, extremo negado reiteradamente por el Gobierno sirio, la UE respaldó el bombardeo de instalaciones, de este tipo de armas, llevado a cabo por Francia y el Reino Unido, junto a EE. UU[22].

La UE proclama poner fin al conflicto mediante una transición política, negociada por las partes en conflicto, bajo el amparo de la resolución 2254 de ONU.

En un principio defendía la instauración de un Gobierno suní moderado, pero la aparición de grupos islamistas radicales frenó estas iniciativas al interpretar que se podía crear un problema mayor que el existente. Además, el conflicto provocó una oleada de refugiados y creó una grave crisis humanitaria, tanto en los países vecinos como en los países europeos destinatarios de esta oleada. Por otro lado, la política migratoria, y su interpretación por los países miembros, ha producido serias fracturas en el seno de la UE que seguro tendrán consecuencias negativas en un futuro.

La UE dio a conocer en marzo de 2017 un plan de apoyo a la reconstrucción de Siria, una vez se entable la necesaria transición política, manifestando que, además de ser el primer donante, quiere tener un papel destacado en la reconstrucción del país. La condición que se exige es poner fin a la guerra en un proceso negociado con la ayuda de la ONU y la comunidad internacional. En la misma dirección, existe una clara disposición a movilizar fondos, reanudar la cooperación y levantar las sanciones al país aunque pretende mantenerlas a determinadas entidades y personas que apoyen al régimen mientras continúe la represión de civiles.

Estado Islámico

El autodenominado EI hizo su aparición en Irak en 2014 donde proclamó su califato exigiendo obediencia a todos los musulmanes. Estableció un régimen islamista radical

[22] RÍOS, B. «La Unión Europea y la OTAN apoyan el bombardeo en Siria». *El Mundo Internacional*. Bruselas: 14/04/2018.

en las zonas bajo su control con múltiples ejecuciones públicas y atentados contra las minorías religiosas del país, sobre todo la chií. Además llevó a cabo sangrientos atentados en países del norte de África y en varios países europeos. Aprovechó el caos existente en la guerra de Siria para introducirse en el país, con el objetivo de extender su recién creado califato y declarar Raqa como su capital en Siria. En muy poco tiempo ocupó amplias zonas, ricas en hidrocarburos[23], y se acercó peligrosamente a las dos bases rusas de Tartús y Latakia y al norte del Líbano.

Su fulgurante ascenso, tanto en Irak como en Siria, se debió al resentimiento de la población hacia la presencia occidental, al apoyo recibido de algunos países y a que hasta entonces nadie le había considerado un problema primordial. Sin embargo, la entidad alcanzada con la multitudinaria llegada de yihadistas, la capacidad para financiarse y cometer atentados, la oleada de refugiados que provocaba su presencia y las graves amenazas vertidas por su líder levantaron las alarmas en todo el mundo, incluidas las dinastías del Golfo, señaladas de haberle financiado. Todos los contendientes en la guerra de Siria se percataron del peligro que representaba este nuevo enemigo y decidieron combatirlo, priorizando su destrucción respecto a otros objetivos, lo que paradójicamente supuso aire fresco para el régimen de Al Asad que, tras los duros reveses iniciales sufridos, no tardó en aprovechar la situación en su beneficio. La suerte del EI en Siria estaba echada pues sufrió los bombardeos de la coalición internacional y de Rusia, que a su vez aprovechaba la ocasión para hacerlo también sobre objetivos de los rebeldes, y los de las fuerzas sirias de Al Asad y sus aliados. Además las milicias kurdas con apoyo americano le infligían severas derrotas que le hicieron perder gran parte del territorio que sin oposición había ocupado.

En diciembre de 2017, Al Asad y sus aliados Irán y Rusia hacían pública la derrota del EI en Siria, y por su parte el presidente de los EE. UU. anunciaba a finales de 2018 la salida de las tropas estadounidenses desplegadas que, a partir de enero de 2019[24], comenzarían a abandonar el territorio tras haber conseguido su objetivo. No obstante, a instancias de asesores de su propio gabinete, parece que esta iniciativa se va a retrasar e incluso existe la intención de dejar una fuerza residual en el territorio[25].

[23] EFE. «Estado Islámico se apodera de una importante provincia en Siria». Beirut: 04/07/2014.
[24] «EEUU empieza a retirarse de Siria». *La Vangua*rdia. 11/01/19.
[25] VALDEÓN, J. «Trump reordena el repliegue en Siria». *La Razón Internacional.* 23/02/2019.

En la actualidad, el EI ha perdido casi todo el territorio que había conquistado, incluida Raqa, su última ciudad fortaleza, aunque sigue teniendo una capacidad residual y controla algunas zonas del sur y este de Siria.

Israel

Desde su creación como Estado, las relaciones de Israel con Siria han sido inexistentes. Las guerras que han tenido lugar desde entonces han tenido un resultado nefasto para los sirios que perdieron parte de su territorio a manos del enemigo judío. Los incidentes entre ambos países también han sido constantes debido en parte al apoyo sirio a Hezbolá, uno de los principales enemigos israelíes.

Es evidente que Israel no le tiene ningún aprecio a Al Asad, sin embargo es un enemigo conocido y temeroso de la contundencia de las represalias judías ante cualquier tipo de provocación o agresión. La caída del régimen sirio y la instauración en su lugar de otro radical podría empeorar la situación aunque el verdadero temor de los israelíes está asociado con Irán. Las buenas relaciones y la presencia de tropas de la guardia revolucionaria iraní en Siria no auguran nada bueno para el futuro pues ponen en peligro la frágil estabilidad de que disfruta Israel.

Hasta ahora, el papel de Israel en el conflicto se ha limitado a bombardeos, en territorio sirio, llevados a cabo como represalia de agresiones sufridas en sus posiciones del Golán o para destruir objetivos que suponían una grave amenaza (convoyes de armas, arsenales, plataformas de misiles, etc.). El último tuvo lugar la madrugada del 21 de enero de 2019[26] con el resultado de 11 soldados muertos de la guardia revolucionaria iraní.

La confrontación con Irán se encuentra más cerca que nunca, desde el conflicto de 2006 en Líbano, y se suceden las provocaciones, advertencias y amenazas de sus autoridades (Benjamin Netanyahu anunció que su país no permitirá que Irán se establezca en Siria y el ayatola Khatami, alto cargo iraní, dijo que Hezbolá puede destruir ciudades israelíes)[27]. De cualquier manera, en Israel se teme el fin de la guerra en Siria porque

[26] EMERGUI, Sal. Jerusalén: 21/01/2019. Disponible en https://www.elmundo.es/Internacional.
[27] BAEZA, L. *El País Internacional*. Jerusalén: 21/01/2019.

sus ciudadanos están convencidos de que los contendientes, que ahora luchan entre ellos, volverán sus ojos hacia su común enemigo.

Perspectivas de futuro

El Gobierno sirio y sus aliados están a punto de proclamarse vencedores de la guerra, con los rebeldes como grandes derrotados, y todo el mundo se pregunta qué sucederá ahora, qué futuro le espera a Siria y cuáles serán las consecuencias del conflicto.

Durante el largo periodo de guerra han ido aflorando los intereses que separan a unos y otros bien sean del mismo o distinto bando. Mientras que la parte chií, con la ayuda rusa, ha demostrado una mayor cohesión, la compleja amalgama que componía la parte opositora ha puesto de manifiesto sus diferencias.

Con su apoyo al régimen sirio y a Hezbolá, Irán ha fortalecido su influencia en el mundo chií y su presencia en Siria se va a prolongar. El éxito obtenido en el conflicto le ayudará en su pretendida expansión hacia el Mediterráneo facilitada por sus socios. Esta progresión supone una amenaza para la paz en Oriente Próximo por la posible confrontación con el bloque suní y por la amenaza que supone para Israel la proximidad de su principal enemigo.

Rusia, sin duda, ha consolidado su relación con Siria y se ha mostrado como un aliado fiable, pero además ha elevado su prestigio a nivel internacional y ha reafirmado su condición de gran potencia.

Arabia Saudí, y las dinastías del golfo, no han conseguido el objetivo de derribar a Al Asad y colocar un Gobierno suní. Sin embargo, no van a cejar en su empeño de mantener una posición hegemónica en la región y para ello van a continuar apoyando a la población suní, mayoritaria en Siria (alrededor de 70 %), y a los grupos rebeldes, mermados por la guerra pero con capacidad suficiente para continuar la lucha y cometer atentados. Al igual que sucede en Irak, la situación de inseguridad en Siria se va a hacer patente y es probable que se incrementen los atentados contra chiíes y otras comunidades religiosas.

EE. UU. no ha tenido un papel determinante en la contienda, ni ha conseguido el objetivo inicial de cambiar el régimen sirio. Parece ser que en los titubeos iniciales para intervenir influyeron el cambio de administración y el riesgo de enfrentamiento con Rusia. No obstante, tuvo éxito en el liderazgo de la coalición que formó para combatir al EI y detener

la progresión de tan temible enemigo. El apoyo prestado a los kurdos le va a distanciar aún más de Turquía pues la situación ya estaba tensa tras la negativa a entregarle al clérigo Fethullah Gülen, considerado el cabecilla del golpe de Estado de 2016. Sin embargo, los intereses estadounidenses en Oriente Próximo son muchos y muy importantes y muy firmes sus alianzas con Arabia Saudí y otros países árabes y sobre todo con Israel por lo que no es probable que a pesar de anunciar el repliegue de sus tropas abandone el territorio sirio de una forma permanente.

La inicial renuencia de Turquía a involucrarse demasiado en la guerra contra el EI, su pasividad para evitar el trasiego fronterizo de combatientes extranjeros, la sospecha de beneficiarse de posibles abastecimientos con los que el EI se financiaba y su acercamiento a Rusia, con quien tiene intereses económicos comunes, no le va a facilitar sus relaciones con Occidente. Por otro lado, la progresiva islamización del país tampoco le va a ayudar en su eterno objetivo de adhesión a la UE. Finalmente, la histórica beligerancia con los kurdos, aliados de EE. UU., y los proyectados ataques contra sus bases en territorio sirio provocarán, si se producen, serios problemas con Siria como ha sucedido en el pasado reciente.

A pesar de la buena noticia que supone el deseado final de la guerra, la vuelta a la normalidad no se prevé en un corto periodo de tiempo. Esto no se producirá hasta que no regrese el elevado número de refugiados acogidos por los países vecinos y por Europa que irá ligada a un amplio plan de reconstrucción. Si bien es cierto que han existido reuniones para ello es preciso llegar a acuerdos concretos, monitorizados por la ONU para evitar demoras de tiempo por la lucha de intereses que seguro aflorará en esta nueva y crucial fase del postconflicto.

*Casimiro Sanjuán Martínez**
General de división

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

20/2019 8 de marzo de 2019

*Manuel Francisco Herrera Almela**

El Tratado INF y la nueva revolución hipersónica

El Tratado INF y la nueva revolución hipersónica

Resumen:

Desde principios del siglo XXI existe una tendencia a abandonar los acuerdos sobre el control de armamentos. Por consiguiente, el anuncio de la salida de EE. UU. y Rusia del Tratado INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*, por sus siglas en inglés) simplemente es una prueba más de la consolidación de dicha tendencia. La salida de ambas potencias del tratado también es otra muestra de que el régimen de no-proliferación y, en particular, el del control de armamento, se están desmoronando poco a poco. La posibilidad de usar los avances tecnológicos para obtener una ventaja sobre los adversarios y la ausencia de resolución de las discrepancias entre potencias nucleares, incentiva el desarrollo de nuevos armamentos, revisiones estratégicas, y el abandono de los controles armamentísticos. Este artículo pretende analizar tres cuestiones: por un lado explicar las razones por las cuales tanto EE. UU. como Rusia han decidido abandonar el Tratado INF; por otro, pretende explicar las implicaciones de dicha salida para la seguridad internacional en términos de desarrollo de armamento hipersónico por parte de Rusia, China y EE. UU.; y por último, analizar en qué posición queda Europa y cuáles son a partir de ahora sus nuevos riesgos en materia de seguridad y cuáles deberían ser las decisiones a adoptar para atajarlos.

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

Palabras clave:

Armamento hipersónico, carrera armamentística, Estados Unidos, Rusia, Tratado de no-proliferación nuclear.

The INF Treaty and the new hypersonic revolution

Abstract:

Since the beginning of the 21st century, there has been a tendency to abandon arms control agreements. Therefore, the withdrawal's announcement by the U.S. and Russia from the INF (Intermediate-Range Nuclear Forces) treaty is simply an evidence of the consolidation of this trend. The withdrawal of both powers from the treaty is also an evidence that the non-proliferation regime, and in particular the arms control regime, is gradually crumbling. The possibility of technological advances used to gain an advantage over adversaries and the lack of resolution of discrepancies between nuclear powers, encourages the development of new weapons, strategic revisions, and the abandonment of arms controls. This article seeks to analyse three issues. First of all, to explain the reasons why both the U.S. and Russia have decided to abandon the INF Treaty. Secondly, to explain the implications of such an exit for international security in terms of the development of hypersonic weaponry by Russia, China and the U.S. And finally, to analyse where Europe stands, what its new security risks are from now on and what decisions should be taken to tackle them.

Keywords:

Hypersonic weaponry, arms race, United States, Russia, nuclear non-proliferation treaty

Introducción

Existe una tendencia desde principios del siglo XXI a abandonar los acuerdos sobre control de armamentos. Por ejemplo, EE. UU. abandonó el Tratado sobre Misiles Antibalísticos en el año 2002[1,2]. Por consiguiente, el anuncio de la salida de EE. UU. y Rusia del Tratado INF simplemente es una prueba más de la consolidación de dicha tendencia.

Al mismo tiempo, se han llevado a cabo una serie de revisiones de las posturas estratégicas de varios países, como EE. UU., donde se identifica como algo aceptable el desarrollo de capacidades nucleares y armamentos que permiten maximizar el impacto de su uso. Por ejemplo, en su última revisión de su postura nuclear, EE. UU. indicaba su intención de desarrollar programas de armas nucleares de baja potencia[3]. Por su parte, Rusia anunció en marzo de 2018 que iniciaría un programa de desarrollo de misiles hipersónicos capaces de alcanzar cualquier punto del planeta y de traspasar cualquier defensa antimisiles.

La salida de ambos países del tratado es solo una muestra más de que el régimen de no-proliferación, y en particular el de control de armamentos, se está desmoronando poco a poco. La posibilidad de usar los avances tecnológicos para obtener ventajas sobre los adversarios y la ausencia de resolución de las discrepancias entre potencias nucleares incentiva el desarrollo de nuevos armamentos, revisiones estratégicas y el abandono de los controles armamentísticos.

En consecuencia, el presente documento analizará tres cuestiones. En primer lugar, las razones por las que tanto EE. UU. como Rusia han decidido abandonar el Tratado INF. En segundo lugar, las implicaciones de dicha salida para la seguridad internacional en términos de desarrollo de armamento hipersónico por parte de Rusia, China y EE. UU. Y

---

[1] Es verdad que en principio se habían iniciado negociaciones con Rusia en mayo de 2001 para prorrogar este tratado, pero los atentados del 11 de septiembre de 2001 cambiaron por completo la posición de EE. UU. El terrorismo devino la máxima prioridad de Washington en detrimento de las armas nucleares, y además EE. UU. no quería que un tratado limitase su capacidad de realizar ensayos con misiles balísticos que más tarde usaría para luchar contra Al Qaeda y los talibanes en Afganistán e Irak.

[2] RUSTEN, Lynn F. «U.S. Withdrawal from the Antiballistic Missile Treaty». Center for the Study of Weapons of Mass Destruction. National Defense University, enero 2010, pp. 6-10. Disponible en https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/CSWMD_CaseStudy-2.pdf. Fecha de consulta 6/03/2019.

[3] OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENCE. «Nuclear Posture Review». Washington D.C.: U.S. Department of Defence, febrero 2018, pp. 41-59.

finalmente, en qué posición se queda Europa, y cuáles son a partir de ahora sus nuevos riesgos en materia de seguridad y cuáles deberían de ser las decisiones a adoptar para atajarlos.

El INF y las razones de su abandono

La iniciativa de redactar y firmar un tratado que limitase y controlase la proliferación de misiles de alcance intermedio fue favorecida por EE. UU. para poner fin al despliegue de misiles SS-20 soviéticos en Europa Oriental y evitar así otra crisis similar a la de los euromisiles[4]. En otoño de 1985, la Unión Soviética presentó un plan para establecer un equilibrio entre el número de SS-20 y el creciente número de misiles aliados de alcance intermedio en Europa. EE. UU. expresó interés en la propuesta soviética y las negociaciones se ampliaron para incluir todos los misiles de alcance intermedio estadounidenses y soviéticos en todo el mundo. Aprovechando el impulso de esas conversaciones, el presidente Reagan y el premier Gorbachov comenzaron a avanzar hacia un acuerdo amplio de eliminación de misiles de alcance intermedio. Sus esfuerzos culminaron con la firma del Tratado INF el 8 de diciembre de 1987[5].

El INF puso fin a un periodo de escalada de tensión entre ambas potencias y las comprometió a eliminar de manera permanente sus arsenales de misiles terrestres de alcance intermedio (entre 500 y 5.000 km), tanto nucleares como convencionales, además de establecer mecanismos de verificación. Esto llevó a que, a principios de los años 1990, se destruyesen 2.600 unidades de este tipo de armamento, al igual que sus lanzaderas en tierra; y a la firma del START I (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas) en 1991[6]. Más allá de la reducción y del control de armamento, la importancia del tratado radica en que los misiles de corto y medio alcance no ofrecen a los gobernantes de las partes enfrentadas ninguna o pocas oportunidades de celebrar consultas para evitar una catástrofe nuclear en caso de que surjan complicaciones (como por ejemplo un lanzamiento de misiles no intencionado o no aprobado, un error informático, un mal funcionamiento de los misiles en el marco de un ejercicio que dé

[4] BRANDES, Juan Maria. «1983, el año de los euromisiles». *El País*. 12 de febrero 1983. Disponible en https://elpais.com/diario/1983/02/12/internacional/413852403_850215.html. Fecha de consulta 23/02/2019.

[5] KIMBALL, Daryl and REIF, Kingston. «The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance | Arms Control Association». *Armscontrol.org*. Febrero 2019. Disponible en https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty. Fecha de consulta 25/02/2019.

[6] Ibídem.

lugar a una trayectoria equivocada, malentendidos, etc.)[7]. Por consiguiente, el fin del tratado puede llevar a una situación donde se den menos oportunidades para evitar una catástrofe nuclear.

Las sospechas estadounidenses de que Rusia ha violado abiertamente el tratado están bien fundadas. Por ejemplo, a principios de la década de 2010, Rusia comenzó a eludir las obligaciones del tratado, colocando sistemas de lanzamiento vertical capaces de disparar misiles de crucero Kalibr, los cuales tienen un alcance de 2.500 km[8].

Desde 2014 en adelante, y en el marco de la guerra del Donbass, ambas potencias se han acusado mutuamente de haber violado el tratado. Por ejemplo, en 2017 EE. UU. acusó a Rusia de haberlo hecho mediante el despliegue de los misiles Novator 9M729, como parte integrante del sistema de misiles Iskander[9]. Por su parte, Rusia ha negado en todo momento que haya violado el tratado y ha planteado su inquietud con respecto al cumplimiento del mismo por parte de EE. UU. Por ejemplo, Rusia acusó a EE. UU. de desplegar sistemas de misiles defensivos en Rumania y Polonia[10], en particular los lanzadores MK-41, los cuales pueden emplearse, aparte de cometidos de defensa antimisil, para lanzar misiles Tomahawk[11] con fines ofensivos. Además también ha habido cruce de acusaciones con respecto a la designación y a la capacidad ofensiva de los RPAS Predator armados.

Ante este cruce de acusaciones, en diciembre de 2017, la Administración Trump anunció una estrategia para responder a las violaciones del tratado por parte de Rusia. EE. UU. publicó el informe de *INF Treaty Integrated Strategy*[12], donde puso sobre la mesa la

---

[7] SZÉNÁSI, Endre. «US Withdrawal from INF Treaty: Policy Implications». 20 de diciembre 2018.

[8] GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *European Council on Foreign Relations*. 24 de octubre 2018. Disponible en https://www.ecfr.eu/article/commentary_inf_unilateral_withdrawal_moscow_treaty_violation. Fecha de acceso 25/02/2019.

[9] MAJUMDAR, Dave. «Russia's Dangerous Nuclear Forces are Back. Did Moscow violate the INF treaty?». *The National Interest*. 14 de febrero 2017. Disponible en https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russias-dangerous-nuclear-forces-are-back-19442. Fecha de acceso 26/02/2019.

[10] GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *Op. cit*.

[11] «Deployment of US Mk 41 missile systems in Romania, Poland contradicts INF Treaty». *Armyrecognition.com*. Octubre 2018. Disponible en https://www.armyrecognition.com/october_2018_global_defense_security_army_news_industry/deployment_of_us_mk_41_missile_systems_in_romania_poland_contradicts_inf_treaty.html. Fecha de acceso 6/03/2019.

[12] «Trump Administration INF Treaty Integrated Strategy». *U.S. Department of State*. 8 de diciembre 2017. Disponible en https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/12/276363.htm. Fecha de consulta 25/02/2019.

posibilidad real de desarrollar un sistema de misiles de alcance intermedio en Europa Oriental para coartar así las ambiciones expansionistas de Rusia. En 2018, el documento *Nuclear Review Posture* de EE UU. planteó planes de desarrollo de un misil de crucero para ser lanzado contra Rusia si esta seguía incumpliendo sus obligaciones del tratado[13]. De hecho, la *Nuclear Review Posture* de 2018 señala directamente a Rusia como principal rival o enemigo de EE. UU. debido a su posición con respecto a la OTAN y al propio EE. UU. Esto se debe a que Rusia hace cada vez más énfasis (a través de su programa de modernización de arsenales, su negativa a reducir fuerzas nucleares no estratégicas, y las repetidas violaciones del INF) en el uso de sus capacidades nucleares para expandir su influencia en el mundo.

Finalmente, el pasado 20 de octubre de 2018, el presidente Trump anunció que EE. UU. abandonaría el Tratado INF argumentando que la razón principal para haber adoptado esa decisión han sido las múltiples violaciones del tratado por parte de Rusia. Por su parte, el pasado sábado 2 de febrero de 2019, Rusia también anunció su salida formal del INF como respuesta a la decisión de Washington. Al mismo tiempo, el presidente ruso anunció un nuevo programa de investigación y desarrollo para la construcción de nuevos misiles balísticos hipersónicos, los cuales se añadirán a los ya presentes en el arsenal militar ruso; e indicó que los silos de misiles estadounidenses en territorio de sus aliados se podrían convertir en objetivos de futuros intercambios militares.

Más allá de que las principales explicaciones ofrecidas por Washington para justificar su salida del INF hayan sido las repetidas violaciones del tratado por parte de Rusia, la decisión no responde necesariamente a la violación del mismo por Moscú ya que Washington no ha mostrado la más mínima iniciativa de querer forzar al país de Putin a cumplir con el tratado. Por consiguiente, las razones de la salida de EE. UU. son necesariamente otras: el problema del INF radica en las limitaciones que impone a EE. UU. para poder desarrollar misiles de corto y medio alcance y en particular nuevas tecnologías en el ámbito de la hipersónica que sí han desarrollado tanto Rusia como China[14,15]. En el caso concreto de China, esta no se ha visto afectada por los límites del

---

[13] OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENCE. «Nuclear Posture Review». *Washington D.C.:* U.S. Department of Defence, febrero 2018. pp. 8-11.

[14] BAEV, Pavel K. «European angst about Trump's INF Treaty withdrawal». *Brookings*. 29 de octubre 2018. Disponible en https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/10/29/european-angst-about-trumps-inf-treaty-withdrawal/. Fecha de acceso 15/02/2019.

[15] GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *Op. cit.*

INF, lo que le ha permitido crear un arsenal terrestre de misiles balísticos de corto y medio alcance muy significativo. Por ejemplo, los *carrier-killer* con capacidad de destruir los portaaviones estadounidenses en alta mar[16]. Este arsenal forma parte de una modernización militar mucho más amplia y permite a China desafiar a las fuerzas estadounidenses y aliadas en Asia-Pacífico[17]. Otro ejemplo que justificaría la decisión de EE. UU. es que Rusia tiene dos sistemas de alcance intermedio, con tecnología hipersónica incorporada, que están listos para su despliegue, mientras que EE. UU. está a una década de igualar esta capacidad[18]. Por lo tanto, el tratado no otorgaba ninguna ventaja estratégica a EE. UU. frente a Rusia y China, y sus programas de modernización de armamento y, por consiguiente, EE. UU. se ha visto forzado a abandonarlo. El incentivo para que Washington se deshiciese del tratado se ha ido convirtiendo gradualmente en un imperativo. Lo mismo le ocurría a la élite política rusa, quienes querían abandonar desde hace mucho tiempo el acuerdo y han visto en Trump la excusa perfecta para hacerlo[19,20]. Por ello, una salida del INF podría comprenderse mejor por la necesidad de reducir la brecha existente entre Rusia y EE. UU. con respecto a las nuevas armas hipersónicas y con China y su despliegue de misiles balísticos de corto y medio alcance en Asia-Pacífico.

Mientras que su salida permitirá a EE. UU. desarrollar un arsenal de misiles de estas características para desafiar a China y a Rusia, la finalización del tratado sin duda avivará la carrera armamentística (el desarrollo del nuevo arsenal hipersónico ruso sería una prueba del inicio de dicha carrera) entre las grandes potencias y podría conducir a la desaparición de otros tratados clave de control de armas, como el nuevo START (Tratado de Reducción de Armas Estratégicas). Esto último representaría una aceleración de la caída del régimen de control de armamentos.

---

[16] MIZOKAMI, Kyle. «China is Testing a Ramjet-Powered 'Carrier Killer' Missile». *Foxtrotalpha.jalopnik.com*. Octubre 2018. Disponible en https://foxtrotalpha.jalopnik.com/china-is-testing-a-ramjet-powered-carrier-killer-missil-1830009684. Fecha de acceso 6/03/2019.

[17] «The U.S. Withdrawal From the INF Treaty Is the Next Step in a Global Arms Race». *Stratfor*. 22 octubre 2018. Disponible en https://worldview.stratfor.com/article/us-withdrawal-inf-treaty-russia-global-arms-race-missiles. Fecha de acceso 25/02/2019.

[18] Ibídem.

[19] Ibídem.

[20] FELGENHAUER, Pavel. «Russia Prepares to Make the Best of Scrapped INF Treaty». *The Jamestown Foundation*. 25 de octubre 2018. Disponible en https://jamestown.org/program/russia-prepares-to-make-the-best-of-scrapped-inf-treaty/. Fecha de consulta 25/02/2019.

La nueva carrera armamentística hipersónica

Las armas hipersónicas son aquellas que pueden volar a más de cinco veces la velocidad del sonido, viajar mucho más bajo en la atmósfera que los misiles balísticos tradicionales y maniobrar en pleno vuelo. Las ventajas potenciales son claras: los misiles hipersónicos permitirían a una nación atacar a un adversario en cuestión de minutos. La baja trayectoria de las armas les permite viajar mucho más lejos y con más sigilo que otros misiles y su capacidad de maniobra les permite evadir las defensas antimisiles[21]. Por ejemplo, una ojiva hipersónica Avangard (Yu-71) para un misil como el RS-28 Sarmat no seguiría un arco parabólico para impactar en su objetivo, sino que aplanaría su trayectoria después de volver a entrar en la atmósfera terrestre, comportándose como un misil de crucero. Volaría a una velocidad increíblemente alta y a una altitud tan baja que al radar le costaría mucho rastrearlo, y a las armas defensivas les costaría mucho atacarlo.

Con respecto a la nueva carrera armamentística que rodea a este tipo de armamento, podemos decir que Putin ya la inició a través de la pintoresca presentación que realizó ante la Asamblea Federal en marzo de 2018 de los nuevos misiles hipersónicos del Ejército ruso. Putin obviamente quería cambiar la dinámica de lo que es una carrera de fondo, colocando abruptamente a Rusia por delante de los EE. UU. y China[22]. Es por ello que, en esa misma presentación, el presidente ruso anunció el desarrollo de una nueva generación de misiles balísticos RS-28 Sarmat. En teoría, el Sarmat podría llevar hasta 24 ojivas HGV (*hypersonic glide vehicle*) con una carga nuclear de entre 150 y 300 kilotones cada una. Una vez liberadas, las ojivas podrían planear a velocidad hipersónica y alcanzar objetivos a una distancia de 17.000 km con un error probable de 10 m. Una reivindicación más ambiciosa de Putin es el misil Kinzhal, que según el presidente ruso puede portar una ojiva nuclear o convencional a una distancia de más de 2.000 km[23]. El nuevo sistema de misiles ruso podría complementar los misiles de crucero ya existentes lanzados por mar y aire con una mayor movilidad y agilidad, capacidades de detección

[21] STROUD, Matt. «Inside the race for hypersonic weapons». *The Verge*. 6 de marzo 2018. Disponible en https://www.theverge.com/2018/3/6/17081590/hypersonic-missiles-long-range-arms-race-putin-speech. Fecha de consulta 25/02/2019.
[22] Ibídem.
[23] Ibídem.

más difíciles y un tiempo de alerta reducido, lo que permitiría un ataque más rápido o por sorpresa.

Ante esta amenaza, la salida del INF elimina las constricciones que impedían a EE. UU. desarrollar este tipo de armamento. De hecho, ya ha iniciado programas de desarrollo de armas hipersónicas para reducir la brecha con Rusia y China (como el programa *Tactical Boost Glide*[24] y el *Hypersonic Airbreathing Weapon Concept*[25]). Para ello, EE. UU. ha incrementado los gastos en investigación y desarrollo. Según las cifras proporcionadas por la *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA, por sus siglas en inglés), la financiación de iniciativas hipersónicas en 2017 ascendió a 85,8 millones de dólares, 108,6 millones de dólares en 2018 y 256,7 millones en 2019[26].

Podemos observar un incremento progresivo de la inversión en este ámbito, lo que significaría que EE. UU. no solo se toma en serio la amenaza rusa, sino que está dispuesto a involucrase en la carrera armamentística hipersónica para reducir la brecha existente con Rusia.

Una vez que se haya desvinculado legalmente del Tratado INF, EE. UU. indudablemente reforzará sus capacidades en su frente con China. Sin embargo, la desaparición de un acuerdo tan histórico de control de armamentos tendrá graves repercusiones a nivel mundial. En el océano Pacífico es probable que China siga mejorando y aumentando sus fuerzas armadas para desafiar los nuevos esfuerzos de EE. UU. por desplegar misiles de corto y medio alcance; y Rusia probablemente continuará reorientando sus recursos hacia la acumulación de un arsenal terrestre de misiles de corto y medio alcance con tecnología hipersónica. Todos estos desarrollos nos llevarán irremediablemente a un escenario de proliferación de armas hipersónicas, a una escalada de tensión, y en definitiva a una carrera armamentística de altas proporciones.

El peligro de las armas hipersónicas radica pues en la forma en que corren el riesgo de cambiar la relación entre rivales. Hacen que el control, detección y destrucción de este tipo de armamento sea mucho más difícil; alimentan una relación antagónica entre potencias basada en una lógica de maximización o acumulación de este tipo de armas y, eso, a su vez, hace más probable la crisis y el conflicto. Estos riesgos invitan a realizar

[24] ERBLAND, Peter. «Tactical Boost Glide (TBG)». *Darpa.mil*. Disponible en https://www.darpa.mil/program/tactical-boost-glide. Fecha de la consulta 23/02/2019.
[25] «Hypersonic Air-breathing Weapon Concept (HAWC)». *GlobalSecurity.org*. Disponible en https://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/hawc.htm. Fecha de la consulta 23/02/2019.
[26] STROUD, Matt. «Inside the race for hypersonic weapons». *Op. cit*.

una reflexión con respecto al despliegue de sistemas de misiles defensivos, como el expuesto anteriormente en Polonia y Rumania, ya que si estos no resultan eficientes a la hora de combatir las armas hipersónicas es probable que se empleen con fines ofensivos, tal y como han denunciado los rusos. Por consiguiente, las armas hipersónicas o el desarrollo de armas hipersónicas no está garantizando la aplicación del principio de disuasión, sino todo lo contrario, están fomentando el desarrollo de comportamientos ofensivos con misiles convencionales.

¿Dónde queda Europa?

El colapso del INF añade una crisis más a la arquitectura de seguridad europea y obliga a buscar formas alternativas al régimen actual de control de armamentos.

Los europeos eran ciertamente conscientes de la crisis en torno al Tratado INF, lo que significa que el reciente anuncio de Washington y Moscú no ha sorprendido a ningún mandatario europeo. No obstante, ni Obama ni Trump se molestaron en construir un caso convincente para probar el incumplimiento ruso o discutir una postura posterior a su posible abandono; y lo que sí ha resultado molesto es el hecho de que EE. UU. no consultase o comunicase a los aliados de la OTAN su decisión de abandonar el tratado, mostrando así el grado de deterioro de la alianza transatlántica[27].

Las reacciones por parte de los estados europeos y la UE a la salida de ambas potencias del tratado no se han hecho esperar: los gobiernos europeos han indicado que una carrera armamentística de esta índole entre EE. UU. y Rusia es un riesgo inaceptable para la seguridad europea. El colapso del Tratado INF también ha causado cierto alarmismo en Europa debido a que esta será la primera vez desde el final de la Guerra Fría, que los Estados europeos se situarán justo entre los misiles nucleares de alcance intermedio de Rusia y EE. UU.[28], posicionando una vez más a Europa en el centro geopolítico de una carrera armamentística y de cualquier potencial conflicto entre los dos países. Por ejemplo, la probable instalación de sistemas de armas por parte de EE. UU. convertirá a los Estados europeos en objetivos de potenciales ataques rusos, lo que

[27] LOPINOT, Quentin. «American withdrawal from the INF treaty: What consequence´s for Europe's security». *Institut Montaigne.* 29 de octubre 2018. Disponible en https://www.institutmontaigne.org/en/blog/american-withdrawal-inf-treaty-what-consequences-europes-defense. Fecha de acceso 25/02/2019.

[28] «U.S., Russia: The Rivals Threaten to Abandon a Key Nuclear Treaty». *Stratfor*. 3 de octubre 2018. Disponible en https://worldview.stratfor.com/article/us-russia-rivals-threaten-abandon-key-nuclear-treaty. Fecha de consulta 25/0272019.

reducirá la seguridad de Europa en general. Por consiguiente, las preocupaciones europeas en materia de seguridad y los esfuerzos diplomáticos contra la supresión del Tratado INF por parte de los EE. UU. y Rusia son totalmente legítimos, racionales y válidos[29].

El ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Heiko Maas, ya ha criticado el anuncio de la retirada de EE. UU., y otros aliados de Washington en Europa se han visto obligados a plantear preocupaciones similares en público y en privado. La preocupación solo crecerá a medida que Rusia despliegue sus misiles de alcance intermedio en su frontera occidental y EE. UU. responda con su propio despliegue en Europa. Es probable que países como Alemania, debido a que dejará de usar energía nuclear en 2022 y al fuerte movimiento antinuclear en el país, se opongan al despliegue de tales misiles en su territorio, pero otros países como Polonia, Rumania o los países Bálticos podrían estar más dispuestos a albergar estas unidades de misiles, especialmente si garantizan una presencia militar estadounidense adicional en su territorio[30].

La postura común de los Estados europeos —en la medida en que pueden hacerlo— ha convertido esta crisis en una oportunidad para ejercer una mayor presión sobre Rusia a fin de reducir sus ambiciones nucleares. No obstante, los europeos también están convencidos de que Washington no ha hecho ningún esfuerzo serio para negociar una alternativa al INF. Saben que John Bolton, que ha sido elegido negociador clave, condena el control de armamentos como una limitación indeseable al rol primordial que ha de jugar EE. UU. en el mundo. Y aunque el argumento de contrarrestar las crecientes capacidades de China puede tener peso en los debates estadounidenses, para los políticos europeos significa simplemente que su seguridad ha sido sacrificada por el bien de la estrategia de EE. UU. en Asia-Pacífico.

Las principales consecuencias negativas del colapso del Tratado INF para la seguridad europea son: En primer lugar, que ambas potencias tendrán libertad para desarrollar y desplegar misiles de medio y corto alcance. En segundo lugar, al no existir un tratado

[29] BORGER, Julian. «European diplomats mount last-ditch effort to stop US scrapping INF treaty». *The Guardian*. 18 de noviembre 2018. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2018/nov/18/inf-treaty-european-diplomats-us-russia. Fecha de acceso 25/02/2019.

[30] «Poland: Warsaw's Push for a U.S. Base Faces an Uphill Climb». *Stratfor*. 19 de septiembre 2018. Disponible en https://worldview.stratfor.com/article/poland-warsaw-tries-win-washington-approval-us-base-polish-soil. Fecha de consulta 25/02/2019.

sobre este tipo de armamentos, no es posible presionar a Moscú con respecto a sus misiles de alcance intermedio. Por ejemplo, Carl Bildt (copresidente del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores) ha indicado que «la desaparición del Tratado INF permitirá a Rusia desplegar sus misiles de crucero Kalibr con un alcance de 1.500 km desde los lanzadores de tierra. Esto cubriría rápidamente a toda Europa con una amenaza adicional»[31]**.** Sin el Tratado INF, Rusia podría lanzar libremente un número ilimitado de misiles de crucero de alcance intermedio en las proximidades de Europa. En tercer lugar, el posible apetito de algunos gobiernos europeos por capitalizar la instalación de misiles de crucero convencionales de alcance intermedio, en caso de que EE. UU. decida desplegarlos, podría acentuar la división de la OTAN[32]. Dado que para el Kremlin es habitual despertar el descontento entre los aliados de la OTAN, se puede apostar a que una mezcla de amenazas, aperturas y desinformación por parte de Rusia profundizaría estas diferencias[33]. Esta fractura en la OTAN también puede convertirse en una fractura dentro de la propia UE debido a la sintonía o no entre los Estados miembros y EE. UU. Al mismo tiempo, Europa se encuentra en una posición relativamente débil para hacer frente a otra crisis de misiles ya que la mayoría de los responsables europeos no están familiarizados con la disuasión nuclear. Por último, analistas rusos como Pavel Felgenhauer han reconocido que el desarrollo de «un arma de este tipo evitaría los sistemas de defensa antimisiles en Europa. Eso lleva la situación a un nivel superior, más peligroso... y eso hace más posible una guerra nuclear»[34].

En definitiva, con el fin del tratado, la OTAN, y Europa en particular, se enfrentan a la necesidad de evaluar las implicaciones de los nuevos misiles hipersónicos rusos[35]. Todos los Estados europeos y Washington han evaluado las posibilidades de un conjunto de respuestas militares y diplomáticas contra Rusia[36]. Estas podrían incluir la ampliación

---

[31] «'Huge mistake': Fears of arms race as US, Russia suspend INF pact». *Aljazeera.com*. 3 de febrero 2019. Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2019/02/mistake-fears-arms-race-russia-suspend-inf-pact-190203152747235.html. Fecha de consulta 25/02/2019.

[32] KUBIAK, Katarzyna. «The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal | Arms Control Association». *Armscontrol.org*. Diciembre 2018. Disponible en https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/inf-treaty-european-perspectives-impending-us-withdrawal. Fecha de acceso 25/02/2019

[33] GRESSEL, Gustav. «To INF or not to INF? How unilateral withdrawal helps Moscow get away with treaty violations». *Op. cit*.

[34] Ibídem.

[35] KUBIAK, Katarzyna. «The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal. Arms Control Association». *Op. cit.*

[36] KAMPF, Lena and MASCOLO, Georg. «Nato: Russlands Atomprogramm verstößt gegen Abkommen». *Süddeutsche Zeitung*. 31 de agosto 2017. Disponible en

de la defensa antimisiles balísticos de la OTAN con capacidades de defensa contra misiles de crucero (aunque resultarían inefectivas contra las armas hipersónicas), el aumento del nivel de preparación de los aviones de doble capacidad de la OTAN, el fortalecimiento de la credibilidad de la disuasión nuclear ampliada de EE. UU. en Europa, el despliegue en Europa de un misil de crucero convencional lanzado desde tierra en el marco del Tratado INF[37], los esfuerzos por parte de EE. UU. de remodelar los submarinos de la clase Ohio, y la introducción de nuevos misiles de crucero nucleares lanzados desde el mar en el arsenal de EE. UU.[38]. No obstante, cualquier respuesta que implique un despliegue armamentístico por parte de la OTAN empeorará las relaciones entre la alianza y Rusia, acentuará la sensación de Moscú de verse bajo sitio y, por consiguiente, Rusia puede reaccionar con una escalada de tensión. Si bien el fin del INF no se va a traducir automáticamente en una confrontación militar entre Rusia y la OTAN, incrementará los riesgos de que se generen percepciones erróneas y malentendidos entre ambas partes. Así que, en la situación actual, cuando las tensiones entre la OTAN y Rusia son muy fuertes, un pequeño malentendido o un accidente podrían provocar una escalada de tensión. Además, cuantos menos acuerdos tengamos en el ámbito del control de armamentos, mayor será el riesgo de que algunos acontecimientos imprevistos conduzcan en última instancia a enfrentamientos militares**.** Finalmente, el fin del tratado podría obstaculizar las perspectivas de prorrogar los acuerdos existentes, como el nuevo START, y de negociar otros nuevos.

https://www.sueddeutsche.de/politik/abruestungsabkommen-nato-russlands-atomprogramm-verstoesst-gegen-abkommen-1.3647876. Fecha de consulta 25/02/2019.

[37] OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENCE. «Nuclear Posture Review». Washington D.C.: U.S. Department of Defence, febrero 2018.

[38] Ibídem.

Conclusiones

La salida de EE. UU. del Tratado INF es solo un episodio más de una tendencia caracterizada por la eliminación de los tratados de control de armamentos. El efecto acumulado de esta tendencia es una menor seguridad global[39,40]. La crisis y el colapso del INF obliga, pues, a buscar formas alternativas de limitar el número de misiles de alcance intermedio en lugar de prohibirlos completamente, limitar geográficamente el despliegue de misiles de crucero, prohibir los misiles de crucero con ojivas nucleares o multilateralizar y ampliar el alcance del tratado. Más allá de que el tratado esté muerto, su marco normativo y geográfico podría ser ajustado de tal forma que cubriese un sistema de seguridad europea más amplio. Por ejemplo, a través de un tratado multilateral entre la OTAN y Rusia o EE. UU., Reino Unido, Francia y Rusia, el cual también incluya los nuevos sistemas armamentísticos como las armas hipersónicas[41].

Por otra parte, si EE. UU. no está dispuesto a seguir discutiendo sobre control de armamentos, los europeos deberían empezar a asumir más responsabilidades en este ámbito. A fin de cuentas, lo que está en juego es su propia seguridad. Esto significa que Europa tiene que discutir las capacidades y comportamientos que considera más preocupantes, junto con las formas en que estos últimos podrían verse limitados. Como ya se indicó previamente, la muerte del INF va a tener un impacto negativo en las cuestiones sobre desarme nuclear, y propiciará una carrera armamentística entre potencias nucleares. En este sentido, los Estados europeos pueden percibir la disuasión nuclear como un principio válido para garantizar su seguridad frente a Estados nucleares agresivos y en consecuencia poner sobre la mesa iniciativas en favor de desarrollar esta faceta de la seguridad y defensa común[42]. Esto obligaría necesariamente a profundizar en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tanto en términos estratégicos como de capacidades. No obstante, las divisiones entre los Estados europeos ya se han hecho notar con respecto a esta cuestión.

Por último, las miradas están ahora puestas en el nuevo START, un acuerdo de 2010 entre EE. UU. y Rusia que limita el número de misiles estratégicos desplegados a 700 y

[39] «The U.S. Withdrawal From the INF Treaty Is the Next Step in a Global Arms Race». *Stratfor* [online]. 2018. Disponible en https://worldview.stratfor.com/article/us-withdrawal-inf-treaty-russia-global-arms-race-missiles. Fecha de acceso 25/02/2019.
[40] SZÉNÁSI, Endre. *US Withdrawal from INF Treaty: Policy Implications*. *Op. cit.,* p. 3.
[41] BAEV, Pavel K. «European angst about Trump's INF Treaty withdrawal». *Op. cit.*
[42] Ibídem.

las ojivas estratégicas a 1.550, para ver si la tendencia del abandono de acuerdos de control de armamentos se consolida o no. Este es el acuerdo de control de armas más importante que todavía existe entre EE. UU. y Rusia. Si el nuevo START deja de ser vinculante en 2021, no quedará ningún tratado entre EE. UU. y Rusia que controle y constriña sus capacidades nucleares. Actualmente, Moscú está interesado en extenderlo y el tratado tampoco resulta controvertido en Washington. Sin embargo, un colapso abrupto del Tratado INF, junto con una mayor acumulación de armas hipersónicas, podría ser una seria amenaza para la longevidad del nuevo START. Y si ambos tratados colapsan, el inicio de una carrera armamentística entre EE. UU., China y Rusia en todos los niveles operativos y estratégicos está garantizada.

*Manuel Francisco Herrera Almela**
Área de Análisis Geopolítico
DICOES / SEGENPOL
Miembro del grupo de investigación GLOBALCODES

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

21/2019 14 de marzo de 2019

Conrado Cebollero Martínez

Escribir para pensar: la doctrina militar como motor de la innovación

Escribir para pensar: la doctrina militar como motor de la innovación

Resumen:

La voluntad y la necesidad de escribir llevan al pensamiento y este a la reflexión; la reflexión a la crítica y esta al cambio. Por tanto, el desarrollo de doctrina militar es el instrumento intelectual idóneo para mejorar el modo de operar de las Fuerzas Armadas. Para llevarlo a cabo de una forma correcta es imprescindible seguir unos principios y una metodología moderna de trabajo en equipo capaz de obtener los mejores resultados partiendo de conocimientos multidisciplinares, fragmentados y dispersos. Mediante la interacción dirigida, dotada y sostenida, del desarrollo de doctrina con agentes innovadores tecnológicos y sociales, se puede lograr la transformación militar.

Palabras clave:

Árbol doctrinal, capacidades operativas, capacidades militares, innovación, evolución, revolución militar, adaptación y transformación, trabajo en equipo, pensamiento grupal, liderazgo integral, planeamiento de la defensa.

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

Write to think: The military doctrine as an innovation engine

Abstract:

The goodwill and the need to write lead to deep thinking and this one to reflection; reflection drives to criticism and this one urges the change. Therefore, the development of military doctrine is the ideal intellectual instrument to improve the way the Armed Forces operate. To carry it out in a correct way, it is essential to follow certain principles and a modern teamwork methodology capable of obtaining the best results having started from multidisciplinary, fragmented and dispersed knowledge. Hence, military transformation can be achieved through the directed, endowed and sustained interaction of the development of doctrine with innovative technological and social agents.

Keywords:

Doctrinal tree, operative capacities, military capabilities, innovation, evolution, military revolution, adaptation and transformation, teamwork, working group, integral leadership, defense planning.

Introducción

«Unamuno distinguía entre los que piensan para escribir y los que escriben porque han pensado. Recuerdo haber propuesto una nueva posibilidad: escribir para pensar. […] El hombre con demasiada facilidad acepta lo que "se dice" y renuncia a su propia evidencia. Esto es lo que hace posible la pavorosa manipulación de que somos testigos. […] Cuando se va a formular y expresar el pensamiento, se descubre su insuficiencia. Eso que parecía claro, que se creía haberse entendido, está lleno de sombras, de oscuridades, de dudas. Es menester un nuevo esfuerzo para poder "decir" aquello que se había pensado. […] Por esto hay que escribir para pensar. Para pensar de verdad y a fondo, de manera que aquello resista al examen, a la crítica, a la confrontación con el resto de las realidades. Hay que crear —si se puede— una tupida red de relaciones que ponga en su verdadero lugar aquella porción de lo real que se trata de entender»[1].

En esta memorable «tercera» del *ABC*, Julián Marías rompe el aceptado orden natural de pensar en primer lugar y luego escribir sobre lo pensado. En lugar de ello, destapa un nuevo proceso intelectual que no es del todo extraño a quienes han descubierto los escasos, etéreos, inseguros y endebles que se tornan sus aparentemente profusos, detallados, claros y sólidos conocimientos, cuando se trata de escribir sobre ellos.

Y ese es el caso, precisamente, de todos cuantos militares se enfrentan a la responsabilidad de escribir, y por tanto pensar, sobre… doctrina. «… la reflexión lleva a la crítica; y la crítica, al cambio que, a su vez, conduce al enriquecimiento de la colectividad. No está de moda el pensamiento militar… ni siquiera entre los militares»[2].

Y la razón es que «es habitual que las organizaciones ofrezcan resistencia a los grandes cambios; los ejércitos no son una excepción al respecto. Es más, algunas notas distintivas como la jerarquía, la disciplina y la tradición ponen freno a las innovaciones de gran calado. Pero, sin embargo, la experiencia nos muestra que los ejércitos evolucionan y que, a veces, se transforman de un modo revolucionario»[3].

El presente documento versa sobre la doctrina, sobre cómo debe afrontarse su escritura y sobre cómo afecta a los profesionales y al cambio en las Fuerzas Armadas; porque esté o no de moda, es necesario hacerlo por necesidades del servicio.

[1] MARÍAS, Julián, académico de la RAE. *Diario ABC* de 24 de diciembre de 1998.
[2] ADÁN GARCÍA, Ángel José. «Creer en la Institución Militar». *Revista Ejército*, núm. 911. Marzo 2017.
[3] JORDÁN, Javier. «Un modelo explicativo de los procesos de cambio en las organizaciones militares». *Revista de ciencia política*, volumen 37, núm. 1. 2017.

La doctrina militar

Sucede frecuentemente que cuando se habla de «doctrina militar», el término es entendido de formas diferentes por quienes lo emplean.

La doctrina es parte y producto de la «cultura organizativa» (procesos de gestión del conocimiento y de mando y control) y de la «cultura individual» (tanto general como profesional de líderes y ejecutantes) que conforman el componente intelectual de una fuerza militar.

El componente intelectual, junto al componente moral y al componente material, determina la capacidad de combate de toda fuerza militar. Todos los lados de este triángulo de componentes, intelectual (saber), moral (querer) y material (poder) son importantes por igual. Entre ellos hay relaciones de compensación y de sinergia que, cuando se confrontan fuerzas con «triángulos» de diferentes magnitudes absolutas y relativas, pueden dar lugar a resultados diferentes a los esperados inicialmente. Así, por ejemplo, en unas ocasiones, excelentes militares y unidades han sucumbido frente a una aplastante diferencia de medios, y en otras, esto ha sucedió al revés, ¿por qué?

Toda fuerza, organización operativa o unidad militar cuenta con una parte de las capacidades militares que poseen las fuerzas armadas a que pertenece. En cada capacidad militar la doctrina es el componente que orienta al conjunto de elementos materiales, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento y organización que la conforman, para conseguir un determinado resultado o efecto.

La doctrina asume ese mismo papel en la integración de todas las capacidades disponibles por una fuerza para su empleo. Es decir, la doctrina militar tiene la función de orientar, armonizar y cohesionar a los componentes materiales y morales en todos los niveles para la consecución de los objetivos en un determinado entorno.

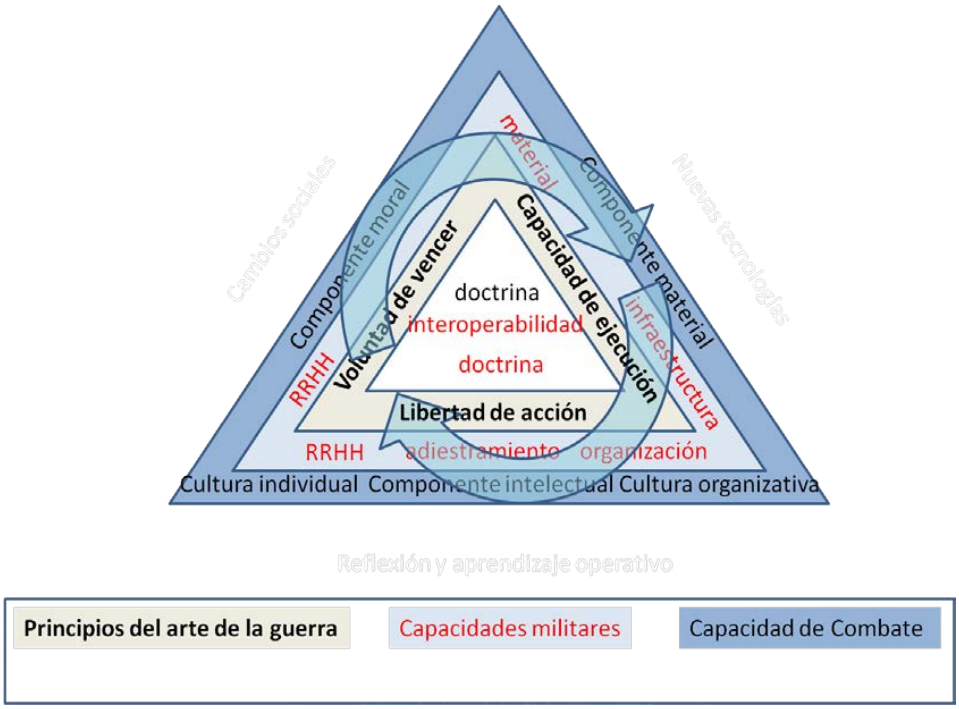


Figura 1: Triángulo de capacidades. Fuente: Elaboración propia

Puntualizando, la eficacia de una fuerza es fruto de la sinergia de sus capacidades en la medida en que los efectos conseguidos faciliten la consecución de los objetivos que se pretenden alcanzar; es decir, de lo acertado de su forma de empleo.

La actividad de una fuerza está dirigida por tres conjuntos de factores de diferente naturaleza: la cadena de mando que toma las decisiones, el conocimiento de las circunstancias que van a interactuar con esas decisiones, y un «mecanismo socializador» que obtenga la concordancia de las decisiones entre sí con las circunstancias, denominado doctrina[4].

La doctrina y la Doctrina

La necesidad de disponer de un mecanismo socializador (que proporcione armonía y cohesión) se da en todos los niveles, desde el de las capacidades nacionales y aliadas en su conjunto, hasta el más sencillo de los sistemas que componen las capacidades militares. De ahí que suceda frecuentemente que cuando se habla de «doctrina» en distintos niveles y entornos, el término se entienda de forma diferente por quienes lo

[4] GÓMEZ BLANES, José Luis. «El camaleón indomable: estabilidad doctrinal en un mundo cambiante». *Revista Ejército*, núm. 863. Marzo 2013.

emplean: mientras unos se refieren a la Doctrina como fuente intelectual atemporal inspiradora de la toma de decisiones de los comandantes, otros lo hacen refiriéndose al conjunto de principios, conceptos, intenciones y normas por las que se rige el empleo de fuerzas en operaciones a todos los niveles. Es decir, «Doctrina» como nombre propio, referente fundamental del pensamiento militar operativo, inspiradora incluso de la estrategia militar; o «doctrina» como conjunto de referencias, orientaciones, normas y procedimientos necesarios para el empleo integral e interoperable de fuerzas militares.

Rafael Jiménez Sánchez, en su artículo *Toma de decisiones y aprendizaje* se apoya en la Teoría de la Decisión del premio nobel Daniel Kahneman que distingue dos modelos para explicar el funcionamiento de nuestra mente (uno rápido, instintivo y emocional y otro lento, reiterativo y de base racional), para propugnar dos modelos de conducta militar asociados al aprendizaje y a la toma de decisiones: uno es el «intuitivo» y otro el «reglamentario». «Parece lógico que si existen dos formas de pensar es porque ambas son necesarias; el acierto estriba en adaptar la idónea para cada situación»[5].

Para dar luz sobre las ocasiones en que resulta más apropiado optar por una u otra forma de pensar, es recomendable acercarse a los fundamentos de la guerra de maniobras de W. Lind. «El conflicto puede ser visto como (sucesivos) ciclos de observación-orientación-decisión-acción que deben durar el menor tiempo». Este ciclo consiste en que cada parte de un conflicto comienza por observarse a sí mismo, el entorno y al enemigo. Sobre las conclusiones de esta observación, se hace una imagen mental de la situación. Con esta percepción se toma una decisión y se actúa ejecutándola para causar un efecto. Luego, asumiendo que la situación ha cambiado, se vuelve a observar reanudando el ciclo. […] Suponiendo que las decisiones tomadas sean acertadas, «el bando en combate que puede realizar el ciclo Boyd (o ciclo OODA[6]) más rápido que el otro, gana una gran ventaja» que suele ser decisiva[7].

Este concepto considera la necesidad de combinar dos elementos básicos: técnicas y educación, una procedimental y otra creativa. «La educación no es qué hacer, sino cómo pensar. La educación sin capacitación en técnicas significa que la acción no será

[5] JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Rafael. «Toma de decisiones y aprendizaje: reflexiones sobre cómo se aprende a ganar». *Revista Ejército*, núm. 918. Octubre 2017.
[6] «*Observe, Orient, Decide, Act*».
[7] WILLIAM S. Lind. «Manual de la guerra de maniobras». *Círculo Militar Argentino*. Biblioteca del Oficial 1991, capítulo 2.

oportuna o efectiva. Pero técnicas sin educación significan que las tácticas serán formulistas, rígidas y predecibles por el enemigo»[8].

No se puede pretender realizar un ciclo OODA ágil si cada uno de sus pasos debe ser improvisado en cada ocasión. Solo los procedimientos probados y compartidos proporcionan interoperabilidad, velocidad y fiabilidad a las fases más ejecutivas; y esto solo se consigue con el adiestramiento.

Es particularmente interesante el correo electrónico del 1SGT Rudy Romero (US) en el que informa de sus primeras impresiones en los inicios de la intervención en Afganistán, un escenario desconocido para el ejército, en el que concluye que, pese a todo, hay que combatir como se entrena[9]. Correo que en solo cuatro semanas llegó a la cúpula del Ejército dando prueba de celeridad en la gestión del conocimiento.

Sin embargo, resulta imposible disponer de un procedimiento para cada situación. Por ello resulta básico que estas «técnicas» estén razonadas y fundamentadas de forma tal que permitan a los ejecutores alterarlas o improvisar cuando no sea posible su aplicación literal; es decir incluyan ciertas dosis de «educación».

Este componente de educación, indispensable pero secundario en las técnicas, es sin embargo el principal y esencial en la Doctrina. La capacidad de reflexión y de abstracción, de ponderación de información, de identificación de lo fundamental, de formulación de hipótesis, de confrontación de alternativas, y de búsqueda de analogías, son actividades intelectuales propias de la acción del mando, de las que participa la Doctrina.

Es decir, la Doctrina, soporte de conceptos, forma parte de la actividad intelectual individual y colectiva propia del planeamiento, que va «de la realidad a lo conceptual y de lo conceptual a la abstracción» y a la inversa; actividad que es indispensable para desarrollar líneas de acción y conceptos de operación en cualquier nivel de mando, aunque especialmente en los superiores.

Este proceso mental concreción-conceptual-abstracción-conceptual-concreción asociado al ciclo OODA, precisa de herramientas para poder ser modelado y compartido. Para ello, la doctrina proporciona un lenguaje operativo común, así como una gramática

[8] WILLIAM S. Lind. *Manual de la guerra de maniobras.* Círculo Militar Argentino. Biblioteca del Oficial 1991, capítulo 2.

[9] «*I guess the biggest lesson I learned is nothing changes from how you train at JRTC. We all try to invent new dilemas and TTP's because it's a real deployment but we end up out smarting ourselves. Go with what you know, stick with how you train*». Correo electrónico del 1SGT Rudy Romero al MAJ Frank Sturek, 8JUL2002. Afghanistan Lessons Learned.

compuesta por fundamentos, principios y conceptos que hace posible elaborar e intercambiar ideas de forma eficiente.

Gómez Blanes, en su artículo *Conceptualización y realidad*[10], describe, profundiza y nos ayuda a reflexionar sobre este proceso mental y en *El contexto lo es todo*[11] medita sobre el modo de conseguir la aptitud necesaria para ello. Los apartados en los que agrupa sus propuestas no pueden ser más reveladores: centrarse en lo relevante, variar el punto de vista, aprender a aprender, y aprender de la historia.

Siguiendo precisamente esta última propuesta de bucear en la historia nos topamos con un hallazgo muy significativo: el Programa General de Instrucción del Ejército para el año 1929 indica que «para la instrucción de los cuadros de mando se tendrá presente que su objeto es que la oficialidad desarrolle su juicio táctico, adquiera aptitud para tomar resoluciones […] y se habitúe a deducir de una situación general del conjunto, la manera detallada de llevar a cabo la misión que se le encomiende»[12].

La lectura histórica sirve para ejercitar el juicio personal en la realización de la vinculación entre los hechos y los contextos concretos en los que estos suceden. Su utilidad consiste en que la forma de realizar esta conexión es muy similar a la que se debe emplear ante hechos y contextos a los que nos enfrentaremos en el futuro.

Gómez Blanes es el autor de numerosas y enriquecedoras reflexiones sobre Doctrina de la que dice «contiene los fundamentos sobre los que gira la interpretación de la información y la intencionalidad de las decisiones; es, fundamentalmente, una forma de mirar la realidad»[13].

Pero toda Doctrina precisa ser contextualizada para ser percibida correctamente; debe ayudar a comprender la dinámica del conflicto y de las operaciones en sus diversos aspectos y consiguientes interacciones, ya que está condicionada por la historia, los objetivos, los medios y por el entorno estratégico en que se desenvuelve.

En esta línea la doctrina suele desarrollar modelos operativos para que sirvan de referencias comunes a todos quienes participan en operaciones, con el objeto de ser confrontados y ajustados a la realidad. En estas «doctrinas derivadas» las dosis de «educación» y de «técnicas» varían en función del grado de concreción dado por su proximidad a la Doctrina o a las técnicas.

[10] GÓMEZ BLANES, J.L. «Conceptualización y realidad». *Revista Ejército*, núm. 921. 2017.
[11] GÓMEZ BLANES, J.L. «El contexto lo es todo». *Revista Ejército,* núm. 923. 2018.
[12] *Diario Oficial del Ministerio del Ejército* núm. 8 de 11 de enero de 1929, p. 97, punto 6.
[13] GÓMEZ BLANES, J.L. «El camaleón indomable: estabilidad doctrinal en un mundo cambiante». *Revista Ejército*, núm. 863. Marzo 2013.

Negro sobre blanco

«La forma de actuar de las Fuerzas Armadas, actual y futura, está codificada en su doctrina. La doctrina actúa como un puente entre la teoría sobre la guerra y su práctica. Toda doctrina nace de una teoría que contiene una idea sobre la guerra, sobre el combate y sobre el modo de vencer»[14].

La doctrina es un proceso en constante evolución que, cuando se concreta en un momento dado en un determinado tema, se plasma en una publicación doctrinal. Así, la doctrina se compone de un conjunto de publicaciones jerarquizadas y relacionadas de tal forma que se suele hablar de él como de «árbol doctrinal», en la que una de ellas, la principal, es la Doctrina.

Las publicaciones del cuerpo doctrinal son aprobadas por la autoridad establecida capacitada para ello. En el cuerpo doctrinal se indican los límites, libertades y potestades que poseen los comandantes en operaciones para el ejercicio de su autoridad. Autoridad que no está guiada por un libre albedrío abstracto, sino por el buen juicio en la aplicación de la doctrina oficial. A estos efectos, la doctrina debe indicar en qué condiciones prima la iniciativa, la flexibilidad y la búsqueda de la sorpresa, y en qué otras pretende asegurar la previsibilidad e interoperabilidad entre componentes y aliados.

Cuando unas Fuerzas Armadas tienen previsto el empleo de distintos triángulos básicos de capacidades (nacionales o aliados) que suponen diferentes marcos doctrinales de actuación, el árbol doctrinal se torna en semiarbusto que consta de varios troncos y de ramas y raíces tanto exclusivas como compartidas.

[14] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *El sistema internacional y las FAS en el horizonte 2050.* Documento de Opinión IEEE106/2017.

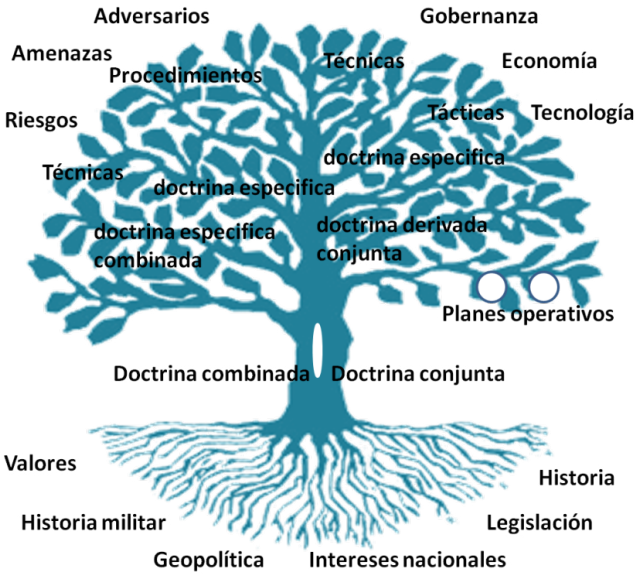


Figura 2: Árbol doctrinal. Fuente: Elaboración propia

Génesis, fisiología de la doctrina e innovación

En principio, y según el ideograma, la doctrina surge de la tierra y se alimenta tanto de ella, que la condiciona «de raíz», como de la atmósfera cambiante que la rodea y que le obliga a mudar; es decir, una parte fija, determinada (la nación, el suelo) y otra cambiante, por venir (el entorno, la atmósfera).

«Cada doctrina militar proviene de la experiencia previa de las instituciones militares y de los intentos de alargar esa experiencia para construir el futuro»[15]. Así, los cambios progresivos políticos y sociales, las innovaciones tecnológicas incrementales, y la capacidad de reflexión y aprendizaje, van evolucionando progresivamente a nuestro arbusto.

Pero no siempre sucede así; cuando estos cambios suponen transformaciones estructurales, pueden dan lugar a auténticas «revoluciones militares». Estas precisan la conjunción de un componente tecnológico disruptivo y un componente social modificado, con una organización y una doctrina que permitan obtener el máximo rendimiento de todo ello; en el momento oportuno[16].

[15] GÓMEZ BLANES, J.L. «El camaleón indomable: estabilidad doctrinal en un mundo cambiante». *Revista Ejército*, núm. 863. Marzo 2013.

[16] CALVO ALBERO, José Luis. «La revolución en los asuntos militares». *Introducción a los Estudios de seguridad y defensa*. Carlos Cueto y Javier Jordán (coords.). Política y Sociedad. Editorial Comares.

Es muy probable que las condiciones para esta conjunción se estén dando en este «cambio de época» en que nos encontramos caracterizado por profundos, rápidos y generalizados avances tecnológicos que proporcionan insospechadas capacidades y que afectan incluso a la forma de relacionarnos los humanos y las sociedades. Desconociendo el momento en que tendrá lugar la oportunidad, en nuestras manos queda adoptar la organización y la doctrina que nos haga obtener de todo ello un mejor rendimiento que a nuestros adversarios.

Y no solo incorporando esos cambios, sino orientando su desarrollo. Como sucedió con el concepto de *blitzkrieg* concebido por H. Seeckt combinando tradición militar, enseñanzas de la historia y avances tecnológicos: partiendo de un nivel tecnológico similar al de las demás potencias, guió el rearme alemán tras la Primera Guerra Mundial de forma equilibrada y acorde a las posibilidades nacionales y a los objetivos políticos optimizándolo a esa doctrina en particular[17]. Es decir, el impulso que origina la irrupción tecnológica es la voluntad de disponer de algo que todavía no existe (pero que se vislumbra factible obtener o que tiene otros usos hasta el momento), desarrollarlo y, a continuación, emplearlo.

Por tanto, la doctrina no es tan solo un componente adaptativo que incorpora los cambios del entorno, sino que posee carácter evolutivo, porque los prevé y los provoca en relación a las capacidades que maneja. Por ello, la doctrina tiene un papel vital como orientador de las organizaciones y de las capacidades militares a desarrollar con la tecnología y con los recursos disponibles en su propio triángulo de capacidades.

Por esa necesidad de conocer tanto el futuro como el pasado, la doctrina, en su acepción más amplia, se alimenta de procesos situados en un extenso marco temporal. De hecho, el desarrollo de doctrina se produce gracias a las aportaciones de procesos de análisis histórico (antiguo) y operacional (reciente), de lecciones aprendidas (contemporáneo), desarrollo de conceptos (corto y medio plazo), prospectiva (largo plazo) y futuros (más allá). Según este esquema, la doctrina se concreta en publicaciones a las que se les fía un periodo de vigencia en el corto plazo, tiempo máximo en el que el proceso permanente de revisión crítica debe dar a luz una versión renovada con las aportaciones de todos los procesos.

[17] CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos. *Innovación*. Documento de Opinión IEEE 44/2018.

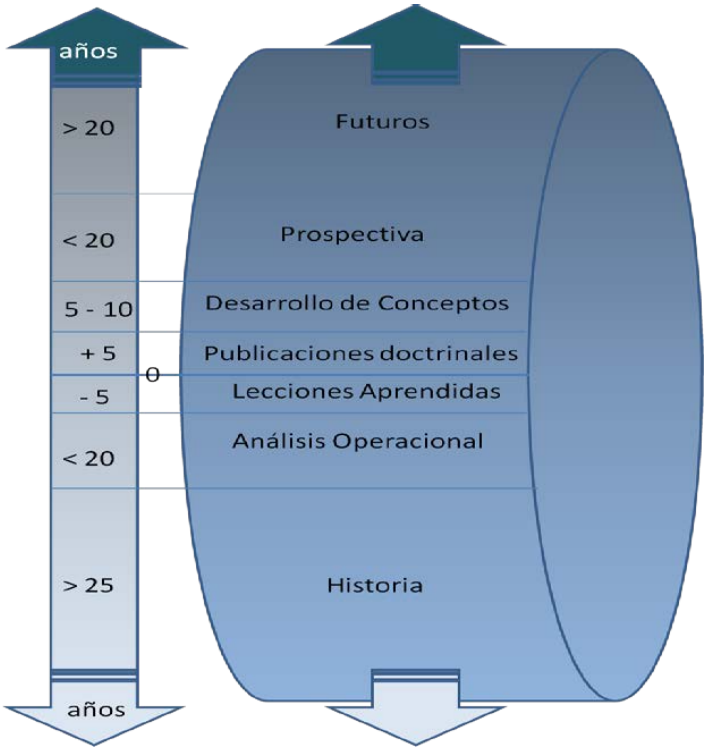


Figura 3: El tiempo y la doctrina. Fuente: Elaboración propia

Este marco temporal que se supone está en avance permanente, tiene en el fondo un movimiento cíclico que solapa futuro y pasado. De hecho, cuanto más se esfuerzan los estudios sobre las guerras del futuro en destacar aquellos rasgos que las diferenciarán de las anteriores (como, por ejemplo, la globalización, la privatización, la inseguridad permanente y la mediatización)[18] más cuenta nos damos, empleando una mirada histórica, que si bien los diferencian de las recientes, los asemejan a las pasadas: ejemplos relevantes como los conquistadores del Imperio español, las patentes de corso o la leyenda negra, rezuman modernidad y nos obligan a reflexionar sobre esos episodios para obtener enseñanzas cuando empleemos nuevas capacidades en futuras operaciones.

P. Newel reflexiona así desde el país tecnológicamente más avanzado: «con la aparición de la nueva Estrategia de Defensa Nacional (de los EE. UU.), la discusión no hace más que girar en torno a la tecnología y las innovaciones disruptivas. Sin embargo, se reconoce que lo que resultará más trascendente será la velocidad a la que alguien

[18] KRIEG, Andreas y RICKLI, Jean-Marc. «Surrogate warfare: the art of war in the 21st century?» *Defence Studies*. 21JAN2018. Disponible en https://doi.org/10.1080/14702436.2018.1429218.

reconoce un problema emergente, lo articula en un lenguaje comprensible, organiza el equipo adecuado para construir un camino hacia una solución, y entrega aquella solución al campo de batalla»[19]. Es decir, la prospectiva, el desarrollo de conceptos y la capacidad de evolucionar la doctrina.

Escritores de doctrina

En los inicios de la carrera militar se suele pensar que la doctrina militar tiene un origen otorgado, una naturaleza inamovible y una certeza indiscutible. Y continúa sintiéndose así pese a que al ganar experiencia y ampliar conocimientos vayamos apreciando excepciones, lagunas, incongruencias y obsolescencias... que lo son porque la doctrina es realmente un producto humano, evolucionable y perfectible; de humanos de carne y hueso y uniforme.

Por ello, cuando un militar recibe la misión de escribir doctrina, la primera sensación es, normalmente, de vértigo. Y así debe ser para el oficial que aún consciente de poseer ciertos conocimientos, lo es todavía más de sus carencias y limitaciones. Y siempre ha sido así: el maestre de campo Sancho de Londoño tampoco se reconoce como el más idóneo para redactar la doctrina militar que debería recoger las experiencias de los Tercios en las guerras sostenidas en Flandes, tras recibir el encargo de don Fernando Álvarez de Toledo, duque de Alba: «no se debe pensar que para cargos tan preeminentes como vuestra Señoría me ha encomendado, difícil elección de persona inmérita: debería saber la disciplina[20] militar»[21].

Resulta tan severo compararse con los pensadores militares clásicos, como con los afamados pensadores contemporáneos, siempre a vanguardia de las nuevas tendencias. Más duro si cabe cuando se carece de experiencia personal de combate de cierto nivel que proporcione una perspectiva operativa amplia. Como la del ilustrado coronel Mc Master que mandando su brigada en Irak colaboraba desde Tal Afar en la confección del *FM 3-24 Counterinsurgency Operations* con correos electrónicos a veces interrumpidos con mensajes como: «tengo que dejarlo, hemos sufrido un ataque»[22].

[19] NEWEL, Peter. «Building the hierarchy of innovation in the Defense Department: a plan for action». Disponible en https://warontherocks.com/2018/04.
[20] En su acepción de arte o rama de un arte.
[21] LONDOÑO, Mariscal de campo Sancho de. «Discurso sobre la forma de reducir la disciplina militar al mejor y antiguo estado». 1568.
[22] MELÉNDEZ-VALDÉS, Ramón. «¿Un coronel estratégico? Contrainsurgencia en Irak: la batalla decisiva de Tal Afar». *Memorial de Infantería,* Núm.65. 2012.

Durísimo cuando se carece de referentes nacionales contemporáneos. Aunque el pensamiento militar en España no ha estado a la altura de su relevancia militar histórica, en las últimas décadas se han dado pasos firmes para consolidar el pensamiento estratégico[23] y proliferan los estudios profesionales de nivel táctico. Sin embargo, solo se han dado los primeros pasos para fomentar un auténtico pensamiento militar operativo nacional conjunto e integrado. La carencia de una escuela de pensamiento militar nacional es grave porque imposibilita la participación y la influencia de España en la formación del pensamiento de seguridad occidental y reduce la capacidad de análisis crítico de lo que llega de fuera.

Pero de militares es no arredrarse ante las dificultades, más aún cuando ni nuestros limitados conocimientos, ni nuestra escasa experiencia son nuestro mayor desafío, sino «superar el miedo a pensar con imaginación, con creatividad, con innovación… incluso al uso de tecnologías que desconocemos; quizá el talento está en superar esos miedos y encontrar a las personas que lo han hecho ya»[24].

De todas formas, siempre hay unos pocos militares innovadores que se deciden a plasmar por escrito sus reflexiones operativas y en los demás casos, para eliminar cualquier duda, compañeros y jefes identifican a quienes poseen los mayores conocimientos sobre los temas doctrinales a escribir y, por esa vía o la de la casualidad, la responsabilidad acaba llegándoles.

Innovación e innovadores

El profesor Jordán, Adam Grissom y otros autores han estudiado detalladamente el origen de las innovaciones militares[25]. De una forma esquemática y abreviada estos podrían ser los siguientes: los cambios en la gran estrategia de los Estados impulsados por el nivel político; la emulación de ejércitos de otros países; la rivalidad entre los ejércitos de un país ante recursos limitados, nuevas necesidades y nuevas capacidades; la competición interna en los ejércitos entre especialidades y unidades; la práctica de los escalones más bajos especialmente en operaciones; los factores de índole cultural que influyen en la sociedad y en las Fuerzas Armadas; el aprendizaje organizacional

[23] CALVO ALBERO, José Luis. «De la desolación a la esperanza. El pensamiento militar en España, 1724-2008». Tiempo Devorado. *Revista de Historia Actual*. Núm. 3. Diciembre 2016.
[24] FELIU BERNÁRDEZ, Luis. «Segunda revolución en asuntos militares. Transformación en el asesoramiento al mando». *Revista Ejército*, núm. 917. Septiembre 2017.
[25] JORDÁN, Javier. «Un modelo explicativo de los procesos de cambio en las organizaciones militares». *Revista de ciencia política*, volumen 37, núm 1. 2017.

mediante procesos y organismos que lideran la gestión del conocimiento; y los avances tecnológicos cuando interactúan con otros sistemas mediante nuevos desarrollos doctrinales. En cualquier caso, el precursor de la innovación es la percepción de la necesidad de cambio; esta puede iniciarse en cualquier lugar de la organización y propagarse en todas las direcciones.

Sin embargo, ni la dirección política ni la iniciativa de algunos oficiales, sea cual sea su posición, garantizan por sí solas que una innovación termine por implantarse. Para ello, es preciso un proceso completo que recorre dos fases de naturalezas distintas: una de desarrollo y otra de implementación.

En la primera, eminentemente intelectual, se encauzan las percepciones hasta la creación de una masa crítica de directivos que orientan y apoyan, y de pensadores que llevan a cabo el debate intelectual, perfilando y concretando la nueva visión. Esta dinámica de reflexión colectiva va creando en su entorno una dinámica multidisciplinar favorable a la innovación en desarrollo, hasta hacerla factible.

En la segunda etapa, básicamente ejecutiva, se hace posible la innovación mediante la consolidación de la nueva visión, los cambios organizativos, la asignación de recursos y la realización de las actividades necesarias. Para ello suele ser necesario el apoyo decidido de la autoridad formal, ya que en esta fase es en la que se produce mayor fricción en la organización.

Que el proceso se complete con éxito o no, depende de cinco condiciones a modo de variables: una percepción compartida de necesidad de cambio; una coalición pro-innovación formada por oficiales de alta graduación y por cuadros intermedios que libran la batalla burocrática interna; un sistema de aprendizaje organizacional que facilita el flujo de inquietudes y de conocimiento; competencia y cooperación (intraejércitos, interejércitos, con otras fuerzas de seguridad, con otros organismos de la administración y de la sociedad, y con otras fuerzas armadas); y disponibilidad de recursos y de tecnología que permitan materializar los cambios doctrinales.

En este proceso intervienen militares que Barry R. Possen[26] denomina *mavericks* porque se conducen por la organización con iniciativa e independencia, incluso proporcionando asesoramiento técnico a los responsables civiles, y que impulsan directa o indirectamente el cambio dentro de la institución militar.

[26] POSSEN, Barry R. «The sources of military doctrine: France, Britain and German between the World Wars». 1984. Citado por Javier Jordán.

En función de sus cualidades y del papel que desempeñan, nos atrevemos a denominarlos, reinterpretando a Newel[27], como «inconformistas», «emprendedores» y «padrinos».

Inconformistas: preocupados por su trabajo y por cómo mejorarlo. Detallistas, ingeniosos y apasionados. Su motivación es la resolución del problema en sí, no una recompensa. Numerosos en el nivel táctico, son más escasos en niveles superiores. Frecuentemente son incomprendidos por la organización.

Emprendedores: tener ideas no es suficiente para la innovación, es necesario contar con equipos de confianza que sepan moverse por las entrañas de la organización y convertir una idea en un producto, en un plazo. Manejan herramientas de investigación y de trabajo en equipo, a la vez que saben esquivar riesgos y aprovechar oportunidades. Se han ganado la confianza de sus jefes. Se apasionan por sus proyectos y no quieren otra cosa que verlos terminados. Se motivan por la complejidad y la oportunidad, por el impacto que se prevé conseguir y por las dificultades a superar durante el proceso. No temen al fracaso y lo entienden como una oportunidad para mejorar. Organizan la innovación en las organizaciones. Hacen que las cosas se consigan.

Padrinos**:** son quienes ocupan posiciones que les permite dirigir los flujos de la innovación proporcionando guía y apoyo. Tienen experiencia en múltiples éxitos y fracasos, identifican los objetivos y conciben la finalidad. Conocen los resortes del poder y tienen capacidad o influencia para remover obstáculos. Seleccionan y apoyan a los emprendedores coordinando sus esfuerzos. Son los estrategas de la innovación.

Un ejemplo esquemático nacional de éxito probado es el denominado «triángulo de oro» en el que se ha basado la reciente evolución naval española[28].

Adonde no llega el genio, llega el equipo

Así como hemos reconocido que carecemos de auténticos gurús doctrinales, hay que apreciar que disponemos por el contrario de un rico conocimiento parcial que se encuentra disperso. La sabiduría habrá que obtenerla como producto de sinergias entre talentos limitados; en conseguirla consiste el arte[29].

[27] NEWEL, Peter. «Building the hierarchy of innovation in the defense department: a plan for action». Disponible en https://warontherocks.com/2018/04.

[28] ABRAHAM FERNÁNDEZ, Jesús. *Armada española: incubadora de talento*. Documento de Opinión IEEE 114/2017.

[29] Experiencias y enseñanzas del grupo de estudio de la PDC-01 (A) y CN Abel Romero.

«La combinación de personas ordinarias puede hacer que sucedan cosas extraordinarias, muy por encima de lo que lograría un individuo excepcionalmente capaz. Trabajando solos o en un entorno inadecuado estamos abocados al fracaso»[30]. Sin embargo, no basta con reunir a personas innovadoras que cuenten con conocimientos e ideas apropiadas. Es necesario además que adquieran unas aptitudes determinadas, que efectúen un cambio personal.

Ello se debe a que el cambio organizativo ligado a la revolución digital que nos envuelve es sobre todo un cambio en las personas más que en los medios. Hoy en día y en adelante, se trata más de trabajar por proyectos[31] en lugar de por funciones y para ello se necesita capacidad para saber trabajar en equipos multidisciplinares, actitud para aprender y resiliencia[32]. Es la interacción con otros lo que lleva al progreso.

No se trata pues de repartir el trabajo y luego de reunirlo, sino de hacerlo entre todos desde el principio hasta el final. No se trata tampoco de consultar a los mejores expertos y detectar qué opción es la que más apoyos recibe, ni siquiera elegir la más brillante de todas. Se trata de encontrar juntos soluciones mejores que las aportadas inicialmente por separado. Y para ello, las personas dotadas de conocimiento deben estar dispuestas a seguir aprendiendo; entonces empiezan a ser las adecuadas.

J. Luvas refiriéndose al general Marshall refleja que se sentía satisfecho de su paso por la escuela de Estado Mayor no por la calidad de las conferencias, sino porque «la reunión con otros oficiales, las lecturas que hacíamos y la discusión, tuvieron un tremendo efecto. Aprendí poco lo que podría usar, pero aprendí cómo aprender. Mis hábitos de reflexión estaban siendo entrenados»[33].

Las etapas iniciales de un proyecto, en las que todavía no es perentorio escribir, resultan muy útiles para desarrollar el conocimiento mutuo, detectar fortalezas y debilidades, completar el equipo y diversificarlo, sondear y cotejar puntos de vista sobre los problemas. Este proceso de conocimiento personal y de mutuo reconocimiento de carencias y de capacidades distintas y complementarias, trasforman al experto-dogmático y al experto-teledirigido, en experto-compañero, primer paso que predispone

[30] JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Rafael. «Toma de decisiones y aprendizaje: reflexiones sobre cómo se aprende a ganar». *Revista Ejército* núm. 918. Octubre 2017.
[31] ¿Qué proyecto más claro que una publicación doctrinal?
[32] NEWMAN, Lee y GONZÁLEZ DE REGUERAL, Borja. «Gestión del talento y revolución digital». *El Confidencial*. Domingo 13 de enero 2018.
[33] LUVAAS, J. «Military History: Is it yet practicable?». *Parameters*. 1995, p. 97. Citado por José Luis Gómez Blanes.

al trabajo eficiente en equipo y, por ende, al aprendizaje colectivo. Cuanto mayor es la tensión inicial en el grupo, más importantes y extensas son estas etapas.

El trabajo en equipo se materializa mediante un proceso colaborativo basado en el intercambio de pareceres, la argumentación y el debate. Requiere asertividad y empatía, sólida formación, flexibilidad, buenos modales, y amplitud de miras. Esta forma de trabajar demanda un liderazgo integrador que posibilite «el aprendizaje conectando», que se maneje con soltura en el procomún y que sea resiliente hasta alcanzar el objetivo. Sin embargo, no hay avance sin decisiones y estas hay que tomarlas no solo al final del proceso, sino continuamente.

Decidir para avanzar

La calidad de las decisiones tomadas por un grupo no solo depende de la preparación de sus componentes, sino también de la metodología de trabajo en equipo empleada. Janis introduce el concepto «pensamiento grupal»[34] como un tipo de error habitual en grupos incluso altamente cohesionados y en los que un excesivo celo por la unanimidad les lleva a tomar decisiones equivocadas. Determinados condicionantes agudizan la probabilidad de que se dé el pensamiento grupal: un liderazgo especialmente personalizado, compartir los mismos valores, un entorno de crisis, y el miedo al error.

Afortunadamente existen unos síntomas que nos ayudan a diagnosticar el pensamiento grupal: el seguidismo ciego a un líder, la lealtad exagerada, la cerrazón mental y la presión sobre los discrepantes. Sus consecuencias son: la falta de revisión y análisis de alternativas, las líneas rojas, la rigidez en los planteamientos pese a los cambios en el entorno, y la inexistencia de crítica interna.

En los grupos de estudio de doctrina existe cierto riesgo de tomar decisiones de este tipo cuando uno de los expertos o alguna de las autoridades implicadas ejerce presión sobre el grupo o sobre «su» experto. En la doctrina combinada sucede que los representantes de determinados países se arrogan y se les acepta un plus de credibilidad y de «auctoritas» ante los demás. Sin embargo, el actor que con más frecuencia causa seguidismo irreflexivo en los grupos de doctrina es el propio documento doctrinal a revisar cuando se le cree infalible.

[34] JANIS, I.L. «Pensamiento grupal». *Revista de Psicología social*, 2. Pp. 126-180. Citado por Luis Ángel Díaz Robredo, «El liderazgo en la toma de decisiones grupales». *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Octubre 2017.

Para evitar el pernicioso pensamiento grupal y mejorar la toma de decisiones en equipo, se exponen una serie de medidas, apoyándonos en Díaz Robledo[35] y en R. Jiménez Sánchez[36]. Todas requieren métodos colaborativos, respeto a las personas pese al cuestionamiento de los planteamientos y liderazgo integrador:

Heteroasertividad. Todos los miembros del equipo tienen la obligación de exponer objeciones, críticas y alternativas a las opiniones compartidas en el grupo. La crítica debe ser no solo aceptada, sino estimulada, haciéndola extensiva a las soluciones adoptadas en el pasado y a la información con que se cuenta.

Cohesión. Evitar las decisiones personalistas (condicionadas por la autoridad formal o por intereses particulares o corporativos) mediante un decidido compromiso de llegar a la mejor decisión construida entre todos. La mejor prueba de cohesión es la identificación personal de los participantes con el resultado del proyecto.

Perspectiva. Valorar las cuestiones desde diferentes puntos de vista. Adquirir y compartir toda la información disponible, apoyándose en casos y asesores externos que aporten visiones y propuestas diferentes. Reconsiderar las opciones descartadas y mantener en cuestión lo avanzado hasta su consolidación.

Rigor. Aprender a centrarse en lo fundamental, que, a veces, puede estar en los detalles. Proceder de forma acorde a la trascendencia de lo que llevamos entre manos. No dar nada por supuesto, argumentar cada propuesta y justificar cada argumento. Tener espíritu crítico y creativo a la vez.

Tesón. Apreciar el valor del optimismo y de la moderación. Aprender de los errores tratando de entender la causa y de obtener enseñanzas. Priorizar la calidad sobre el tiempo. No perder de vista el objetivo.

En contra de lo que podría parecer, decidir empezar de nuevo desde el principio cuando se llevaba buena parte del camino recorrido o replantearse la organización u orientación general del proyecto, no son evidencias de desorientación, sino de que estamos haciendo las cosas bien.

Conclusiones incompletas y propuestas para crecer

Si todas las opiniones son cuestionables, también lo debe ser la expuesta al principio de estas líneas de que el pensamiento militar no está de moda en España. Y puede que sea

[35] DÍAZ ROBREDO, Luis Ángel. «El liderazgo en la toma de decisiones grupales». *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*. Octubre 2017.
[36] JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Rafael. «Toma de decisiones y aprendizaje: reflexiones sobre cómo se aprende a ganar». *Revista Ejército*, núm. 918. Octubre 2017.

cierta, pero los numerosos artículos sobre doctrina militar citados en este artículo escritos por autores españoles y el reciente y creciente impulso dado al desarrollo de doctrina conjunta, parecen apuntar al surgimiento en nuestras Fuerzas Armadas de una ola de reflexión sobre su empleo operativo.

Dado que la necesidad de escribir lleva al pensamiento y este a la reflexión; la reflexión a la crítica y esta al cambio, escribir sobre doctrina genera oportunidades para la innovación, ya que esta consiste precisamente en añadir valor, mediante el conocimiento, a los medios, las organizaciones, los sistemas y los procedimientos. La innovación militar es, sobre todo, un cambio en el modo de operar de las Fuerzas Armadas que supone un incremento sustancial en su efectividad.

«Toda persona, toda institución, toda sociedad, para sobrevivir necesita aprender, al menos, a la misma velocidad a la que cambia el entorno. Y si quiere progresar, tiene que aprender a más velocidad»[37]. Este cambio de época en el que nos encontramos es el momento oportuno para superar el «que inventen ellos» consolidando un pensamiento doctrinal propio ajustado a nuestros triángulos de capacidades (nacional y aliado). Este pensamiento debe desarrollar los elementos claves de nuestro tradicional modelo militar español que está basado en valores, en la iniciativa y en la gestión de recursos limitados; o como expresa J. L. Calvo: «espiritualidad y gestión de la escasez»[38].

El desarrollo de doctrina de forma sistemática y sostenida contribuye a la creación de esa necesaria cantera nacional de pensamiento operativo al estimular el aprendizaje individual y organizacional en los centros de pensamiento, planeamiento y enseñanza de las Fuerzas Armadas. El debate doctrinal, el estudio de la historia, el conocimiento de la organización y la práctica son el motor de la creación de «visión operativa» o «talento» entendido como «capacidad de descubrir, seleccionar, procesar, interpretar y utilizar los datos necesarios para tomar decisiones en un mundo incierto»[39] (¿les suena a ciclo OODA?). Este proceso no es secundario para la organización, sino nuclear, y en él deben ser protagonistas quienes están llamados a tomar las decisiones en el empleo de la fuerza.

[37] MARINA, José Antonio. «Si España pierde el tren del aprendizaje». *El País*. BBVA Aprendemos Juntos. 18 de enero de 2019.
[38] CALVO ALBERO, J.L. «De la desolación a la esperanza. El pensamiento militar en España, 1724-2008». Tiempo Devorado. *Revista de Historia Actual*. Número 3. Diciembre 2016.
[39] FERRANTE, Francesco. Citado por E. Zamorano en «Los países con más talento del mundo». *El Confidencial*. 07/02/19. ¿Les suena al ciclo ODDA?

Para progresar realmente es necesario superar el concepto de «adaptación» como meta en términos de innovación. El vocablo «adaptación» indica «ir por detrás de» y eso, precisamente, es lo que pone en aprietos en combate a quien pretende «adaptarse». Doctrinalmente no es «en quién se adapta» en quien debemos fijarnos, sino «en quién obliga a los demás a adaptarse», ya que se ha anticipado y ha obtenido la sorpresa cambiando las condiciones del juego, del entorno; porque lo ha transformado.

Para ir por delante es necesario ser capaz de transformar. Eso se consigue mediante la innovación basada en proyectos; pero proyectos dirigidos, armonizados, integrales, sostenidos, dotados e implantados. Dado que los recursos son, por definición, limitados, la meta nacional debería ser transformar en lo que se pueda y adaptarse en el resto, sin olvidar que «es posible innovar en escenarios de recursos limitados si no se limita el pensamiento y se potencia la iniciativa»[40].

Pero aunque «la tecnología es un factor material imprescindible para la innovación, y a menudo actúa como catalizador, debe acompañarse de una dirección que fije objetivos claros, motivación e iniciativa del elemento humano, y de unos procesos adecuados»[41].

Son precisamente las aptitudes de la doctrina para conectar nichos de conocimientos multidisciplinares, de obtener enseñanzas del análisis del pasado, del presente y de la prospectiva, de identificar las capacidades necesarias y de concebir su empleo por las Fuerzas Armadas, las que permiten orientar los desarrollos tecnológicos.

La doctrina, pues, puede impulsar, racionalizar, guiar esta transformación, pero no puede, por sí sola, constituir el cambio. Dado que la innovación tiene tres orígenes principales, el social, el tecnológico y el doctrinal, es imprescindible que las iniciativas de estos tres ámbitos se integren de forma colaborativa en un proyecto compartido. Este trabajo en equipo de líderes y organizaciones es el procedimiento adecuado para producir innovación orientada a satisfacer las necesidades de empleo de las Fuerzas Armadas en pos de los objetivos de la defensa nacional.

[40] CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL, Carlos. *Innovación*. Documento de Opinión IEEE 44/2018.
[41] Ibíd., p. 40.

Figura 4: Triángulo de la transformación militar. Fuente: Elaboración propia

El proceso español de planeamiento de la defensa[42] adopta este modelo, que en el fondo consiste en «desarrollar el concepto de procesos de innovación orientados por el Gobierno, proceso integral de innovación que elabora productos rápidamente (versus actividades de innovación independientes)»[43].

Como colofón a las reflexiones hilvanadas en estos párrafos, y enlazando lo pretendidamente avanzado con las tradiciones, J. Abraham nos advierte en su completo documento *Gestión de la innovación boots on the ground*, que la innovación representa e inspira en el fondo los más puros valores castrenses: «mantendrá una sólida formación moral, intelectual, humanística y técnica, un elevado conocimiento de su profesión y una adecuada preparación física, que le capaciten para contribuir a la eficacia de las Fuerzas Armadas y faciliten su adaptación a la evolución propia de la sociedad y del entorno internacional, así como a la innovación en medios y procedimientos»[44].

[42] Orden de defensa 60/2015 de 3 de diciembre de Planeamiento de la Defensa.
[43] NEWEL, Peter. «Building the hierarchy of innovation in the defense department: a plan for action». Disponible en https://warontherocks.com/2018/04.
[44] ABRAHAM FERNÁNDEZ, Jesús. *Gestión de la innovación «boots on the ground» asignatura pendiente en el nuevo escenario internacional*, mencionando las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. Documento de Opinión IEEE 125/2016.

Decidir cómo van a operar las fuerzas es la mayor potestad y responsabilidad del mando. De esa actividad intelectual y volitiva, individual y colectiva, forma parte inherente la doctrina. En el actual cambio de época, la doctrina debe estar en permanente evolución, aprendiendo del pasado y del presente, y deduciendo del futuro mediante la actividad sistemática y constante de organismos de pensamiento conjuntos, combinados y específicos, estados mayores y sociedad civil. Esta dinámica es la vía para forjar un pensamiento militar nacional ajustado a nuestros valores, necesidades y posibilidades, en el que la educación en «pensar» gane peso sobre la de en «proceder»[45], y que sea interoperable con el de nuestros aliados.

La doctrina es el componente más barato de las capacidades militares y el que puede compensar una menor disponibilidad de recursos materiales u obtener de ellos mayores y mejores efectos. Además, es el recurso intelectual más flexible y el que tiene una dependencia más próxima y directa del mando.

Contamos con una cantera con talento para empezar a trabajar, conocemos los principios y hemos practicado los procedimientos; es necesario implicar a los mejores en el desarrollo de doctrina como forma de obtener el mejor producto y forjar los mejores líderes.

Una doctrina rigurosa y moderna impulsa el proceso de innovación militar proporcionando la indispensable guía operativa que oriente su desarrollo, pero solo una integración colaborativa del proceso de desarrollo de doctrina con los procesos de desarrollo de recursos materiales y humanos, puede llegar a implementar una auténtica, completa y constante transformación militar.

*Conrado Cebollero Martínez**
Coronel, delegado de Defensa en Aragón

[45] SILVELA DÍAZ-CRIADO, Enrique. «Pensar o proceder». *Revista Ejército*, núm. 846. Año 2011.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

22/2019 15 de marzo de 2019

*Isabel Gacho Carmona**

Las ideas cosmopolitas en la sociedad internacional actual

Las ideas cosmopolitas en la sociedad internacional actual

Resumen:

El presente trabajo pretende comprender el concepto de cosmopolitismo desde su origen, pero haciendo hincapié en el humanismo cosmopolita de Immanuel Kant y en la reformulación de su tesis desde el punto de vista contemporáneo de Jürgen Habermas. El objetivo es analizar las estructuras de gobernanza global actuales desde esta perspectiva con el fin, no solo de ofrecer críticas al sistema desde el cosmopolitismo, sino también de concluir qué influencias prácticas ha tenido o no esta doctrina en las estructuras de poder mundiales y, por lo tanto, en la protección de los derechos humanos.

Palabras clave:

Cosmopolitismo, ciudadanía mundial, Immanuel Kant, Jürgen Habermas, derechos humanos, Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, justicia mundial.

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

The cosmopolitan ideas of the current global society

Abstract:

The present work tries to understand the concept of cosmopolitanism from its origin paying special attention to the cosmopolitan humanism of Immanuel Kant and the reformulation of his thesis through the prism of the present situation of Jürgen Habermas. It then analyses the current global governance structures from this perspective in order not only to offer criticism of the system from cosmopolitanism, but to try to conclude what practical influences have or have not had this doctrine in the existing world power structures and, therefore, in the defence of human rights.

Keywords:

Cosmopolitanism, world citizenship, Immanuel Kant, Jürgen Habermas, human rights, United Nations, Security Council, global justice.

Introducción

Las ideas cosmopolitas surgieron en la antigüedad como una reivindicación de la humanidad frente a una ciudadanía concreta, era una actitud vital, una moral que influirá notoriamente en el pensamiento posterior. El paso del tiempo y la paulatina interdependencia de las sociedades dotaron a estas ideas de un carácter jurídico-político, de tal modo que, sobre todo tras las dos guerras mundiales, se han convertido en un referente para moldear la sociedad internacional.

La actual sociedad internacional cuenta con infinidad de problemas transnacionales imposibles de abordar únicamente desde la perspectiva del Estado-nación y el diseño de foros y normas internacionales es cada vez más necesario. Los pensadores cosmopolitas modernos y contemporáneos han enfocado sus ideas en abordar estas cuestiones desde un punto de vista más pragmático, con el fin de facilitar el entendimiento mundial y la universalidad de los derechos humanos.

La importancia del cosmopolitismo radica no solo en la trascendencia que ha podido tener en el diseño del nuevo orden mundial surgido tras la Segunda Guerra Mundial, sino también en el contrapunto que ofrece frente a la hegemonía todavía latente de la soberanía nacional.

Cosmopolitismo

El concepto

La idea básica del cosmopolitismo es que todos los seres humanos son esencialmente iguales, que existe una base moral compartida por toda la humanidad. Sin embargo, las diferentes definiciones que se han ido elaborando divergen en matices. Esta idea de igualdad, propia del individualismo igualitario, significa que todos los seres humanos merecen el mismo respeto y consideración sin que puedan establecerse diferencias según el estatus de ciudadanía o cualquier otra afiliación[1].

El cosmopolitismo tiene dos dimensiones: una moral y otra institucional. La moral se refiere a los vínculos inherentes entre seres humanos y tiene que ver con la filosofía antigua, en especial con los cínicos y estoicos, es una dimensión pre-nacional. La

[1] LLANO ALONSO, F. «Cosmopolitismo y derechos humanos: el debate doctrinal en torno a la justicia global y la democracia universal en el siglo XX», en *Historia de los derechos fundamentales. Tomo IV. Siglo XX. Volumen II. Ideologías políticas y derechos humanos en el siglo XX.* Dykinson-Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de Las Casas». Universidad Carlos III de Madrid 2013, pp. 387-446.

dimensión institucional ha jugado un papel clave en la transformación de las sociedades modernas desde la Ilustración. Se refiere al futuro posnacional y se usa como contrapunto al Estado nacional[2].

Evolución hasta la Ilustración

Los orígenes del cosmopolitismo se remontan a la Antigua Grecia durante la segunda mitad del siglo IV a. C. con la escuela de los cínicos. Según cuenta Diógenes Laercio en *Vidas de los filósofos ilustres,* cuando le preguntaron al apodado el Cínico de dónde era respondió «soy cosmopolita». Por un lado, se puede entender como desarraigo de ciudadanía de una polis (πόλις) concreta, situación que el individuo compensa considerándose ciudadano del mundo. Por otro lado, sin embargo, alude al humanismo original y pone el acento en los vínculos que nos unen a todos los seres humanos al compartir la misma naturaleza y planeta, en lugar de hacer hincapié en las diferencias[3]. Estas ideas serían recogidas por los sofistas y por el estoicismo grecorromano y fueron cruciales para su posterior continuidad en la filosofía política occidental. Después de ellos, estas reflexiones no resurgirían hasta el Renacimiento a través de los ensayos humanistas de Erasmo o Vives. En la Ilustración fueron autores como Voltaire o Franklin quienes se vieron influidos por el cosmopolitismo de los clásicos, pero será sin duda con Immanuel Kant cuando se llegará al cenit del humanismo cosmopolita[4].

El humanismo cosmopolita de Immanuel Kant

La versión que Kant desarrolla del cosmopolitismo hay que entenderla dentro del contexto ilustrado al que pertenece. Se puede considerar una visión más sofisticada que la estoica, ya que le aporta un fin práctico en términos jurídico-políticos: la creación de una «comunidad pacífica universal» regulada por el derecho cosmopolita (*ius cosmopoliticum*; *Weltbürgerrecht*[5]). Es el comienzo de la dimensión institucional del cosmopolitismo. Para ello critica duramente el sistema de equilibrio de potencias

[2] Ídem.
[3] Ídem.
[4] Ídem.
[5] VORLÄNDER, K. *Kant als Deutche*r. Damstadt: Otto Reichel 1919, pp. 45 y ss. citado por LLANO ALONSO F. *Op. cit.*

instaurado en Europa tras la paz de Westfalia[6], considerándolo exclusivamente como un medio para garantizar el *statu quo* de las naciones del viejo continente.

La idea se basa en una cultura política común, que sería la de los Estados de derecho capaces de garantizar los derechos humanos. Así, diseña un plan de paz universal que afectaría a los ciudadanos de todas las repúblicas. Plantea la creación de una federación mundial de Estados de derecho que garantice un nuevo status de cosmociudadanía[7]. No debe entenderse, sin embargo, que se refiere a una proposición de instaurar un Estado mundial, no es una superestructura política lo que propone, sino un marco ideal regulativo enfocado a la creación de una sociedad jurídica universal[8]. La manera de alcanzar dicho objetivo sería que tanto los pueblos como los individuos que los componen salieran del estado de naturaleza que impera en las relaciones internacionales y crearan una «comunidad pacífica universal» que estuviera regulada por el derecho cosmopolita.

En *La paz perpetua*[9], Kant primero enumera seis artículos preliminares como condición previa a la paz perpetua entre Estados. Aborda temas como la imposibilidad de un Estado de adquirir otro o el hecho de que los ejércitos permanentes —*miles perpetuus*— deben acabar desapareciendo con el tiempo.

Algunos de estos artículos han pasado de una forma u otra a formar parte del derecho internacional. Por ejemplo, a través de la Carta de las Naciones Unidas o de la trascendental Resolución 2625 de la Asamblea General, que recoge los principios de derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados[10], se ven reflejadas ideas kantianas como que ningún Estado podrá ser adquirido por otro o que no está permitido inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otro Estado. Otros artículos, sin embargo, como la paulatina desaparición de los ejércitos permanentes, distan mucho todavía de asentarse como principio internacional.

---

[6] Tratado de paz de 1648 que puso fin a la guerra de los Treinta Años y que es considerado el primer congreso diplomático moderno que, basándose en una férrea interpretación del concepto de soberanía nacional, inició un nuevo orden en Europa central.

[7] KANT, I. *Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis* (1793) Kants Werke (VIII), cit., pp.312-313. citado por F. LLANO ALONSO, *op. cit.*

[8] KANT, I. *Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht* (1784), Kans Werke (VIII) pp. 28-29 citado por F. LLANO ALONSO, *op. cit.*

[9] KANT, I. *La paz perpetua.* Biblioteca virtual universal. 2003. Disponible en http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf.

[10] JIMENEZ PIERNAS, C. «XXXVII Curso de Derecho Internacional» OEA Washington D. C.: 2011, p. 15.

Para acabar con el estado de naturaleza caracterizado por la guerra, la paz debe ser «instaurada». Para ello, propone tres artículos definitivos de la paz perpetua: la constitución política debe ser en todo Estado republicana, el derecho de gentes debe fundarse en una federación de Estados libres y el derecho de la ciudadanía mundial debe limitarse a las condiciones de una universal hospitalidad.

El siglo xx

Ni la pionera Sociedad de Naciones, ni el Pacto Kellogg-Briand de 1928[11] pudieron evitar el desastre que supuso la Segunda Guerra Mundial tanto para la humanidad como para las aspiraciones internacionalistas que empezaban a dibujarse. Hubo que esperar al final de esta contienda para que reformas inspiradas en el ideal humanista kantiano terminaran imponiéndose[12].

Llegados a este punto de la historia, es necesario abordar la evolución de las ideas cosmopolitas tras la Segunda Guerra Mundial, en paralelo a la del derecho internacional contemporáneo. En primer lugar, porque, a diferencia del derecho internacional clásico, el contemporáneo se caracteriza por su contenido humanista-social y por su voluntad de conseguir el desarrollo de los individuos y, en segundo lugar, porque incorpora en su discurso viejos ideales cosmopolitas (como la consideración de la justicia global y la democracia universal)[13].

Aunque las ideas cosmopolitas han ido ganando fuerza desde la segunda mitad del siglo XX, no hay que olvidar que el debate entre el idealismo kantiano y el realismo político ha estado presente en las distintas tradiciones de pensamiento internacional. El realismo ha arremetido contra la concepción wilsoniana y su desarrollo jurídico-normativo tomando como base la «Realpolitik», que presenta el orden internacional basado en equilibrios de poder[14].

La reformulación del cosmopolitismo kantiano de Jürgen Habermas

La reformulación del cosmopolitismo kantiano que plantea Jürgen Habermas, filósofo y sociólogo alemán, es una de las visiones más pragmáticas que se han presentado. Se

[11] Tratado internacional de 1928 mediante el cual los quince Estados signatarios se comprometían a no usar la guerra como mecanismo para la solución de las controversias internacionales.
[12] LLANO ALONSO F. «Cosmopolitismo y derechos humanos…», *loc. cit.*
[13] Ídem, p. 20.
[14] BARBÉ E. *Relaciones Internacionales.* Tecnos 2007, p. 49.

orienta a la transformación de la Organización de Naciones Unidas y del derecho internacional contemporáneo en clave cosmopolita.

El pensador alemán analiza la propuesta planteada por Kant en 1795 para constituir un orden mundial pacífico con la mirada puesta en las circunstancias actuales. En su artículo *La idea kantiana de la paz perpetua. Desde la perspectiva de doscientos años*[15], consciente de la transformación que ha sufrido el marco histórico, reformula los fundamentos filosóficos del emblemático ensayo.

Esta retórica del universalismo del filósofo alemán se manifiesta en las propuestas que hace sobre la necesidad de que las Naciones Unidas se constituyan en una democracia cosmopolita. Esas reformas propuestas se refieren a tres puntos: un parlamento mundial, justicia mundial y la reorganización del Consejo de Seguridad para que actuara como un ejecutivo a nivel global.

Su idea es que las Naciones Unidas dejen de ser concebidas estrictamente como un congreso permanente de Estados. Para ello, la Asamblea General debería transformarse en algo parecido a un Consejo Federal y sus competencias deberían estar divididas en dos cámaras. Los representantes de los pueblos no serían sus Gobiernos, sino representantes elegidos por todos los ciudadanos del mundo. Propone que los pueblos oprimidos por regímenes dictatoriales fueran representados por organizaciones no gubernamentales dispuestas por el propio parlamento mundial[16].

En lo referente al poder judicial plantea una ampliación de competencias de la Corte Internacional de Justicia de La Haya siguiendo la línea de la propuesta por Hans Kelsen[17]. La jurisdicción de dicho tribunal tendría capacidad de dictar sentencias vinculantes y se ampliaría su competencia a conflictos entre personas individuales y entre ciudadanos particulares y sus gobiernos. Es decir, considera que debería institucionalizarse de manera permanente la justicia penal internacional que hasta ese momento solo se había establecido (salvando las distancias) *ad hoc* para procesos singulares de crímenes de guerra[18]. El establecimiento de la Corte Penal Internacional fue posterior a estas propuestas.

Por último, se refiere al Consejo de Seguridad. Establecido como contrapeso a la Asamblea General, debía reflejar las relaciones de poder mundiales. El órgano no se ha

[15] HABERMAS, J. «La idea kantiana de la paz perpetua. Desde la perspectiva de doscientos años». Isegoría/16, 1997, pp. 61-90, p.61.
[16] Ídem, pp. 78-79
[17] KELSEN, H. *Peace Through Law*. Capel Hill 1994.
[18] HABERMAS, J. La idea kantiana. *Op. cit*., p. 79.

adaptado a los cambios económicos y geopolíticos que la relación de poderes en la sociedad internacional ha sufrido desde su creación, ni a la emergencia de las organizaciones regionales. Además, el hecho de que sean cinco miembros los permanentes en el Consejo de Seguridad con derecho de veto y que sea una asociación de 193 Estados afecta al ideal de multilateralismo[19], que tanto exige la situación actual para la resolución de problemas transnacionales.

La situación del mundo ha cambiado tras la Segunda Guerra Mundial. Es por ello que Habermas propone que el Consejo de Seguridad, que actuaría como un ejecutivo a nivel mundial, ampliara su representación a otras potencias y a organizaciones regionales como la Unión Europea. También propone que se sustituya el derecho de veto de los miembros permanentes por una apropiada regla de la mayoría. En definitiva, este órgano de Naciones Unidas estaría configurado de forma similar al Consejo de Ministros de Bruselas[20].

Se ve, por tanto, que las reflexiones de Habermas son convencionales y que extrapola la organización y división de poderes de las constituciones nacionales a la comunidad internacional. La puesta en práctica de un derecho cosmopolita, sin embargo, necesita más que imaginación institucional. Pero, en cualquier caso, la intuición reguladora sigue siendo el universalismo moral que planteó Kant en su proyecto cosmopolita[21].

Ideas cosmopolitas en la praxis

La reconsideración de los individuos en sí mismos y los derechos humanos en las relaciones internacionales significó una amenaza al énfasis en el Estado que el discurso de la seguridad venía teniendo desde la paz de Westfalia. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 fue la primera declaración de intenciones hacia la protección de los seres humanos y sus derechos exclusivamente por el hecho de ser personas, independientemente de su nacionalidad. Desde entonces, numerosos tratados y la creación de procedimientos especiales de protección basados en la Declaración han reforzado la protección de los derechos humanos. Además, cabe mencionar también el concepto «seguridad humana»[22], que apareció por primera vez en el Informe de

[19] PALACIÁN DE INZA, B. «La responsabilidad de proteger y el derecho de veto». *Documento Análisis.* Instituto Español de Estudios Estratégicos. 09/2012, p. 7
[20] HABERMAS, J. La idea kantiana…, *op. cit.,* p. 79.
[21] Ídem, p. 79.
[22] Se ampliaba el concepto de seguridad más allá de seguridad frente agresiones externas o seguridad nacional. Se incluyeron en el concepto la seguridad económica, alimentaria, en materia de salud,

Desarrollo Humano del PNUD de 1994 y que es la base para la responsabilidad de proteger[23], otro avance significativo en este sentido.

Sin embargo, el sistema internacional actual es heredado del derecho internacional clásico y pone el acento en la soberanía estatal. Se ha dado forma a unos mecanismos de protección universal de los derechos humanos que se podrían considerar «parches» desde un punto de vista cosmopolita.

El rol de las Naciones Unidas

La ONU sin duda puede jugar un papel fundamental en una organización cosmopolita del mundo. Es una parte muy importante de las estructuras de toma de decisiones a nivel global, aunque no la única. Un punto crucial es su legitimidad. La Organización puede crear el marco necesario para la toma de decisiones internacionales dotándolas de tal legitimidad, asegurando así que sean más fácilmente aceptadas por los países y gran parte de las poblaciones[24].

En el seno de esta institución, a través de las décadas han emergido nuevas prácticas y procedimientos altamente normativos. Muchos expertos conciben el acelerado desarrollo del derecho internacional como un proceso de «constitucionalización», fomentado por la comunidad internacional con el objetivo de fortalecer la posición legal del individuo. Este está viendo mejorada su situación hacia el estatus de sujeto de derecho internacional[25] y, por tanto, de ciudadano cosmopolita.

El momento propicio para plantear este tipo de reformas fue a principios del siglo XXI, tras el duro golpe que supuso la crisis de Irak para la Organización, unido a los escándalos que se habían producido en la gestión de Programa Petróleo por Alimentos[26]. Entre los últimos informes y propuestas de reforma merecen especial atención el informe

ambiental, personal, de la comunidad, política. Más información en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf.

[23] Norma de seguridad internacional y de derechos humanos que fue concebida en la cumbre mundial de las Naciones Unidas de 2005 para abordar el fracaso de la comunidad internacional en prevenir y detener los genocidios, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad.

[24] STAUR, C. *Shared Responsibility. The United Nations in the Age of Globalization.* Copenhaguen: DJØF Publishing 2014, p. 261.

[25] HABERMAS, J. «A Political Constitution…», loc. cit. p. 334.

[26] BLANC ALTEMIR, A. «¿Repensar, reformas o revitalizar las Naciones Unidas? El proceso de reforma de la organización en los albores del siglo XXI» en: BLANC ALTEMIR, A. (ed.). *El proceso…, op. cit.* p. 18.

redactado por el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio[27] y la Cumbre Mundial de 2005[28].

Asamblea General como posible Consejo Federal cosmopolita

El Grupo de Alto Nivel y el secretario general coincidieron en que la Asamblea General ha perdido su vitalidad y que no responde a las necesidades actuales. Su eficacia y agilidad se ve mermada por la universalidad de su composición. El voto igualitario de los Estados, aunque muy positivo para la igualdad soberana, ha derivado en una «cultura de consenso» que no es eficaz para la conciliación de los intereses de los miembros. La Asamblea está lejos de ser el deseado órgano deliberativo, normativo y representativo de las Naciones Unidas que se planteó en sus orígenes[29].

Son muchas las propuestas de reforma para afianzar la función y autoridad de la Asamblea. Se ha planteado la reforma del sistema de votos introduciendo un sistema de voto ponderado sobre la base de criterios como el demográfico o el económico[30].

También la posibilidad de adoptar decisiones jurídicamente vinculantes y obligatorias[31], ya que sus resoluciones actualmente son *soft law*. Otro planteamiento de reforma se refiere a dar mayor publicidad a su labor y sus decisiones[32].

Sin embargo, no se han debatido las propuestas cosmopolitas de Habermas. Todas las propuestas de reforma siguen en la línea de mantener la Asamblea como un consejo permanente de Estados. Ninguna va en el camino de transformarla en algo parecido a un consejo federal. Y, por supuesto, tampoco se ha discutido la posibilidad de que los propios ciudadanos elijan a sus representantes y estos no sean representantes de los mismos gobiernos. La única tímida propuesta de acercar más la Asamblea General a los ciudadanos fue la del Grupo de Alto Nivel sobre dotar de carácter consultivo a ONG, pero no solo es insuficiente desde un punto de vista cosmopolita, sino que no se ha visto materializada.

[27] A/59/565. «Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos».
[28] A/59/2005. «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General».
[29] LÓPEZ –JACOISTE DÍAZ, E. «Reforma y revitalización de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Secretaría General de las Naciones Unidas» en A. BLANC ALTEMIR (ed.). *Op. cit.,* p. 106.
[30] Ídem, pp. 108-109.
[31] Ídem, p. 109.
[32] Ídem, p. 110.

El Consejo de Seguridad ¿un ejecutivo mundial?

La cuestión de la reforma del único órgano capaz de autorizar el uso de la fuerza a nivel internacional ha sido invocada en diferentes declaraciones solemnes adoptadas por consenso desde el final de la Guerra Fría.

El tema de su reforma y ampliación se asumió como prioritario en la agenda en la *Declaración con motivo del Cincuentenario* de 1995. También se reiteró en la *Declaración del Milenio* del año 2000[33]. El Grupo de Alto Nivel y el secretario general hicieron lo propio también.

La preocupación por la falta de eficacia y credibilidad del Consejo había sido expresada en el *Informe del Grupo de Alto Nivel* afirmando que el desafío era que el Consejo de Seguridad fuera más eficaz, digno de crédito y más dispuesto a actuar ante una amenaza. Se consideraba de vital importancia que estuviera equipado para desempeñar su responsabilidad y que gozara del respeto mundial[34].

En cuanto a su composición, en *Un concepto más amplio de libertad* se exponen dos fórmulas para lograr una mayor representatividad en el Consejo, sobre todo de los países menos desarrollados. El fin de ambas sería hacer de él un órgano más democrático y que rindiese cuentas a la población[35].

Pese a las propuestas de los mencionados informes a este respecto, el *Documento Final de la Cumbre Mundial* no pudo ser más decepcionante. En lugar de adoptar alguno de los modelos que se proponían en los informes mencionados, o en otros que plantearon también propuestas antes de la Cumbre, se limitó a apoyar de forma muy genérica y escueta la reforma del Consejo de Seguridad[36].

Hay cierto consenso en cuanto a cómo debería llevarse a cabo la reforma. Esta debería ser limitada por motivos de eficiencia, eficacia y legitimidad. El veto al que tienen derecho los cinco miembros permanentes —los P-5— se puede considerar el talón de Aquiles del sistema, un instrumento anacrónico y no democrático que es disconforme con el principio

[33] RIQUELME CORTADO, R. «El mantra de la reforma del Consejo de Seguridad» en: BLANC ALTEMIR, A. *El proceso… Op. cit.*, p. 71.
[34] ESPÓSITO, C. «El uso de la fuerza y la responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU». Informe de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE) 2005, p. 7.
[35] Ídem, p. 8.
[36] A/RES/60/1.

de igualdad soberana, por lo que propicia la impunidad de los miembros permanentes al hacer un uso abusivo de sus derechos en el Consejo[37].

Aunque para la realización de muchos cambios es necesario modificar la Carta, existen otro tipo de reformas del Consejo de Seguridad que no requieren la modificación de la misma. Por ejemplo, hay cierto consenso acerca de una necesaria reforma de los métodos de trabajo para mejorar su rendición de cuentas y su transparencia, como la llamada «cultura de veto responsable y motivado».

En lo que refiere a la propuesta de Habermas sobre la incorporación de organizaciones regionales en el Consejo de Seguridad, la Unión Europea merece atención aparte. Los miembros de la UE libran cada uno su batalla en solitario priorizando sus intereses nacionales frente a posibilidad de llegar a posiciones comunes. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en la timidez del art. 34[38] del Tratado de Lisboa.

En definitiva, vemos que en lo que se refiere a las propuestas de Habermas de reformar el Consejo de Seguridad para que actuara como un ejecutivo mundial con más representación, en la práctica no ha habido avances. No se ha sustituido el veto por una regla de mayoría y no se ha ampliado su representación. Al no haber renovado su arcaica estructura y composición no puede funcionar como un ejecutivo mundial cosmopolita.

¿Hacia una justicia mundial?

La Corte Internacional de Justicia, principal órgano de justicia de la ONU, desempeña una doble misión: «el arreglo conforme al derecho internacional de controversias que le sean sometidas por los Estados y la emisión de dictámenes sobre cuestiones jurídicas que le sometan los órganos u organismos de las Naciones Unidas que tengan autorización para hacerlo»[39]. Es decir, sigue sin tener capacidad para dictar sentencias vinculantes y no está habilitada para impartir justicia entre particulares o particulares y sus gobiernos. Pero no es el único poder judicial existente a nivel internacional.

[37] Son numerosos los ejemplos de inacción o mala gestión del Consejo: el tratamiento del conflicto de Oriente Próximo al final de la Guerra Fría (debido al veto de Estados Unidos), la falta de reacción ante las violaciones de derecho internacional por Israel (que sin embargo sí ha causado la denuncia de otros órganos de la organización como la Asamblea General, la Corte Internacional de Justicia o el Consejo de Derechos Humanos) o la inacción frente a la crisis siria debido al veto reiterado de Rusia y China.

[38] «[…] Los Estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas […]».

[39] CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. «Una mirada hacia la Corte Internacional de Justicia: breve reseña sobre la misión y el funcionamiento de la Corte». Disponible en http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/notice.pdf.

A nivel regional nos encontramos con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los pueblos. Sí que tienen capacidad para dictar sentencias vinculantes y sí que tienen competencia en conflictos entre particulares y sus gobiernos. Sin embargo, no tienen competencia sobre casos entre individuos y, mucho más importante, están limitados geográficamente, por lo que no pueden ejercer de poder judicial cosmopolita.

Cabe hacer mención al principio de jurisdicción universal, que se refiere al enjuiciamiento en tribunales nacionales de las violaciones graves de derechos humanos cometidas en cualquier parte del mundo. Es un principio subsidiario referente a graves crímenes contra el derecho internacional que todos los Estados tienen la obligación de investigar y juzgar en sus tribunales nacionales, tales como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, las desapariciones forzadas o la tortura[40].

Sin embargo, este principio cuenta con muchos obstáculos. Son muchos los Estados que todavía no reconocen en su legislación las disposiciones necesarias para la investigación y enjuiciamiento de estos crímenes. Aunque muchas convenciones establecen que la inmunidad no puede ser un impedimento para el procesamiento de los culpables, en la práctica las leyes de amnistía siguen obstaculizando los procesos. Desde luego las razones políticas y económicas y el temor a los conflictos diplomáticos frenan notablemente la aplicación del principio. Lo ideal sería, como planteaba Habermas, la actuación de un tribunal permanente e independiente.

El Consejo de Seguridad creó tribunales penales internacionales *ad hoc* para Ruanda[41] y la exYugoslavia[42], además de tribunales mixtos como el de Sierra Leona[43]. Sin embargo, el gran cambio de paradigma en el sistema de justicia penal global se dio con la creación de la Corte Penal Internacional (CPI) en 1998. Este tribunal permanente sin precedentes supone una institucionalización de la justicia penal internacional que no se había conseguido con los tribunales *ad hoc* ni con el principio de justicia universal.

---

[40] AMNISTÍA INTERNACIONAL. http://www.amnesty.org/es/international-justice/issues/universal-jurisdiction.

[41] Tribunal Internacional para Ruanda creado por la resolución S/RES/955 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 1994.

[42] Tribunal Internacional para juzgar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex-Yugoslavia a partir de 1991, creado por la Resolución S/RES/827 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 25 de mayo de 1993.

[43] Mediante la Resolución S/200/1315 el Consejo de Seguridad solicitaba al secretario general que negociara un acuerdo con sierra Leona para establecer un tribunal especial independiente. El 16 de enero de 2002 Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona firmaron un acuerdo que establecía el Tribunal Especial para Sierra Leona.

Efectivamente está habilitada para juzgar a personas individuales y sus sentencias son vinculantes. Como afirma su Estatuto, «la Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves[44] de trascendencia internacional […] y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales»[45].

Aunque la CPI es un paso importantísimo para el derecho internacional y la justicia penal internacional y nos acerca al proyecto cosmopolita, ni puede ejercer como poder judicial mundial para ciudadanos cosmopolitas de momento, ni fue diseñada para ello.

Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en la especificidad de los crímenes que son de su competencia. Sería deseable que una supuesta Corte cosmopolita pudiera atender un catálogo amplio de derechos en la línea del Convenio Europeo de Derechos Humanos o de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En lo referente al ejercicio de sus funciones, tan pionero como necesario, la Corte se encuentra con muchas limitaciones de diversa índole, pero merece la pena destacar dos básicas.

Por un lado, son parte del Estatuto de Roma solo 122 Estados de los 193 que forman las Naciones Unidas. Hay ausencias más que notables como EE. UU., China, Irán o Corea del Norte[46]. Bien es verdad que el Consejo de Seguridad tiene competencia para remitir a un fiscal una situación, aunque el Estado del que es nacional el presunto verdugo no sea un Estado parte de la CPI, pero la falta de objetividad que padecen algunas decisiones del Consejo debilita este mecanismo.

Por otro lado, el Consejo de Seguridad tiene competencia para suprimir una investigación o enjuiciamiento, como establece el artículo 16 del Estatuto de Roma, lo que sin duda puede servir para paralizar procesos a favor de intereses que nada tienen que ver con la justicia.

Habermas considera que el reconocimiento de la Corte cobra especial importancia. Propone la práctica de un tribunal que especificara lo que constituyen violaciones de derecho internacional y controlara las resoluciones del Consejo de Seguridad. Esto,

[44] El crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión (art. 5).
[45] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998, art. 1.
[46] INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Disponible en http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

argumenta, no solo fortalecería la naturaleza vinculante del derecho supranacional frente a las reclamaciones de soberanía de los Estados de dudosa reputación, sino que fomentaría la independencia de las instituciones de la ONU frente al monopolio que algunos Estados ejercen sobre el legítimo uso de la fuerza[47].

Por lo tanto, vemos que de momento el poder judicial mundial propuesto por Habermas no se han materializado, aunque haya habido importantes avances al respecto.

Conclusiones

El cosmopolitismo ha sabido evolucionar, desde el humanismo kantiano, de la mano de la historia con el fin de ofrecer respuestas jurídico-políticas ante un mundo cada vez más interdependiente. El ser humano ha ido abriéndose paso como sujeto del derecho internacional, algo impensable durante el equilibro de potencias creado tras la paz de Westfalia.

Aunque queda mucho por hacer a favor del proyecto cosmopolita, estos avances no hubieran sido posibles sin la influencia del idealismo en las relaciones internacionales, que parece que ha irrumpido para quedarse en un mundo con una sociedad civil cada vez más concienciada e interconectada.

Sin embargo, el derecho internacional contemporáneo sigue siendo interestatal. El presupuesto de la soberanía sigue vigente y los ciudadanos de los Estados dependen del voluntarismo de sus gobiernos a la hora de gozar de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. Mientras la capacidad de coacción siga en manos de los Estados, los mecanismos independientes de protección de los derechos humanos continuarán siendo «parches».

La constitución de una democracia cosmopolita, en la línea de las propuestas de Habermas, pondría fin a la desigual protección de derechos que se deriva del voluntarismo de los Estados soberanos. Pero ya hemos visto que estos, debido precisamente a este voluntarismo del que gozan, no están dispuestos a llevar a cabo grandes reformas estructurales que minen su soberanía a favor de una democracia cosmopolita. El pez se muerde la cola.

[47] HABERMAS, J. «A Political Constitution…», loc. cit., p. 342.

La complejidad de la sociedad internacional actual nos obliga a proponer ideas más allá de una simple división de poderes mundial basada en organismos ya existentes. Los problemas de una hipotética política interna mundial demandan una regulación e integración de la que, por el momento, se carece y no solo a nivel supranacional, sino también a nivel transnacional, donde las regulaciones de tipo político, las que se refieren a las estructuras de poder, los problemas medioambientales y las desigualdades, no tienen cabida. En cualquier caso, puede deducirse que la complejidad e interdependencia de la sociedad internacional no solo pone de manifiesto que el Estado-nación se está quedando obsoleto frente a la gravedad de los problemas transnacionales que se plantean, sino que nos estamos aferrando a esta estructura que ha demostrado en muchas ocasiones su eficacia dentro de los límites de su soberanía, pero que no puede ni debe ser el único tipo de actor internacional.

El voluntarismo de los Estados soberanos ha dado lugar a unas estructuras de poder mundiales diseñadas para mantener el *statu quo* de las potencias hegemónicas y el desarrollo de los mecanismos de protección universal de los derechos humanos se ve, de momento, determinado por ello.

*Isabel Gacho Carmona**
Máster en Protección Internacional de los Derechos Humanos UAH
Estudiante del Máster en Geopolítica y Estudios Estratégicos UC3M

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

23/2019 21 de marzo de 2019

Blanca Marabini San Martín

Glotopolítica: el poder de la lengua

Glotopolítica: el poder de la lengua

Resumen:

Este documento desarrolla el concepto de «glotopolítica», su evolución y el porqué de su necesaria inclusión en el estudio y el análisis de los conflictos. Se estudian para ello tres casos de implicación del uso de la lengua en los enfrentamientos políticos: la lengua como elemento movilizador, el idioma como factor multiplicativo y el valor de la lengua como herramienta de resolución de conflictos.

Palabras clave:

Glotopolítica, lengua, idioma, conflicto, movilización, escalada, resolución.

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

Glottopolitics: the power of language

Abstract:

This article develops the notion of 'glottopolitics', its evolution, and the reasons behind the need of its inclusion in the study and analysis of conflicts. To this end, three situations in which language is involved in political confrontation are discussed: the mobilising power of language, its role as a multiplying factor, and its importance as a tool for conflict resolution.

Keywords:

Glottopolitics, language, conflict, mobilization, escalation, resolution.

Introducción

La lengua, el idioma, desempeña un papel fundamental como elemento representativo de una cultura. El lenguaje ha sido y es un arma de incalculable poder, tanto en su dimensión verbal como simbólica. Se trata por ello de un factor estrechamente relacionado con la gestación y desarrollo de enfrentamientos y conflictos.

Una evidente manifestación de cómo el lenguaje se impregna del contexto y relaciones entre los países se percibe en los neologismos que se introducen en el léxico de una lengua y que corren paralelos al devenir de la historia. No es necesario retroceder mucho en el tiempo para encontrar ejemplos de conflictos que engendraron nuevos términos o cambiaron el significado de términos ya existentes.

La Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, trajo consigo términos que permearon muchos de los idiomas europeos. En el caso del español, encontramos palabras procedentes del alemán, como el término «nazi», o del japonés, como «kamikaze», antaño extranjerismos, pero ahora incorporados en el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)[1][2], sin los que no podríamos comprender plenamente el desarrollo del conflicto tanto en Europa como en el Pacífico. También en el caso de los conflictos intraestatales, incluso cuando ambos bandos hablan el mismo idioma, vemos los efectos del enfrentamiento en la lengua. En Ruanda, por ejemplo, la palabra *inyenzi* («cucaracha» en kinyaruanda, el idioma más extendido en el país) ya no tiene el mismo significado que tenía antes de 1994, cuando se perpetró el genocidio contra los tutsi, a quienes se identificó con este término como parte del proceso previo de deshumanización[3].

En las últimas décadas, ha surgido una herramienta clave para el estudio de la dimensión lingüística de los conflictos: el enfoque glotopolítico. Se trata de un tema contemplado en cierta medida por autores de la tradición angloparlante, como Robert Hall[4] o Einar Haugen[5], y de la tradición francesa, como Jean-Baptiste Marcellesi y Louis Guespin[6],

[1] Real Academia Española (2014) «Nazi». En *Diccionario de la lengua española* (23.ª Ed.). Disponible en http://dle.rae.es/?id=QJXdz2Q. Consulta 23/01/2019.

[2] Real Academia Española (2014) «Kamikaze». En *Diccionario de la lengua española* (23.ª Ed.). Disponible en http://dle.rae.es/?id=MfqRZnn. Consulta 23/01/2019.

[3] JORGENSEN, C. M. *A Case Study Analysis of Dehumanization in Rwanda and Darfur*. NSU Florida: Department of Conflict Resolution Studies 2016.

[4] HALL, R. «American Linguistics, 1925-1950». *Archivum Linguisticum, 3*. 1951, pp. 101-125.

[5] HAUGEN, E. *The Ecology of Language*. Stanford University Press 1971, pp. 325-339.

[6] GUESPIN, L. & MARCELLESI, J. B. «Pour la glottopolitique». *Langages, 83*. 1986, pp. 5-34.

pero especialmente ausente en el ámbito académico español. No obstante, es un enfoque de gran vigencia, ya que las competencias sobre las lenguas son del máximo interés político, no solo respecto a qué lenguas se emplean en su territorio, sino también a cómo son empleadas. Para mostrar la relevancia del enfoque glotopolítico y la necesaria incorporación de la dimensión lingüística en un estudio completo de los conflictos, proporciono una breve descripción de la evolución de este concepto y apunto tres líneas de enfoque. En todas ellas será clave el enfoque glotopolítico: el uso movilizador de la lengua, el idioma como factor multiplicativo en un conflicto y la lengua como herramienta de resolución de conflictos.

Evolución y definición del enfoque glotopolítico

El incremento del interés por el contacto entre lenguas y culturas es un eje de investigación que ha ocupado tradicionalmente a disciplinas como la lingüística, la filosofía y la antropología. En la actualidad, fruto del proceso de globalización y del peso que están adquiriendo las migraciones humanas por razones políticas, económicas o de seguridad, se ha dado un gran impulso al estudio de la conexión entre el lenguaje y la política, incrementando su interés desde el campo de las relaciones internacionales y las publicaciones en torno a ello. Sin embargo, el estudio del lenguaje como herramienta política no es algo nuevo. Mucho se ha escrito, por ejemplo, de la expansión del Imperio romano por gran parte de Europa, acompañada de un proceso de latinización de los pueblos colonizados, en detrimento de las lenguas que hasta entonces predominaban en esas regiones[7]. También son abundantes los estudios acerca de la expansión del español por América Latina o del inglés y el francés por gran parte de Asia y África como resultado de los esfuerzos colonizadores de las metrópolis europeas. Sin embargo, el término «glotopolítica» apenas se usó hasta 1986, cuando los sociolingüistas Jean-Baptiste Marcellesi y Louis Guespin publicaron su artículo *Pour la Glottopolitique*[8], donde establecen que este término engloba hechos políticos que intervienen en el espacio del lenguaje y viceversa. Previamente, el término *glottopolitics* había sido empleado por

[7] FERNÁNDEZ JAÉN, J. *El latín en Hispania: la romanización de la Península Ibérica. El latín vulgar. Particularidades del latín hispánico.* Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes 2006.
[8] GUESPIN, L. & MARCELLESI, J.B., *op. cit*.

autores como Robert Hall[9] en 1951 y Einar Haugen[10] en 1971 para referirse a la rama de la lingüística aplicada que estudia la gestión gubernamental de situaciones en las que entran en contacto dos o más lenguas, enfatizando siempre el elemento institucional. El término, sin embargo, no cuajó hasta que comenzó la expansión de la tradición francesa iniciada por Marcellesi y Guespin y, con ella, la popularización de la definición que estos autores habían dado.

A la definición francesa se suman nuevos aspectos de enfoque de la mano de Elvira Narvaja de Arnoux, investigadora de la Universidad de Buenos Aires, quien publicó un estudio cronológico de la perspectiva glotopolítica en su artículo *La glotopolítica: transformaciones de un campo disciplinario*[11], donde destaca el papel de la planificación lingüística, la descolonización y la aparición de la integración regional en la evolución del enfoque glotopolítico, a la vez que amplía la definición de este concepto, de manera que no solo incluye el estudio de las políticas que buscan influir en el perfil lingüístico de una comunidad, sino también el papel del lenguaje en la construcción del orden social y en la distribución del poder. Arnoux colabora sistemáticamente con el grupo de estudios glotopolíticos que surge en la City University of New York (CUNY) en 2002 y que centra su investigación en la relación entre las formas del lenguaje y las identidades sociales que estas delimitan. Así, esta evolución da lugar a la definición actual de la glotopolítica, una nueva subdisciplina de la lingüística centrada en el estudio de sucesos políticos con base lingüística y en la propuesta, en la medida de lo posible, de soluciones basadas generalmente en la política lingüística[12].

La importancia del enfoque glotopolítico en el ámbito académico reside en el papel del lenguaje como elemento esencial de la cultura y como herramienta principal de interacción entre estas culturas y entre los individuos que las comparten. En consecuencia, el idioma es también un factor clave en la creación de aquellas divisiones lingüísticas que marcan la separación de grupos de individuos según sus lenguas maternas o preferidas. En el área de estudios de seguridad, esto se traduce en la

[9] HALL, R., *op. cit.*

[10] HAUGEN, E., *op. cit*.

[11] ARNOUX, E. N. «La Glotopolítica: transformaciones de un campo disciplinario». En AA.VV. (ed.), *Lenguajes, teorías y prácticas*. Buenos Aires: Instituto Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González 2010, pp. 95-109.

[12] DEL VALLE, J. «Glotopolítica y teoría del lenguaje: la perspectiva glotopolítica y la normatividad». *Anuario de Glotopolítica, 1*. 2017, pp. 17-39.

importancia de los aspectos glotopolíticos para el estudio de los conflictos y, por tanto, para su prevención y resolución. De esta forma, el enfoque glotopolítico adopta una especial importancia en esta disciplina.

El uso movilizador de la lengua

Aunque la función comunicativa del lenguaje siempre esté presente en los conflictos, su papel simbólico como emblema de una identidad es quizá incluso más relevante. Esta función se pone especialmente de relieve en situaciones de contacto lingüístico, en las que la elección de uno u otro idioma, o incluso la lealtad a un idioma determinado, conllevan un mensaje subyacente que puede ser empleado tanto por emisores como por receptores a la hora de alcanzar objetivos específicos[13].

Los conflictos basados en identidades nacionales, étnicas, raciales o religiosas requieren de la función simbólica del lenguaje para deducir si un individuo o grupo pertenece a un bando u otro. Sin establecer esta división será imposible determinar quién debe ser el blanco de un ataque. Las diferencias lingüísticas constituyen así un criterio que se emplea a menudo con este objetivo, y que se han convertido, por tanto, en indicadores de límites entre grupos y, en consecuencia, en un elemento intrínseco de los discursos basados en el «nosotros contra ellos»[14].

Estas divisiones se producen en numerosos grupos, a nivel tanto externo como interno. Dentro de un conjunto cuyos miembros emplean el mismo idioma, las diferencias de registro o de acento pueden marcar la división entre grupos sociales. En el ámbito externo, quizá de mayor relevancia en el estudio de conflictos, la diferencia entre identidades se puede apreciar en el uso de términos propios de una realidad sociocultural concreta, ya que se emplean para describir fenómenos que solo se producen en el contexto de un grupo determinado, como puede ser el nombre de tradiciones, prácticas religiosas, o formas específicas de relacionarse con el mundo natural[15]. Por ejemplo, el término «Pachamama» hace referencia a una deidad inca a la que aún se venera en

[13] SULEIMAN, Y. «A War of Words: Language and Conflict in the Middle East». *Cambridge Middle East Studies, Vol. 19*. Cambridge: Cambridge University Press 2004.

[14] CARGILE, A., GILES, H. & CLÉMENT, R. «Language, Conflict, and ethnolinguistic identity theory». *Human Social Conflict*. 1995, pp. 198-208.

[15] PEINADO SERRANO, P. *Language and Conflict: The Case of Ukraine*. Universidad Pontificia Comillas 2018.

América Latina en regiones de influencia quechua o aimara. En otras regiones de América del Sur, aunque no sea adorada, es una realidad cultural de gran relevancia. En Perú, por ejemplo, es un factor muy presente en la narrativa nacional[16]. Sin embargo, se trata de un término relativamente desconocido en España, por lo que será fácil excluir a un hispanohablante de la identidad cultural española si emplea términos que designan realidades culturales ajenas a ella, como es el caso de Pachamama. La aplicación del enfoque glotopolítico a la lengua como factor delimitante de la identidad de un grupo permite ver cómo, en ocasiones, un movimiento nacionalista puede promover la consecución de sus objetivos mediante el establecimiento de una correlación entre la identidad de grupo y la identidad nacional[17]. En su definición de la nación como una comunidad imaginada, Benedict Anderson[18] indica que a menudo la existencia de una nación se imagina a través de la lengua, de manera que enfatiza el papel de la lengua en la formación de la nación y, por tanto, la identidad nacional. Esta perspectiva de la nación plantea la posibilidad de emplear el idioma «nacional» como vínculo principal entre los miembros de la nación, especialmente si se encuentran dispersos en múltiples estados, y como justificación para aumentar el número de miembros de la nación al incorporar a ella a todos los grupos que hablen dicho idioma o los territorios en los que viven[19]. Esto se aprecia por ejemplo en el énfasis que se hizo en Serbia y en Croacia en potenciar los aspectos diferenciadores entre los idiomas bosnio, serbio y croata, considerados variantes de un único idioma serbocroata usado en Yugoslavia hasta la desintegración de dicho territorio. El serbocroata fue el resultado de la asimilación de las lenguas de la región para obtener un único idioma que se empleara en toda Yugoslavia[20]. La independencia de las distintas naciones puso de manifiesto la necesidad de demostrar que los idiomas correspondientes a cada nación eran diferentes, lo que dio lugar a una serie de procesos de diferenciación en cada idioma. En el caso de la lengua croata, a la que se ha aplicado un proceso de diferenciación más intenso, se han introducido

[16] HILL, M. «Inca of the Blood, Inca of the Soul». *Journal of the American Academy of Religion. 76* (2). 2008, pp. 251–279.

[17] DROOGSMA, M. *The effect of the violent conflict in Ukraine on language use and language attitudes.* MA Thesis 2017.

[18] ANDERSON, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism.* Londres: 1983, Verso.

[19] KAMUSELLA, T. D. I. «Language as an instrument of nationalism in Central Europe». *Nations and Nationalism*, 7(2). 2001.

[20] KORDIĆ, S. *Lengua y Nacionalismo*. Traducido por Juan Cristóbal Díaz Beltrán. Madrid: Euphonía Ediciones 2014.

arcaísmos y neologismos, y ha surgido una intensa tendencia purista de lenguaje. En Serbia, donde los procesos de diferenciación fueron menores, la nueva Constitución de 2006 estableció como oficial el alfabeto cirílico, mientras que hasta entonces se había empleado el alfabeto latino en el ámbito oficial. Los hablantes del bosnio, por último, han logrado diferenciarse del serbio y el croata mediante la introducción de términos procedentes del turco y del árabe[21].

El movimiento secesionista en Quebec constituye otro ejemplo de interés, ya que la defensa de la lengua francesa, que es mayoritaria en dicha provincia pero minoritaria a nivel nacional, aparece como uno de los principales objetivos de los grupos soberanistas.

De la misma manera que el idioma «nacional» puede servir para determinar quién pertenece a un grupo, también será posible el uso del lenguaje como herramienta para excluir de la nación a los individuos que no lo hablen o que tengan un conocimiento insuficiente de él. El lenguaje de la exclusión puede llegar a sus extremos cuando es empleado como herramienta de deshumanización, de forma que no solo excluye a ciertos individuos de un grupo o nación, sino que les marca como seres inferiores. Así, por ejemplo, antes de la división de Sudán y la creación de Sudán del Sur, a la población no musulmana que fue víctima de las masacres perpetradas por las milicias musulmanas janjaweed, se les distinguía por no hablar ningún dialecto del árabe o por emplear el árabe yuba en vez del árabe sudanés[22]. Este proceso aparece con frecuencia antes de que dé comienzo la fase de exterminación de un genocidio, por lo que el uso del enfoque glotopolítico nos podría permitir detectar estos indicios para intervenir antes de que dicho exterminio tenga lugar[23].

[21] MUNJIN, B. *¿Serbio, croata o serbocroata?* Entrevista al prestigioso lingüista Ranko Bugarski, 2007. Disponible en http://impedimentatransit.blogspot.com/2010/06/serbio-croata-o-serbocroata.html. Consulta 30/01/2019.

[22] NATSIOS, A. S. *Sudan, South Sudan, & Darfur*. Oxford: Oxford University Press 2012.

[23] STANTON, G. H. *The Ten Stages of Genocide*. 2016. Disponible en http://genocidewatch.net/genocide-2/8-stages-of-genocide/. Consulta 30/01/2019.

Figura 1: Áreas en las que el idioma mayoritario es una variación de la lengua serbocroata. Fuente: Landesinstitut für Schule und Medien Berlin-Brandenburg (2016)

El idioma como factor multiplicativo

Los esfuerzos por analizar las causas de los conflictos constituyen una parte fundamental del campo de los estudios de seguridad. Si bien aún no se ha llegado a una respuesta con validez universal, sí se han publicado numerosas clasificaciones de los factores considerados como causantes de los conflictos. Muchas de ellas incluyen, en términos generales, factores necesarios para la existencia de un enfrentamiento, factores que radicalizan las opiniones y pueden llevar a la violencia, y, finalmente, un factor o acontecimiento que desempeña el papel de causante inmediato. Si empleamos la terminología utilizada por Rafael Grasa en su artículo *La lengua y la identidad, factores de paz o de conflictividad violenta*[24], estaríamos hablando de factores estructurales, multiplicativos y desencadenantes.

Los factores estructurales son aquellos en cuya ausencia es imposible que se produzca el conflicto. En las clasificaciones de factores causantes de conflictos, autores como Hidemi Suganimi[25] resaltan esta categoría de factores ya que su eliminación permitiría, en teoría, evitar todos los conflictos futuros. Sin embargo, los factores multiplicativos

[24] GRASA, R. «La lengua y la identidad, factores de paz o de conflictividad violenta». *Conflictos lingüísticos 21*. ICIP 2014.

[25] SUGANIMI, H. «On the causes of war: a foundation for a future study». En SALMON, T. C. y IMBER, M. F. (eds.). *Issues in International Relations*. Londres: Routledge 2005.

también son de gran importancia, tanto antes del conflicto como durante. Antes de la manifestación del factor detonante, los elementos multiplicativos fomentan la polarización basada en grietas ya existentes (esto es, los factores estructurales) hasta que las partes enfrentadas alcanzan la conclusión de que no existe otra solución que el recurso a la violencia. Son los factores multiplicativos los que llevan los conflictos a niveles extremadamente destructivos, en los que persisten incluso a pesar de los grandes sacrificios que ello conlleva para todas las partes involucradas[26].

Son, por tanto, estos factores los que permiten explicar la dinámica conflictual y el comportamiento de las partes, lo que las convierte en elementos clave a la hora de estudiar y comprender un conflicto. En su clasificación, Grasa incluye en esta categoría los factores lingüísticos[27], otorgándoles por tanto esta importancia. Argumenta que la diversidad lingüística polariza, agrava tensiones existentes y fomenta las situaciones actuales o potenciales de violencia, dado que favorece la aparición de percepciones de desigualdad con respecto a los individuos de otro grupo en el que predomina un idioma diferente al propio. Se produce un proceso de securitización de la incompatibilidad percibida. Esto se debe a que, como ya hemos establecido, la lengua es un componente y un determinante clave de la propia identidad y, cuando se atribuye el sufrimiento de desigualdades al uso de uno u otro idioma, esto puede ser percibido como una amenaza a la identidad colectiva y, por tanto, a la propia supervivencia del grupo al que engloba.

El caso de Camerún constituye un elocuente ejemplo del poder movilizador del lenguaje. A las más de 240 lenguas indígenas que se hablan dentro de sus fronteras, se suman el francés y el inglés, empleados como lenguas oficiales, y una «lingua franca», el inglés pidgin de Camerún[28]. Debido a su pasado colonial, en el que el territorio del actual Camerún estaba dividido entre Gran Bretaña y Francia, aún hoy se aprecia claramente la división entre el Camerún anglófono y el francófono.

[26] KRIESBERG, L. *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Maryland, EE. UU.: Rowman & Littlefield 2007.
[27] GRASA, R., *op. cit.*
[28] ECHU, G. «The Language Question in Cameroon». *Linguistik Online*, *18*(1). 2013.

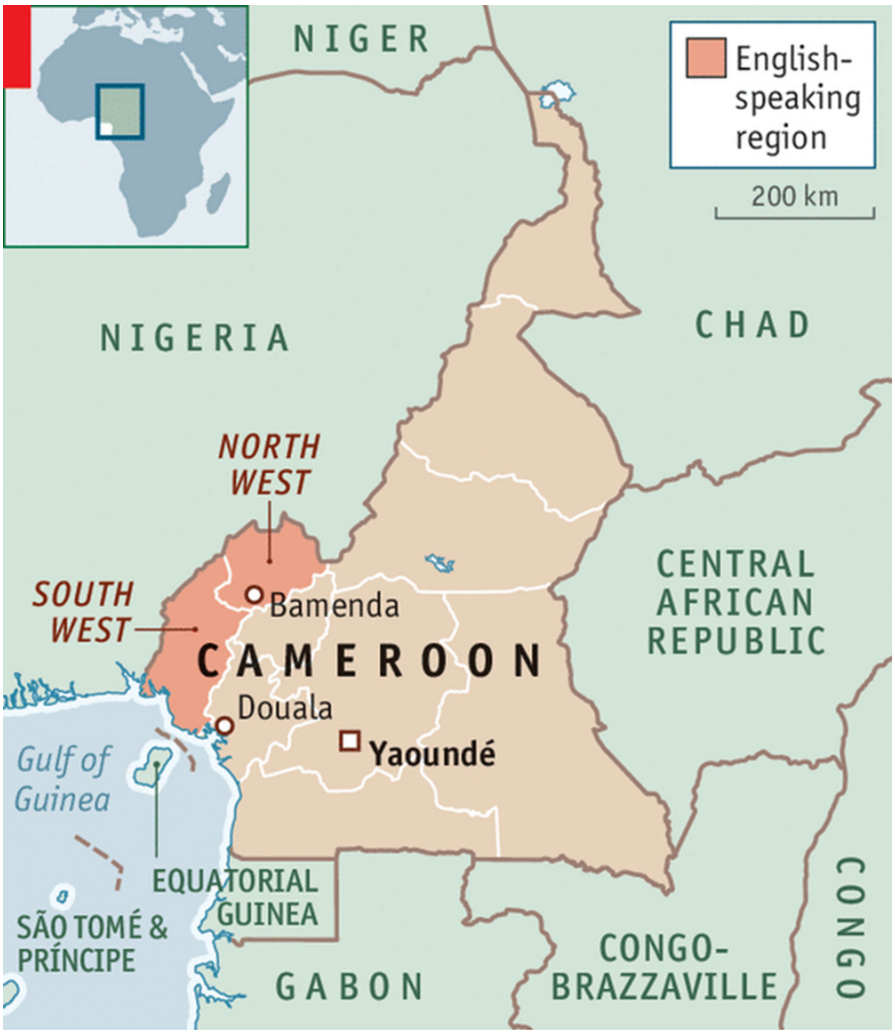


Figura 2: regiones angloparlantes de Camerún.
Fuente: Institut Canadien des Affaires Mondiales (2018)

Las tensiones surgieron durante el proceso de descolonización, y se vieron acentuadas cuando se sustituyó el sistema federal por un único Estado centralizado[29]. El resultado fue una distribución desigual del uso de las dos lenguas oficiales que daba preferencia al francés y, por tanto, a la población de las regiones francófonas, que domina tanto por extensión como por población. Así, se generó una percepción de desigualdad ligada al idioma y, por extensión, a la identidad de los cameruneses angloparlantes, que se sienten marginados en temas tanto políticos como económicos. Los efectos

[29] UK PARLIAMENT. Briefing paper 8331, 6 June 2018, «The Anglophone Cameroon crisis». Disponible en https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8331. Consulta 06/02/2019.

multiplicativos de la desigualdad ligada a lo lingüístico ya se han dejado sentir: desde 2017 se ha producido un aumento significativo de la violencia en Camerún, especialmente en territorio anglófono[30], y las protestas iniciales por libertad han dado paso a un claro movimiento separatista armado con su propia milicia, que ya se ha enfrentado en repetidas ocasiones al ejército nacional[31].

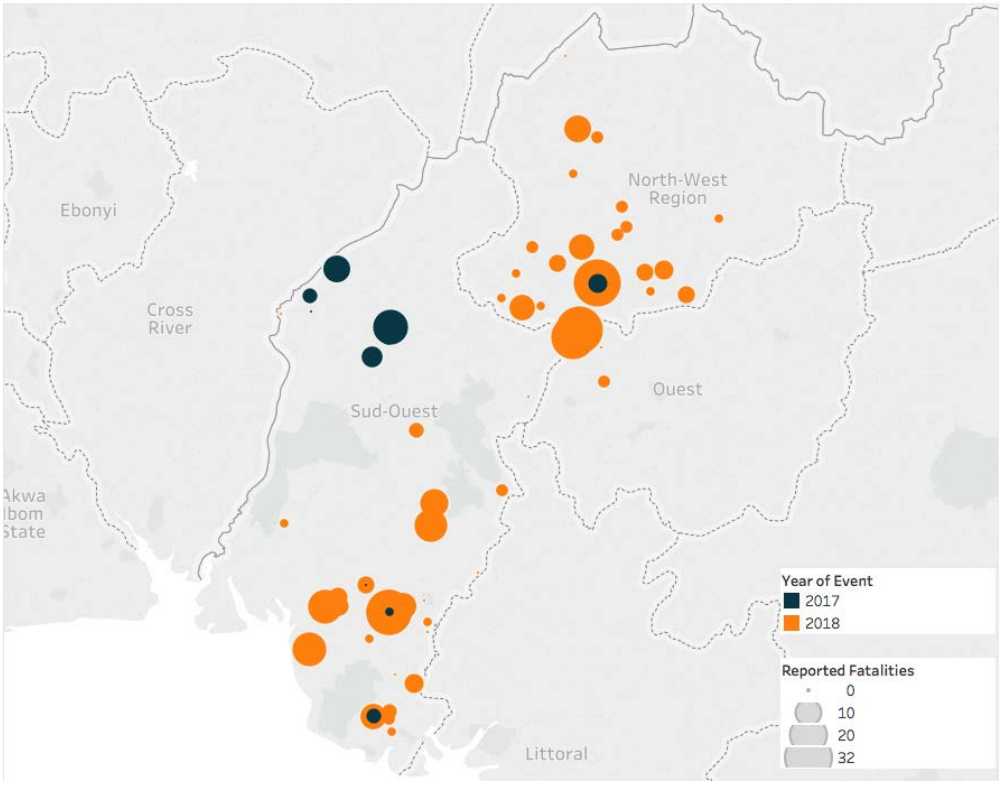


Figura 3: Instancias de violencia política en la región angloparlante de Camerún entre el 1 de enero de 2017 y el 9 de septiembre de 2018. Fuente: ACLED (2018) https://www.acleddata.com/2018/09/21/picking-a-fight-the-rise-of-armed-separatists-in-cameroon/

Resulta imposible comprender la aparición y la escalada de enfrentamientos como este sin tener en cuenta el factor lingüístico, esto es, sin aplicar el enfoque glotopolítico. El uso de este enfoque permite detectar la intervención de la lengua como factor multiplicativo en este conflicto al poner de relieve la relación entre el importante aumento de la violencia que se viene produciendo en Camerún durante los últimos dos años, con

[30] IZQUIERDO ALBERCA, M.J. *Camerún: elecciones y conflicto territorial*. Documento análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2018.

[31] MATFESS, H. *Picking a Fight: The Rise of Armed Separatists in Cameroon*. ACLED 2018. Disponible en https://www.acleddata.com/2018/09/21/picking-a-fight-the-rise-of-armed-separatists-in-cameroon/. Consulta 06/02/2019.

la desigualdad entre grupos cuya identidad está definida por el lenguaje. Conocer esta correlación y, por tanto, la profundidad que puede tener el vínculo entre lengua y violencia refuerza la necesidad de un enfoque como el glotopolítico.

La lengua como herramienta de resolución de conflictos

Según Chilton[32], la comunicación no solo está estrechamente ligada a la presencia de enfrentamientos violentos, sino que las estrategias comunicativas están igualmente implicadas en los procesos de resolución de conflictos. Tras realizar un estudio sobre la relación entre lengua, identidad y conflicto social, Brown y Ganguly[33] concluyeron que, en la inmensa mayoría de las sociedades afectadas por conflictos, la política lingüística se reduce a una serie de desastres generados por la tendencia de las élites locales a aprobar políticas lingüísticas que favorecieran a sus propios intereses y perjudicaran a las comunidades rurales, pobres o étnicas. Grasa[34] indica que, debido a la elevada presencia de estos elementos lingüísticos en los enfrentamientos, desempeñan también un papel clave en la búsqueda de acuerdos entre actores que se ven envueltos en conflictos con alta carga identitaria. Esto se debe a que uno de los objetivos más fáciles de acordar en este tipo de negociaciones es el reconocimiento de la diversidad lingüística y la creación de mecanismos para su protección, ya que se trata de un objetivo cuya implementación se puede supervisar con mayor facilidad.

Un ejemplo de reconocimiento lingüístico como parte de un proceso de paz es el reconocimiento de lenguas bantúes como oficiales en Sudáfrica. Durante el periodo del apartheid, solo el inglés y el afrikáans ostentaban el estatus de lengua oficial, mientras que nueve lenguas de la familia del bantú gozaban solo de cierta promoción por parte del gobierno. Se trataba de una estrategia del tipo «divide y vencerás»: la clase blanca dominante, que hablaba afrikáans, dividió a la población negra en pequeños territorios autogestionados con su correspondiente lengua bantú como idioma oficial. Implementaron una política por la que los primeros años de educación debían

[32] CHILTON, P. A. «The Role of Language in Human Conflict: Prolegomena to the Investigation of Language as a Factor in Conflict Causation and Resolution». *Current Issues in Language and Society 4*(3). 2010, pp. 174-189.

[33] BROWN, M. E. & GANGULY, S. *Fighting words: Language policy & ethnic relations in Asia.* Cambridge, MA: The MIT Press 2003.

[34] GRASA, R., *op. cit.*

desarrollarse en la lengua materna de forma que cada uno de estos pequeños territorios proporcionaría educación en su idioma oficial, distanciándose cada vez más entre sí[35]. Sin embargo, tras la reforma que culminó en 1994 con la nueva democracia sudafricana, la Constitución de 1996 estableció los nueve idiomas bantú, que fueron en su momento la base de las políticas lingüísticas del apartheid, como lenguas oficiales del país junto con el afrikáans y el inglés, además de establecer diversos organismos reguladores, como la Junta Sudafricana de Idiomas (1995) o el Comité de Planificación Lingüística (LANGTAG, por sus siglas en inglés), que asesora en asuntos lingüísticos al Ministerio de Arte, Cultura, Ciencia y Tecnología[36]. Así, el enfoque de la glotopolítica en soluciones basadas en políticas lingüísticas sería particularmente útil para el estudio de este tipo de situaciones.

Sin embargo, el reconocimiento de las minorías lingüísticas no siempre es viable para los estados. Cuando el estado es débil y las minorías, de relativa fuerza, el reconocimiento puede desembocar en guerras civiles u otras formas de conflicto intraestatal[37]. Esta situación se dio, por ejemplo, en Sri Lanka. En 1956, se aprobaron una serie de leyes que buscaban establecer el sinhala, o cingalés, que es hablado por la mayoría étnica cingalesa de Sri Lanka, como único idioma oficial en el país. Esto generó gran indignación en las zonas del país donde hay mayoría tamil y, por tanto, predomina el idioma del mismo nombre. Los disturbios en estas zonas llevaron a la elevación del tamil al estatus de lengua oficial en la constitución de 1978.

En los años siguientes comenzó a tomar forma la guerra civil de Sri Lanka, marcada por el auge del movimiento separatista conocido como los tigres tamiles, cuya derrota marcó el final del conflicto en 2009[38].

[35] BRENZINGER, M. «Eleven Official Languages and More: Legislation and Language Policies in South Africa». *Journal of Language and Law* 67. 2017, pp. 38-54.

[36] ALEXANDER, N. «Language Policy and Planning in the New South Africa». *African Sociological Review, 1*(1). 1997, pp. 82-92.

[37] LAITIN D. «Language Policy and Civil War» en VAN PARIJS, P. (ed.). *Cultural Diversity versus Economic Solidarity: Proceedings of the Seventh Francqui Colloquium*. Brussels: 28 February - 1 March 2003. Brussels: de Boeck 2004.

[38] BAJORIA, J. *The Sri Lankan Conflict*. Council on Foreign Relations 2009. Disponible en https://www.cfr.org/backgrounder/sri-lankan-conflict. Consulta 12/02/2019.

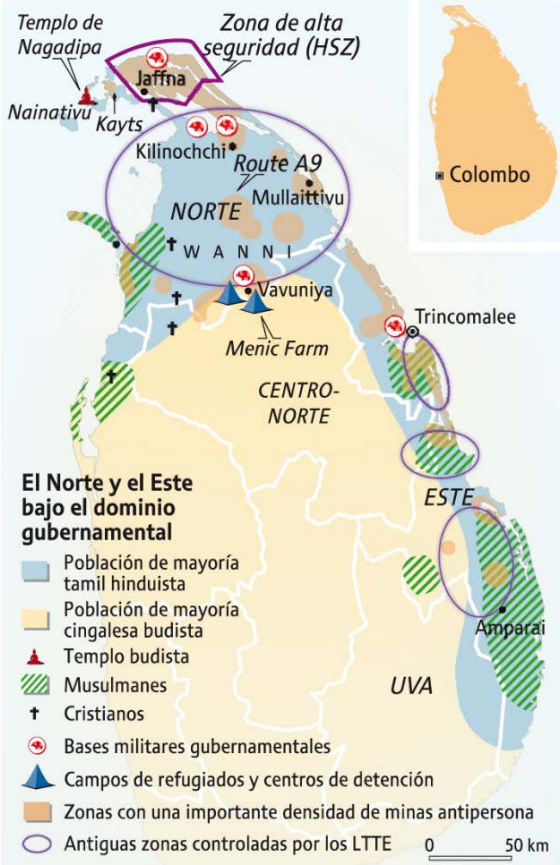


Figura 4: Distribución de las zonas de mayoría tamil.
Fuente: Le Monde Diplomatique (2010)[39]

Las tensiones entre tamiles y cingaleses aún forman parte del panorama sociopolítico de Sri Lanka. No obstante, han surgido iniciativas que emplean los idiomas para fomentar la tolerancia y la reconciliación. El grupo teatral Janakaraliya es uno de ellos. Fundado en 2002, cuando la violencia separatista aún arreciaba, este grupo nómada actúa tanto en tamil como en cingalés, adaptando sus obras a las tradiciones escénicas de ambas etnias, de forma que se crea un espacio cómodo para ambos grupos que favorece la comprensión mutua entre ellos[40]. Buscan curar las heridas de guerra de Sri Lanka a

[39] GOUVERNEUR, C. «La gran angustia de los tamiles de Sri Lanka». *Le Monde Diplomatique*. 2010. Disponible en https://mondiplo.com/la-gran-angustia-de-los-tamiles-de-sri-lanka. Consulta 20/02/2019.

[40] PEACE INSIGHT. *Janakaraliya*. 2016. Disponible en https://www.peaceinsight.org/conflicts/sri-lanka/peacebuilding-organisations/janakaraliya/. Consulta 12/02/2019.

través de la interacción cultural, que se produce por medio de la naturaleza multilingüe de sus actividades[41].

Vemos por tanto que la dimensión lingüística no solo es fundamental para comprender la naturaleza de un conflicto, sino que también puede ser clave en los procesos de paz, tanto durante su elaboración, como en el caso de Sudáfrica, como en su posterior implementación, como en el caso de Sri Lanka. El enfoque glotopolítico permite el estudio de estas herramientas clave en procesos de reconciliación, lo que favorece su aplicación en futuros diálogos en pos de la paz.

Conclusión

El papel que desempeñan los factores lingüísticos en los conflictos aún no se ha estudiado en la medida que merece. Esto se debe en gran medida a la falta de conexión entre los campos de las ciencias políticas y de la sociolingüística[42]. La incorporación del enfoque glotopolítico a los estudios del área de seguridad permitiría reducir la brecha entre estos campos y compensar esta importante deficiencia. La dimensión lingüística puede ser un factor clave para determinar cómo se forman las partes en un conflicto debido al uso movilizador de la lengua y puede explicar la escalada de los enfrentamientos al estudiar su securitización y su naturaleza multiplicativa. Asimismo, puede favorecer en gran medida la negociación y la implementación de los procesos de paz. El poder comunicativo y simbólico del lenguaje lo convierte en una herramienta única que, por su ausencia en el ámbito académico, se está dejando pasar sin aprovecharla. La incorporación del enfoque glotopolítico permitiría su aprovechamiento para reducir el número de conflictos existentes y, si se usa correctamente, para su prevención temprana, evitando así los estragos que causan.

*Blanca Marabini San Martín**
Doble Grado en RR. II. y Traducción e Interpretación, U. P. Comillas

[41] POUSO, M. T. «El teatro reconcilia a tamiles y cingaleses en Sri Lanka». *El País*. 2018. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2018/04/09/planeta_futuro/1523265574_732211.html. Consulta 12/02/2019.

[42] MEDEIROS, M. «The language of conflict: The relationship between linguistic vitality and conflict intensity». *Ethnicities, 17*(5). 2015, pp. 627–645.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

24/2019 22 de marzo de 2019

*Guillem Colom Piella**

La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades

La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades

Resumen:

El trabajo repasa la evolución del concepto «híbrido» desde sus orígenes militares hasta hoy en día. Se exponen las relaciones entre lo híbrido y la guerra política, las actividades de subversión, desestabilización y operaciones de información, contraponiendo la interpretación rusa y occidental de las actividades híbridas.

Palabras clave:

Amenazas híbridas, subversión, desestabilización, guerra política, guerra informativa, desinformación, zona gris.

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

The hybrid threat: myths, legends and realities

Abstract:

This article aims to analyse the evolution of the concept of «hybrid threat» from its military origins to its current situation. It exposes the relationship between hybrid activities and political warfare, subversion, destabilization, and information operations, while highlighting the differences between the Western and Russian approaches to the hybrid threat.

Keywords:

Hybrid threats, subversion, destabilization, political warfare, information warfare, disinformation, grey zone.

Introducción

Las «cosas» híbridas —como amenaza híbrida, guerra híbrida, conflictos híbridos, tácticas híbridas, influencia híbrida o confrontaciones híbridas, por poner algunos ejemplos— se han convertido en uno de los *hype* informativos del momento por méritos propios. Aunque la guerra o amenaza híbrida tiene un extenso y controvertido recorrido en el ámbito estratégico-militar para definir la integración de elementos convencionales e irregulares, actualmente lo híbrido está siendo utilizado por muchos *think tanks*, periodistas, académicos y políticos para describir, de forma casi exclusiva, las actividades que realiza el Kremlin para proyectar su influencia exterior.

Aunque las invasiones de Crimea y del este de Ucrania entran dentro de las definiciones ya «clásicas» de guerra híbrida[1], otras actividades consideradas híbridas se relacionan con las tradicionales tácticas de subversión y desestabilización soviéticas, y otras se encuadran en el concepto de guerra política, donde un Estado emplea todos los instrumentos a su disposición para debilitar y desmoralizar política, militar, económica o socialmente el adversario. Sin embargo, lo híbrido que más atención está recibiendo se relaciona con el otro *hype* del momento: la desinformación, obviando tanto la larga tradición soviética de «medidas activas» como los grandes desarrollos realizados en la concepción rusa de guerra informativa desde la década de 1990 y centrales en su estrategia militar[2].

En cualquier caso, algunas crónicas afirman que Moscú ha inventado la guerra híbrida y otras argumentan que el Kremlin está llevando a cabo una guerra híbrida contra Occidente, pareciendo olvidar que lo híbrido puede ser utilizado por cualquier actor tanto para ampliar su capacidad en el campo de batalla posmoderno como —utilizando una definición extensiva— para proyectar su influencia en el mundo físico, psicológico, perceptivo o virtual.

[1] Moscú lo consideraría como guerra de nueva generación (THOMAS, T.: *Thinking like a Russian Officer: Basic Factors and Contemporary Thinking on the Nature of War*. Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office 2016).

[2] GERASIMOV, V. «Vektory razvitija voennoj strategii». *Krasnaja zvezda* (4 de marzo de 2019). Disponible en http://redstar.ru/vektory-razvitiya-voennoj-strategii/. En esta misma crónica, el jefe de Estado Mayor de la defensa rusa argumenta que las medidas no-militares o híbridas pueden apoyar la consecución de los objetivos militares, influir en el desarrollo de las operaciones y facilitar el empleo de la fuerza militar convencional, pero que las confrontaciones en «otras esferas» son distintas al utilizar sus propias lógicas y estrategias, siendo lo militar uno de los componentes que las conforman.

Paradójicamente, Moscú también sostiene algo similar: asumiendo su papel civilizador, percibiéndose amenazada y preparando mentalmente a su población para la guerra, también declara estar siendo objeto de una guerra híbrida conducida por Occidente. Definida como cualquier acción militar o no-militar (política, cultural, diplomática, económica, informativa o medioambiental)[3] y encaminada a debilitar un oponente y fundamentada en el empleo de ONG y organizaciones de la sociedad civil, el apoyo a movimientos sociales u opositores políticos, el control de internet y las tecnologías de la información, la penetración cultural o la propaganda en medios de comunicación, esta guerra híbrida promovida por Estados Unidos pretende explotar el potencial de protesta popular para facilitar cambios de régimen[4]. Esta percepción de amenaza y su inferioridad militar en el plano convencional con la Alianza Atlántica le permite justificar sus actividades de subversión y desestabilización, sus operaciones informativas o sus acciones militares en su área de influencia más directa.

En otras palabras, las «cosas» híbridas han experimentado un largo viaje conceptual desde 2006 —cuando se forjó esta idea para definir la combinación de elementos convencionales e irregulares[5]— hasta 2019. Hoy en día, las concepciones abarcan desde cualquier actividad informativa, cibernética, subversiva o cinética realizada bajo el umbral del conflicto armado o cualquier manifestación de guerra política que entrañe el empleo de medios diplomáticos, informativos, militares, económicos, financieros, legales

[3] Estas ideas han sido ampliamente debatidas en la comunidad estratégica rusa desde la década de los noventa, primero vinculadas con la necesidad de blindar su espacio informativo frente a cualquier injerencia externa y posteriormente relacionadas tanto con el poder blando como forma de influencia política como con las ideas de guerra híbrida. Ejemplo de este pensamiento puede hallarse en: CHEKINOV, S. y BOGDANOV, S. «The Nature and Content of a New-Generation War». *Military Thought* (edición inglesa), 4. 2013, pp. 12-22.

[4] En este sentido, obsérvese lo que comenta Valeri Gerasimov, jefe de Estado Mayor de la defensa rusa: «…las medidas políticas, económicas, informativas, humanitarias y no-militares se han empleado junto con el potencial de protesta popular. Todo ello ha sido apoyado por medios militares de carácter clandestino realizando actividades informativas y operaciones especiales. El empleo abierto de unidades militares —a menudo bajo la apariencia de fuerzas de mantenimiento de la paz y gestión de crisis— se ha realizado en cierto momento con el objetivo de contribuir al logro de la situación deseada en el conflicto». GERASIMOV, V. «Cennost' nauki v predvidenii». *Voenno-promyšlennyj kur'er*, 8 (476). 2013, s.n. De hecho, los sucesos de Venezuela están siendo considerados como una guerra híbrida conducida por Occidente, especialmente si se produjera un intervencionismo humanitario, algo que choca completamente con el principio de soberanía clásico. Para encuadrar las ideas de Gerasimov, véase: COLOM, G. «La Doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo». *Ejército*, 933. 2018, pp. 30-37.

[5] Tras identificar las amenazas híbridas como un reto operativo en el *Multiple Futures Project*, en el 2010 los mandos estratégicos de la OTAN acordaron la siguiente definición: «Hybrid threats are those posed by adversaries, with the ability to simultaneously employ conventional and non conventional means adaptively in pursuit of their objectives». BI-SC Capstone Concept for the Military Contribution to Countering Hybrid Threats. 26 de agosto de 2010, p. 2.

o de inteligencia en tiempo de paz, crisis o guerra[6]. Sin embargo, esta idea que siempre ha mantenido una calculada ambigüedad por sus limitaciones inherentes se ha estirado tanto que cualquier actividad extraña —desde un *tweet* a la suplantación o *spoofing* de la señal del GPS de un avión[7]— puede ser considerada como algo constitutivo de lo híbrido.

Sin embargo, quizás la referencia más gráfica de la concepción actual de lo híbrido procede del secretario general de la Alianza Atlántica cuando declaró que «…lo híbrido es el lado oscuro de nuestro enfoque integral»[8], por lo que cualquier respuesta debería combinar todos los instrumentos del Estado y de la comunidad internacional: diplomáticos, informativos, militares, económicos, financieros, de inteligencia o legales.

Paradójicamente, mientras muchos comentaristas utilizan lo híbrido como sinónimo de desinformación o «ciberataque» —refiriéndose a actividades de (ciber)inteligencia, hackeo de dispositivos o servicios, *hack&leak*, uso de *trolls* o *bots* para amplificar mensajes o propaganda computacional—[9], las definiciones oficiales continúan

[6] Ello permitiría describir muchas de las actividades —a pesar de que muchos analistas centran su atención en las Amenazas Persistentes Avanzadas (APT) debido a su difícil atribución— que actores como Rusia, China, Irán, Arabia Saudita o Corea del Norte, por poner algunos ejemplos, están llevando a cabo en la actualidad.

[7] El lector especializado habrá observado que ambas acciones tienen mucho más en común de lo que parece: son dos ejemplos de guerra informativa, el primero orientado a los efectos informativo-psicológicos y el segundo a los informativo-técnicos. Para conocer estos asuntos con más detalle, véase: HEICKERO, R. *Emerging cyber threats and Russian Views on Information Warfare and Information Operations*. Estocolmo: FOI. SAIFETDINOV, K. «Informatsionnoe protivoborstvo v voennoi sfere». *Voennaia mysl,* 7. 2014, pp. 38-41 o KUZNETSOV, V.; DONSKOV, Y. y KOROBEINIKOV, A. «O sootnoshenii kategorii «radioelektronnaia borba» i «informatsionnaia borba». *Voennaia mysl*, 3. 2013, pp. 14-20.

[8] Discurso del secretario general Jens Stoltenberg en la apertura del Seminario de Transformación de la OTAN (25 de marzo de 2015). Paradójicamente, esta misma idea también es utilizada por muchos teóricos militares rusos, que consideran el enfoque integral (*Comprehensive Approach*) como el habilitador de la guerra híbrida. En términos generales, este pretende concertar las estrategias, capacidades y actividades de todos los participantes en la resolución del conflicto, desde el primer momento y al más alto nivel, y compartiendo —en la medida de lo posible— inteligencia, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y asignación de recursos. Esta coordinación debe comprender desde el nivel político-estratégico al táctico, y deberá realizarse en todas las fases y planos de la operación: desde su concepción inicial y posterior planeamiento operativo hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación (PAREJA, I. y COLOM, G. «El enfoque integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales». *Análisis del Real Instituto Elcano*, 115. 2008, pp. 1-11; y para el caso aliado: COLOM, G. «La evolución del enfoque integral aliado a la gestión de crisis». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 97/98. 2012, pp. 287-304.

[9] A modo de ejemplo, la definición de ciberataque propuesta por el Manual de Tallin: «…una ciberoperación, ofensiva o defensiva, susceptible de causar lesión o muerte a las personas o daño o destrucción a los objetos». Schmitt, M. (ed.). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Nueva York: CUP 2017, regla núm. 30, pp. 106-112, no solo deja mucho lugar a la interpretación, sino que obvia numerosas actividades potencialmente más lesivas pero situadas bajo el umbral del conflicto.

recogiendo como rasgo distintivo el elemento militar convencional[10]. Este puede ser el caso de la Alianza Atlántica, que define las amenazas híbridas como «…la integración de medios convencionales y no-convencionales, medidas militares abiertas y encubiertas, paramilitares y civiles por parte de actores estatales y no-estatales para lograr sus objetivos»[11], o la Unión Europea, que más que definir el concepto y acotarlo, enumera un conjunto de características que podrían definir lo híbrido:

> «Las amenazas híbridas combinan actividades militares y no-militares convencionales y no-convencionales que pueden ser utilizadas de manera coordinada por actores estatales y no-estatales para lograr sus objetivos políticos. Las campañas híbridas son multidimensionales, combinando medidas coercitivas y subversivas, utilizando herramientas y tácticas tanto convencionales como no-convencionales. Han sido diseñadas para ser difíciles de detectar y atribuir. Estas amenazas apuntan a vulnerabilidades críticas y pretenden generar confusión para dificultar la toma de decisiones rápida y efectiva. Las amenazas híbridas pueden abarcar desde ataques cibernéticos a sistemas de información críticos, pasando por la interrupción de servicios críticos como el suministro energético o servicios financieros, hasta el debilitamiento de la confianza pública en las instituciones gubernamentales o la profundización de las divisiones sociales. Como la atribución es difícil, estos desafíos requieren medidas específicas y coordinadas para contrarrestarlos»[12].

Con independencia de los largos debates que pueden realizarse sobre la conveniencia de hablar de guerra, adjetivarla como híbrida, considerar si se trata de algo novedoso, si deben utilizarse ideas alternativas (ambigua, irregular, asimétrica, política, no-lineal, etc.) o aparcar definitivamente este concepto, lo cierto es que lo híbrido es atractivo y posee fuerza expresiva para que el público no especializado comprenda la multidimensionalidad de la amenaza. Sin embargo, al ampliar tanto el objeto de análisis, estirando tanto el concepto y manteniéndolo tan ambiguo, lo híbrido corre el riesgo de convertirse en un concepto comodín, vacío de contenido, usado principalmente para definir las acciones rusas en el exterior o describir un amplio abanico de actividades que

[10] La concepción rusa subraya el papel de los ejércitos convencionales en la consecución de los objetivos estratégicos. KORYBKO, A. *Hybrid Wars: The Indirect Adaptive Approach to Regime Change*. Moscú: People's Friendship University of Russia 2015.
[11] Declaración final de la Cumbre de Varsovia (9 de julio de 2016), para. 72.
[12] Comisión Europea. *A Europe that protects: Countering Hybrid Threats*. Bruselas: UE 2018, p. 1.

escapan a la lógica «convencional»[13]. En cualquier caso, si se asume esta visión expansiva, cualquier respuesta debería plantearse en el marco de un enfoque integral (*Comprehenehsive Approach*) internacional o un enfoque gubernamental (*Whole-of-Government Approach*) a escala nacional, algo que escapa al objeto de este trabajo.

De hecho, en un plano más militar muchos consideran que no existen razones suficientes para emplear otro concepto que solo añade confusión al análisis estratégico, varios sostienen que lo híbrido es el producto natural de la adaptación de la guerra irregular y asimétrica al mundo globalizado y a la era de la información. Otros subrayan que este concepto no está consolidado, ni tampoco existe ninguna definición aceptada que vaya más allá del mínimo común denominador de la combinación de medios, procedimientos y tácticas convencionales e irregulares. Finalmente, a raíz de la expansión del concepto, muchos expertos argumentan que debería dividirse en sus distintas vertientes (subversión y desestabilización, operaciones informativas, fuerza militar, etc.) mientras alertan que lo híbrido corre el riesgo de perder su valor explicativo al haberse popularizado para definir cualquier actividad situada por debajo del umbral del conflicto.

En este sentido, teniendo en cuenta la naturaleza del objeto de estudio y la necesidad de acotarlo, a continuación se caracterizará brevemente el elemento bélico de lo híbrido para aportar ideas al debate militar y comprender el viaje conceptual que esta idea ha tenido desde sus orígenes hasta la actualidad, pero siempre teniendo en cuenta su empleo —en muchos casos interesado— para explicar la complejidad de la amenaza.

[13] Esto mismo puede observarse en los grupos de trabajo dedicados al estudio de lo híbrido. Solo con solicitar una definición del concepto uno se asegura que el grupo no avance.

Definido originalmente en un trabajo académico de la Armada estadounidense de 2002 para advertir de las tácticas empleadas por la insurgencia chechena contra el ejército ruso durante la primera guerra de Chechenia (1994-1996)[14], el término «guerra híbrida» fue empleado por primera vez en un documento oficial estadounidense tres años después para explicar la combinación de dos o más amenazas de tipo tradicional (convencional), irregular, catastrófico o disruptivo[15]. Su uso pretendía concienciar al poder político sobre la dificultad intrínseca de planear la defensa en un mundo menos previsible que el bipolar: incierto, con una guerra contra el terror que debía librarse, amplios despliegues en Afganistán e Irak que debían hacer frente a una floreciente insurgencia, una revolución en los asuntos militares (RMA) en ciernes, potencias emergentes que podrían dar una sorpresa estratégica, recursos limitados a la innovación militar y una ampliación de los cometidos que debía realizar el instrumento militar[16]. Como se observará a lo largo del trabajo, la utilización de lo híbrido para explicar la complejidad de la amenaza será una constante que se ha mantenido hasta la actualidad. Sin embargo, no fue hasta la publicación del artículo *La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido*, escrito por el anterior titular del Pentágono, James N. Mattis, junto con el teniente coronel Frank G. Hoffman cuando se le dotó de contenido teórico[17], la guerra de 2006 entre Israel y Hezbolá cuando pareció tener lugar su primera gran manifestación práctica[18], y la presentación del ensayo *El conflicto en el siglo XXI: el advenimiento de la guerra híbrida* cuando se popularizó esta idea entre la comunidad de defensa[19]. Fue entonces cuando muchos ministerios de defensa nacionales y organizaciones internacionales como la Alianza Atlántica empezaron a estudiar lo híbrido estableciendo

[14] NEMETH, W. *Future war and Chechnya: A case for hybrid warfare*. Monterrey: Naval Postgraduate School 2002.
[15] Department of Defense. *National Defense Strategy of the United States of America*. Washington DC: Government Printing Office 2005.
[16] DAVIS, P. «Defense planning when major changes are needed». *Defence Studies*, 18 (3). 2018, pp. 374-390.
[17] MATTIS, J. y HOFFMAN, F. «Future warfare: The rise of hybrid warfare». *U.S. Naval Institute Proceedings*, 132 (11). 2005, pp. 30-32.
[18] CORDESMAN, A. *Lessons of the 2006 Israeli-Hezbollah war*. Washington DC: CSIS 2007.
[19] HOFFMAN, F. *Conflict in the 21st Century: The rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies 2007. De hecho, varias publicaciones especializadas de nuestro país trataron monográficamente estos asuntos, como podría ser: CALVO, J.L. «La evolución de las insurgencias y el concepto de guerra híbrida». *Ejército*, 822. 2009, pp. 6-13 o COLOM, G. «El nuevo rostro de la guerra, los conflictos híbridos», en REQUENA, M. (ed.). *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XX*. Madrid: IUGM 2010, pp, 55-64 o CALDUCH (coord.). *El enfoque multidisciplinar a los conflictos híbridos*. Documentos de seguridad y defensa, 51. Madrid: CESEDEN 2012. Igualmente, un exhaustivo marco general sobre el que se enmarcaría lo híbrido puede hallarse en: PÉREZ, J. *Guerras Posmodernas*. Barcelona: El Cobre 2010.

proyectos de desarrollo y experimentación de conceptos (CD&E) para intentar hallar respuestas a esta amenaza que combinaba elementos convencionales e irregulares, e integrando este elemento en los planes de capacidades[20].

Sin embargo, no fue hasta algunos años después cuando, a raíz de la popularización de la inexistente «doctrina Gerasimov»[21] y las intervenciones rusas en Crimea y Ucrania, cuando lo híbrido (junto con las «medidas activas» o la «desinformación»)[22] volvió a la palestra de la mano de los países bálticos y este-europeos, temerosos de la asertividad rusa en su área de influencia, conscientes de su incapacidad estratégica y víctimas de persistentes operaciones informativas. Fue entonces cuando lo híbrido traspasó la frontera del debate estratégico para convertirse en un vocablo de uso común y utilizarse para definir toda la gama de actividades informativas, de desestabilización y subversión que el Kremlin podía estar realizando de forma abierta, semiencubierta o clandestina por debajo del umbral del conflicto. Aisladas, estas actividades difícilmente podrían constituir un *casus belli*, pero su impacto agregado utilizando la «táctica del salami» sí podría alterar la correlación de fuerzas[23].

Paradójicamente, aunque a nivel militar se ha consolidado para definir una tipología de conflicto que combina el empleo de medios regulares e irregulares o explicar las «novedosas» tácticas rusas, lo híbrido no es el único concepto barajado para explicar la transformación de los conflictos.

[20] En esta época, la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas (UTRAFAS) de nuestro país estuvo participando en el análisis de lo híbrido desde sus inicios, colaborando con otros estamentos militares en el *Multiple Futures Project*, participando en la integración de lo híbrido en las revisiones del catálogo de capacidades aliado o participando en los proyectos de CD&E vinculados con los proyectos de *countering hybrid threats*, por poner algunos ejemplos representativos. Además, fue también la responsable de trabajar sobre los conceptos de enfoque integral, ahora fundamentales para plantear respuestas a lo híbrido en su definición extensiva.

[21] GALEOTTI, M. «The 'Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War». *In Moscow's Shadows.* 6 de julio de 2014. Disponible en https://inmoscowsshadows.wordpress.com/2014/07/06/the-gerasimov-doctrine-and-russian-non-linear-war.

[22] Muy populares durante la Guerra Fría, las «medidas activas» combinan desinformación, propaganda, manipulación y falsificación documental utilizando medios abiertos, semiencubiertos o clandestinos con el objetivo de explotar las brechas sociopolíticas de la víctima e influir sobre ella. SHULTZ, R. y GODSON, R. *Desinformatsia*. Washington DC: Pergamon Brassey's 1984.

[23] Sin referirse a lo híbrido por su imprecisión teórica y limitada aplicabilidad operativa, Estados Unidos establece una interesante aproximación al argumentar que: «…los adversarios operan continuamente bajo el umbral del conflicto armado para debilitar las instituciones y lograr ventajas estratégicas […] extendiendo su influencia sin utilizar la agresión física […] sin miedo a consecuencias legales o militares». U.S. Cyber Command. *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority*, Washington DC: GPO 2018, p.3.

Al contrario, junto con la popularización del concepto de «zona gris» para referirse a cualquier actividad ejercida con más o menos ambigüedad en la amplia franja que existe entre la paz y la guerra abierta[24], lo híbrido es otra de las expresiones —conflictos de cuarta y quinta generación, de tres bloques, posmodernos, compuestos, entre la población o complejo-irregulares— concebidas para exponer la complejidad inherente de los conflictos actuales, la necesidad de superar el paradigma mental de la Guerra Fría y lograr que tanto el poder político como la opinión pública comprenda la multidimensionalidad de la amenaza.

La construcción teórica de lo híbrido en el ámbito militar[25] permite hallar los siguientes elementos característicos que son presentados como los más novedosos del siglo XXI[26]:

- Por los actores involucrados: desde estados interviniendo de manera directa o delegando su actuación a agentes domésticos o *proxies*, hasta guerrillas, terroristas, redes criminales o contratistas militares privados. Tal y como se está observando en ciertos escenarios, el elemento «mercenario» puede permitir mejorar la capacidad operativa del elemento irregular a la vez que se dificulta la atribución directa de responsabilidades[27].
- Por los medios utilizados: desde armas sencillas empleadas de manera novedosa, sistemas sofisticados trasferidos por los Estados, armamento pesado o tecnologías de uso dual disponibles en el mercado. Junto con los multiplicadores de fuerza heredados de la era de la información, el empleo irregular de estos medios parece estar motivando una contrarrevolución en los asuntos militares.
- Por las tácticas empleadas: desde acciones convencionales limitadas, actos terroristas, insurgencia, ciberoperaciones en todo el espectro, *maskirovka*, ocultación y engaño o propaganda multicanal. Para no motivar un *casus belli*, las actividades estrictamente no-militares deberían realizarse de manera encubierta para dificultar la atribución, razón por las operaciones informativas, la infiltración de operativos o el

[24] BAQUÉS, J. «Hacia una definición del concepto 'Gray Zone'». *Documento de Investigación del IEEE*. 02/17. 2017, pp. 1-30.
[25] Para conocer la progresiva construcción del concepto, véase SÁNCHEZ, F. «El conflicto híbrido, ¿una nueva forma de guerra?», en CALDUCH. El enfoque… *op. cit.*, pp. 11-24 o COLOM, G. «Vigencia y limitaciones de la guerra híbrida». *Revista Científica «General José María Córdova»*, 10 (10). 2012, pp. 77-90.
[26] Posiblemente, si la literatura militar anglosajona prestara una mayor atención a la historia reciente o el presente de Latinoamérica (las FARC en Colombia, los Tupamaros en Uruguay, las favelas en Brasil o los cárteles de la droga en México) o analizara con más detalle todas las actividades chinas en la zona gris, sus conclusiones serían distintas.
[27] MATÍAS, F. «Mercenarios rusos. El ejército de bolsillo de Putin». *Ejércitos*, 8. 2019, pp. 36-55.

empleo de *proxies* para la subversión serían fundamentales para la preparación del campo de batalla extendido[28].

- Por los multiplicadores usados: desde sistemas de posicionamiento, inteligencia de señales, de fuentes abiertas y de redes sociales, drones, comunicaciones avanzadas y toda la gama de operaciones de información utilizando una amplia gama de vectores —guerra electrónica, operaciones psicológicas, engaño, ciberoperaciones e instrumentos de control social, manipulación de la información, chantaje, extorsión o presión en medios y redes sociales— susceptibles de ser utilizados en todo el ciclo del conflicto y de forma escalatoria.
- Por las fuentes de financiación manejadas, desde actividades legales y delictivas con estrecha colaboración con el crimen organizado.

Estas características hacen que la vertiente militar de lo híbrido sea, en apariencia, muy distinta de los conflictos más representativos —aunque no los únicos— de la era moderna y contemporánea. Formalmente, en estos existía una declaración formal de guerra que impedía el surgimiento de «zonas grises» y donde los ejércitos regulares pertenecientes a un estado-nación combatían de manera convencional y simétrica en frentes claramente definidos, respetando los usos y costumbres de la guerra aceptados por los contendientes y utilizando medios tecnológicamente avanzados para la época.

A raíz de la expansión del concepto, el énfasis de lo híbrido ha pasado del elemento militar a toda la gama de actividades que pueden producirse bajo el umbral del conflicto de forma más o menos encubierta para preparar el teatro de operaciones, desestabilizar

[28] En este sentido, es especialmente pertinente referirse a las tesis de Gerasimov que, basándose supuestamente, en las experiencias recientes, expuso que los conflictos del siglo XXI podrán dividirse en seis etapas. (1) Origen encubierto: el conflicto se inicia tiempo antes del arranque de las hostilidades mediante una ambiciosa campaña informativa que emplea todos los instrumentos del poder nacional para influir sobre los gobernantes y la opinión pública a la vez que se identifica y recluta personal clave que pueda servir a los intereses del adversario. (2) Escalada: si las tensiones entre ambos contendientes aumentan, el adversario intenta aislar diplomáticamente y sancionar económicamente al país a la vez que intensifica su propaganda para erosionar su gobierno y alentar el descontento entre la población. (3) Inicio de las actividades de conflicto: el adversario incrementa la presión militar y no-militar para ampliar el descontento entre la oposición y estimular su organización política, debilitar al gobierno y conseguir un estallido de la violencia que permita justificar la intervención exterior. (4) Crisis: el adversario interviene militarmente argumentando razones humanitarias e incrementa los movimientos diplomáticos, sanciones económicas y actividades propagandísticas para justificar la invasión. (5) Resolución: tras la consecución de los objetivos estratégicos, el adversario utiliza todos los instrumentos del poder nacional para reestablecer la paz y la estabilidad en el país objetivo en línea con los intereses propios. (6) Restauración de la paz para salvaguardar los logros del adversario legitimando a los grupos locales afines y estableciendo lazos diplomáticos, comerciales, culturales y económicos con el país, a la vez que mantiene una campaña propagandística, económica y diplomática a nivel exterior para que la comunidad internacional acepte el nuevo *statu quo* creado sobre el terreno. GERASIMOV. Cennost'…*op. cit.*, y para un comentario al respecto, COLOM. La doctrina…*op. cit.*

y desmoralizar el adversario o lograr la situación final deseada sin emplear la fuerza militar de manera cinética[29]. Sin embargo, si finalmente se cruza el umbral del conflicto y se utilizan medidas abiertas o el actor carece de los medios para preparar informativamente el campo de batalla, lo híbrido intentará explotar las limitaciones del estilo occidentalizado de combatir, fundamentado este en la supremacía tecnológico-militar y en el cumplimiento de las leyes y costumbres de la guerra para lograr victorias rápidas, decisivas, contundentes y sin apenas bajas propias, ni daños colaterales. En consecuencia, tal y como ha sucedido desde la antigüedad, ante la imposibilidad de medirse con un ejército más poderoso o la oportunidad de no hacerlo, el adversario usa tácticas asimétricas, se confunde entre la población, identifica como centro de gravedad la ciudadanía adversaria, actúa ajeno a los usos y costumbres de la guerra y aprovecha para sus intereses el derecho internacional e intenta que sus actividades tengan los mayores efectos estratégicos mediante una eficaz explotación informativa de sus actos físicos, lógicos e informativos. En otras palabras, lo híbrido explota las debilidades políticas, sociales, jurídicas, morales, económicas, demográficas o militares de adversarios más eficaces en el terreno convencional.

Mientras muchos posibles oponentes saben aprovechar sus fortalezas y minimizar sus debilidades, las sociedades democráticas occidentales han abrazado los valores posmodernos y posmaterialistas. Además de facilitar enormemente las actividades de influencia por su relativismo y cuestionamiento de la realidad, estos valores impiden ver el mundo como algo complejo y peligroso, donde el poder, el interés y la ambición pueden provocar choques violentos y donde las controversias internacionales pueden resolverse pacíficamente con arreglo al derecho internacional[30]. Es por esta razón que nuestras sociedades son cada vez más reacias a concebir el empleo de la fuerza o la amenaza de recurrir a ella como herramienta de política exterior para defender los intereses o la

[29] Aunque podría también citar a Clausewitz, el lector me permitirá que cite a Sun Tzu porque hoy en día parece que ningún estudio sobre «cosas» híbridas está completo sin referenciar a Valeri Gerasimov ni al pensador chino. Y es que como bien dijo este pensador en el siglo V a.C.: «Si él es superior en fuerzas, evítalo. Si sus fuerzas están unidas, sepáralas. Atácale cuando no esté preparado. Aparece cuando no seas esperado».

[30] Esta realidad nos sugiere la existencia de «dos mundos de la política» con intereses, conductas y dinámicas contradictorios. El estratificado y regulado sistema de estados westfaliano coexiste con otro mundo anárquico y confuso en el que interactúan los actores excluidos del primero: territorios sin estado, movimientos insurgentes, bandas terroristas o grupos criminales. Un sistema donde el recurso a la guerra como medio para resolver las disputas internacionales se reduce entre el mundo desarrollado, se mantiene entre los países en desarrollo y las potencias emergentes y prolifera en las áreas donde el Estado es incapaz de proporcionar los servicios básicos a su población. ROSENAU, J. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press 1990.

soberanía nacional[31]. En este contexto, nuestro poder militar se convierte en irrelevante y nuestra capacidad disuasoria en inverosímil si carecemos de la voluntad de utilizar la fuerza o advertir de forma creíble que cualquier alteración del *statu quo*, por pequeña que sea, podrá motivar una respuesta clara y contundente. Junto con la desafección política, la explotación del juego democrático, la manipulación de las emociones o la explotación de los clivajes políticos, ideológicos o étnicos, esta falta de credibilidad de la disuasión está motivando la escalada de las actividades bajo el umbral del conflicto sin que Occidente pueda plantear ninguna réplica efectiva.

En el marco de las operaciones militares, la situación tampoco es mejor. La variabilidad de la opinión pública doméstica y la presión de la comunidad internacional, el pánico a las bajas propias y el temor a los daños colaterales, el sometimiento a unos usos y costumbres de la guerra restrictivos y anacrónicos, la ansiedad por los costes políticos y los efectos electorales de las operaciones, la exigencia de restringir su alcance, impacto y duración, la renuencia a usar fuerzas terrestres en operaciones o la necesidad de emplear la fuerza de manera limitada y restrictiva son otros elementos que pueden ser explotados por los actores que se enfrentan contra un ejército occidental. La unión de todos estos factores ha contribuido a la construcción y popularización de lo híbrido.

En conclusión, lo híbrido ha experimentado un largo viaje conceptual desde sus orígenes hasta hoy en día. Heredera del concepto «guerra complejo-irregular», esta idea se popularizó tras el choque entre Israel y Hezbolá de 2006 para describir la integración de tácticas, técnicas y procedimientos a convencionales e irregulares, mezcladas con actos terroristas, propaganda y conexiones con el crimen organizado. Actualmente, lo híbrido es un concepto comodín que puede emplearse para explicar actividades encuadradas dentro de la tradicional concepción de guerra política, cualquier acción situada por debajo del umbral del conflicto e incluso para describir de forma interesada toda la gama de operaciones de influencia rusas en el exterior. A pesar de sus múltiples interpretaciones y la ampliación que ha experimentado el concepto, sí parece pueden establecerse continuidades en lo híbrido desde el nivel táctico al estratégico como forma de guerra política o en lo híbrido en todo el espectro del conflicto, desde la paz hasta la guerra abierta, con actividades de distinto perfil, huella o atribución.

[31] COLOM, G. «La revolución militar posindustrial». *Revista de Estudios Sociales*. 50. 2014, pp. 113-126.

Igualmente, gracias a su atractivo y fuerza expresiva, lo híbrido está permitiendo que el público no especializado comprenda la complejidad y multidimensionalidad de los riesgos y amenazas que pueden cernirse sobre sus sociedades. Muchas de ellas son de naturaleza difusa, difíciles de identificar, complejas de atribuir y buscan explotar las debilidades políticas, económicas, sociales o psicológicas del oponente. Sin embargo, la mayoría de estas amenazas ni son nuevas, ni tampoco lo son muchas de las tácticas, técnicas y procedimientos que emplean para lograr sus objetivos. En el siglo XXI lo que sí ha cambiado ha sido el área de exposición, las tecnologías, las debilidades, la capacidad de influencia o los vectores que pueden utilizarse para proyectar el poder, como puede ser el caso del ciberespacio, un nuevo dominio que permite maximizar el impacto informativo con un coste limitado y manteniendo una cierta denegabilidad.

No obstante, la calculada ambigüedad y el estiramiento conceptual que ha experimentado lo híbrido pueden comprometer su utilidad real hasta convertirlo en un concepto utilizado para describir cualquier actividad de influencia, de proyección del poder, de explotación social con vectores físicos, financieros, legales, informativos o psicológicos o la combinación de actividades militares regulares e irregulares. Tampoco debemos olvidar que lo híbrido no es propiedad del Kremlin, que lo híbrido es también consustancial en la cultura estratégica china y que cualquier actor —aliado, neutral o adversario— también puede hacer «cosas» híbridas para proyectar su influencia y mejorar su posición relativa en el mundo actual.

*Guillem Colom Piella**
Profesor en estancia IEEE
Universidad Pablo Olavide, Sevilla

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

25/2019 28 de marzo de 2019

*Bettina Ruiz Vidal**

Conflictos asimétricos y el aporte del periodismo a su resolución

Conflictos asimétricos y el aporte del periodismo a su resolución

Resumen:

El siglo XXI se ha destacado por sus rápidos avances tecnológicos, que han transformado diferentes escenarios como las comunicaciones, los negocios y los ejércitos, pero también la forma de hacer la guerra. Hoy, con guerras asimétricas, ciberguerras y conflictos continuos, es necesario identificar todas las herramientas posibles para su resolución.

Los ejércitos se han modernizado, las armas y sistemas de comunicación militar son cada día más desarrollados, pero el fin del conflicto no solo es posible por medio de la fuerza. Desde el periodismo, una poderosa herramienta de comunicación, también se puede. Esto, gracias a aspectos como el impacto social, la imagen gubernamental y militar que se desprende de la cobertura del conflicto y el gran alcance con que cuentan los medios de comunicación masivos.

Con la ayuda del lenguaje y el enfoque adecuado, es posible transformar el periodismo tradicional en uno igual de moderno a las guerras del siglo XXI. Un periodismo que deje de lado la mala imagen de ser polarizador, de tener inclinaciones políticas o económicas, de ser amarillista y tener un excesivo afán por la primicia, para pasar a enfocarse en la paz, consiguiendo que cada noticia sea, realmente, un material que aporte a la sociedad.

Palabras clave:

Periodismo, guerra asimétrica, conflicto, paz.

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

Asymmetric conflicts and the contribution of journalism to its resolution

Abstract:

The 21st century has stood out for its rapid technological advances that have transformed different scenarios such as communications, business and armies, but also the way to make war. Today with asymmetric wars, cyber wars and continuous conflicts, it is necessary to find all the possible tools for its resolution.

The armies have modernized, weapons and military communication systems are increasingly developed, but the change is not only through force.

Through journalism, a powerful communication tool, it is also possible thanks to aspects such as the social impact, the governmental and military image that emerges from the coverage of the conflict and the great reach of the mass media.

With the help of the right language and approach, it is possible to transform traditional journalism, in an equally modern journalism to wars. A journalism that leaves aside the bad image of being polarizing, of having political or economic leanings, of being sensationalist and having an excessive desire for the scoop, to pass to one focused on peace, with contrast of sources, deepening and research that make of each new a truly contributing material to society.

Keywords:

Journalism, asymmetric war, conflict, peace.

Introducción: repensar la comunicación de los nuevos conflictos

Las nuevas tecnologías, la modernización, la velocidad y omnipresencia que permite internet, son algunos de los factores que han transformado la guerra y los conflictos. Atrás quedaron los grandes ejércitos, los ciudadanos empuñando armas por su patria, los largos ríos de sangre con miles de muertos en derrotas absolutas. Hoy siguen presentes la sangre, los muertos y las armas, pero las reglas de juego son diferentes, en realidad, casi inexistentes.

Los conflictos asimétricos, los más comunes en el siglo XXI, no implican la victoria del más fuerte. Un grupo creado por militantes civiles, que busca que se escuche su punto de vista a pesar de las víctimas, sabe que no puede acabar con un estado midiendo fuerzas, pero sí afectarlo con tácticas alternativas.

Pinedo[1], en su tesis *Caracterización de la guerra asimétrica en el contexto de las relaciones internacionales* para la Universidad Militar de Nueva Granada, comenta que en estos enfrentamientos la estrategia es la que toma relevancia: los ataques sorpresivos, el ir un paso delante del enemigo, es lo fundamental. Esto mismo ha hecho que cada vez sea más importante la inteligencia y, a su vez, más desarrollada y tecnificada. Conocer el terreno, el enemigo y sus próximos pasos es lo que realmente garantiza una victoria.

Estos conflictos de cuarta generación no son como sus predecesores, no ocurren en un lugar puntual. Para actores bélicos como los conocidos Al Qaeda, ISIS (Estado Islámico), Hamas o Hezbolá, el enemigo está en diferentes países. Es cierto que disputan territorio en países puntuales, pero no son sus únicos objetivos. Gran parte de Europa también ha sufrido sus ataques con fines ideológicos, religiosos o culturales.

Cubrir este tipo de conflictos, que se caracterizan por sus ataques terroristas inesperados y que se desarrollan en grandes territorios, es más complejo. Las herramientas tecnológicas también le sirven al periodista, pero no basta con mostrar las imágenes de los atentados, de las víctimas o las zonas en guerra. La cobertura periodística de los conflictos asimétricos tiene que luchar, inicialmente, con el amarillismo y la inmediatez.

[1] PINEDO, Carlos Antonio. «Caracterización de la guerra asimétrica en el contexto de las relaciones internacionales». Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. 2013. Disponible en: http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/9376/1/PinedoHerreraCarlosAntonio2013.pdf.

José Manuel Pérez Tornero define algunas características de este periodismo inmediato y con poco contenido, cada vez más presente en la sociedad actual: «a) la fragmentación de la realidad en escenas sueltas, sin darle importancia a la contextualización de los acontecimientos; b) la desestructuración y fragmentación del argumento, supeditándolo a la lectura rápida, alejando los hechos de su contexto histórico, primando la anécdota y no el análisis estructural; c) la espectacularización, contando más la capacidad de emoción del mensaje informativo que su valor de verdad; d) la dramatización, considerando por encima de todo el impacto que pueda producir el mensaje; e) la recreación de mitos; f) la ingeniería del acontecimiento, a la medida del *show-bussines*, echando mano incluso de la fabulación; g) la obsesión por el presente: no cuentan la trascendencia de los hechos sino su actualidad; h) cuentan la figuratividad: cuentan las apariencias de los fenómenos, sus manifestaciones visibles»[2].

Acceder a la información desde puntos tan remotos dificulta la tarea cuando se trata de conflicto, ese periodismo preventivo que se inspira en predecesores como el periodismo cívico y el periodismo para la paz y que tiene como bandera la prevención de eventos violentos por medio de la información antes, durante y después de los hechos. Cuiñas[3] comenta en *Una guerra inolvidable: el conflicto de Corea y su cobertura mediática* que la información es poder, de ahí la importancia de la cobertura periodística. Él agrega que la información, al tratarse de conflicto, equivale a seguridad, bienestar y, por lo tanto, también a la vida. Prescindir de la información es casi imposible, pero el uso que se le da debe ser responsable.

Precisamente el teniente coronel Francisco Jiménez Moyano, experto en fuentes abiertas y director del Máster Internacional en Inteligencia y Contrainteligencia CISDE, destaca esa facilidad del periodista que con conexión a internet puede informar desde cualquier parte del mundo, donde realmente se encuentre la noticia, facilitando la obtención de información para la elaboración de inteligencia.

Históricamente el periodismo no ha cambiado tampoco el rumbo de la guerra asimétrica, pero sí incide en ella de la misma forma que lo hace con los conflictos internos como el colombiano. El ciudadano sigue tomando esa información como una verdad y se siguen

[2] PÉREZ TORNERO, José Manuel. Citado por ÁLVAREZ POUSA, Luis. La especialización en el tiempo de la Globalización. 2004. Disponible en FERNÁNDEZ DEL MORAL, Javier. *Periodismo Especializado*. Barcelona: Ariel Comunicación, p. 79.
[3] CUIÑAS, María. «Una guerra inolvidable: el conflicto de Corea y su cobertura mediática». Disponible en: http://cud.unizar.es/docum/17-%20comunicacion%20revisada.pdf.

generando reacciones colectivas de odio y miedo, tanto si el medio no cuenta las cosas de forma transparente, como si sataniza al enemigo. El poder polarizador es el mismo.

María Teresa La Porte defiende este punto en su texto *Efectos de los medios en las controversias internacionales*, donde dice que desde el periodismo se puede «contribuir a la prevención de conflictos de diversos modos, principalmente evitando crear tensiones innecesarias o reduciendo el posible alarmismo que ciertas informaciones despiertan»[4].

Conocer las raíces del conflicto sigue siendo el fundamento del buen periodismo, ese que cambia la historia y transforma la visión social. Johannes Botes, citado por Puddephatt[5], comenta que si bien muchos medios centran su atención en el entretenimiento, las funciones de inculcar tolerancia y de aportar a la diversidad de pensamiento también son su responsabilidad.

La idea del periodismo sobre conflicto es encontrar las causas, darle una explicación y entenderlo de tal manera que pueda llevarse esa información a los espectadores para que, antes de tomar partido o formarse una opinión al respecto, conozcan la verdad y el trasfondo del asunto. Ahí la sociedad estará tan bien informada que podrá opinar al respecto con argumentos y no se cultivarán los odios que son el detonante de las guerras de este siglo, sino que podrá trabajar para la construcción de puntos en común y acuerdos para acabar con esa polarización e inconformidad social.

Para Puddephatt[6] la clave está en entender los medios de comunicación y el periodismo como una herramienta para la resolución de conflictos, desde prestarles la atención necesaria, hasta informar de forma correcta, completa y profunda, con criterio e investigación. Pero hay que recordar que la paz es mucho más que la ausencia de conflictos. Puddephatt[7] agrega que es fundamental mostrar a todos los actores involucrados y tratar de dar a entender sus respectivos puntos de vista, para lo que también resalta el tema de la experiencia y el conocimiento a la hora de la cobertura periodística, que debe ser suficiente para entender el conflicto antes de informarlo.

---

[4] LA PORTE, María Teresa. *Efectos de los medios en las controversias internacionales. Periodistas ante conflictos. El papel de los medios de comunicación en situaciones de crisis*. 1999, p. 88.
[5] BOTES, Johannes. Citado por PUDDEPHATT, Andrew. *Voices of war: Conflict and the role of the media. International Media Support*. 2006. Disponible en https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2012/11/ims-voices-of-war-2006.pdf.
[6] PUDDEPHATT, Andrew. *Voices of war: Conflict and the role of the media. International Media Support*. 2006. Disponible en https://www.mediasupport.org/wp-content/uploads/2012/11/ims-voices-of-war-2006.pdf.
[7] Ibíd.

Melone, Terzis y Beleli[8] centran la atención en un tema importante: la neutralidad o la imparcialidad. Los medios de comunicación sin duda tienen un impacto, al menos en la percepción social. Es nuestro deber hacer de este impacto algo positivo, sobre todo en el tema del conflicto, donde es importante ser lo suficientemente profesionales para que, a pesar de nuestros prejuicios individuales, podamos mostrar el panorama completo.

La calidad que se encuentra en la profundidad y diversidad de opiniones es justamente a lo que se debe apuntar, pues para hablar de verdad, que finalmente es cuestión de puntos de vista, es necesario entender en profundidad, debatir, y así, después de un proceso crítico, llegar a acuerdos que logren el fin del conflicto.

Esto es precisamente lo que busca el periodismo para la paz, el periodismo preventivo, tan importante en tiempos de hoy con conflictos tan complejos y profundos. Hemos escuchado sobre el periodismo político, periodismo de guerra, periodismo para asuntos sociales, pero para la paz, en el sentido estricto, poco. Y es que el objetivo de este periodismo es potenciar el diálogo y el debate en un marco de respeto por el otro. Es la transformación de la violencia por vías pacíficas.

Para el teniente primero del Ejército de Colombia y escritor sobre conflicto, Alex Ibáñez, el periodismo con un enfoque hacia la resolución de conflictos es una herramienta vital que no solo da a conocer los hechos, sino que potencia el análisis y ayuda a la sociedad a la comprensión de una problemática tan compleja como la guerra y los conflictos. Los medios para él no deben por ningún motivo dejar de ser la voz que denuncie y que haga esa pregunta incómoda que lleve a la verdad, que al final nos acerca un poco más a la paz.

Es por esto que el periodismo sigue siendo una herramienta que debe potenciarse desde la academia con el rigor y la responsabilidad.

Javier Bernabé, fundador del Instituto de Periodismo Preventivo y Análisis Internacional, y una de las voces con más autoridad para hablar del tema, hace el análisis de un estudio de caso[9] que ayuda a entender el daño que puede ocasionar el periodismo que no se centra en la resolución de conflicto, sino que informa de manera básica y superficial sobre este menester tan delicado.

[8] MELONE, Sandra; TERZIS, Georgios y BELELI, Ozsel. *Utilización de los medios de comunicación para la transformación de conflictos: la experiencia del -Common Ground*. Berghof Handbook for Conflict Transformation. Alemania: 2002. ISSN 1616-2544. Disponible en: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/spanish_melone_handbbook.pdf.

[9] BERNABÉ, Javier. «El periodismo preventivo como técnica pedagógica para evitar la desinformación en crisis y conflictos: los casos de Chihuahua y Ciudad Juárez». Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid 2017. Disponible en https://eprints.ucm.es/42032/1/T38615.pdf.

Para el año 2009 las tensiones diplomáticas entre Ecuador y Colombia eran innegables y los medios de comunicación, aprovechando la coyuntura, titularon de forma dramática la situación en sus portadas:

- Conflicto entre Ecuador y Colombia marca incierto futuro de la Unasur (*El Nuevo Herald*).
- Ecuador establece drásticas medidas de seguridad en frontera con Colombia (*El Tiempo de Ecuador*).
- Secuestro, el principal temor en Carchi (*El Diario Hoy*).
- La falta de control en la frontera norte facilita la trata de niños y jóvenes (*Diario El Comercio*).

Estos ejemplos de titulares alarmantes no son más que un aparte de los encabezados que se leen en la prensa diariamente y, a partir de ahí, es fácil ver el tinte del cuerpo de la noticia. Esta información, y la forma en la que es presentada, distorsiona la visión del consumidor de información que no solo ve en los medios de comunicación un referente, sino que cree aquello publicado como una verdad absoluta.

No necesariamente estos titulares son falsos o la información ahí contenida está manipulada, aunque sucede en algunos espacios, pero sí está parcializada, es polarizadora, no es completa, ni profunda y mucho menos constructora.

Desde el periodismo preventivo que, de acuerdo con Bernabé,[10] busca «dotar a la opinión pública nacional e internacional de elementos informativos que sean útiles para comprender el origen, desarrollo y finalización de las situaciones clave, destacando los esfuerzos para su resolución, haciendo visibles aspectos que permitan la prevención de situaciones con características similares en un momento posterior, a partir de la información realizada antes, durante y después del acontecimiento», es vital mostrar el panorama completo, llevarle al lector la versión de cada uno de los actores del conflicto, un análisis profundo del tema que permita la reconstrucción del tejido social sin aumentar las brechas.

[10] BERNABÉ, Javier. «Periodismo preventivo, una herramienta para las soluciones pacíficas de crisis y conflictos internacionales». I Congreso Iberoamericano de Periodismo Preventivo. San José. Costa Rica: 2004. Disponible en http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Educaci%C3%B3n/Periodismo%20Preventivo,%20J.Bernabe.pdf.

El despliegue noticioso de este tipo de periodismo va más allá de informar sobre el suceso, pues contempla también el antes y el después del mismo, entendiendo la resolución de conflictos como una tarea de varios pasos con múltiples participantes.

El periódico *El Tiempo*, de Colombia, publicó un especial titulado *Reconstrucción*[11], el cual recopila cuatro historias sobre víctimas del conflicto nacional, desde su mirada y lo que han hecho para recomponer su vida y contribuir a la construcción de la paz. El especial combina textos y fotografías de colombianos que son ejemplo de resistencia, una arista diferente a la publicada diariamente sobre muertes, bombas y narcotráfico que engalanan la mayor parte del diario.

Este tipo de iniciativas periodísticas es un ejemplo perfecto del periodismo preventivo y su alcance, es un análisis de la situación de violencia del país y sus víctimas que complementa la mirada tradicional con esta alternativa incluyente que busca un equilibrio de tal manera que el lector, gracias a esto, tenga un abanico de opiniones e historias que enriquecen su criterio sobre el suceso.

Conocer a las víctimas tanto como a los victimarios y a los demás actores involucrados permite realizar una radiografía de las causas del conflicto en el país y de esta manera evitarlo de raíz, desde la igualdad social, la inclusión, las oportunidades y la diversidad.

Inteligencia y medios de comunicación

Además del aporte al debate, a la calidad de la información y la verdad, el periodismo juega un papel importante también en la elaboración de inteligencia, que a su vez es quizá el mayor recurso para la resolución de un conflicto, esto debido a que los productos informativos también cuentan al momento de la elaboración de inteligencia de fuentes abiertas (OSINT, por sus siglas en inglés).

Y es que la inteligencia, sobre todo en una época en la que la información abunda, toma como recurso importante las fuentes abiertas, compuestas por toda la información disponible de forma libre, por lo que las noticias hacen parte del repertorio, respondiendo,

[11] Especiales El Tiempo. Reconstrucción. Disponible en: https://www.eltiempo.com/multimedia/especiales/historias-de-vida-para-la-paz-y-el-perdon-en-colombia/16767334/1/.

como comenta Josep María Felip i Sarda[12], a la importancia de la seguridad internacional, la dificultad de acceder a fuentes en terreno y al afán de los diferentes países para identificar y neutralizar posibles amenazas.

En este aspecto, la opinión se encuentra un poco dividida, en parte por las diferencias existentes entre el periodismo de un país y otro.

Jiménez Moyano[13] asevera que para la elaboración de inteligencia con fuentes abiertas es fundamental verificar inicialmente de qué país viene la información, para identificar las diferentes influencias y censuras que pueda traer consigo, como temas religiosos o políticos. Sin embargo, resalta que el sesgo de este tipo de medios no los desacredita, pues, aunque es difícil conseguir información válida por parte de ellos, entre la propaganda, los juicios de valor y los adjetivos calificativos, se encuentran aquellos datos que sí sirven para la elaboración de inteligencia, al menos se evidencia qué es lo que ellos quieren que se sepa, lo cual siempre es un buen punto de partida.

El mismo Felip i Sarda[14] dice que uno de los principales retos a la hora de usar fuentes abiertas para la elaboración de inteligencia es que debe ser identificada, discriminada, organizada y analizada, sobre todo en el siglo XXI, donde son tantos los medios existentes y tantas las personas que, como independientes, también generan contenidos.

De acuerdo con Moyano[15], la importancia de las fuentes abiertas es patente, argumento que se refuerza al analizar el caso estadounidense, donde existe incluso el Centro de Fuentes Abiertas, con un equipo de hasta 25.000 expertos desplegados en todo el mundo, encargados de consultar diferentes fuentes abiertas, entre las cuales se encuentran los productos noticiosos de medios masivos de comunicación.

Al entender realmente el papel del periodismo en las guerras del siglo XXI, tan complejas, irregulares y sorpresivas, será posible, tanto para medios de comunicación como para organismos de inteligencia y entidades gubernamentales dedicadas a la estrategia,

[12] FELIP, Josep María. (S.f.). «La gestión de fuentes abiertas por los servicios de Inteligencia y los equipos de investigación. El estado de la cuestión». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* (No.48). Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2270934.pdf.
[13] JIMÉNEZ, Francisco. *Comunicación personal*. 2018.
[14] FELIP, Josep María. (S.f.). «La gestión de fuentes abiertas por los servicios de Inteligencia y los equipos de investigación. El estado de la cuestión». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* (No.48). Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2270934.pdf.
[15] JIMÉNEZ, Francisco. *Comunicación personal*. 2018.

apoyar el proceso informativo de este tipo de sucesos, además de motivarlos a preocuparse por el rigor y el profesionalismo al informar sobre tan delicado tema.

Y es que no es lo mismo reproducir información que construirla con bases y conocimientos que se adquieren con el estudio específico, en este caso de la guerra y todas sus aristas como son la seguridad, la defensa, la geopolítica, la geoestrategia, la historia e, incluso, las relaciones internacionales.

La paz, un compromiso del periodismo

Los medios buscan informar a la ciudadanía, pero su efectividad depende de la calidad y la utilización que se les dé; y no hablamos de la utilización respecto al abuso de la información, la manipulación o el uso de estas plataformas para influir de forma particular, sino de velar para que se ejerza ese periodismo serio, respetado y responsable que se enseña en la academia. Es un periodismo orientado a la paz, que además debería enseñarse así, como un tipo de periodismo con su propia caracterización para todo tipo de conflictos.

Alex Iván Arévalo Salinas[16], en su artículo *Periodismo y comunicación para la paz. Indicadores y marco regulatorio*, se encarga de enumerar los cuatro pilares del periodismo para la paz, predecesor del periodismo preventivo, y que se compone de su orientación a la paz, a la sociedad, a la verdad y a la solución, puntos que aplican para conflictos de todo calibre y en todo el mundo.

De hecho, además de la solución de conflictos, la paz es un camino aún más largo por recorrer, pues el fin de una disputa no implica necesariamente una paz. Esta se construye con reconciliación, reconstrucción y una vuelta a las buenas relaciones entre los agentes enfrentados. Arévalo[17] precisamente elabora un cuadro comparativo entre el modelo tradicional de periodismo y el modelo de periodismo de paz, un modelo ideal en la cobertura del conflicto, que no solo lleva a informar, sino que, de a poco, nota a nota, va contribuyendo a la construcción de paz.

[16] ARÉVALO, Alex Iván. «Periodismo y comunicación para la paz. Indicadores y marco regulatorio». *COMMONS: Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*. Vol. 3, (No 1). 2014, pp. 57-87. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4734363.pdf .

[17] Ibíd.

Modelo tradicional de periodismo	Modelo de periodismo de paz
Muro de la objetividad (argumento para no mostrar un posicionamiento claro en algunos temas).	Transparencia de la subjetividad. Posicionamiento claro y comprometido ante las violaciones de los derechos humanos.
Preferencia de la rentabilidad a cualquier precio, incluso legitimando los abusos.	La calidad del contenido es el objetivo central. La búsqueda de rentabilidad no afecta las decisiones editoriales.
Tratamiento informativo superficial y descontextualizado.	Tratamiento informativo contextualizado. Se aporta información que permita comprender los acontecimientos.
Preferencia por noticias de escasa relevancia para el conjunto de las sociedades.	Inclusión de noticias de elevada relevancia para las sociedades. (informaciones relacionadas con los problemas estructurales y la trasgresión de los derechos humanos).
Noticias negativas (catástrofes, violencia, homicidios y tragedias variadas).	Equilibrio entre hechos negativos que tratan los principales problemas de las sociedades y los positivos (avances médicos, relaciones interculturales exitosas, mejoras educativas o avances en acuerdos).
Preferencia por fuentes informativas ligadas al poder y a las élites.	Diversidad en la selección de las fuentes. Inclusión de actores sociales de base como ONG, movimientos sociales y sindicatos.
Escasa participación de la ciudadanía en la selección de los temas y en las decisiones de la redacción.	Creación de mecanismos de participación de la ciudadanía en las decisiones editoriales y promoción de dispositivos de supervisión de la ética periodística (Defensores de la audiencia).

Tabla 1. Basado en: ARÉVALO, Alex Iván. (2014). Periodismo y comunicación para la paz. Indicadores y marco regulatorio[18]

Está entonces en nuestras manos ir más allá, aprovechar las nuevas herramientas, la inmediatez y el alcance global que nos regala la tecnología, no para la publicación de notas de consumo rápido, sino para llevar contenido valioso.

Los medios de comunicación deben empezar a agregar a sus filas, personal capacitado en periodismo de paz, periodismo cívico y preventivo, periodistas orientados a la construcción y no a la mera información.

Con equipos completos es posible crear un contraste de información y un complemento necesario para la interpretación del conflicto y la guerra. Estas publicaciones ideales deben contar entonces con un contraste de fuentes riguroso, un análisis experto en el tema a tratar, un seguimiento que contemple el antes, el durante y el después de la crisis;

[18] ARÉVALO, Alex Iván. «Periodismo y comunicación para la paz. Indicadores y marco regulatorio». *COMMONS: Revista de Comunicación y Ciudadanía Digital*. Vol. 3, (No 1). 2014, pp. 57-87. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4734363.pdf.

todo esto para que los interesados comprendan el panorama y puedan no solo evitar la detonación del conflicto, sino también adelantarse al mismo.

Este mismo objetivo se puede alcanzar de maneras novedosas y creativas, sin caer en un periodismo adulador de un lado o del otro del conflicto. Los especiales multimedia, las fotografías, los videos son herramientas útiles para mostrar el panorama completo de cada una de las partes, dándoles una voz y permitiéndoles explicar sus motivos, para así entender las fallas estructurales y realmente importantes que llevan a la reacción descontrolada y violenta.

Al final, sea el conflicto que sea, la paz que se busca es la misma, la armonía que se espera es la misma. El periodista como ciudadano debe aportar también sus armas, que son las letras, para la construcción de conciencia y reconciliación informando de forma correcta, rigurosa y contrastada para recuperar la confianza de la sociedad y las instituciones, y contribuir así, finalmente, a la paz.

El periodismo preventivo en los medios de hoy

Con el periodismo preventivo sobre la mesa y las crisis socioeconómicas a nivel global como marco histórico, sería de esperar que fuesen muchos los medios dedicados a este tipo de cobertura. Sin embargo, la primicia, el internet, la competencia, han hecho que primen las noticias rápidas.

El periodismo preventivo continúa siendo hoy más teoría que práctica. No obstante, hay quienes sí han llevado el tema al papel.

Amnistía Internacional[19], además de realizar actividades en defensa de los derechos humanos, publica continuamente informes sobre la violación de los mismos. Este ejercicio es un ejemplo perfecto del periodismo preventivo.

Aspectos tan simples como la selección de las palabras es vital para podernos enmarcar en este periodismo enfocado a la paz. Para este análisis se toma como referencia un artículo sobre las mujeres y los niños condenados en Irak por sus presuntos vínculos, incluso indirectos, con el Estado Islámico.

[19] Amnistía Internacional. «Las condenadas de Irak». 2018. Disponible en https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/reportajes/las-condenadas/.

Llamar a tal grupo como Estado Islámico, y no ISIS o Dáesh, es darle una voz, es reconocer a la organización para presentar sus posturas, de forma que el lector las entienda y tome una postura.

Grupo alzado en armas y grupo terrorista son dos denominaciones también determinantes a la hora de hablar sobre ellos. Está claro que han llevado a cabo múltiples ataques alrededor del mundo, sin embargo, omitir el término «terroristas», permite humanizar el conflicto, mostrar que son seres humanos, con inconformidades de fondo. Esto no quiere decir que se avalen sus métodos, solo que para poder entender el conflicto es necesario ver a sus actores como algo más que terroristas.

El informe trae consigo un conjunto de fotografías con el fin de acercar al lector a estas mujeres y sus hijos que para el Gobierno de Irak son parte del conflicto pese a estar vinculadas con el Estado Islámico de forma lejana, en algunas ocasiones porque se vieron obligadas a cocinarles, a darles hospedaje, o porque sus esposos decidieron unirse al grupo sin contar con su opinión o por simplemente tener un vínculo familiar con alguien que en alguna época fue parte de la organización armada.

Bajo estas imágenes se encuentran sus testimonios, en los que relatan el tiempo que llevan detenidas, la falta de comida y atención médica para sus hijos y los malos tratos, incluyendo abusos, que han sufrido durante su detención. Con esta información, sobre todo la relacionada con los menores, es posible prever las afectaciones futuras a su salud y los problemas sociales como amenazas y ataques que podrían recibir. Todo esto, en resumen, solo aumenta el odio, la desigualdad, y la necesidad, que lleva a miles a tomar la decisión de hacer justicia por mano propia, aún con armas y víctimas.

Finalmente, el artículo presenta una serie de recomendaciones con el fin de frenar la situación:

- Acabar con el castigo colectivo de las familias con supuestos vínculos con el Estado Islámico.
- Garantizar que estas mujeres y sus hijos tienen acceso igualitario a la ayuda humanitaria, a la sanidad y a documentos públicos.
- Permitir a estas familias moverse libremente dentro y fuera de los campos, así como que puedan volver a sus hogares sin miedo a la intimidación, a la detención o a sufrir ataques.

- Actuar contra la violencia sexual, la violación y la explotación sexual de estas mujeres, empezando por hacer que todos los responsables rindan cuentas de sus actos e impidiendo que en los campos para personas internamente desplazadas entren hombres armados.

Este tipo de textos son un ejemplo del tipo de periodismo que debería abundar en las primeras páginas de los periódicos. Es este periodismo el que de verdad puede lograr un cambio y que escrito de forma digerible, con apoyos visuales, puede ser igual de llamativo al periodismo instantáneo, incluyendo investigación, contexto y conciencia social.

Conclusión

Los conflictos y las guerras del siglo XXI cuentan con sus características propias. Los enfrentamientos modernos, que se ven mediados por la tecnología, la comunicación y el desarrollo, tienen como objetivo el sorprender y primar las capacidades asimétricas sobre los combates convencionales.

En el contexto actual se necesitan unas capacidades igual de novedosas y modernas para alcanzar su resolución.

No solo los ejércitos tienen que actualizarse constantemente en armamento y estrategia, para estar a la vanguardia y un paso delante de sus posibles amenazas, sino que la sociedad y todos sus actores deben adoptar una actitud que contribuya a esta resolución de conflictos. Así como se exige a militares y políticos construir planes sólidos, dialogar y resolver el conflicto desde diferentes posiciones también es posible hacer parte de la solución.

Pese a todos los problemas que trae consigo el periodismo, este continúa representando una herramienta para llegar a miles. Los medios de comunicación siguen siendo masivos y vistos, se crea o no en su veracidad. Estos, entendidos como herramienta, deben ser tenidos en cuenta y fortificados para ponerlos también al servicio de la resolución de conflictos, más allá del amarillismo o las noticias de última hora.

Con un buen uso, profesionales competentes y más allá de replantearse su importancia, los medios de comunicación y el periodismo pueden aportar de forma significativa a la paz. Para esto es indispensable que en la academia se continúe recalcando la

importancia de la investigación y contrastación de fuentes, además de la responsabilidad con el espectador que toma aquellas noticias, sobre esos sucesos que no tiene la oportunidad de ver con sus propios ojos, como la verdad absoluta.

En un espacio ideal también debería potenciarse el nivel crítico de la audiencia que, si se toma el tiempo de contrastar entre medios, podría decidir con argumentos a quién escuchar y a quién no. Sin embargo, es un tema de educación mucho más complejo. Por esto mismo, como tema de responsabilidad, el medio debe refinar su criterio y rigor, para llevarles la información más cercana a la realidad.

Si se quiere cambiar la percepción y contribuir a la paz, se debe iniciar en la información que reciben los ciudadanos, una información que develе todos los puntos de vista para potenciar el diálogo, el perdón y la reconciliación. Solo así se acaba con los conflictos de raíz.

La cuestión es entender el rol que se juega en la sociedad, no descuidarlo y trabajar para actualizarlo cada día para que, al igual que sucede en los ejércitos del mundo, permanezca a la vanguardia y logre ese objetivo final con el que muchos estudiantes llegaron al primer día de clase periodismo: cambiar la realidad de su ciudad, país, continente o del mundo, con las letras.

*Bettina Ruiz Vidal**
Comunicadora Social y Periodista, Universidad Autónoma de Occidente
Magister en Seguridad, Defensa y Geoestrategia, UNED Madrid

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

2013

Documentos

MARCO

índice

Documentos

MARCO

700 La Estrategia Nacional del Reino de España con la República Popular China vista desde China. Carlos Martín González

736 El cómic, medio de reafirmación de la identidad nacional. Manuel García Ruiz

764 La defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en defensa en el África subsahariana. Luís Manuel Brás Bernardino

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

01/2019 22 de enero de 2019

Carlos Martín González

La Estrategia Nacional del Reino de España con la República Popular China vista desde China

La Estrategia Nacional del Reino de España con la República Popular China vista desde China

Resumen:

La política española con China, vista desde China, no es la de un socio estratégico. De hecho, dista mucho de serlo. Más allá de los maravillosos productos españoles, las palabras de entendimiento mutuo y los buenos deseos, no existe una apuesta decidida de España, y esto en China se sabe. Para no desaprovechar las oportunidades que están frente a nosotros, y que son enormes, es necesario contar con todos los datos disponibles que nos permitan tomar decisiones lo más acertadas que sea posible en beneficio de España y de sus intereses. Al fin y al cabo, este es el fin último de una Estrategia Nacional.

Palabras clave:

China, Estrategia Nacional, Unión Europea, inversión, Latinoamérica.

National Strategy of Spanish Kingdom with the People's Republic of China from the point of view of China

Abstract:

The Spanish policy towards China, from the point of view of China, is not the policy of a strategic partner. In fact, it is far from it. Beyond the wonderful Spanish products, the words of mutual understanding and good wishes, there is not a firm commitment from Spain, and this is known in China. To seize the opportunities that are in front of us, and those are enormous, it is necessary to have all data available that allow us to take better decisions as possible for Spain and its interest. After all, this is the ultimate goal of a National Strategy.

Keywords:

China, National Strategy, European Union, investment, Latin America

Introducción

Las relaciones político-económicas entre la República Popular China (RPCh) y el Reino de España son fuente de discusión recurrente en los últimos años. Más cuando China empieza, desde no hace más de una década, a estar de moda entre los españoles.

Desde el punto de vista de la educación básica, los españoles hemos tenido escaso o nulo contacto con China, lo cual contrasta con la realidad de nuestra historia. Durante siglos hubo relación entre chinos y españoles, fundamentalmente a raíz de la presencia en Filipinas y, en menor medida, en el actual Taiwán o Macao (durante el periodo en el que se encontró bajo el reinado de Felipe II) y ya a finales del siglo XVIII con la factoría que la Real Compañía de Filipinas operaba en Cantón[1] así como las tiendas de la Compañía de los Cinco Gremios Mayores de Madrid o la firma de Ustáriz, San Ginés y C^{a}[2].

El desconocimiento general acerca de esta relación eminentemente comercial, con esporádicos contactos a nivel institucional, ha derivado en un casi total desinterés por parte de la sociedad, que naturalmente afecta en última instancia a la fijación de las prioridades nacionales. En este sentido, en las últimas décadas, los trabajos de distintos historiadores han aportado aún más luz acerca de una relación que duró siglos, que lo fue de manera continua, y que constituye un nexo importante para poder definir nuestro futuro.

El objetivo fundamental del presente artículo es aportar una visión distinta de lo que puede ser la relación entre la RPCh y España poniendo en cuestión la política llevada hasta la fecha en contraste con las políticas de algunos de nuestros vecinos y compañeros en la Unión Europea (UE).

España, hasta el día de hoy y desde la entrada en la UE, ha incidido en supeditar la relación con China a la estrategia comunitaria. Esta supeditación ha obviado lo que cada Estado miembro ha practicado de manera individual, esto es: existiendo una opinión conjunta, el interés individual sigue primando, poniendo así como ejemplos a Alemania, Reino Unido, Italia y Países Bajos.

[1] Cuyo primer factor fue el guipuzcoano de Getaria Manuel Facundo de Agote y Bonechea.

[2] Excelente trabajo realizado por Ander Permanyer Ugartemendia. *Los diarios de Manuel de Agote, factor de la Real Compañía de Filipinas en China* y *Filipinas y el Pacífico. Nuevas miradas, nuevas reflexiones*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla 2016, p. 217.

Los citados países, históricamente, han tenido relación política y comercial con China. De una u otra manera parecen haber entendido mejor qué es China y cómo «colaborar». Disponen sobre el terreno de suficiente Inteligencia que les permite entender mejor qué está sucediendo y creen en China, afirmación basada en los cientos de millones de euros que anualmente llegan a China desde estos países en forma de inversiones[3].

Derivado de lo anterior quiero apuntar a un segundo objetivo, esto es, la progresiva incorporación de una Inteligencia real sobre el terreno o, dicho de otra manera, conseguir un uso efectivo de las herramientas que el Estado dispone en su acción exterior para los intereses del país. Y, me atrevo a decir, la Administración china en todos sus niveles agradecerá este empeño.

La información que aquí se contiene relativa a los miembros de las Cámaras de Comercio de Alemania, Reino Unido, Países Bajos (Benelux) e Italia sirve para demostrar la presencia en la región, el optimismo de la mayoría y la voluntad general por seguir presentes, así como una evidente voluntad nacional que no puede sino formar parte de una estrategia nacional; hecho que es valorado por el Gobierno de Pekín.

El cambio de estrategia nacional necesita que los españoles tomen conciencia sobre lo que es China en el siglo XXI, esto es que se conozcan las oportunidades[4] que serán claves durante las próximas décadas y así poder decidir, con elementos suficientes, cuál queremos que sea nuestra posición.

Tomar conciencia nos permitirá actuar y tomar medidas en una dirección donde tener una mejor posición estratégica en cuanto a las relaciones chinas con Europa y Latinoamérica. Y, sobre todo y ante todo, beneficiarnos como corresponde de las oportunidades para España, lo que incluye a sus empresas y profesionales.

La información contenida en el artículo es de carácter público y accesible para todos con alguna excepción el capítulo titulado *España en la República Popular China* gracias a la información facilitada por SPRI.

[3] Lo que significa en generación de empleo y aportación directa al PIB chino.
[4] Considerando las amenazas como oportunidades de mejora.

¿Qué es China hoy en día?

A pesar de lo que se citaba en algunos periódicos españoles durante la visita del presidente Xi a España[5], la población china en base a las estimaciones de Naciones Unidas es de 1.417.570.130. Esto supone el 18,41 % de la población mundial y el primer país del mundo en cuanto a población.

El PIB chino cerró en 2017 confirmando la tendencia hacia una economía de consumo (62,19 % del mismo)[6]. Es patente que los hogares chinos se suman día a día sin cesar a la clase media y que los consumidores reclaman más y mejores productos. Esto sin duda es una oportunidad para las empresas extranjeras y hay países que lo están aprovechando.

Para las empresas europeas sobre el terrero, se comienza a percibir que las empresas chinas, ya sea en lo concerniente a productos como a servicios, son tanto o más innovadoras que las empresas del viejo continente tanto respecto a sus modelos de negocio como en la manera de aproximarse al mercado[7]. Esta capacidad innovadora supone una amenaza y un aliciente y podría interpretarse como una de las razones por las que más y más empresas extranjeras trasladan sus centros de I+D+I a China[8].

El número de profesionales dedicados a la innovación es cada vez mayor y, cada vez más estudiantes estudian fuera de China, lo que les permite incorporar nuevos conocimientos y técnicas cuando retornan[9].

A esto se añade la exposición de sus empresas a los mercados internacionales: durante 2017 el sector privado chino se estima que dedicó más de 280.000 millones de dólares estadounidenses a I+D+I[10].

---

[5] Diario *El Mundo*. 28 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.elmundo.es/economia/empresas/2018/11/28/5bfdaa55fc6c83384f8b4653.html.

[6] *Trade* (% of GDP). World Bank 2016, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=CN.

[7] *European Business In China*. Business Confidence Survey 2018, pp. 10-11.

[8] *Pharma attracts overseas investment*. 26 de diciembre de 2018, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en https://usa.chinadaily.com.cn/a/201812/26/WS5c22de93a310d91214050e33.html.

[9] *China sees biggest wave of overseas returnees*. Center for China and Globalization, 17 de agosto de 2017, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en http://en.ccg.org.cn/china-sees-biggest-wave-of-overseas-returnees/.

[10] *China's R&D spending up 11.6% in 2017*. 13 de febrero de 2018, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en http://www.chinadaily.com.cn/a/201802/13/WS5a827ffea3106e7dcc13c829.html.

Para el bienio 2017-2018, las 438 empresas chinas que se incluyeron en el *2018 EU Industrial R&D Investment Scoreboard* dedicaron 71.200 millones de euros a I+D+I[11].

Por su parte, desde Pekín también se está haciendo el esfuerzo necesario para equiparar el porcentaje del PIB dedicado a I+D+I, situado en el 2,07 % en 2016, al de naciones como EE. UU. con un 2,79 %, o Alemania con un 2,94 %. Recordemos que España en las mismas fechas situaba su esfuerzo en el 1,19 % del PIB[12].

Origen de la inversión	Cantidad en miles de millones de dólares estadounidenses		
	2016[13]	2017[14]	2018 ene-nov[15]
Total	126,00	131,04	121,26
Hong Kong	87,18	98,92	85,4
Singapur			4,88
Taiwán	3,62	4,73	4,69
Corea del Sur	4,75	3,69	4,43
Reino Unido	2,21	1,50	3,82
Japón	3,11	3,27	3,66
EE. UU.	3,83	3,13	3,17
Alemania	2,71	1.54	2,83
Macao	-	-	1,27
Países Bajos	-	2,17	1,12

[11] *China's investment in R&D ahead of international average*. 2 de enero de 2019, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en https://www.chinadaily.com.cn/a/201901/02/WS5c2c2fc5a310d91214052117.html.

[12] *R&D expenditure in the EU remained stable in 2016 at just over 2% of GDP*. Eurostat News Release. 1 de diciembre de 2017, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8493770/9-01122017-AP-EN.pdf/.

[13] Disponible en http://www.fdi.gov.cn/1800000121_49_4474_0_7.html.

[14] Disponible en http://www.fdi.gov.cn/1800000121_49_4690_0_7.html.

[15] News Release of National Assimilation of FDI From January to November 2018, MOFCOM. 25 de diciembre de 2018, visto el 3 de enero de 2019. Disponible en http://www.fdi.gov.cn/1800000121_49_4855_0_7.html.

Junto con lo anterior, es importante prestar atención a la inversión extranjera recibida, que se situó de enero a noviembre de 2018 en 121.260 millones de dólares estadounidenses con un total de 54.703 proyectos de empresas extranjeras aprobados.

Evidentemente, la inversión recibida desde Hong Kong debería desglosarse para saber el origen último de los fondos. Pero, como se puede observar, los principales actores occidentales participan activamente de la inversión en sectores productivos en China.

La política sobre el terreno de los Estados miembros de la UE

La política europea en China discurre entre el discurso oficial recibido dentro de Europa y lo que finalmente cada Estado miembro y sus empresas hacen en dicho país, lo cual evidencia la confianza que cada país de manera individual tiene en China y el nivel real del interés en ser socios estratégicos.

Los mensajes lanzados desde Europa a los europeos difieren de lo percibido desde aquí en tanto en cuanto desde China se ven las «dos caras de la moneda». Por un lado recibimos constantemente las advertencias sobre las inversiones chinas en Europa, pero también estamos al corriente del trabajo que la Administración comunitaria realiza para facilitar el acceso de las inversiones europeas en China. Lo cual muestra una realidad desconocida, al menos en España.

Tomando como base el *European Business In China. Business Confidence Survey 2018* de la Cámara de Comercio de la Unión Europea, la percepción de las empresas europeas es que muchas de ellas siguen siendo líderes en todo aquello relacionado con productos y servicios de alta calidad. Incluso se da el caso de que durante 2017, las empresas europeas encuestadas han obtenido sus mejores resultados antes de intereses e impuestos desde 2005[16].

Para muchos de ellos, China sigue siendo un importante destino para sus inversiones, si bien esta importancia se ha visto reducida del 20 % en 2017 al 17 % en 2018. Y el 55 % de los mismos confirman que seguirán buscando incrementar su presencia en el mercado.

[16] *European Business In China*. Business Confidence Survey 2018, pp. 13 y 15.

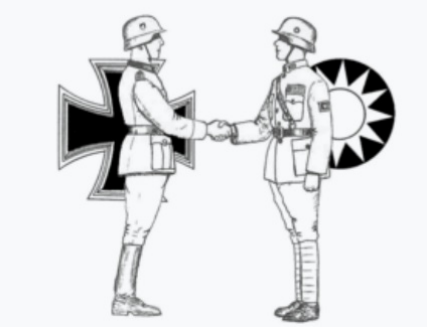
Otros importantes resultados de la encuesta se podrían resumir en:

- ✓ La protección de los Derechos de Propiedad Intelectual mejora gradualmente, pero todavía queda mucho trabajo.
- ✓ El entorno del I+D+I en China es cada vez más atractivo.
- ✓ El 44 % de los encuestados, sin incluir aquellos que no es aplicable, tienen un centro de I+D+I en China.
- ✓ La regulación en materia medioambiental es cada vez mayor, si bien parece existir diferente trato con las empresas públicas.
- ✓ La percepción del 53 % de los encuestados es que habrá mayores dificultades en el mercado en los próximos años derivadas sobre todo del marco regulatorio.
- ✓ El 51 % de los encuestados observan diferencias de trato de la Administración con respecto a sus homólogos chinos.
- ✓ Destacan especialmente los sectores farmacéutico y de equipamientos médicos donde, respectivamente, el 75 % y el 67 % de los encuestados, consideran que existe trato desigual para empresas extranjeras y una perspectiva pesimista en cuanto a la rentabilidad, a pesar del elevado rendimiento financiero y el optimismo sobre el crecimiento.
- ✓ El 62 % de los encuestados observan mejor trato en la UE a sus homólogos chinos que el que reciben en China.
- ✓ Esta diferencia de trato es percibida fundamentalmente en lo relativo a las gestiones con la Administración y el acceso al mercado.
- ✓ Un 64 % considera que las restricciones en Internet afectan negativamente a sus negocios.

De los países europeos con mejor imagen en China se distinguen por la percepción de calidad y fiabilidad Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Y donde España tiene más una posición de país exótico que de socio potencial.

Alemania

De todos los países occidentales es el que más y mejores relaciones tiene con la RPCh en todos los aspectos.



Propaganda china de la década de 1930 celebrando la cooperación militar con la República de Weimar.

La industria alemana ha estado presente en China desde principios del siglo XX y «políticamente» ha resultado muy activa su ayuda en tiempos de la República y en la formación de la identidad nacional, gracias a su transferencia de conocimiento militar. Y quizás haya sido objeto de mención en la última reunión de la ministra de Defensa alemana, Ursula Von Der Leyen, con el vicepresidente de la Comisión Central Militar, el general Xu Qiliang, en Pekín el pasado 22 de octubre de 2018[17].

Las relaciones diplomáticas entre la RPCh y la entonces República Federal de Alemania (RFA) comenzaron en 1972 teniendo un momento álgido durante la visita del presidente Xi a Alemania en marzo de 2014 cuando ambos gobiernos formalizaron un amplio acuerdo de colaboración.

Con este acuerdo, las relaciones entre diferentes estructuras del Gobierno federal y el Gobierno de Pekín quedaban totalmente abiertas incluyendo 70 mecanismos de diálogo y cooperación en distintos niveles.

Alemania, con el tiempo, se ha convertido en el mayor socio comercial y exportador de tecnología de China en Europa, y China es el segundo socio comercial fuera de la UE después de los EE. UU.

[17] *Sino-German military ties, joint work to be bolstered*. Chinadaily. 23 de octubre de 2018, visto el 2 de enero de 2019. Disponible en http://www.chinadaily.com.cn/a/201810/23/WS5bce5c5ea310eff303283e20.html.

Grandes cifras e hitos recientes:

CIFRAS[18]
Hasta 2017 Alemania había invertido en China 29 720 millones de dólares estadounidenses en 9.781 proyectos.
Las industrias del automóvil, química, equipamiento de generación de energía, transportes, acero y comunicaciones son las principales áreas de inversión.
Las compañías alemanas emplean más de 1 millón de personas en China.
El comercio bilateral entre ambos países durante 2017 llego a los 230.000 millones de dólares estadounidenses.
Hasta 2017, China había firmado con Alemania un total de 78.940 millones de dólares estadounidenses en 23.714 acuerdos de transferencia tecnológica
HITOS
En marzo de 2014, se firmó el MoU para establecer un mecanismo de liquidación de RMB en Frankfurt.
En octubre de 2014, se firmó un acuerdo de innovación que profundiza en la cooperación mutua en los campos de la industria, urbanismo, agricultura, etc. *Program of Action for China-Germany Cooperation* en 2014.
En octubre de 2015, ambas partes declararon necesario conectar el *Made In China 2025* con el plan alemán denominado *Industry 4.0* de cara a promocionar el emprendimiento y la innovación.
En junio de 2016, ambos gobiernos acordaron promover la cooperación de cara a terceros mercados en la alta velocidad ferroviaria, construcción de infraestructuras, energía, agricultura y otros campos bajo la iniciativa *One Belt & One Road*.

[18] Disponible en http://www.myzaker.com/article/5b062b3c77ac64493b4345d4.
Disponible en http://english.gov.cn/policies/infographics/2017/05/30/content_281475671517874.htm.

Los parques industriales chino-alemanes son una muestra de esta colaboración conducente a facilitar el desarrollo tecnológico. Sin tener en cuenta el área de Taicang donde operan más de 300 fábricas y talleres alemanes, los siguientes tres parques prometen grandes resultados para la conexión de la *Industrial 4.0* alemana y la *Made in China 2025* china: Sino-German (Shenyang) Intelligent Equipment Manufacturing Park; Kunshan German Industrial Park; Sino-German Small and Medium Enterprises Cooperation Park en la provincia de Sichuan.

El 26 de noviembre de 2018 una encuesta publicada por el *Pew Research Center* mostraba que el 67 % de los ciudadanos alemanes apuestan por una mayor cooperación de su país con China, mientras que descendía al 41 % si esta colaboración se refería a los EE. UU.[19].

Si a las percepciones empresariales y personales les sumamos la realidad de las constantes inversiones de las empresas alemanas, fundamentalmente en la zona del delta del río Yangtzé, e incluso la última gran noticia tras la autorización del regulador chino del sector asegurador (CBIRC) a Allianz para que se constituya como empresa holding con capital 100 % extranjero[20], parece evidente que Alemania está ejecutando una estrategia nacional bien definida y bien ejecutada que le sitúa en un lugar ideal beneficiando, en definitiva, a sus ciudadanos.

La Cámara de Comercio Alemana en China cuenta con cerca de 2.400 miembros que representan aproximadamente la mitad de las empresas alemanas que operan en China. En su encuesta anual para el periodo 2018/2019 los resultados fueron:

[19] «Americans and Germans are worlds apart in views of their countries' relationship». 26 de noviembre de 2018, visto el 11 de enero de 2019. Disponible en http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/26/americans-and-germans-are-worlds-apart-in-views-of-their-countries-relationship/.

[20] *China Daily.* «Opening up insurance sector». 27 de noviembre de 2018, visto el 28 de diciembre de 2018. Disponible en http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2018-11/27/content_37318412.htm.

RESUMEN CLIMA EMPRESARIAL
El 65,9 % de las empresas planean realizar más inversiones dentro de los dos próximos años.
Las que no tienen planes o no están seguras responden principalmente a los incrementos en los costes laborales y derivados de expectativas de menores crecimientos.
En general, relativamente pocas empresas alemanas en China dependen de las exportaciones. La mayoría produce para el mercado local chino y muy pocas exportan considerablemente a EE. UU.
Siguen existiendo desafíos a pesar de las enormes oportunidades del mercado: exceso de burocracia, condiciones regulatorias inciertas y creciente competencia.
Las restricciones en Internet y la velocidad de la red siguen estando presentes.
La mayoría de las empresas alemanas en China no tienen relación con socios chinos dentro de la *One Belt & One Road*.
El 51,4 % piensa que el Gobierno chino está comprometido con una mayor apertura del mercado a los inversores extranjeros.
Ante la nueva revisión del catálogo de actividades prohibidas en 2018, el 17,8 % esperan tener más oportunidades de negocios, mientras que el 37,8 % no están seguros.
Solo el 1,1 % de las empresas encuestadas planean retirarse del mercado en los próximos dos años.

Italia

Siendo la relación comercial de ambos países posiblemente menos relevante, históricamente y en términos brutos, que la que ha tenido España hasta la desaparición de la Nao de China, no descubro nada afirmando que existe un antes y un después en la memoria colectiva europea ligado a los viajes de Marco Polo.

Italia, en la actualidad, tiene una fuerte cooperación con China con una importante base de nacionales colaborando con las instituciones públicas y privadas locales.

Centrándome en los datos extraídos de la encuesta anual de la Cámara de Comercio de Italia en China de 2018, sus miembros muestran un conocimiento del terreno que les sitúa en una posición muy preferente[21]. El 45,9 % llevan operando en China entre 10 y 20 años.

Casi el 60 % de los encuestados son optimistas respecto al futuro económico en China y consideran efectos positivos derivados del BRI en un 40 %. Cabe destacar que los ingresos del 30 % de las empresas manufactureras radicadas en China que han respondido a la encuesta, se han visto incrementados en más de un 20 % entre 2016 y 2017.

Del total de empresas que han respondido, el 62 % prestan servicios o producen solo para el mercado chino y el 66,7 % de las empresas manufactureras consideran muy positivo el impacto del programa *Made in China 2025* (中国制造2025) del primer ministro Li Keqiang. Solo el 11 % se han sentido discriminadas por ser extranjeras.

El sentimiento discriminatorio en cuanto a las oportunidades e incentivos relacionados al BRI se ha situado en el 17 %.

La relación política, comercial e industrial de Italia con la RPCh merece un estudio aparte de donde se pueden extraer conclusiones de gran utilidad.

[21] La Cámara cuenta con 480 miembros de los que 265 han respondido a la encuesta. De estos el 51,4 % pertenecen al sector de las manufacturas y el 32,7 % al sector servicios y el 45,90 % llevan operando en China entre 10 y 20 años. El 51,1 % son WFOE italianas y solo el 8,6 % Joint Ventures sino-italianas.

Países Bajos

La presencia holandesa en las aguas del mar de China también viene de lejos. A diferencia de los españoles, la Compañía de las Indias Orientales de los Países Bajos (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) constituida en 1602 sí buscó entrar en conflicto armado con China (dinastía Ming) durante las década de los años veinte y treinta del siglo XVII y en 1662[22/23].

Las relaciones políticas con la RPCh se establecieron definitivamente a partir de 1984, una vez que los neerlandeses aceptaron no vender armamento a Taiwán.

Las últimas noticias sobre las relaciones entre ambas naciones nos llegaron el pasado octubre de 2018 durante la visita de Li Keqiang a la Haya y donde quedó patente la buena sintonía, resaltando la voluntad china por crear un mejor entorno para la innovación y nuevas medidas para la protección de los derechos de propiedad intelectual[24].

PRINCIPALES DATOS
Los Países Bajos son el segundo socio comercial de China dentro de la UE.
China es el segundo socio comercial para los Países Bajos excluyendo los miembros de la UE.
900 empresas neerlandesas operan dentro de China[25].
650 empresas chinas operan dentro de los Países Bajos.

Quiero destacar las palabras del comisario para la agencia de inversores extranjeros en los Países Bajos (NFIA), Jeroen Nijland: «All current Chinese investors have their specific reasons to choose to invest in the Netherlands. Yet a common denominator is that they

[22] Básicamente el objetivo era obligar a China a acceder a sus demandas comerciales entre lo que se incluía expulsar a los portugueses de Macao o permitirles el uso del puerto de Fujian. Pero los holandeses terminaron siendo derrotados hasta ser expulsados de la actual Taiwán por Zheng Chenggong (Koxinga) el cual murió el mismo año para suerte de la presencia española en Filipinas

[23] Tonio Andrade considera muy factible que Zheng Chenggong, de no haber muerto, habría derrotado a los españoles en Filipinas. Disponible en http://www.gutenberg-e.org/andrade/conclusion.html.

ABELLA, Domingo. «Koxinga Nearly Ended Spanish Rule in the Philippines in 1662». *Philippine Historical Review* 2, no. 1. 1969, pp. 295–334.

[24] *Chinese, Dutch businesses upbeat on ties*. The State Council The People's Republic of China. 17 de octubre de 2018, visto el 8 de enero de 2019. Disponible en http://english.gov.cn/news/international_exchanges/2018/10/17/content_281476349859332.htm.

[25] Shanghai 463, Guangdong 161, Beijing 113, Jiangsu 110.

enjoy the benefits of a truly welcoming 'eco-system', in which their European strategy takes firm roots, and their business grows fortuitously».

Esto parece una clara invitación a recibir nuevas inversiones chinas, no siendo impedimento para que las inversiones neerlandesas en China se encuentren dentro de las diez primeras a nivel mundial y de manera continuada para 2017 y 2018[26/27/28/29].

Pocos meses antes de la visita de Li Keqiang, en junio de 2018, durante la presentación de la última encuesta a empresas del Benelux realizada por BenCham y presentada en la embajada del Reino de los Países Bajos en Pekín, el jefe adjunto de la embajada aseguró: «It is great to see that Benelux businesses are performing very well and are expecting to profit even further from the current business climate. Many are actually performing the local market»[30].

Del mismo modo que el caso italiano, el modelo de cooperación neerlandés con China es un ejemplo de lo que una potencia regional puede llegar a desarrollar con el fin de generar una estructura de beneficio mutuo y sostenible en el tiempo.

[26] *News Release of National Assimilation of FDI From January to November 2018*. MOFCOM. 25 de diciembre de 2018, visto el 3 de enero de 2019. Disponible en http://www.fdi.gov.cn/1800000121_49_4855_0_7.html.

[27] Es también durante la visita de Li Keqiang cuando se comunicó públicamente la intención de la compañía neerlandesa Lithium Werks BV, fundada por el empresario Kees Koolen, de construir una planta de baterías de almacenamiento. El acuerdo firmado por 1.850 millones de dólares sitúa la planta en el delta del río Yangtzé ocupando unas 60 hectáreas y contará con inversores chinos y financiación bancaria de la región. El capital invertido en el proyecto por Kees Kolen no superará el 35 % del coste del mismo. *Dutch batery Company to build 1.6 billion euro plant in China*. 16 de octubre de 2018, visto el 5 de enero de 2019. Disponible en https://www.cnbc.com/2018/10/16/reuters-america-dutch-battery-company-to-build-1-point-6-billion-euro-plant-in-china.html.

[28] De acuerdo con las fuentes, durante la visita se firmaron acuerdos por importe de 8.000 millones de euros. *Dutch firm agrees 1.6 bn euro battery plant in China during premier's visit*. 17 de octubre de 2018, visto el 5 de enero de 2019. Disponible en https://www.dutchnews.nl/news/2018/10/dutch-firm-agrees-e1-6bn-battery-plant-in-china-during-premiers-visit/.

[29] No es difícil encontrar proyectos de colaboración conjunta tan variados como pueda ser el centro para el Sino-Dutch Dairy Development Center que nos dan una idea del nivel de interacción de ambas naciones. Disponible en https://www.wur.nl/en/Research-Results/kennisonline/Sino-Dutch-Dairy-Development-Center.htm.

[30] *Dutch entrepeneurs increasingly optimistic about Chinese business climate*. 15 de junio de 2018, visto el 4 de enero de 2019. Disponible en https://www.netherlandsandyou.nl/latest-news/news/2018/06/14/dutch-entrepreneurs-increasingly-optimistic-about-chinese-business-climate.

RESUMEN CLIMA EMPRESARIAL
El 66 % son optimistas sobre la evolución del mercado.
El 76 % considera que la calidad de sus productos y servicios les confiere competitividad en China.
En el caso de las empresas de IT, telecomunicaciones y cuidado de la salud, indicaron la notable importancia de la habilidad de sus equipos directivos como una ventaja competitiva.
Para el 62 % la principal motivación de estar en China proviene del potencial crecimiento del mercado seguido del tamaño del mercado chino y de la demanda de los clientes chinos por que se opere desde China.
El 65 % alcanzaron un margen de beneficio superior al 5 % durante 2017.
El 69 % experimentaron un crecimiento en sus ventas superior al 5 % en 2017.
El 50 % de las compañías de IT y servicios de consumo vieron incrementados sus ingresos por encima del 20 %.
El 80 % de las grandes compañías respondieron que su actividad en China contribuyó de manera notable a la rentabilidad global.
Lo más positivo para la mayoría es la posibilidad de economías de escala y lo más negativo el alza de los costes laborales.
La dificultad para encontrar y retener profesionales parece ser un hecho reconocido por el 70 %.
El 57 % consideran que los procedimientos de importación y exportación, así como las tarifas, son restrictivas para sus negocios.

Reino Unido

La imagen del Reino Unido en China se enraíza en el conflicto histórico del siglo XIX, que desembocó en el fin del Imperio —modelo obsoleto que quedó en evidencia ante la nación dominante de la época—. Al igual que puede suceder con japoneses y estadounidenses, en China la percepción es de amor-odio, ya que a pesar de haber sido humillados por estos, existe un elevado reconocimiento de todo lo proveniente del Reino Unido.

Desde diciembre de 2018, y posiblemente influenciado por su situación respecto al *brexit*, los miembros del *Department for International Trade* (DIT) se encuentran negociando con sus homólogos del *Ministry of Commerce of the People's Republic of China* (MOFCOM) la renovación del acuerdo de comercio entre ambos países.

La Cámara de Comercio Británica en China, en su encuesta anual de 2018 a sus miembros, destaca que el 65 % son optimistas sobre el futuro del mercado aunque el 31 % considera que hacer negocios en China, de una parte a ahora, se ha tornado más complicado.

Sin lugar a dudas, la percepción de las autoridades y las empresas británicas en el país apunta a una negociación *vis-à-vis* que favorezca el desarrollo de sus inversiones. Hay que destacar que la Cámara representa a 212 empresas y organizaciones profesionales que totalizadas suponen 3.800 millones de dólares estadounidenses en ingresos anuales generados en China.

El sector servicios en la economía británica suponía en 2016 un 79,6 % y esa situación se traduce a su actividad en China, donde son el 69,1 % de los encuestados. El segundo grupo con mayor peso es el de las ventas y exportaciones, con un 25,6 %, y la fabricación quedaría relegada a un cuarto puesto con un 15,4 %.

Otros datos de interés son la antigüedad de las empresas británicas en China, evidente en cuanto a su profunda e histórica relación, donde el 54 % de ellas llevan más de 11 años relacionadas con China; y la tipología de empresa, donde el 41,4 % son grandes multinacionales y el 25 %, pequeñas empresas con ganancias inferiores a los 2,5 millones de dólares estadounidenses.

El optimismo descrito anteriormente respecto a la evolución del mercado se encuentra en parte sustentado en el crecimiento del mercado chino y, en parte, en las referencias

a futuras privatizaciones e internacionalización de los mercados desde altas instancias del Gobierno.

Este optimismo destaca en los servicios educativos, donde la percepción es que cada vez es más fácil relacionarse y establecer acuerdos de asociación con compañías locales, facilitando el negocio y permitiendo prestar servicios de alta calidad.

El Reino Unido es un ejemplo de país con visos de estar completamente fuera de la esfera de la Unión Europea, y así actúa, y mantiene excelentes relaciones políticas y comerciales con la RPCh. Su presencia en Hong Kong le ha permitido mantener un excelente conocimiento de la región y personal altamente cualificado en número suficiente.

España y la memoria individual: de la década de los 80 al «Bienvenido Míster Marshall 2.0»

El recuerdo de muchos españoles relacionado con los primeros contactos con ciudadanos chinos nos lleva a la década de los ochenta y la aparición en algunas grandes ciudades de España de restaurantes con exóticos nombres sin mucho sentido aparente para las lenguas de uso común en el Reino. Ya en los noventa, se produjo la aparición de las pequeñas tiendas de «todo a cien» que ocupaban pequeños espacios en zonas bien localizadas de las ciudades y satisfacían pequeñas necesidades.

El recuerdo reciente, ya a partir del año 2000, es la aparición de grandes centros de venta de productos de conveniencia y «ciudades chinas» donde era difícil distinguir si estabas en España o en China, como lo fue Cobo Calleja.

Unido a esto comenzaron las visitas institucionales de oficiales y empresarios chinos a España y se empezó a hablar del interés de grupos inversores por realizar grandes adquisiciones que «inundarían» de capital regiones enteras «haciendo ricos» a todos aquellos que les tocase en suerte. Una mezcla entre «El Dorado» y el «Plan Marshall».

La gestión del interés de estos grupos inversores chinos por parte de los políticos regionales y nacionales del Reino de España nos ha recordado a muchos ciudadanos de a pie a un calco actualizado de la obra maestra del cine español *Bienvenido Míster Marshall.*

No a pocos nos han surgido las siguientes preguntas sobre el tipo de negociaciones llevadas a cabo por nuestros políticos: «¿saben con quién negocian?»; «¿saben si realmente su interlocutor es el interesado final?»; «¿saben cuál es el interés último de la inversión por parte del inversor?»; «¿saben si es un interés individual o responde a un interés nacional?»; si se trata de una inversión estratégica en España, el interés local o regional, «¿saben si está en línea con el interés nacional?»; «¿saben cuál es el interés nacional del inversor final?»; «¿pueden saber si interés individual justifica el interés nacional?»; «¿pueden saber si, al menos, es equilibrado el beneficio de las partes?».

Y es en el interés nacional donde profundizaré para proponer un nuevo punto de vista. Punto de vista que no es nuevo para otras muchas naciones, pero que parece obviarse en nuestro caso y que comienza en nuestra historia común.

La historia de España en el Pacífico y la relación con China

«Los chinos son los más industriosos, hábiles, sagaces, y políticos de toda Asia, son cortesanos, y obsequiosos, y cuando necesitan, aduladores: no se empeñan, ni se detienen en etiquetas o ceremonias, miran en sus negocios al fin, y ponen los medios conducentes a su logro, sin escrupulizar mucho en las circunstancias de los medios. Si en sus intentos experimentan alguna dificultad, la vencen con eficacia; si les hacen un 'desayre', aunque lo sientan, se ríen, y pasan adelante; si les hacen alguna injuria, no se empeñan en la satisfacción, sino que disimulan como si no la conociesen y van continuando con el negocio hasta llevarlo al cabo; y conseguido su intento, se dan por satisfechos, y se ríen de todo; de suerte que se pueden llamar los italianos de Asia. Regalan a todos aquellos que les pueden hacer bien, o mal, a los que quieren, y a los que temen, y a todo género de superiores, y de este modo negocian con todos, y aunque no se entienda su lengua se explican con las manos elegantemente. A los que mandan en los pueblos les dan un regalito, con lo que tienen licencia general para su comercio; a los indios regalan lo que vale un real, y les sacan lo que vale un peso. Son eminentes mercaderes y marchantes, tiran a ganar mucho, pero si no les sale bien el lance, porque encuentran con quien los entiende, se contentan con cualquiera ganancia, aunque sea corta, pues juzgan que la mayor ganancia está en el 'prompto' despacho de los géneros: no tienen mucho escrúpulo, aun los 'christianos', de engañar, pues dicen, que si no tiene ojos el que compra, creyendo que el engaño mas es culpa del que se 'dexa' engañar, que del que engaña; y así juzgo, que se 'dixo' por ironía, que lo engañaron

como a un chino. Y están ellos tan lejos de creer que nadie los engaña, que suelen decir, que el Sangley tiene dos ojos, el español uno y los indios ninguno: para entender que engañan a los españoles y indios, aunque al doble a los indios, que a los españoles».Texto extraído del libro escrito por Pedro Murillo Velarde en el año 1752 en base a su experiencia con los chinos (sangleyeses[31]) en Filipinas y recogido por Carlos Villoria Prieto en su trabajo *El almeriense Pedro Murillo Velarde y su visión de los otros: indígenas filipinos y los chinos*[32].

Quiero enmarcar la mención a Pedro Murillo en su documentada relación con chinos mercaderes en Filipinas (shangleyeses) y delimitarla dentro de su evidente poco aprecio por estos. La intención es provocar e intentar poner la atención en los españoles y no en los chinos. Las relaciones políticas y comerciales de los chinos con otras naciones europeas no parecen haber sido las mismas que con los españoles, y no parecen seguir siéndolo en la actualidad, por lo que quiero poner el acento en el término «un ojo» y concederle el benévolo sentido de «ausencia de suficiente atención a las relaciones con los chinos».

Como todos conocemos, la búsqueda de una ruta comercial alternativa a la que existía por tierra atravesando Asia o a la ruta marítima que operaban los portugueses que llegaba a conectar con las riquezas de las Indias Orientales condujo a financiar la expedición de Colón. Aunque en esta búsqueda se toparon con un continente no conocido hasta entonces.

Por ello, no es hasta 1521 que Magallanes llega a la actual Filipinas cuando realmente el objetivo está casi por cumplirse. Si bien quedarían unas décadas hasta la fundación de Manila en 1571, momento en el que se dispone de una base de operaciones estable y de envergadura.

[31] Pedro Murillo Velarde 1752, *Geografía Histórica*, Tomo VII. pp. 146-147. Las dos interpretaciones de la etimología china más comunes de la forma «sangley», aplicada a los miembros de la comunidad china de Manila son «changlai» los que vienes con frecuencia y «shanglai» los que vienen a comerciar. Términos recogidos en las páginas 244 y 263 de la obra de Manel Ollé, *La empresa de China. De la Armada Invencible al Galeón de Manila*. Editorial Acantilado 2002.

32 Quiero agradecer a Salvador Bernabéu Albert, Carmen Mena García y Emilio José Luque Azcona por la coordinación y edición de la obra *Filipinas y el Pacífico. Nuevas miradas, nuevas reflexiones*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla 2016, y a los historiadores e investigadores que participaron en ella aportando datos concretos y muy valiosos sobre esta relación. También a Manel Ollé y su obra *La empresa de China* y a Peter Gordon y Juan José Morales por *The Silver Way*.

La relación española con ciudadanos chinos fue una constante en este lado del planeta durante siglos. Tanto fue así que las tripulaciones chinas incluso estaban autorizadas a comerciar en los barcos del rey de España durante el reinado de Felipe II[33].

La población china residente superó en muchas ocasiones a la población española en Manila e incluso se desplazó a México siguiendo la ruta comercial del Galeón de Manila o la Nao de China.

Esta presencia y participación en el comercio generó beneficios, fundamentalmente para los comerciantes chinos, y fricciones que tuvieron sus puntos álgidos en las matanzas de cientos de ellos acaecidas en Manila[34].

Los enfrentamientos con los holandeses por el control comercial en esta región fueron constantes e incluso, por cerca de 20 años, se compartió el control de la actual Taiwán que igualmente benefició el tráfico comercial con la China continental.

Por lo que se refiere a las relaciones políticas, se encuentra documentado el interés del rey Felipe II por tener buenas relaciones con el emperador hasta el punto de plantear enviar una delegación con suficientes presentes de enorme valor con la intención también de evitar el desprecio que el rey de Portugal tuvo que soportar años antes.

Esta buena relación tenía una doble voluntad: comercial y de conversión al cristianismo[35].

Al fin y al cabo, el Imperio chino ha sido a lo largo de la historia el más poderoso hasta hace relativamente poco y este hecho no pasó inadvertido para el rey Felipe II.

El conocimiento del Imperio chino por parte de los españoles de la época era muy vago y limitado a sus contactos costeros y escasas incursiones en el interior realizadas fundamentalmente por religiosos —y siempre contando con permanente vigilancia de los oficiales chinos—. Aunque, gracias a los textos de la época, en general se podría afirmar

[33] Alicia Castellanos Escudier lo documenta muy bien en su trabajo «Expediciones españolas a Borneo en el siglo XVI» incluido en el libro *Filipinas y el Pacífico. Nuevas miradas, nuevas reflexiones*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla 2016.

[34] Pedro Damián Cano Borrego en su trabajo «Sangleyeses: los residentes chinos en las islas filipinas españolas» publicado en la *Revista de la Inquisición. Intolerancia y Derechos Humanos*, Volumen 20, pp. 213-242.

[35] La conversión al cristianismo sin el uso de la fuerza es esgrimida por algunos historiadores como la razón por la que se descartó el plan de conquista de China. Si bien cabría añadir el resultado de la invasión de Inglaterra y el desconocimiento casi total del Imperio chino.

que existía respeto por una civilización milenaria y por sus gentes —aun careciendo del espíritu belicoso del que alardeaban los europeos[36]—.

El tráfico comercial transoceánico que supuso el Galeón de Manila provocó durante los siglos que estuvo en funcionamiento un enriquecimiento que benefició a la población de Manila y Nueva España principalmente. Este tráfico comercial fue financiado gracias a las explotaciones mineras de plata del Potosí.

La plata era el único bien valorado por los mercaderes chinos, ya que en China se disponía de todo lo que se necesitaba y poco de lo que se producía en Europa era valorado en China. Esta entrada de plata finalmente parece que produjo una fuerte devaluación que tuvo sus repercusiones a nivel mundial[37/38].

Es ya en el siglo XVIII cuando, gracias a la constituida Real Compañía de Filipinas, se establece la primera factoría española en China (Cantón) que además, a diferencia de épocas anteriores, sumaba la conexión directa con España.

Por todo lo descrito, la relación histórica con China mayormente se produjo con la mediación de chinos de ultramar y quizás sea por ello el desconocimiento general que arrastramos hasta la actualidad.

España en la República Popular China

La información sobre la actividad de las empresas españolas asentadas en China invita a reflexionar. Por un lado, la información que la Secretaría de Estado de Comercio del Gobierno de España actualmente proporciona desde su portal[39] es la siguiente:

— El Documento de Incentivos a la Implantación fue actualizado por última vez en el año 2015.

[36] OLLÉ,Manel. *La empresa de China. De la Armada Invencible al Galeón de Manila*. Editorial Acantilado 2002.

[37] GASH-TOMÁS, José L. *«La contribución de los galeones de Manila a las alteraciones de precios del maíz en Nueva España, C. 1550-1650»,* incluido en *Filipinas y el Pacífico. Nuevas miradas, nuevas reflexiones*. Sevilla: Editorial Universidad de Sevilla 2016, pp. 143-161.

[38] GORDON, Peter y MORALES, Juan José. *The silver Way. China, Spanish America and the birth of globalization, 1565-1815*. Editorial Penguin Specials 2017.

[39] Disponible en https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/invertir-en/empresas-espanolas-establecidas/index.html?idPais=CN.

— El Directorio de empresas españolas establecidas en China fue actualizado el pasado 12 de junio de 2018 y contiene datos de 158 empresas.

— El Directorio de empresas españolas establecidas en China (Cantón) fue actualizado el pasado 21 de septiembre de 2018 y contiene datos de 76 empresas.

— El Directorio de empresas españolas establecidas en China (Shanghái) fue actualizado el pasado 20 de diciembre de 2018 y contiene datos de más de 300 empresas.

Es muy posible que todas las empresas de Cantón y Shanghái incluidas en el Directorio general de 158 presentes en China estén en los directorios parciales, pero no parece posible que en el Directorio General de China estén incluidas todas las empresas de Shanghái y Cantón (en torno a 380).

La información relativa a los incentivos a la inversión de empresas extranjeras y el marco regulatorio se encuentra desactualizada, no incluyendo importantes modificaciones acaecidas los últimos años y que pueden ser de interés para potenciales inversores españoles —cabe la posibilidad de que se hayan perdido oportunidades de negocio por este hecho—.

La última gran modificación realizada por la Administración china sucedió el pasado 28 de julio de 2018, momento en el que fue de aplicación *The Special Administrative Measures for Foreign Investment Access* (2018)[40]. A esto hay que añadir los novedosos incentivos de los principales focos de atención de los inversores extranjeros en las regiones Beijing-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji), delta del río Yangtzé (YRD) y gran bahía del delta del río Perla que tampoco están incluidos.

Por otro lado, a la finalización del presente documento no he recibido información solicitada a la Cámara de Comercio de España en su oficina de Shanghái. Espero poder incluirla en el próximo documento.

De acuerdo con los datos publicados en *La Vanguardia* el pasado 28 de noviembre de 2018 por Pilar Blázquez[41], en un trabajo de documentación digno de mención por ser el

[40] Disponible en http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201806/t20180628_890730.html.

[41] «Así es la relación económica entre China y España». *La Vanguardia*. 28 de noviembre de 2018, visto el 09 de enero de 2019. Disponible en https://www.lavanguardia.com/economia/20181128/453213932755/visita-presidente-china-espana-xi-jinping.html.

más completo de los publicados durante la semana de la visita del presidente Xi, se destaca la inversión china en España durante 2016, que llegó a los 1.600 millones de euros y que contrasta con el pico de inversión española en China que ocurrió seis años antes en 2010 de 1.303 millones de euros. Aunque esta información no coincide con la publicada por el MOFCOM, ya que España no aparece siquiera listada[42].

Hubiese sido deseable incluir más información sobre la actividad de la inversión española en China y confío en que pueda incorporarse en el futuro con la ayuda de las instituciones responsables. Esta información sí se ha proporcionado a nivel regional para el caso del País Vasco, objeto de capítulo destacado.

El ejemplo vasco

De acuerdo con la información proporcionada por la Agencia Vasca de Internacionalización (SPRI) en 2018, el número de empresas vascas en China es de 146 con un total de 219 implantaciones; cifra relativamente estable durante los últimos seis años.

Las implantaciones productivas totalizan 80 y, en gran medida, se trata de empresas vinculadas al grupo Mondragón. El grupo lleva operando más de una década el Parque Empresarial que lleva su nombre en la localidad de Kunshan, a pocos kilómetros de Shanghái, con un negocio que supera los 260 millones de euros anuales con 19 implantaciones productivas y empleando a 1.500 personas[43].

El pasado 22 de noviembre, Fagor Arrasate China Plant, Fagor Metalforming Machine Tool (Kunshan) Co.,Ltd., celebró su décimo aniversario[44]. A dicho evento no asistió

[42] La información, facilitada según la autora por el Real Instituto Elcano, no corresponde con la información ofrecida por el Gobierno chino, salvo que la inversión se dirigiese a través de Hong Kong u otros países. *News Release of National Assimilation of FDI From January to December 2010*. MOFCOM. Visto el 02 de enero de 2019. Disponible en http://www.fdi.gov.cn/1800000121_49_2567_0_7.html.

[43] ATEGI. *Internacionalización más competitiva – Kunshan*. Disponible en https://www.ategi.com/index.php/2018/05/02/internacionalizacion-mas-competitiva-kunshan/?lang=en.

[44] Disponible en https://baijiahao.baidu.com/s?id=1618252234071990597&wfr=spider&for=pc.

ningún responsable del Gobierno de España, ni del Gobierno vasco, perdiendo una buena oportunidad para resaltar institucionalmente la «apuesta por China».

La apuesta vasca por China, si bien no exenta de dificultades, es un ejemplo de constancia con una estrategia de vinculación con el mercado chino en el largo plazo, que va en la línea de los países europeos que más invierten en el país, esto es, Alemania y Países Bajos.

La Estrategia Nacional con China y la visita del presidente Xi en noviembre de 2018: ¿ha sido beneficioso el enfoque?

Son numerosos los casos en los que, desde China, se detecta una vaga idea de lo que España quiere en sus relaciones con la segunda potencia económica del mundo. El pasado mes de noviembre de 2018 tuve la oportunidad de asistir a la feria *China International Import Expo* celebrada en Shanghái donde estuvieron presentes 172 países, regiones y organizaciones internacionales y participaron más de 3.600 empresas.

En esta feria pude observar en primera persona cómo en muchas ocasiones las empresas de Alemania, Reino Unido o Italia, unían la marca país junto a su marca de empresa mientras era muy difícil ver lo mismo en lo relativo a las marcas españolas. Siendo el caso más extremo el «Día de Galicia» organizado por la Xunta, donde en un cartel de considerable tamaño difícilmente se distinguía siquiera la palabra «Spain» —se incluía en inglés, pero no en chino—.

Es necesario señalar en este punto que, a efectos de marcas, los chinos conocen países, no regiones —del mismo modo les pasa a los españoles con China, por lo que no es difícil de entender esta afirmación—, y si el país no se presenta como debe, el efecto comercial se diluye dejando en manos de los chinos la creación y desarrollo de la marca dentro del país. En cualquier caso, al tratarse de dos temas complejos que requieren de la aportación de expertos en la materia, no es objeto de este artículo hablar de la «marca país», ni de las políticas de distribución de productos dentro de China.

Respecto a la visita del presidente Xi a España (27-29 de noviembre de 2018), el conjunto de la misma ha sido mejorable tanto si se pretende tener buenas relaciones con la RPCh, como si se considera que no es importante. En ambos casos, por razones geopolíticas obvias.

Los, por todos conocidos, errores protocolarios en cuanto al nombre del presidente Xi que incluso afectaron al discurso de Felipe VI, la escasa o errónea información proporcionada por los medios de comunicación —citando a China como un mercado de 1.980 millones de habitantes— y, finalmente el resumen del logro de la visita plasmado en el titular «El jamón y la uva entran en el mercado de China» no parecen propios de la cuarta economía de la eurozona, ni de un país que pretenda liderar nada[45].

No creo que haya ayudado la política de desinformación que incidió, e incide, en lo que no se puede hacer en China, mientras que no se contó ni se cuenta lo que otros países vecinos y miembros de la UE sí están haciendo y consiguiendo aquí. Sirva de pequeño ejemplo la reciente liberalización del sector asegurador.

Existe mucha diferencia entre estos ejemplos de titulares de prensa durante 2018 y que obviamente afectan a la manera en la que los ciudadanos ven las relaciones entre sus respectivas naciones:

[45]«España estrecha lazos con China: exportará más uvas y carne de cerdo en plena guerra comercial con Trump». 28 de noviembre de 2018, visto el 29 de noviembre de 2018. Disponible en https://www.elmundo.es/economia/empresas/2018/11/28/5bfdaa55fc6c83384f8b4653.html.

España	*Diario ABC* «El rodillo inversor chino toca la puerta de España»[46] *El Mundo* «España estrecha lazos con China: exportará más uvas y carne de cerdo en plena guerra comercial con Trump»[47]
Países Bajos	*The Netherlands and you* «Dutch entrepreneurs increasingly optimistic about Chinese business climate»[48]
Alemania	*Xinhua* «China, Germany pledge to jointly protect free trade, world order»[49] *The Straits Times* «Allianz Real Estate aims to increase China investment»[50]
China	*Xinhua* «European firms embrace more open China by expanding investment»[51]

[46] Disponible en https://www.abc.es/economia/abci-rodillo-inversor-chino-toca-puerta-espana-201811301749_noticia.html.

[47] Disponible en https://www.elmundo.es/economia/empresas/2018/11/28/5bfdaa55fc6c83384f8b4653.html.

[48] Disponible en https://www.netherlandsandyou.nl/latest-news/news/2018/06/14/dutch-entrepreneurs-increasingly-optimistic-about-chinese-business-climate.

[49] Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1620694.shtml.

[50] Disponible en https://www.straitstimes.com/business/companies-markets/allianz-real-estate-aims-to-increase-china-investment.

[51] Disponible en http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/06/c_137655277.htm.

Volviendo a la estrategia nacional, quiero recoger aquí el Documento Marco elaborado por Javier de Carlos Izquierdo, sobre *Las relaciones bilaterales de España con China*[52], donde propone que «la Acción Exterior España debe tener en cuenta los siguientes aspectos»:

Primero. España es un buen aliado para la defensa de los intereses chinos dentro de la UE. Y no hay mejor aliado que China para la defensa de los intereses españoles en China.

Segundo. España debe colaborar activamente en las negociaciones para alcanzar un acuerdo ampliado de asociación y cooperación entre la Unión Europea y China. España puede jugar un papel capital entre las instituciones europeas (Consejo, Grupo de Trabajo Asia-Pacifico y SEAE) y China, que facilite alcanzar un acuerdo satisfactorio para China y la Unión Europea.

Tercero. China no ha conseguido obtener el reconocimiento de economía de mercado en el seno de la OMC, y España no ha conseguido actuar de puente para realizar la triangulación China-España-Iberoamérica. Esta situación ofrece una oportunidad recíproca de colaboración para las políticas, instituciones y empresas en ambos países.

Cuarto. China y España deben continuar apoyándose mutuamente en el escenario internacional, en los ámbitos de la gobernanza, la seguridad regional y el desarrollo sostenible.

Quinto. Conseguir más inversión china en España es posible, porque China está interesada en las empresas que crean productos y servicios de valor añadido. Entre estos productos cabe destacar los productos de lujo, las marcas de bienes de consumo, el reciclaje y la gestión de residuos, la hotelería, el turismo, el ocio y la educación.

Sexto. España debe acoger con satisfacción las inversiones productivas de China en España, siempre que estas se basen en las reglas de la economía de mercado y que sean respetuosas con la legislación española y de la UE.

Séptimo. Es posible desarrollar las inversiones españolas en China a través de empresas mixtas, pero China debería favorecer algunas iniciativas de éxito empresarial

[52] Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM13-2018_Relaciones_bilatrales_Espana-China_JdeCarlosIzquierdo.pdf.

españolas en sectores ahora restringidos para avanzar en el reconocimiento por la OMC de economía de mercado a China.

Octavo. El déficit comercial que sufre España en las relaciones bilaterales no va a equilibrarse. España, para evitar que aumente el desequilibrio debería contener o reducir las importaciones de confección femenina, equipos de telecomunicaciones, informática, química orgánica y calzado. Y debería tratar de aumentar sus exportaciones de carne de cerdo, componentes de vehículos, coches, medicamentos, semielaborados de plástico y cobre, entre otros productos.

Noveno. Las empresas españolas deben aprovechar la oportunidad de construir infraestructuras en China. Si fuera necesario a través de la constitución de empresas mixtas. Además, las empresas españolas deben tratar de participar en proyectos conjuntos co-liderados, para la creación de infraestructuras logísticas entre China y la UE.

Décimo. España y China deben desarrollar proyectos mixtos en materia de investigación e innovación, que permitan la explotación comercial conjunta.

Undécimo. España, en el seno de la UE, debe apoyar a China para que esta alcance un modelo económico y social más integrador y sostenible. El apoyo a la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en China ofrece una oportunidad para avanzar en la reducción de la pobreza, la gobernanza y el desarrollo sostenible.

Duodécimo. España y China deben continuar apoyándose para conseguir una mayor presencia y conocimiento cultural recíprocos.

Los once puntos descritos se encuentran en línea con la idea generalmente aceptada en España por organismos y por particulares y, en grandes líneas, es la estrategia seguida hasta ahora en cuanto a las relaciones de España con China. Esta estrategia creo que cualquier ciudadano chino la suscribiría sin reparos. Pero propongo re-pensarla como español.

Pongo sobre la mesa las siguientes cuestiones que deberían ser objeto de debate abierto y público:

1. ¿Por qué España es un buen aliado para la defensa de los intereses chinos dentro de la UE? ¿Qué gana España siéndolo? ¿China no tiene otros aliados dentro de la UE? Al fin y al cabo las inversiones alemana, francesa, italiana u holandesa en China superan con creces la española y, a ojos de los oficiales chinos, estos países apuestan decididamente por China, creando empleos, tejido industrial, incluso trasladando sus centros de I+D+I a China. Esto último parece ser tabú en España.
2. ¿Cuál es la Inteligencia que España tiene sobre el terreno que le sitúa en ventaja comparativa con sus socios europeos a la hora de entender lo que sucede en China? ¿Cuál es la imbricación de nuestras administraciones en la vida diaria de los organismos públicos y privados chinos en China? Nuestros funcionarios, entendidos como personas físicas, ¿participan activamente? ¿Existen suficientes funcionarios con el necesario conocimiento de chino mandarín como para no necesitar traductores o intermediarios no españoles? ¿No es arriesgado servir de ayuda a alguien al que realmente no conocemos?
3. ¿Por qué, desde hace años, China negocia activamente con los países latinoamericanos sin contar con España? ¿Conoce España los proyectos chinos en Latinoamérica? ¿Es posible que el tren haya pasado y que las autoridades chinas ya sepan que no necesitan a España tal y como se les presenta ahora mismo?
4. El ámbito de la seguridad regional es el que parece más claro en tanto que existe un «enemigo común» representado como «fundamentalismo islámico»; cómo se está desarrollando esta colaboración es una cuestión que trasciende al presente documento.

5. Promover la recepción de inversión que revitalice nuestro sector productivo siempre es positivo, si bien España debería tener más capacidad para entender quién, cómo y por qué. Volvemos al punto 2.
6. Dado el desarrollo de las reglas del juego dentro de China, ¿no es más conveniente «jugar» dentro del tablero chino y directamente estar protegido bajo las leyes chinas? Sumado esto al apoyo permanente del Gobierno de España y sus instituciones sobre el terreno. Volvemos al punto 1.
7. El déficit comercial puede reducirse comprando menos, pero también vendiendo más. ¿Considera España el apostar fuerte por tener una imagen país en China que ayude a nuestras empresas a vender más en el mercado del siglo XXI?
8. Con la idea puesta en la construcción de infraestructuras en China: ¿todos los agentes españoles están plenamente convencidos de poder llevarlo a cabo si la Administración china y española consiguen un acuerdo? Esto es, ¿la estrategia común es apoyada por la mayoría o es solo retórica?
9. La mayor parte de actividades en China pueden ser desarrolladas por empresas cuyo capital social es 100 % extranjero no necesitando socios locales. La implantación en China es notablemente sencilla comparada con décadas atrás. Esta situación, ¿es conocida por los empresarios españoles? ¿Es necesario seguir «asustando» con las empresas mixtas? *Joint Ventures*.
10. China, tanto a nivel nacional, como regional o local, está muy interesada en recibir inversiones de todo tipo y especialmente en la creación de centros de I+D+I y pone a disposición de los inversores extranjeros diferentes políticas activas que benefician a estos. Todas estas circunstancias ¿las conocen los empresarios españoles?

Esta forma de ver y ejecutar nuestras relaciones con China, que responden más bien a un «dejarse llevar», resulta ser, salvando las distancias, la política seguida por España los últimos casi 500 años y que no ha dado mayores resultados que el de dar por bueno el «un ojo» de Pedro Murillo.

Como ya hemos visto, si nos fijamos en las relaciones de nuestros vecinos europeos con China, no parece que estemos haciendo los deberes. Pero ¿qué pasa con nuestros hermanos latinoamericanos?

La cuestión latinoamericana

2018年12月25日 参政消息 特别报道 ·11·

"'一带一路'拉美延伸带大有可为"

——中企在拉美扎根的见闻与思考

"一带一路"重新定义中国与世界关系

——专访中国问题专家胡利奥·里奥斯和古斯塔沃·吉拉多

Las relaciones entre los países latinoamericanos y China resultan ser un punto especial y se podrían resumir en que China no considera necesario coordinarse con España para hacer negocios en Latinoamérica.

Esta afirmación es el resultado de la observación, que no parece haberse hecho en España pero que es evidente desde China, de las relaciones entre ambos bloques durante los últimos años. Es muy posible que el último tren España lo perdiese en la cumbre del G-20 de 2014 y ese puesto lo haya ocupado en cierto modo Alemania.

Las razones son varias: España no tiene ningún tipo de *softpower,* ni Inteligencia extra en China que pueda hacer valer ante los países latinoamericanos. El fundamental valor sería el de ser un agente conector. Pero la Administración pública china y los responsables latinoamericanos han sabido aprovechar este tiempo de «ausencia prolongada española»[53] para conectar directamente entre sí.

Recientemente, la Administración china ha conseguido poner de su lado a los últimos países que, como bloque, seguían reconociendo a Taiwán en América Central y el Caribe.

A las excelentes relaciones con Chile, que detallo más adelante, y que les sitúa como socio preferente de China en el continente americano[54], se han unido recientemente Panamá y México.

[53] «Ausencia prolongada española» que cabría aplicar a la habitual y general acción exterior del Reino de España.

[54] *Chile, China to jointly promote free trade*. 16 de noviembre de 2018, visto el 10 de enero de 2019. Disponible en http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2018-11/16/content_37268328.htm.

En el caso panameño, durante 2018 se presentó la inversión china en el puerto a la entrada al canal desde el Caribe por importe de 1.100 millones de dólares estadounidense[55].

Como ya menciono con anterioridad, Chile es un caso adelantado en las relaciones con China. Fue el primer país de la región en firmar un acuerdo de libre comercio con China a los que siguieron Perú y Costa Rica.

Ya en 2015, durante la visita de Li Keqiang, se firmaron importantes acuerdos como el DTA para evitar la doble imposición, actualización del acuerdo de libre comercio y la puesta en marcha del centro para la liquidación de yuanes en Chile en la sucursal del China Construction Bank en el país.

Chile exporta a China el 30 % del cobre que esta necesita y que ha sido esencial para el crecimiento de la construcción durante estos años[56]. Pero las relaciones entre ambas naciones van más allá incluyendo las energías renovables, infraestructuras, automoción o pesca[57].

Resulta llamativo el acuerdo para la unión de ambos países a través de una línea de fibra óptica subacuática que saldría de Valparaíso pasando por Nueva Zelanda, Australia, Polinesia Francesa y terminaría en Shanghái[58].

Por lo que se refiere a México, para el periodo 2016-2017, las inversiones chinas en el país alcanzaron los 900 millones de dólares estadounidenses[59] y el déficit comercial

[55] *Inversión realizada por la firma china Landbridge Group*. Visto el 26 de diciembre de 2018. Disponible en http://www.landbridge.com.cn/ctnshow.php/aid/546.

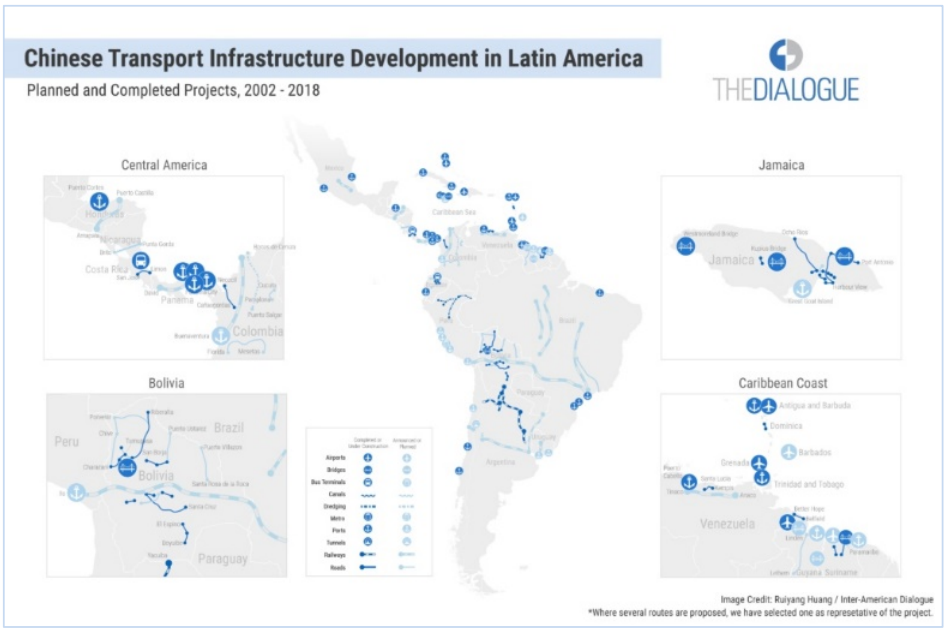
[56] *Chile projects higher copper prices on China's economic uptick*. 29 de julio de 2017, visto el 28 de diciembre de 2018. Disponible en http://www.xinhuanet.com//english/2017-07/29/c_136481644.htm.

[57] *Chile's president-elect wants to boost ties with China*. 19 de diciembre de 2017, visto el 10 de enero de 2019. Disponible en http://www.xinhuanet.com//english/2017-12/19/c_136836739.htm.

[58] *Chile, China moving ahead with underwater fiber optic cable connection*. 8 de junio de 2017, visto el 10 de enero de 2019. Disponible en http://www.xinhuanet.com//english/2017-06/08/c_136349897.htm.

[59] *La inversión extranjera directa de China a México fue de casi 900 millones de dólares en el bienio 2016-2017*. TV Azteca Noticias, 29 de octubre de 2018, visto el 11 de enero de 2019. Disponible en

mejicano fue de 67.432 millones de dólares estadounidenses [60] —lo que sitúa a España en una posición no tan mala con un déficit de 19.400 millones de dólares estadounidenses—. Tienen, por tanto, un gran trabajo por delante para compensar el déficit y para que una economía del peso de la mexicana se abra paso en China.



En su publicación del 13 de noviembre de 2018, el *think tank Thedialogue* incluyó un interesante cuadro mostrando la inversión china en infraestructuras de transporte en Latinoamérica de 2002 a 2018 (se trata de unos 150 proyectos en marcha y terminados).

De los 150 proyectos de infraestructuras de transporte en los que China ha mostrado interés, cerca de la mitad se encuentran en alguna de las fases de construcción. El principal interés chino se ha dirigido a la adquisición y construcción de instalaciones portuarias. Y fundamentalmente en Bolivia, Brasil y Jamaica.

http://www.aztecanoticias.com.mx/relacion-mexico--china-esta-fortalecida-promexico/3302377.

[60] *8 puntos que debes conocer de la relación México-China*. Expansión, 3 de agosto de 2018, visto el 11 de enero de 2019. Disponible en https://expansion.mx/economia/2018/08/03/8-puntos-que-debes-conocer-de-la-relacion-mexico-china.

Quedarían por listar las relaciones con Brasil, Argentina, Ecuador, Perú, Colombia, Venezuela, Cuba, y otros países con posiciones geográficas adecuadas para los intereses de China.

Según ha declarado el presidente Xi, la previsión en los próximos años es invertir en Latinoamérica y Caribe cerca de 250.000 millones de dólares estadounidenses[61]. Si bien es cierto que la Administración estadounidense está advirtiendo la forma en la que estas inversiones se ejecutan en los países de destino y los colaterales estratégicos vinculados a estas operaciones, esta relación está yendo a mayores.

Conclusiones

A lo largo del documento he aportado datos públicos y accesibles para cualquier ciudadano sobre la actividad de algunos de nuestros socios europeos en China, su apuesta decidida por ser socios estratégicos y su vinculación económica y comercial.

Desde hace años, China está pidiendo socios comprometidos con los que crecer: socios que crean en el país y a los que da preferencia en sus relaciones comerciales dentro de sus fronteras. En el oeste, Alemania es el país mejor situado liderando las relaciones UE-RPCh y absolutamente vinculados con la evolución industrial y tecnológica china del siglo XXI.

Igualmente he querido poner de manifiesto la no dependencia latinoamericana en cuanto a la presencia española en sus relaciones con China.

Con todo esto, las preguntas planteadas en el documento acerca de la estrategia nacional son preguntas que merecen un diálogo público y transparente en tanto a que significan un cambio radical de paradigma.

El cambio de paradigma implica trabajar el respeto nacional mutuo. Ser respetados es vital para poder negociar entre iguales, y es necesario tener elementos para poder negociar en el largo plazo.

[61] *China Lures Taiwan's Latin American Allies*. Visto el 3 de enero de 2019. Disponible en: https://www.npr.org/2018/10/13/654179099/china-lures-taiwans-latin-american-allies.

Quiero mencionar en este momento la importancia de la propuesta de José A. Zorrilla en «Una estrategia para España. De país homologado a potencia regional. Giro al sur», la cual suscribo y que incluye valor real a una posición institucional hasta ahora insustancial si la comparamos con el resto de nuestros vecinos de la UE.

La política con China, dada su importancia económica y política mundial, debería ser tratada a nivel nacional y supervisada con las herramientas dispuestas por el Estado. La atención y dedicación a las empresas instaladas y con interés en instalarse es vital con independencia de la actividad del sector privado. Al fin y al cabo se trata de extensiones de la identidad nacional.

Asimismo, es fundamental, como sucede con otras naciones, disponer de medios humanos adecuados con conocimientos suficientes de mandarín a fin de no necesitar siempre de terceros para entender y desenvolverse por el país. Así como es necesaria una actitud de servicio en el largo plazo que permita a la Administración china conceder certeza a las relaciones. No hay que olvidar que en China no gustan los «cambios de estrategia» cada pocos meses y tienen en gran estima el largo plazo de las relaciones.

Confío en que el debate pueda comenzar en el presente 2019 y no se sigan perdiendo oportunidades en este gran país lleno de desafíos y esperanzas que es la República Popular China.

*Carlos Martín González**
Gestor de Inversión Extranjera Directa en la R.P.China

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

02/2019 14 de febrero de 2019

Manuel García Ruiz

El cómic, medio de reafirmación de la identidad nacional

El cómic, medio de reafirmación de la identidad nacional

Resumen:

Define la RAE el patriotismo como el «amor a la patria». Este patriotismo o sentimiento nacional genera una conciencia de apego al país, ya sea este un territorio definido por fronteras o creado en el imaginario de un pueblo por afinidades lingüísticas, históricas o económicas. En uno u otro caso, esta conciencia de unidad es un factor de cohesión para la población; en ocasiones para reforzar las emociones, otras veces para articular territorios unidos de una forma más o menos artificial. El cómic es un medio sobradamente utilizado por gobiernos o grupos de influencia para difundir una ideología o adoctrinar a la población. Utilizado ya en tiempos de guerra, su formato, asimilable para todas las edades, pero fundamentalmente para los más jóvenes, se ofrece como un vehículo de transmisión de los ideales patrióticos o nacionales y sirve también para ridiculizar a los que apoyan valores opuestos a los deseados.

Palabras clave:

Propaganda, nacionalismo, patriotismo, cómic, historieta, influencia, información, ideología, comunicación, superhéroe.

Comic, a means of reaffirming national identity

Abstract:

Spanish Royal Academy (RAE) of Language defines patriotism like"love to homeland". National feeling creates a consciousness of attachment to the country; either a territory limited by physical borders or built in the collective mind of national people linked by linguistic, historical or economical common roots. In any case, this awareness of unity acts as a glue of social cohesion; sometimes, reinforcing emotions, other times, bringing together artificially joint territories. Comic is a media widely used by governments or lobbies to spread an ideology or indoctrinate population. Previously employed during war times, its format can be easily understood by all ages, but especially by the youngest people, and rises as a tool to instil patriotic or nationalist values as well as to mock those who defend opposite ideas.

Keywords:

Propaganda, nationalism, patriotism, comic, strip, influence, information, ideology, media, superhero.

Introducción

Los medios de comunicación social ejercen una influencia capital en la conformación del pensamiento de la sociedad. Sus actitudes responden en muchas ocasiones al reflejo de los medios de comunicación, cuyos intereses van desde el puro beneficio económico a la creación y mantenimiento de corrientes ideológicas que desempeñen un ascendiente sobre su público. Más allá de respaldar a las tropas en el frente o imbuir de un espíritu patriótico a la población durante las épocas de guerra, el cómic ha de ser visto de forma general como un medio icónico de la cultura de masas, tal vez sin el alcance global de la televisión, la prensa o Internet, pero con una audiencia potencial. Si bien no se reconoce formalmente una historia de la propaganda, sí la hay de los medios de comunicación social indisolublemente vinculada en mayor o menor medida a la difusión propagandística de una ideología política, religiosa, cultural o económica, por citar algunas. Las historietas gráficas con el único objetivo del entretenimiento siempre han existido y no desaparecerán; estas podrían encuadrarse, en última instancia, como conducentes a la búsqueda de un beneficio económico o a la difusión de una estética, pero otras muchas sí mantienen una asociación con la transmisión de otros aspectos ideológicos más vinculados al poder, desde totalitarismos a regímenes democráticos sin obviar grupos de presión.

Imbuir un sentimiento nacional en la población, inculcar una determinada ideología política, concienciar a la población ante determinadas actitudes más o menos reprobables o incluso educar en el comportamiento no son más que algunos de los fines perseguidos de forma más o menos discreta y más o menos ambiciosa, en determinadas ocasiones, por los creadores de los cómics. Importa en ellos no solo a quién va dirigido —fundamental, por otra parte, para abonar la semilla ideológica—, sino de dónde parte el mensaje: un gobierno, un partido político, un grupo religioso, incluso un particular. En cada caso el mensaje enviado y la forma de abordarlo variarán de forma notable. El cómic, como medio para difundir mensajes o ideologías, fue profusamente utilizado por algunos países, especialmente durante las dos guerras mundiales, como se analizó en anteriores artículos[1]. Pero, más allá de los conflictos bélicos, muchos gobiernos o grupos

[1] GARCÍA RUIZ, Manuel. «La viñeta, la nueva arma durante la I Guerra Mundial». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 9*. 2017, pp. 73-103. Disponible en http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/195.
GARCÍA RUIZ, Manuel. *La II Guerra Mundial. Eclosión del Cómic de propaganda*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Boletín Electrónico 07/2018, 2 abril 2018. Disponible en:

de presión vieron en él una oportunidad para tratar de educar o controlar a su propia población según sus propias necesidades como nación. Adoctrinamiento o patriotismo son dos conceptos que pueden aplicarse a determinados cómics, en función del prisma desde el que se les examine.

Sentimiento nacional

El sentimiento nacional surge como respuesta afectiva de una comunidad, en este caso la nación, que comparte una serie de valores, territorio, lengua y afinidades culturales. Los accidentes geográficos han ayudado a definir naciones, mientras que otras aparecen como consecuencia de la unión o asimilación de pueblos por medio de conquistas, asociaciones buscando intereses compartidos o división de antiguos territorios. Esto conduce a la existencia de diferentes pueblos o nacionalidades dentro de un mismo país. Imperios como el romano combinaron la asimilación de las culturas de los pueblos conquistados con la preponderancia de la cultura conquistadora, la romana. Algunas naciones se unieron sobre la base del mantenimiento de hechos diferenciales entre sus pueblos, mientras que otras simplemente impusieron los valores del pueblo predominante, como el caso del ruso en la Unión Soviética. En todas ellas, un factor común las caracteriza: la necesidad de implantar la noción de que todas sus gentes comparten un mismo territorio y una nacionalidad o supranacionalidad. De ahí al patriotismo, el paso apenas supone un leve esfuerzo. Tardi se queja amargamente en su *Putain de guerre!* de los gobiernos que «inventaron la convicción patriótica, el sacrificio libremente aceptado… ¡Es un monstruoso engaño!»[2] al reflexionar sobre el papel jugado por los mandatarios en la Gran Guerra.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM07-2018_IIGM_Eclosion_ComicPropaganda_MGarciaRuiz.pdf.

[2] TARDI, Jacques. *Putain de guerre!*. Bruselas: Casterman 2010.

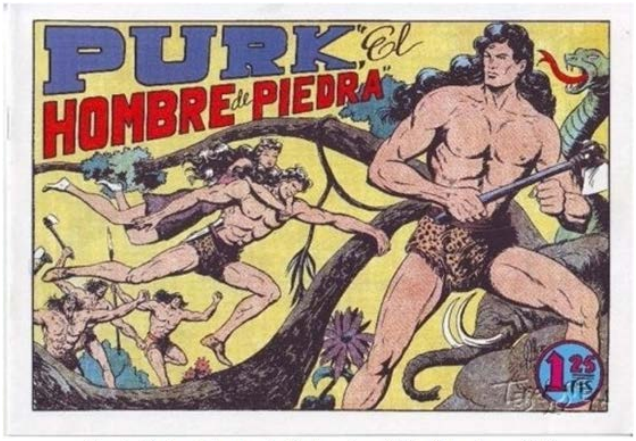


Fig. 1. Purk, el Hombre de Piedra núm. 1. Ed. Valenciana, 1950.
Fuente: www.tebeosfera.com

Y en la sociedad del siglo XXI, fundamentalmente audiovisual, en la que triunfan las imágenes sobre las palabras, donde se imponen las tecnologías, el cómic surge como medio con un enorme potencial para implantar ese sentimiento nacional mediante la transmisión de la historia del país a su público más joven. Con mayor o menor objetividad, numerosas iniciativas ponen a su disposición la historia a través de la viñeta, bien mediante la simple descripción de hechos pasados —relatos históricos de países o regiones contados en forma de historieta, biografías de personajes notables[3]— o con la creación de personajes en determinados periodos históricos, como *Purk, el hombre de Piedra* o *el Príncipe Valiente*. Otras describen momentos históricos, en ocasiones para criticarlos o prevenir sobre determinados peligros o acciones pasadas de la humanidad; otras veces, para ensalzar acciones puntuales, consideradas claves en el devenir histórico de un país y motivo de orgullo. Estas últimas contribuyen a crear un acervo nacional que permita al natural del país sentirse orgulloso de pertenecer a él. Así, por ejemplo, la obra *300,* de Frank Miller (1998), aunque muchos siglos después de la existencia y desaparición de Esparta, apela al valor sin límites de sus habitantes, lo que puede ser reclamado por los actuales griegos.

[3] Destaca, por novedosa, la iniciativa, con colaboración del Ministerio de Defensa de publicar una biografía de un héroe español injustamente olvidado durante siglos, el marino vasco invicto Blas de Lezo, que repelió el ataque inglés a Cartagena de Indias de la mayor flota jamás reunida (mayor que la malograda Gran Armada española y sólo superada en el desembarco de Normandía durante la Segunda Guerra Mundial). A esta iniciativa hay que sumar otras relacionadas con otros héroes o marinos destacados y batallas navales. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/espacio_docente/Comic_Blas_de_Lezo_2014.pdf.

Por continuar con el mismo personaje histórico, otras iniciativas están surgiendo procedentes del sector privado, incluso en formato *crowdfunding*.

Fig. 2 La ofensiva del Ebro vista por la revista "Flechas y Pelayos"
Fuente: www.todocomic.net

Algunas obras poseen un valor fundamentalmente didáctico. *La Historia de España*, de Jorge Alonso y Félix Carrión (Ed. Roasa, 1986) destaca por acompañar a su cuidada estética la rigurosidad de las fechas, datos y acontecimientos históricos, incluso desglosados por autonomías. Sin abandonar la piel de toro, el inolvidable Forges aborda con un tono irónico y mucho más crítico la *Historia de aquí* (Bruguera, 1980), continuada por la *Historia Forgesporánea* (Zinco, 1984). Con sus chirigotas y el modo desenfadado de tratar los acontecimientos históricos contribuye más a unir las diferentes regiones españolas que sesudas y documentadas obras enciclopédicas sin perder un ápice su nivel de crítica[4]. La historia de España es glorificada, a modo de fascículos, en el semanario juvenil *Flechas y Pelayos* (Falange Española Tradicionalista y de las JONS, 1938), evocando épocas gloriosas pasadas en un momento crítico para la nación, devastada tras la contienda civil, y en un intento de elevar la moral de la población. Muchas otras obras se han valido de la historieta para presentar la historia de un país o región de una manera más o menos objetiva, con el fin de difundir sus orígenes; entre ellas se pueden citar las publicadas por Nono Art en 1984, *Breve Historia de Galicia* y *Breve Historia de Aragón*.

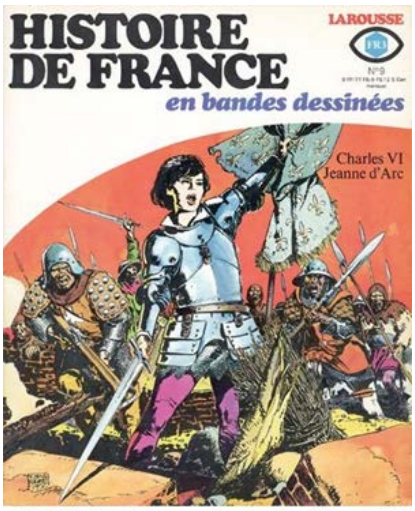


Fig. 3 Histoire de France en bandes dessinées vol. 9
Fuente: www.bedetheque.com

Saliendo de nuestro país, encontramos muchos trabajos didácticos. Por citar alguno, *Histoire de France en bandes desinées* nos presenta una magna obra de 28 volúmenes, editada por Larousse entre los años 1976 y 1978, con momentos clave de la historia del país galo, desde su primer héroe reconocido, *Vercingétorix*, a los hechos más recientes (contemporáneos con la fecha de publicación),

[4] Dada la facilidad de asimilación a través de la imagen, la Universidad de Virginia utilizó fragmentos de *Historia de aquí* para introducir la asignatura Historia de España entre sus estudiantes estadounidenses.

posteriores a la Segunda Guerra Mundial y que acaban, aproximadamente, con la muerte del general De Gaulle, sin olvidar personajes relevantes como Carlomagno, Juana de Arco, Napoleón o hechos como la Revolución de 1789, las Cruzadas o las guerras mundiales. Cambiando de idioma, *História do Brasil em quadrinhos* (Editorial Europa) acerca en un par de entregas las vicisitudes del enorme país suramericano en dos momentos clave: la independencia y la proclamación de la República, todo ello en un dibujo muy cercano a los más pequeños.

Volviendo a España, un marcado carácter reivindicativo persigue *Auca de l'Història de Catalunya*[5], de Joan Vilamala y dibujada por Jaume Gubianas, donde el concepto de nación se reduce al espacio geográfico catalán en contraposición a las anteriores obras. Menos reivindicativa y más didáctica es *Cataluña. La Historia* (Somatemps, 2015), donde un grupo de artistas catalanes (Javier Barraycoa, Manuel Acosta y J. Alonso) intenta mostrar los episodios clave de su historia desde un punto de vista objetivo. Y con un humor irónico, Josep Busquet y José Ángel Ares abordan temas como el nacionalismo y el independentismo catalanes en *Independencia?* (Diábolo, 2014).

Alejados de los anteriores trabajos que, independientemente de su mayor o menor veracidad, podríamos calificar como generalistas, no precisan recurrir a la descripción de los acontecimientos históricos patrios Goscinny y Uderzo en su serie de álbumes iniciada con *Astérix, el Galo*[6] para conseguir efectos similares de forma más subliminal. El famoso y pequeño guerrero, junto a su inseparable Obélix, ayuda a crear en el imaginario francés un profundo sentimiento de soberanía dentro de un mundo dominado por las potencias de la Guerra Fría, gracias a la irreductibilidad de una recóndita aldea gala que resiste frente al poderoso imperio romano, en paralelismo con la acción independiente del Gobierno de Charles de Gaulle

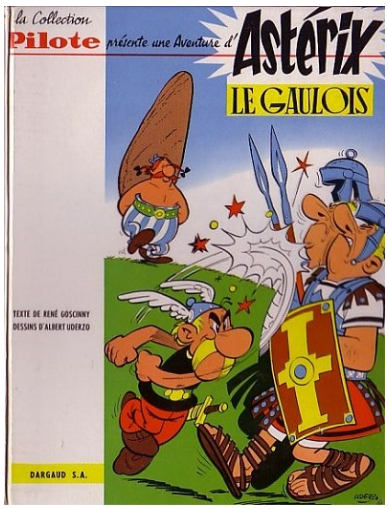


Fig. 4 Asterix le gaulois. Revista Pilote núm. 1 (1959)
Fuente: www.bedetheque.com

[5] La *Auca* no es propiamente una historieta, sino una composición poética catalana que acompaña a un conjunto de viñetas (tradicionalmente, 48) que relata episodios históricos, biográficos, etc. Fuente: Gran Enciclopèdia Catalana.

[6] GOSCINNY y UDERZO. *Astérix le Gaulois* (1959), revista Pilote. Se han editado más de 30 historias de la famosa pareja; las 24 primeras por ambos autores. Las 8 siguientes, tras la muerte de Goscinny en 1977, solo por Uderzo. En 2013, se publicó el primer álbum en que no participaron ninguno de sus creadores.

durante los años sesenta, en que reafirma su autonomía, alejándose de la esfera estadounidense y de la OTAN: se recurre al sentimiento nacional francés de no doblegarse ante nadie, tras superar, con mayor o menor fortuna, varias guerras contra Alemania y en un intento de querer recuperar la «grandée française». Alain Duhamel, analista político, define *Astérix, el Galo* como: «una obra de ciencia política de primera importancia. Goscinny y Uderzo supieron, mejor que cualquiera tras Tocqueville, resumir en sus héroes todos los rasgos que conforman el temperamento político francés. Batallador, ciclotímico, valiente […] generoso pero chauvinista […] ferozmente pegado a su pueblo, persuadido de que nada en el mundo sabrá igualarlo […]: esa es toda la política francesa»[7].

Los niños poseen las mentes más fácilmente moldeables. Si Astérix es capaz de implantar sigilosamente una semilla patriótica en el corazón del niño francés, los medios de comunicación japoneses no disimulan a la hora de educar a sus pequeños en la gloria, el sacrificio o el patriotismo inherente al pueblo nipón hasta el punto de fomentar una sociedad en la que se ensalzan los valores militares, cuya principal consecuencia se manifestó en las guerras de finales del siglo XIX y la primera mitad del XX, y que culminó con la derrota en la Segunda Guerra Mundial. El país se prepara para guerras venideras y qué mejor forma que educar a los más jóvenes en *Nichibei Miraisen, Guerra Futura entre Japón y EE. UU.* de Shônen Kubaru, en la que Miyazaki Ichiu exhorta a preparar al país tecnológica y moralmente. Advierten Washburn y Reinhart que Miyazaki, desde su demostrado nacionalismo, criticaba a su gobierno porque en los inicios del siglo pasado desestimaba la importancia de la ciencia y la tecnología[8]. «Japón es noble y honorable», al contrario que sus antagonistas, nos recuerda Griffith, pero no se puede dejar crecer a la juventud en otros valores distintos a los que el país demanda; así, se producen manga de guerra para niños «que simultáneamente creaban el peligro (la destrucción nacional) y la solución (militarismo)»[9], pero con un precio demasiado alto, la «aniquilación de la personalidad» en beneficio de la nación. La solución militarista es recogida también por el fascismo italiano, que proclama que «la guerra debe ser

[7] DUHAMEL, Alain. *Le complexe d'Asterix*. Gallimard 1985.

[8] WASHBURN, Dennis y REINHART, A. Kevin. *Converting Cultures: Religion, Ideology and Transformations of Modernity*. Leiden (Holanda): IDC Publishers 2007, p. 183.

[9] GRIFFITHS, Owen. *Militarizing Japan: Patriotism, Profit, and Children's Print Media, 1894-1925*. Japan Focus 2007. Disponible en http://www.japanfocus.org.

idealizada como un instrumento de desarrollo y enriquecimiento de las razas inteligentes y heroicas a pesar de todas las rancias teorías pacifistas»[10].

La opinión pública es manipulada en un mundo que identifica en la guerra un instrumento más de política exterior que satisfaga sus ansias expansivas o imperialista y así poder mandar a los jóvenes al frente: *Tardi* se indigna ante la facilidad con que se enviaba a la muerte en las trincheras a unos chavales imbuidos de una visión romántica de la guerra: «buenos muchachos que partieron con una flor en el fusil, en pantalón rojo, disfrazados de blancos… ¡Rápidamente comprendieron que les habían mentido!».

Menos directo y militarista que los anteriores, pero con un alto contenido clasificable de xenófobo *Manga Kenkanryu, Odio a la Ola Coreana,* firmado en 2005 bajo el seudónimo de Yamano Sharin (para mantener el anonimato) trata de recuperar el espíritu nacional japonés cada vez más diluido en un ambiente de creciente interés y boom de la cultura pop del otrora enemigo Corea del Sur («ola coreana») en Japón, al que acusa de supuestas irregularidades, plagios, problemas provocados por la población coreana residente en el archipiélago o, llegados al extremo, niega las atrocidades japonesas en territorio coreano. El manga pone de manifiesto el odio hacia Corea como una de las características del nacionalismo japonés; y no duda en explotarlo aun a costa de manipular a sus lectores. Lo preocupante es que una obra así alcanzó altas cotas de popularidad y ventas, por lo que le siguió otra similar en la que el demonio pasó a ser China.

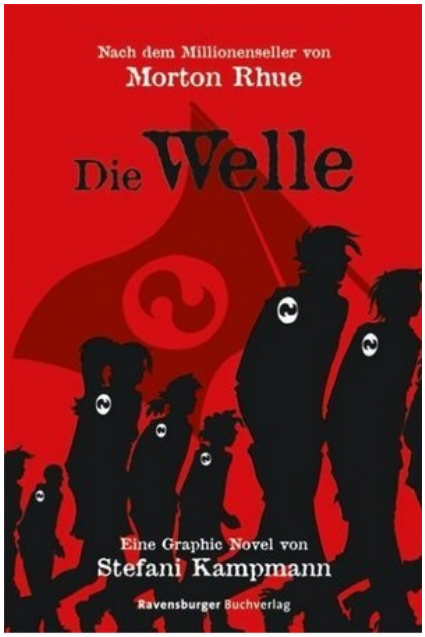


Fig. 5. La Ola (Die Welle). 2007
Fuente: www.goodreads.com

Y es que la manipulación de la sociedad y, como siempre, en particular de la juventud, puede conseguirse combinando ciertas dosis de miedo, odio, rebeldía popular, culto a la personalidad y nacionalismo extremo. Esto es lo que nos enseña *La Ola* (*Die Welle)* de Stefani Kampmann, adaptación de la novela homónima de Morton Rhue (1981): la facilidad con la que un grupo de estudiantes, conducidos por una mente hábil, su profesor, caen en

[10] DI LUOFFO, Antonella. *Il fascismo e i fumetti*. Mente Sociale. 7 de octubre de 2009. Disponible en www.mentesociale.it

el fanatismo y totalitarismo que afirman despreciar y no comprender. El experimento tuvo lugar realmente en un instituto californiano a finales de los años sesenta. Aterra pensar cómo personas tan firmemente convencidas de la imposibilidad de que comportamientos totalitarios o fascistas hayan sucedido en épocas relativamente recientes se dejen seducir por la solución autoritaria cuando son convenientemente guiados. Afortunadamente, la novela, que también ha tenido su versión teatral musical y cinematográfica, alerta justo del peligro de esos comportamientos.

Sin embargo, en la década de 1930 nadie pretendía prevenirnos de actitudes como el nazismo o el fascismo. Todo lo contrario. La fascista Italia se vuelca en crear lo que Claudio Bertieri definió como «decenas de muchachitos fervientes portadores del credo mussolino». El régimen italiano reconoció rápidamente el potencial propagandístico del entonces joven «fumetto» y, al tiempo que prohibía la publicación de los contagiosos cómics estadounidenses, abogaba por el producto puramente nacional, excepción hecha del conocido *Topolino* (Mickey Mouse), dando lugar a que junto a la progresiva italianización de los personajes americanos de *L'Avventuroso*, *Il Monello* o *L'Aduace*, naciesen revistas compuestas exclusivamente por *fumetti* de indudable sabor italiano, como el semanal de orientación católica *Il Vittorioso* (1937), con títulos tan significativos como el aviador *Romano il Legionario*, de Kurt Caesar (1938), en que la tecnología y la mecánica se convierten en protagonistas para mayor gloria de la propaganda fascista.

Las publicaciones infantiles o juveniles adoptan un tono marcadamente político. *Il Giornale dei Balilla* (1923) crece bajo la supervisión del aparato ideológico; si en 1925 se convierte en suplemento del periódico oficialista *Il Popolo d'Italia*, en vísperas de la guerra se vincula al Opera Nazionale Balilla ONB (ONB, organización de las juventudes fascistas), que marca sus directrices, acentúa la retórica totalitaria y crea historias protagonizadas por niños vistiendo camisas negras. Si en sus inicios, la revista marcaba su tono claramente nacionalista y moralizante, exhortando al «bambino» a «aceptar de buen grado el estudio paciente y laborioso, la familia, el pequeño país al que le debes la vida, el idioma, la religión», la tendencia fascistizante lleva a portadas de jóvenes luciendo el uniforme fascista en las que se comprometen a «luchar contra la pereza, haciendo uso de sus cualidades naturales de orgullo, energía y alegría»[11]. El Ministerio de Cultura italiano revela un activo interés por la historieta en la que trata de reflejar el

[11] DI LUOFFO, Antonella. *Il fascismo e i fumetti*. Mente Sociale. 7 de octubre de 2009.

clima de exaltación patriótica que vive el país en la década de 1930 hasta el punto de obligar a los autores a que los contenidos de sus *fumetti* reflejen la «verdad histórica italiana», el glorioso pasado de los últimos años y la satisfacción de vivir en la Italia fascista del momento.

En España, la historieta surgida tras la Guerra Civil tenderá a ensalzar los valores patrios: «Dios», «Patria» y «Caudillo» pueden resumir los objetivos moralizantes del cómic español de posguerra. El testigo de la mencionada *Flechas y Pelayos* es recogido por los folletines de aventuras que, de una manera algo más subliminal, siguen exaltando los valores que ha de poseer todo buen español: *El Guerrero del Antifaz, Roberto Alcázar y Pedrín, El Jabato* o *El Capitán Trueno* no son más que los ejemplos más conocidos. Pero el cómic español merece un estudio separado mucho más extenso.

En ocasiones, el patriotismo no solo recurre al glorioso pasado, sino que se reafirma sobre la negación o ridiculización de otros pueblos. Debido al desdén de Hitler hacia el cómic, las manifestaciones propagandísticas gráficas del nazismo se volcaron en carteles y dibujos animados.

Fig. 6. Viñetas antisemitas en la revista alemana *Der Stürmer.* Década 1930.
Fuente: www.demstuermer.wordpress.com

Las caricaturas publicadas en *Der Stürmer* en la década de 1930 por uno de los más tempranos seguidores de Hitler, Julius Streicher, incitan a la violencia antisemita, especialmente tras el acceso al poder del partido nacionalsocialista: la maldición judía consistía en que cada niño judío crecería hasta convertirse en un judío adulto (octubre 1934), motivo más que justificado para despeñar a un judío, ya que él le desea el mismo

destino al ario (junio 1933); y es que allí donde gobiernan los judíos, la libertad no es más que un sueño vacío (julio 1939).

Claro que si hablamos de negar o ridiculizar a otro como medio de reafirmarse uno mismo, ejemplos no faltan, especialmente en tiempos de guerra. El nivel de inteligencia del káiser alemán fue constante objeto de burlas por parte de los países aliados durante la Gran Guerra, de la misma forma que los soldados enemigos eran caricaturizados y menospreciados.

Ya en la Guerra Fría, entre las escasas muestras de la historieta en la era soviética[12], destaca la revista satírica *Kokodril* (1922), desaparecida con el desmoronamiento del régimen. Si bien sus mordaces viñetas se reían —y criticaban— numerosos aspectos del propio sistema de vida soviético, como su falta de imaginación, o alertaba de los graves problemas causados por la tradicional afición rusa al vodka, también ridiculizaba el capitalismo de los países occidentales o atacaba a los opositores al régimen soviético, entre ellos determinados grupos políticos o religiosos. El sentimiento de supremacía soviética sobre los países occidentales recibe un tratamiento mucho más subliminal en viñetas como la publicada por la revista en vísperas de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. El historiador John D. Clare disecciona el dibujo animado del 30 de julio de 1945 en el que los tres chóferes de los políticos que se reúnen en Postdam comparten un cigarrillo mientras los líderes mundiales (Truman, Stalin y Atlee) se reúnen para tratar la situación de posguerra: la aparente camaradería y amistad que refleja la imagen esconde diversos detalles que pretender manifestar la superioridad y control soviético sobre la conferencia[13].

Menos sutilidad demuestra el surcoreano *Ji-yong*, *manhwa* dirigido a los jóvenes, los cuales apenas conocen la historia reciente del país, en particular, los hechos concernientes a la guerra con el vecino del norte y la invasión sufrida a mitad del siglo pasado. Las propias autoridades consideran que ha existido cierta condescendencia en los últimos años hacia el belicoso país y con estos cómics persiguen «difundir el mensaje

[12] Se consideraba la historieta como una forma de arte inadecuada, proestadounidense y concebida para divertimento de las masas burguesas.

[13] El estudio de la viñeta está disponible en http://www.johndclare.net.

entre la desinformada juventud de que la Corea del Norte nuclear sigue siendo una amenaza»[14].

Por su parte, el inescrutable régimen norcoreano sorprendió con los *gruim-chaek* en blanco y negro y de baja calidad, para mayor gloria del líder del país y de la Guerra Victoriosa de Liberación de la Patria (guerra de Corea, para el resto del mundo). Evidentemente, los estadounidenses (o los japoneses) suelen ser el enemigo o, al menos, el ejemplo a evitar: un avión que sobrevuela África, con pasajeros estadounidenses y norcoreanos, se estrella en la jungla; los estadounidenses se dispersan, mientras que los abnegados coreanos se mantienen unidos, tal y como marcan las consignas del régimen. El final es predecible: los asiáticos sobreviven para ver cómo los imperialistas son devorados por los cocodrilos. Claro mensaje del querido líder: «nunca abraces el estilo de vida indulgente de los adoradores americanos»[15]. El contrapunto lo pone Guy Deslile en *Pyongyang* que, a través de anécdotas y hechos reales, relata su experiencia del régimen comunista y el choque cultural con la sociedad norcoreana, donde no existen discapacitados o impera la propaganda Juche. El sistema es comparado con la orwelliana *1984* (que casualmente porta el protagonista de la historia) devenida realidad en el país asiático desde el perplejo punto de vista occidental de un canadiense.

Fig. 7. Gruim-chaek norcoreano. 2001.
Fuente: www.globalpost.com

Pero no todo se reduce a combatir o desprestigiar al rival. La hermética China «educó» a sus ciudadanos en la ortodoxia maoísta mediante una serie de *manhua* publicados entre 1964 y 1971, que desembocan en la Revolución Cultural. Su valor artístico o lúdico, según los estudios de Umberto Eco, Jean Chesneaux y G. Nebiolo, cuya recopilación

[14] OLIVER, Christian. «South Korean comics warn of North's threat». *The Finantial Times*. 18 de diciembre de 2009.
[15] CAIN, Geoofrey. *The comic books that brainwash North Koreans*. Globalpost, 26 de febrero de 2010. Disponible en www.globalpost.com.

fructificó en *Los cómics de Mao* no despierta apenas interés; todo lo contrario sucede con su influencia sobre la población, ya sea al referirse a un episodio heroico de la guerra revolucionaria o a la vida en la comuna, el objetivo es siempre el mismo: mediante una historieta muy simple, de pocas palabras (para llegar a un sector de la población más amplio) y amplísimas tiradas, que superaron los millones de ejemplares, se lleva a cabo, en palabras de Fernando Huici, «una labor de pedagogía lingüístico-ideológica» sobre la vasta población china[16].

Otra forma de reafirmar el sentimiento nacional consiste en universalizar los valores que caracterizan a una sociedad. Así, Estados Unidos consigue extender su forma de vida y sus preceptos culturales a medio planeta. En este aspecto, Antonio Martín opina que los cómics han ejercido un papel de caballo de Troya respecto a las culturas de otros países debido «a la difusión que hacen de modelos y pautas culturales generados según las necesidades y aspiraciones del grupo social medio norteamericano»[17]. La globalización ha favorecido que incluso aunque los artistas sean europeos, asiáticos o suramericanos, la industria estadounidense imponga sus dictados, que no serán otros, en general, que los de la sociedad a la que representan, favoreciendo el hecho de que el niño español, brasileño, japonés o noruego se imbuyan de los mismos mensajes y filosofía de vida que el estadounidense para el que inicialmente iba dirigido el cómic.

La Guerra Fría. Miedo al comunismo

El espíritu patriótico se consigue, en muchas ocasiones, buscando unir al pueblo contra un enemigo común, práctica muy habitual a lo largo de la historia, que ha llevado a muchos gobiernos incluso a buscar guerras o enfrentamientos en momentos de crisis. La guerra de las Malvinas representa un claro ejemplo; la causa argentina fue apoyada por medios como la revista *Billiken*, publicación infantil de la editorial Atlántida con números especiales y suplementos (*Las Malvinas son argentinas*) dirigidos a explicar a los más pequeños la argentinidad de las islas.

[16] HUICI, Fernando. «Historias ejemplares de la China de Mao». *El País*. 30 de mayo de 1976.
[17] MARTÍN, Antonio. *Sobre los cómics de superhéroes y otras cuestiones.* 2002. Disponible en www.tebeosfera.com.

Acabada la Segunda Guerra Mundial, el interés en Estados Unidos por los personajes de cómic, especialmente los superhéroes, decrece. Simultáneamente, el miedo al comunismo crece en el país durante la década de los cincuenta y perdura prácticamente todo el periodo de la Guerra Fría. Incluso cómics teóricamente educativos, que alertan sobre cómo actuar ante una bomba A o H, introducen subliminalmente un mensaje de pánico. Un cómic aparentemente divulgativo muestra a las claras que existe un enemigo capaz de utilizar sus armas contra la población civil. «Aunque esperamos y rezamos para que nunca nos veamos sometidos a un ataque enemigo, debemos constantemente prepararnos para lo peor»[18]. Estados Unidos, que ya supo durante la guerra utilizar profusamente las oportunidades que el cómic ofrece, supo aunar de nuevo esfuerzos y unir a su población frente al nuevo enemigo. Con un llamamiento de «necesitamos ayuda, necesitamos tu ayuda» cerraba su explicación el cómic. Más explícito era el comienzo de *If an A-bomb falls*[19]: «las ambiciones de los dictadores comunistas hacen del peligro de un ataque nuclear en nuestras ciudades una grave amenaza».

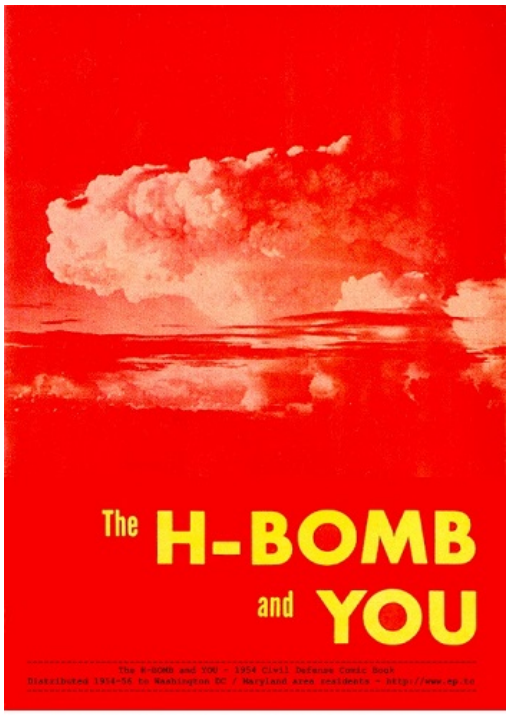


Fig. 8. The H-bomb and you. 1954.
Fuente: www.ep.tc

El género, que había experimentado un claro retroceso tras el fin de la guerra, sin un enemigo tan tangible, ve cómo la temática superheroica ha de competir con otras alternativas como el terror, el género policíaco o la ciencia ficción, donde las nuevas amenazas provienen del otro lado del telón en forma de malvados comunistas soviéticos, chinos o norcoreanos. Para competir contra esta tendencia, los superhéroes se unen a la lucha ideológica contra los comunistas. Se impone otra forma de hacer patriotismo, en el que las virtudes propias del país surgen como reacción a los valores provenientes del

[18] *The H-bomb and you*. Washington: Civil Defense Comic book 1954. Extracto de la introducción del gobernador de Annapolis, Maryland, Theodore R. Mckeldin, a sus ciudadanos (fechada 5 de noviembre de 1954). Disponible en http://www.ep.tc/comics/h-bomb.

[19] Disponible en http://www.ep.tc/comics/a-bomb/.

exterior. Un estudio del cómic estadounidense, en particular de la editora Marvel, nos permite estudiar claramente estas tendencias.

Capitán América, sin un Hitler al que noquear, languidece durante la posguerra hasta el punto de aparecer y desaparecer varias veces. Será el recientemente fallecido Stan Lee quien en 1963, casualmente en plena Guerra Fría, lo resucite para el público[20]. En esta época de tensión entre ambos bloques el personaje es utilizado —y desvirtuado— en numerosas ocasiones como defensor del ideal estadounidense frente al comunista. Afortunadamente, otros autores le dieron un cariz más adulto y alejado de este partidismo y más cercano a la denuncia social (racismo, corrupción, etc.) hasta el extremo de combatir a su propio gobierno en la serie *Civil War* como denuncia abierta de la pérdida de libertades personales en pro de la seguridad, con referencias muy claras a Guantánamo. La serie se convertiría en un ejemplo de la utilización de cómics comerciales para crear un debate sobre un conflicto social recurrente en Estados Unidos: el límite hasta el cual puede inmiscuirse el gobierno en los derechos individuales en pro de un beneficio superior (la seguridad colectiva). Su frase promocional, más comercial que ideológica, lo resumía todo: «¿De qué lado estás?»[21]

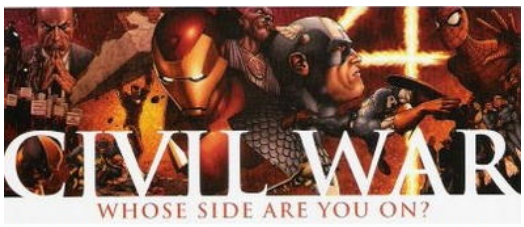


Fig. 9. ¿De qué lado estás?. Cartel promocional de la maxi-serie Civil War. Fuente: www.marvel.com

Antes de llegar a esta situación, el abanderado de las barras y estrellas, tras su regreso en los tensos años sesenta y sin más nazis que los inventados por las mentes pensadoras de los cómics, dedica parte de su tiempo a combatir el desafío comunista, bien solo, bien en compañía de otros superhéroes, especialmente *Los Vengadores*

[20] *Avengers* núm. 4. *Nueva York:* Marvel Comics, diciembre 1963.

[21] Con el hilo conductor de los 7 números de la serie principal, *Civil War*, se construye una historia con ramificaciones en otras series de la editorial que abarcó más de una treintena de cómics en apenas 7 meses, y en el que los diferentes personajes tuvieron que escoger un bando (y, en ocasiones, cambiar al contrario) y llevó al enfrentamiento personal entre viejos amigos en defensa de unos ideales. Los cómics fueron editados por Marvel entre julio 2006 y enero 2007 siguiendo el concepto de *cross-over* (series relacionadas), ya utilizado con anterioridad en varias ocasiones y del que después se ha hecho un uso abusivo (por motivos comerciales).

(*Avengers*), el grupo más poderoso del universo Marvel, en cuyo número 18, Lee les hace enfrentarse a una amenaza comunista, procedente de un imaginario país del sudeste asiático, Sin-Cong, cuyo líder, tras derrotar a los héroes occidentales, exclama: «¿No he demostrado la superioridad del comunismo? ¡Yo solo he vencido a todos los vengadores!»[22]. Por supuesto que dos páginas después, la situación revertía y los superhéroes dejaban claro en qué lado del telón descansaba la supremacía.

Para Nano Sousa[23], el *Capitán América* se convirtió en la excusa estadounidense para intervenir en otros países extranjeros cuya actitud se alejase de los intereses del «tío Sam». Los gobiernos de estos países representaban «el mal», que era necesario combatir para liberar a sus ciudadanos. El arma del Capitán —el escudo— representa la idea de que Estados Unidos no ataca de forma agresiva, sino que se defiende de las nocivas ideas de gobiernos que caminan por la senda errónea. «América para los americanos» podría haber sido también el lema que justificaba el avance del imperialismo norteamericano bajo el disfraz de *Centinela de la Libertad*. Pero el personaje se sigue rebelando a estas interpretaciones políticas más o menos interesadas de su figura. En 1983, le recrimina a un confundido ciudadano que «el *Capitán América* representa a todo el pueblo americano… sus mayores sueños, sus más altos ideales. Y ningún grupo, tenga o no razón, puede reclamarlo para sí». Los superhéroes se rebelan a alinearse políticamente.

Pero a pesar de estos intentos de despolitizarse, proliferan los cómics bélicos, en que los nuevos enemigos (Corea, Vietnam, ayudados por China o la URSS) representan «el mal», el comunismo. Los nazis y japoneses son sustituidos por soviéticos, norcoreanos o chinos. «Death to reds» es el grito de guerra de *Combat Kelly*. Sin embargo, el renacimiento de los superhéroes en los años sesenta (la época denominada *Silver Age*) coincidió con los más altos niveles de paroxismo de la sociedad estadounidense ante el peligro de que el comunismo derrocara los niveles de bienestar alcanzados. Títulos como *Is this tomorrow: America under communism*, *How Stalin hopes we will destroy America* alertaban durante los años precedentes de las gravísimas consecuencias en caso de

[22] LEE, Stan y HECK, Don. *Avengers* núm. 18. Nueva York: Marvel Comics, julio 1965, p. 19.

[23] C*apitão América: Herói ou Vilão?* 2003. Mencionado por Santos, Aline Martins, *A Segunda Guerra Mundial na Linguagem dos Quadrinhos. Capitão América:"A Sentinela da Liberdade" ou"O Defensor da América para os Americanos"?* Monografía presentada en la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. http://ufrgs.br.

que Estados Unidos cayese bajo las garras del comunismo. *Fighting America* abre los ojos a los rusos satisfechos con su propio régimen pero que, una vez experimentado cómo se vive en Estados Unidos, admiten la superioridad del *modus vivendi* rival.

Fig. 10 How Stalin hopes we will destroy America 1951
Fuente: www.comics.org

Pero estos ejemplos no pasaban de un ejercicio didáctico hipotético y, hasta cierto punto, excesivamente burdo e ingenuo. La llegada de nuevos personajes fácilmente identificables, enfundados en sus coloridas mallas y antifaces, representantes del liberalismo e individualismo típicos estadounidenses, les convierte en figuras ideales para combatir la amenaza roja. Los comunistas son tratados, en general, de forma grotesca, como un ejército teledirigido, incapaz de pensar, más cercano a los simios que a las personas, y, por supuesto, como una sociedad carente de moral, inferior también en los aspectos intelectual y tecnológico. No importaba que los rusos pusiesen a Gagarin en el espacio antes que sus competidores allende el Pacífico; para los cómics, aquellos se veían en la necesidad de robar los avances capitalistas, se inventaban nuevas armas, como la bomba gamma del desafortunado Bruce Banner (alter ego de *Hulk*, conocido en sus inicios en España como *La Masa*) o los inventos más allá de la comprensión humana de Tony Stark (*Iron Man*) o Reed Richards (*Mister Fantástico*).

Iron Man (*El Hombre de Hierro* en sus orígenes en España) tiene como principales enemigos a villanos procedentes de la comunista China, como *El Mandarín* o *Garra Amarilla,* al tiempo que sus refriegas contra rivales soviéticos, acorazados como él, devienen en una competición tecnológica entre ambos países en la que el triunfo siempre cae del mismo lado. Mientras tanto, en su personalidad civil aparece como un multimillonario y afamado playboy que contribuye de forma casi altruista a diseñar el más sofisticado armamento para su gobierno. Su propio origen le sitúa en el turbulento sudeste asiático durante la guerra vietnamita donde es hecho prisionero y obligado a

desarrollar armas para sus captores; su inteligencia le sirvió para engañarlos y crear un ingenio que mantuviese vivo su maltrecho corazón y le convirtiese a él mismo en un arma andante. Lee utilizó la excusa de la tecnología para combatir el comunismo en el entorno de la Guerra Fría. Paradójicamente, a pesar de representar un personaje más cercano al individualismo que el *Capitán América*, durante la mencionada *Civil War* el héroe blindado se puso del lado del gobierno y combatió al *Capitán*, defensor de los derechos individuales.

Las amenazas de conquista del mundo provienen siempre del este: el *Dr Doom* (*Doctor Muerte* en España) es un soberano absolutista de un país de la órbita comunista, que ha de ser parado una y otra vez por *Fantastic Four* (*Los 4 Fantásticos)*, grupo de superhéroes que representa el arquetipo de la familia media estadounidense. De nuevo se enfrentan dos ideas: de una parte el despotismo con que gobierna *Doom* a sus súbditos, que no ciudadanos, se opone frontalmente a la idea de democracia que EE. UU. defiende y exporta. Y de fondo de nuevo la superioridad tecnológica y moral. Porque la familia fantástica no vence por la fuerza bruta, sino casi siempre gracias a genialidades e inventos inverosímiles. Cualquier método es válido para los soviéticos, desde la ya mencionada tecnología al terrorismo, pasando incluso por el control mental (*Tales of Suspense*). Numerosos son los ejemplos de este tipo de cómic estadounidense que busca la unión y complicidad de sus ciudadanos invocando al peligro comunista. Un extenso estudio de este fenómeno se puede encontrar en los trabajos publicados por Ignacio Fernández en la revista digital *Tebeosfera*[24].

Magneto es otro personaje que quiere imponer el dominio de su raza mutante (*homo superior*) sobre la humana, a la que considera inferior, como reacción a la persecución que viene sufriendo por ser diferente, en claro paralelismo a la persecución judía por los nazis. Paradójicamente, el mismo «amo del magnetismo» sufrió la barbarie de los campos de exterminio, sin que ello justifique sus actos, de lo cual intentarán convencer —y detener— una y otra vez los *X-Men* (*La Patrulla-X*), mutantes como él, pero que no se dejan convencer por el lado oscuro. Por cierto que los paralelismos entre *Magneto* y el que podría ser el villano más conocido de la historia, *Darth Vader*, son dignos de consideración, culebrones familiares incluidos.

[24] *¡Miedo rojo! Las tensiones entre el cómic estadounidense y el comunismo;* y *El impacto de la revolución rusa en el comic-book*. Disponibles en www.tebeosfera.es.

Tampoco quieren quedarse al margen de la Guerra Fría personajes clásicos. Falk coloca a *Phantom (El Hombre Enmascarado)* en el centro de una crisis calcada a la de los misiles soviéticos cuando unos personajes de origen desconocido, pero con una delatadora estrella de cinco puntas, construyen una base para lanzamiento de misiles junto a la costa de Bengali. En *La isla de los perros*[25], coetánea de la auténtica crisis y convertida en 1975 por el propio Falk en una novela, las negociaciones difieren de las que mantuvieron Kennedy y Jrushchov; el *Fantasma que Camina* se limita a destruir la base y expulsar a los militares de la amenazadora potencia. Mejor dejar claro quién manda, especialmente si no existe ninguna posibilidad de represalia.

Fig. 11. El Hombre Enmascarado. 1964 (España)
Fuente: www.tebeosfera.com

Las editoriales estadounidenses no se olvidan de crear grupos de superhéroes genuinamente soviéticos. Nombres tan significativos como *Los Soviets Supremos* o *La Fuerza del Pueblo* son una y otra vez derrotados por los occidentales. Pero en el fondo de estos héroes, si bien dirigidos por el gobernante equivocado, subyace un espíritu noble que precisa la guía correcta para aflorar. No son «el mal», sino el instrumento de que este se vale, meras marionetas; los pueblos sometidos a las arbitrariedades de sus incapaces e infames gobernantes todavía pueden atisbar la posibilidad de regenerarse si encuentran quién los tutele adecuadamente. Del frío surgen héroes que solo precisan un empujón que les ayude a quitarse la venda que les impide pensar por sí mismos. «¿Persona equivocada en lugar equivocado?», tal vez pensaba así *Coloso* (*X-Men*), enorme y poderoso bonachón que procede de una granja colectiva, pero que se debate por hacer el bien, una vez que encuentra el mentor adecuado en el *Profesor-X* y se traslada a EE. UU.

[25] *Colección Héroes Modernos*. Editorial Dólar 1963.

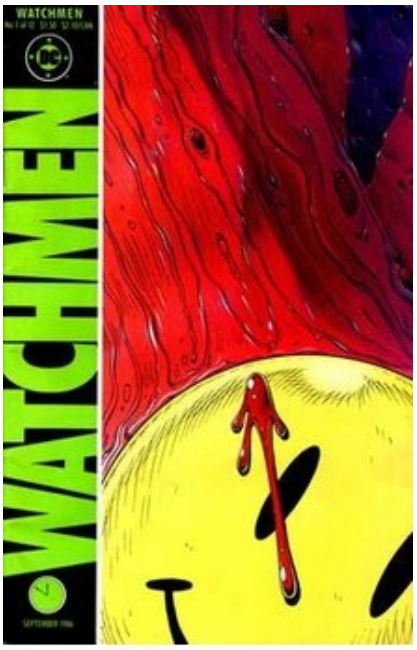


Fig. 12 Watchmen núm 1. 1986
Fuente: ww.dccomics.com

Más significativos son los casos de espías soviéticos. Lo que podría calificarse de traición —pasarse al otro lado del telón— se justifica por parte del receptor como el acto de descubrimiento de la verdad. Espías de todo tipo, entre los que se cuenta *The Black Widow* (*La Viuda Negra*), verán la luz occidental. La distensión entre las dos principales potencias tendría su reflejo en el progresivo acercamiento y humanización de los héroes soviéticos, especialmente a finales de la década de 1970. Con algunos altibajos, el acercamiento en la década de los ochenta y la creciente sensibilización social ante los propios problemas internos en EE. UU. se tradujeron en colaboraciones y alianzas temporales entre los héroes de ambos países. Es el momento de *Watchmen*: Alan Moore nos muestra unos héroes humanizados, alejados del estereotipo, con características fascistoides, que se traducen en un anticomunismo repulsivo (*Rorschach* o *El Comediante* no son precisamente ejemplos a seguir). La caída del muro de Berlín propicia una imagen más amable de los comunistas en el cómic estadounidense. Los propios rusos ya no pelearían por el comunismo, sino por su país y contra los inmovilistas que pretenden restaurarlo. Es tiempo de abandonar la lucha contra el comunismo. El «red peril» (temor a que la ideología comunista se propague por el país estadounidense) pierde fuerza y deja paso a otras inquietudes. Los problemas sociales y la amenaza terrorista ocuparán su lugar.

Para José Joaquín Rodríguez, la verdadera importancia de estos cómics estadounidenses no estaba tanto en el mensaje o trasfondo político, ya que sus lectores no utilizaban el medio para informarse sobre la situación mundial, sino por su capacidad de penetración en la sociedad: se calcula que en 1968 solo la *Marvel* vendía 55 millones de ejemplares al año, además de aparecer en diversas series de televisión emitidas en numerosos países[26]. Opina Rodríguez que, probablemente no era intención de Stan Lee

[26] RODRÍGUEZ, José Joaquín. «Impacto y mensaje de los villanos comunistas en los cómics de Stan Lee». *Revista Tebeosfera*. Sevilla: Tercera épica, 5, 2017. Disponible en https://www.tebeosfera.com/documentos/impacto_y_mensaje_de_los_villanos_comunistas_en_los_comics_de_stan_lee.html.

impregnar de un espíritu anticomunista a sus jóvenes lectores, ya que él solo pretendía utilizar el mundo real en sus historias, pero lo cierto es que el mensaje terminaba calando entre ellos.

Este compromiso de algunos editores por editar cómics que mostrasen el mundo real tendrá su reflejo en las denuncias sociales que salpican las historietas, tímidamente en los años setenta y con mayor profusión a partir de esa época hasta la actualidad. Todo ello requiere un análisis diferente al de este artículo.

Censura: Comics Code Authority

Hasta ahora, solo he comentado la influencia que el cómic ha intentado mantener sobre la sociedad, especialmente sobre su público juvenil; en un intento de dejar claro quién era el bueno y quién el malo, como medio de propagar un espíritu patriótico, en una visión simplista del mundo. Esta acción podía ejercerla cualquier grupo de presión, particular o simplemente una editorial por motivos ideológicos o de pura supervivencia (para conseguir ayudas, para evitar una censura, para atraerse el favor de los gobernantes, incluso, en épocas de carestía, para garantizarse el suministro de materia prima, como papel).

Pero han sido muchos los gobiernos que han visto en el cómic un medio que era necesario controlar, hasta el punto de censurarlo no solo en países autoritarios, sino también en otros democráticos, y sin la excusa del esfuerzo bélico. Los regímenes totalitarios ejercieron un férreo control de cualquier tipo de publicación durante el periodo de entreguerras y en pleno conflicto: *Deutschen Propaganda-Atelier, Ministero della Cultura popolare* o *Shin Nippon Mangaka Kyokai*, sin olvidar al propio Departamento de Guerra estadounidense fueron claros ejemplos.

Una vez recuperada la paz, muchos países continúan controlando publicaciones de todo tipo. En España, la censura abarca todos los ámbitos sociales, de los que el cómic no escapa, ya sea el autóctono o el extranjero. Mientras que el producto nacional es directamente supervisado de forma que los héroes representen los valores españoles, se respete una recatada moral, se repitan historias edulcoradas y no se traspasen una serie de líneas morales —lo que llevó a una propia autocensura de los autores—, los

cómics extranjeros que consiguieron ser publicados en nuestro territorio sufrieron una censura posterior: los famosos retoques, que afectaban tanto a los diálogos en caso de considerarse inadecuados, como a los propios dibujos —el exceso de piel a la vista, especialmente femenina, era solucionado dibujando por encima vestidos que ahuyentasen los malos pensamientos de los jóvenes lectores—.

Continuando con el ejemplo estadounidense, en este país la sociedad de posguerra vuelca su conservadurismo en la industria de la historieta. Ligas morales y de decencia agrupan a numerosos ciudadanos que persiguen cualquier tipo de manifestación artística que se aparte de lo que consideran la nueva moral. Esta involución tiene su reflejo en la *National Organization for Decent Literature* (NODL), creada inicialmente para examinar las revistas, pero que tras la guerra publica un código de nueve puntos que decidía los temas censurables y los moralmente tolerados, de los que se derivaban una *White List* de temas aceptables y otra de condenables. En esta cruzada moralizadora, la NODL no peleó en solitario; el *Committe on the Evaluation of Comic Books* o el *Citizen's Comitte for Better Juvenile Literature* trataron de controlar el contenido de los cómics, sin ahorrar esfuerzos, hasta el punto de llegar a actuar como jueces y verdugos, lo cual derivó en acciones inquisitoriales como la quema de los cómics incluidos en su particular *Index librorum prohibitorum*[27].

Los cómics de terror y policíacos, con la editorial *EC* a la cabeza, sufrieron la mayor persecución, y alcanzaron su punto más álgido con la publicación en 1954 por el psiquiatra Fredric Wertham del ensayo *Seduction of the Innocent*, un estudio falseado y exagerado sobre la influencia de los cómics en los jóvenes. En su libro, que recogía una selección de viñetas y portadas calificadas como inaceptables para la juventud por sus escenas sexuales o violentas, Wertham manipuló los datos del estudio y exageró sus conclusiones. Extrapoló los resultados obtenidos entre un grupo de jóvenes que ya presentaban trastornos del comportamiento al resto de la

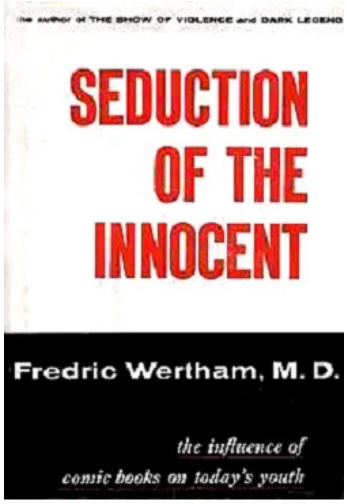


Fig. 13. Seduction of the Innocent. 1954. Fuente: www.goodreads.com

[27] MARTÍN, Antonio. *Sobre los cómics de superhéroes y otras cuestiones.* 2002. Disponible en www.tebeosfera.com.

sociedad, aseverando que la consecuencia de la lectura de los cómics violentos derivaba en un proceder también delictivo, afectando a la salud mental de los niños.

La investigación dirigida de Wertham obtuvo una amplia repercusión entre la sociedad estadounidense de la época hasta el punto de que se convirtió en objeto de debate en el propio Senado, ante cuyo subcomité sobre delincuencia juvenil declaró Wertham en calidad de experto. El informe del subcomité no condenó explícitamente a los cómics, pero sí recomendó una mayor moderación a los editores. Este fue el origen indirecto del *Comics Code Authority*, una especie de autocensura de las propias editoriales, por el que se comprometían a no tratar los temas tabúes como la violencia, terror, gore, drogas, racismo o sexo; la editorial que se adhería al *Comics Code*, que era controlado por una asociación de revistas, la CMAA o *Comics Magazine Association of America*, recibía el derecho a lucir en su portada el emblema *Approved by Comics Code Authority*, que ha estado vigente hasta la primera década del siglo XXI, aunque con escaso significado práctico desde finales de los años ochenta. Este logo garantizaba a los padres que el contenido del cómic que iban a leer no atentaba contra las buenas costumbres de la conservadora sociedad norteamericana de los cincuenta. Los criterios para recibir el sello de aprobación abarcaban desde la forma de tratar los crímenes, que nunca quedarían sin castigo, prohibición de escenas de excesiva violencia, tortura o sangre, hasta evitar la desnudez, la homosexualidad[28], los zombies, licántropos o incluso el lenguaje soez. El texto íntegro, con todos los criterios redactados por la asociación en 1954, puede ser encontrado en Internet[29]. A pesar de toda esta autoregulación que llevó a la desaparición de numerosos títulos, especialmente de *EC*, el buen Wertham continuó considerando que los cómics seguían representando un peligro para la juventud. A modo de anécdota, *EC*, obligada a

Fig. 14. Emblema aprobacion por Comics Code Auth.
Fuente: en.wikipedia.org

[28] El paroxismo de Wertham le llevó a proclamar que los comics resultaban perjudiciales para los jóvenes porque, entre otros aspectos, desafiaban las leyes físicas (Superman podía volar) o incitaban a la homosexualidad (la íntima relación entre Batman y Robin no le parecía suficientemente puritana al psiquiatra).

[29] Disponible en: http://cbldf.org/the-comics-code-of-1954/.

cerrar la mayoría de sus cabeceras por el simple hecho de incluir la palabra «horror», «terror» o «crimen»[30] en su portada, reaccionó modificando los títulos (y suavizando su contenido) o publicando nuevos cómics, como *Psychoanalisis,* bendecido por la asociación de cómics por la positiva propaganda del psicoanálisis clásico freudiano y del uso de los antipsicóticos como cura para cualquier tipo de trastorno mental. Ni que decir tiene que no duró más de cuatro números, a pesar del patrocinio de alguna compañía farmacéutica elaboradora de estos remedios. Puede deducirse que el Senado se sentía más a gusto si los niños leían los nada retorcidos pensamientos de Freud a las historias de vampiros u hombres lobo.

Portada Crime SuspenStories 22. EC. 1954
Fuente: www.comics.org

Figura 15. Portada Crime SuspensStories 22. EC. 1954. Fuente: www.comics.org

El «terror» a la influencia que los cómics de terror podían ejercer sobre la juventud cruzó el océano y se trasladó a Gran Bretaña. El pánico alcanzó a la puritana sociedad británica de los años cincuenta a través de copias de las poco correctas publicaciones estadounidenses; el Parlamento —sí, también en las islas el gobierno de un país democrático se inmiscuyó en lo que podían leer o no los niños— emitió en 1955 una ley de publicaciones perjudiciales para niños y jóvenes[31] por la que se prohibía cualquier tipo de «libro, revista u obra que pudiese caer en las manos de niños o jóvenes consistente total o parcialmente en historias gráficas (con o sin texto), que tratasen sobre

a) la comisión de crímenes;
b) actos de violencia o crueldad;

[30] Entre los títulos de las publicaciones de EC se pueden citar *Crime SuspenStories*, *The Vault of Horror, Crypt of Terror* o *The Haunt of Fear*. El título ya las hacía inaceptables para el rígido código impuesto por la CMAA. Pero otros títulos como *Tales from the Crypt* o *Shock SuspenStories* no se quedaban atrás, debido a sus impactantes portadas o al propio contenido. Sólo la revista MAD, de contenido humorístico, escapó a la censura.

[31] Children and Young Persons (Harmful Publications) Act 1955. Disponible en www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/3-4/28/enacted.

c) incidentes de una naturaleza horrible o repulsiva,

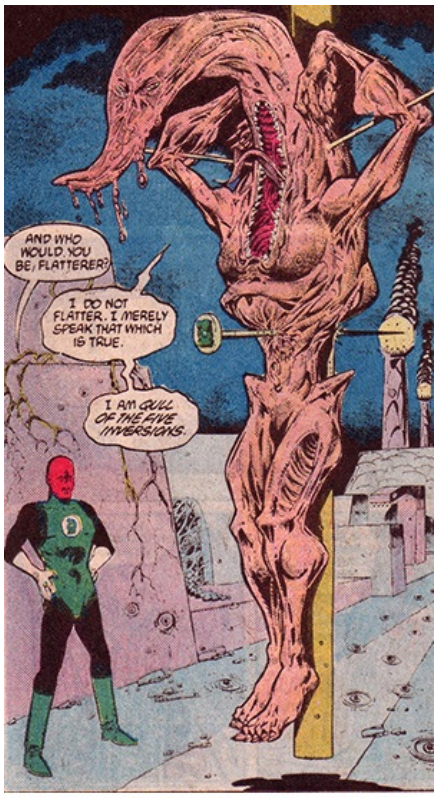


Fig. 16 Green Lantern Corps annual 2. 1986

de tal forma que la obra como un todo tendiese a corromper a un niño o joven en cuyas manos pudiese caer».

Aun así, artistas británicos desafiaron al sistema. *Alan Moore* y *Kevin O'Neill* publicaron un capítulo de *Green Lantern* en la que aparecía un alienígena crucificado, lo que le valió la condena del *Comics Code* a no poder publicar en Estados Unidos. *O'Neill* manifestó haberse sentido siempre muy orgulloso de esa «maldición».

Corrían otros tiempos. En el siglo XXI cuesta más entender tantas prohibiciones y una tal vez excesiva intromisión en la esfera privada de la educación. ¿O no? A pesar de que la ley incluía una cláusula que limitaba su vigencia en el tiempo, en 1969 la ley se hizo permanente… y en 2019 continúa en vigor.

Conclusión y prospectiva

La utilización del cómic como medio para difundir o ensalzar un ideal patriótico puede parecer obsoleta en una época en la que impera la inmediatez de Internet, permanente accesible y la brevedad en el mensaje. En ese sentido, aunque la historieta también se ha adaptado y existen numerosas plataformas que ofrecen productos en la red —a veces solo en formato digital—, lo cierto es que continúa siendo un medio muy vinculado al papel. Ello, no obstante, no ha supuesto un impedimento para, como hemos visto anteriormente, ser profusamente utilizado a la hora de hacer llegar un mensaje cuando existe una necesidad o un deseo.

Se trata de un medio relativamente barato, accesible y cuyo impacto, especialmente en población joven, puede ser bastante elevado. La combinación de viñetas con sencillos textos en bocadillos es ideal para penetrar fácilmente en las mentes de los más pequeños y el esfuerzo de leer un cómic es muy inferior al de otros medios, al tiempo que el propio formato supone una atracción difícilmente resistible. De hecho, es utilizado incluso en muchas escuelas con objetivos didácticos[32]; de la misma forma, puede utilizarse para moldear, de forma objetiva o no, la mente de los futuros adultos.

Con censura o sin ella, con objetividad o sin ella, el cómic seguirá siendo un medio más a tener en cuenta por aquellos que quieran influir en el pensamiento de la población, tanto para conformar una ideología como para exaltar un sentimiento nacional o patriótico.

*Manuel García Ruiz**
Capitán de Fragata

[32] Tal vez buscando un ejemplo fácilmente entendible, tal vez guiado por su propia voluntad de introducir un determinado pensamiento en sus alumnos, no hace mucho se publicó un libro dirigido a alumnos de Primaria en Uruguay en el que se ponía a los famosos Pitufos (Les Schtroumpfs), creados por el belga Peyo en 1958, como ejemplo de lo que significa el comunismo.

Bibliografía

- DUNCAN, Randy y SMITH, Matthew J. *The Power of Comics: History, Form and Culture*. Londres: Bloomsbury Academic 2009.
- «Los Pitufos Comunistas». *Periódico El País* (Uruguay). Editorial, 15 de febrero 2017. Disponible en https://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/pitufos-comunistas.html.
- MOORE, Alan y LLOYD, David. *V for Vendetta*. Nueva York: Warrior, DC Comics 1982.
- SANTOS, Aline Martins. *A Segunda Guerra Mundial na Linguagem dos Quadrinhos. Capitão América:"A Sentinela da Liberdade" ou"O Defensor da América para os Americanos"?* Monografía presentada en la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. http://ufrgs.br.
- Colección personal del autor.

Internet

- BEDETHEQUE, Francia, http://www.bedetheque.com/.
- COMIC VINE, https://comicvine.gamespot.com/.
- ETHAN PERSOFF, http://www.ep.tc.
- DC COMICS, dc.wikia.com.
- DIE WAHRHEIT IST WIE EIN GEWITTER, https://diewahrheitistwieeingewitter.wordpress.com.
- GCSE Modern World History, http://www.johndclare.net.
- LA PARET DE LES AUQUES, http://www.auques.cat.
- PUBLIC RADIO INTERNATIONAL, http://www.pri.org.
- TEBEOSFERA, España, https://www.tebeosfera.com.
- THE OFFICIAL HOME OF UK LEGISLATION, www.legislation.gov.uk.
- THE ASIA-PACIFIC JOURNAL, http://www.japanfocus.org.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Marco

03/2019 19 de marzo de 2019
Luís Manuel Brás Bernardino

La defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en defensa en el África subsahariana

La defensa como instrumento de la cooperación político-estratégica en Portugal. Apuntes para una cooperación en defensa en el África subsahariana

Resumen:

En las sociedades contemporáneas, el vector de la política exterior del Estado se encuentra parcialmente asentado en el empleo de su instrumento militar o, más concretamente, en la acción político-estratégico-operacional de sus Fuerzas Armadas.

En Portugal, y en su relación con África, especialmente con el África subsahariana, este instrumento es preponderante y está omnipresente desde los procesos de independencia, confiriéndole mayor prevalencia en la acción, así como una dinámica, y un grado de relevancia y resiliencia cada vez mayores. Ello se articula, particularmente, en la relación bilateral con los países africanos con el portugués como idioma oficial y en la cooperación multilateral en el marco de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Según este prisma, nos encontramos actualmente, por un lado, en un contexto en el que se pretenden definir nuevos alineamientos político-estratégicos para las cuestiones relacionadas con la defensa. Y, de otro lado, el Estado portugués busca optimizar y racionalizar el uso de su instrumento militar, adoptando una posición más genérica, proactiva y proeficiente.

Consecuentemente, quizá tenga sentido reflexionar sobre la necesidad de adoptar una política exterior de defensa en Portugal siguiendo un modelo bilateral o multilateral, en el que el vector militar sea empleado como actor estratégico de seguridad y desarrollo sostenido en el continente africano.

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

En este contexto académico en el que reflexionamos sobre la política exterior portuguesa para África, se hace necesaria una discusión sobre la temática de la seguridad y la defensa como instrumentos de la cooperación estratégica, en la que se procura apuntar algunos vectores para una cooperación estratégica con el África subsahariana. Y, particularmente, nos parece importante para Portugal y sus Fuerzas Armadas establecer un nuevo enfoque para la cooperación técnico-militar en el que se integren las dinámicas nacionales y regionales.

Palabras clave:

Defensa, seguridad, África subsahariana, política exterior portuguesa, cooperación militar.

The Portuguese Foreign Policy in Africa The Defence as a tool for Portuguese's Political-Strategic Cooperation. Contribution for Defence Cooperation in Sub-Saharan Africa

Abstract:

In contemporary societies, the vector of a State's foreign policy is partially based on the employment of their military instrument, more precisely by the conduct of strategic and operational-level actions and activities by their armed forces to achieve political effects. In the instance of Portugal's relationship with Africa, and especially with the sub-Saharan region, this instrument has been preponderant and almost omnipresent since the independence process of 1975. This relationship has been dominated by military action and the development of national resilience through bilateral relations with the five Portuguese-speaking African countries and through multilateral cooperation via the framework of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP). It is in this context that the Portuguese State intends to define new political alignments and address

strategic defence issues, while optimizing and rationalizing the use of your military instrument and adopting a posture that is more comprehensive, proactive and efficient. It will also consider the need to develop and adopt a new foreign/defence policy for Portugal, adopting the bi-multilateral model and employing the military vector to produce strategic security and sustainable development on the African continent.

In this academic context, this paper reflects on Portugal's developing foreign policy for Africa based on the employment of security and defence capabilities as instruments of strategic defence cooperation in the sub-Saharan region. It identifies a number of potential vectors for cooperation at the strategic-level with particular relevance for the Portuguese Armed Forces, and in particular the opportunity for a new approach to technical military cooperation, which integrates both national and regional dynamics.

Keywords:

Defence, Security, Sub-Saharan Africa, Portuguese Foreign Policy, Military Cooperation.

Introducción

En las sociedades contemporáneas, el vector de la política exterior del Estado se encuentra parcialmente asentado en el empleo de su instrumento militar, más concretamente en la acción político-estratégico-operacional de sus Fuerzas Armadas, que se constituyen, así, en un mecanismo estratégico y proactivo de una política exterior de Defensa al servicio del Estado. De esta forma, estas han pasado a ser y estar dimensionadas para servir de instrumento preferente de la acción político-diplomática y elemento de proyección de la influencia, del poder y de los intereses del Estado dondequiera que estos coyunturalmente se manifiesten.

Por otro lado, para comprender mejor los actuales fenómenos sociopolíticos necesitamos desarrollar un análisis geoestratégico y geopolítico más amplio e interdependiente, vistos en su dimensión nacional, regional y mundial. Ello radica en que, al ser calificados como «globalizados», se perciben de un modo más pragmático como fenómenos de «injerencia global», casi siempre al servicio de los intereses supranacionales de los Estados y de las organizaciones, en los que el empleo del instrumento militar es constantemente analizado y discutido por políticos, economistas, diplomáticos y, necesariamente, militares. Según este paradigma innovador, hemos asistido a la globalización de las políticas, de la economía, de las finanzas, de la diplomacia y, especialmente, de los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa; pues, sin seguridad global, no existe desarrollo mundial y, sin desarrollo sostenido a escala universal, no tendremos seguridad en el mundo.

A pesar de concordar con este nuevo paradigma de modernidad, las dinámicas de la seguridad y defensa han pasado a asumir otro protagonismo en el sistema actual de las relaciones internacionales, contextualizándose en el ámbito de las políticas nacionales de seguridad-defensa y de los conceptos estratégicos, con especial incidencia en la participación en alianzas militares y en misiones de asistencia-asesoría militar y de cooperación técnico-militar. En lugar de utilizar la mayor capacidad de medios letales y de las innovadoras, y cada vez más mortíferas, tecnologías disponibles en el instrumento militar, la seguridad y la defensa han pasado a ser vistas como elementos estratégicos de la política exterior del Estado, principalmente, a través de las acciones de cooperación militar y de apoyo a la reforma de los sectores de seguridad y defensa. Este «instrumento», a la par que la diplomacia en sus múltiples vertientes, se ha convertido en el principal baluarte de la cooperación de defensa con África, confiriéndole una mayor

prevalencia en la acción, así como una dinámica y grado de relevancia cada vez mayores, particularmente en el marco de la política exterior portuguesa para el África subsahariana.

La seguridad y la defensa han pasado a ser así caras de la misma moneda, a pertenecer al mismo sistema y a «jugar» en el mismo escenario geoestratégico, al ser transportadas estas temáticas por las dinámicas de las relaciones internacionales a las agendas contemporáneas regionales y globales, en las que la acción de las Fuerzas Armadas se ha vuelto relevante y estratégica para el Estado. En este innovador marco geoestratégico, al servicio de la seguridad y defensa de los Estados y de las organizaciones, las Fuerzas Armadas tienden a ser empleadas como instrumento productor de seguridad y desarrollo sostenido a escala nacional y regional, pasando a ser multidimensionales en la forma de hacer la paz y multidisciplinares en la de ayudar a construir el desarrollo, en la medida en que la seguridad y el desarrollo constituyen vectores estratégicamente convergentes de la política exterior del Estado[1].

Desde este prisma, y en un contexto en el que se pretenden definir nuevos alineamientos estratégicos para las cuestiones de seguridad y defensa, en el que el Estado busca optimizar y racionalizar el uso de su instrumento militar adoptando una postura que se pretende más abierta, proactiva y proficiente, quizá tenga sentido reflexionar sobre el empleo del vector militar como productor estratégico de seguridad y desarrollo sostenido. Para tal efecto, se torna fundamental conocer la evolución de los conceptos, profundizar en la comprensión de las interdependencias entre seguridad, defensa y desarrollo, así como llevar a cabo un análisis de su interdependencia con la política exterior de los Estados, pues «entre las grandes transformaciones ocurridas en el campo de las relaciones internacionales figuran las que se relacionan con la seguridad y defensa»[2].

En este contexto, la temática de la seguridad ligada al desarrollo ha pasado a estar presente en las agendas globales y a comprometer los estados y sus fuerzas armadas, al ser estas uno de sus principales instrumentos de acción exterior, particularmente a través de la cooperación militar y especialmente, en el caso portugués, en el continente africano. En un momento en el que nos asomamos a estas dinámicas, cabe una reflexión estratégica en la que se busque introducir un nuevo enfoque para la cooperación técnico-

[1] NEY, J. S. J. *Compreender os Conflitos Internacionais- Uma Introdução à Teoria e à História* (Trajectos). Lisboa: Editora Gradiva 2002, pp. 280-282. ISBN 972-662-845-8.
[2] DAVID, Charles Philippe. *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget 2001, p.17. ISBN 972-771-410-2.

militar con el África subsahariana y realinear las prioridades político-estratégicas en este dominio tan importante para Portugal y para sus Fuerzas Armadas.

La cooperación en defensa como «nuevo» paradigma de la política exterior del Estado

El mundo vive actualmente un periodo caracterizado por profundas transformaciones geopolíticas y geoestratégicas, manteniendo un gran enfoque en las dinámicas de la seguridad y, consecuentemente, potenciando estos vectores a favor de la política exterior de los Estados. En este marco, para algunas instancias del Estado, la opción por el sistema democrático y la conquista de las libertades fundamentales han originado recientemente periodos de enorme perturbación —*vide* los movimientos sociopolíticos e ideológico-religiosos en el continente africano, entre los cuales la denominada Primavera Árabe constituye una referencia— que contribuyeron a la existencia de grandes riesgos de inestabilidad regional, al haberse constituido la seguridad como factor estratégico de construcción y sostenimiento del ideal de la buena gobernanza, especialmente en África. Aspecto este que debe constituir el centro de gravedad de la política exterior para África donde el paradigma de la gobernanza difiere del de las sociedades dichas «occidentales»[3].

Ante estos cambios sociales y políticos asociados al terrorismo, el incremento de la violencia y el tráfico ilícito de armas, drogas y seres humanos, los Estados africanos afrontan actualmente situaciones inéditas, más complejas, caracterizadas por nuevas amenazas y múltiples riesgos para su seguridad y soberanía con influencias directas sobre Europa y el mundo en su conjunto[4]. En este contexto, se plantea frecuentemente la cuestión de si los Estados africanos por sí solos, serán los entes más adecuados y capaces para resolver estos problemas emergentes relacionados con la seguridad o si, por el contrario, es necesario potenciar y fortalecer las alianzas militares a escala regional y global. El objeto sería ampliar su ámbito de actuación y respuesta mediante una capacidad reforzada de coacción que aumentará, también, las responsabilidades inherentes a sus misiones, garantizando de este modo una mejor seguridad y desarrollo

[3] DUBRESSON, Alain y MOREAU, Sophie. *L'Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement,* Paris: Collection U - Armand Colin, 3éme Edition 2011. ISBN 978-2-200-27276-0.
[4] DOWDEN, Richard. *Africa. Altered States, Ordinary Miracles*. New York: Public Affairs 2010. ISBN 978-1-58648-816-1.

para contribuir, así, a la preservación de la soberanía del Estado como factor que es de estabilidad, buena gobernanza, desarrollo y seguridad regionales[5].

En la demanda de nuevas orientaciones político-estratégicas para los Estados, hoy en día se habla indistintamente de seguridad y defensa como si de sinónimos se tratase, admitiéndose como normal que cualquiera de estas expresiones pueda ser utilizada en el ámbito de la política exterior, surgiendo comúnmente en la exigencia de soluciones para la paz, sin alineamiento alguno con otras preocupaciones e intereses con que potencialmente pudieran converger en la búsqueda de sociedades más y mejor desarrolladas. Esta aparente confusión limita, en nuestra opinión, la comprensión de las eventuales contingencias que invariablemente surgirán en el análisis de la política exterior y sus áreas asociadas, en particular, la prevalencia del vector militar como uno de los instrumentos a emplear. Así, es posible y aconsejable entender la seguridad en un sentido más laxo, como el ámbito de tranquilidad y estabilidad que se pretende alcanzar o mantener para propiciar el normal funcionamiento de las instituciones y del Estado, de forma que este pueda dedicarse continuamente al desarrollo económico-social, el bienestar de su población y el perfeccionamiento de la buena gobernanza[6].

Como misión esencial, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son las principales instituciones nacionales que velan por la seguridad y defensa del Estado, procurando preservar la paz por medio del diálogo político y por la acción exterior de su diplomacia en sus múltiples vertientes.

Para eso, debe admitirse el interés de todas las partes en establecer el mayor consenso político como forma necesaria para alcanzar seguridad, por ser responsabilidad principal del Estado el garantizar la defensa de sus ciudadanos no debiendo admitir, por ello, incoherencias políticas en su seno. Por ello, ha de preparar las fuerzas que resultaren necesarias para su empleo, en el caso de que un eventual fracaso de las conversaciones político-diplomáticas pusiese en peligro su seguridad, cuestión a menudo olvidada e ignorada en la dirección de la política de defensa nacional que debiera ser independiente de la ideología partidista, aunque no siempre haya sido así.

No obstante, dada la incapacidad del Estado para resolver por sí mismo sus dilemas de seguridad, estamos asistiendo a una asociación creciente de los Estados en

[5] MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Almedina, 4ª Edição 2002. ISBN 972-40-1771-0.
[6] DAVID, C. S P. *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget 2001, pp 19-22. ISBN 972-771-410-2.

organizaciones supranacionales, en una dicotomía compartida entre seguridad colectiva y defensa cooperativa. Así, nos asociamos en organizaciones de defensa, en cuyo seno la neutralidad o la indefinición político-estratégicas no son admisibles —entendibles—, y a las que el Estado transfiere algunas de sus principales atribuciones, lo que ha sido entendido por algunos analistas como la cesión de parte de su soberanía.

De acuerdo con este innovador paradigma, al abordar los problemas de seguridad y defensa encuadrados en la política exterior del Estado, nos encontramos con instituciones, actitudes y actores diferentes y específicos. No obstante, el objetivo principal permanece inalterable, es decir, asegurar el bienestar social y las atribuciones básicas del Estado de derecho, la seguridad y el desarrollo. Por otro lado, la noción de defensa surge íntimamente ligada a la de seguridad y a la supervivencia de la individualidad, sea esta biológica o institucional, colectiva o personal. Por defensa podemos entender en general la acción o conjunto de acciones practicadas por el individuo o por la sociedad políticamente organizada (el Estado) que tienen por objetivo neutralizar, limitar o evitar la agresión física o moral, en un sentido más preventivo y como última ratio del empleo de todos los recursos del Estado para la propia supervivencia como entidad de todos y para todos[7].

En este sentido, en nuestra opinión, debiera existir obligatoriamente un consenso político básico sobre la política de defensa nacional y, particularmente, sobre las prioridades de la defensa en el ámbito de la política exterior. Y ello, porque la defensa del Estado es una constante en el comportamiento organizacional de las sociedades, cada vez con mayor prevalencia e importancia, dada la tipología y el grado de amenaza con que los actores de la escena internacional se manifiestan en la actualidad. Sin embargo, debido a la sistematización —aparición de normativa jurídica— de las relaciones entre grupos o aglomerados sociales, la defensa se ha sofisticado, profesionalizado y alcanzado un mayor grado de pertinencia y relevancia en la acción del Estado. Ello se establece, en gran medida, en función de las características militares y económico-sociales de las sociedades contemporáneas, en las que el instrumento militar pasó a ser dimensionado para apoyar al Estado y colaborar con otros Estados, específicamente a través de la asistencia, asesoría y cooperación militar, preferiblemente integrada en la política exterior del Estado.

[7] COUTO, A. C. *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso* - Volume I (1998) e Volume II (1989). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares 1988/1989. Pp. 23-26.

Un Estado sistematiza normalmente su defensa y seguridad en torno a un concepto estratégico de seguridad-defensa nacional, a partir del cual define una misión, un dispositivo y un sistema de fuerzas, desarrollando organismos apropiados a tal finalidad. Además, establece líneas de acción e identifica potenciales amenazas y escenarios para su empleo, teniendo en cuenta la salvaguarda de sus objetivos vitales en un determinado periodo temporal y una determinada coyuntura política estratégica, tanto interna como externamente. En este marco, las Fuerzas Armadas aglutinan importantes misiones estratégicas en su acción de apoyo a la política de defensa, lo que constituye, como vimos, un vector privilegiado de la acción exterior de la defensa de Portugal.

La defensa nacional ha pasado, así, a ser entendida como la actividad desarrollada por los Estados y sus ciudadanos en el sentido de garantizar el respeto por las instituciones, la independencia nacional, la integridad del territorio, la libertad y la seguridad de la población contra cualquier agresión externa[8], incluso en el caso de que esa intervención tuviera lugar fuera de sus fronteras, algo cada vez más frecuente. Loureiro dos Santos refuerza esta idea señalando que cabe a todos, principalmente a los líderes políticos, establecer en un primer orden de prioridades la adopción y la implementación de políticas y estrategias relativas a la articulación de las políticas de seguridad nacional y defensa nacional, a ser posible integradas en la política exterior del Estado.

Como vimos, el concepto de defensa presupone intrínsecamente un principio de aceptación y de legitimidad, particularmente desde el punto de vista jurídico-legal, consagrando la idea de que el *modus operandi* debe por norma recurrir a soluciones políticas o de arbitraje, por intermedio de las acciones de la política exterior y de la diplomacia. A tal efecto, se debe recurrir a medios legítimos adecuados al interés nacional, pudiendo ser empleados también fuera del territorio afectado, principalmente en foros regionales e internacionales, en los que la seguridad colectiva se ha constituido también como un importante elemento de afirmación de la política de seguridad y defensa nacional para África. Es aquí donde Portugal ha venido desempeñando un papel muy relevante, específicamente en el marco de la Comunidad de Países de Lengua

[8] Diario de la República Portuguesa núm. 285/82, 1ª Serie, 11 de diciembre de 1982, Ley de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas (Ley 29/82), derogada por la Ley núm. 31-A/2009, de 7 de julio de 2009.

Portuguesa (CPLP)[9], de la Unión Europea (UE) e incluso en las misiones de Naciones Unidas y de la OTAN en el continente africano.

Aun en este caso, por ser la defensa nacional una actividad soberana del Estado que presupone la implicación de todos sus mecanismos y agentes, los vectores de la soberanía deben converger hacia un concepto nacional susceptible de construir e integrar todos los instrumentos del Estado, de modo particular su política exterior. Debemos, así, concentrarnos en el caso del Estado, comenzando por reflexionar sobre los principales parámetros que deben definirse en un concepto estratégico de defensa nacional amplio y evaluar sus repercusiones en el marco de actuación de las Fuerzas Armadas en el ámbito del apoyo a la política exterior del Estado.

De forma general, la adopción de un concepto estratégico más amplio tiene implicaciones significativas, bien a nivel conceptual de la doctrina estratégica y política, bien a nivel estructural, como el empeño convergente de los principales vectores y medios del Estado puestos a su servicio. La puesta en causa de este principio restringe la entidad estatal en sus poderes estructurales y fundamentales —ejecutivo, legislativo y judicial—, lo que debería haber sido permanente en el caso de la política exterior de defensa, lo que no ha sido siempre así en el caso de Portugal. La inflexión en las políticas de defensa, causada en ocasiones por la alternancia partidaria, especialmente en su vertiente exterior, no ha sido benéfica para Portugal, aunque en su relación con los países africanos de lengua oficial portuguesa (PALOP) y en el marco de su participación en el África subsahariana, si bien con algunas alternancias puntuales, hayan sido mantenidas en sus líneas generales como un objetivo perenne de Portugal[10].

Actualmente, incluso en el ámbito de la doctrina política, el marco político-estratégico ideológico vigente en la formulación del concepto estratégico de la defensa nacional (así como la inexistencia de un claro concepto estratégico nacional), especialmente en lo relacionado con la definición de las políticas de defensa nacional, no ha contribuido a lograr una visión integradora, consolidada y convergente de las estructuras de seguridad y defensa nacional. Pensamos que este aspecto ha constituido uno de los principales

[9] BERNARDINO, Luís Manuel Brás e LEAL, José Santos. *A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, IDN Cadernos, 2011. ISSN 1647-9068. Disponible en https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_6.pdf.

[10] Como puede constatarse en la reciente *Directiva Ministerial de Defensa* en el marco del planeamiento de Defensa y en la revisión del marco legal de inversiones de defensa. Despacho del MDN (Ministerio de Defensa Nacional) núm. 4101/2018, de 12 de abril de 2018, publicado en el *Diario de la República*- 2ª serie- núm. 79, de 23 de abril de 2018.

factores para la falta de optimización de los recursos gastados por Portugal en el ámbito de su política exterior en África.

Quiere esto decir que la falta de un concepto estratégico nacional integrador es, en nuestra opinión, uno de los motivos que no han permitido una sinergia positiva de la política exterior portuguesa, ya sea en el sector de la defensa o en otras áreas de gobernanza. Por otro lado, la limitación de las fronteras entre la esfera de acción de lo que se entiende como seguridad y defensa no permite la adopción de estrategias convergentes, principalmente en relación a Portugal y su relación con los PALOP en sus dimensiones regionales de inserción coyuntural.

Otro factor que complica y no permite una perfecta sinergia en la política exterior es el hecho de que la Constitución portuguesa no acoja el concepto de «seguridad nacional»[11], ya que en nuestra opinión el legislador pretendió diferenciar claramente las áreas de intervención de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad, separando el ámbito de la seguridad y la defensa mediante el reparto de responsabilidades y distinguiendo sus misiones, así como las competencias político-judiciales que les son propios, particularmente en la dimensión de la política exterior. En este contexto, para mejorar sus relaciones ha comenzado a aflorar internacionalmente la integración de las misiones ordinarias de las Fuerzas Armadas en la seguridad nacional, asistiéndose a una mejor conjugación de todos los vectores del Estado.

En este nuevo concepto, el Estado ha pasado a tener la capacidad de poner en práctica medidas y estrategias con la intención de posibilitar su seguridad en un sentido más amplio y proactivo hasta donde sea posible, mejorando la dimensión de la política exterior de la defensa. Aspecto este que, en el actual panorama político, es importante comprender y acompañar al «condicionar» en gran medida la optimización de las políticas exteriores con repercusiones en las actividades y estrategias de las Fuerzas Armadas, sobre todo en sus intervenciones fuera del territorio nacional, muy principalmente en las misiones de cooperación técnico-militar y asesoría militar a los PALOP.

[11] La Constitución de la República portuguesa apenas define y elabora el concepto de «defensa nacional» no existiendo hasta el momento referencia alguna a un concepto de «seguridad nacional», siendo posteriormente desarrollado el concepto de «defensa nacional» en el actual Concepto Estratégico de Defensa Nacional (2013). Aspecto este que merece especial atención so pena de no disponer de un concepto estratégico que sirva a los modernos intereses del Estado portugués y sus Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad sino que se aleje de las tendencias contemporáneas de las relaciones internacionales. Disponible en: https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf.

Paradójicamente, al contrario de lo que es práctica habitual y en lo que al término «seguridad» se refiere, este se traduce simultánea y convergentemente como un objetivo último a alcanzar y materializa las medidas políticas del Estado para lograrlo. Mientras que el término «defensa» se limita, casi exclusivamente y en gran medida, al componente militar, encontrándose centrado equivocadamente en el concepto de defensa militar; factor este que ha venido limitando la acción convergente de los diversos vectores que actúan en la política exterior portuguesa. Se acrecienta, de este modo, el concepto de defensa militar que comprende las diferentes actividades sectoriales desarrolladas por las Fuerzas Armadas comenzando, en primer lugar, por la salvaguarda de la soberanía y de las condiciones socio-políticas de la gobernanza del Estado de derecho y de las instituciones públicas, como garante de la seguridad e instrumento de la política exterior del Estado. Importa reflexionar sobre este particular y traerlo a la discusión política, elaborando una nueva forma de entender la cooperación en materia de defensa para que Portugal pueda contribuir más y mejor al desarrollo de las Fuerzas Armadas de los PALOP, la cooperación bi-multilateral.

Una cooperación bi-multilateral de defensa para la política exterior portuguesa en África

En la coyuntura político-estratégica actual surge con un carácter diferenciado, y crecientemente valorado, un marco complejo de relaciones internacionales caracterizado de un modo genérico por una participación en alianzas militares regionales o globales, donde la constante necesidad de desarrollar un sistema de planeamiento y alerta que tenga presente la coordinación y empleo de medios supranacionales no debe ser motivo para transferir capacidades que deben estar disponibles de modo permanente para las Fuerzas Armadas. De este modo, se potencia un marco de cooperación cívico-militar que oriente estas capacidades hacia la defensa civil y hacia la seguridad de las personas o, como ya hemos visto, en apoyo de la política exterior del Estado.

Este paradigma se asienta, de acuerdo con el desarrollo de acontecimientos que estamos presenciando, en una creciente participación cada vez más importante de las Fuerzas Armadas en la política exterior del Estado, a las que, para el mejor cumplimiento de sus nuevas misiones de política exterior de defensa, se está dotando de más y mejores medios —navales, aéreos y terrestres—. El objetivo es que estén en condiciones de alcanzar un elevado nivel de eficacia y operatividad en el cumplimiento de sus

misiones clásicas y otras que pudieren asignársele en el ámbito regional, y en el de una política exterior más ambiciosa. Todo esto potencia la importancia de la cooperación-asesoría militar estratégica vista de una forma conjunta, más proactiva y necesariamente integrada en otros elementos de la política exterior, pues solo una cooperación militar estratégica puede beneficiar a Portugal y a sus Fuerzas Armadas.

Este aspecto, desarrollado a través de compartir intereses y objetivos entre lo que es clásicamente entendido como cooperación bilateral y cooperación multilateral para el desarrollo y la seguridad, debe ahora ser visto, en nuestra opinión, como un concepto más laxo, integrado y estratégico que denominamos como cooperación «bi-multilateral». Esta nueva perspectiva representa un paradigma de cambio para la cooperación militar en África, que Portugal debe saber cómo capitalizar en el marco de su política exterior[12].

La complementariedad y la asunción conjunta de responsabilidades entre el Estado y las organizaciones regionales constituye, en la vertiente de seguridad y defensa, un elemento relevante, actual y dinámico que conduce a la implementación inteligente y proactiva de los medios y estructuras que, complementando fragilidades, potencian una política exterior de defensa. En este contexto, más importante que la definición de los conceptos, resulta la identificación de responsabilidades y del marco de actuación político-estratégica del Estado en el ámbito del concepto estratégico nacional. Esta actuación debería alinearse preferentemente con programas políticos que, independientemente del color o ideología política, se mantengan inmutables. Los propios conceptos y elementos de acción de la seguridad y de la defensa han evolucionado desde los Estados hacia las organizaciones, en gran medida por la obligación moral impuesta por las nuevas corrientes del derecho internacional, que se vieron «impulsadas» a migrar las teorías sociales contemporáneas para las realidades políticas y estratégicas de los Estados y organizaciones. De este modo, el enfoque ha pasado a centrarse en la libertad y salvaguarda de los intereses individuales, y en la protección de

[12] Es importante señalar que en 2005 el documento *Una visión estratégica para la cooperación portuguesa*, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal y aprobado por la Resolución de la Presidencia del Consejo de Ministros núm.196/2005, de 24 de noviembre, abogaba entre otras formas de cooperación, por una cooperación bi-multilateral, presentada sumariamente como una visión articulada entre la cooperación bilateral y multilateral en la que los múltiples instrumentos del Estado se disponían a articular estrategias, medios y recursos, sin especificar, no obstante, el cómo, el dónde y el cuándo de las áreas de cooperación y, muy especialmente, el para qué. Disponible en: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/visao_estrategica_para_cp.pdf.

la vida humana, en detrimento de la misión y de los principios de la organización como entidad política.

Esta temática, tan interesante como controvertida, asume un especial realce en la relación con los países africanos donde la conflictividad interna y la salvaguarda de la vida humana, hasta hace bien poco tiempo, no suponía la principal preocupación de los Estados, más preocupados por la autosupervivencia y la autoafirmación a cualquier precio de los ideales políticos, y por la luchas sectoriales y partidarias por el poder. No obstante, la aparición del concepto «seguridad de las personas», su relación con las nuevas formas de seguridad y su papel en la política exterior de los Estados son, todavía, procesos innovadores poco conocidos. Si en estos países no existe, en la actualidad, legislación que defina claramente este propósito, en Portugal, por ejemplo, no se comenzó hasta 2009 a dar los primeros pasos con la publicación de la *Estrategia Nacional sobre Seguridad y Desarrollo*[13], que vino a posibilitar una nueva dimensión para su política exterior, esencialmente para la cooperación de defensa en el África subsahariana.

Asociado al concepto de seguridad humana o de las personas, surgió el de seguridad alimentaria que ha venido a motivar la aparición de políticas específicas para África. En este ámbito, podemos constatar que el desarrollo sostenido asocia elementos de seguridad humana, seguridad alimentaria y seguridad clásica institucional, integrados con prácticas de buena gobernación y de derechos humanos, con repercusión directa en la sociedad[14]. La seguridad alimentaria se ha convertido, así, en una estrategia primordial en la lucha contra el hambre y el subdesarrollo, elementos que influyen mutuamente. Aspecto que la cooperación militar portuguesa debe incorporar y del cual deriva una mayor integración entre la seguridad y el apoyo al desarrollo, puesto que, como hemos visto, sin seguridad no existe desarrollo y sin este no se darán condiciones para aquella, por lo que la política exterior de defensa debe articular estas dos dimensiones.

Sabemos que la interdependencia estratégica entre seguridad y defensa es crecientemente más necesaria en escenarios donde las poblaciones están sujetas a

[13] La *Estrategia Nacional sobre Seguridad y Desarrollo* fue publicada en el *Diario de la República Portuguesa* – I Serie núm. 165/2009, de 26 de agosto- Resolución del Consejos de Ministros núm. 73/2009, de 16 de julio, pasando a articular en el nivel político-estratégico los mecanismos de cooperación internacional en el marco de la política exterior portuguesa. Disponible en: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_seguranca_desenv.pdf.

[14] GAZIBO, Mamoudou. *Introduction à la Politique Africaine*. Deuxième Edition Revue et Augmentée. Québec, Canada: Presse de l'Université Montréal 2010. ISBN 978-2-7606-2164-0.

severas condiciones de vida impuestas por los conflictos regionales, donde la sociedad internacional, a través de programas de ayuda pública al desarrollo, establece estrategias de intervención centradas en conceptos más amplios de seguridad, y mecanismos más operativos que podrían favorecer un desarrollo y una seguridad sostenidos. Estos conceptos son ambivalentes en su propósito de proporcionar a la sociedad un mayor índice de prosperidad, constituyendo también una realidad para la cual la cooperación técnico-militar debe dirigir sus estrategias sectoriales debidamente articuladas en la política exterior portuguesa.

Las Fuerzas Armadas portuguesas como elemento de una política exterior de defensa

A lo largo de las últimas décadas hemos asistido a un incremento del empleo del instrumento militar, en particular de las Fuerzas Armadas, que ha venido actuando como una herramienta de la política exterior del Estado, destacando muy especialmente las intervenciones a favor de la ayuda humanitaria y de la paz regional en escenarios tan diferenciados como Europa, África y Asia. Estas interacciones globales concurren en la consolidación de procesos de renovadas asociaciones estratégicas que contribuyen, paralelamente, a la edificación y consolidación de arquitecturas de seguridad y defensa de las principales organizaciones regionales del mundo y, muy particularmente, en el continente africano.

En este espacio, la Arquitectura para la Paz y Seguridad Africanas (APSA)[15] constituye uno de los modelos más recientes e ilustrativos de lo citado líneas arriba, cuyo seguimiento y comprensión resulta de especial importancia. Se trata de una realidad para la que Portugal aún no ha despertado y que implica la necesidad de apostar claramente por una cooperación militar bi-multilateral, en la que será mutuamente ventajoso trabajar y desarrollar una cooperación estratégica entre Estados y organizaciones, ya que no será posible saber lo que pasa en un Estado sin conocer sus políticas en las organizaciones de las que forma parte, y viceversa.

Simultáneamente, los países complementan esas acciones con su participación en actividades desarrolladas en el marco de la cooperación bilateral o en un paradigma innovador de cooperación bi-multilateral reforzada, principalmente a través de la

[15] DESMIDT, Sophie. *Peace and Security on Africa. The story of Peacebuilding*. Conflict Prevention and Conflict Monitoring in the APSA, in ECDPM, março 2016.

participación en actividades de apoyo al desarrollo de la componente de defensa y seguridad, singularmente en la reforma del sector de la defensa o de la seguridad, o de apoyo al refuerzo de las capacidades de las Fuerzas Armadas y de los sistemas regionales de alerta y seguridad colectiva. En este marco referencial, las Fuerzas Armadas portuguesas han venido actuando en operaciones de apoyo a la paz, o de respuesta a crisis en mayor o menor medida por todo el mundo, despertando la atención de la sociedad internacional. Estas actuaciones se concretan en un marco de orientaciones político-estratégicas en las que, a través de una intervención proactiva y global del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, han logrado casi siempre el consenso internacional necesario para intervenir en escenarios de conflicto agravado.

Este nuevo paradigma geoestratégico ha permitido la participación de millares de militares que trabajan a favor de la paz en el mundo y al servicio de las Fuerzas Armadas de sus países, actuando simultáneamente como actores de la política exterior de los Estados y como agentes de las organizaciones regionales o globales en lugares de interés coyuntural. Es de destacar, en este contexto, que bajo la égida de las principales organizaciones internacionales, donde quiera que hayan intervenido, los militares han asumido y materializado compromisos supranacionales al nivel de los Estados, mientras que las Fuerzas Armadas han pasado a participar de forma casi ininterrumpida en operaciones de respuesta a las crisis y de apoyo a la paz en cualquier lugar del mundo, lo que ha convertido la seguridad y la defensa en una actividad globalizada y globalizadora.

Las sucesivas iniciativas bi-multilaterales exigen un proceso de permanente seguimiento y reajuste de las capacidades político-diplomáticas y militares, de las doctrinas y del *modus operandi* del instrumento militar en virtud de los riesgos, amenazas y nuevos escenarios internacionales emergentes de más complejidad, en los que compartir influencia y poder no siempre se traduce en más y mejor desarrollo y seguridad. Hablamos, concretamente, en términos de redimensionamiento, reestructuración y reequipamiento del aparato militar, constituyéndose en uno de los principales desafíos para Portugal y sus Fuerzas Armadas: «hacer más y mejor, con mucho menos».

En la actual coyuntura político-estratégico internacional, constatamos también que el empleo equilibrado y en permanente reevaluación de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, a la vez que se producen constantes ajustes organizacionales y legislativos, tiene por objeto la capacitación de la componente de la defensa nacional

para enfrentarse a las nuevas exigencias estratégicas en el marco de la política exterior. Por este motivo, se le ha dado particular relevancia, como vimos, a la reforma del sector de la seguridad y la defensa, elementos estratégicos de la acción del Estado, y especialmente al entrenamiento operativo y a la participación conjunto-combinada de medios militares. Son aspectos que la política exterior portuguesa debe saber capitalizar en nombre de Portugal, apostando en particular por la industria de defensa.

Estas actividades permiten una readaptación de los militares a sus nuevas y más exigentes misiones, con el objetivo de alcanzar una mayor capacitación para actuar en los escenarios donde este tipo de actividades son requeridas. En este sentido, se proporciona a las Fuerzas Armadas nuevas competencias, tanto en un marco bilateral como integrados en contingentes nacionales proyectados al exterior, o también en misiones de asesoría o de cooperación militares al servicio de organizaciones regionales o internacionales. Hay que señalar que estas últimas son, cada vez más, los principales vectores estratégicos de cooperación para la seguridad regional y global, pasando los Estados a ser los principales agentes consumidores de los nuevos procesos de seguridad cooperativa y colectiva a nivel regional.

En los contextos regionales actuales, sobre todo en regiones conflictivas, se da mayor relevancia a la participación de las Fuerzas Armadas para satisfacer los compromisos adquiridos por los Estados a nivel internacional, principalmente en el marco de las organizaciones internacionales de las que son miembros, así como para llevar a cabo acciones de cooperación militar en el ámbito de las políticas nacionales de cooperación bilateral. Esta importante alteración surge como respuesta de las dinámicas internacionales en el seno de las más recientes arquitecturas de seguridad y defensa, en las que las relaciones de poder y de pertenencia tienen una estructura crecientemente compleja y sedimentada, en gran medida como consecuencia del número creciente de actores implicados y de la necesidad de saber conciliar, en cada momento, los intereses nacionales de los Estados con los objetivos compartidos con cada organización, en su caso.

En este marco, junto a la participación simultánea de las Fuerzas Armadas, adquiere especial significado la adopción de una política exterior de defensa consistente, por un lado, en un marco de seguridad colectiva y, por otro, en una postura de seguridad cooperativa desde una perspectiva de intervención cada vez más regional basada ahora

en modelos de *comprehensive approach*[16], focalizada en la seguridad de las personas, y actuando de un modo conjunto y combinado en la defensa de los actuales paradigmas y fenómenos globales en los que la seguridad se constituye como uno de los elementos centrales. En este punto, se destaca nuevamente el papel central de las organizaciones regionales e internacionales en las dinámicas que rigen la seguridad en el mundo actual, pues su acción resulta determinante para prevenir los vacíos de poder, siendo en su seno donde se dirimen las actuales dinámicas de la paz y de guerra. Destacamos que es precisamente en ellas donde los Estados asociados, en sus contextos coyunturales de interés regional, desarrollan complementariamente sus estrategias de seguridad y defensa nacionales. Este aspecto obliga al Estado portugués a una integración constante de su política exterior para conocer en cada momento, en cada región y en el marco de cada organización cuál debe ser el papel de las Fuerzas Armadas y su contribución a aquella, algo que no ha estado siempre claro, al menos para los militares.

Como consecuencia directa de la creciente diversificación del empeño operacional y de la cooperación militar en diferentes teatros de operaciones, geográficamente distantes y con diversos niveles de riesgo, las Fuerzas Armadas han incrementado su capacidad expedicionaria, conjugando los intereses nacionales y las voluntades internacionales. Su propósito es el de mejorar la respuesta del instrumento militar en el marco de las arquitecturas de seguridad al que Portugal pertenece, ya que el factor «seguridad» resulta estratégico para el desarrollo del Estado y teniendo en cuenta que las fronteras que definen esa interacción no coinciden con las geopolíticas.

Las Fuerzas Armadas, como elementos activos de la política de defensa de los Estados, tienen que asegurar, en un marco de modernización de sus equipamientos y maestría operacional, respuestas a nuevos desafíos. Con ello, deben crear las condiciones que le permitan hacer frente a los nuevos y exigentes requisitos operativos, en un papel que no siempre ha sido potenciado de la mejor manera por la política exterior portuguesa al servicio de los intereses del Estado. De igual modo, y en una lógica de adaptación permanente, las estructuras de seguridad o de defensa se deben ajustar constantemente

[16] «Nuevo concepto estratégico de la OTAN, adoptado en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, subraya que las lecciones aprendidas de las operaciones de la OTAN muestran que gestión de crisis eficaz requiere un enfoque integral que involucra instrumentos políticos, civiles y militares. Medios militares, aunque esenciales, no son suficientes por sí solas para resolver los muchos complejos desafíos a la seguridad euroatlántica e internacional. Dirigentes de la Alianza acordaron en Lisboa para mejorar la contribución de la OTAN a un enfoque integral para la gestión de crisis como parte del esfuerzo de la comunidad internacional y a mejorar la capacidad de la OTAN para contribuir a la estabilización y reconstrucción». Disponible en http://www.natolibguides.info/comprehensiveapproach.

a las tipologías y condiciones de las misiones, desarrollando y asumiendo acciones que requieren ajustes constantes que, de un modo pragmático, permitan asegurar la eficiencia del servicio prestado a los intereses nacionales, dondequiera que se encuentren. Particularmente en el caso de Portugal, este sería el marco de cooperación técnico-militar con los PALOP, lo que equivale a decir que la cooperación militar estratégica ha pasado a constituir una necesidad del Estado como forma de optimizar en provecho de su política exterior su instrumento militar, sus Fuerzas Armadas.

La participación de las Fuerzas Armadas, al servicio de las políticas implementadas por las organizaciones, ha significado también la asunción de la cooperación estratégica con las Fuerzas Armadas de otros países pertenecientes a la organización y ajenos a ella, cooperando en la formación y preparación del personal militar, y en la reforma del sector de la seguridad y la defensa de los Estados miembros, contribuyendo así al fortalecimiento estratégico de la propia organización. Este propósito confiere una responsabilidad mayor a los Estados, consustanciada no solo por la acción e intereses comunes sino por el hecho de que las organizaciones regionales se constituyan actualmente como socios fiables en torno a las cuestiones de cooperación en la vertiente de la seguridad-defensa y apoyo al desarrollo. En este ámbito, bilateralmente, los Estados cooperan en múltiples campos de acción (educación, sanidad, justicia) asumiendo una expresión significativa en la vertiente de la defensa pues, como hemos visto, sin seguridad no existen condiciones políticas que posibiliten el desarrollo del Estado[17].

Con este nuevo planteamiento como objetivo, los Estados ajustaron sus orientaciones para su política exterior a través de una legislación propia, inclusiva, en la que apuestan por una cooperación estratégicamente bi-multilateral, de geometría variable. Se trata de buscar un mayor protagonismo en el seno de las organizaciones regionales y globales, especialmente en la ONU, por su vertiente universalista, pero sin olvidar su vertiente nacional.

El objeto es estimular en la vertiente de la seguridad, en un contexto regional, lo que en África se ha dado en llamar el African Regional Ownership, titularidad regional africana de los problemas manifestado en una apuesta fuerte por la cooperación multilateral y teniendo en cuenta previamente que debe cimentarse en sólidas bases bilaterales.

[17] POURTIER, Roland. *Afrique Noire*, Paris: Hachette Livres, 2éme Edition revue et augmentée 2010. ISBN 978-2-01-145992-3. MEREDITH, Martin. *Born in Africa. The quest for the origins of human life*. New York: Public Affairs, First Edition 2011. ISBN 978-58648-663-1.

Aunque pensamos que, en el futuro, debe plantearse una articulación estratégica entre ambas trabajando en un contexto bi-multilateral, como hemos visto, en el que las coyunturas regionales y las dinámicas globales en torno de las cuestiones relativas a la seguridad y del desarrollo dicten la prioridad de las estrategias, y teniendo presente que necesitan reevaluarse y ajustarse constantemente[18].

Así, las dinámicas de la globalización llevan a que el empleo de las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior sea permanentemente evaluado obligando, también permanentemente, a una reflexión estratégica de los contextos de intervención y a una reorientación de las políticas frente a los intereses coyunturales permanentes y no permanentes del Estado. Y ello es así porque el elemento «seguridad» constituye uno de los principales factores de consolidación y desarrollo del Estado que debe constar en sus orientaciones político-estratégicas. Constatamos también que el concepto estratégico de defensa nacional adoptado por los países, y reorientado por la acción en las organizaciones de seguridad colectiva, refleja la importancia creciente de la participación activa en el marco de las intervenciones multinacionales, considerándose una opción consolidada que da prestigio normalmente a quien participa. Paralelamente, deja en abierto perspectivas de alianzas fuera del tradicional marco organizacional y regionalista, marcando el camino a múltiples acciones bilaterales, multilaterales o bi-multilaterales en el campo de la defensa y la seguridad, donde las fronteras no existen o se diluyen en la necesidad del Estado de asegurar y proteger a su población.

La reflexión teórica y académica sobre la pertinencia de desarrollar, en el marco de la acción político-estratégica del Estado, un concepto estratégico de defensa nacional para Portugal parece ser ahora muy necesaria y pensamos que, en un futuro próximo, ha de ser obligatoriamente tema de reflexión permanente para los gobernantes puesto que el actual, a pesar de haber sido aprobado en 2013, precisa ya de una actualización. Con todo, en cualquier caso, juzgamos que por el papel desempeñado en el contexto internacional, al servicio de la política exterior de defensa y del Estado, las Fuerzas Armadas serán un instrumento de valor reforzado en la defensa y seguridad de Portugal. En este sentido, la política exterior será convergente en el grado de importancia y en la búsqueda de la eficacia en el empleo del instrumento militar, como vector central de las

[18] BERNARDINO, L. M. B. «Que Política de Cooperação para a Segurança e Defesa deve Portugal adoptar em África?». *Revista Militar*. N.º 2465/2466 - Junho/Julho de 2007. Disponible en https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/216.

estrategias de seguridad, donde quiera que se sienta identificada en la acción intervencionista del Estado.

Es importante reforzar la idea de que, en el contexto de las relaciones internacionales, la frontera entre los deberes del Estado y el de las organizaciones no está claramente definido. Quiere esto decir que no es posible conocer lo que sucede en un país sin conocer lo que acontece en la organización regional en que se integra y, del mismo modo, no parece adecuado cooperar e interactuar con las organizaciones regionales sin procurar entender la política de los Estados que las conforman. No obstante, en contextos con escasez de recursos e inmensidad de propósitos y solicitudes cabe, en todo tiempo y espacio, definir o redefinir objetivos y priorizar las estrategias de la política exterior, especialmente las que se asientan en el empleo del instrumento militar del Estado y, particularmente, en el marco de una política exterior de defensa en consonancia con el concepto estratégico nacional, oportunamente definido.

Sin embargo, la seguridad colectiva o cooperativa surge en el contexto de las relaciones internacionales como una alternativa, un refuerzo o incluso un complemento al papel del Estado y de sus atribuciones en la vertiente de la seguridad y la defensa. La cuestión central de la problemática de la seguridad colectiva reside, en nuestra opinión, en saber en cada momento de qué forma se puede mantener la pluralidad, el equilibrio y la independencia de los Estados, eliminando la conflictividad como instrumento primordial de sus relaciones de tensión y favoreciendo la seguridad colectiva-cooperativa con un impacto directo en la política exterior portuguesa.

No obstante, en el actual marco geopolítico global surgen de modo relevante los conceptos de seguridad cooperativa y de las personas, entre otros, que deben ser adecuadamente integrados en las dinámicas de cooperación técnico-militar. Así, la seguridad colectiva intenta abarcar las diferentes dimensiones de la seguridad: militar, económica, ambiental, social y más recientemente alimentaria, entre otras. El objetivo es tratar de alterar el comportamiento de los Estados desde una posición competitiva hacia una postura cooperativa o colaborativa, y crear los mecanismos necesarios y suficientes para disminuir las vacilaciones en las tomas de decisión en el combate a las amenazas, a través del derribo de las barreras interestatales, defensoras de los intereses de los Estados.

El núcleo de las relaciones políticas entre actores se asienta conceptualmente en la transparencia internacional, basada en la confianza mutua, que resulta fundamental para

objetivar la dimensión de la defensa y la seguridad, campos en los que constituye el vehículo esencial, entre otros aspectos, para compartir informaciones estratégicas. Compartir la información resulta esencial en el combate a las amenazas transnacionales, y fundamental para el éxito de la seguridad cooperativa. La razón está en que esta promueve la cooperación entre los diferentes aspectos de la seguridad, abarcando medidas militares y no militares, y creando espacios de cooperación para actores estatales, no estatales e individuales. Este mecanismo puede implicar a organizaciones no gubernamentales y no estatales, pero debemos destacar, no obstante, que el objetivo fundamental de este tipo de seguridad es evitar conflictos interestatales y no convertirse en el camino hacia la injerencia en asuntos internos de cada uno de los países en la búsqueda de la seguridad «común». Empero, pensamos que puede ser también una forma de garantizar la seguridad de los Estados y, siempre que se adapte debidamente a los actuales contextos geopolíticos y geoestratégicos de conflictividad, puede constituirse como una herramienta esencial para las estructuras supranacionales en que la cooperación-asesoría militar debe estar integrada en el marco de la política exterior del Estado.

Conclusiones

En la coyuntura político-estratégica internacional, la relación entre seguridad, defensa, desarrollo y diplomacia surge con un carácter diferenciado y crecientemente revalorizado en el marco de las relaciones internacionales. Un marco que se caracteriza, genéricamente, por la participación de los Estados en alianzas militares regionales o globales, complementario de las relaciones Estado-Estado que continúa vigente en la escena internacional.

En este ámbito, los propios conceptos y elementos de la acción de la seguridad y el desarrollo han evolucionado desde los Estados hacia las organizaciones. En gran medida, esto ha sido así por la obligación moral impuesta por las nuevas corrientes del derecho internacional, «impulsadas» a migrar las teorías sociales contemporáneas para las realidades políticas y las estrategias de los Estados y las organizaciones, de modo que el enfoque ha pasado a centrarse en la «nueva» cooperación bi-multilateral y la preocupación en las personas. Esta es la realidad de la cual Portugal todavía no despertó completamente, lo que implica la necesidad de apostar por una política exterior más activa, una verdadera política exterior de defensa y una cooperación estratégico-militar

bi-multilateral. Ello contribuirá a que se hagan mutuamente ventajosos el desarrollo simultáneo de asociaciones estratégicas entre los Estados y las organizaciones, puesto que difícilmente podrá conocerse la realidad de un Estado sin conocer las políticas de las organizaciones regionales en que se integre, y viceversa.

En suma, verificamos que la seguridad y el desarrollo constituyen los principales pilares del Estado de derecho, materializando conceptos que se sobreponen e interconectan mutuamente en busca del bienestar de la humanidad, de modo que contribuyan a una sociedad más evolucionada social y políticamente. En este contexto, se busca el empleo del instrumento militar como un vector principal de la política exterior de defensa que contribuya a la revalorización del Estado y al fortalecimiento de la relación democracia-seguridad-desarrollo.

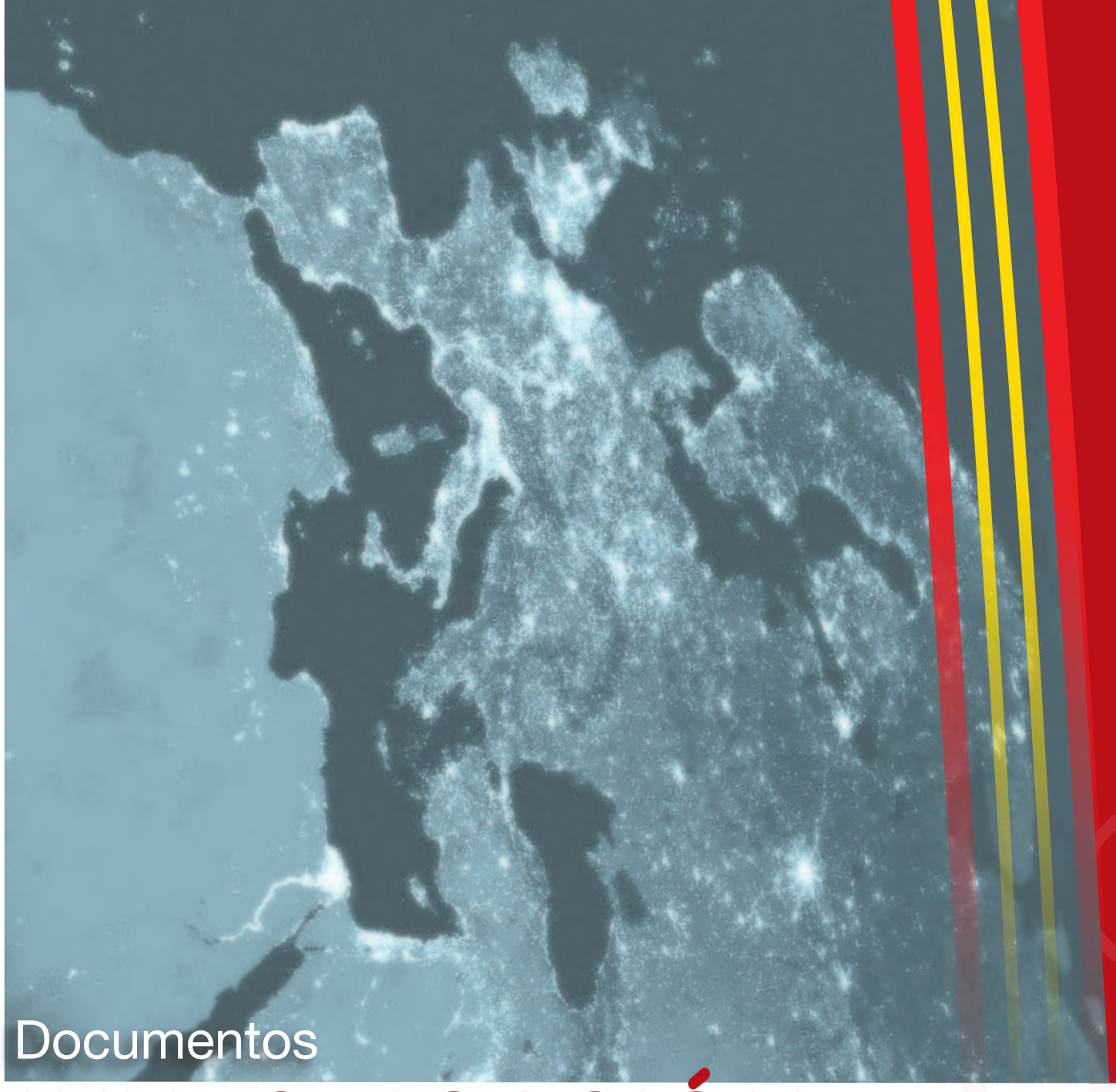
Este paradigma refleja una interdependencia estratégica entre seguridad, defensa y desarrollo sostenido que resulta cada vez más evidente y necesaria en escenarios donde la población está sujeta a las severas condiciones de los conflictos regionales, y donde la sociedad internacional, a través de programas de ayuda pública al desarrollo, procura establecer estrategias de intervención centrada en conceptos más amplios de seguridad, y en mecanismos más operativos capaces de proporcionar un desarrollo y una seguridad sostenidos. Estos son, en la práctica, conceptos ambivalentes en su propósito que pretenden proporcionar a la sociedad un mayor índice de prosperidad, constituyendo también una realidad para la cual Portugal debe dirigir sus estrategias sectoriales, que tendrá que incluir en su política exterior y en su estrategia nacional de cooperación en África.

Los valores de la ética social y de la filosofía política del Estado concilian la seguridad y el desarrollo en el contexto de sus ciudadanos. De ello dependen las orientaciones políticas emanadas del Estado y que, en el concierto de las naciones, hace que se revaloricen las alianzas regionales militares y el papel de las organizaciones regionales o internacionales que elevan a una plataforma supranacional los valores que el Estado soberano por sí solo no consigue capitalizar.

Este es el paradigma actual que caracteriza el marco de las relaciones internacionales anotando en las agendas globales los asuntos de la paz y la sostenibilidad del desarrollo como prioridades estratégicas. Desde esta premisa, Portugal debe aprender cómo incorporarla a su concepto estratégico de defensa nacional y a una política exterior de

defensa para África, elementos en los que las Fuerzas Armadas portuguesas continuarán desempeñando un papel central en su relación con los PALOP en el seno de la CPLP.

*Luís Manuel Brás Bernardino**
Investigador doctorado en el Centro de Estudios Internacionales (CEI-IUL)
Teniente coronel Infantería DEM, Fuerzas Armadas de Portugal



ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INVESTIGACIÓN

índice

Documentos

INVESTIGACIÓN

790 Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal? Román Ortiz Marina

810 Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica. Mariano César Bartolomé

862 España-Portugal: hacia una seguridad compartida en sectores prioritarios de la relación bilateral. Sagrario Moran Blanco

898 El poshumanismo. Los derechos de los seres vivos. La naturaleza y la humanidad en el Horizonte 2050. Joan Lluis Pérez Francesch

944 Retos para la seguridad marítima en el horizonte 2050. Rafael García Pérez

975 Geopolítica de las bases militares (XIII). Christian D. Villanueva López

1000 Expansión del arbitraje islámico en los Estados occidentales europeos y su incidencia en el mantenimiento del orden público constitucional español. Tomás J. Aliste Santos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

01/2019 21 de febrero de 2019

Román Ortiz Marina

Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal?

Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal?

Resumen:

El presente documento toma en consideración las principales organizaciones criminales activas en el Caribe, analiza las dimensiones económicas, sociales y armadas que les caracterizan y busca evaluar hasta qué punto y de qué forma representan una amenaza existencial para los Estados de la región. Con este fin, el texto estudia los cárteles mexicanos, las maras centroamericanas, la banda de los Trinitarios en República Dominicana, los posses en Jamaica, sus equivalentes en Trinidad y Tobago, así como las denominadas «megabandas» en Venezuela y las estructuras de narcotráfico que continúan operando en Colombia después del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC. A partir de estos casos, se identifican una serie de factores que han contribuido a fortalecer estas organizaciones, incluyendo su explotación de extensos negocios ilegales, su control de segmentos de población vinculados a economías ilícitas como el narcotráfico o el contrabando de bienes de uso común, y su capacidad para recurrir a la violencia y la corrupción como herramientas para debilitar las instituciones estatales. Como conclusión se contempla que si bien, las mencionadas bandas y cárteles tienen como objetivo el lucro y carecen de cualquier pretensión ideológica, su capacidad para competir con los gobiernos por el control del territorio y la población lo convierten en amenazas con un grave efecto político y estratégico.

Palabras clave:

Crimen organizado, narcotráfico, MS-13, posses, Trinitarios, México, Colombia, Venezuela.

Cartels and Gangs in the Caribbean Basin: Common Crime or Anti-State Threat?

Abstract:

The present document takes into consideration the main criminal organizations active in the Caribbean. It analyzes the economic, social and armed dimensions of these groups and seeks to evaluate to what extent and in which way it presents an existential threat for the States of the region. For that purpose, the text studies the Mexican cartels, the Central American maras, the Trinitarios gang in Dominican Republic, the posses in Jamaica, their equivalent in Trinidad and Tobago as well as the so-called 'mega-gangs' in Venezuela and the drug trafficking structures operating in Colombia even after the peace agreement with FARC guerrillas. On the basis of these cases, a set of factors contributing to strengthen these organizations are identified, including the exploitation of extensive illicit business, their control over sectors of population connected to illegal economies, such as drug trafficking or smuggling of common goods; and their capacity to use violence and corruption as tools to weaken state institutions. As a conclusion, even though gangs and cartels have as their objective profit and lack of any ideological intent, their capability to compete with the government for the control of territory and population make them a threat with a serious political and strategic impact.

Keywords:

Organized crime, drug trafficking, MS-13, posses, Trinitarios, Mexico, Colombia, Venezuela.

Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿crimen común o amenaza antiestatal?

Hablar de seguridad en el Caribe siempre se convierte en una discusión sobre criminalidad. Aunque la región enfrenta otros retos estratégicos –desde algunos problemas fronterizos sin resolver, hasta la penetración de grandes potencias como Rusia o la República Popular China– existe un amplio consenso sobre que la principal amenaza que enfrentan los gobiernos y la ciudadanía de la cuenca es un elevado nivel de delincuencia que viene acompañado de unas elevadísimas tasas de homicidio. De hecho, los países en torno a la ribera encierran algunas de las ciudades más violentas del mundo como Caracas, San Pedro de Sula o Acapulco. En cualquier caso, el consenso suele terminar aquí, porque los mismos fenómenos de criminalidad son interpretados desde perspectivas distintas. Un volumen significativo de expertos mantiene que los países de la región enfrentan esencialmente un problema de seguridad ciudadana, crimen urbano perpetrado por individuos o pequeñas bandas que convierten la vida cotidiana en peligrosa. Otro grupo importante de analistas señala a las formas del crimen organizado tradicionales que han asolado la región, normalmente vinculadas al narcotráfico, como el factor clave detrás del crecimiento de la violencia y la corrupción.

En realidad, estas perspectivas –la visión de la seguridad ciudadana o la mirada al crimen organizado clásico– solo explican de forma parcial una amenaza que ha convertido el Caribe en un escenario particularmente violento y está erosionando la estabilidad de algunos de los gobiernos de la región. De hecho, los países de la cuenta del Caribe, de México a Venezuela y de Colombia a Jamaica, se enfrentan a una nueva forma de criminalidad que se distingue de fenómenos anteriores de delincuencia organizada, tanto en dimensiones como en naturaleza. De hecho, las cifras de la actividad delictiva son abrumadoras. Se calcula, por ejemplo, que las maras salvadoreñas –MS-13, Barrio 18 y otros grupos menores– vinculan de distinta forma y con distinto nivel de compromiso a cerca de 62.000 individuos[1]. Entretanto, las redes del crimen organizado mexicano incluyen decenas de miles de integrantes, agrupados en pandillas, bandas y cárteles, que manejan un portafolio extraordinariamente diversificado de actividades ilícitas –narcóticos, tráfico de personas, robo de combustible, secuestro, etc.– y se embolsan miles de millones de dólares de ganancias anualmente.

[1] «El país de las maras». *El Faro*. San Salvador, junio 10, 2018. Disponible en https://elfaro.net/es/201806/columnas/21997/El-pa%C3%ADs-de-las-maras.htm. Consultado 10 de agosto de 2018.

Por lo que se refiere a su capacidad operativa y su alcance global, las estructuras criminales activas en la región no tienen precedentes. Basta con recordar la capacidad para ejercer control territorial que han demostrado bandas criminales como el clan del Golfo en la región colombiana del Uraba o la mara Salvatrucha o MS-13 en algunas zonas cercanas a la frontera de Honduras con Guatemala. De igual forma, se puede mencionar la proyección internacional de estructuras como el cártel Jalisco Nueva Generación, que extiende sus operaciones de tráfico de drogas a Asia Oriental, o la ruta abierta por narcotraficantes colombianos a través de África Occidental para alcanzar Europa. Todo ello se desarrolla con un despliegue de medios tecnológicos que compiten con las capacidades de los gobiernos. El crimen organizado en el Caribe maneja flotas de aeronaves, construye y opera con embarcaciones sumergibles, usa sistemas de comunicaciones encriptados o construye túneles para cruzar la frontera entre México y EE. UU. Frente a este escenario, la pregunta es cuál es el perfil de este nuevo crimen organizado y dónde se encuentra el origen de las capacidades y recursos que lo convierten en una amenaza de grandes proporciones para los Estados de la cuenca del Caribe.

Maras y cárteles: los actores criminales en México y Centroamérica

Un primer paso imprescindible para analizar el crimen organizado en los países caribeños es revisar los grupos de esta naturaleza existentes en la cuenca y valorar hasta qué punto existen puntos de contacto entre ellos y se puede hablar de un fenómeno de naturaleza regional o, por el contrario, son actores independientes que operan con lógicas distintas. Lo cierto es que una rápida mirada permite afirmar que prácticamente todos los gobiernos ribereños enfrentan grupos de delincuencia organizada de grandes dimensiones. Empezando por México, el escenario de la criminalidad organizada en el país azteca ha cambiado sustantivamente durante los últimos años en dos direcciones: fragmentación y diversificación.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la ofensiva gubernamental y la competencia entre las distintas bandas delincuenciales ha conducido al debilitamiento de algunos de los cárteles más poderosos y cambios en la estructura del negocio del narcotráfico en México. Así, la Federación de Sinaloa, la estructura criminal liderada por el Chapo Guzmán, que llegó a controlar la mayor parte del tráfico de drogas hacia EE. UU., se ha fragmentado tras la captura y extradición de este en enero de 2017. Al mismo tiempo, las repetidas

operaciones de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal mexicanas han diezmado a los Zetas y conducido a su desintegración en bandas de capacidad disminuida. Algo parecido se puede decir del cártel del Golfo que llegó a ser uno de los principales actores del narcotráfico mexicano una década atrás, pero ha ido perdiendo fuerza hasta ver reducida su influencia al estado de Tamaulipas. De forma similar, otras estructuras como la organización Beltrán-Leyva y los Caballeros Templarios también han enfrentado un serio declive. En este contexto, el principal grupo en ascenso es el cártel Jalisco Nueva Generación que, gracias a una extraordinaria agresividad y unos inmensos recursos financieros, ha expandido su presencia a estados como Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Baja California y Guanajuato. Entretanto, otros grupos criminales se han mantenido como estructuras de alcance regional cuya fortuna depende de la relevancia estratégica del territorio que controlan. Este es el caso por ejemplo de los cárteles de Ciudad Juárez y Tijuana, cuya pujanza obedece a que controlan dos plazas críticas para el transporte de narcóticos al territorio estadounidense. Más allá de estos actores más conocidos, algunas estimaciones cifran en más de 200 los grupos de crimen organizado menor que operan de manera independiente o en cambiantes alianzas con los principales cárteles.

En este escenario extraordinariamente fluido, se ha producido una notable diversificación de las actividades criminales desarrolladas por cárteles y bandas. Si inicialmente las estructuras de crimen organizado nacieron y se consolidaron asociadas al gran *boom* del narcotráfico que tuvo lugar en México a partir de mediados de los años noventa, en la actualidad se ha ampliado sustancialmente su portafolio de actividades ilegales, dependiendo de las oportunidades disponibles en su área de operaciones. Así, la mayoría de los cárteles o células asociadas a los mismos obtienen ingresos adicionales por medio del secuestro y la extorsión. De hecho, el número de raptos durante el mandato del presidente Enrique Peña Nieto (2013-2018) creció con respecto al de su predecesor, Felipe Calderón (2007-2012) y se situó en 1.149 en 2017[2]. De igual forma, los grandes conglomerados criminales también han tomado el control del tráfico de personas hacia EE. UU., como se hizo patente con la masacre de 72 emigrantes cometida por los Zetas en

[2] «Record de secuestros en México: van 6.5 mil». *El Universal*. México, 16 de abril de 2018. Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/record-de-secuestros-en-mexico-van-65-mil. Consultado el 20 de agosto de 2018.

el estado de Tamaulipas en 2010 y luego se ha confirmado en posteriores incidentes en los que ha resultado visible la conexión entre delincuencia organizada y emigración ilegal[3]. Así mismo, los cárteles han entrado con fuerza en el robo de combustible que se ha convertido en un problema crítico para el sector energético. De hecho, en el periodo entre enero de 2014 y febrero de 2017, las autoridades mexicanas detectaron 17.407 válvulas ilegales en la red de oleoductos usadas para robar combustible. De acuerdo con esta misma estimación, se calcula que las redes criminales vinculadas a este negocio –conocidas como «guachacoleros»– obtuvieron 2.282 millones de pesos (aproximadamente 104 millones de euros) solamente en 2016[4]. Toda esta diversificación económica no solo ha multiplicado el impacto del crimen organizado sobre la sociedad mexicana, sino que además la ha hecho mucho más resiliente a la presión de las autoridades.

Más al sur, a lo largo del istmo centroamericano, el incremento de la criminalidad y la violencia ha estado asociado estrechamente a la creciente influencia de las maras. La naturaleza de estas bandas juveniles ha estado envuelta en la polémica desde su surgimiento en los años ochenta en la comunidad de inmigrantes salvadoreños en Los Ángeles y posteriormente su penetración en Centroamérica –principalmente en El Salvador, Honduras y Guatemala– de la mano de las deportaciones de residentes ilegales realizadas por el Gobierno estadounidense a partir de comienzos de los años noventa. Mientras algunos observadores tienden a ver este tipo de estructuras fundamentalmente como un fenómeno de marginación social que empuja a miles de jóvenes a involucrarse en la pequeña delincuencia, muchos otros analistas las ven como formas de crimen organizado que representan una amenaza existencial para los frágiles Estados del istmo. Lo cierto es que el fenómeno de las maras es enormemente complejo y bajo esta denominación se agrupan estructuras de tamaños muy distintos y con niveles de actividad criminal muy diversos. De hecho, más allá de las dos estructuras más conocidas –la Mara Salvatrucha o MS-13 y la Barrio 18– existen un número importante de maras más pequeñas que han

[3] «Las 72 personas asesinadas en México eran inmigrantes 'sin papeles'». *El País.* España, 25 de agosto de 2010. Disponible en https://elpais.com/internacional/2010/08/25/actualidad/1282687205_850215.html Consultado el 2 de septiembre de 2018 y también «Migrantes, atrapados entre Donald Trump y Los Zetas». *El Universal.* México, 9 de abril de 2017. Disponible en http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/9/migrantes-atrapados-entre-donald-trump-y-los-zetas. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

[4] «Asegura Pemex 17.407 tomas clandestinas en cuatro años». *Milenio.* México, 24 de abril de 2018. Disponible en http://www.milenio.com/policia/asegura-pemex-17-407-tomas-clandestinas-anos. Consultado el 4 de septiembre de 2018.

surgido como resultado de divisiones al interior de los grupos principales o en virtud de solidaridades locales. Entre las primeras, se pueden citar la MS-503 o Revolucionarios, fruto de una escisión de la MS-13 en El Salvador o los Vatos Locos, también derivada de la MS-13, pero en este caso en Honduras. Por lo que se refiere a las surgidas a partir de ciertas identidades territoriales, es posible señalar los Olanchanos y los Parqueros, ambas en Honduras.

En cualquier caso, se puede afirmar que la naturaleza del fenómeno marero combina ambas dimensiones. Por un lado, un contexto de masiva marginación social que marca el escenario donde ha surgido y, por otro, el carácter de crimen organizado que tienen sus actividades. De hecho, todas las maras están involucradas de una forma u otra en actividades de delincuencia organizada. La gran diferencia entre ellas estriba en las dimensiones y la sofisticación de sus operaciones, que reducen a ciertas bandas a la categoría de amenaza para la seguridad ciudadana mientras elevan a otras al nivel de actores criminales transnacionales. Esta es la diferencia que separa a grupos como los Olancheros de estructuras como la MS-13, la mara que merece con más justificación el calificativo de red de delincuencia internacional. A nivel local, este tipo de bandas actúan de manera muy similar, neutralizan la presencia de la policía a través de una combinación de violencia y corrupción, imponen su control sobre la población y desarrollan actividades de extorsión y venta de drogas al por menor. Sin embargo, solo la MS-13 ha dado un salto cualitativo desde estas actividades criminales locales a negocios muchos más complejos como el narcotráfico y el tráfico de inmigrantes. De hecho, estructuras de la Mara Salvatrucha y, en mucha menor medida, la Barrio 18 parecen haber desarrollado relaciones con grandes organizaciones de narcotráfico en la medida en que necesitan fuentes para abastecer sus redes de venta al por menor.

Más allá de esta relación proveedor-cliente, hay indicios de que la MS-13 estaría entrando en el negocio de tráfico internacional de narcóticos.

Este paso decisivo, que ofrece a la Mara Salvatrucha una fuente de ingresos muy superior a los recursos obtenidos a escala local, habría sido facilitado por el vacío dejado por el desmantelamiento de las redes criminales centroamericanas –conocidas habitualmente como «transportistas»– utilizadas por los cárteles mexicanos para facilitar el tránsito de los narcóticos desde Colombia hacia el territorio azteca. De hecho, durante los pasados años, grupos como los Perrones en El Salvador, los Lorenzana en Guatemala y los Cachiros en

Honduras han recibido fuertes golpes por parte de las fuerzas de seguridad de sus respectivos países, lo que ha creado una oportunidad para la expansión del papel de la MS-13 en el tráfico de narcóticos. Al mismo tiempo, la organización ha dado señales de sofisticar sus procedimientos de lavado de activos y su capacidad de penetrar las instituciones[5]. En particular, la Mara Salvatrucha ha dado muestras de su capacidad para infiltrar a las fuerzas policiales de Honduras y El Salvador. Además, se han detectado episodios de infiltración en la política a nivel local en ambos países[6]. Este proceso de sofisticación operativa ha tendido también una dimensión militar en la medida en que tanto la MS-13 como otras maras están teniendo acceso a armamento de guerra y entrenamiento proporcionado por antiguos miembros de las fuerzas armadas centroamericanas, con el consiguiente incremento de su capacidad para enfrentar a las fuerzas de seguridad.

El fenómeno criminal en el Caribe: República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago

El fenómeno de las bandas delincuenciales y sus ramificaciones internacionales se repite en las principales islas del Caribe, pero sin el alcance que han demostrado tener las maras y, en particular, la MS-13. En este sentido, una de las estructuras más fuertes son los Trinitarios, un grupo formado por presidiarios dominicanos en EE. UU. a finales de los años ochenta que ha crecido hasta convertirse en una de las estructuras criminales más importantes del Caribe. La banda, con unas dimensiones que se estiman en unos 30.000 miembros, se ha caracterizado por su extrema violencia –utiliza armas blancas en sus ejecuciones– y su extensa presencia internacional. De hecho, las redes de los Trinitarios se asentaron con fuerza en la República Dominicana y se extendieron por la costa este y el sur de los EE. UU. para posteriormente saltar a Europa. Habitualmente, sus células se involucran en robos, extorsiones, secuestros y venta de drogas al por menor. En este último negocio, la extensión de la presencia internacional de la banda ha resultado ser una ventaja

[5] «En Honduras la Mara Salvatrucha está pasando de ser pandilleros a ser empresarios». *El Faro.* EL Salvador, 1 de mayo de 2016. Disponible en https://elfaro.net/es/206005/salanegra/18514/%E2%80%9CEn-Honduras-la-Mara-Salvatrucha-est%C3%A1-pasando-de-ser-pandilleros-a-ser-empresarios.htm. Consultado el 4 de agosto de 2018.

[6] «Maras y pandillas en Honduras». *Insight Crime.* Colombia, 20 de noviembre de 2015. https://www.insightcrime.org/images/PDFs/2015/MarasHonduras.pdf. P. 41. Consultado el 12 de agosto de 2018, y «Alcalde salvadoreño detenido financió a la pandilla MS-13 con impuestos locales». *USA Hispanic Press*. EE. UU. 21 de junio de 2017. Disponible en https://usahispanicpress.com/alcalde-salvadoreno-detenido-financio-la-pandilla-ms13-impuestos-locales/. Consultado el 12 de septiembre de 2018.

competitiva clave. De hecho, los Trinitarios se han posicionado como uno de los mayores distribuidores de narcóticos en las regiones de EE. UU., donde tienen presencia y están alcanzando un creciente protagonismo en esta actividad en España e Italia. Este papel en la distribución de narcóticos se beneficia de la posición clave de la República Dominicana como punto de tránsito de los envíos de cocaína hacia EE. UU. y Europa, así como de las conexiones desarrolladas por la banda con los grupos de narcotraficantes mexicanos[7].

Junto con la República Dominicana, Jamaica es otro Estado caribeño con una larga tradición de bandas criminales con un elevado nivel de internacionalización. De hecho, a comienzos de 2017, las autoridades de la isla estimaban que existían unas 256 estructuras criminales activas conocidas como *posses*[8]. Tradicionalmente, este tipo de estructuras desarrollaron sus negocios ilícitos a partir de su control de barrios marginales en Kingston y otras localidades jamaicanas. Sobre esta base se lucraron a través de actividades como la extorsión y la venta de drogas al por menor. Además, construyeron alianzas con sectores de los partidos tradicionales jamaicanos, unas redes de corrupción en las que se intercambiaban los votos controlados por los criminales por contratos públicos otorgados por los políticos a los cabecillas de las bandas[9]. De entre estos grupos el más conocido llegó a ser el Shower Posse, situado en el distrito Tivoli Gardens de Kingston y liderado por Christopher Dudus Coke, que construyó una red de distribución de narcóticos en EE. UU., Reino Unido y Canadá basadas en células de emigrantes jamaicanos. El control de la organización sobre Tivoli Gardens resultó tan sólido como para que la captura de Dudus Coke para extraditarlo a EE. UU. obligase a lanzar una operación militar a gran escala en 2010. La ofensiva debilitó sustancialmente el Shower Posse; pero quedó muy lejos de poner punto final a este modelo de actividad criminal. Por el contrario, los *posses* han permanecido activos y conectados al territorio estadounidense aunque con un liderazgo más fragmentado y con operaciones que nunca han llegado a la escala de las lideradas por

[7] DRUG ENFORCEMENT AGENCY. «2016 National Drug Threat Assessment Summary». *Drug Enforcement Agency*. EE. UU., noviembre de 2017. Disponible en https://www.dea.gov/sites/default/files/2018-07/ DIR-001-17_2016_NDTA_Summary.pdf. P. 20. Consultado el 10 de agosto de 2018.
[8] «Gangland-More Than 250 Criminal Gangs Hurting Jamaica; Justice Minister Chides Cops Over Failure To Nab More Gangsters». *The Gleaner*. Jamaica, 22 de enero de 2017. Disponible en http://jamaica-gleaner.com/article/news/20170122/gangland-more-250-criminal-gangs-hurting-jamaica-justice-minister-chides-cops. Consultado el 10 de agosto de 2010.
[9] »Home Office, Country Policy and Information Note Jamaica: Fear of organised criminal gangs». *Home Office*. Reino Unido, marzo de 2017. P. 18. Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/598136/Jamaica_-_Org_Crim_Gangs_-_CPIN_-_Feb_2017_-_v.2.pdf. Consultado el 10 de agosto de 2018.

Dudus Coke.

Las bandas criminales también se han convertido en un problema de seguridad para Trinidad y Tobago, aunque con rasgos distintos a los de otras islas del Caribe. De hecho, si en 2006 se estimaba que existían 1.269 individuos vinculados a este tipo de grupos, la cifra había ascendido a 2.459 a finales de 2017[10]. En cualquier caso, la lógica de estas estructuras criminales en Trinidad y Tobago está definida por una fractura étnico-religiosa entre bandas de filiación islámica como la denominada Unruly ISIS (Estado Islámico Rebelde) y aquellas integradas por no musulmanes como Rasta City. Por lo que se refiere a las primeras, las redes criminales musulmanas en Trinidad y Tobago tuvieron su origen en la organización islamista Jamaat al Muslimeen (JAM) que intentó dar un golpe de Estado en la isla a finales de los años noventa y fue posteriormente desarticulada por las autoridades. Por su parte, los grupos no musulmanes surgieron como estructuras criminales en los distritos marginales del archipiélago. Como resulta habitual, las bandas de uno y otro signo se han lucrado de la extorsión y la venta de drogas al por menor. Pero, además, de forma similar a Jamaica, han buscado beneficiarse de su control sobre proyectos de obras públicas desarrollados en sus zonas de influencia y sus conexiones con políticos corruptos[11]. Sobre esta base, a diferencia de otros casos como el de los Trinitarios de República Dominicana, el grado de internacionalización del crimen organizado de Trinidad ha sido menor hasta hace relativamente poco tiempo. De hecho, la participación más destacada en las bandas del archipiélago en el tráfico internacional de narcóticos tuvo lugar en los años noventa, cuando la red liderada por Dole Chadee colaboró con el cártel de Cali en el transporte de cocaína a EE. UU. En cualquier caso, esta relativa baja internacionalización de estos grupos podría estar cambiando rápidamente como resultado de dos cuestiones. Por un lado, un número significativo de radicales islámicos de Trinidad y Tobago se unieron al Estado Islámico y, en consecuencia, se vincularon a redes globales del terrorismo yihadista.

---

[10] BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. «Crime and Violence in Trinidad and Tobago». *Banco Interamericano de desarrollo*. EE. UU., junio de 2017, p. 86. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7772/Crime-and-Violence-in-Trinidad-and-Tobago-IDB-Series-on- Crime-and-Violence-in-the-Caribbean.pdf?sequence=4. Consultado el 22 de septiembre de 2018, y también «AG: Too many gangs». *Newsday*. Trinidad, 29 de noviembre de2017. Disponible en https://newsday.co.tt/2017/11/29/over-2000-gangsters-in-tt-says-ag/. Consultado el 22 de agosto de 2018.

[11] «Gangs, Guns, Drugs and Islamic Foreign Fighters: Security Challenges in Trinidad and Tobago» *Global Americans*. EE. UU., 24-31 de agosto de 2017. Disponible en https://theglobalamericans.org/2017/09/ gangs-guns-drugs-islamic-foreign-fighters-security-challenges-trinidad-tobago/. Consultado el 24 de agosto de 2018.

Por otra parte, el desmoronamiento del Estado venezolano está generando un creciente tráfico ilícito de narcóticos, armas y personas que tienen como punto de apoyo clave a Trinidad y Tobago. Ambos factores prometen incrementar la proyección internacional de las redes criminales del archipiélago.

Narcotráfico, corrupción y crimen organizado: los casos de Venezuela y Colombia

Más al sur, Venezuela se ha convertido en un foco clave de las redes criminales que se entrecruzan sobre el Caribe. Tres factores se han combinado para crear este escenario: el colapso general de la economía legal y el surgimiento de una vasta economía ilícita donde se combinan negocios como el narcotráfico, el contrabando de bienes de uso común, la minería ilegal, el secuestro y la malversación de fondos públicos; el hundimiento de la capacidad del gobierno para contener el crimen como resultado de una combinación de incapacidad técnica y corrupción a gran escala; y el surgimiento de una nueva generación de estructuras criminales con un vigor sin precedentes en el país caribeño. Este escenario ha generado un complejo sistema criminal en el que se conectan y se solapan una serie de actores criminales. Para empezar, han emergido una serie de bandas de grandes dimensiones conocidas como «megabandas» o «trenes» que combinan delitos como el secuestro, la extorsión y la venta de droga al por menor. Se trata de grupos considerablemente grandes –pueden llegar a los 200 integrantes– con acceso a armas de guerra, protegidos por una red de corrupción y territorios bajo su control. Este tipo de estructuras pasaron de 12 a 19 en el periodo entre los años 2015 y 2017[12]. Entre ellos, se pueden mencionar grupos famosos por su nivel de violencia como el denominado tren de Aragua, el tren de Apure o el Cuni. Muchas de estas bandas tienen ramificaciones o incluso están dirigidas desde centros penitenciarios venezolanos por los que se conocen como «pranes», líderes carcelarios que han ganado el control de las prisiones donde se encuentran recluidos.

Este complejo sistema criminal se enriquece a través de una amplia gama de actividades. Para empezar, aprovechan el control sobre ciertos nichos de la estructura estatal o el

[12] «Grandes bandas delictivas siembran terror en Venezuela». *El Nuevo Herald*. EE. UU., 23 de julio de 2015. Disponible en https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article28466935.html. Consultado el 20 agosto de 2018, y «19 megabandas dedicadas al delito organizado operan en el país». *Observatorio Venezolano de Violencia*. Venezuela, 12 de marzo de 2017. Disponible en https://observatoriodeviolencia.org.ve/19-megabandas-dedicadas-al-delito-organizado-operan-en-el-pais/. Consultado el 20 de agosto de 2018.

territorio venezolano para lucrarse. Así, los «pranes» de las cárceles venezolanas, que conquistaron el control de las cárceles venezolanas con el consentimiento de figuras claves del régimen chavista, han convertido su dominio en un fabuloso negocio en la medida en que cobran a los presos y a sus familias por disfrutar de cualquier prerrogativa en el caótico sistema penitenciario, desde disfrutar de una celda más confortable hasta adquirir un arma de fuego. Al mismo tiempo, el control territorial adquirido por las «megabandas» al interior del país se ha convertido en otra oportunidad de enriquecimiento. De hecho, las estructuras criminales aprovecharon la creación por el gobierno de las denominadas zonas de paz –áreas excluidas del patrullaje policial como una supuesta medida de distensión con los delincuentes– para consolidar su control sobre una serie de baluartes territoriales donde ejercen la extorsión, venden narcóticos, retienen secuestrados y trafican con bienes robados con absoluta impunidad[13]. Paralelamente, apoyados en extensas redes de corrupción al interior del Estado, se han desarrollado tres enormes industrias ilegales. Por un lado, el contrabando que incluye la venta de gasolina y alimentos venezolanos a precio subvencionado en Colombia[14]. Por otra parte, la minería ilegal que ha venido acompañada de estallidos de violencia en las zonas del país con yacimientos de metales preciosos[15]. Finalmente, el tráfico de narcóticos procedente de Colombia que ha convertido el territorio venezolano en un inmenso trampolín desde donde salen los envíos de droga hacia Centroamérica y EE. UU. o bien hacia Europa[16]. De este modo, Venezuela se ha convertido en un foco de criminalidad cuyas ondas de inestabilidad alcanzan toda la región en la medida en que ha llegado a ser un punto de apoyo central para tráficos ilícitos de distinta

[13] «10 claves para entender las zonas de paz». *Runrún.es.* Venezuela, 15 de julio de 2017. Disponible en http://runrun.es/nacional/venezuela-2/212961/10-claves-para-entender-las-zonas-de-paz/. Consultado el 22 de agosto de 2018.
[14] «El otro éxodo de Venezuela a Colombia: la carne». *Revista Semana.* 29 de julio de 2017. Disponible en https://www.semana.com/nacion/articulo/venezuela-contrabando-de-carne-a-colombia/534146. Consultado el 23 de septiembre de 2018, y también «Un nuevo grupo criminal controla contrabando de gasolina en la frontera Colombia-Venezuela. *Insight Crime*. 29 de agosto de 2018. Disponible en https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/un-nuevo-grupo-criminal-controla-contrabando-de-gasolina-en-la-frontera-colombia-venezuela/. Consultado el 23 de agosto de 2018.
[15] «Gang Lords Rule the Orinoco Mining Arc». *OCCRP*. EE. UU., 19 de septiembre de 2017. Disponible en https://www.occrp.org/en/goldandchaos/gang-lords-rule-the-orinoco-mining-arc. Consultado el 13 de septiembre de 2018 y también «Murieron 18 mineros en el sureste de Venezuela luego de un enfrentamiento con el ejército». *france24.com*. Francia, 12 de febrero de 2018. Disponible en https://www.france24.com/es/20180212-mineros-muertos-enfrentamiento-ejercito-venezuela. Consultado el 13 de septiembre de 2018.
«16 Drug Trafficking Within the Venezuelan Regime: The 'Cartel of the Suns'». *Insight Crime*. Colombia, 17 de mayo de 2018. Disponible en https://www.insightcrime.org/investigations/drug-trafficking-venezuelan-regime-cartel-of-the-sun/. Consultado el 24 de agosto de 2018.

naturaleza, una arteria clave para el lavado de dinero a escala global y una base de operaciones para bandas de delincuentes que extienden sus actividades por los países vecinos.

Los narcóticos que salen desde Venezuela hacia sus mercados de consumo tienen su origen en Colombia, donde se asiste a un nuevo *boom* de la producción de narcóticos. De hecho, de acuerdo a los datos del Departamento de Estado, la superficie cultivada de coca en Colombia alcanzó las 209.000 hectáreas en 2017, una cifra nunca antes vista, con una producción potencial de 921 toneladas de cocaína[17]. Este crecimiento de la producción de narcóticos llega cuando una serie de factores han conducido a una crisis en las estructuras criminales que controlaban el tráfico de narcóticos en el país. Para empezar, el acuerdo para el desarme y la desmovilización de las FARC firmado por el presidente Juan Manuel Santos tuvo un efecto disgregador sobre dicha organización guerrillera. Por un lado, provocó una fractura al interior del liderazgo del grupo guerrillero entre un ala más pragmática que optó por reintegrarse en la vida civil y otro sector más extremo y criminalizado que ha preferido mantenerse conectado con la ilegalidad como demostró la solicitud de extradición realizada por Washington contra uno de los principales negociadores de la organización por su participación en un intento para enviar narcóticos a EE. UU. después de oficialmente haber abandonado las armas. Pero además, el mal diseño del proceso de desmovilización provocó una pérdida de control sobre los antiguos combatientes de las FARC. El resultado ha sido que una parte significativa de los antiguos militantes de la guerrilla se han apartado progresivamente del proceso de paz para unirse a los crecientes grupos disidentes que han optado por continuar la guerra contra el Estado o sencillamente para dedicarse a la delincuencia común. Entretanto, la ofensiva gubernamental contra la banda criminal más importante del país, los Urabeños o clan del Golfo ha tenido resultados ambivalentes. Por un lado, el liderazgo del grupo ha sido debilitado sustancialmente a través de la operación Agamenón desarrollada durante los pasados años en el noroeste de Colombia. Sin embargo, estos golpes a la cúpula de la organización no han venido acompañados de un completo desmantelamiento de sus estructuras en otras regiones del país andino. El resultado es que, si bien la organización se ha debilitado en su conjunto, sus redes en varias regiones colombianas han continuado

[17] «Casi la mitad de coca producida en 2017 fue incautada». *El Tiempo*. Colombia, 26 de junio de 2018. Disponible en https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/crecen-cultivos-de-coca-y-produccion-de-cocaina-en-colombia-235646. Consultado el 26 de septiembre de 2018.

activas. Al mismo tiempo, el acuerdo de paz con las FARC ha generado una oportunidad estratégica para grupos más pequeños. En particular, el ELN, una organización guerrillera extremadamente descentralizada y con una frágil cohesión interna, ha aprovechado los vacíos dejados por la desmovilización de sus camaradas para expandir su presencia en zonas de producción de narcóticos. Al mismo tiempo, aunque han sido severamente golpeadas por la fuerza pública colombiana, bandas criminales de menor tamaño como los Pelusos y los Puntilleros han mantenido sus esfuerzos por hacerse con una porción del creciente negocio del narcotráfico[18].

Todos estos factores han conducido a un escenario marcado por una doble tendencia. Por un lado, una expansión sustancial de la economía ilegal como resultado del crecimiento del narcotráfico y, en menor medida, de otras actividades ilícitas como la minería ilegal y el contrabando. Y por otra parte, la atomización de las organizaciones criminales que estaban vinculadas a estas actividades como resultado de la decapitación de las grandes estructuras como las FARC o los Urabeños y la entrada de grupos más pequeños. Bajo estas circunstancias, dos cambios parecen inevitables en el escenario estratégico colombiano. En primer lugar, ya resulta visible un serio incremento de la violencia en la medida en que la expansión de la producción de narcóticos está estimulando la competencia en una multitud de actores que luchan por afirmar su control sobre un mercado ilegal sin estructura definida. De hecho, la tasa de homicidios en Colombia, que había sido reducida a un mínimo histórico en años anteriores, repuntó un 7,2 % en los primeros cuatro meses de 2018, señal de que el crecimiento de violencia que acompaña a la expansión de la economía ilegales ya se deja sentir de forma significativa[19].

Además, el crecimiento masivo de la producción de cocaína, combinado con la atomización de las organizaciones vinculadas a su tráfico, prometen agudizar la pérdida de influencia de los grupos colombianos en las redes globales de tráfico de drogas que se había venido produciendo durante las pasadas décadas. Si el cártel de Medellín disfrutó de un casi

[18] «Fuerzas Armadas colombianas capturan a ocho miembros de Los Puntilleros». *Diálogo*. EE. UU., 25 de julio de 2018. Disponible en https://dialogo-americas.com/es/articles/colombian-armed-forces-capture-eight-members-los-puntilleros. Consultado el 26 de agosto de 2018, y también «Tres civiles heridos dejó confrontación entre armados en el Catatumbo» *El Tiempo*. Colombia, 11 de julio de 2018. Disponible en https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/tres-civiles-heridos-dejo-confrontacion-armada-en-el-catatumbo-242180. Consultado el 22 de agosto de 2018.

[19] «Este año van 3.491 asesinatos: lanzan alerta por aumento del 7 %». *El Tiempo*. Colombia, 19 abril de 2018. Disponible en https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/narcotrafico-enemigo-de-la-paz-asegura-fiscal-general-207270. Consultado el 23 de agosto de 2018.

completo monopolio de la producción y transporte de cocaína a EE. UU. a finales de los años ochenta, lo cierto es que posteriormente los cárteles colombianos perdieron espacio internacional frente a sus competidores, inicialmente mexicanos y más recientemente venezolanos. Dentro de esta tendencia, el presente escenario estratégico conduciría a una mayor disminución de la proyección internacional del crimen organizado colombiano y su transformación en un mero proveedor de aquellos grupos que controlan los canales de transporte y distribución globales. Esta lógica estratégica es el motor que explica el asentamiento de los cárteles mexicanos en la costa colombiana del Pacífico. Ciertamente, la presencia del crimen organizado azteca no es nueva en el país andino. Pero en los últimos dos años, se ha detectado el asentamiento de representantes de estos grupos en regiones como Nariño, no solo con miras a comprar clorhidrato de cocaína en grandes cantidades, sino con el objetivo de adquirir campos de cultivo y laboratorios, así como financiar grupos armados para proteger toda la operación. Esta penetración de los cárteles mexicanos ha sido impulsada en gran medida por el caos reinante en el mercado de estupefacientes colombiano, que ha hecho imposible para los proveedores del crimen organizado azteca garantizar los envíos en la cantidad, calidad y tiempo acordados. En cualquier caso, el hecho es que las estructuras criminales mexicanas han dejado de confiar en la capacidad de transporte de sus socios locales y han preferido organizar su propia infraestructura en territorio colombiano. De forma parecida, las guerrillas y bandas criminales colombianas que controlan la producción de cocaína en la región de Catatumbo operan solamente como proveedores de las redes asentadas en la cercana Venezuela que se ocupan de trasladar los narcóticos a sus mercados de consumo en EE. UU. y Europa. De este modo, los narcotraficantes del país andino han visto cómo sus actividades tienden a quedar limitadas a sus fronteras nacionales y se convierten en menos proveedores de las redes transnacionales que hacen llegar los estupefacientes a los grandes mercados de consumo.

¿Una amenaza criminal de distinta naturaleza?

Con esta enorme diversidad de estructuras criminales en torno al Caribe cabe preguntarse hasta qué punto todos los actores mencionados anteriormente tienen elementos en común y hasta qué punto se puede hablar de una nueva forma de crimen organizado con unos rasgos peculiares que le hacen particularmente desestabilizador para los Estados

latinoamericanos. En este sentido, el primer punto a considerar es el entorno político-económico donde estos fenómenos criminales tienen lugar. En términos generales, los Estados latinoamericanos que miran al Caribe son sustancialmente débiles y tienen una capacidad muy limitada para regular la vida económica y social de sus sociedades. Son estos vacíos los que aprovecha el crimen organizado para asentarse y florecer. Desde esta perspectiva, las economías criminales sobre las que se asientan cárteles, bandas y grupos armados no operan en el vacío, sino que están insertas en el contexto de extensas economías informales, es decir, inmersas en entornos productivos que operan al margen de cualquier regulación estatal. Esta ausencia de presencia gubernamental crea un entorno de ilegalidad que hace mucho más fácil para las actividades criminales obtener los insumos que necesita, enmascarar su operación y transferir los beneficios obtenidos por medios criminales a la legalidad. Esta conexión entre informalidad y crimen organizado existe a lo largo de todo América Latina en proporciones mayores o menores. Colombia resulta un buen ejemplo de las conexiones entre los ámbitos legal, informal y criminal. En 2017, el PIB colombiano fue de 309.191 millones de dólares. La economía informal colombiana se estima en el 35,1 % del país (aproximadamente 108.526)[20]. En ese contexto, navegan una parte sustancial de los 2.000 millones de dólares que valió la cosecha de coca transformada en clorhidrato de cocaína en 2017[21]. Esta misma lógica se puede aplicar en Venezuela, donde la economía informal se situaba en el 41,7 antes del colapso económico que ha presidido el gobierno del presidente Maduro. Sirve también para países como Trinidad y Tobago o Jamaica, donde la economía informal alcanzaba el 28,1 % y 40,3 % respectivamente en 2014.

Más allá de esta dimensión económica, la fragilidad de las instituciones estatales genera fallas en términos tanto de acceso a servicios básicos de seguridad y justicia entre otros, como en lo relativo al control territorial, que son igualmente aprovechados por el crimen organizado. Los ejemplos de este tipo de vacíos abundan en la región. De hecho, un porcentaje importante de ciudadanos de los países en torno al Caribe enfrentan condiciones

[20] «El peso de la economía informal en el PIB del país» *Portafolio.* Colombia, 30 de julio de 2018. Disponible en https://www.portafolio.co/economia/el-peso-de-la-informal-en-el-pib-del-pais-519503. Consultado el 27 de agosto de 2018.

[21] UNODC. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017.* Colombia, septiembre de 2018. Disponible en https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Septiembre/Informe_de_Monitoreo_de_Territorios_Afectados_por_Cultivos_Ilicitos_2017_FINAL.pdf. Consultado el 26 de septiembre de 2018.

de orden público muy precarias y no disfrutan de un acceso pleno a la justicia. Lo mismo se puede decir de otros servicios como vivienda, energía, salud o educación. Las carencias resultan particularmente agudas en ciertos espacios geográficos donde, por distintas razones, los Estados tienen una presencia especialmente débil. Estas áreas de baja o nula presencia gubernamental son de naturaleza muy variada. Para empezar, vale la pena señalar las periferias urbanas de ciudades tales como San Pedro de Sula (Honduras), San Salvador (El Salvador), Acapulco (México), Caracas (Venezuela) o Medellín (Colombia), donde la población vive en barrios marginales que carecen de los más elementales servicios básicos. Además, también se deben mencionar las regiones dependientes de economías ilegales como los narcocultivos o la minería ilegal, donde las comunidades rurales han desarrollado un fiero rechazo a la presencia de unas instituciones que amenazan con acabar con la base económica que las sostiene. Finalmente, resulta necesario incluir aquellas zonas de soberanía ambigua, frecuentemente regiones fronterizas, donde la fricción entre Estados limítrofes crea vacíos que permiten el florecimiento de negocios ilegales –tráficos ilícitos, frecuentemente– y la existencia de poblaciones flotantes –migrantes, trabajadores temporales, etc.– fuera de todo control gubernamental.

En este contexto, el crimen organizado en la región combina tres herramientas para competir con los Estados: se ha desarrollado una base económica independiente basada en una extensa panoplia de actividades ilícitas que van desde el tráfico de narcóticos y la minería ilegal, pasando por el contrabando y la trata de personas, hasta la extorsión. Todas estas fuentes de recursos ofrecen a los grupos criminales medios para construir una base social y erosionar el control de los gobiernos sobre población y territorio. En el primer ámbito, los grupos de delincuencia organizada controlan actividades económicas ilegales de las que viven centenares de miles de personas. Estos sectores sociales quedan automáticamente bajo el control de las organizaciones delictivas en la medida en que, si buscasen la protección de las autoridades, estas automáticamente desmantelarían la industria ilícita de la que depende su subsistencia. Un buen ejemplo del funcionamiento de esta lógica se puede contemplar en el comportamiento de las comunidades campesinas vinculadas a la producción de narcóticos. Su dependencia con el narcotráfico suele convertirlas en una masa fácil de movilizar y dispuesta a recurrir a bloqueos de carreteras, manifestaciones y otras formas de protesta para frenar los esfuerzos gubernamentales de

lucha antidroga. Ejemplos muy parecidos se pueden mencionar en el caso de las poblaciones cercanas a las fronteras y vinculadas al contrabando o los colectivos asociados a la minería ilegal comunidades campesinas vinculadas a la producción de narcóticos. Su dependencia con el narcotráfico suele convertirlas en una masa fácil de movilizar y dispuesta a recurrir a bloqueos de carreteras, manifestaciones y otras formas de protesta para frenar los esfuerzos gubernamentales de lucha antidroga. Ejemplos muy parecidos se pueden mencionar en el caso de las poblaciones cercanas a las fronteras y vinculadas al contrabando o los colectivos asociados a la minería ilegal.

Por lo que se refiere a las herramientas proporcionadas por las economías ilícitas al crimen organizado para erosionar al Estado, dos cuestiones tienen que ser tomadas en cuenta. En primer lugar, la enorme capacidad de compra que proporcionan los recursos financieros provenientes de actividades como el narcotráfico o la minería ilegal han permitido a las organizaciones delictivas acceder a medios militares que nunca antes habían estado a su alcance. En este sentido, no es una casualidad que, por ejemplo, la modernización de las capacidades bélicas de los grupos armados colombianos tuviera lugar al tiempo que comenzaron a vincularse al tráfico de narcóticos y otros negocios ilegales. De igual forma, el incremento de la agresividad de las maras para enfrentar a las fuerzas de policía centroamericanas ha coincidido con el incremento de sus recursos y, por tanto, su acceso a más y mejor armamento. De hecho, el dinero proveniente de la droga u otros delitos no solo permite comprar armas más sofisticadas, sino también el entrenamiento para usarlas. Así, por ejemplo, crecen los indicios de que las maras están recibiendo entrenamiento militar de exmiembros de las fuerzas armadas de algunos países centroamericanos y es bien conocido que el cartel de los Zetas –creado por antiguos operadores de las fuerzas especiales del ejército mexicano– contrataron antiguos kaibiles, soldados de operaciones especiales guatemaltecos, para mejorar el entrenamiento de sus huestes[22]. De forma que el dinero no solo proporciona mejor armamento, sino también acceso al entrenamiento requerido para hacer un uso efectivo del mismo. Además, el dinero ilícito es un arma en sí misma contra el Estado en la medida en que permite corromper a sus agentes y ponerlos al servicio del crimen. De hecho, es más corrupción que fuerza bruta la que garantiza la

[22] VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *El nacimiento de un ejército criminal*. México: Nexos, 1 de septiembre de 2013. Disponible en https://www.nexos.com.mx/?p=15460. Consultado 15 de septiembre de 2018. Y también SULLIVAN, John P. *Los Zetas: Massacres, Assassinations and Infantry Tactics*. The Counter Terrorist, vol. 3, n.º 6. December 2010 / January 2011, pp. 44-57.

supervivencia de los posses jamaicanos o facilita a la MS-13 eludir la presión de las autoridades centroamericanas. Como resultado, en términos generales, los Gobiernos de los países de la cuenca del Caribe siguen siendo sobre el papel más fuertes que los grupos delictivos a los que se enfrentan, al nivel más táctico, los representantes del gobierno en comunidades rurales y barrios urbanos marginales se ven desbordados frecuentemente por la potencia de fuego y la capacidad de compra de los ilegales.

Conclusión: el impacto político-estratégico del crimen organizado

La fragilidad de los Estados de la cuenca del Caribe, con su incapacidad para regular grandes fracciones de la economía, proveer de servicios elementales a la totalidad de su población y controlar todo su territorio, se combinan con la superioridad local de los delincuentes en ciertos momentos y lugares para crear la oportunidad estratégica que hace distinto y más peligroso al crimen organizado de la región. En realidad, lo que cárteles, bandas y maras hacen en países como México, Colombia o El Salvador es reemplazar al Estado, aprovechando sus ineficiencias y llenando sus vacíos. Para ello, los criminales recurren a tres tácticas. Por un lado, en numerosas ocasiones, proporcionan a la población una forma sucedánea de los servicios que el Estado es incapaz de proveer. Este es el caso, por ejemplo, de aquellas comunidades donde los criminales garantizan el pago de deudas –un mecanismo de justicia informal– y protegen a sus habitantes de la depredación de otros grupos, a cambio de un pago extorsivo. Por otra parte, en otros casos, los criminales se convierten en intermediarios entre la población y el Estado –o grandes empresas interesadas en operar en una cierta región– canalizando la transferencia de bienes y servicios a la comunidad a cambio de apropiarse del correspondiente porcentaje. Esta es la forma en que los posses operan en Jamaica; pero también el modo en que ciertas compañías mineras están obligadas a operar en algunas regiones de Colombia. Finalmente, hay casos en los que sencillamente algunas estructuras criminales han llegado a comprar fragmentos del Estado utilizando su dinero para financiar las campañas electorales y la fuerza para obligar a la población bajo su control a votar por políticos dispuestos a seguir sus dictados[23].

[23] «Los políticos mexicanos a los que se les ha vinculado con el narcotráfico». *Univision*. 24 de agosto de 2016. Disponible en https://www.univision.com/noticias/narcotrafico/los-politicos-mexicanos-a-los-que-se-les-ha-vinculado-con-el-narcotrafico. Consultado 10 de octubre de 2018.

Bajo estas circunstancias, la clasificación como crimen organizado sin mayores matices de fenómenos como los cárteles, bandas o maras a los que se enfrentan los Estados de la región puede resultar equívoca en la medida en que reduce el desafío a un problema estrictamente delictivo, la explotación de economías ilícitas por grupos violentos con fines de lucro. Lo cierto es que el reto presentado por estas estructuras criminales tiene una dimensión política que debe ser considerada cuidadosamente. Desde luego, no se trata de grupos que, como el cartel Jalisco Nueva Generación en México o el clan del Golfo en Colombia estén movidos por alguna clase de consideración ideológica. Tampoco se debe entender la afirmación de la existencia de una dimensión política en estas formas de criminalidad como un argumento a favor de la apertura de negociaciones con este tipo bandas. El asunto es que sus actividades, aunque movidas por la búsqueda de enriquecimiento, tienen un claro efecto político en la medida en que erosionan el control del Estado sobre el territorio y la población, desembocando en ciertas zonas en su reemplazo por entidades de naturaleza criminal. En otras palabras, el crimen organizado al que se enfrentan los países de la cuenca del Caribe no es solamente una amenaza para la seguridad cotidiana de sus ciudadanos, sino un reto estratégico para la estabilidad de las instituciones estatales. Es por ello, que conceptos como el de insurgencia criminal, desarrollado ampliamente por John P. Sullivan, podrían ayudar a explicar de forma más precisa la naturaleza del adversario[24]. Es por este motivo también por el que considerar esta forma de crimen organizado como un asunto meramente policial es subestimar gravemente las dimensiones del peligro enfrentados por los Gobiernos de la región caribeña.

Román Ortiz Marina
Vicepresidente para América Latina
del Cordillera Applications Group

[24] SULLIVAN, John P. «Criminal Insurgency in the Americas». *Small Wars Journal*. EE. UU.: Bethesda, 2010. Disponible en http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/364-sullivan. pdf. Consultando el 14 de agosto de 2018.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

02/2019 21 de febrero de 2019

Mariano César Bartolomé

Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica

Terrorismo y crimen organizado en Sudamérica

Resumen:

Existe consenso en considerar a la criminalidad organizada como una amenaza relevante para la seguridad de los Estados, las sociedades y los individuos. América del Sur juega un papel primordial en los esquemas internacionales de la criminalidad organizada, particularmente en lo referente a la producción, tráfico y comercialización de drogas ilegales.

Nuestro objetivo consiste en demostrar la relevancia de la criminalidad organizada en América del Sur, para ello dividiremos la subregión en tres grandes bloques, un área andina integrada por Perú, Bolivia y Ecuador; un frente atlántico-caribeño con Venezuela y Brasil; y el Cono Sur abarcando Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile.

La principal manifestación del crimen organizado en América del Sur es el narcotráfico, es decir, el cultivo, procesamiento, tráfico y comercialización de drogas ilegales. Sin embargo, no es la única expresión de la criminalidad y coexiste con otros ilícitos con los que incluso se potencia sinérgicamente, como la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de armas, el «sicariato», y la falsificación y contrabando de los bienes más diversos.

Palabras clave:

Terrorismo, crimen organizado, drogas ilegales, minería ilegal, la trata de personas, tráfico de armas, «sicariato», falsificación, contrabando.

Terrorismo and Organized Crime in South America

Abstract:

There is consensus in considering organized crime as a relevant threat to the security of States, societies and individuals. South America plays a key role in the international schemes of organized crime, especially regarding the production, trafficking and commercialization of illegal drugs.

The main objective is to demonstrate the relevance of organized crime in South America. For this purpose, we will divide the sub-region into three large blocks: an Andean area composed of Peru, Bolivia and Ecuador; an Atlantic-Caribbean front (Venezuela and Brazil); and the Southern Cone (Argentina, Uruguay, Paraguay and Chile).

The main manifestation of organized crime in South America is drug trafficking, (ie. the cultivation, processing, trafficking and marketing of illegal drugs). However, it is not the only expression of criminality as it coexists with other illicit ones with which it is even synergistically potentiated, such as illegal mining, trafficking in persons, arms trade, murder and the falsification and contraband of the most diverse goods.

Keywords:

Terrorism, organized crime, illegal drugs, illegal mining, trafficking in persons, arms trae, murder, forgery, suggling.

Introducción

Existe consenso en considerar a la criminalidad organizada como una amenaza de particular relevancia a la seguridad de los Estados modernos, las sociedades que los integran y los individuos que las componen. Contribuyen a esa relevancia diferentes factores entre los que se cuentan: la masa de capitales que moviliza esta actividad, su capacidad corrosiva sobre las instituciones públicas –pudiendo llegar al extremo de su captura–, la captación de recursos fiscales escasos que, en circunstancias diferentes, podrían asignarse a otros fines y la espiral de violencia que suele acompañar sus actividades, producto de la lucha entre bandas o del enfrentamiento con las instituciones estatales.

América del Sur juega un papel primordial en los esquemas internacionales de la criminalidad organizada, particularmente en lo atinente a la producción, tráfico y comercialización de drogas ilegales. En este sentido, la atención dispensada por académicos y periodistas al caso colombiano, justificada en su gravedad, ha eclipsado otras situaciones igualmente relevantes, que se extienden al sur de la nación caribeña.

Por otro lado, durante décadas América Latina ha sido escenario de diferentes formatos de violencia política, en especial bajo la forma de organizaciones terroristas y guerrilleras, que encuadraron su accion en el marco del conflicto este-oeste. Hoy las circunstancias han cambiado y se asiste a una notoria disminución de esas situaciones en el espacio geográfico suramericano, sin que hayan desaparecido totalmente. Como se verá más adelante, los casos que persisten en la región se alejan del terrorismo tradicional para incursionar en formatos híbridos de narcoterrorismo o insurgencia criminal.

En este marco, nuestro objetivo consiste en efectuar un relevo del espacio iberoamericano de América del Sur, exceptuando Colombia, país abordado *in extenso* en otro documento sobre materia de terrorismo y criminalidad organizada. Para alcanzar esa meta, a los efectos prácticos, dividiremos la subregión en tres grandes bloques en función de sus características geográficas y su posicionamiento. Así, discriminaremos entre un área andina integrada por Perú, Bolivia y Ecuador; un frente atlántico-caribeño donde encontramos a Venezuela y Brasil; por último, el Cono Sur donde se ubica Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile.

El área andina

Perú

En Perú se registran numerosas y diferentes manifestaciones de la criminalidad organizada. Sin embargo, la producción, tráfico y comercialización de drogas ilegales se destaca por su importancia, vinculándose además con otras actividades ilícitas como la extracción ilegal de oro, la tala ilegal de madera, el contrabando, la falsificación de dinero y la trata de personas. Accesoriamente, este fenómeno ha derivado en la constitución de zonas virtuales liberadas al control estatal, así como en un deterioro de los niveles de seguridad ciudadana, con alzas notorias de robos, ajustes de cuentas y acciones de «sicariato»[1].

En materia de sustancias ilegales, Perú integra el grupo de países que elaboran clorhidrato de cocaína a partir de cultivos autóctonos de coca junto con sus vecinos Bolivia y Colombia. Tanto en términos de superficie cultivada ilegalmente con coca, como en producción de cocaína, Perú ocupa el segundo lugar mundial tras Colombia. Al igual que en Bolivia, en este país es lícito el cultivo destinado al consumo tradicional, que hace años se calculaba que podía satisfacerse con nueve mil toneladas de hoja de coca. De esa manera el volumen restante de producción se destina a la producción de cocaína[2], con destino a los mercados externos[3].

La producción de cocaína local derivó en relaciones entre las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad y la clase política. Aun cuando no puede circunscribirse este perverso vínculo a un gobierno en particular, una comisión investigadora multipartidaria ha concluido que esas relaciones fueron particularmente intensas durante la gestión presidencial de Alberto Fujimori. En la actualidad, se considera que el negocio de las drogas ilegales es financiador de la corrupción estatal en los tres poderes de la República, en los partidos políticos e incluso en el ámbito privado[4]. Las principales expresiones de estas prácticas corruptas en la actualidad serían la financiación de campañas políticas y procesos

[1] GARCÍA DÍAZ, Jaime. «La reconfiguración del narcotráfico en Sudamérica. El caso peruano». En Baeza Freer, Jaime *et. al.* (coordinadores). *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung, 2017, pp. 53-81.
[2] BRICEÑO POMAR, Juan. «Crimen organizado y narcotráfico en el Perú y sus efectos en la región andina». En Niño, Catalina (editora). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, 2012, pp. 50-53.
[3] VILLENA DEL CARPIO, Fernando y ANNONI, Danielle. «El valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro-VRAEM: entre el narcoterrorismo y el descaso del Estado peruano». *Nuevo Derecho,* vol. 12(18), 2012, pp. 107-120.
[4] GARCÍA DÍAZ. *Op. cit.*

electorales, legalizando activos de origen ilícito y asegurando lealtades; el pago de cánones a funcionarios políticos de zonas donde discurren rutas de tráfico; por último, el abono de sumas a funcionarios policiales y judiciales que garanticen ciertos grados de seguridad e impunidad en las operaciones[5].

Las principales zonas de cultivo de coca son por un lado, la selvática zona conocida como Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) que incluye territorios de los departamentos Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín, con predominio del primero; por otro, la región del Alto Huallaga ubicada entre los departamentos San Martín y Huánuco. En ambos casos confluyen factores favorables a esta actividad económica: suelo y clima que permiten cosechas trimestrales; elevados niveles de pobreza y carencia de infraestructura básica; composición mayoritariamente joven de la población; y particularmente, escasa presencia del Estado.

Tanto en el VRAEM como en el Alto Huallaga, el cultivo de la hoja de coca para la producción de cocaína es un emprendimiento que compromete a toda la familia, incluyendo el 90 % de los niños, niñas y adolescentes locales; los menores están involucrados sobre todo en las etapas de cultivo y recolección de coca, aunque en un porcentaje menor, también participa en fases de procesamiento, transporte y comercialización. Por otro lado, muchas mujeres menores de edad son captadas por redes de trata –los llamados «jaladores»– para proveer servicios sexuales en locales regentados por narcotraficantes[6].

Específicamente el caso del VRAEM, constituye actualmente la principal región productora de Perú tanto de hoja de coca como de cocaína (60 % del total nacional). Como relatan Mendoza y Leyva, la economía del Valle ha sido siempre esencialmente agropecuaria, con predominio de diferentes cultivos según la época. La hoja de coca aparece en este esquema en los años setenta y predomina hasta mediados de la década del noventa, momento en que buena parte de los cultivos se trasladan a Colombia, por incidencia de dos factores en especial: en primer lugar, cierta «apertura» del mercado del vecino país como correlato de la desarticulación de los grandes cárteles históricos de Medellín y Cali, generando una caída de la demanda de cocaína peruana. En segundo término, la

[5] CARO CORIA, Dino. «Análisis crítico de las políticas criminales existentes en materia de drogas ilícitas en el Perú». En Kai, Ambos; Malarino, Ezequiel y Fuchs, Marie-Christine (editores). *Drogas ilícitas y narcotráfico. Nuevos desarrollos en América Latina*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung 2017, pp. 171-201.
[6] NOVAK, Fabián; NAMIHAS, Sandra; HUAMÁN Milagros y GARCÍA-CORROCHANO Luis. *Niños, niñas y adolescentes en las zonas cocaleras del VRAE y el Alto Huallaga*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú 2011, pp. 42-43.

efectividad del bloqueo aéreo impuesto por el gobierno de Perú a los «narcovuelos» que se dirigían al vecino país. Muchos «cocaleros» de esos momentos migraron a otras zonas, mientras otros optaron por cultivos alternativos, en el marco de programas gubernamentales financiados desde el exterior. Un nuevo auge del cultivo de coca y la consecuente producción de cocaína en el VRAEM data de inicios del presente siglo y se prolonga hasta día de hoy, favorecido por un aumento de la demanda externa del estupefaciente (asociado al incremento de consumo en Europa, Asia y otras zonas de América Latina) y el desencanto de antiguos «cocaleros» con los programas de desarrollo alternativo, retornando a sus actividades originales[7].

El transporte de la cocaína de esa procedencia hacia puntos de acopio se realiza tanto a través de carreteras como mediante vías no tradicionales, terrestres (senderos, trochas) y fluviales. También se utilizan aeronaves de bajo porte, aptas para despegar y aterrizar en espacios pequeños y poco preparados, con capacidad para transportar hasta media tonelada de carga en cada vuelo. El uso de caminos no tradicionales da lugar a la figura del «mochilero» –o «cargacho»–, persona que transporta pequeños volúmenes a pie, lo que implica un mayor esfuerzo físico, aunque un menor riesgo de exposición; usualmente este papel es ejercido por gente joven que desea obtener rápidamente ganancias importantes. Cada viaje suele prolongarse entre diez días y dos semanas, y pagarse hasta 2.000 dólares estadounidenses por un circuito completo de ida y vuelta, entre el Valle y puntos externos[8].

Es necesario subrayar que en Perú se observa una nítida hibridación entre violencia política y crimen organizado, teniendo en cuenta la incursión de Sendero Luminoso en actividades criminales, a partir de la última década del siglo pasado. Un caso que guarda analogías con el protagonizado por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el país homónimo, ambos exponentes notorios de una mutación hacia la criminalidad de organizaciones insurgentes latinoamericanas, que da lugar al híbrido fenómeno de narcoterrorismo y retroalimenta los niveles de violencia[9].

Cabe recordar que Sendero Luminoso fue creado por el Abimael Guzmán a finales de la

[7] MENDOZA, Waldo y LEYVA, Janneth. *La economía del VRAEM. Diagnóstico y opciones de política*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima 2017, pp. 40-41.
[8] LOPEZ VILLANES, Noam y VIZCARRA CASTILLO, Sofía. «La cadena de valor de La cocaína: un análisis georreferenciado del VRAE». *Politai* vol. 3(4), 2012, pp. 79-92.
[9] BARTOLOMÉ, Mariano. «La criminalidad organizada, un severo problema de seguridad para el hemisferio». *Hemisferio* vol. 3. 2017, pp. 68-90.

década de los años sesenta con una clara filosofía maoísta, autodenominándose como Partido Comunista del Perú (PCP-SL), postulando un reemplazo de las instituciones políticas vigentes por un régimen revolucionario campesino comunista[10]. En el siguiente decenio, el movimiento tuvo un fuerte arraigo en varias universidades y tras su apogeo en los años ochenta, simultáneo a la intensificación de sus acciones armadas, su ocaso se precipitó con la detención de su fundador y máximo líder, el 12 de septiembre de 1992, seguida por la de otros altos jefes. La organización quedó prácticamente desarticulada, pero a principios del corriente siglo un pequeño remanente –no mayor a doscientos efectivos– comenzó a operar en el VRAEM, proporcionando seguridad al traslado de la droga; poco tiempo más tarde ya participaba en todo el ciclo de esta actividad: el cultivo, su procesamiento y transporte fuera de la zona a través de los ya mencionados mochileros. Esta nueva faceta del remanente senderista, íntimamente vinculada con el negocio de las drogas ilegales, es lo que normalmente se refiere en la literatura especializada como «neosenderismo»[11].

El Gobierno peruano, por su parte, comenzó a emplear de forma intensiva a sus Fuerzas Armadas para combatir este flagelo, ejecutando operaciones de gran envergadura que culminaron con la captura del llamado camarada Artemio, líder senderista en Ayacucho, a principios del año 2012. Tras la caída de Artemio, el reducido residual senderista persistió en el negocio de las drogas, siendo usual que el grupo sea referido como clan «Quispe Palomino», una denominación de claras reminiscencias criminales que remite a sus actuales líderes Víctor (alias camarada José) y Jorge (alias camarada Raúl) Quispe Palomino.

Si la mutación de grupos insurgentes en organizaciones criminales con clivaje geográfico en el VRAEM permite trazar paralelismos entre Colombia y Perú, en este último país, al contrario que en el primero, nunca se erigieron grandes cárteles criminales. Esta característica podría haberse alterado si se hubiese expandido y consolidado la organización Barrio King liderada –desde prisión– por el capo narco Gerson Gálvez Calle (alias Caracol). Este grupo delictivo oriundo del Callao tenía la hegemonía absoluta del cobro de cupos, extorsión, coacción y «sicariato» en ese distrito, con ramificaciones

[10] La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Perú sindicó a Sendero Luminoso como el responsable de más de la mitad de las 70.000 víctimas mortales que dejó la guerra interna que se desarrolló en ese país en las últimas dos décadas del siglo pasado.
[11] ANTEZANA, Jaime. *De Sendero Luminoso a Neosenderismo articulado al narcotráfico*. Lima: Pontifica Universidad Católica del Perú 2009.

enquistadas en las altas esferas políticas, policiales y judiciales locales. Su progresiva desarticulación, sobre todo en el año 2017, mantiene inalterada la referida situación[12].

Por el contrario, el espacio peruano está signado por la presencia de cientos de pequeños grupos locales sin que ninguno destaque nítidamente; en forma similar a lo que se observa en Bolivia, esos grupos adoptan el formato de clanes familiares. Los clanes familiares peruanos se encuentran presentes en numerosas actividades ilegales, como la falsificación de dólares estadounidenses (donde Perú ocupa el primer lugar mundial), el «sicariato» y el contrabando. En este sentido, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria indica que más del 70 % del contrabando que ingresa al país lo hace a través de clanes familiares que operan en regiones como Puno y Tacna.

Específicamente respecto a drogas ilegales, en el VRAEM más de una veintena de clanes familiares se dedican al acopio de cocaína; otros clanes diferentes se encargan de procesar y transportar la droga hacia Lima, el contiguo puerto del Callao y zonas fronterizas, por vía aérea o terrestre. En lo que hace al transporte de cocaína desde ese valle hacia Bolivia, cobra importancia la región sudeste del territorio nacional, con costas en el lago Titicaca, que es binacional; en esa área desarrollan sus actividades numerosos clanes familiares que trafican droga hacia el vecino país y en sentido inverso contrabandean mercaderías diversas desde esa procedencia. Finalmente, los clanes familiares vinculados a las drogas ilegales en Perú también se despliegan en la porción septentrional del país, traficando a través del territorio de Ecuador[13].

Junto con las microbandas locales estructuradas como clanes familiares, operan en Perú importantes grupos extranjeros, particularmente mexicanos (se destacan en este sentido la Federación de Sinaloa y el cartel de Jalisco Nueva Generación), colombianos y brasileños. En los últimos años, traficantes serbios se habrían agregado a este selecto grupo. Estos traficantes extranjeros gozan de una capacidad económica significativa y suelen ubicarse en barrios residenciales de Lima, delegando en grupos locales –clanes familiares– las actividades de producción, acopio, transporte y comercialización[14].

---

[12] BARTOLOMÉ, Mariano. *Las drogas ilegales, elemento central del crimen organizado en América Latina*. En Sampó, Carolina y Troncoso Zuñiga, Valeska.

[13] BARTOLOMÉ, Mariano. «El crimen organizado y la estructura de clanes familiares en Bolivia y Perú». *Boletín de Seguridad y Defensa* n.° 24, junio 2018. Disponible en https://www.academia.edu/36955322/El_crimen_organizado_y_la_estructura_de_clanes_familiares_en_Bolivia_y_Per%C3%BA .

[14] BRICEÑO POMAR. *Op. cit.*, p. 53.

Ecuador

En cierto punto, la importancia de Ecuador dentro del mapa de la criminalidad en América del Sur registra puntos de coincidencia con la situación de Venezuela: en los dos países la criminalidad adopta diferentes formatos (en el caso ecuatoriano son relevantes el tráfico de armas y el contrabando de combustible, entre otros), aunque la principal manifestación se vincula con el tráfico y comercialización de drogas ilegales. Por otro lado, ambos países limitan con el principal productor de cocaína, Colombia, y configuran corredores para el trasiego del estupefaciente. El caso ecuatoriano es, en cierto punto, peor que el venezolano, pues también limita con el segundo productor de cocaína, Perú. Más aún, importantes zonas de cultivo ilegal de coca con fines de elaboración de drogas en Colombia y Perú, como son los departamentos de Nariño y Putumayo y el valle de Huallaga respectivamente, en la frontera de su territorio. Completando todo este cuadro de situación particularmente complejo, en un sentido contrario a los flujos de drogas, Ecuador proporciona precursores químicos empleados en la elaboración de drogas en las naciones vecinas, en particular la llamada «gasolina blanca».

Sin embargo, la situación ecuatoriana en materia de criminalidad no puede explicarse únicamente a partir de factores geográficos. Otros aspectos tienen importante incidencia, habiéndose destacado en este sentido los de naturaleza cultural, económica y política. En cuanto a lo primero, Ecuador se diferencia de las otras naciones andinas en no disponer de cultivos autorizados de coca, pues su uso cultural se cortó históricamente en el siglo XVII, de la mano de una efectiva política de sustitución de cultivos en el valle del Chota, encabezada por los misioneros jesuitas[15]. En el plano económico se destaca la existencia de circuitos comerciales y financieros ajenos a las regulaciones que alcanzan las esferas pública y privada –de especial interés para la legalización de activos ilícitos–, dinamizados por la dolarización implementada en el año 1999. Respecto a lo tercero, la referencia apunta a ciertas debilidades institucionales de los organismos judiciales y policiales que propiciaron la penetración de sus estructuras por parte de organizaciones criminales[16].

Hace tres años, bajo una retórica de «mano dura» respecto a los problemas de consumo

[15] ESPINOSA FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, Carlos. «Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en Ecuador». *Polémika* (1). Pp. 137-142. Disponible en https://www.usfq.edu.ec/publicaciones/polemika/Documents/polemika001/polemika001_018_articulo014.pdf.
[16] RIVERA VÉLEZ, Fredy. *Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina*. En Niño. Op. cit., pp. 41-49.

de drogas, se amplió la participación de las Fuerzas Armadas en el combate a este flagelo. En el año 2015 el Congreso aprobó una enmienda al art. 158 de la Constitución Nacional, que dice: «Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial y, complementariamente, apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley»[17]. Esta modificación complementó las disposiciones del Plan Nacional de Seguridad Integral emitido el año anterior[18], que reorganizó las misiones y tareas militares en torno a ese novedoso concepto, de claro sesgo local. Entre esas tareas ocupa un lugar de importancia el apoyo a la Policía Nacional en su combate al tráfico de drogas ilegales.

El endurecimiento de la postura gubernamental respecto a la cuestión de las drogas ilegales no debe disociarse del agravamiento de la situación del país en este campo. Como se anticipó, el territorio nacional es empleado para el tráfico de la cocaína producida en Colombia y Perú, en tránsito hacia México y EE. UU., o a Europa vía la costa occidental de África. En este esquema, cobran especial relevancia sectores fronterizos del norte y sur del país: las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, en el primer caso; y El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, en el segundo. El sector fronterizo septentrional es particularmente relevante, e incluyó entre los actores involucrados a las FARC, durante su fase de lucha armada. También sentaron presencia diversas BACRIM, bandas criminales residuales del proceso de desarme y desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entre ellas las Águilas Negras, Los Rastrojos y Los Urabeños[19]. Y posteriormente se sumaron, tras la finalización de las actividades de las FARC, numerosos elementos internos que se negaron a deponer las armas y conformaron nuevas organizaciones ilegales; entre ellos se destacan por su presencia en la zona las Guerrillas Unidas del Pacífico y el Clan del Golfo[20].

En esa zona, la droga ingresa al territorio ecuatoriano en la fronteriza provincia de Sucumbíos, procedente del Putumayo colombiano, sirviendo las poblaciones Puerto Nuevo

[17] PÉREZ ENRIQUEZ, Diego. *Escenarios de complejidad e incertidumbre. Políticas para la seguridad y drogas en Ecuador*. En Baeza Freer. *Op. cit.,* pp.151-190.
[18] MINISTERIO COORDINADOR DE SEGURIDAD. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: Biblioteca Virtual SGR 2014. Disponible en http://biblioteca.gestionderiesgos.gob.ec/items/show/27.
[19] BAGLEY, Bruce. «Ecuador: ¿país de tránsito de la cocaína?». *Perfil Criminológico* (15). 2015, p. 13.
[20] BARTOLOMÉ, Mariano. «Violencia y criminalidad en Colombia, un año después del Proceso de Paz». *Boletín de Seguridad y Defensa* n.° 21. Diciembre 2017. Disponible en https://www.academia.edu/35496183/Violencia_y_criminalidad_en_Colombia_un_a%C3%B1o_despu%C3%A9s_del_Proceso_de_Paz.

y Puerto El Carmen como centros de acopio de la coca; el refinamiento se efectúa en territorio ecuatoriano, para ser exportado desde puertos y caletas de las provincias El Oro, Guayas y Manabí[21]. Producto de esa actividad, todo el sector fronterizo septentrional de Ecuador registra actualmente altos niveles de violencia, cuyas manifestaciones más nítidas fueron un atentado contra la estación policial de San Lorenzo, en enero de 2018, y el asesinato de un equipo periodístico del medio capitalino *El Comercio*, tres meses más tarde. En ambos casos el grupo responsable del crimen es el Frente Oliver Sinisterra, una disidencia de las FARC involucrada en el tráfico de droga hacia EE. UU. en alianza con mafias mexicanas.

Cabe destacar que los traficantes que operan en la zona no son solo colombianos, sino que desde hace años hay una clara presencia de grupos mexicanos, entre ellos la Federación de Sinaloa, que envía la droga directamente a su país por vía aérea empleando avionetas[22]. Sin embargo, la nota característica de Ecuador en lo atinente a modalidades de tráfico apunta a la vía marítima, mediante el empleo de embarcaciones de diverso tipo, entre ellas, buques portacontenedores y buques bodegueros. Un informe policial especializado destaca, no obstante, el uso de lanchas rápidas, embarcaciones pesqueras y artesanales, e incluso semisumergibles y sumergibles con capacidad de transportar varias toneladas de droga en cada viaje. En estos casos, las lanchas y los barcos pesqueros zarpan de diferentes puntos de la costa –la ribera norte es particularmente apta, debido a la existencia de numerosos islotes y manglares–, para trasbordar la droga en alta mar a barcos de mayor calado que la llevan hacia su destino final[23].

Bolivia

Dentro de los esquemas de la criminalidad organizada de América del Sur, Bolivia ocupa un lugar de preponderancia en lo que se refiere a la producción y tráfico de drogas ilegales, aunque también se registran otras actividades delictivas transnacionales de menor importancia, en términos comparativos. Entre ellas puede mencionarse el contrabando de autos «chutos», electrónicos, maderas preciosas e incluso ropa usada. Esa preponderancia

[21] VELEZ TANGARIFE, Álvaro. «Aproximación al análisis de las políticas exteriores y de seguridad en la zona de frontera colombo ecuatoriana frente al narcotráfico». *Comentario Internacional* (11). 2011, pp. 151-167.
[22] BAGLEY. *Op. cit.*
[23] AMERIPOL. *Análisis situacional del narcotráfico, «una perspectiva policial»*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas 2012.

se explica por la repercusión económica de la cuestión de las drogas, su dimensión geográfica nacional y su conexión con los países vecinos y otros[24].

En materia de drogas ilegales este país, junto a Colombia y Perú, completa el núcleo de productores de cocaína a partir del procesamiento de materia prima procedente, en este caso, de plantaciones locales. Por otra parte, se constituye como eslabón fundamental en las redes transnacionales de tráfico desde el momento en que comparte porosas fronteras con Brasil, consolidado como el segundo mercado mundial de consumo de cocaína, a la vez que una importante pieza en el engranaje que llevan la droga a Europa e incluso a EE. UU.

Además, la producción local de cocaína se vincula con factores de naturaleza cultural pues su materia prima, la coca, es un vegetal de uso ancestral entre los pueblos indígenas, cuyo empleo reivindican. Los sucesivos gobiernos han reconocido y legitimado el derecho ciudadano al consumo de la hoja de coca, como se hizo constar en la Ley 1008 del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, sancionada en el año 1988 durante la presidencia de Víctor Paz Estenssoro. Su texto admitía el consumo de coca, sobre todo mediante la práctica del «acullicu»[25], así como su uso medicinal y ritual. En cuanto al cultivo de esa planta, esta Ley discriminaba tres zonas de producción: las tradicionales y orientadas a la satisfacción del mercado legal; las de producción excedentaria en transición, donde su cultivo puede haber sido resultado de la colonización, pero con el tiempo se vinculó con una demanda para usos ilícitos, siendo necesaria una erradicación paulatina y progresiva; y, finalmente, las de producción ilícita, que abarcan el resto del territorio nacional, donde el cultivo de coca está prohibido.

Las zonas tradicionales, prácticamente en su totalidad, se concentraban en la región de los Yungas, un valle de clima subtropical en la parte oriental de la cordillera de los Andes, situado en el departamento de La Paz (oeste), comercializándose en centros dispuestos a tal efecto en distintos puntos del país. Con el paso del tiempo comenzó a consolidarse en el país una zona de producción excedentaria de coca ubicada en la región del Chapare, departamento de Cochabamba. Sus campesinos comenzaron a organizarse en

[24] ROCABADO SÁNCHEZ, José. «Nuevos retos para la lucha contra el narcotráfico. Una aproximación a las redes del narcotráfico en Bolivia». En Baeza Freer. *Op. cit.*, pp. 83-114.
[25] El «acullicu» (la bola de coca que se mastica) ayuda a combatir el hambre, el sueño y el cansancio, además de tener propiedades medicinales, porque neutraliza el dolor de cabeza y estómago y es un efectivo antiinflamatorio. Unos efectos que fueron aprovechados en su día por los conquistadores españoles para la explotación de los indígenas en las minas de plata del país.

federaciones de cocaleros, que a su turno constituyeron la base social del partido político Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos, denominado luego Movimiento al Socialismo (MAS).

En el marco de esta fuerza, inició y desarrolló la mayor parte de su carrera política Evo Morales, actual presidente de la República. Tras más de una década de ejercicio de diversos cargos sindicales, Morales fue elegido en 1996 titular del Comité de Coordinación de las federaciones cocaleras del Chapare, cargo que no delegó al llegar a la titularidad del Poder Ejecutivo una década más tarde y ejerce hasta el presente.

Desde inicios de su primer mandato Evo Morales impulsó tanto local como internacionalmente la reivindicación de la hoja de coca y su diferenciación de la cocaína, sosteniendo que le correspondía el rótulo de estupefaciente únicamente a la segunda substancia, tal cual se establecía en el art. 8 de la Ley 1008. Con ese objetivo, trabajó infructuosamente por una modificación del artículo 49 de la Convención Única de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas (ONU), rubricada en el año 1961, que incluye a la coca en el listado internacional de substancias controladas. Paralelamente, impulsó la redacción de una nueva Carta Magna, la Constitución Política del Estado, sancionada en febrero de 2009. Su artículo 384 aborda la cuestión de la hoja de coca, en los siguientes términos: «El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad, como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente». A partir de esta dualidad de legalidad e ilegalidad que caracterizan a la cadena productiva de la hoja de coca y sus derivados, es que se ha dicho que esta cuestión configura temáticamente un «área gris»[26].

La reivindicación de la hoja de coca y su diferenciación de la cocaína quedan plasmadas en la primera estrategia antidrogas implementada por Evo Morales, cuyo texto plantea la reducción de cultivos de coca de manera consensuada y voluntaria con los productores, la definición de áreas de no expansión de cultivos de coca y la erradicación de cultivos en áreas prohibidas, en el marco del pleno respecto a los derechos humanos. Al mismo tiempo, se fortalecían las medidas de control de la elaboración de cocaína e interdicción de su tráfico, para reducir de manera progresiva su producción. No menos importante ha sido el fortalecimiento de las políticas públicas que prevengan el consumo de drogas y posibiliten

[26] CAMPERO, José Carlos. «El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia». En Niño. *Op. cit.*, p. 14.

el tratamiento de adictos.

Existen visiones divergentes sobre los resultados de las iniciativas estatales para combatir la producción, tráfico y comercialización de drogas ilegales, con el marco normativo proporcionado por la Ley 1008. Una lectura resalta la efectividad de las medidas gubernamentales y subraya que Bolivia, en términos comparativos con Perú y Colombia, incauta mayor cantidad de cocaína y desmantela más laboratorios de procesamiento. La interpretación opuesta destaca que el aumento de la cantidad de incautaciones no es un indicador positivo, sino exactamente lo contrario, pues evidencia que la producción de drogas en el país se encuentra en expansión[27].

La consolidación del país como centro productor de cocaína vinculado a mercados de consumo externos y redes transnacionales de tráfico, conllevó una creciente presencia de organizaciones extranjeras dotadas de cuantiosos recursos económicos, que controlaron prácticamente en su totalidad el negocio. Los grupos locales quedaron relegados a un segundo orden, manteniendo una relación de subordinación a los primeros. Se ha indicado que las organizaciones criminales extranjeras toman decisiones de nivel estratégico en sus lugares de origen, limitando la adopción de decisiones en Bolivia a un plano táctico. Por otro lado, su capacidad económica les ha permitido en el país altiplánico penetrar y cooptar diversas entidades de la sociedad civil, legitimándose[28].

Como ya se mencionó en relación a Perú, los grupos criminales locales parecen responder, en buena medida, a la estructura de clanes familiares. Clanes que exhiben un alto grado de organización y encuentran en la confianza y lealtad que proporcionan los lazos de sangre entre sus miembros, su principal activo. Esta unidad es fundamental frente a un entorno externo que se presenta peligroso, sea por organizaciones rivales o por las instituciones estatales[29].

El despliegue espacial de las entidades criminales, tanto extranjeras como autóctonas, se orienta hacia los territorios orientales del país, especialmente el departamento de Santa Cruz. De hecho, fuentes policiales sostienen que esa unidad territorial constituye el epicentro del tráfico ilícito de drogas en Bolivia, albergando dentro de sus límites

[27] REYES RODAS, Gabriela. *Violencia e inseguridad en las tres principales ciudades de Bolivia: Santa Cruz de la Sierra, La Paz y El Alto*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars 2017, pp. 4-5.
[28] AMERIPOL. *Op. cit.*, p. 36.
[29] ROCABADO SÁNCHEZ. *Op. cit.*, p. 94.

instalaciones de refinamiento, acopio y comercialización[30]. Esa mayor concentración puede explicarse a partir de la proximidad geográfica con Brasil, importante mercado de consumo y también corredor de tráfico hacia destinos de ultramar con quien comparte una extensa frontera difícil de controlar. Como correlato de esta situación, se han incrementado los niveles de violencia en Santa Cruz de la Sierra, incluyendo episodios de «sicariato», con una creciente participación de delincuentes brasileños. Junto con el este del país, aunque en grado algo menor, ha cobrado una creciente importancia la ciudad El Alto, cercana a La Paz, debido a su favorable ubicación respecto a los puntos terrestres y lacustres –lago Titicaca– de ingreso de la droga proveniente de Perú[31].

Específicamente en lo que respecta al ingreso de droga peruana, en orden a su reexportación, esa actividad parece estar controlada por una veintena de clanes familiares oriundos del vecino país, también llamados «cárteles criollos». Más de la mitad de la cocaína producida en el VRAEM, la región más productiva de Perú en este rubro ilegal (cerca del 60 % del total nacional), ingresa a territorio boliviano de diversas maneras. Ese monto ingresado a Bolivia equivaldría a cerca del 35 % de la producción peruana total de cocaína[32].

Las rutas preferidas por los narcotraficantes para introducir droga procedente de Perú por vía terrestre serían Copacabana, Desaguadero, Puerto Acosta y varias zonas selváticas de Pando, regiones donde el país tiene la más grande extensión fronteriza por donde ingresa la mayor cantidad de cocaína con destino al Brasil. Respecto al tráfico aéreo, hace unos años el titular del área de Operaciones de la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) peruana estimó que el 95 % de la droga que sale de su país por avión, tiene por destino Bolivia[33]. Las aeronaves empleadas en esta tarea suelen estar matriculadas en Bolivia, transportando cada «narcovuelo» un promedio de 300 kg a 350 kg de cocaína[34].

Además de los clanes familiares peruanos, diversos trabajos incluyen entre las organizaciones criminales extranjeras presentes en Bolivia al Primer Comando de la Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV) de Brasil; el Cartel del Norte del Valle, diversas BACRIM y grupos residuales de las FARC, de Colombia; la Federación de Sinaloa y los

[30] AMERIPOL. *Op. cit.*, p. 36.
[31] REYES RODAS. *Op. cit.*, pp. 5-11.
[32] ROCABADO SÁNCHEZ. *Op. cit.*, pp. 96-97.
[33] BRICEÑO, Ana. «Bolivia es el destino del 95% de los narcovuelos del país». *El Comercio*. 10 de agosto de 2014. Disponible en https://elcomercio.pe/lima/bolivia-destino-95-narcovuelos-pais-350731.
[34] ROCABADO SÁNCHEZ. *Op. cit.*, pp. 96-97.

Zetas, de México; el peruano Sendero Luminoso, e incluso mafias rusas[35]. Todas estas entidades sacan la cocaína del país hacia los países limítrofes, destacándose vectores a Argentina (a través de los departamentos Tarija y Potosí), Chile (La Paz, Oruro y Potosí), Brasil (Beni, Santa Cruz y Pando) y Paraguay (Tarija).

El tráfico hacia el exterior emplea medios aéreos, terrestres y lacustres. En todos los casos los destinos prioritarios son Brasil, Argentina y Paraguay, aunque en los últimos años Chile ha aumentado su importancia. Por vía aérea, la droga viaja en vuelos comerciales internacionales disimulada en envíos de correo, equipaje e incluso en el cuerpo de los pasajeros, sea adherida externamente al mismo o en su interior. También se recurre a aeronaves particulares legales, las que se desvían de sus vuelos aprobados por la autoridad pertinente para cometer ilícitos; y a aviones que operan desde pistas clandestinas, ubicadas usualmente en áreas selváticas. El tráfico por vía terrestre utiliza camiones de carga, autobuses internacionales y vehículos particulares, en muchos casos dotados de compartimientos ocultos donde se esconde la droga. La red vial empleada prioriza los caminos secundarios y sendas, poco usados por el tránsito usual. Finalmente, el tráfico fluvial apela a la cuenca del lago Titicaca y su red de afluentes hídricos que se extienden hasta las áreas fronterizas del país, utilizando lanchas y barcazas[36].

Por otro lado, en diciembre de 2017 entró en vigor un nuevo plexo normativo vinculado con la cuestión de las drogas. Fue derogada la antigua Ley 1008 de 1988, del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas, y fue reemplazada por una Ley General de la Coca, la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas y finalmente la tipificación de delitos y sanciones en el nuevo Código del Sistema Penal. Las nuevas leyes coinciden en reconocer a las prácticas vinculadas con el consumo de coca como patrimonio cultural y, consecuentemente, poner fin a su estigmatización y separarla de la lista de estupefacientes. La Ley General de la Coca establece topes legales para las plantaciones de coca en los dos lugares habilitados para estas prácticas en el territorio nacional, los Yungas de La Paz y el Chapare de Cochabamba, con 14.300 y 7.700 hectáreas respectivamente. De igual manera, la Ley de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas reformula la lucha contra ese tráfico ilícito, indicando que las estrategias integrales a ser implementadas deben responder a un modelo de gestión que preserve «la soberanía y dignidad» en esa

[35] CAMPERO. *Op. cit.*, pp. 19, 21.
[36] AMERIPOL. *Op. cit.*, pp. 36-37.

lucha, sin la injerencia de factores extranjeros. Ese modelo incluye, entre otras, cuestiones tales como la participación de la sociedad civil; el respeto a los derechos humanos y de la madre Tierra; y el fortalecimiento de las medidas de salud pública y bienestar social[37].

Los términos de la Ley General de la Coca son fuente de importantes críticas, en lo que se refiere a las plantaciones legales de hojas de coca, que hasta su implementación alcanzaban las 12.000 hectáreas según lo estipulado por la Ley 1008. Esa cantidad crece hasta 22.000 hectáreas cuando el consumo autorizado se satisface con 12.000 a 14.000 hectáreas, facilitando que la producción excedentaria se vuelque a la producción de cocaína, favoreciendo la criminalidad organizada. Esta transferencia sería particularmente notoria en el caso del Chapare, cuyos cultivos nunca fueron considerados legales por la Ley 1008, cuyo texto los consideraba pertenecientes a una zona en transición, que deberían erradicarse tarde o temprano[38].

El Frente Atlántico-Caribeño

Venezuela

Dentro de los esquemas de la criminalidad organizada en América del Sur, Venezuela es escenario de diversas manifestaciones; la más importante de ellas, considerando tanto sus dimensiones cuantitativas como sus múltiples efectos en el cuerpo social, refiere al tráfico y comercialización de drogas ilegales. Pese a limitar con Colombia, el primer productor mundial de cocaína, el país no produce ese estupefaciente, aunque juega un rol de capital importancia en su tránsito hacia los mercados externos de consumo. Un informe elaborado desde la sociedad civil venezolana indica que la creciente importancia del país en el engranaje del tráfico de drogas ilegales es producto de la interacción de diferentes factores, como por ejemplo: (I) la particular ubicación geográfica del país; (II) la compleja situación política, económica y social; (III) fronteras extensas carentes de controles eficientes; (IV) la permeabilidad de los funcionarios públicos a prácticas corruptas; (V) la ausencia de una política criminal acorde a los estándares internacionales; finalmente, (VI) escasa o nula

[37] TELESUR. «Senado boliviano aprueba ley contra el tráfico de drogas». *Telesur*. 15 de marzo de 2017. Disponible en https://www.telesurtv.net/news/Senado-boliviano-aprueba-ley-contra-el-trafico-de-drogas--20170315-0021.html.

[38] «Ven que legalizar 22.000 ha de coca alentará el narcotráfico». *Los Tiempos*. 24 de febrero de 2017. Disponible en http://www.lostiempos.com/actualidad/nacional/20170224/ven-que-legalizar-22000-ha-coca-alentara-narcotrafico.

cooperación internacional[39].

En materia de tráfico, el sentido general de los vectores es de oeste a este, proviniendo de Colombia y prolongándose por el océano Atlántico, normalmente hacia el Caribe, Centroamérica, Europa o incluso África. En los casos del Caribe y América Central, el destino final puede ser EE. UU. Toda esta estructura se asienta sobre la extrema porosidad de la frontera colombo-venezolana, atravesada por innumerable cantidad de «trochas» ajenas al control de las autoridades de uno y otro lado.

El tránsito a través del territorio venezolano de droga colombiana sufrió un fuerte impulso en los primeros años del presente siglo, como correlato de la aplicación en el vecino país de un programa integral para enfrentar el cultivo, procesamiento y comercialización de estupefacientes denominado precisamente el Plan Colombia. Su ejecución redundó en el traslado a Venezuela no solo de cultivadores o productores de coca, quienes consolidaron y expandieron en suelo neogranadino redes de comercialización, sino también de elementos de las insurgentes FARC, por entonces involucradas plenamente en el narcotráfico. Ya para inicios del presente decenio, Venezuela era considerado el principal país de tránsito de cocaína del mundo y un punto clave de las operaciones de los grupos que comercializaban las drogas procedentes de Colombia[40].

Sin embargo, la nota distintiva de la cuestión de las drogas ilegales en Venezuela no está dada por la vinculación de su territorio nacional en corredores de tráfico transnacionales, sino por otras tres singularidades: la retroalimentación de esta problemática con sectores de la economía informal donde también se registra actividad criminal; la proliferación de pandillas delictivas de diferentes dimensiones, en toda la geografía nacional; y la aparente vinculación de funcionarios gubernamentales de alto nivel en esas actividades ilícitas.

Respecto a lo primero, en Venezuela se encuentran ampliamente difundidas y pulidas en el cuerpo social prácticas económicas conocidas como «bachaqueo», que tradicionalmente remiten tanto a la venta minorista de mercaderías ingresadas de contrabando, como al contrabando hacia Colombia e islas cercanas de productos locales, principalmente

[39] CAMERO, Mildred. *El tráfico ilícito de drogas en Venezuela*. Observatorio de Delito Organizado, Reporte Técnico 5. Mayo de 2016. Disponible en https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjP1_60kPLaAhVDIZAKHcBxDPcQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Fobservatoriodot.org.ve%2Fcms%2Findex.php%2Fitem%2Fdownload%2F74_1ed2d4228a32618fabf6e5f5923ff56e&usg=AOvVaw24SkGT85EcQCeslWlQDIRz.

[40] MAYORCA, Daniel ¿Javier?. «Delincuencia organizada y poder político en Venezuela». *Friedrich Ebert Stiftung*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. *Policy Paper* 30. Septiembre 2010.

combustible –esta modalidad también es conocida como «contrabando de extracción»[41]–. Según el Gobierno venezolano, el desvío ilegal de gasolina nacional a la vecina Colombia ha llegado a alcanzar un volumen equivalente a 100.000 barriles diarios de petróleo, generando una pérdida estimada en 3.600 millones de dólares estadounidenses anuales. Interesa subrayar que los traficantes han encontrado en el «bachaqueo» un mecanismo eficiente de legalización de sus activos ilícitos, pues la compra de mercancía para ejercer esta actividad puede requerir un significativo capital inicial, que es aportado por los traficantes, quienes «bachaqueros», que abonan con dinero que de esta manera queda blanqueado. Las prácticas «bachaqueras» incluyen organizaciones criminales acantonadas en la frontera colombo-venezolana (en particular en los estados Amazonas, Apure, Zulia y Táchira) y sus ramificaciones alcanzan la corrupción de funcionarios públicos nativos[42].

En lo que respecta la vinculación de funcionarios gubernamentales con la cuestión de las drogas, informes generados en el propio país caribeño indican que en líneas generales se destacan en tales actividades ilícitas miembros de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad, vinculados con organizaciones extranjeras de Colombia y México. Su participación se registra en el aspecto transfronterizo del tráfico, dejando su distribución interna y comercialización –microtráfico y narcomenudeo– en manos de grupos civiles sin relación con los aparatos de defensa y seguridad[43]. En esa progresiva participación, un punto álgido lo constituyó en 1993 la destitución, y posterior procesamiento, de los generales Ramón Guillén Dávila, hasta ese momento jefe antidrogas de la Guardia Nacional, y Orlando Hernández Villegas, titular de la entonces existente Policía Técnica Judicial. Ambos fueron acusados de facilitar el transporte al país del norte más de una veintena de toneladas de cocaína colombiana, propiedad del cártel de Cali. Ese evento ha sido simbólicamente considerado como la aparición del llamado cártel de los Soles, denominado así por los soles que indican el grado de coronel o general en los hombros de

[41] El comentario a lo que «tradicionalmente» significaba el bachaqueo se justifica en que en los últimos tiempos ese concepto se hizo extensivo a la comercialización en el mercado negro local de bienes básicos que hoy escasean en el país. Críticos del gobierno aseguran que el bachaqueo, en lugar de una causa, es una consecuencia de la escasez, producto del control de precios gubernamental, la alta inflación y el estancamiento de la producción.
[42] BALAGUERA, Eduardo. «Bachacos y bachacas en Venezuela: la sociedad amenazada». *Cuadernos Americanos* 155(1). 2016, pp. 161-184.
[43] CAMERO. *Op. cit.*

los uniformes militares[44].

Más allá del caso específico de la insurgencia colombiana, el rotundo éxito electoral del oficialismo en los comicios del año 2004 y 2005, cuyo resultado fue la obtención de casi todas las gobernaciones y la totalidad de los escaños parlamentarios, habría tenido una influencia decisiva en la evolución de la criminalidad organizada. Entidades criminales, que hasta ese momento se inhibían de establecer alianzas estables con actores de gobierno a diferentes niveles, comenzaron a hacerlo a partir de la nítida hegemonía política del chavismo, demostrando una alta capacidad de adaptación[45].

En esta línea de pensamiento, la vinculación de funcionarios gubernamentales con la cuestión de las drogas es apenas una manifestación de su creciente permeabilidad a prácticas corruptas, que es funcional a la incursión en actividades criminales diversas. Varios trabajos medulosos y respaldados en abundante información sustentan esta perspectiva, destacándose en este sentido el aporte del político local Carlos Tablante Hidalgo, cuya trayectoria incluye la presidencia (1996-1998) de la Comisión Nacional contra el Uso Indebido de Drogas (CONACUID). En sus términos, hay un «Estado delincuente» que se oculta tras las estructuras estatales formales, valiéndose de él para obtener ganancias económicas a través de tráficos ilegales –armas, drogas, automotores,

materias primas, personas–, extorsiones, acciones de «sicariato», legalización de activos ilícitos y secuestros[46].

Por supuesto, desde el Gobierno venezolano se rechaza tanto la tesis de la vinculación de altos funcionarios en la cuestión de las drogas, como el calificativo de «narcoestado», indicando la existencia de una estrategia mediática orquestada desde EE. UU. para desacreditar al régimen, a modo de represalia por la decisión de Hugo Chávez de suspender la colaboración con la Agencia de Control de Drogas (DEA) en el año 2005. Esa suspensión fue justificada en las tareas de inteligencia que veladamente habría estado haciendo el organismo en suelo venezolano, empleando como fachada la lucha contra las drogas. Las versiones periodísticas independientes de esos momentos, por su parte,

[44] MAYORCA, Javier. «Mitos y realidades sobre el cártel de los Soles». *Runrun.es*. 28 de enero de 2015. Disponible en http://runrun.es/nacional/184082/mitos-y-realidades-sobre-el-cartel-de-los-soles-en-venezuela.html.
[45] MAYORCA, Daniel. *Op. cit.*, pp. 7-11.
[46] TABLANTE, Carlos y TARRÉ, Marcos. *Estado delincuente: cómo actúa la delincuencia organizada en Venezuela* (3.ra edición). Caracas: Editorial Dahbar 2013.

indicaban que la agencia estadounidense estaba llevando adelante pesquisas en las cuales aparecían involucrados en el tráfico de drogas altos funcionarios civiles y militares del gobierno.

Desde esa rescisión de los acuerdos de cooperación hasta el presente, el régimen bolivariano ha insistido en que la Casa Blanca utiliza la cuestión del narcotráfico como una excusa para involucrarse en asuntos internos de otras naciones[47]. La lectura del ejecutivo local sostiene que desde la salida de la DEA la lucha contra el narcotráfico registró constantes incrementos cuantitativos y mejoras cualitativas. Así, entre los años 2005-2017, se habla de la detención de más de un centenar de mandos medios o capos ligados a ese tráfico y al lavado de dinero; la incautación de un promedio de 55,7 toneladas de cocaína anuales; y la captura de casi un centenar de aeronaves que utilizaban el espacio aéreo venezolano para el tráfico de sustancias ilícitas. Siempre de acuerdo a fuentes oficiales venezolanas, solamente en 2017 se llevaron a cabo más de 5.600 procedimientos antidroga en todo el territorio nacional, deteniendo por cargos de corrupción a varios miembros del personal de control de fronteras y de la Guardia Nacional[48].

Otras cifras, esta vez proporcionadas por la Oficina Nacional Antidrogas, indican que desde la inauguración de ese organismo gubernamental en el año 2006 hasta el año 2017 inclusive el Gobierno bolivariano incautó 596 toneladas de cocaína; detuvo a más de 110.000 ciudadanos nativos, por su vinculación a ese tráfico; y realizó numerosas operaciones militares en territorios linderos con Colombia, con un saldo de numerosos laboratorios de procesamiento y pistas clandestinas destruidas, así como más de un centenar de aeronaves incautadas. Como consecuencia, el Observatorio sostiene que el 80 % de las drogas que se producen en Colombia salen por el Pacífico colombiano debido a los férreos controles impuestos por Venezuela[49].

En lo que respecta a las pandillas de diferentes dimensiones que proliferan en todo el país, estas encuentran en las drogas ilegales uno de sus más lucrativos negocios, normalmente el primero de ellos. Diversos sondeos entre la opinión pública llevados a cabo por entidades

[47] MODOLELL GONZÁLEZ, Juan Luis. *Poderes públicos y política criminal en materia de narcotráfico. El caso venezolano*. En Kai. *Op. cit.*, pp. 473-483.
[48] MISIÓN VERDAD. «Un balance de la guerra contra el narcotráfico que libra el Estado venezolano». *Misión Verdad*. 15 de diciembre de 2017. Disponible en http://misionverdad.com/la-guerra-en-venezuela/narcoestado-datos-y-balance-de-la-guerra-venezolana-contra-el-narcotrafico.
[49] TELESUR. «Venezuela logra efectividad antidroga tras salida de la DEA». *Telesur*. 2 de febrero de 2018. Disponible en https://www.telesurtv.net/news/venezuela-efectividad-planes-antidrogas-salida-oea-20180202-0058.html .

especializadas independientes indican que tres de cada cuatro ciudadanos venezolanos consideran que esos grupos son los principales responsables de la criminalidad organizada en el país[50]. Sus orígenes suelen vincularse con la pobreza y en sus inicios cometían delitos menores, sin que las drogas ocupasen un lugar prioritario. Hoy ambos fenómenos se encuentran íntimamente relacionados y, como hemos consignado en un trabajo anterior[51], esta sinergia ha contribuido a posicionar al país en los lugares más altos del mundo en términos de violencia.

Los criterios clasificatorios vigentes diferencian cuatro tipos de bandas vinculadas con la criminalidad organizada en general, incluyendo la comercialización de drogas, en Venezuela. Un primer tipo apunta a las llamadas «megabandas», grupos fuertemente armados (fusiles AK-47 y AR-15, e incluso granadas de fragmentación) que suelen resultar de la fusión de dos o tres bandas de menor tamaño y se componen por al menos un centenar de integrantes, aunque suele existir un núcleo duro de aproximadamente cincuenta individuos en torno a los cuales se articulan alianzas y acuerdos con entidades menores. Aunque el tráfico de drogas ocupa un lugar relevante en la dinámica de las «megabandas», el amplio abanico de actividades ilegales que abarcan incluye el cobro de protección (las llamadas «vacunas»); la trata de personas; el robo de automotores; los secuestros extorsivos y el «sicariato». Por otro lado, numerosos miembros de estas entidades han pasado tiempo en las cárceles, lo que les ha valido jugosos contactos con el llamado «pranato», un elemento central de la criminalidad venezolana contemporánea; tales vínculos les permiten a estos colectivos multiplicar sus acciones en todo el territorio nacional.

Estudios focalizados en las «megabandas» sostienen que estas reflejan la necesidad de la criminalidad organizada por contar con una sólida base territorial para desarrollar sus actividades ilegales. Autores como Mayorga resaltan su uso de armamento militar, sus conexiones con bandas locales de menores dimensiones en aquellas áreas geográficas donde desarrollan sus actividades, su ubicación en regiones fronterizas, lo que indica cierta vinculación con la ausencia de control formal del Estado; y su tipificación como una

[50] OBSERVATORIO DEL DELITO ORGANIZADO. *Segundo Informe del Observatorio de Delito Organizado en Venezuela. Visibilizando lo que hay detrás de la criminalidad*. Caracas: ODO 2015. Disponible en http://observatoriodot.org.ve/cms/images/documentos/ODO_2do_informe_web_v11_carta.pdf .

[51] BARTOLOMÉ, Mariano. «Venezuela, criminalidad y violencia». *Boletín de Seguridad y Defensa* n.° 10. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Diciembre 2015. Disponible en http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/boletinsegydef/boletin10/art_bartolome.pdf.

«insurgencia criminal»[52]. Conviene recordar que en la insurgencia criminal se soslaya la naturaleza política de las metas de quienes la protagonizan, relativizando así su encuadre dentro de la esfera de la violencia política, y se enfatiza en su efecto de debilitamiento o impedimento del adecuado ejercicio de las funciones de un gobierno, en especial su control efectivo sobre todo el territorio nacional[53].

En segundo término, deben mencionarse bandas de dimensiones inferiores a cien miembros, llegando al nivel de pequeñas asociaciones integradas por al menos tres personas, usualmente jóvenes que cometen delitos bajo el efecto de las drogas. Hace tres años se estimaban en casi un centenar a la cantidad de bandas medianas y grandes identificadas en Venezuela, mientras el especialista Fermín Mármol García cuantificó a las pequeñas bandas en por lo menos 18.000, lo que redunda en la impresionante cifra de más de 50.000 pandilleros. Añade este catedrático de la Universidad Central de Venezuela que aproximadamente dos tercios de esas organizaciones menores, es decir, unos 12.000 pandilleros, están dedicadas a delitos violentos como tráfico y distribución de drogas, «sicariato», robo de vehículos y comercios, o secuestros extorsivos.

El «pranato» mencionado anteriormente, configura otro tipo de organización imposible de soslayar dentro del actual panorama criminal venezolano. Su nombre remite al «pran» –o principal–, el recluso que se ha transformado en líder de la cárcel, convirtiéndolo en un centro de operaciones de actividades delictivas, muchas de ellas coordinadas con «megabandas». Los «pranes» son asistidos por lugartenientes y elementos armados conocidos como «luceros», despliegan un importante armamento que suele ser provisto por funcionarios penitenciarios venales y suelen constituir una suerte de Estado paralelo que funciona dentro de esos recintos, con un poder real que es mayor al de sus autoridades oficiales, que se tornan en simple figuras sujetas a las órdenes del «pran». En este punto, se registran similitudes con situaciones que ocurren en otros lugares del espacio latinoamericano, como Brasil con el PCC paulista o América Central con las llamadas maras.

Finalmente, debe consignarse la vinculación con la criminalidad organizada de la organización insurgente Fuerza Bolivariana de Liberación (FBL), surgida a fines de los años

[52] MAYORCA, Javier. *Las Megabandas. Una aproximación a la insurgencia criminal venezolana*. *Monografías Visibilizando el Delito Organizado* 6. Observatorio de Delito Organizado 2017.
[53] BARTOLOMÉ, Mariano. «Más allá del crimen organizado: la reformulación del concepto de insurgencia y su impacto en el entorno estratégico sudamericano». *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2(3). 2013, pp. 47-77.

ochenta. A comienzos del corriente siglo, a pesar de manifestar su adhesión a los postulados de la Revolución Bolivariana, la FBL permaneció al margen de la ley e incrementó su despliegue territorial hasta alcanzar cerca de una decena de estados además de Caracas. Aunque históricamente se financió a través del cobro de protección a hacendados y comerciantes, los secuestros extorsivos y el contrabando de combustible a Colombia; en los últimos años este grupo se ha involucrado en la protección del corredor de la droga ilícita que viene de suelo colombiano. De esta manera, registra un perfil criminal similar al de las BACRIM surgidas en Colombia tras el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares[54].

El panorama hasta aquí consignado no explica por sí mismo los altísimos niveles de inseguridad y violencia que azotan al país, pero contribuye a su comprensión. En su reporte del año 2017, el independiente Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) establece la tasa de violencia en 89 muertes violentas cada cien mil habitantes (89/100.000), con un total de 26.616 fallecidos en todo el territorio nacional. Con estas cifras, Venezuela se consolidó en ese ejercicio anual como el segundo país más violento del mundo, solo superado por El Salvador. El Observatorio evaluó que la violencia durante ese lapso de tiempo estuvo asociada al notable deterioro en la calidad de vida del ciudadano, así como «a la disolución sistemática del Estado de derecho como el mecanismo regulador tanto de las relaciones sociales como del acceso a los bienes materiales y al poder»; observándose un patrón que asocia la ocupación territorial de delito con rutas de transporte de la droga, producción y contrabando de la minería, y con las zonas de dominio de las bandas dedicadas a la extorsión y el secuestro[55].

La estrategia implementada desde el palacio de Miraflores para lidiar con los altos niveles de inseguridad vigentes en el país, en buena parte consecuencia del accionar en todo el territorio nacional de pandillas de diferentes dimensiones que hacen de la criminalidad uno de sus negocios centrales, ha sido absolutamente contraproducente. Desde 2013, en las áreas con los peores índices de seguridad se constituyeron «zonas de paz» urbanas o rurales puestas bajo control de bandas delictivas y grupos armados, para que allí sus miembros se desarmen y desmovilicen voluntariamente, reincorporándose a la sociedad.

[54] BARTOLOMÉ, Mariano. *Venezuela, criminalidad y violencia*. *Op. cit.*
[55] «Incremento en casos de delito organizado en el 2017 revela un aumento del 85,2 %, en relación al 2016». *Observatorio Venezolano de Violencia*. 28 de diciembre de 2016. Disponible en http://observatoriodeviolencia.org.ve/2016-ovv-estima-28-479-muertes-violentas-en-venezuela/ .

Los grupos no solo no se desarmaron, sino que reforzaron y ampliaron sus actividades sin ninguna institución que las detuviera. Hay voces críticas que aseguran que las zonas de paz constituyen en realidad meros «nichos de impunidad» o «territorios liberados»[56].

Brasil

En la actualidad Brasil probablemente constituya, a partir de cierto declive en la importancia de Colombia, el caso más relevante del espacio suramericano en materia de criminalidad organizada. Contribuyen a ese estado de cosas diferentes factores, entre los que se destacan su enorme extensión geográfica, la longitud y porosidad de sus fronteras, el carácter selvático de buena parte de su territorio nacional y la muy baja densidad poblacional que se registra en esas zonas. Estas cuestiones tornan al territorio de Brasil en una pieza fundamental dentro de la red de tráfico ilícito. Tal cual ocurre en el resto del subcontinente, múltiples formas de criminalidad se hallan presentes en Brasil: contrabando, tráfico y trata de personas, minería ilegal, tráfico de armas, tráfico de fauna, lavado de dinero, etc.

En ese desfavorable escenario se destaca por su importancia el tráfico y comercialización de drogas ilegales. En este sentido, no es un dato menor que Brasil limite con los tres productores mundiales de cocaína y uno de los principales productores de marihuana, Paraguay. A través de Brasil se trafica con cocaína, que suele tener a Europa como destino final y que es enviada por vía marítima o aérea, en este caso utilizando las llamadas «mulas». Son usuales las rutas hacia la región de África Occidental, en particular Angola, regentadas habitualmente por grupos criminales nigerianos[57].

Por otro lado, no pueden dejar de mencionarse el perfil demográfico del país, donde las dimensiones cuantitativas de la población concentrada en las regiones oriental y meridional la vuelven un atractivo mercado de consumo para ciertos bienes y servicios ilegales. En la actualidad, se considera Brasil como el segundo mercado nacional de cocaína, a nivel mundial, con un consumo estimado de 92 toneladas anuales de cocaína, por más de dos

[56] COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS. *Venezuela: El ocaso del Estado de Derecho - Informe Misión 2015*. Ginebra: Comisión Internacional de Juristas 2015, p. 26.
[57] OLINGER, Marinna. *La difusión del crimen organizado en Brasil a partir de los años 2000*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013. También OLINGER, Marinna. *La propagación del crimen organizado en Brasil: una mirada a partir de lo ocurrido en la última década*. En GARZÓN Juan Carlos y OLSON Eric (editores), La Diáspora Criminal. *La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars 2013, pp. 101-142.

millones de personas[58]; los capitales movilizados por este concepto fueron calculados hace ya una década en 5.000 millones de dólares estadounidenses anuales[59].

La droga ingresa por vía terrestre, aérea y fluvial a través del extenso arco fronterizo que abarca desde Venezuela hasta Paraguay, fluyendo luego hacia el sur y el este del territorio nacional. En el sector septentrional del territorio nacional, por los estados Acre y Rondônia penetran importantes cantidades de narcóticos procedentes de Perú y Bolivia, que más tarde son distribuidos al resto de país por vía aérea o terrestre, en este último caso empleando la carretera BR-364. Por el estado Roraima accede desde Venezuela cocaína colombiana a través de las ciudades Bonfim y Boa Vista, que luego se traslada hacia Manaos, en el estado Amazonas, adonde también llega directamente droga de Perú y Colombia, siendo de particular relevancia el eje binacional Tabatinga-Leticia. Así mismo, en Roraima se trasiega droga colombiana hacia Guyana y Surinam, y desde estos pequeños países hacia EE. UU., Caribe, África y Europa. Finalmente, el estado de Pará cumple un rol de importancia en el traslado de drogas desde las zonas amazónicas interiores hacia la costa atlántica, a través de su compleja red hidrográfica. El sector costero adquiere particular relevancia la ciudad de Belem, uno de los puntos de embarque de droga hacia África[60].

Estos y otros flujos, más allá de su naturaleza dinámica, conectan nodos de diferente jerarquía, pudiéndose identificar grandes centros de distribución interna que además operan como plataformas de exportación hacia mercados de consumo final ubicados en el exterior: las áreas metropolitanas de Río de Janeiro, San Pablo, Manaos y Brasilia. Otros nodos de jerarquía algo menor juegan un importante papel en materia de distribución, en función de su cercanía a las principales urbes del país, a la frontera de países productores o a su proximidad con puntos férreos o viales relevantes[61].

En las últimas décadas, la situación del país en términos de criminalidad organizada sufrió importantes cambios cualitativos, no solo por el ingreso al mercado de consumo local de nuevos estupefacientes y sustancias psicotrópicas, sino también por la forma que adoptó en materia organizacional. Al contrario de lo que se observa en otros países del área, en

[58] RAMALHO, Antonio. *Crimen transnacional y tráfico ilícito de drogas en Brasil: implicancias y desafíos para la seguridad regional*. En Baeza Freer. *Op. cit.,* pp. 115-150.
[59] OLINGER, Marinna. *La difusión… Op. cit.*
[60] AMERIPOL. *Op. cit.*, pp. 44-46.
[61] COLECTIVO MALOKA. *La Economía de las drogas ilícitas: escenarios de conflictos y derechos humanos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya/Fundació CIDOB/Colectivo Maloka, 2009.

Brasil las grandes organizaciones criminales que regentan esta actividad ilegal asumieron un perfil nítidamente urbano, concentrándose en los barrios marginales o «favelas» de las grandes ciudades del país, especialmente en Río de Janeiro y São Paulo.

Específicamente en el caso de Río de Janeiro, estos barrios marginales suman cerca de un millar y su estructura carece de plan urbanístico y arquitectónico, caracterizándose por callejones intrincados y laberínticos, donde de forma caótica y desordenada se levantan viviendas de frágil estructura, carentes de sistema de saneamiento y de agua. Capitalizando esta desfavorable situación, en muchas «favelas» los narcotraficantes sustituyeron al Estado y se erigieron en benefactores de la población, brindando servicios como luz, gas o televisión por cable y organizando fiestas y eventos deportivos, a los que acuden fuertemente armados para exhibir su poder. Al mismo tiempo, abren sus *bocas de fumo* –puntos de venta de drogas– y cobran a los comerciantes un canon en concepto de protección[62].

Los habitantes de las «favelas» no siempre reaccionaron de manera pasiva a la presencia de traficantes en sus barriadas y de hecho han recurrido a grupos paramilitares conocidos como «milicias» –por lo general conformados por policías retirados o en servicio– que a cambio de un pago monetario se comprometen a desalojar a los delincuentes y evitar su retorno. El crecimiento de estas organizaciones, que inicialmente se presentaron bajo el formato de «autodefensas ciudadanas», ha sido notorio desde principios del presente siglo, sobre todo en los suburbios occidentales de Río de Janeiro, dando lugar a un nuevo problema: las «milicias» trascienden su rol de protección para incursionar en rubros como el transporte, la televisión por cable y la comercialización de gas envasado[63].

Crónicas periodísticas recientes detallan cómo las milicias iniciaron su propia red de extorsión, cobran un «impuesto» a las empresas de construcción y canteras; y hasta controlan la propaganda electoral, situación que les ha ayudado a construir fuertes lazos con algunos políticos locales. Para imponer su postura, se valen de la violencia a nivel muy superior al que se registra con los traficantes. En este sentido, se alega que estos grupos matan de forma rutinaria a aquellos que se les enfrentan, que les desobedecen o que hablan abiertamente sobre ellos. Agravando aún más este cuadro de por sí complejo, algunas

[62] VARELA Dalma y BARTOLOMÉ Mariano. «Brasil. Criminalidad Organizada y Violencia». *Reconciliando Mundos* (6). 2011, pp. 16-22.
[63] PHILLIPS, Dom. «Lesser evil: how Brazil's militias wield terror to seize power from gangs». *The Guardian*. 12 july 2018. Disponible en https://www.theguardian.com/world/2018/jul/12/brazil-militia-paramilitary-wield-terror-seize-power-from-drug-gangs.

«milicias» han entrado al negocio de las drogas, sea directamente (comercializando) o estableciendo acuerdos con las pandillas criminales, a las cuales les venden armas e incluso espacios geográficos para que desarrollen sus actividades. En la actualidad, al menos dos millones de pobladores cariocas vivirían en zonas controladas por diferentes milicias[64].

Cabe destacar que la mayoría de estos grupos no iniciaron sus actividades con el tráfico de drogas, sino que llegaron a ese estadio tras un proceso en el cual fueron incrementando progresivamente la gravedad de sus actos ilícitos, y consecuentemente sus ganancias. Un ejemplo es el Comando Vermelho (CV) que todavía regenta buena parte de los corredores de droga entre Paraguay y los mercados de consumo en la zona carioca: inició sus actividades con el *jogo do bicho*, una lotería clandestina para gente de escasa cultura y recursos. Con el paso del tiempo, los puntos de apuestas del *jogo do bicho* se transformaron en *bocas de fumo* y las redes de protección a esa actividad continuaron encubriendo el más lucrativo negocio de las drogas[65].

El CV debe su apelativo de «comando» a sus orígenes carcelarios en tiempos del gobierno militar, en la década de los setenta del siglo pasado, cuando sus miembros iniciales compartieron prisión con militantes de insurgencias revolucionarias. Esa interacción entre insurgentes y criminales derivó en una transferencia de conocimientos de los primeros a los segundos, quienes adoptaron formatos seudomilitares y elevaron ostensiblemente su nivel de organización y sofisticación. De la mano de su legendario líder Fernandinho Beira Mar se consolidó como el primer grupo criminal de envergadura en el país, aunque paulatinamente otras organizaciones disputaron esa hegemonía. Entre ellas se destacan actualmente el Tercer Comando Puro, el Comando Vermelho Joven, Familia del Norte (FDN) y Amigos de los Amigos. La relación entre ellas es de abierta competencia y se traduce en el empleo intensivo de la violencia[66]. El más importante de este lote de grupos emergentes sería la FDN, oriunda de Manaos, que emplea la ruta del río amazónico

[64] BARBARA, Vanessa. «El poder de las milicias en Río de Janeiro». *The New York Times*. 27 de mayo de 2018. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2018/05/27/rio-de-janeiro-milicias-brasil/.
[65] SAMPÓ, Carolina y TRONCOSO ZUÑIGA, Valeska. «La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las fuerzas armadas en la búsqueda de la seguridad pública». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10(1). 2015, pp. 89-109.
[66] GARZÓN, Juan Carlos. *Mafia & Co. The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars 2011.

Solimões, para traficar con cocaína procedente de Perú y Colombia[67]. Además, al menos otra veintena de organizaciones ilegales vinculadas con el negocio de los estupefacientes pujan por espacios territoriales a lo largo y a lo ancho del país[68].

En mayor o menor grado, en función de sus recursos y capacidades, todas estas bandas sustentan sus actividades en una compleja red de adherentes que están en libertad; la corrupción de políticos, jueces y policías; y numerosos «soldados» armados con un poderoso arsenal. Así, la mencionada proclividad de los grupos criminales a usar la violencia en sus disputas, sumada a la disposición de recursos humanos capacitados y un abundante y adecuado armamento, ayuda a comprender el incremento exponencial de la violencia en el país, que parece obedecer mucho más a estas cuestiones que a la pobreza o las disparidades de ingresos. En base a los cálculos de la prestigiosa ONG mexicana Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública, siete de las veinte ciudades más violentas del mundo se encuentran en Brasil[69].

Las organizaciones criminales brasileñas han ido evolucionando a lo largo del tiempo, volviéndose cada vez más sofisticadas. Reclutan jóvenes a quienes financian sus estudios universitarios de abogacía para que en un futuro defiendan a sus miembros ante la justicia; o los hacen ingresar en los institutos de formación policial o militar, ayudándolos a sacar adelante una carrera intachable. En este caso, el objetivo es doble: educarlos en las técnicas de combate más modernas y conocer los modos de operación de sus oponentes. La citada evolución se ha visto acompañada por una diversificación de sus actividades, incluso hacia rubros legales, constituyendo verdaderos *holdings* manejados por recursos humanos cuidadosamente seleccionados y capacitados. Simultáneamente se han especializado, delegando en grupos más pequeños los negocios y mercados de consumo locales, en tanto reservan para sí el rol de núcleos de la red, administrando los flujos que circulan por su estructura[70].

Como se anticipó anteriormente, las organizaciones criminales exhiben un importante poder de fuego. En este punto, la cuestión de las drogas se encuentra permeada por el tráfico de armas, confirmando un patrón que se observa en otras partes del hemisferio,

[67] CHAVES, Reinaldo. «PCC cria Narcosul para dominar tráfico sul-americano». *Calle 2*. 17 de enero de 2017. Disponible en https://calle2.com/pcc-cria-narcosul-para-dominar-trafico-sul-americano/.
[68] SAMPÓ, Carolina. «Brasil: la resignificación de la violencia como resultado del avance de organizaciones criminales». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4(1). 2018, pp. 127-146.
[69] SAMPÓ. *Op. cit.*
[70] RAMALHO. *Op. cit.*

particularmente en México. Esas armas en la práctica alcanzan a lanzacohetes portátiles y ametralladoras antiaéreas, de cuya efectividad dan fe los helicópteros policiales derribados. No es casualidad que los efectivos policiales hayan desarrollado pesados camiones blindados para entrar a los reductos del narcotráfico, ni que hayan debido pedir vehículos de combate a las Fuerzas Armadas para cumplir con ese objetivo. En este íntimo vínculo entre drogas y armas, estas ingresan al país procedentes de naciones limítrofes, en especial Paraguay.

Hoy superando nítidamente al CV se destaca por su despliegue territorial, su volumen de negocios y su capacidad de ejercicio de la violencia el ya mencionado PCC paulista, quien mantiene fuertes pujas con el anterior. Se originó en 1993 a partir de una revuelta de presidiarios en el penal Carandirú, en respuesta a presuntos excesos por parte de los guardias carcelarios. Así el primer objetivo del grupo fue lograr un mejor trato en las cárceles brasileñas para sus seguidores, sea a través de la negociación pacífica o mediante el empleo de la violencia[71]. Desde esos momentos el PCC extendió su presencia a establecimientos carcelarios de todo el país, cuya población aumentó a una tasa superior a la tolerada por la infraestructura existente, superando actualmente los 700.000 reclusos –la cuarta población carcelaria más grande del mundo–. Simultáneamente cultivó una red de funcionarios públicos corruptos en las diferentes ramas del Estado a distintos niveles[72]. Desde hace más de una década es liderado desde prisión por Marcos Camacho (alias Marcola), quien cobró notoriedad en los medios periodísticos nacionales y del exterior por haber otorgado una insólita entrevista en cuyo transcurso exhibió con toda crudeza su pensamiento[73]. En detrimento de Marcola, investigaciones aseguran que esta organización carece de un único comandante, agregando que el proceso de toma de decisiones en su

seno se produce a través de discusiones colectivas y el logro de consensos entre las múltiples facciones que la integran[74].

En la actualidad sus efectivos excederían los 10.000 que pagan mensualidades para

[71] GARZÓN. *Op. cit.*
[72] FRANKLIN, Jonathan. «La multinacional del crimen brasileño que asusta a varios países». *El Tiempo*. 13 de febrero de 2018. Disponible en https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/la-multinacional-del-crimen-brasileno-que-asusta-a-varios-paises-de-la-region-181158.
[73] La entrevista a *Marcola* fue realizada inicialmente por el periodista Roberto Cabrini el 17 de mayo de 2006 durante el programa *Jornal da Noite* de TV Bandeirantes. Luego fue reproducida el 23 de mayo de ese año por el diario carioca *O Globo* en su Segunda Sección.
[74] OLINGER, Marinna. *La difusión… Op. cit.*

beneficiarse de los servicios de protección en las cárceles. Al mismo tiempo, el grupo ha extendido su presencia a los penales paraguayos y bolivianos y hay indicios de expansión hacia Argentina y Uruguay. Originalmente, el PCC adquiría cocaína al por mayor y la distribuía por Brasil, pero ahora ha cerrado tratos directamente con productores de cocaína en Bolivia y Perú, y se ha convertido en parte de la cadena de suministro[75]. También intentaría incrementar su incidencia en las rutas de cocaína procedentes de Perú y Colombia, sobre las cuales tiene clara influencia la FDN. Se le atribuye a *Marcola* la intención de llevar la organización a un grado mayor de expansión territorial con un virtual monopolio de las redes de tráfico de drogas sudamericanas que habría denominado alegóricamente «Narcosur»[76].

Aún más que en el caso de las «megabandas» venezolanas mencionadas anteriormente, el PCC encarna un caso paradigmático de insurgencia criminal, caracterizado por una confluencia entre insurgencia y criminalidad en sentido inverso a la tradicional mutación hacia la criminalidad de organizaciones insurgentes latinoamericanas que da lugar al híbrido fenómeno de narcoterrorismo. Un cuadro que se agravaría a partir de la incorporación al grupo de guerrilleros «farianos» reacios a deponer las armas y someterse al proceso de desmovilización vigente en Colombia[77].

El Cono Sur

Paraguay

Paraguay adquiere un perfil singular en materia de seguridad. Por un lado, su participación en la red y flujos criminales de la región es intensa; se destacan en este sentido el tráfico de armas, de drogas, el contrabando, la falsificación de marcas y la legalización de activos de procedencia ilícita. Por otra parte, en su territorio se registra actividad insurgente rural, compartiendo esta situación con Colombia y Perú. Sin embargo, a diferencia de esos países, la nación guaraní no pertenece a la zona andina. A estas dos singularidades se le agrega una tercera, de importancia no menor: la presencia de elementos de organizaciones islamistas oriundas de Oriente Medio, que –al menos en esa área geográfica– incluyen al terrorismo entre sus metodologías.

[75] FRANKLIN. *Op. cit.*
[76] RAMALHO. *Op. cit.;* CHAVES. *Op. cit.*
[77] BARTOLOMÉ, Mariano. *La criminalidad organizada… Op. cit.*

La actividad insurgente rural está protagonizada por el Ejército Popular Paraguayo (EPP), cuyos orígenes se remontan al año 2006, cuando se lo comienza a mencionar como responsable de muertes y un ataque a instalaciones policiales en el departamento Concepción. Su notoriedad se incrementó dos años más tarde cuando el grupo ingresó a la estancia de un ciudadano brasileño, vandalizando el lugar y secuestró al conocido ganadero Luis Lindstrom, liberado tiempo más tarde tras el pago de un rescate. Apenas recobró la libertad, el hacendado declaró que el EPP constituía una especie de guerrilla que contaba con un alto nivel de adiestramiento, que en algunos casos incluía entrenamiento en Colombia. Siempre, según el secuestrado, el grupo se autodefinía como seguidor de las enseñanzas del mariscal Francisco Solano López y sus integrantes alegan que la única manera de salvar a Paraguay es a través de la lucha armada y con ese fin recaudan fondos a través de los secuestros. Los campesinos, ante la falta de presencia del Estado, se sienten atemorizados y proveen alimentos a la organización.

El estudio más profundo que se ha elaborado sobre esta organización destaca, entre las principales causas de su fortalecimiento, la falta de atención estatal hacia las poblaciones que son sometidas por miedo y necesidad. En ese contexto, el EPP se presenta como proveedor de servicios públicos, reemplazando al Estado; así crea afinidad y relaciones estrechas con los pobladores infiltrándose en organizaciones sociales que le resultan funcionales para sus propios fines[78].

El constante crecimiento del EPP llevó al presidente Fernando Lugo, en el año 2010, a declarar el estado de excepción en la zona norte del país, movilizando a las Fuerzas Armadas para neutralizarlo. Tres años más tarde, ya durante la administración de Horacio Cartés, se enmendó la Ley de Defensa para poder emplear a las instituciones castrenses en casos de «agresión interna» sin necesidad de imponer un estado de excepción. Como correlato se constituyó con el mismo objetivo una Fuerza de Tarea Conjunta compuesta por tropas militares y policiales, que existe hasta el presente. Sin embargo, en el año 2016 la cuestión registró un importante salto cualitativo cuando los insurgentes detonaron un explosivo mientras pasaba un vehículo militar para después liquidar a los supervivientes con armas de fuego, en lo que constituyó la peor matanza de soldados en los últimos años

[78] MARTENS, Juan. «Aproximaciones a la naturaleza del EPP desde la perspectiva de la insurgencia». *Revista Novapolis* (12). 2017, pp. 43-68.

en ese país[79].

En la actualidad persiste la actividad del EPP en los departamentos Concepción y San Pedro, cercanos a la frontera con Brasil. De cara al futuro, para no involucionar a una mera banda delictiva revestida de un discurso ideológico, será crucial para el grupo tratar de expandirse a otras partes del país trascendiendo los mencionados enclaves geográficos[80].

En materia de criminalidad organizada, la principal organización en Paraguay es el PCC brasileño, quien controla la frontera entre ambos países y progresa en la toma del poder dentro del sistema penitenciario paraguayo. Sus capacidades quedaron demostradas el 24 de abril de 2017 cuando cometió en Ciudad del Este un atraco valorado por la prensa local como el «robo del siglo» por su espectacularidad.

El tráfico de armas es particularmente intenso, siendo Paraguay el país que provee de la mayor parte de las armas que son usadas por organizaciones criminales como el citado PCC o el Comando Vermelho. Este tráfico utiliza los mismos canales empleados para el tráfico de drogas y el contrabando a gran escala, sobre todo de cigarrillos, ingresando la mercancía al país por sus fronteras occidentales a través de los estados de Paraná y Mato Grosso do Sul, para luego llegar a Río de Janeiro y São Paulo. La referencia a Paraná incluye la zona conocida como Triple Frontera donde confluyen los límites paraguayo, brasileño y argentino[81].

Precisamente en la Triple Frontera encuentra uno de sus puntos focales el contrabando y la falsificación de marcas. De esta última se ha dicho que puede llegar a alcanzar el 90 % de los productos comercializados en Ciudad del Este[82]. Ambos tipos de ilícitos explican la convergencia en la zona de las estructuras delictivas más importantes a nivel internacional: la «yakuza» japonesa, «tríadas» chinas, cárteles colombianos y mexicanos, las mafias nigerianas y la propia mafia rusa. El contrabando y la falsificación en la ciudad paraguaya

[79] BBC. «¿Cuánto poder tiene el Ejército del Pueblo Paraguayo, la guerrilla que cometió la peor matanza de militares en los últimos años en Paraguay?». *BBC Mundo*. 4 de septiembre de 2016. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37226955.

[80] McDERMOTT, Jeremy. «Ejército del Pueblo Paraguayo, ¿un nuevo grupo insurgente o simples bandidos?». *FES Seguridad, Perspectivas* n.°1/15, 2015.

[81] Se toman como fuente las declaraciones del delegado Luiz Flávio Zampronha, jefe de la división Represión a Crímenes contra el Patrimonio y el Tráfico de Armas de la Policía Federal (PF) de Brasil, publicadas por un periódico paulista. Ver en este sentido «Apenas fiscalizar fronteiras não é suficiente, diz delegado da PF», *O Estado de São Paulo* 9 de enero de 2018. Disponible en https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apenas-fiscalizar-fronteiras-nao-e-suficiente-diz-delegado-da-pf,70002143577.

[82] CUERVO ZEBALLOS, Geraldine. «El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil)». *Revista Científica General José María Córdova*, 16 (23). 2018, pp. 43-61.

se concentran principalmente en cerca de una docena de rubros, entre ellos los equipos electrónicos, informática, calzado deportivo, bebidas, juguetes, relojería, textiles, perfumería y cigarrillos. También es de gran magnitud la piratería ilegal de música e imágenes contenidas en CD y vídeo, que movilizaría capitales calculados en cientos de millones de dólares anuales[83].

El contrabando ilícito se fundamenta básicamente en asimetrías tributarias con las naciones vecinas y se dirige hacia Argentina y Brasil, ocasionando un enorme costo económico a ambas. A modo de ejemplo, el 48 % del mercado brasileño de cigarrillos es ilegal y producto del contrabando desde Paraguay, donde las tabacaleras producen veinte veces más cigarrillos de lo que demanda el mercado interno. Los ingresos percibidos a través de esa actividad por los contrabandistas no llegan al fisco paraguayo, sino que retroalimentan el tráfico de drogas y armas, así como el lavado de dinero[84].

Junto con el contrabando, la falsificación de marcas y el tráfico de armas, la cuestión de las sustancias ilegales concentra una enorme importancia, en términos de actividades ilícitas. En este campo, Paraguay se consolida como el primer productor suramericano de *cannabis sativa* –y el cuarto mundial tras México, Estados Unidos y Nigeria–, al tiempo que integra los corredores de tránsito de la cocaína producida en el área andina, hacia sus mercados de consumo. En sentido inverso, discurren por suelo paraguayo precursores y sustancias químicas provenientes principalmente del Brasil y Argentina, con destino a Bolivia. En todos los casos, contribuyen al trasiego diferentes factores entre los que se incluyen los endebles controles territoriales y la alta corrupción en algunos sectores estatales.

La participación de Paraguay en el tráfico de cocaína es relativamente reciente y data de principios de siglo. Las crónicas suelen hacer referencia a la instalación en el país, por aquellas épocas, del brasileño Iván Mendes Mesquita, quien creó una vasta red de tráfico de ese estupefaciente colombiano hacia Brasil, Venezuela, Surinam, Guatemala y México, pasando por territorio paraguayo. En el caso de la marihuana, las narrativas locales coinciden en que el montaje de una estructura de tráfico a escala regional fue responsabilidad del clan Morel, una familia apellidada de esa forma y oriunda de la localidad

[83] BARTOLOME, Mariano. «La Triple Frontera: principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur americano». *Military Review (ed .hispanoamericana*) LXXXII(4). 2002, pp. 61-74

[84] Información vertida en el seminario *Comercio Ilegal: la amenaza del crimen organizado trasnacional en el Cono Sur*, desarrollado en Foz de Iguazú en abril de 2018, organizado por el Instituto Brasileño de Ética Competitiva (ETCO) y el Foro Nacional contra la Piratería y la Ilegalidad (FNCP). Disponible en http://www.etco.org.br/noticias/contrabando-financia-crimes-e-ameaca-presenca-do-estado.

limítrofe Capitán Bado, en Amambay. A finales del siglo pasado, dicha familia estableció una alianza con el traficante brasileño Fernandinho Beira Mar, líder del CV carioca, quien los asesinó y asumió el control del tráfico de marihuana por un tiempo, aunque posteriormente tuvo que huir del país. En ambos casos, tanto el de Mendes Mesquita, como el de la familia Morel, las redes de tráfico sobrevivieron a sus fundadores, expandiéndose.

La cocaína, procedente generalmente de Bolivia, ingresa a territorio paraguayo por la zona noroccidental del Chaco, en pequeñas avionetas que hacen vuelos clandestinos, difíciles de detectar debido a la ausencia de radares que dificulta un adecuado control del espacio aéreo. Los traficantes incluso hacen pistas clandestinas en los parques nacionales o reservas ecológicas donde se registran vastas extensiones de tierra despobladas. El control también es escaso a nivel fluvial, por lo que las aguas de los ríos son surcadas con bastante libertad por los traficantes.

Como se indicó, la marihuana es local y procede de unas 8.000 hectáreas de cultivos, cada una de las cuales podría producir hasta 3.000 kg de esa hierba por año. En los últimos años, la introducción de una semilla mejorada de esta planta permitió aumentar de dos a cuatro las cosechas anuales, además de dificultar su detección por parte de los canes de la policía[85]. La marihuana paraguaya se exporta prácticamente en su totalidad al mercado negro internacional con apenas un 1 % destinado a abastecer la demanda doméstica. La cosecha es simple y se satisface con mano de obra barata, habitualmente proporcionada por los campesinos de la zona que perciben míseros salarios por su labor. En este sentido, la pobreza y la ausencia de perspectivas para la población rural influyen en la opción por esta actividad.

El tráfico se ve favorecido por el endeble sistema de controles existente en todo el territorio nacional y suele llevarse a cabo a través de aeronaves, automotores y embarcaciones fluviales. En este último caso, se emplean tanto pequeñas y precarias lanchas, como barcazas que recorren en toda su extensión la Hidrovía Paraná-Paraguay. Los principales destinos son Brasil y Argentina (en este último caso las ciudades de Rosario y Buenos Aires), llegando a través de ellos a Uruguay y Chile. Brasil absorbe el 80 % de la marihuana paraguaya para satisfacer la demanda de tres millones de consumidores habituales del

[85] MIRANDA, Boris. «Las terribles causas y consecuencias de que Paraguay sea el mayor productor de marihuana de Sudamérica». *BBC Mundo*. 27 de octubre de 2016. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37791983.

alcaloide, según indicó un estudio realizado por la Universidad Federal de San Pablo[86].

Dentro de la red de producción y tráfico de drogas ilegales en Paraguay, aunque el cultivo está presente en ocho departamentos del centro y norte del país, se detectan con nitidez algunos enclaves de particular relevancia. Ellos son los departamentos Concepción y San Pedro, el primero de ellos lindero con Brasil. También se destaca la localidad fronteriza Pedro Juan Caballero, sita en el departamento Amambay, donde al menos la mitad de la población viviría del tráfico de drogas, según fuentes periodísticas. Debido a la cantidad de «narcovuelos» que registra, el pequeño aeródromo de esta ciudad fue calificado como el «epicentro del crimen organizado» por el fiscal de la Unidad Especializada en la Lucha contra el Narcotráfico[87]. La marihuana cultivada en esta zona registra una alta demanda debido a su calidad, que se explica por poseer un 25 % más de *tetrahidrocannabinol* (THC) que la planta promedio. Esta calidad incrementa la rentabilidad del producto ilícito: un kilogramo de cannabis, que en su lugar de origen se vende a 20 dólares estadounidenses aproximadamente, en los centros de acopio puede comercializarse a 70. Por cierto, la intensidad de la actividad criminal en Amambay producto de la calidad de sus cultivos y su ventajosa posición geográfica, impacta en las pujas entre bandas y en el nivel de violencia: allí la tasa de homicidios violentos ha rozado una cifra cercana a las que se registran en la región centroamericana[88].

Finalmente, la referencia a la presencia en Paraguay de elementos vinculados con el terrorismo islámico remite a la Triple Frontera. Esta zona quedó vinculada con actividades terroristas luego del atentado perpetrado contra la embajada de Israel en Buenos Aires, el 17 de marzo de 1992, pues la investigación llevada a cabo por la Corte Suprema de Justicia argentina reunió indicios suficientes para atribuir el ataque al brazo armado de la organización Hezbolá. La pesquisa determinó que el grupo tenía presencia en la comunidad chiita libanesa radicada en la zona trifronteriza, desde donde se suministró asistencia logística al atentado. Esa presencia tendría fines de reclutamiento, ocultamiento o

[86] MAXX, Matías. «Las plantaciones ilegales de cannabis en Paraguay al descubierto». *Insight Crime*. 28 de diciembre de 2017. Disponible en https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/plantaciones-ilegales-cannabis-paraguay-descubierto/.
[87] CLAVEL, Tristán. «Corrupción socava esfuerzos de Paraguay contra narcovuelos». *Insight Crime*. 2 de junio de 2017. Disponible en https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/corrupcion-socava-esfuerzos-paraguay-contra-narcovuelos/.
[88] CARNERI, Santi. «El pueblo que quiere dejar de cultivar marihuana en Paraguay». *The New York Times ES*. 12 de octubre de 2017. Disponible en https://www.nytimes.com/es/2017/10/12/el-pueblo-que-quiere-dejar-de-cultivar-marihuana-en-paraguay/.

recolección de fondos, que se relacionan en forma estrecha con las ganancias que se obtienen a través del ejercicio de actividades criminales[89].

Tras los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington se observó una revalorización de la Triple Frontera en general, y de Ciudad del Este en particular, como un nodo dentro de los esquemas del terrorismo islamista, estimación que se tradujo en una gran cantidad de operativos antiterroristas que arrojaron importantes resultados. Con altibajos, la importancia de la zona persistió hasta el presente, en que surgieron a la luz vínculos de las ramificaciones locales de Hezbolá con el tráfico de cocaína –incluso la llamada «cocaína negra»– a Oriente Medio y la legalización del dinero procedente de esas actividades ilícitas. El caso derivó en numerosas detenciones, roces diplomáticos con el Líbano y pedidos de extradición por parte de EE. UU.[90]

Uruguay

En la red de la criminalidad organizada en América del Sur, Uruguay tradicionalmente ha desempeñado el rol de plaza financiera de legalización de activos de procedencia ilícita. En este sentido el Departamento de Estado estadounidense, en sus reportes de los años 2014 y 2016, identifica a la pequeña nación rioplatense como un país vulnerable a las amenazas del lavado de dinero y al financiamiento de las actividades terroristas[91]. Simultáneamente, Uruguay fungió como punto de salida de alijos de droga procedente de la región andina, hacia sus mercados de consumo de ultramar. Sin embargo, en el presente siglo ese papel comenzó a complejizarse, a partir del descubrimiento de laboratorios de procesamiento del llamado «paco», elaborado a partir de los restos más tóxicos del *clorhidrato* de cocaína; el precio accesible de esa droga, sumado a su carácter altamente adictivo, contribuyó a su difusión y a la constitución de bandas locales vinculadas con este negocio ilegal.

La cuestión del tráfico y comercialización de drogas ilegales se encaramó de ese modo en

[89] BARTOLOME, Mariano. *La Triple Frontera… Op. cit.*; BARTOLOMÉ, Mariano. *La aplicación de la experiencia… Op. cit.*

[90] OTTOLENGHI, Emanuele. «Lebanon Is Protecting Hezbollah's Cocaine Trade in Latin America». *Foreign Policy*. June 15, 2018. Disponible en https://foreignpolicy.com/2018/06/15/lebanon-is-protecting-hezbollahs-cocaine-and-cash-trade-in-latin-america/.
CHAYA, George. «Los colombianos detenidos en Paraguay por intentar enviar cocaína "en carbón" a Siria tienen relación con los grupos terroristas islámicos». *Infobae*. 25 de agosto de 2018. Disponible en https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/25/los-colombianos-detenidos-en-paraguay-por-intentar-enviar-cocaina-en-carbon-a-siria-tienen-relacion-con-los-grupos-terroristas-islamicos/.

[91] TENENBAUM EWIG, Gabriel. «El crimen organizado de las drogas ilegales en el Uruguay del siglo XXI. Una aproximación normativa y cuantitativa». *Revista de la Facultad de Derecho* (43). 2017, pp. 287-326.

la cúspide de las actividades criminales en Uruguay. Un estudio basado en datos difundidos por el poder judicial indica que entre los años 2009-2015, el 54 % de los delitos vinculados con la criminalidad organizada correspondieron a drogas ilegales, contra un 6 % de defraudación tributaria y un 3 % de tráfico de personas[92].

Siguiendo un patrón que encuentra similitudes con Bolivia, las bandas locales vinculadas al negocio de las drogas se montan a partir de estructuras familiares, donde los vínculos sanguíneos cobran relevancia. La mayoría de estos grupos se desarrollan en el oeste de Montevideo y suelen fidelizar a la población de sus barrios, incluso cuando las personas no estén involucradas en lo delictivo. Un recurso en este sentido es asumir el pago de servicios públicos, ya sea para ganar la confianza, ya sea como forma de extorsión, a efectos de pedirles tareas de información o vigilancia. De esa manera también reclutan menores para tareas accesorias en principio.

En sus disputas por territorios o segmentos del mercado de consumo, estas bandas se enfrascan en enfrentamientos y ajustes de cuentas que adquieren una alta notoriedad mediática, sobre todo a partir de la muerte de inocentes. De esa manera, se expandió la figura del «sicariato» y aumentaron los secuestros extorsivos, e incluso las desapariciones forzadas en formas de enterramientos. La presidenta del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente advirtió recientemente que los adolescentes son utilizados como sicarios y luego asesinados por ser testigos de lo que se les mandó hacer[93].

Junto con Montevideo, destaca Chuy en el extremo nororiental del territorio nacional, lindante con la localidad del mismo nombre situado del otro lado de la frontera con Brasil. El eje Chuy-Chuí es considerado una ruta de intercambio de drogas por armas. La droga proviene de Paraguay y otros países siendo canjeada por armas del lado uruguayo. La zona registra un incremento constante de los homicidios producidos por ajustes de cuentas entre bandas criminales rivales, situación que ha repercutido en un alza de los actos de «sicariato».

El poder ejecutivo uruguayo es consciente del agravamiento de la situación nacional en materia de criminalidad organizada, en lo que atiene a sustancias ilegales. Con un

[92] TENENBAUM EWIG. *Op. cit.*
[93] «Crimen organizado contrata a menores, luego los matan por ser testigos». *Ecos Latinoamérica.* 24 de mayo de 2018. Disponible en http://ecos.la/13/Sociedad/2018/05/24/23612/crimen-organizado-contrata-a-menores-luego-los-matan-por-ser-testigos/.

agravamiento que incluye el riesgo de una mayor presencia del PCC brasileño[94]. Para optimizar el combate contra este flagelo, en la órbita de la Presidencia de la República, se constituyó a mediados del año 2017 la Comisión de Lucha contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo, cuya misión es elaborar un plan nacional en la materia. A su vez, se creó el Comité de Seguridad para los Pasos de Frontera, que coordinará la actuación de los organismos en materia de migración, aduana, represión del tráfico ilícito de drogas y control de la seguridad en aeropuertos, puertos y pasos de frontera.

Fuera de toda duda, uno de los aspectos distintivos de Uruguay en materia de criminalidad organizada se vincula con la legalización del consumo de cannabis. El cambio se registró en 2013 con la aprobación de la Ley 19172 que flexibilizó la regulación de la «importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución» de la marihuana[95]. Los promotores de la nueva normativa sostuvieron que la reducción del mercado ilegal del cannabis (a través del autocultivo, el cultivo en clubes y la producción y comercialización estatal) haría decrecer el tráfico ilegal de esa sustancia, impactando negativamente en los grupos organizados dedicados a esa actividad criminal.

Un lustro más tarde de su entrada en vigor, la referida Ley no habría producido los resultados esperados. De acuerdo al director nacional de Policía de Uruguay, la norma aprobada en 2013 no solo no implicó directamente una caída del tráfico de esa droga, sino que esta actividad ilegal creció, a juzgar por los niveles de incautación que fueron los más altos de la historia: 4.300 toneladas en 2016, frente a 2.500 toneladas el año anterior. El jefe policial agregó que el narcotráfico ha generado un aumento de asesinatos, en buena medida en el marco de enfrentamientos entre bandas, además de amenazas de muerte

[94] RODRÎGUEZ CUTIÑO, Rosario. «La lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en Uruguay: Un desafío a enfrentar». *Revista de Estudios en Seguridad Internacional* 4(1). 2018, pp. 55-70.

[95] La legislación establece que solamente los uruguayos podrán adquirir la oficial, provista (y garantizada con sello de calidad) por el estatal Instituto para la Regulación y el Control del Cannabis, en farmacias especialmente autorizadas a un costo aproximado a US$ 1,70 el gramo, mucho más barata que en el mercado ilegal. Los usuarios que se registren solo deberán poner su dedo en un dispositivo en la farmacia, conectado a una base de datos gubernamental, garantizando así su anonimato frente al farmacéutico. La máquina les reconocerá como usuarios y comprobará que no han comprado ya el límite legal establecido en 10 gramos por semana, envasado en paquetes termosellados de 5 gramos.
Para aquellos que prefieran no comprar su marihuana legal en una farmacia, la ley uruguaya permite a los consumidores a cultivar marihuana en sus propias casas (hasta seis plantas) o a hacerse socios de «asociaciones cannábicas» privadas con un máximo de 45 miembros que tienen permitido sacar un máximo de 40 gramos al mes de la cosecha de la asociación.

contra funcionarios del ministerio del Interior y el poder judicial[96].

Chile

Un estudio exploratorio y descriptivo de la criminalidad en Chile indicó hace un par de años que la principal manifestación de ese fenómeno, junto al delito de robo con ejercicio de violencia, es el tráfico de drogas, por delante del blanqueo de capitales y el tráfico de vehículos. Esa investigación también indicó que el estupefaciente predilecto para comercializar es la cocaína[97].

El tráfico de drogas en Chile se encuentra directamente influenciado por su posicionamiento geográfico, resultando clave su límite con Perú y Bolivia, segundo y tercer productor mundial de cocaína, respectivamente. Complicando la situación en ambos casos rigen tratados de tránsito sin inspección de mercadería a los puertos de Arica y Antofagasta. Sobre un total de 140 pasos fronterizos clandestinos cuya existencia conoce el Gobierno chileno, 106 son con Bolivia y otros 30 con Perú, correspondiendo los restantes 4 a Argentina. Según un informe del Ministerio Público, la principal ruta utilizada para el tráfico de drogas desde Bolivia es desde Santa Cruz a Oruro y de allí a Colchane, ciudad altiplánica donde se enlaza la red carretera local. En el caso de Perú, sobresale la ruta desde Arequipa a Moquehua y luego a Tacna, para pasar a los parajes costeros Las Machas-Caleta Vitor, particularmente aptos para el empleo de lanchas rápidas, más allá de la frontera. Otro reporte, en este caso de la Cámara de Diputados, también incluye entre los puntos de tráfico con Perú al paso Laguna Blanca, ubicado en un salar a más de 4.300 metros sobre el nivel del mar[98].

En ese sentido, el territorio chileno sirve como tránsito de la droga procedente de sus vecinos septentrionales. Las modalidades empleadas son diversas, destacándose los correos humanos o «burreros» que introducen la droga a través de pasos fronterizos clandestinos u oficiales, incluso utilizando su propio cuerpo como contenedor –droga ingerida en cápsulas–, práctica denominada «viajar con la muerte» debido a su

[96] «La Policía uruguaya reconoció que la ley de la marihuana no disminuyó el narcotráfico en el país». *Infobae*. 8 de marzo de 2017. Disponible en https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/03/08/la-policia-uruguaya-reconocio-que-la-ley-de-la-marihuana-no-disminuyo-el-narcotrafico-en-el-pais/.
[97] SALINERO, Sebastián. «El crimen organizado en Chile. Una aproximación criminológica al perfil del delincuente a través de un estudio a una muestra no representativa de condenados por delitos de tráfico de estupefacientes». *Política Criminal* 10(19). 2015, pp. 25-55.
[98] TRONCOSO ZUÑIGA, Valeska. «Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la Triple Frontera Andina». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12(1). 2017, pp. 103-130.

peligrosidad. Por lo general, los correos humanos son personas con bajos recursos que son reclutadas con la oferta de mejorar de manera rápida su nivel de vida. De acuerdo a diferentes estudios, entre el 75 % y el 87 % son de nacionalidad boliviana[99]. Generalmente, también son de esa nacionalidad las personas expulsadas del país por cargos de tráfico de drogas[100].

Este trasiego constante ha contribuido a que Chile comience a ser un país de consumo, con repercusiones en el aumento de la delincuencia y el microtráfico. Estudios locales han determinado que el impacto de este flagelo es mayor en zonas del territorio nacional donde la institucionalidad está mermada o se ha desvanecido, pues el Estado deja de ser considerado el proveedor de seguridad y la economía formal es reemplazada por la comercialización de las drogas[101]. Además, el descubrimiento de laboratorios de elaboración de cocaína líquida en la zona central, a partir de base de cocaína procedente de Bolivia, sugiere que el rol de Chile en las redes criminales regionales podría estar evolucionando hacia algunas formas de procesamiento[102].

Sin lugar a duda, la iniciativa gubernamental chilena más importante en materia de lucha contra la criminalidad organizada es el Plan Frontera Norte, una estrategia de seguridad fronteriza implementada en el año 2011 cuyo objetivo es combatir los flujos ilegales transfronterizos al norte del territorio nacional, en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. En ese amplio sector, el punto nodal sería la llamada Triple Frontera Andina, donde se encuentran los territorios chileno, peruano y boliviano; los tráficos aquí son bidireccionales pues no solo ingresa droga a Chile desde sus vecinos, sino que a Bolivia fluye desde Chile mercadería de contrabando procedente de la Zona Franca de Iquique.

Argentina

Este país ocupa posiciones cada vez más importantes en las estructuras transnacionales

[99] GREENE, Pía; FYNMORE, Sarah y VINAGRE, Antonia. *Drogas en Chile: Fronteras, consumo e institucionalidad*. Fundación Libertad y Desarrollo. Informe Sociedad y Política n.°161. Enero 2018.
[100] El artículo 34 de la Ley 20.603 estipula que todo ciudadano extranjero que sea condenado en suelo chileno a menos de cinco años de cárcel puede optar a ser expulsado del país, en coordinación con la Justicia.
[101] FUNDACIÓN LIBERTAD Y DESARROLLO. «Drogas en Chile: Frontera, consumo e institucionalidad. Fundación Libertad y Desarrollo». *Temas Públicos* n.° 1342. 16 de marzo de 2018.
[102] CLAVEL, Tristán. «Laboratorio de cocaína en Chile vinculado a Bolivia indica evolución criminal». *Insight Crime*. 30 de marzo de 2017. Disponible en https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/laboratorio-cocaina-desmantelado-chile-vinculos-bolivia-indica-evolucion-dinamica-criminal/.

de la criminalidad organizada, abandonando el papel secundario que le cupo en otros tiempos, de mero corredor de tránsito de drogas hacia sus mercados de consumo, con una incidencia marginal dentro de los circuitos de tráfico. Hoy los atractivos que presenta Argentina para la criminalidad son múltiples: la disponibilidad de precursores químicos en cantidad y calidad adecuadas, proporcionados por una industria local relativamente desarrollada, la posibilidad de legalizar activos, una legislación relativamente complaciente, de penas reducidas y fáciles excarcelaciones y una geografía amplia y en buena medida desguarnecida que facilita la instalación de infraestructuras dedicadas al procesamiento.

Además, en materia de consumo, el secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reportó en el año 2014 que este país ocupaba, junto con España, el primer lugar mundial en materia de consumo de cocaína, en términos relativos: un 2,6 % de la población con edades comprendidas entre los 15 y 64 años había tomado al menos una vez ese estupefaciente durante el último año. En valores absolutos, evaluaciones previas de esa Oficina ya habían caracterizado a Argentina como el segundo país de la región en número de consumidores de cocaína, con 600.000, detrás de Brasil que contaba en esos momentos con 900.000 –hoy serían más de dos millones– aunque su población es cinco veces mayor.

Ya en el año 2011 un reporte de la Universidad Católica Argentina (UCA) concluyó, a partir del análisis de los datos obtenidos en la llamada Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), que a lo largo de todo el septenio 2004-2010 habían crecido de manera constante en el país tanto la delincuencia, como el sentimiento de inseguridad o miedo a ser víctima de un delito. El estudio corroboró la influencia que tienen las actividades criminales en la evolución de los problemas de seguridad, con especial énfasis en la cuestión de las drogas: casi un 30 % de los hogares entrevistados habían sido afectados por el problema del tráfico de drogas, tasa que subía al 35 % en los hogares pertenecientes al estrato socioeconómico más bajo[103].

Durante la primera mitad de la década actual, la complicada situación del país en materia de criminalidad organizada fue denunciada por diferentes instituciones, destacándose entre las no oficiales la Conferencia Episcopal Argentina, la Asociación Cristiana de Dirigentes

[103] SALVIA, Agustín y MORENO, Carolina (coordinadores). *El problema de la inseguridad en la Argentina: Factores que influyen en la delincuencia y disparan el sentimiento de inseguridad o miedo a ser víctima de un delito*. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: Pontificia Universidad Católica Argentina, diciembre 2011.

de Empresa, la Asociación de Bancos de la Argentina y distintas entidades educativas y culturales, resaltando por su jerarquía la Academia Nacional de Educación. También fueron especialmente duras las denuncias formuladas por la Corte Suprema de Justicia y, a título personal, por su presidente. De hecho, la Corte creó en octubre de 2015 una comisión judicial para luchar contra el crimen organizado, con participación de magistrados federales de todo el territorio nacional.

El escenario descrito no puede disociarse del asentamiento de numerosas organizaciones criminales extranjeras en el territorio nacional, las que muestran perfiles claramente diferentes entre sí, rompiendo con la idea de patrones y modelos de conducta comunes y estandarizados. La profundidad y gravedad de ese tipo de incursiones fue puesta por primera vez al alcance del público internacional a partir de un meduloso informe publicado en el periódico *The New York Times* en el cual su autora destacó que en épocas no muy lejanas Argentina constituía una mera vía de tránsito para los traficantes de drogas, aunque luego se había convertido en un destino final[104]. Entre los grupos criminales de diferentes dimensiones procedentes de otros países de la región, se destacan los correspondientes a Perú, Colombia y México[105] en relación a la cocaína, y a Paraguay respecto a la marihuana. Aunque la importancia asignada a la Argentina dentro de las redes del narcotráfico mexicano se detecta ya en la segunda mitad de la década del 90, casi un decenio más tarde esa relevancia se incrementó como plaza para la adquisición de efedrina[106], un precursor químico necesario para la elaboración de drogas de diseño –éxtasis y metanfetaminas, entre otras– que luego exportaban a EE. UU. Con esos objetivos las bandas aztecas comenzaron a tejer acuerdos con farmacias y droguerías locales, muchas de ellas quebradas que fueron reactivadas con una inyección de capital externo. La principal organización azteca vinculada con estas prácticas fue el entonces existente cártel de Juárez, aunque el reconocido especialista Eduardo Buscaglia, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo Mexicano (ITAM) y asesor de las Naciones Unidas en materia de

[104] SCHMALL, Emily. «Once Just a Stopover for Drug Traffickers, Argentina Has Now Become a Destination». *The New York Times*. July 7, 2012.
[105] BARTOLOMÉ, Mariano. «La criminalidad organizada en la República Argentina y la necesidad de un plan nacional de lucha contra la criminalidad». *Boletín de Seguridad y Defensa* n.º 5. Diciembre 2014. Disponible en https://www.academia.edu/29823854/La_Criminalidad_Organizada_en_la_Rep%C3%BAblica_Argentina_y_la_necesidad_de_un_Plan_Nacional_de_Lucha_contra_la_Criminalidad .
[106] Químico que proviene del arbusto llamado efedra, el cual produce un efecto similar al de la adrenalina. Legalmente se emplea para el tratamiento de congestión nasal y broncoespasmos, aunque también genera efectos como estimulación, agitación y ansiedad.

crimen organizado, agregó al famoso cártel de Sinaloa de Joaquín Guzmán (alias El Chapo). Este grupo se había instalado en las provincias nororientales de Misiones, Formosa y Chaco, donde se habían montado laboratorios clandestinos de procesamiento de cocaína y fabricación de drogas sintéticas[107].

Las actividades de los cárteles mexicanos también incluirían otras áreas de la geografía nacional, entre ellas la región donde coinciden las fronteras de las provincias de Catamarca, Córdoba y Santiago del Estero, en el centro del país. En el lugar se extienden amplios salares donde aterrizan avionetas procedentes de Bolivia que transportan grandes cantidades de droga, que se traslada a puntos de exportación, desde donde se envía a sus mercados de consumo. Por otro lado, las actividades de estas organizaciones se diversifican para incluir también la trata de personas. En este sentido, la escritora mexicana Lydia Cacho describe y detalla en su libro *Esclavas del poder* los circuitos de la trata de personas y explotación sexual en la región, indicando que las referidas organizaciones criminales se dedican a esas labores ilegales en la provincia de Córdoba, enfocando sus esfuerzos en pequeñas comunidades locales que están en situación de pobreza y cuya economía está dañada[108].

Respecto a Colombia, los antecedentes de la presencia de organizaciones criminales de esa procedencia remiten a mediados de los años noventa, cuando se radicaron en Buenos Aires –con identidad adulterada– la esposa e hijo de Pablo Escobar Gaviria, mítico jefe del cartel de Medellín, quien había sido asesinado dos años antes en su país. Desde aquellos momentos, cada vez con mayor frecuencia, se publican análisis y notas periodísticas que insisten en las crecientes actividades de las organizaciones criminales colombianas en el país, al punto de tipificarlo como el «narcoparaíso». Simultáneamente, confirmando lo indicado por esas publicaciones, se han producido en diferentes puntos del territorio nacional detenciones de importantes narcotraficantes de esa nacionalidad por parte de organismos estatales, descubrimiento de operaciones de lavado de dinero o ejecuciones sumarias que se enmarcan en guerras entre grupos por el control de mercados.

Esos grupos criminales colombianos suelen enviar la droga –esencialmente cocaína– desde su país natal a la Argentina, atravesando suelo peruano y boliviano, para luego

[107] BARTOLOMÉ, Mariano. *Inseguridad y criminalidad en la Argentina: la presencia de cárteles regionales del narcotráfico*. Segundo Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la integración en el Conosur. Bogotá mayo de 2013. Disponible en https://issuu.com/marianobartolome/docs/inseguridad_y_criminalidad_en_la_argentina.
[108] CACHO, Lydia. *Esclavas del poder*. Madrid: Grijalbo 2012.

transportarla en barco o avión a Europa y a América del Norte. También comercializan cocaína procedente de Perú o Bolivia, de la que disponen en función del despliegue de sus actividades en esos países; en el caso boliviano la cocaína suele proceder del departamento Santa Cruz, donde se concentra la mayor cantidad de laboratorios clandestinos para la producción de ese estupefaciente, fuera de Colombia. En esa área desarrollan sus actividades el cártel del Norte del Valle y Los Urabeños, entre otras organizaciones[109].

Las crónicas indican que la presencia del narcotráfico peruano en Argentina es ligeramente previa a la que pueden ostentar sus pares colombianos y mexicanos. En este caso su principal actividad se concentró en el tráfico de cocaína procedente de su país natal. Dos características distintivas de estas acciones son que geográficamente se asientan en barrios marginales o periféricos de las ciudades y que incluyen vínculos con las estructuras residuales de la organización insurgente Sendero Luminoso.

En líneas generales, la cocaína ingresa al país a través de la porosa frontera septentrional, por tierra o aire. La primera opción se caracteriza por el uso intensivo de «mulas» oriundas de los países andinos, cada una de las cuales puede llegar a ingerir hasta un kilogramo de esa substancia, distribuido en un centenar de cápsulas. En el reclutamiento de las «mulas» suelen incidir el conocimiento previo –personal o a través de vínculos familiares–, la falta de antecedentes penales, así como desfavorables situaciones socioeconómicas –suelen proceder de sectores carenciados– y laborales[110].

Por vía terrestre, buena parte de la droga ingresa al territorio argentino a través del paso fronterizo Yacuiba-Salvador Mazza, en la provincia de Salta. Son igualmente importantes los pasos Aguas Blancas-Orán (Salta) y Villazón-La Quiaca (Jujuy). Para poder mensurar la dimensión de este flujo ilícito, conviene recordar que hace casi un lustro, un juez federal declaró que solamente en la pequeña ciudad de Orán hay al menos unos 2.000 extranjeros involucrados en actividades del narcotráfico, la mayoría de ellos de origen colombiano[111].

En lo que hace al ingreso por aire, una presentación efectuada por esos momentos por el jefe de gabinete nacional ante el Congreso indicó que precisamente en los territorios septentrionales del país, concretamente más allá del norte de la provincia de Santiago del Estero, se encuentra ubicada la gran mayoría de las aproximadamente 1.500 pistas de

[109] BARTOLOMÉ, Mariano. «Inseguridad…». *Op. cit.*
[110] BARTOLOMÉ, Mariano. «Inseguridad….». *Op. cit.*
[111] BARTOLOMÉ, Mariano. *La Criminalidad Organizada… Op. cit.*

aterrizaje irregulares –un millar declaradas ante la Administración Nacional de Aviación Civil, pero no habilitadas para operar, más 500 clandestinas–, que utilizarían los grupos dedicados al tráfico de drogas.

Sin embargo, el tráfico de droga procedente de Bolivia por vía aérea no requiere necesariamente la disponibilidad de una pista de aterrizaje. En lo que se conoce como «lluvia de cocaína», «lluvia blanca» o «bombardeo de drogas», aeronaves de escasa autonomía empleadas en esa actividad suelen lanzar sus cargamentos desde el aire, a escasa velocidad y a una altura no superior a 15 metros. Los paquetes son arrojados en zonas de cultivo situadas en fincas privadas y cuentan con dispositivos de localización que permiten su rápida recuperación por parte de miembros de la red que se desplazan por tierra.

Una vez en el país, nuevamente en manos de las organizaciones criminales, una parte de la carga es enviada a Córdoba, aunque la mayoría parece seguir hasta Rosario o terminar en Buenos Aires, sea para consumo interno o para ser reenviada por aire o mar a Europa, África y Asia. En este sentido, una vasta mayoría de «mulas» peruanas detenidas en otras partes del mundo procedían de este país y habían tomado sus vuelos en el aeropuerto de Ezeiza[112]. Adicionalmente, de acuerdo con algunos informantes claves, la droga que llega a Córdoba, en gran parte es redistribuida hacia Mendoza y exportada a Chile, aunque también hay un porcentaje que es transportada para consumo en la Patagonia[113].

Finalmente, en lo que respecta a la marihuana, procede del departamento Amambay en Paraguay y suele ingresar al país por la localidad correntina de Itatí desde la ciudad de Ayolas, aunque también hay puntos de ingreso en las provincias argentinas de Formosa y Misiones. El cruce del río Uruguay, que separa a ambos países, se realiza en embarcaciones de diferente tamaño, incluyendo lanchas que transportan hasta dos toneladas de carga. Los llamados «paseros» o «canoeros» no se circunscriben a la droga, sino a otros rubros cuyo contrabando reporta ganancias: cigarrillos, armas, personas, soja e incluso animales vivos. Actualmente un «canoero» gana en Paraguay unos 200 dólares estadounidenses por cada cargamento de droga que cruza por el río hacia la ribera

[112] BARTOLOMÉ, Mariano. *Inseguridad… Op. cit.*
[113] SAMPÓ, Carolina. «Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12(2). 2017, pp. 267-286.

argentina[114].

Una vez en Argentina, la droga fluye hacia el sur procurando las ciudades de Rosario y Buenos Aires. Desde estos centros se distribuye a otras zonas del territorio nacional y a Chile. En todo el trayecto, el valor de comercialización de la droga se incrementa de manera progresiva, abonándose 20 dólares estadounidenses por un kilogramo de cannabis en Pedro Juan Caballero; 90 en Itatí; 125 del lado argentino del río Uruguay; 400 en Rosario; 550 en Buenos Aires y hasta 1.500 en suelo chileno[115]. La cartera de seguridad calcula que cada kilogramo de droga que ingresa desde Paraguay por las zonas de frontera se divide en una red de distribución minorista, que abastece entre diez y quince vendedores dedicados al narcomenudeo en las ciudades del interior[116].

En el contexto descrito, la ciudad de Rosario aparece como el caso más dramático en lo que respecta a inseguridad pública generada por la criminalidad. Esta urbe de más de un millón de habitantes ubicada a 300 km de la capital del país constituye un caso paradigmático en materia de guerra entre bandas dedicadas al narcomenudeo que pelean por el control territorial. Allí diferentes organizaciones delictivas libran una encarnizada lucha por el control de las zonas meridionales del casco urbano que en los últimos años registraron un importante crecimiento demográfico a partir de flujos migratorios procedentes del norte del país. En ese contexto, en los últimos años se hizo notorio el predominio de un grupo llamado Los Monos, cuyo máximo jefe Claudio Cantero (alias Pájaro) fue asesinado por un grupo rival en mayo de 2013, hecho que dio lugar a violentas represalias que continúan hasta el presente.

Los grupos criminales rosarinos pagan un monto promedio de 30 dólares estadounidenses diarios a los llamados «soldaditos», preadolescentes y adolescentes que no estudian, ni trabajan organizados en pandillas para que distribuyan droga y pujen con grupos antagónicos por el control de áreas de la ciudad donde desarrollar sus actividades. Los capitales movilizados por la comercialización de droga superarían los 200 millones de

[114] ALDROVANDI, Mariano. «Clarín en la línea de fuego narco: una recorrida por la ruta de la marihuana en la selva misionera». *Clarín*. 17 de marzo de 2018. Disponible en https://www.clarin.com/policiales/clarin-linea-fuego-narco-recorrida-ruta-marihuana-selva-misionera_0_HkRJdgsKz.html.

[115] GRACIARENA, Leo. «La ruta de la marihuana de Paraguay a Rosario, según testimonios de arrepentidos». *Uno*. 29 de mayo de 2017. Disponible en https://www.unosantafe.com.ar/calzados/la-ruta-la-marihuana-paraguay-santa-fe-segun-testimonios-arrepentidos-n1405593.html.

[116] SANTANDER, Alejo. «Armados y a plena luz del día: así operan los «contrabandistas hormiga» en la triple frontera». *Infobae*. 6 de mayo de 2018. Disponible en https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2018/05/06/armados-y-a-plena-luz-*del*-dia-asi-operan-los-contrabandistas-hormiga-en-la-triple-frontera/.

dólares anuales. La violencia criminal en Rosario alcanzó su punto álgido el 11 de octubre del año 2013 cuando, en un hecho que no registra antecedentes similares en la historia democrática reciente, sicarios de Los Monos atacaron con armas de fuego la vivienda particular del gobernador santafecino, estando él y su esposa en el interior[117].

Desde ese crítico año hasta hoy, la violencia criminal en Rosario ha crecido de forma constante: en el siguiente lustro se registraron más de 1.200 asesinatos y más de 3.000 heridos atendidos en los hospitales públicos con heridas de arma de fuego[118]. Se consolidó un mercado negro que alimenta a los narcos con armas cada vez más pesadas. Paralelamente, se tornó una práctica habitual los ataques contra jueces, familiares de los funcionarios judiciales e investigadores, situación que llevó al presidente de la Corte Suprema local a señalar que «por primera vez desde la etapa democrática hay un plan sistemático para atentar contra funcionarios de la justicia»[119].

Conclusiones

Fuera de toda duda, la principal manifestación del crimen organizado en América del Sur es el narcotráfico entendiendo bajo ese concepto el cultivo, procesamiento, tráfico y comercialización de drogas ilegales. Sin embargo, es necesario destacar que en todos los casos analizados, esa no es la única expresión de la criminalidad, ya que coexiste con otros formatos ilícitos con los que incluso se potencia sinérgicamente. En este sentido, no pueden dejar de mencionarse la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de armas, el «sicariato» y la falsificación y contrabando de los bienes más diversos.

La cuestión espacial ocupa un papel central en el análisis del crimen organizado en América del Sur. En vastos sectores territoriales, la presencia del Estado es deficiente o meramente nominal, sea por lejanía, por carencia de infraestructura o por problemas de gobernabilidad. Esta incapacidad del Estado para controlar de manera real y efectiva su territorio facilita la instalación en el lugar de organizaciones criminales que suelen disputar la lealtad y

[117] LASCANO, Hernàn y DE LOS SANTOS, Germán. *Los Monos. La historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno*. Buenos Aires: Random House 2017.
[118] Actualmente, nueve de cada diez homicidios en Rosario son cometidos con armas de fuego, un porcentaje que está muy por encima de la media nacional. En la mayoría de los casos, los sicarios usan las catalogadas como armas de guerra, es decir, de alto calibre y poder de fuego. Por el tipo de ataques que suelen cometer, lo usual es el uso de armas de puño, aunque preocupa a las autoridades el reciente uso de fusiles de asalto en los tiroteos.
[119] DE LOS SANTOS, Germán. «Rosario, la ciudad del silencio y el miedo». *La Nación*. 19 de agosto de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.ar/2163017-rosario-la-ciudad-del-silencio-y-el-miedo.

obediencia de la población y accesoriamente desafían el monopolio estatal de la violencia. La deficiencia es extensiva a las fronteras, cuya longitud puede alcanzar miles de kilómetros: la creciente trasnacionalidad del fenómeno criminal en la región responde en buena medida a la porosidad de las fronteras terrestres y fluviales, así como a la falta de control del espacio aéreo. Desde este último punto de vista se entiende el intensivo empleo de «narcovuelos» en todo el espacio suramericano.

Precisamente es la referida transnacionalidad del fenómeno criminal en América del Sur la que indica que determinados casos nacionales no pueden comprenderse en toda su dimensión si son analizados de forma aislada, sin tener en cuenta al menos a otro país con el cual la interdependencia en este ámbito es particularmente intensa. Los casos de Bolivia en relación a Perú y Paraguay respecto a Brasil ejemplifican lo antedicho. En este punto, la referencia a Colombia es inevitable, pues el devenir de la lucha contra la criminalidad organizada en ese país ha tenido una enorme influencia en el resto del subcontinente, particularmente en lo que respecta a las rutas de tráfico a través de las cuales se transportan los estupefacientes hacia sus mercados de consumo.

La mención a las rutas de tráfico obliga a replantear las tradicionales discriminaciones entre países de producción, tránsito y consumo, situándose estos últimos fuera de América del Sur. Dejando de lado las drogas sintéticas, las naciones productoras suramericanas continúan siendo las mismas; no obstante, los países se integraban a los circuitos criminales como piezas en las fases de tránsito, hoy accesoriamente constituyen mercados de consumo. Esta suerte de axioma que encuentra sus ejemplos más relevantes en Brasil –segundo mercado mundial de consumo de cocaína– y Argentina –mercado emergente de consumo de cocaína más dinámico del planeta–, también es extensivo a Ecuador, Venezuela, Uruguay e incluso Chile. Únicamente Paraguay parece romper este patrón.

Las expresiones de la criminalidad en el espacio geográfico que nos ocupa corroboran que no es conveniente, en aras de una mayor calidad analítica, efectuar generalizaciones entre los casos estudiados, pues cada uno de ellos se encuentra influenciado por particularidades que lo hacen único. Dicho de otro modo, las generalizaciones impiden la adecuada identificación de características distintivas de cada caso, menguando la calidad del análisis. Solo a modo de ejemplos, el tráfico de drogas a través de la frontera colombo-venezolana se facilita a partir de la existencia de acendradas costumbres de «bachaqueo» propias de esa zona limítrofe. En sentido similar, no puede comprenderse en toda su dimensión la

cuestión del cultivo en Bolivia, eslabón esencial de su consolidación como productor de cocaína, soslayando la dimensión cultural que valora especialmente el consumo de hoja de coca en la población indígena aymara.

La corrupción estatal es un elemento central en la evolución de los grupos criminales suramericanos, sea porque incidió en la conformación de un contexto favorable al surgimiento de esas organizaciones, sea porque es una práctica empleada por ellas con cierta regularidad o ambas cosas. En numerosos países los distintos estamentos estatales se encuentran permeados en diferente grado por la criminalidad, una práctica ilegal que puede observarse tanto en los niveles nacionales como provinciales; mientras Perú sería ejemplo de lo primero –según lo estableció la comisión investigadora multipartidaria local–, sectores de la administración estadual paulista en relación al PCC serían una muestra de lo segundo. Sin lugar a dudas, en la actualidad Venezuela se erige como el caso más grave de cooptación de las estructuras estatales por parte del crimen organizado, existiendo fundadas acusaciones en este sentido que alcanzan al propio poder ejecutivo. En términos estrictamente académicos Venezuela no parece conformar un «narcoestado» pues no hace de los ilícitos –en este caso el narcotráfico– su principal actividad, ni una de sus fuentes de ingreso. No obstante, exhibiría una «captura» de sus estructuras por parte de las organizaciones criminales.

En ninguno de los casos analizados la pobreza figura como el principal motivo del recurso de diferentes sectores de las poblaciones suramericanas a las actividades criminales. Sin embargo, un deficiente desarrollo económico e inequidades sociales sí han incidido en actividades del sector primario que se vinculan con la criminalidad organizada, contribuyendo a su expansión y consolidación. El caso de los agricultores de coca en el VRAEM peruano o el Chapare boliviano; o de quienes cultivan marihuana en buena parte del territorio paraguayo, son elocuentes ejemplos. Por otro lado, como se constata en casos tan disímiles como Brasil (Río de Janeiro) y Uruguay (Montevideo), entre tantos otros, las organizaciones criminales apuntan a aliviar ese deficiente desarrollo erigiéndose en proveedores alternativos de bienes y servicios –incluyendo seguridad–, como estrategia de fidelización de sectores sociales vulnerables, a los cuales terminan controlando en su propio beneficio.

Una característica central del panorama del crimen organizado en América del Sur, exceptuando Colombia, es que, al contrario de lo que se registra en este último país, no se

observa la existencia de grandes bandas o cárteles de origen local, sin entrar en consideraciones teóricas sobre los límites o contenidos de este último concepto. Las organizaciones autóctonas que desplegaron sus actividades en el espacio suramericano fueron de dimensiones limitadas, en muchos casos montadas en torno a estructuras familiares. Por otro lado, los grandes cárteles detectados son extrarregionales, por lo general mexicanos. En este panorama cobra especial trascendencia el crecimiento del PCC, su consolidación como principal grupo criminal en Brasil a expensas del CV, con especial presencia en las regiones occidentales de Bolivia y Paraguay y serias posibilidades de proyección a Uruguay y Argentina. Sin lugar a duda, en la actualidad el PCC se posiciona como el grupo de mayor envergadura del panorama criminal suramericano.

Todos los gobiernos de América del Sur, sin excepción, se encuentran embarcados en la lucha contra las actividades criminales en su territorio, apelando a diferentes estrategias cuyo análisis escapó a los objetivos de este trabajo. No obstante, se destacan por su heterodoxia tres medidas llevadas a cabo en Bolivia, Venezuela y Uruguay, sobre cuyos resultados existe importante expectativa. Esas medidas son respectivamente: la ampliación de los cultivos legales de coca a niveles superiores a los que requiere la demanda legal local; la conformación de zonas de paz bajo control de colectivos armados encargados de su ordenamiento y pacificación; y la legalización del consumo de marihuana con el Estado como proveedor. Hasta el momento, los resultados no parecen satisfacer las expectativas iniciales, existiendo controversias en los casos uruguayo y boliviano, pero absoluta certeza en el venezolano.

En lo que hace al terrorismo en América del Sur, dejando a Colombia fuera de los alcances de la apreciación, el dato relevante en esta cuestión es que ya no se registra como fenómeno de violencia política ejecutado por organizaciones locales, tal cual aconteció en épocas de la Guerra Fría en Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Ecuador, Bolivia y Perú. La última organización terrorista de esos tiempos en el espacio suramericano, Sendero Luminoso, ha involucionado a una banda criminal de reducidas proporciones dedicada al tráfico de drogas y prácticamente confinada a los límites del VRAEM. En este sentido, el terrorismo se reduce a una metodología o conducta de una organización tipificable como narcoterrorista. No queda claro si el EPP paraguayo configura una ruptura de este estado de cosas. Por sus escasas dimensiones y su carencia de éxitos significativos indicarían que no, aunque su persistencia en el tiempo, vinculada con la incapacidad del gobierno para

sofocarlo, mantienen vigente el interrogante.

Tomando en cuenta el EPP o incluso más allá de él, se observa un corrimiento del ejercicio de la violencia desde la región andina hacia el frente atlántico-caribeño. Los casos más relevantes son Venezuela con su proliferación de bandas y pandillas de diferentes dimensiones y poder de fuego; y Brasil con el ya referido PCC. Ambos países figuran entre los más violentos del mundo, en términos cuantitativos, y según diferentes fuentes de prestigio en este campo. Tanto uno como el otro configuran formatos de insurgencia criminal donde los móviles tienen que ver con el lucro y la afectación de la arena política debe entenderse como efecto colateral. Al mismo tiempo estos dos países constituyen excelentes ejemplos del pernicioso vínculo que puede registrarse entre instalaciones carcelarias y organizaciones criminales, siendo que las primeras han constituido los ámbitos de surgimiento de las segundas y continúan desempeñando el rol de centros desde los cuales los jerarcas ejercen el poder, corrupción penitenciaria mediante.

La referencia anteriormente efectuada al ejercicio de la violencia política por parte de organizaciones locales obliga a tener presente la existencia de entidades exógenas que tendrían vinculaciones con el terrorismo en Oriente Medio, concretamente el libanés Hezbolá en la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. Las más recientes investigaciones confirman que esa ligazón continúa vigente y las actividades criminales que se registran en esa peculiar zona geográfica podrían contribuir a la financiación de acciones terroristas en otras zonas del planeta. Este escenario, independientemente de su probabilidad de ocurrencia, inserta a América del Sur en el mapa del despliegue global de las entidades terroristas, obligando a su monitoreo cercano.

De cara al futuro, el panorama suramericano se avizora dinámico, mucho más en materia de crimen organizado, incluyendo el empleo de metodologías terroristas, que en materia de violencia política. Será interesante constatar cómo evolucionan los tres experimentos en curso en la región como así también otros casos relevantes, entre ellos la situación de la ciudad argentina de Rosario y los intentos del PCC por consolidarse como la principal organización criminal suramericana, controlando las principales actividades de tráfico de cocaína.

Mariano César Bartolomé
Escuela Superior de Guerra Conjunta de las
Fuerzas Armadas de la República de Argentina

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

03/2019 21 de febrero de 2019

Sagrario Moran Blanco

España-Portugal: hacia una seguridad compartida en sectores prioritarios de la relación bilateral

España-Portugal: hacia una seguridad compartida en sectores prioritarios de la relación bilateral

Resumen:

El objetivo de este trabajo es analizar las relaciones luso-españolas en dos ámbitos importantes y dinámicos para la seguridad de los dos países: el de la lucha contra el terrorismo y el de la energía. Las relaciones en el sector de seguridad interior incluyen, necesariamente, el estudio de la amenaza terrorista, así como los acuerdos políticos y jurídicos adoptados por ambos países. Además en el marco de la UE, para combatir esta lacra y avanzar hacia una cooperación coordinada en la lucha contra amenazas internas comunes. También se exponen los factores de conflicto y las posiciones que mantienen los dos países en relación con la seguridad energética; así como las perspectivas de conciliación y transición hacia fuentes de energía alternativas, el incremento de las interconexiones energéticas entre ambos y el avance hacia el llamado «mercado ibérico de la energía». Todo ello, teniendo en cuenta que se trata de dos países con diferencias notables de población y extensión geográfica, lo que incide directamente en sus necesidades y apuestas por los asuntos de interior y energía[1].

Palabras clave:

Cooperación, seguridad, terrorismo, energía, vulnerabilidad, España, Portugal, cumbres ibéricas, interconexiones.

[1] El presente trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del IEEE titulado *España, Portugal, la Unión Europea y los países iberoamericanos en el horizonte 2050*, en cooperación con el CEIB, URJC, de 2018.

Spain and Portugal: towards shared security in priority sectors for the bilateral relations

Abstract:

The main objective of this work is to analyse the relations between Portugal and Spain focusing on two main areas regarding the security for both countries: the fight against terrorism and the energy. The relations in the internal security sector include the study of the terrorist threat, as well as the political and legal agreements adopted by both countries. Besides, on the EU framework, in order to fight this scourge, it is necessary to move forward on a coordinated cooperation in the fight against common internal threats.

It is also presented the different conflict factors and the positions that each country has in relation to its energy security, as well as the perspective of conciliation and transition towards alternative sources of energy, the increase of energy interconnections between both countries and the moving forward of the so called 'Iberian energy market'. Everything, having in mind the significant differences of population and geographical extension which impact directly on each country's needs and importance of the internal affairs and energy.

Keywords:

International Cooperation, energy, vulnerability, Spain, Portugal, Iberian summits, interconnections.

Introducción

«Dos países vecinos nunca pueden, ni deben ser enemigos», señaló el presidente francés, el general Charles De Gaulle, cuando le preguntaron por las relaciones entre países vecinos. Esta no ha sido la línea seguida por España y Portugal en varios momentos de la historia, pero actualmente la práctica internacional pone de relieve que la relación entre los dos países ibéricos no solo ha mejorado sustancialmente, sino que al mismo tiempo se ha centrado en sectores y campos prioritarios de la cooperación internacional, en particular, en aquellos que afectan a su seguridad: la lucha contra el terrorismo y la energía. En efecto, desde la llegada de la democracia, a mediados del decenio de 1970, los vínculos político-diplomáticos hispano-lusos han mejorado de forma evidente. La amistad profunda que une a los dos países descansa en una larga historia común que ha sabido superar los enfrentamientos y hostilidades del pasado y las crisis de épocas más recientes hasta lograr instaurar un marco permanente de cooperación[2] que les permite solucionar las fricciones y disputas que la realidad política, económica y social común les pueda deparar.

Ambos países comparten, además de valores e ideales comunes, visiones y objetivos similares sobre las necesidades de la sociedad internacional que favorecen la creación de un espacio favorable para la cooperación. Entre los factores que explican esta situación cabe destacar el amplio espacio regional que comparten, dotado de vida propia y con un enorme potencial en el sector económico[3], así como su centralidad en el espacio de la península ibérica. A nivel histórico no se puede obviar «el desarrollo simultáneo de procesos de transición y consolidación democrática que han convertido a ambos países en democracias estables y sólidas y, por último, el ingreso de ambos países en la Unión Europea, en 1986, que marca, sin duda, la búsqueda de objetivos en común tanto políticos como económicos»[4]. Este hecho ha sido clave en el devenir de los dos países ibéricos por varias razones pero, sobre todo, porque ha contribuido a profundizar y a aumentar la relación bilateral «abriendo, en el seno de la Unión Europea, una estrecha concertación

[2] MORÁN BLANCO, S. «Los desafíos en el ámbito energético en las relaciones hispano-portuguesas: un espacio necesario y útil para la cooperación internacional». *REEI*, Vol. 32. Diciembre 2016, p. 1.

[3] España es el principal proveedor de Portugal y también su principal cliente, ya que un 25 % de las exportaciones portuguesas se destinan a España, según datos de 2017 de la Agencia para la Inversión y el Comercio Exterior de Portugal (AICEP), recogidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores español. Disponible en https://www.lavanguardia.com/politica/20180417/442652452176/la-union-iberica-algo-mas-que-una-idea-romantica.html. Consultado el 6 de septiembre de 2018.

[4] Oficina de Información Diplomática. Ficha País. Portugal. República Portuguesa. Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf, p. 5. Consultado el 28 de agosto de 2018.

estratégica para defender objetivos compartidos como: la creación de un espacio de seguridad y justicia, la sostenibilidad del modelo económico y social; y la defensa de los valores europeos en el mundo»[5].

España y Portugal son aliados objetivos en los sectores más importantes de sus economías que les ha permitido consolidar una «relación bilateral de profundidad y calidad, propia de dos países vecinos, europeos y con muchos intereses en común»[6]. Esta realidad se ha venido plasmando en la mayoría de los encuentros entre los jefes de gobierno de ambos países, conocidos como «cumbres luso-españolas», que se celebran desde 1983, y a los que acompaña una delegación ministerial para tratar asuntos de interés mutuo. Desde 2004 también asisten los presidentes de las comunidades autónomas españolas fronterizas con Portugal: Galicia, Extremadura, Castilla y León y Andalucía. Desde el comienzo de estas cumbres, los dos países no han dejado de articular en sus encuentros mecanismos de cooperación, sobresaliendo, entre otros, los creados en materia de seguridad interior y energía.

Así, en la última cumbre, celebrada en Vila Real en mayo de 2017, los líderes de ambos países insistieron, como vienen haciendo prácticamente desde el comienzo de estas reuniones, que las relaciones bilaterales son «excelentes», y destacaron la intensa colaboración en prácticamente todos los ámbitos de interés común. En concreto, la Cumbre de Vila Real se centró en la seguridad interior, energía, medio ambiente y de cooperación transfronteriza[7]. Por lo tanto, el diálogo permanente, la intensa cooperación y el trabajo conjunto son la noticia habitual a destacar entre ambos países. Pero, también habría que añadir el acercamiento físico que continúa produciéndose mediante la construcción de nuevas obras ferroviarias y apuestas turísticas conjuntas que favorecen la conexión y acercan todavía más físicamente a la ciudadanía española y portuguesa. Se podría decir que «los corredores europeos son el verdadero eje vertebrador de las redes transeuropeas de transporte», puesto que el corredor atlántico es un corredor clave que consolida el «desarrollo del mercado ibérico de transporte»[8]. Más aún, a corto plazo se prevén incluso

[5] MORÁN BLANCO, S. *Op. cit.*
[6] Ibíd.
[7] Declaración Conjunta XXIX Cumbre Luso-Española, Vila Real, 29/30 mayo 2017. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf. Consultado el 2 de septiembre de 2018.
[8] Disponible en https://ec.europa.eu/portugal/news/violeta-bulc-portugal_pt. Consultado el 1 de septiembre de 2018.

nuevos progresos en el desarrollo de estas conexiones y de otras infraestructuras de interés para los dos países.

Los países ibéricos no han dejado de adoptar, sobre todo desde la llegada de la democracia, un conjunto de instrumentos políticos, acuerdos y tratados que promueven la cooperación bilateral y favorecen el entendimiento y la búsqueda de soluciones a los problemas y fricciones propias de la vecindad y que responden a la existencia de intereses comunes. Entre los tratados y acuerdos cabría mencionar, en particular, el Tratado de Amistad y Cooperación de 1977, que supuso un hito en la relación hispano-portuguesa en la medida en que proporcionó un conjunto de principios sobre los que se ha asentado la cooperación mutua y que representa el origen de la nueva relación entre los dos Estados. Desde entonces, se han celebrado tratados bilaterales que han servido para establecer una estructura de cooperación más estable, incluso la celebración de acuerdos entre regiones de uno y otro país[9]. Conviene destacar, no obstante, la celebración del Acuerdo de Cooperación en materia de defensa, que entró en vigor en 2017. Todos estos instrumentos se suman a un acervo histórico que existe entre los dos Estados y que conforman un entramado político-jurídico de gran relevancia. Pero, más allá, dentro de la relación que se plasma en términos jurídicos, los encuentros entre los mandatarios han crecido en número e intensidad y reflejan que los dos países se han convertido en socios fundamentales el uno para el otro, además de aliados objetivos frente a los grandes retos y desafíos de la sociedad internacional.

En esta línea, destaca el papel que tienen las cumbres bilaterales, convertidas con el tiempo en un instrumento privilegiado de consulta política al máximo nivel y, también, en el motor para acrecentar la cooperación entre los dos países. No sería posible comprender la actual relación hispano-lusa si se prescinde de lo que se acuerda y decide en estas cumbres en las que se han reflejado acuerdos bastante relevantes en el campo de la cooperación en asuntos de seguridad, en concreto, en la lucha contra el terrorismo y también en la seguridad energética aunque, en realidad, abarcan prácticamente todos los sectores que preocupan en las relaciones bilaterales[10]. En cualquier caso, la relación entre los dos países

[9] MEDINA GARCÍA, E. «La cooperación transfronteriza de segunda generación entre España y Portugal: naturaleza, problemática, estrategias y perspectivas». *Spanish Journal of Rural Development*, vol. 3, n.º Extra 2. Abril, 2012, pp. 9-18.

[10] Este artículo ha sido elaborado con información extraída del artículo publicado por la autora y titulado «Los desafíos en el ámbito energético en las Relaciones hispano-portuguesas: un espacio necesario y útil para la cooperación internacional». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 32, 48. Diciembre 2016. DOI:

continúa profundizándose en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, especialmente en lo económico[11]. Pero es probable que el ámbito de la seguridad tenga un interés especial para los dos países y, por ello, cabe recoger los avances que se han producido en esta materia y también formular propuestas para la mitad del presente siglo, destinadas a señalar los logros que realmente se pueden alcanzar en los temas de seguridad.

En resumen, se comprueba primero que la relación entre los dos países ibéricos «ha mejorado de manera significativa llegando a ser prácticamente irreconocible si la comparamos con otros momentos históricos que han vivido ambos Estados; pero todavía queda camino por recorrer en la senda de superar la desconfianza que se forjó durante siglos y que llevó incluso a hostilidades. El objetivo último es avanzar hacia una verdadera comunidad ibérica, dotada de mecanismos y herramientas que le permitan actuar conjuntamente en la escena internacional»[12] y, en concreto, en el marco de la Unión Europea dirigida a crear una Europa más segura para sus ciudadanos. En este contexto, las relaciones en el sector energético y en el ámbito de la seguridad relativo a las amenazas del terrorismo se conciben como componentes imprescindibles de la vinculación entre España y Portugal. Ambos sectores resultan prioritarios en la relación bilateral y, al mismo tiempo, proporcionan bases para el establecimiento de una vinculación más sostenida en el tiempo entre los dos países en aspectos sensibles de la soberanía. Los logros que se alcancen en estas materias reflejarán el grado de cooperación que existe verdaderamente entre los dos Estados y, sobre todo, serán un indicador de por dónde deben evolucionar las relaciones mutuas.

Cooperación en seguridad: lucha contra el terrorismo

No se puede descartar ningún campo como espacio para expresar la cooperación entre España y Portugal. Sin embargo, la seguridad interior y la defensa se presentan como un sector especialmente privilegiado de la cooperación luso-española. Más aún, la cooperación en este campo goza de buena salud en las relaciones mutuas y, en realidad,

10.17103/REEI.32.10. Disponible en http://www.reei.org/.

[11] *Portugal y España, una relación económica histórica que no deja de crecer*. Disponible en http://www.eleconomista.es/economia/noticias/8388508/05/17/Portugal-y-Espana-una-relacion-economica-historica-que-no-deja-de-crecer.html. 25 de mayo de 2017.

[12] MORÁN BLANCO, S. *Op. cit.*

se desenvuelve en un clima de cordialidad, estrecha colaboración y confianza. Todo comenzó en parte con el Tratado de 1977 que señalaba que era preciso «fortalecer los vínculos de amistad y solidaridad que existen entre ambos países, basados en sentimientos e intereses comunes y en su propia identidad europea», pero en el que los dos Estados eran «conscientes de que el refuerzo de la cooperación entre los dos países peninsulares servirá la causa de la unidad europea y contribuirá a la paz y seguridad internacionales […]». Por ello, el artículo 8 de este tratado indicó el ámbito militar como prioritario de la cooperación, previendo, incluso, «reuniones periódicas de los Estados Mayores peninsulares»[13]. Ahora bien, las disposiciones de este tratado han recibido un contenido más preciso con el discurrir de los años y, sobre todo, se ha producido una actualización de la relación mutua en el campo de la seguridad al hilo de los encuentros políticos, a través de las cumbres, que han propiciado un contexto de mayor colaboración.

Durante algún tiempo, el marco jurídico más preciso que regía las relaciones en materia de seguridad y defensa estaba determinado por el Protocolo de Cooperación entre el Ministerio de Defensa del Reino de España y el Ministerio de la Defensa Nacional de la República Portuguesa firmado en Lisboa el 26 de octubre de 1998; y por el Memorando de Entendimiento para la cooperación en el ámbito industrial de material y equipamiento de defensa, de diciembre de 1999. Ambos instrumentos, aunque resultaban útiles para ahondar en la cooperación en estas materias eran, sin embargo, insuficientes para estructurar una relación más amplia en este sector y, sobre todo, para abordar todos los retos y amenazas a la seguridad a la que se podrían enfrentar los dos Estados. Se necesitaba, por lo tanto, un nuevo marco jurídico que expresara, con claridad, los avances que se venían produciendo en la relación hispano-portuguesa y que, al mismo tiempo, diera cabida a lo que, con posterioridad se denominará como los «nuevos desafíos y perspectivas de la Política de Defensa y de la Seguridad Cooperativa»[14]. Es decir, se necesitaba un nuevo enfoque para garantizar la seguridad entre los dos países y, también, otros mecanismos idóneos para la cooperación bilateral en estas materias.

Por ello, en 2015, se adopta en la ciudad portuguesa de Bayona el Acuerdo de Cooperación en materia de Defensa con el principal objetivo de actualizar el marco político-jurídico de la

[13] *BOE*, núm. 128, de 30 de mayo de 1978, pp. 12443 a 12444.
[14] Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa de cooperación en materia de defensa, hecho en Bayona el 22 de junio de 2015 (artículo 3), *BOE*, núm. 292, de 1 de diciembre de 2017, pp. 116666 a 116672.

relación bilateral en el ámbito de la defensa y, asimismo, otorgar un nuevo impulso a las relaciones en este campo. Se especifica, en el preámbulo de este Acuerdo, cuando se dice que existe «una voluntad común, repetidamente expresada, de elevar y mejorar el nivel de la cooperación bilateral entre los respectivos Ministerios de Defensa», y se tiene en cuenta especialmente «la Declaración Conjunta de Intenciones para el Refuerzo de la Cooperación en el Ámbito de Defensa firmada en Madrid el 20 de noviembre de 2012». La elaboración de un acuerdo de este tipo era necesaria y respondía a los cambios que se habían producido en la escena internacional entre los que la lucha contra el terrorismo ha alcanzado un alto nivel de preocupación, especialmente en el caso de los Estados europeos. Portugal y España comienzan, en virtud de este acuerdo, a sentar de una forma más profunda las bases para una cooperación conjunta en esta materia. Por esto, el artículo 3 del Tratado expone las áreas de cooperación y el apartado s) destaca «la cooperación en el ámbito de la *ciberdefensa* y terrorismo global», siendo así que en el artículo 4 se exponen con detalle las formas en las que deben materializarse la cooperación entre ambos países. En esta perspectiva, el Acuerdo de 2015, que actualiza el Protocolo de 1998, presta la base suficiente para que ambos Estados puedan iniciar una cooperación profunda en la lucha contra el terrorismo pero, sin embargo, esto debe materializarse a través de resultados prácticos.

Con este fin se dispone un mecanismo institucional que debería determinar las orientaciones del comportamiento de los dos Estados en la lucha contra el terrorismo global y que viene representado, como se recuerda en el preámbulo, por la «estructura constitutiva del Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa creado en Badajoz en noviembre de 2006 y, en particular, sus grupos de trabajo a nivel de los Ministerios de Defensa». Este Consejo se reúne en el marco de las cumbres hispano-lusas[15]. Pero la labor que realiza el Consejo y, sobre todo sus grupos de trabajo, debería ir más allá. En nuestro caso, la principal función que deben cumplir sería identificar los aspectos específicos que plantea la lucha contra el terrorismo en la relación bilateral. Es decir, determinar con precisión las singularidades que en la lucha contra este fenómeno existen en la realidad hispano-

[15] En el V Consejo celebrado en 2015, los dos países coincidieron en declarar «la excelencia de las relaciones entre Portugal y España en las áreas de seguridad y defensa, destacando la participación de los dos países en el esfuerzo de la Coalición Internacional de Lucha contra el ISIS». Disponible en http://www.cencyl.eu/_FILES/XVIII_Cumbre_Declaracion_Final_ES.pdf. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

portuguesa. No obstante, cabe recordar que ambos Estados participan activamente en la lucha contra el terrorismo en el plano universal y, en particular, en el plano europeo. Por lo tanto, han expresado su compromiso con los instrumentos encargados de combatir este fenómeno. De ahí que la incorporación de la lucha contra el terrorismo global en el acuerdo bilateral no pueda convertirse en una expresión puramente retórica sino que, por el contrario, debe conducir a la adopción de medidas particulares que estén relacionadas con las singularidades que el terrorismo pueda tener en las relaciones mutuas.

En cualquier caso, como indica Federico Aznar Fernández-Montesinos, el «nuevo acuerdo plantea dos objetivos básicos. En primer lugar, establece un nuevo marco jurídico en el que se asiente la cooperación en defensa; y consolida como instrumento de implementación de la cooperación militar al Consejo Hispano-Luso de Seguridad y Defensa»[16]. Los dos países disponen de las herramientas precisas en la lucha contra el terrorismo y sería de gran interés que su empleo condujera a resultados tangibles. Por un lado, el terrorismo es un ámbito de cooperación en el que se debe expresar la relación entre España y Portugal, procediendo acoger una noción amplia de terrorismo que cubra todas las dimensiones que presenta este fenómeno. Esto implica que los dos Estados puedan asumir compromisos específicos con respecto a los instrumentos internacionales que han aceptado, en el ámbito de la *ciber-seguridad*, de la financiación del terrorismo, de la entrega de terroristas o de la protección conjunta de lugares sensibles para la seguridad, entre otros. Por otro lado, el Consejo no puede convertirse en un mecanismo de complacencia de las estrechas relaciones que existen, ni su función es hacer un mero balance de los compromisos que se van adquiriendo. Por el contrario, al Consejo le corresponde realizar propuestas de aproximación legislativa en materias vinculadas con el terrorismo y, sobre todo, proponer acciones que conduzcan a una perspectiva común de esta realidad. No se trata, por ahora, de sugerir una fuerza ibérica común, pero correspondería compartir plenamente ópticas en materia de defensa y, en particular, en la lucha contra el terrorismo.

Recordemos, en este sentido, que la cooperación militar entre ambos países ha sido prácticamente inexistente hasta el decenio de 1990 y que, durante el periodo de la Guerra Fría, Portugal se incorporó a la OTAN, siendo Estado fundador de la alianza militar, mientras que España no lo hizo hasta 1982. Por esto, se ha podido decir que, de hecho,

[16] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. «Portugal. Cooperación y seguridad». *Documento Análisis IEEE, 58/2015*. 23 de diciembre de 2015, p. 7.

«las primeras oportunidades para la cooperación militar llegaron con las operaciones militares de los Balcanes, donde tropas españolas y portuguesas compartieron escenarios de actuación»[17]. Aunque desde entonces la cooperación militar se ha incrementado entre los dos países, las amenazas actuales propician aún más el acercamiento entre los dos países. En concreto, el incremento del terrorismo yihadista en países del norte de África y la oleada migratoria y de refugiados que se desplaza por el Mediterráneo occidental plantea nuevos riesgos y amenazas para la seguridad de los países ibéricos que les obliga, sin duda, a compartir medios, estrategias y capacidades para obtener beneficios mutuos. La cooperación en la lucha contra el terrorismo llega a ser, por lo tanto, uno de los campos en los que se deben adoptar decisiones precisas que lleven, con el tiempo, a expresar una visión única de este fenómeno, tanto en el nivel político como en el plano militar y de las fuerzas de seguridad. En esencia, en el tema del terrorismo, debería suceder lo que se ha avanzado en el plano multilateral, es decir, que se han producido logros en la cooperación, aumentando su interoperabilidad y la capacidad de integrar fuerzas conjuntas, especialmente en el ámbito de la OTAN[18]. Más allá de los instrumentos con los que se cuenta, actualmente, España y Portugal deben explorar nuevos procedimientos de lucha contra el terrorismo en sus relaciones mutuas y también integrar las posiciones de quienes se encargan de conducir el combate contra el terrorismo global. En pocas palabras, deben proceder, si se pudiera decir así, a una «integración de la integración» o, si se quiere a una «integración reforzada» en materia de terrorismo.

El «terrorismo local o autóctono» ha sido una amenaza que ha sufrido fundamentalmente España durante largo tiempo. Recordemos que, en 1959, surgió en el País Vasco ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*), una organización terrorista que ocasionó en sus más de 50 años de existencia más de 800 víctimas mortales. Sin embargo, esta no fue la única organización terrorista, también en el decenio de 1970 surgieron grupos de ultraizquierda como los GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre) o los FRAP (Frente Revolucionario Antifascista y Patriótico). Cabe decir que, en 1979, la mayor parte de los líderes y miembros de estos dos últimos grupos fueron arrestados, por lo que ambas organizaciones quedaron prácticamente desmanteladas. En realidad, a diferencia del

[17] ARTEAGA, F. *España y Portugal: oportunidades para la cooperación*. ARI 91/2017.
[18] Declaración conjunta Cumbre XXIX Luso-Española. Vila Real. 29/30 de mayo de 2017. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf. Consultada el 29 de agosto de 2018.

terrorismo etarra, prácticamente los demás carecieron de bases sociales. Por su parte, Portugal, por fortuna, prácticamente permaneció al margen de la amenaza terrorista[19]. De hecho, en el listado de personas, grupos y entidades implicadas en actos de terrorismo elaborado por la UE, a raíz de los atentados del 11-S, para aplicarles medidas preventivas de embargo de fondos y de otros haberes financieros, aparecían ETA o los GRAPO, pero ninguna organización terrorista portuguesa[20].

En algunos momentos, ETA trató de convertir al vecino luso en una zona de refugio, aunque el auténtico santuario de la organización fue la parte sur del país galo fronteriza con España. Sin embargo, durante los años más sangrientos de la organización etarra, la amenaza terrorista se consideraba un asunto interno de los Estados, por lo que no se articularon prácticamente instrumentos de carácter bilateral con otros Estados, a excepción de Francia, ni tampoco a nivel europeo para combatir a organizaciones de este tipo. Dicha consideración tuvo como principal consecuencia que los esfuerzos orientados a erradicarlo fueran fundamentalmente nacionales, perjudicando el desarrollo de instrumentos internacionales. De hecho, durante el decenio de 1990 existieron algunos momentos que evidenciaron esta situación de falta de cooperación policial y judicial, que complicó la firma de acuerdos que hubieran permitido la extradición de presuntos etarras detenidos en Portugal como fue el caso de José Luis Telletxea[21]. En concreto este asunto creó un momento de tensión entre los dos países vecinos y puso en entredicho la cooperación portuguesa contra ETA. Tras los atentados del 11-S de 2001, Portugal enmendó su Constitución para poder aprobar la orden europea de busca y captura (Euro-orden), que luego introdujeron por la vía rápida, como solicitó España, con lo cual las fricciones en ese aspecto se solucionaron.

La situación ha cambiado totalmente y, a pesar de que en la actualidad no se puede constatar este fenómeno de «terrorismo autóctono» en uno y otro Estado[22], cabría

[19] En Portugal actuó el Exército de Libertacao Nacional (ELP), el Movimiento Democrático de Libertacao de Portugal (MDLP) o las Fuerzas Populares Veinticinco de Abril (FP-25), o las Brigadas Revolucionarias. AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. «Portugal. Cooperación y seguridad». *Documento Análisis IEEE, 58/2015*. 23 de diciembre de 2015, p. 5.

[20] Entonces aparecían 35 nombres de personas y 31 entidades consideradas terroristas. Disponible en http://www.elmundo.es/elmundo/2002/06/18/enespecial/1024390606.html. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

[21] España solicitó la extradición del presunto etarra tras su detención en 1996 cuando trataba de huir a Venezuela. El Tribunal Supremo portugués rechazó la solicitud de extradición. Disponible en https://elpais.com/diario/2000/08/16/espana/966376811_850215.html. Consultado el 2 de septiembre de 2018.

[22] Recordemos que ETA anunciaba el cese definitivo de su acción armada el 20 de octubre de 2011.

establecer entre ambos un clima de confianza tal que estuviera orientado no solo a impedir la comisión de actos terroristas, sino, sobre todo, a perseguir sin límites a los autores y cómplices. En otros términos, España y Portugal deben contar con los mismos criterios para resolver cualquier situación que se suscite en términos de lo que se ha denominado «terrorismo local» y no se pueda producir discrepancia alguna en esta materia. El Consejo Hispano-Luso tiene una labor que realizar en este sentido.

En la actualidad el terrorismo que más preocupa es el yihadista, un fenómeno de carácter internacional que surge de forma especialmente virulenta a principios del siglo XXI y que rápidamente va a demostrar que tiene capacidad para llevar a cabo atentados en una parte importante de los Estados del mundo, entre ellos los europeos. Recordemos que España ha sido víctima del terrorismo de Al Qaeda, primero, y del Estado Islámico (ISIS o Dáesh, acrónimo en árabe) posteriormente.

Aunque Portugal no ha sido objeto, afortunadamente, de ningún ataque terrorista[23] de estos grupos, la amenaza, sin embargo, está presente y así lo entienden los portugueses profundamente sensibilizados con los atentados yihadistas de los últimos años en diferentes ciudades europeas. Por esto, el nivel de alerta antiterrorista ha estado en muchas ocasiones en el 4, de los 5 niveles existentes, en el caso de España, y en un 3, en el caso de Portugal. Esta es una razón más que suficiente para que se proponga una profunda cooperación en la lucha contra el terrorismo entre los dos Estados y, sobre todo, para que se prevean escenarios de colaboración conjunta. En efecto, desde los atentados del 11-S pero, sobre todo, tras los atentados ocurridos en diferentes ciudades europeas, se asienta el principio entre los dos países ibéricos de que el terrorismo es una amenaza para su seguridad, para los valores de sus sociedades democráticas y para los derechos y libertades de sus ciudadanos.

En el marco de la UE, cabe destacar que los Estados miembros, y España y Portugal en lo que a nosotros concierne, se han comprometido a luchar juntos contra el terrorismo y crear una Europa más segura para su ciudadanía. El auténtico vuelco en la lucha contra el terrorismo se produce, en el ámbito de los países de la UE, a partir de los atentados terroristas ocurridos en EE. UU., el 11 de septiembre de 2001. Ese día, la organización terrorista Al Qaeda, la Base, prácticamente desconocida hasta entonces, se convierte en la

[23] No obstante, en algunos de los atentados yihadistas de los últimos años han muerto ciudadanos portugueses, en concreto en Túnez en 2015 y en París en 2016.

mayor amenaza mundial. El también conocido como «terrorismo internacional» reinauguraba una nueva era del terrorismo, un terrorismo que afecta a todos, independientemente del lugar en donde se haya perpetrado un ataque y que, por ello, su lucha tiene que adoptar un carácter global. Además, Al Qaeda va a colocar en su punto de mira a Europa y, tras una serie de atentados frustrados como el *compló* de Estrasburgo de diciembre de 2000, va a llevar a cabo atentados en Madrid y en Londres. A partir de entonces, la UE declara que el terrorismo internacional es una amenaza para la seguridad y la estabilidad de Europa y el mundo, y llama al reforzamiento de sus pilares de justicia e interior y de política exterior, de seguridad y defensa; y a acelerar la puesta en marcha de varias medidas que avanzaban lentamente en el ámbito europeo. Esto se tradujo en la puesta en marcha, por parte de los Estados miembros de la UE, de numerosas iniciativas antiterroristas en los años siguientes[24]. A nivel bilateral, los dirigentes españoles y portugueses también reconocen en la Cumbre de 2002, celebrada en Valencia, que el terrorismo es un verdadero reto para los países europeos y el mundo; y que el continente es al mismo tiempo objetivo y base del terrorismo. Se entiende además que la lucha contra el terrorismo requiere una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, etc. A partir de entonces los dos países aliados objetivos frente al terrorismo, empezaron a implementar, dentro del marco de la UE, algunas de las medidas que llevaban tiempo debatiéndose. Entre el 11-S de 2001 y el 11-M de 2004 se vivió una etapa de impulso político, de medidas judiciales y de cooperación policial a nivel bilateral y sobre todo a nivel europeo.

En efecto, en 2002 se puso en marcha *Eurojust* (Unidad de Cooperación Judicial Europea) con el objetivo de fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes en lo referente a las investigaciones y las actuaciones judiciales en los Estados miembros, facilitando la prestación de ayuda judicial mutua y la ejecución de peticiones de extradición. Tanto España como Portugal, y el resto de los Estados miembros de la UE, nombran a un representante —puede ser un fiscal, juez o funcionario de policía con competencias equivalentes— para trabajar en *Eurojust* con sede en la Haya. Otra medida fue la entrada en vigor de la *Euroorden* en 2004 con el objetivo de facilitar los procesos de extradición. También se crea la figura del coordinador europeo en la lucha contra el terrorismo y en

[24] *Fight against terrorism*. European Parliamentary Research Service 2018, 218 pp. VORONOVA, S. *Combating terrorism*. EU Legislation in Progress, EPRS. September 2017. NESSER, P. *Terrorism in Europe*. New York: Oxford University Press 2018.

2005 se adopta la Estrategia Europea en la lucha contra el terrorismo. En 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, un texto que proporciona un marco jurídico y político más adecuado que el anterior para mejorar la lucha contra el terrorismo. España y Portugal manifestaban su apoyo a la cláusula de solidaridad, incluida en el artículo 222 del Título VII del Tratado, comprometiéndose a poner a disposición del país víctima de un ataque terrorista todos los instrumentos de los que dispongan, incluidos los militares[25].

La segunda década del siglo XXI está siendo especialmente virulenta en relación al número de atentados terroristas ocasionados por el Estado Islámico. De hecho, en 2014 y 2015 se produjeron cinco veces más víctimas mortales en ataques terroristas que a principios del nuevo siglo, según el *Global Terrorism Index* de los dos años mencionados. Los atentados en París, en enero y en noviembre de 2015, entre otros más que se produjeron ese año, explican que la comunidad internacional y la Unión Europea decidieran reforzar su respuesta y acelerar la aplicación de las medidas acordadas. Así, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó, el 15 de agosto de 2014, una resolución que pretendía debilitar al Estado Islámico en Irak y Siria, junto con otras organizaciones terroristas. La Resolución 2170, adoptada por unanimidad y bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, supuso un fuerte impulso para los esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo. Como resultado, y a requerimiento del propio Irak, se formó una coalición internacional liderada por EE. UU., que aúna a países occidentales, entre ellos España y Portugal; musulmanes de la región y árabes que asisten a Irak en su lucha contra el terrorismo. Además, a nivel multilateral, ambos países ibéricos forman parte de la Iniciativa 5+5, «un foro subregional que agrupa a cinco países de la ribera norte (España, Portugal, Francia, Italia y Malta), y cinco de la ribera sur (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez), constituido con el objetivo de promover la seguridad en el Mediterráneo occidental, a través del desarrollo de actividades prácticas de interés común»[26].

Esta es, sin duda, la línea de trabajo que debe acordarse en la relación bilateral en la lucha contra el terrorismo: garantizar la seguridad compartida puesto que «el Diálogo 5+5 inició su andadura asumiendo la nueva realidad globalizadora y la interdependencia en asuntos

[25] ARGONMARIZ, J. *The EU and Counterterrorism. Politics, polity and policies after 9/11*. Contemporary Terrorism Studies. New York: Routledge 2011. SMYRL, M. «European anti-terrorism policy: a trans-atlántic perspective». *Politique Etrangere*, n.º 23. 2007.
[26] FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F AZNAR., *op. cit.*, p. 17.

políticos, económicos y estructurales entre países vecinos»[27]. La interdependencia entre España y Portugal en este campo no presenta ninguna fisura pero, sin embargo, es necesario proponer el establecimiento de «una red de acuerdos operativos» que dé sustancia a las indicaciones que sobre terrorismo quedan plasmadas en las cumbres ibéricas. No es casualidad que, con ocasión de la última cumbre en 2017, la reunión del VI Consejo Hispano-Portugués de Seguridad y Defensa (CLESD) aprobara una declaración en la que se destacó, por una parte, que los dos países participan en estrecha colaboración en el esfuerzo de la Coalición Internacional de lucha contra Dáesh, con contingentes militares codesplegados en el centro de Besmayah, con el fin de asegurar la formación y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad iraquíes. Pero, por otra parte, que esta participación muestra «la consolidación del esfuerzo común ante los apremiantes retos en sus fronteras exteriores comunes, sobre todo en la vecindad sur»[28].

La gran amenaza que supone la radicalización de europeos, muchos de los cuales viajan además al exterior para combatir, evidenciaron la importancia de contar con mecanismos efectivos de intercambio de información entre las autoridades de los Estados miembros. En 2014, el Consejo Europeo adoptó la estrategia de la UE contra el terrorismo y los combatientes extranjeros, una revisión de 2005 dedicada principalmente a Siria e Irak. Recordemos que tanto ciudadanos españoles como portugueses han ido a combatir en las filas del Estado Islámico. Entre las medidas adoptadas para dar respuesta a los combatientes extranjeros figuran la de potenciar y mejorar el intercambio de información entre los Estados; el refuerzo de las normas a fin de impedir nuevas formas de terrorismo y, por último, intensificar los controles en las fronteras exteriores. Precisamente para el logro de estos objetivos, en 2016 comienza a funcionar el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (CELT), «una plataforma en la que los Estados miembros pueden promover el intercambio de información y la cooperación operativa en relación con el seguimiento y la investigación de combatientes extranjeros, el tráfico de armas de fuego ilegales y la financiación del terrorismo»[29]. En 2017 se aprobaba la directiva relativa a la lucha contra el

[27] ROMEO NÚÑEZ, M. A. «Iniciativa 5+5. seguridad mediterránea: seguridad compartida». *Documento Marco, 07/2012*. IEEES. 6 junio de 2012, p. 5.

[28] Declaración Conjunta Cumbre XXIX Luso Española. Vila Real. 2017. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf. P. 8.

[29] Disponible en http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/. Consultado el 8 de septiembre de 2018.

terrorismo con el objetivo de reforzar el marco jurídico de la UE para prevenir atentados terroristas y hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros[30].

A pesar de este nuevo acervo de medidas que incrementan la cooperación en la lucha contra el terrorismo, tanto entre los dos países ibéricos como dentro del marco de la UE, en 2018, según informaciones de organismos policiales, España y Madrid continúan siendo el país y la capital con más víctimas del terrorismo en Europa, seguido de Reino Unido, Bélgica y Alemania. Solo el año anterior, ciudades como Londres, París, Manchester y Barcelona fueron golpeadas por el terrorismo ocasionando decenas de víctimas mortales. Y, si bien la amenaza se centra principalmente en los países mencionados junto con Alemania y Holanda, según el último informe de Europol, no por ello Portugal debe bajar la guardia. De hecho, aunque las operaciones policiales contra el terrorismo yihadista son bastante habituales en España y los países señalados, también en Portugal ha habido algunas, como la «operación Alfarroba», que culminó con la detención de varias personas vinculadas con el 11-S. En efecto, las autoridades de Lisboa siempre han estado muy atentas a las expresiones que se pudieran producir de este fenómeno.

Lo que se puede apreciar, en todo caso, es la voluntad política de ambas partes para alcanzar niveles más altos de colaboración en cuestiones de seguridad y defensa, que deberían ser especialmente intensos en los asuntos de terrorismo. La confianza mutua, tan costosa de lograr entre países vecinos y con una compleja relación histórica, es el valor más relevante de la cooperación en materia de seguridad y defensa con el que cuentan España y Portugal. De ahí que se haya podido decir, como resumen, que «la cooperación antiterrorista entre España y Portugal es descrita en los mejores términos por las autoridades a ambos lados de la frontera. Existe una clara convergencia tanto en el ámbito estratégico y político como en el operativo»[31].

Además, Portugal siente la amenaza del terrorismo yihadista como lo prueba el hecho de que, en los últimos años, se han registrado avisos o alertas de posibles ataques. Uno de los últimos ocurría en marzo de 2018. Recordemos incluso que, en abril de 2016, Portugal se vio obligado a reforzar las medidas de seguridad tras la divulgación de un mensaje de procedencia yihadista en el que se mencionaba al país luso como un objetivo potencial de

[30] Directiva UE 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017. DOUE L88/6 ES 31/3/2017.
[31] GARCÍA-CALVO, C. «Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta». *Real Instituto Elcano*, ARI 98/2017. 5/12/2017.

la acción terrorista. Más aún a finales de enero de ese mismo año se difundía un vídeo en el que un terrorista encapuchado señalaba a España y Portugal y aseguraba que el objetivo del Estado Islámico era restablecer al-Ándalus[32]. En consecuencia, el terrorismo es una preocupación común de los dos Estados a la que hay que dar una respuesta compartida. Así, se ha expresado en algunas de las cumbres entre los dos Estados. En concreto, lo acordado en la reunión de Sintra en 2001. En esta ocasión, los dos Estados «se comprometen a desarrollar los trabajos necesarios para la profundización en la cooperación en las áreas prioritarias identificadas por el Tratado de Ámsterdam: prevención de criminalidad, organizada o no, y lucha contra este fenómeno, en particular el terrorismo, el tráfico de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico de drogas, la corrupción y el fraude»[33]. La existencia de un sentimiento común debe conducir necesariamente al establecimiento de políticas comunes en el campo del terrorismo.

El hecho de que no solo en España, sino que también las autoridades y ciudadanos portugueses sientan la amenaza terrorista como propia representa un dato fundamental para asentar la cooperación en este ámbito. Prueba de que en Portugal la amenaza terrorista también constituye una prioridad en su política es que tras los ataques terroristas ocurridos en ciudades europeas en 2017; las autoridades portuguesas, siguiendo el modelo adoptado en los países atacados por Dáesh, han instalado en la capital, Lisboa, una «barrera antiterrorista» que consta de varios bloques de hormigón y bolardos conectados como medida preventiva para reducir las posibilidades de ataques en vías públicas transitadas por civiles. Estas medidas unilaterales deben sumarse e implantarse en un marco más general en el que, además de las indicaciones que proceden de la UE, se tengan en cuenta las singularidades históricas, políticas y geográficas de España y Portugal en la lucha contra el terrorismo. En esta materia se puede hacer realidad lo que se ha indicado con carácter general, es decir, que «retomada la cooperación en el plano puramente ibérico, los dos países debieran otorgarse la condición de socios estratégicos y, retomando el espíritu que les animó a reunirse para integrarse en Europa, aspirar a actuar juntos en el mundo más amplio de sus relaciones internacionales utilizando sus capacidades complementarias para alcanzar ambiciones más globales»[34]. La lucha contra el terrorismo

[32]«Al-Ándalus» es el nombre de los territorios de la península ibérica bajo dominio musulmán entre los siglos VIII y XV.
[33] Disponible en http://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/30/espana/980863052.html.
[34] RIVERO, A. «Portugal, socio estratégico de España». *Real Instituto Elcano*. Estrategia Exterior Española 6/2014. 20 de febrero de 2014, p. 6.

en el espacio ibérico precisa, por tanto, de medidas complementarias que vayan más allá de las adoptadas, sobre todo, en el plano europeo.

Es probable que en los próximos años se mantenga la amenaza que supone la radicalización de europeos, muchos de los cuales viajan además al exterior para combatir. Para dar una respuesta eficaz a estos problemas es preciso contar con un enfoque global y un compromiso a largo plazo, tanto a nivel europeo como a nivel bilateral entre España y Portugal. La responsabilidad primordial en la lucha contra el terrorismo recae en los Estados miembros. Sin embargo, la UE puede y debe desempeñar una función de apoyo que ayude a hacer frente a los problemas que plantea la naturaleza transfronteriza de la amenaza. Por ello, es fundamental que el intercambio de información y la cooperación operativa entre España y Portugal, y a través de *Europol* y *Eurojust,* sigan mejorando independientemente de que se produzcan atentados. Como sabemos, el reforzamiento de medidas en la lucha contra el terrorismo y la aplicación de los instrumentos de los que disponemos se producen, normalmente, como respuesta a ataques terroristas. Sería conveniente que los avances en cooperación policial y en la lucha contra la radicalización continúen. En este sentido, los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) hispano-portugueses se han convertido en instrumentos clave para incrementar el intercambio de información y apoyar el trabajo de investigación y de control fronterizo de las fuerzas y cuerpos de seguridad de ambos países. Actualmente existen cinco CPPA, dos en territorio español en Tuy-Valença do Minho (Pontevedra) y Cayas-Elvas (Badajoz), y tres en Portugal, en Vilar Formoso-Fuentes de Oroño (Salamanca), Castro Marim-Ayamonte (Huelva) y Quintanilha-Alcañices. Todos estos instrumentos permiten afirmar que la cooperación policial hispano-portuguesa ha logrado en los últimos años grandes avances en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y en la formación policial.

Por lo tanto, la amenaza de este terrorismo yihadista que viven los dos Estados, contiguos geográficamente, debe conducir a continuar instaurando mecanismos de prevención y reacción por los dos Estados, con un enfoque común, teniendo en cuenta la especificidad del área geográfica y las relaciones políticas que mantienen. Es fundamental que los dos Estados cooperen para proporcionar respuestas conjuntas a un fenómeno de este tipo. Como se indica, en la declaración final de la Cumbre hispano-portuguesa que tuvo lugar en Vila Real en 2017 en la que ambos Estados «determinan, de forma espacial, proseguir y fortalecer la estrecha cooperación entre las fuerzas y cuerpos responsables de la

prevención y lucha contra el terrorismo y el crimen organizado»[35]. Con ello, se iría haciendo realidad lo que se indicó en la declaración conjunta de la XXV Cumbre hispano-portuguesa que tuvo lugar en Oporto en 2012, en la que se destacó «la importancia de la seguridad de los ciudadanos y de la prevención y lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, así como la lucha contra las redes de inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos» y se acordó «trabajar para garantizar, en breve plazo, la interoperabilidad de los sistemas de vigilancia costera y su posible sujeción a financiación comunitaria, y promover la realización de controles móviles estacionales […]»[36]. La determinación común de escenarios posibles en la lucha contra el terrorismo se antoja, por lo tanto, como una de las primeras medidas que deben abordar ambos Estados.

El camino está trazado y tan solo faltaría dotar de pleno contenido a los compromisos que han asumido los dos Estados. Para ello, se cuenta con instancias y organismos internos que pueden dar cabida a acciones compartidas en la lucha contra el terrorismo. En particular, Portugal dispone de organismos especializados centrados en asuntos relacionados con la seguridad nacional como, por ejemplo, el Observatorio de Seguridad, Crimen Organizado y Terrorismo. En este sentido, cabe destacar que en las reuniones mantenidas por los ministros de Interior de los dos países en los últimos años, como la que tuvo lugar el 13 de febrero de 2017 en Sevilla, los responsables de Interior acordaban reforzar su cooperación contra el terrorismo y manifestaron que la cooperación policial es «diaria y excelente», además de estar «basada en la confianza mutua»[37]. El diálogo y la comunicación permanentes suponen herramientas propicias en el combate contra el terrorismo, aunque se precisen más líneas conjuntas de actuación. Los dos países deben, por tanto, servirse de los mecanismos que proceden de la UE para otorgar a la cooperación bilateral un sesgo de mayor intensidad, que implicaría un intercambio de información más fluido. La idea de una «seguridad compartida» en materia de terrorismo está avalada por los compromisos que han expresado los Estados y nada impide jurídicamente que vaya

[35] Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf. Consultado el 4 de septiembre de 2018.

[36] Disponible en https://www.madrid.embaixadaportugal.mne.pt/images/Declaraci%C3%B3n_XXV_Cumbre_Hispano-Lusa.pdf. Consultado el 4 de septiembre de 2018.

[37] Declaraciones de la ministra de Defensa portuguesa, Constanca Urbano de Sousa, recogidas por la Agencia EFE. Disponible en https://www.efe.com/efe/espana/politica/portugal-y-espana-acuerdan-reforzar-la-lucha-contra-el-yihadismo/10002-3177853. Consultado el 29 de agosto de 2018.

más allá de los cauces que existen, en la actualidad, en esta materia.

La cuestión a dilucidar es, sin embargo, si «la relación hispano-portuguesa está marcada por una clara coincidencia estratégica y funciona al máximo nivel tanto en lo político como en lo operativo»[38]. La última Cumbre Ibérica en 2017 finalizó con ocho acuerdos, memorandos o declaraciones conjuntas para impulsar la cooperación en determinados ámbitos, incluido el policial. De hecho, los ministros de Interior de ambos países suscribieron un acuerdo para impulsar los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) hispano-portugueses para mejorar el intercambio de información y apoyar a las fuerzas de seguridad de uno y otro. Ahora bien, los planos en los que se lleva a cabo esencialmente la cooperación en la lucha contra el terrorismo entre España y Portugal —en el ámbito comunitario y la Iniciativa 5+5— no serían por sí solos suficientes, sino vienen acompañados de una política bilateral en esta materia. Se ha apuntado, por ejemplo, sin dejar de reconocer que «la cooperación entre ambos países se define en los mejores términos a todos los niveles y en todas las direcciones» que «especialmente aquellos dedicados a la prevención de la radicalización violenta […] la relación bilateral podría estrecharse y encontrar marcos comunes de acción […]»[39]. La elaboración de escenarios comunes supondría un avance en este campo y sería una expresión sólida de la seguridad compartida en el combate contra el terrorismo. A ello habría que añadir la necesidad de concertar políticamente, pero también a nivel operativo posiciones comunes en todos las dimensiones en las que se expresa el terrorismo global. Puesto que el fin no es, de aquí hasta la mitad del presente siglo, la mera coincidencia de puntos de vista en los foros internacionales y europeos y el intercambio habitual y fluido de información, sino que es necesario un paso más, en la línea de lo que representan los vínculos entre España y Portugal, que lleve a perfilar las singularidades de la relación bilateral en la lucha contra el terrorismo.

Se ha pasado el tiempo, como se hizo en la declaración conjunta de 2017, en que Portugal y España se congratulan por la creciente y provechosa colaboración en los campos de la seguridad interna y la protección civil y en la que se enfatiza la importancia que tiene en estas materias la cooperación transfronteriza. Lo importante ahora es, como se indica en esta declaración aunque en el contexto de las migraciones, acoger iniciativas bilaterales

[38] GARCÍA-CALVO, C. «Las relaciones bilaterales España-Portugal en la lucha contra el terrorismo global y la prevención de la radicalización violenta». *Real Instituto Elcano*. ARI 98/2017. 5/12/2017.
[39] Ibíd.

que lleven a un espacio común en materia de terrorismo y, sobre todo, que se proceda a la creación de fuerzas y agentes conjuntos en la lucha contra el terrorismo. En esta dirección, debería prestarse una especial atención a las nuevas formas que emplea el terrorismo global y establecer, en consecuencia, un sistema común entre los dos Estados que tienen las mismas preocupaciones en relación con el terrorismo. En pocas palabras, la decisión de España y Portugal de estrechar su cooperación en la lucha contra el terrorismo global debe conducir, de manera paulatina, a un escenario en el que no se aprecien componentes de soberanía nacional, sino que por el contrario dispongan de un enfoque común y de herramientas también comunes. Por lo que habría que aprovechar esta oportunidad histórica para hacer real la vinculación que se pretende entre España y Portugal, como realidad ibérica, que en estos momentos es posible precisamente en campos como la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Aunque está bien, habría que ir más allá de las expresiones empleadas en el Foro Parlamentario hispano-portugués en 2017 en el que tan solo se felicitó por «la calidad de la cooperación en los ámbitos de la seguridad interna y la protección civil, incluida la lucha contra el terrorismo [...]»[40]. Cada reunión hispano-portuguesa debe significar un paso adelante que exprese una integración reforzada. En esta línea, lo que se acordó en la Cumbre de Santiago de Compostela en 2015 sigue siendo unos de los aspectos fundamentales, es decir, estrechar la colaboración «con especial énfasis en el intercambio de información y el análisis y la cooperación operativa»[41].

Cooperación en seguridad: la aproximación energética

La seguridad energética es también un ámbito privilegiado de la cooperación entre España y Portugal y todavía más es un componente crucial para el futuro de los vínculos entre los dos países. No en vano es uno de los campos que «mejor expresan el estado actual de la cooperación entre los dos Estados»[42]. De hecho, al igual que en el resto del mundo, la energía y la seguridad van a condicionar el panorama geoestratégico ibérico de los próximos años. En esta línea, los objetivos específicos de este análisis resultan claros:

[40] Disponible en www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/52025_1495470872083.pdf.
[41] XXVIII Cumbre Hispano-Portuguesa 22 de Junio de 2015. Disponible en https://www.madrid.embaixadaportugal.mne.pt/images/Declaraci%C3%B3n_XXVIII_Cumbre_Luso_Espa%C3%B1ola.pdf. P. 3. Consultado el 5 de septiembre de 2018.
[42] MORÁN BLANCO, S., *op. cit.*

determinar el marco de las relaciones hispano-lusas en el campo de la energía; explicar los componentes de las políticas nacionales de energía de los dos Estados y sus eventuales conexiones; y, por último, la necesidad de los avances y la colaboración que se puede establecer en el futuro entre España y Portugal en el sector energético. La propuesta última no puede ser otra que intensificar las relaciones en el ámbito energético, también en perspectiva de seguridad y dentro de una creciente unidad de acción en la UE. El silencio sobre esta cuestión que mantuvo el Tratado de 1977 ha sido, sin embargo, cubierto por lo que se dispone en el artículo 3, párrafo 1 del Acuerdo de Cooperación en materia de defensa de 2015, en cuyo apartado t) respecto a las áreas de cooperación, se menciona explícitamente «el estudio sobre acciones de colaboración frente a los desafíos energéticos y el cambio climático». Realmente esta es la base para una profunda cooperación en esta materia que debe ir más allá de las expresiones que se contienen en este acuerdo. En todo caso, los dos Estados disponen de una base jurídica para profundizar su cooperación en materia energética y, en particular, en perspectiva de seguridad.

Ahora bien, como en el caso del terrorismo, las relaciones en materia de seguridad energética entre España y Portugal tienen lugar en el marco de la UE. De hecho, la relación bilateral hispano-lusa en el ámbito energético solamente se puede entender dentro del proceso de integración europea. Esta apreciación no implica, sin embargo, que no quepa dar contenidos particulares a estas relaciones en función del contexto político y geográfico en el que operan los dos Estados. La búsqueda de una relación bilateral reforzada en el campo de la energía no va en contra de los presupuestos y criterios que delimita la UE, siempre y cuando las decisiones que se adopten guarden coherencia y complementariedad con las decisiones comunitarias. La instauración de un espacio energético entre España y Portugal, en razón de las peculiaridades de estos dos Estados, sería plenamente conforme con los compromisos que han asumido en el orden internacional y en el contexto europeo. De ahí que la clave esté en encontrar el modo de revitalizar la cooperación energética bilateral mediante acciones que tienen su origen en decisiones de la UE y mediante compromisos específicos entre los dos Estados en su relación mutua. La seguridad energética hispano-portuguesa no es solo una cuestión comunitaria, sino también un asunto de vital importancia en la relación bilateral.

En el ámbito de la energía se aprecia que los dos países se enfrentan a problemas bastantes similares a los que sufren el resto de los Estados miembros de la UE, si bien

cada uno de ellos tiene sus propias singularidades y características. Los rasgos que definen la posición de los dos países en el ámbito energético son vulnerabilidad, dependencia y diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento. Estos aspectos son comunes a los dos Estados y, por lo tanto, exigen una respuesta también común. Se dan las condiciones, en consecuencia, para que se vigorice la relación bilateral en este campo y para que los dos Estados proporcionen un enfoque común e incluso compartido en materia de seguridad energética. Así pues, «dependencia» y «vulnerabilidad» son, en consecuencia, realidades compartidas por España y Portugal en el ámbito energético lo que necesariamente conlleva un importante riesgo para su seguridad. Esto explica que en la Declaración de Madrid, con ocasión de la Cumbre para las interconexiones energéticas, en la que participaron España, Francia, Portugal, la Comisión Europea y el BEI en 2015 se subrayará que lograr un mercado interior energético resultaba «aún más imprescindible en el caso de los Estados miembros que todavía no han alcanzado un nivel mínimo de integración en el mercado interior de la energía, como España y Portugal»[43].

Lo que queda claro es que disminuir el grado de dependencia a niveles aceptables es difícil de conseguir únicamente mediante la puesta en marcha de políticas nacionales y que las relaciones multilaterales en esta materia y también los vínculos de carácter bilateral podrían contribuir a mejorar la situación. Queda determinado con bastante claridad que el eventual marco de cooperación entre España y Portugal en el campo de la energía solo podrá llevarse a cabo siendo conscientes del cúmulo de factores que condicionan la situación de cada uno de estos países, y su colaboración mutua, en un ámbito que tiene unas características muy singulares aunque en el fondo se sitúan en el panorama que define a la mayor parte de los Estados miembros de la UE. Pero desde ahí conviene insistir en que la relación hispano-lusa en materia de seguridad energética, no solo será necesaria, sino que al mismo tiempo es imprescindible para superar muchas de las deficiencias que, en este campo, aquejan a los dos Estados. La situación que viven ambos países en materia energética también condiciona las propuestas de colaboración que deben realizarse en la península ibérica y, por lo tanto, proporciona incentivos y anima para la ejecución de políticas y estrategias que conduzcan a una posición energética más acorde con las necesidades de los dos países ibéricos que tienen grandes similitudes, con sus especificidades, en el campo energético. La respuesta común que los dos países pudieran

[43] Disponible en www.lamoncloa.gob.es/.../DECLARACIÓN%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL. P. 1.

dar al reto energético se complica, sin embargo, por la existencia de una característica relevante que define los sistemas energéticos en España y Portugal: la heterogeneidad o diferencias existentes entre un país y otro. Por todo, la cooperación entre España y Portugal podría centrarse en tres sectores importantes.

Primero: debe realizarse una apuesta estratégica hispano-lusa por las energías renovables y por avanzar en la eficiencia energética

El ámbito energético es un componente fundamental para la seguridad de España y Portugal por la elevada dependencia de combustibles fósiles —petróleo y gas— y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial. Así lo reconoce nuestro país en el documento «Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido» de 2013 cuando afirma que «la seguridad energética depende de distintos factores: una oferta adecuada a precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte, y la sostenibilidad medioambiental»[44]. Las energías renovables o limpias se han convertido desde principios del nuevo siglo en una de las principales opciones en un futuro a corto-medio plazo e imprescindibles para combatir el cambio climático y reducir sus efectos devastadores. El crecimiento de las energías renovables es imparable. De hecho, según la Agencia Internacional de la Energía (AEI), es la segunda fuente global de electricidad, sólo por delante del carbón. En todo caso, la necesidad es la que ha impulsado nuevas iniciativas energéticas en España y Portugal desde principios del siglo XXI y la que ha acrecentado la cooperación entre los dos Estados. En este sentido, España y Portugal tienen claro que es preciso fomentar la cultura del ahorro y la eficiencia energética como elementos necesarios para no perder competitividad y para que el desarrollo energético resulte sostenible. Impulsar el ahorro energético es invertir en dos objetivos: por una parte, reducir la dependencia exterior y, por otra, mejorar nuestra intensidad energética, y, por tanto, nuestra competitividad. En esta línea, «los dos países ibéricos están comprometidos con el medioambiente y apuestan por el desarrollo de soluciones energéticas respetuosas con él»[45].

[44] Documento *Estrategia de Seguridad Nacional*. 2013, p. 29. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf. Consultado el 24 de mayo de 2016.
[45] MORÁN BLANCO, S., *op. cit.*

La lucha contra la pobreza energética se ha convertido en una de las causas de las políticas internas que cada Estado lleva a cabo en materia energética. Así sucede también en la cooperación entre España y Portugal. Entre las medidas aplicadas por ambos países para combatir su pobreza energética y garantizar su seguridad en el plano energético destacan aquellas que tienen que ver con la diversificación de las fuentes. Corresponde, por ello, diversificar tanto las fuentes energéticas como el origen de estas, como medida efectivamente implantada. La diversificación significa utilizar diferentes fuentes energéticas, proveedores, es decir, origen y rutas de transporte de la energía para reducir la dependencia de un único recurso o proveedor. Un país que diversifica su energía incrementa su seguridad energética. En este sentido, los dos países ibéricos podrían valorar el uso de la energía nuclear. España incrementando la producción de energía procedente de las centrales nucleares y Portugal optando por este recurso. No obstante, en el caso portugués es una opción que no se contempla porque cuenta con una opinión pública muy crítica con la existencia de centrales nucleares. Cabe recordar en este sentido una disputa reciente entre los dos países por la construcción de un almacén de residuos en la central nuclear de Almaraz (Cáceres) situada a unos 100 km de la frontera con Portugal. El incidente ocurrido en 2017 terminó con la firma de un acuerdo amistoso por el cual Lisboa retiraba la denuncia que interpuso ante Bruselas —la primera en 30 años—, mientras Madrid se comprometía a actuar con transparencia y trasladar toda la información solicitada por Portugal sobre el tema[46].

A diferencia de otros países europeos, también dependientes, España ha apostado por la variedad de fuentes de energía y rutas de suministro energético que le garantice la seguridad de tal forma que, en caso de fallar una fuente, el impacto sea asumible y minimizado. Otra opción importante en esta apuesta por la diversificación de fuentes es el gas natural licuado (GNL), procesado para ser transportado en forma líquida y que ofrece varias ventajas. Entre ellas destacan que el GNL tiene el menor impacto ambiental de todos los combustibles fósiles y proporciona una flexibilidad mayor que el transporte por gasoductos fijos. Por ello, España es líder en infraestructuras de GNL en Europa al ocupar el primer puesto en capacidad e instalaciones con seis plantas de regasificación en activo en todo su litoral, con el propósito de aminorar su dependencia del suministro por gasoducto

[46] Disponible en https://www.abc.es/sociedad/abci-espana-y-portugal-anuncian-acuerdo-amistoso-sobre-disputa-almacen-residuos-nucleares-almaraz-201702211445_noticia.html. Consultado el 7 de septiembre de 2018.

desde Argelia[47]. Pero también con la finalidad de diversificar los puntos de entrada y la procedencia del gas natural, lo que incrementa la seguridad de suministro de esta fuente energética y le permite ser abastecedor de GNL a la UE. No olvidemos que el GNL representa para la UE un 25 % de sus importaciones.

Por su parte, Portugal dispone de una planta de regasificación en Sines, al sur del país, lo que contrasta con países como Alemania que no tiene ninguna. Parece evidente, por lo tanto, que los dos países ibéricos se han convertido en exportadores de refinería. El reto en los próximos años sería la construcción de gasoductos entre los dos países ibéricos que permitan abastecerse mutuamente en caso de necesidad y extenderlos a Francia para su conexión con el resto de países europeos. En este sentido, cabe recordar que la península ibérica tiene una posición geográfica excelente para las exportaciones a América, Europa, Oriente Medio o África. Para los dos países ibéricos disponer de una industria del refino competitiva y eficiente dentro de sus fronteras es esencial para asegurar el suministro dentro del mercado ibérico y ganar influencia política en el ámbito internacional. La propuesta viene de suyo: los dos Estados deben poner en común las experiencias en materia de refino e instaurar un sistema de cooperación en este campo.

Ahora bien, cabría destacar también el papel que deben jugar las energías renovables. En la declaración conjunta tras la Cumbre en Vila Real en 2017, se destacó la importancia de «defender y promover un modelo energético sostenible mediante la utilización de recursos endógenos renovables. El aumento de la energía renovable garantizará en la península ibérica un *mix* energético más equilibrado y contribuirá al proceso de descarbonización de las economías de ambos países»[48]. Además se comprometían a crear un grupo de trabajo técnico para estudiar, de forma conjunta, las posibilidades de cooperación en el ámbito de las renovables y formular propuestas[49]. Sobre esta idea se volvería a insistir durante la celebración de la II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España, Comisión Europea-BEI, el 27 de junio de 2018, cuando los líderes políticos, que reafirmaron su compromiso en la lucha contra el cambio climático, insistieron en el objetivo de activar

[47] España cuenta con siete plantas de regasificación —seis en funcionamiento y una pendiente de entrada en operación—, según el *Informe Anual 2017, El Gas en España*. Sedigas. Disponible en http://www.sedigas.es/informeanual/2017/wp-content/uploads/2018/05/Informe-anual-2017-EL-GAS-EN-ESPAN%CC%83A_ok.pdf. P. 16. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

[48] Declaración Conjunta Cumbre Ibérica 2017. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf. Consultado el 7 de septiembre de 2018.

[49] Declaración Conjunta, XXIX Cumbre luso-española. Vila Real. 2017, *op. cit.*, p. 3.

la transición energética y la descarbonización de la economía[50]. Una de las medidas que aproximarían a España y Portugal en el sector energético sería ampliar sus fuentes de energía más allá de los combustibles fósiles o la energía nuclear. En efecto, debido al bajo nivel de autoabastecimiento energético de los dos países ibéricos, consecuencia de la pobreza de los recursos energéticos que utilizamos y también por las consecuencias negativas al medio ambiente, el objetivo principal sería incrementar el uso de energías renovables y limpias en los próximos años y acercarnos de esta forma a los objetivos que en el ámbito del medio ambiente persigue la Agenda 2030. Precisamente con el fin de desarrollar la producción propia, España y Portugal han realizado desde principios del nuevo siglo una apuesta estratégica por las energías renovables, si bien un rasgo común a los dos países es la fuerte dependencia de la tecnología de terceros (Alemania, Italia…) y las relevantes inversiones que han realizado en los últimos años, sobre todo en la energía eólica, así como en la red de transporte y distribución.

Los avances son importantes y en marzo de 2018 Portugal conseguía producir más del 100 % de la energía eléctrica consumida mediante energías renovables —hidroeléctrica y eólica, fundamentalmente—, según REN, el operador de la Red Eléctrica en Portugal. No era la primera vez que ocurría, puesto que también en 2016 el país luso produjo durante varios días seguidos energía a partir de las renovables para abastecer a todo el país. Con lo cual, el objetivo parece claro: garantizar la producción total durante todo el año de electricidad a partir de energías renovables en un futuro a medio plazo. No obstante, no se puede obviar que todavía quedan muchas barreras por superar antes de lograr este objetivo, no solo porque las fuentes de energía renovables son muy variables, sino sobre todo porque aún no se dispone, según señalan algunos expertos, «de capacidad de almacenamiento a gran escala que nos permita asegurar su gestionabilidad»[51]. Por ello, hoy no es factible, ni tampoco parece que en un futuro a corto plazo, contar con un país que base su economía energética 100 % en renovables. No lo es para Portugal, con poco más de 10 millones de habitantes y menos para España con 47. Por ello, los dos países ibéricos deben mantener una combinación posible entre energías renovables y limpias y otros tipos de producción. No cabe duda que la cooperación entre ambos países en materia

[50] Declaración de Lisboa, II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España-Comisión Europea-BEI. Lisboa: 27 de julio de 2018.
[51] Declaraciones recogidas disponible en https://www.xataka.com/energia/no-se-pueden-cerrar-nucleares-10-nos-luchar-cambio-climatico-vez-gobiernos-tienen-que-elegir. Consultado el 9 de septiembre de 2018.

de renovables facilitará el camino para la consecución de este objetivo. Precisamente con ese fin en la Cumbre hispano-portuguesa de 2009 celebrada en Zamora se comprometieron a crear el Centro Ibérico de Energías Renovables en Badajoz. Sin embargo, la iniciativa conjunta de los dos gobiernos nunca llegó a materializarse. La crisis económica que sufrieron los dos países en los años siguientes y que causó estragos en el sector de las renovables por las restricciones presupuestarias, frustró la creación del centro. Sería el momento de retomar esta iniciativa e incluso ampliarla desarrollando una red transfronteriza de centros con el objetivo de estrechar la relación bilateral en materia de renovables. No olvidemos que los dos países consideran a las energías renovables un sector esencial para reducir la dependencia de los combustibles fósiles y precisamente por ello están en la vanguardia en este ámbito.

Segundo: incrementar las interconexiones entre España y Portugal

Los dos países ibéricos han reconocido, a través de numerosos encuentros y en las últimas cumbres, que conviene actuar de manera coordinada en este sector estratégico y ser eficaces, solidarios y ambiciosos para poder diversificar sus fuentes de energía y sus rutas de suministro. Por ello, ambos países tienen que aunar voces para que la UE agilice las conexiones energéticas. Es clave para España y Portugal reforzar la conectividad con Francia con el fin de incrementar la capacidad de transporte en ambos sentidos, lo que uniría el sistema hispano-luso al francés y, a través del país galo, con las redes del norte de Europa, lo que incrementaría la seguridad en el suministro. La conectividad es clave para los dos países porque reduce la vulnerabilidad energética, Sin embargo, España y Portugal se enfrentan a su limitada interconexión energética. «La baja interconexión de gas y electricidad de España con el resto de Europa aumenta la vulnerabilidad a interrupciones en el suministro», señala la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017[52]. En este sentido, J. M. Navarro Ruiz y J. A. Pavón Losada señalan que «otro síntoma de la inadecuación del modelo energético europeo actual es la existencia de las llamadas «islas energéticas» y no cabe duda de que la península ibérica lo es por la falta de conexiones con el centro y norte de Europa, así como con el norte de África»[53].

[52] *Documento Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Disponible en http://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf. p. 72. Consultado el 8 de septiembre de 2018.

[53] NAVARRO RUIZ, J. M. y PAVÓN LOSADA, J. A. «Desafíos en la Unión Europea en materia energética y

Se debe reconocer, por tanto, que uno de los principales obstáculos a los que se enfrenta la península ibérica es la falta de infraestructuras que comuniquen a esta con el resto de los países de la UE. A esto se une que la configuración geográfica de España y también de Portugal presenta un desafío en materia de conectividad en los territorios extra-peninsulares de ambos Estados. El interés por la interconexión se ha expresado tanto por parte de la UE como en las relaciones bilaterales entre España y Portugal. Así, en la Cumbre de Vila Real de 2017, los dos países reiteran «su posición conjunta en lo que se refiere a la necesidad de aumentar las interconexiones, tanto de electricidad como de gas natural entre ambos y, en especial, de los dos países con el resto de Europa, a fin de que la península ibérica sirva de garante en la seguridad de abastecimiento en el sector de gas natural y en el sector eléctrico al espacio europeo y que pueda exportar energía renovable a dicho espacio». Parece evidente que España y Portugal son conscientes de la necesidad de aumentar con carácter de urgencia las interconexiones con el resto de Europa «hasta que sea alcanzado el objetivo de, al menos, un 10 % de interconexión»[54].

La UE se ha marcado como meta reducir el gasto en importaciones de energía y para ello considera fundamental reforzar la consideración de las interconexiones energéticas en la normativa energética comunitaria[55]. Así ha quedado constatado en las últimas reuniones de ministros de Energía de la UE. También las instituciones de la UE han hecho varias propuestas en este sentido, porque son conscientes de que sin interconexiones no es posible avanzar en el proyecto de integración. En el verano de 2014 la Comisión Europea elaboró una propuesta de interconexiones en el horizonte 2030 que incluía «el objetivo de que, al menos, un 10 % de la capacidad de generación eléctrica de cada Estado miembro esté interconectada con sus países vecinos»[56]. Actualmente se admite que el logro de un nivel de interconexión del 15 % es clave para incrementar la penetración de renovables de forma técnica y viable para la economía. En efecto, a través del incremento de las interconexiones es posible aumentar la seguridad del suministro en Europa, reducir la dependencia de proveedores únicos y facilitar a los consumidores más opciones de

del clima para 2015». *Nota prospectiva* n.º 34/2015, p. 6.
[54] Declaración Cumbre Hispano-Portuguesa en Vila Real. 2017, p. 3.
[55] La interconexión de las redes eléctricas entre los diferentes países comenzó en Europa en la década de 1950.
[56] HIDALGO GARCÍA, Mª del M. «Marco 2030 de la UE: Cambio Climático y Política Energética». *Documento Análisis IEEE*, 22/2014. 2 de abril de 2014. DO SACRAMENTO MENDES, C. V. *A política energética da uniao europeia*. Lisboa: Frade 2013.

elección, es decir, acabar con los sobrecostes de producción generados por la inexistencia de interconexiones. No cabe duda que la falta de interconectividad repercute de forma negativa en la economía de los países al incrementar el precio de la energía por la falta de competitividad.

Los países ibéricos, en la declaración adoptada con ocasión de la XXVIII Cumbre Hispano-Lusa en 2015 también ratificaron «su compromiso de continuar trabajando para aumentar el nivel de interconexiones energéticas de los dos países con el resto de la UE en el marco de la Declaración de Madrid de 4 de marzo de 2015». Compromiso que volverían a reiterar en la Cumbre Ibérica de 2017[57]. Resulta fundamental por ello todo lo relativo a las interconexiones entre los dos países para poner fin al aislamiento de la península ibérica respecto del mercado europeo de la energía —debido a la falta de conexiones adecuadas entre África, la península ibérica y Europa— e interconectar dos mercados, el ibérico y el centroeuropeo. Lo decía con rotundidad el comisario europeo de Acción por el Clima y Energía en 2015 al señalar en su discurso que «España, Francia y Portugal están comprometidos con el fortalecimiento de un eje oriental del gas que asegure el suministro en toda Europa. Y esto es algo muy importante para reducir la factura energética de los consumidores en la península ibérica, que es un 40 % más alta que en Francia»[58]. El interés por aumentar las interconexiones quedó también expresamente reflejado con la constitución en 2015 de un Grupo de Alto Nivel entre España-Portugal y Francia, sobre interconexiones en el suroeste de Europa. La cooperación entre España y Portugal se debe centrar por lo tanto en este ámbito en los próximos años. Este es el camino que deben recorrer ambos Estados si quieren alcanzar un mercado único integrado en materia energética que garantice su seguridad.

En Lisboa, en el marco de la II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España, Comisión Europea-BEI, el 27 de junio de 2018, los presidentes de los tres países europeos y el comisario europeo de Acción por el Clima y Energía, Miguel Arias Cañete, se reunieron para impulsar el desarrollo de las interconexiones energéticas entre los tres países y expresaron su compromiso con la creación de la «Unión Europea de la Energía» y con la transición energética europea. Estos países parecen ser conscientes del

[57] Declaración conjunta, XXIX Cumbre Luso-Española. Vila Real. 29/30 de mayo de 2017. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/Declaracio%CC%81n%20Conjunta%20XXIX%20Cumbre%20PT-ES%20(26-05-2017)_ES.pdf. Consultado el 1 de septiembre de 2018.
[58] Disponible en europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-4606_es.pdf. 16 de marzo de 2015.

objetivo estratégico de las interconexiones para construir un mercado interior de la energía y de la necesidad de incrementar la sostenibilidad, en consonancia con los objetivos europeos en materia de energía y clima. En este sentido hay varios proyectos de interconexión eléctrica España y Portugal, entre Vila Fría-Vila do Conde Recarei (Portugal) y Beariz-Fontefría (España), que, una vez concluidos, permitirán un nivel de interconexión superior al 10 % entre los dos países[59]. España y Portugal insisten en la potencialidad y los beneficios que entraña incrementar las interconexiones, tanto de electricidad como de gas natural, entre ellos con el objetivo de que la «península ibérica sirva de garante en la seguridad del abastecimiento en el sector del gas natural y en el sector eléctrico al espacio europeo y que pueda exportar energía renovable a dicho espacio»[60].

En definitiva, un objetivo esencial consiste en mejorar la capacidad hispano-portuguesa de intercambio con la UE, con el fin de convertirse en países de tránsito y en una puerta de entrada de energías al sur de Europa, especialmente gas natural, dada la buena conexión mediante gasoducto que España posee con respecto al continente africano, uno de los grandes centros suministradores. Además, la creación de unas interconexiones energéticas con el resto del continente supondría también una importante alternativa frente al suministro ruso para buena parte de Europa. La interconexión es uno de los principales componentes de la cooperación entre España y Portugal en materia energética y, desde diversas perspectivas, está claro que cuantas acciones se lleven a cabo para asegurar un marco estable y perdurable de interconexiones contribuirán a hacer efectiva esa cooperación entre los dos países ibéricos y generar, en consecuencia, un eventual «mercado ibérico de la energía» que generará ventajas entre ambos. La principal es la contribución a la seguridad y a la continuidad del suministro en los sistemas interconectados, gracias a los intercambios de energía en caso de problemas. La segunda ventaja es el aumento de la eficiencia de los sistemas interconectados y promover los intercambios comerciales. Pero, aún más, las interconexiones entre Estados miembros de la UE tienen un papel fundamental en la integración de los mercados de energía, es decir, no es posible la creación del «mercado europeo de energía» sin una red extensa y completa de interconexiones entre todos los países miembros.

[59] Declaración de Lisboa. II Cumbre para las Interconexiones Energéticas Portugal-Francia-España-Comisión Europea-BEI. Lisboa: 27 de julio de 2018.
[60] Declaración Conjunta Cumbre Ibérica. 2017, p. 3.

Por último: la creación de un «mercado ibérico de la energía»

Estrechamente relacionado con las interconexiones está el objetivo de avanzar hacia el «mercado ibérico de la energía». Resulta imprescindible la constitución de un mercado ibérico integrado en materia de energía. En la relación bilateral entre España y Portugal, las cumbres ibéricas han logrado acordar la creación de instrumentos de cooperación en el ámbito de la energía y medio ambiente, sobre todo a partir de los primeros años del siglo XXI. En un rápido repaso histórico comprobamos cómo, en lo que respecta al suministro energético en la Cumbre hispano-portuguesa celebrada en Valencia en 2002, uno de los resultados fue el compromiso de ambos por crear un mercado ibérico único de energía eléctrica. Dos años después se firmó un convenio para la constitución de un Mercado Ibérico de la Energía Eléctrica (MIBEL), habiéndose constituido con anterioridad el operador común del Mercado Ibérico[61]. Finalmente, en 2006, entró en funcionamiento el MIBEL, con el objetivo de aumentar la cooperación entre las empresas energéticas portuguesas y españolas, convirtiendo a los mercados más competitivos y atenuando el aumento del precio de la electricidad. El MIBEL fue calificado como un primer paso al que seguirían los mercados de otros productos energéticos, como el del gas. Además, el MIBEL es un hito en la construcción del Mercado Interior de la Electricidad en Europa (MIE).

Otras apuestas de peso han sido, sobre todo, avanzar hacia la creación del Mercado Ibérico del Gas (MIBGAS) basado en el denominado «plan para compatibilizar la regulación del sector energético entre España y Portugal» y, también, la de avanzar en la integración de mercados, tarifas e interconexiones. Precisamente fue en la Cumbre de 2008 en Braga cuando los dos países deciden apostar por la creación del MIBGAS. Un año después, los gobiernos de ambos países acordaron iniciar los estudios de ampliación de la capacidad de interconexión de gas entre el nordeste de Portugal y la zona norte de España. Sin embargo, en los dos años siguientes apenas hubo avances porque no volvió a celebrarse una cumbre hasta 2012. De hecho, ese año los mandatarios anunciaron en Oporto su decisión de mantener sus políticas de austeridad y actuar de forma coordinada en la UE en la búsqueda de soluciones a la crisis de la zona euro. En materia de energía apostaron por reducir el

[61] Firmado el 1 de octubre de 2004, en vigor el 10 de abril de 2006, *BOE* 22 de mayo de 2006. DE QUINTO, J. y VILLAFRUELA, L. *El Mercado Ibérico de Electricidad en el contexto de los intercambios regionales en la UE*. Red Eléctrica de España, pp. 139-152. Disponible en http://www.minetad.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/364/139.pdf.

déficit tarifario en el gas.

El impulso decisivo a la constitución del MIBGAS se produjo en las cumbres de 2014 y 2015. En esta línea, España y Portugal se comprometieron a firmar lo antes posible un tratado internacional en el que se contemplase la integración gradual de ambos mercados, así como a analizar las posibilidades de establecimiento de mecanismos compensatorios entre los sistemas gasistas, con el fin de eliminar la doble tarificación[62]. Además, en la Cumbre de 2014 se ratificó el compromiso de incrementar el nivel de interconexiones energéticas con el resto de la UE. No hay duda de que solo el incremento de las interconexiones puede generar un mercado interior del gas que facilite una homogeneización mayor de precios. Las posibilidades de cooperación en el sector del gas natural volvieron a analizarse en la Cumbre de Vila Real en 2017. El objetivo de los dos países es firmar un tratado «sobre el establecimiento de un Mercado Ibérico del Gas Natural ya en 2017», en el ámbito del proceso de integración de los sistemas de energía de los dos países[63]. La creación del MIBGAS y del MIBEL son grandes pasos hacia la consecución de un Mercado Interior de la Energía que convierta a la península ibérica en una alternativa rentable para el abastecimiento energético a Europa[64]. La integración de los sistemas de gas natural comportará beneficios a los consumidores de los dos países «y permitirá el acceso al mercado a todos los participantes en igualdad de condiciones, de manera transparente, objetiva y no discriminatoria»[65].

También en la Declaración de Lisboa de 2018, Portugal, Francia y España expresaron que acogían con gran interés la estrategia de la Comisión Europea para el Gas Natural Licuado (GNL) y para su almacenamiento, adoptada en febrero de 2016. Los tres países son conscientes de la importancia estratégica del GNL para la diversificación de las fuentes y rutas de suministro de la UE, con vistas a reducir la dependencia y reforzar la seguridad energética. Además, se muestran favorables a promover el incremento de los flujos bidireccionales de gas entre Portugal, España y Francia, contribuyendo a construir un

[62] Declaración conjunta de los dos países en la XXVIII Cumbre Hispano-Lusa. 22 de junio 2015.
[63] Declaración conjunta de los dos países en la XXIX Cumbre Hispano-Lusa. 2017, p. 3. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia publicaba un informe en 2017 sobre el funcionamiento del mercado organizado del gas (MIBGAS) durante 2016 y que dice «que el volumen negociado a través del MIBGAS apenas representó el 2 % de la demanda nacional de gas en su primer año de funcionamiento». Disponible en https://www.cnmc.es/2017-10-19-la-cnmc-publica-el-informe-sobre-el-funcionamiento-del-mercado-organizado-del-gas-mibgas. Consultado el 9 de septiembre de 2018.
[64] Disponible en http://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/portugal_ficha%20pais.pdf. Consultado el 6 de junio de 2016.
[65] Ibíd.

mercado interior de la energía más seguro y asequible en el contexto de una transición energética limpia[66].

De ahí, se puede deducir que, tanto para España como para Portugal, la interconexión con los mercados gasistas y eléctricos europeos resulta esencial en el campo de la competitividad. La integración de los mercados energéticos se concibe como una prioridad y esto debe ser así con vistas a la cooperación entre España y Portugal hasta mediados del presente siglo. Para el logro de un mercado energético común resulta preciso, sin embargo, avanzar en determinados sectores de la cooperación energética. Por todo, merece la pena señalar las medidas más notables que los dos países vienen adoptando con el fin de superar la situación energética en la que se encuentran y, al mismo tiempo, mejorar sus condiciones en este campo. Desde ahí se podrá contemplar el panorama energético al que deben enfrentarse los países de la península ibérica en los próximos años en los que la profunda cooperación e, incluso, la integración en esta materia se revelan como las únicas soluciones. Primero, España y Portugal deben cooperar intensamente en el sector energético y en la adopción de medidas comunes; y, segundo, deben tener como objetivo principal la constitución de un mercado energético integrado que, una vez conseguido, limite las competencias soberanas de los dos Estados.

Consideraciones finales

La lucha contra el terrorismo y la seguridad energética son ámbitos que interesan en las relaciones entre España y Portugal llegando a ser campos privilegiados de la cooperación luso-española. La cooperación y posible integración en estos sectores supondría un factor decisivo en lo que se ha denominado «el proceso de desactivación fronteriza hispano-lusa»[67]. España y Portugal están inmersos en un escenario internacional y europeo que permite que la cooperación hispano-lusa resulte útil para hacer frente a los componentes de riesgo, dependencia y vulnerabilidad. La cooperación es verdaderamente intensa, pero es preciso seguir diseñando nuevas estrategias en la lucha contra el terrorismo y en el campo energético y mejorar la aplicación de las ya existentes. Los distintos instrumentos jurídicos adoptados en la relación bilateral deben complementarse, más allá de las

[66] *Informe anual del Mercado Organizado de Gas, 2017*. Madrid: 2018. Disponible en http://www.mibgas.es/files/mibgas_2017_informe_anual_.pdf. Consultado el 29 de agosto de 2018.
[67] CALDERÓN VÁZQUEZ, F.J. «Repasando la frontera hispano-portuguesa: conflicto, interacción y cooperación transfronteriza». *Estudios Fronterizos*, Vol. 16, n.º 31. 2015, p. 81.

posiciones políticas, con nuevos instrumentos que contemplen, con detalle, diversos aspectos de la cooperación energética y de la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo. El establecimiento de un espacio ibérico común de lucha contra el terrorismo y en materia energética se hace en la actualidad imprescindible.

En la lucha contra el terrorismo se han producido importantes avances en la relación entre España y Portugal y, en la actualidad, se cuenta con una base político-jurídica que permite establecer una política común en esta materia. El objetivo debe ser incrementar el intercambio de información y activar medidas operativas que lleven a una plena integración en el combate contra el terrorismo. En este caso, no se advierten discrepancias entre los dos Estados que deben expresar su posición, sobre todo, en el seno de la UE y en el marco de la Iniciativa 5+5. Ahora bien, queda margen suficiente para que la relación bilateral ahonde en aspectos de cooperación en materia de terrorismo que conduzcan al establecimiento de un espacio común en esta materia. La situación es tan idónea que se debe pretender que exista una política común y plenamente compartida entre España y Portugal. No en vano, se insiste desde muchos sectores políticos y académicos de los dos países en avanzar hacia una relación bilateral reforzada dentro de una creciente unidad de acción en la UE.

Por lo que respecta al sector energético, resulta preciso crear las infraestructuras que permitan lograr un mercado interior energético eficiente. Portugal y España apuestan, desde principios del siglo XXI, por convertir a las energías renovables en sus principales fuentes de energía en un futuro lo más cercano posible. La creación y el desarrollo de un Centro Ibérico de Energías Renovables y Eficiencia Energética supone, desde luego, un paso decisivo desde esta perspectiva. Se debe insistir en el incremento de las interconexiones entre ambos países y su vinculación hacia Francia como puerta de entrada a Europa de los recursos energéticos procedentes de África. La península ibérica es una «isla energética» por la falta de interconexiones y esta realidad debe ser revertida. Existe voluntad política para lograrlo e, incluso, se han aprobado «las construcciones de interconexiones gasísticas y eléctricas integradas en la región euromediterránea»[68]. El propósito es alcanzar la unión energética y, para ello, las interconexiones son pilares

[68] Declaración de Madrid. Cumbre para las Interconexiones Energéticas. España-Francia-Portugal-Comisión Europea-BEI. Madrid: 4 de marzo de 2015. Disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/DECLARACI%C3%93N%20DE%20MADRID%20esp%20FINAL.pdf. Consultado el 20 de junio de 2016.

fundamentales. Una unión en el campo de la energía que tiene como objetivos esenciales el establecimiento de un mercado energético interior y de una política común de la energía en el seno de la UE que queda reforzada por la relación bilateral entre España y Portugal. En esta línea, se han adoptado medidas concretas para ello, pero todavía falta mucho por hacer. La península ibérica, enclave geográfico indiscutible, debe convertirse en la puerta de acceso al mercado europeo para los hidrocarburos procedentes de África y otros continentes lo que incrementaría, sin lugar a dudas, su relevancia política y económica en el escenario internacional.

Sagrario Morán Blanco
Universidad Rey Juan Carlos Madrid

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

04/2019 4 de marzo de 2019

Joan Lluis Pérez Francesch

El poshumanismo. Los derechos de los seres vivos. La naturaleza y la humanidad en el Horizonte 2050

El poshumanismo. Los derechos de los seres vivos. La naturaleza y la humanidad en el Horizonte 2050

Resumen:

Se analiza el paso del humanismo al poshumanismo como cambio de paradigma en el análisis de diferentes aspectos de la organización social, pensando en la lógica del Horizonte 2050. El poshumanismo atiende a cambios en las condiciones de vida a partir de nuevos elementos, como el peso cada vez mayor de la tecnología, con los elementos estrella de la inteligencia artificial y la robótica, la relación del ser humano con los demás seres vivos, en especial los llamados «sintientes», la ecología o el feminismo. En este trabajo seguimos una concepción evolutiva, de reflexión sobre la adaptación a los nuevos tiempos, buscando los elementos de «mejora en la condición humana» en su conjunto, pero también denunciando los peligros que se pueden generar o las brechas todavía existentes.

Palabras clave:

Poshumanismo, Horizonte 2050, tecnología, inteligencia artificial, bienestar animal, ecología, feminismo.

Joan Lluis Pérez Francesch

Posthumanism. Rights of living beings.

Nature and Humanity on the 2050 Horizon

Abstract:

The passage from humanism to posthumanism is analyzed as a paradigm shift in the analysis of different aspects of social organization, thinking about the logic of the 2050 Horizon. Post-humanism deals with changes in living conditions based on new elements such as the increasing weight of technology, with the main elements of artificial intelligence and robotics, the relationship of the human being with other living beings, especially the so-called 'sentients', ecology or feminism. In this work we follow an evolutionary conception, reflecting on the adaptation to the new times, looking for the elements of 'improvement in the human condition' as a whole, but also denouncing the dangers that can be generated or the gaps that still exist.

Keywords:

Posthumanism, Horizon 2050, technology, artificial intelligence, animal welfare, ecology, feminism

Introducción

La reflexión sobre el poshumanismo nos permite un análisis de la condición humana en perspectiva de futuro. Una expresión de este tipo nos viene a decir que habría una etapa en la concepción del ser humano, que denominamos «humanista», y un momento posterior, que analizaremos en el presente trabajo. El término «poshumano» se atribuye al bioquímico Malvin Klein quien, en 1966, asociaba con este concepto a la forma de vida en otros planetas. Posteriormente, en 1977, Ihab Hassan, en un ensayo titulado *Prometeus as Performer: Towards a Posthumanism Culture* se refería al fin del humanismo. El término se generalizó en la década de los noventa[1].

Por consiguiente, para concretar el sentido de las palabras es preciso hablar de humanismo y de poshumanismo. El prefijo «post» adjetiva y da un sentido sustantivo distinto a la palabra raíz. Entonces nos preguntamos: ¿qué es el humanismo? Y la otra gran pregunta es: ¿hasta qué punto el poshumanismo es una evolución del humanismo o, por el contrario, nos sitúa ante algo tan severo como la deshumanización? Hay diferentes enfoques teóricos y comprensiones del fenómeno[2], incluyendo, como veremos más adelante, la filosofía transhumanista.

Ahora bien, en este trabajo, nos guiaremos por una visión optimista y transcendente de la vida —desde una perspectiva que conecta con la visión humanista por tanto—, poniendo de manifiesto que actualmente se dan unas referencias nuevas que afectan de lleno a la condición humana, que pueden ponerla en peligro o transformarla hasta el punto de hacerla irreconocible[3].

La condición humana hoy, por lo menos en las sociedades llamadas «desarrolladas», viene determinada por unas coordenadas existenciales, entre las que destacan: la masificación, el consumismo, la globalización, el crecimiento económico como divisa del progreso, el materialismo o la tecnología. Ello comporta afirmar que esos elementos nos pueden deshumanizar, porque revisan la misma identidad de la persona humana en su faceta

[1] AGUILAR GARCÍA, Teresa. *Ontología cyborg. El cuerpo en la nueva Sociedad tecnológica*. Barcelona: Gedisa 2008, p. 15.
[2] CHAVARRÍA ALFARO, Gabriela. «El posthumanismo y los cambios en la identidad humana». *Reflexiones*, 94. Universidad de Costa Rica 2014, pp. 97-107. BUSTOS, Herazo. «Humanismo y poshumanismo: dos visiones del futuro humano». *Revista Científica Salud Norte*. Universidad del Norte de Barranquilla, vol. 31, n.º 2. 2015, pp. 1-7.
[3] WOLFE, Cary. *What is posthumanism*? University of Minnesota Press 2010.

individual y social, generando una definición del ser humano de nuevo cuño. Hoy en día es inevitable atender a los avances tecnológicos como la inteligencia artificial, la robótica, la relación del hombre con el entorno natural, la incorporación de la perspectiva de género o las diferentes brechas sociales y culturales de nuestras sociedades. Por no decir la pérdida de cosmovisiones mínimamente unitarias por el peso del relativismo ético[4] o el pluralismo extremo que, en ocasiones, desembocan en una gran confusión, siendo factores que pueden llegar a dificultar la gestión de la convivencia.

La concepción humanista parte de una visión ética, en la que se entiende que la persona humana dotada de dignidad y de derechos y libertades fundamentales, tiene una misión transcendente en la vida, lo que la convierte en un fin en sí mismo digno de protección jurídica y política[5]. El ser humano es un fin en sí mismo a diferencia del resto de la creación que podría llegar a ser utilizado como instrumento o medio.

Hay múltiples visiones del humanismo. Un humanismo cristiano —Maritain, Mounier—; un humanismo existencialista —Sartre y Heidegger—; un humanismo marxista —Bloch—, un humanismo de raíz freudiana —Fromm—, etc. En el ámbito jurídico, las declaraciones constitucionales de derechos, así como las de alcance universal como la de 1948 y otras de ámbito regional, han perseguido esa conexión entre ética y derecho como elemento legitimador. En su conjunto, y en terminología de Margalit, el humanismo persigue una «sociedad decente», que respete a las personas, que sea civilizada[6].

El poshumanismo, en esta lógica, atiende a cambios en las condiciones de vida a partir de nuevos elementos como el peso de la robótica o de la inteligencia artificial, a modo de evolución o adaptación. En este trabajo seguiremos una lógica evolutiva, de reflexión sobre la adaptación a los nuevos tiempos, buscando los elementos de «mejora en la condición humana» y del género humano en su conjunto, pero también denunciando los peligros que se pueden generar. Así, la bondad o la maldad humana siguen siendo datos esenciales para la comprensión de la condición humana, que se dan en todo tiempo y lugar. Por ejemplo, la generosidad como germen de una actitud vital de tender hacia el bien o la virtud

[4] KUNG, Hans. *¿Por qué una ética mundial?* Barcelona: Herder 2002. BLANCO SARTO, Pablo. *La teología de Joseph Ratzinger*. Madrid: Palabra 2011. ÁLVAREZ, Silvina. *Pluralismo moral y conflictos de derechos fundamentales.* Doxa, 31. 2008, pp. 21-54.
[5] Esta es la argumentación desde el imperativo categórico kantiano. Cfr. KANT, E. *Critica de la razón práctica*. Madrid: Alianza 2007.
[6] MARGALIT, A. *La sociedad decente*. Barcelona: Paidós 2010.

humana de la esperanza. En ocasiones, la confusión reinante puede afectar al consenso básico sobre el bien, al amparo del cientifismo y de la tiranía de la técnica sobre las condiciones de la vida humana bajo la excusa del progreso.

Lo poshumano podría interpretarse como un conjunto de evoluciones de la condición humana hasta el mundo de hoy con aspectos positivos y negativos que iremos reseñando a continuación. El dato más común a esta visión del hombre es que este ha perdido la centralidad y se sitúa como un elemento más de un orden nuevo y diferente en relación al paradigma humanista. La nueva conciencia poshumanista, sin embargo, permite un encaje más respetuoso con toda la creación, la cual se convierte en partícipe de la humanidad. Hoy las circunstancias humanas son otras y los desafíos para una vida digna y transcendente también. Frente a la crisis ecológica se propugna una extensión de la dignidad a los animales sensibles y a los ecosistemas, en el marco de una «comunidad de destino entre el ser humano y la naturaleza»[7]. La igualdad de género es un paradigma ineludible en las sociedades occidentales, pero no solo en ellas. La tecnología se ha instalado en nuestras vidas hasta el punto de marcar lo que podemos hacer y lo que no, etc. El proyecto de mejora humana que subyace en la propuesta poshumanista merece un tratamiento global, para dar respuesta al reto de hasta qué punto se produce una mejora real o, por el contrario, se da una pérdida de la identidad humana desde una visión del hombre no tan centrada en sí mismo. Un mundo en desarrollo constante —que no siempre afecta a todos— gracias a los actuales medios tecnológicos, que comprende todos los seres vivos, el planeta entero, los animales, los alimentos —con la crítica a los transgénicos—, las relaciones sociales y laborales, y que puede producir grandes avances o una destrucción sin parangón.

Sobre todos estos aspectos vamos a tratar en las líneas siguientes.

El uso y abuso de la tecnología nos plantea el debate sobre los límites de lo humano

¿Cuándo se dejaría de ser humano si ya no somos amos de nuestro destino, deseo o voluntad, sino que las «máquinas, especialmente las que gozan de inteligencia artificial», nos condicionan la vida e incluso nos pueden mandar o matar?

[7] JONAS, Hans. *El principio de la responsabilidad*. Barcelona: Herder 1994.

El desarrollo de la ciberrealidad nos transporta a realidades paralelas, ficticias, pero vividas como reales por los sujetos, aspecto que puede llegar a dificultar la convivencia. Por medio de la conversión del mundo en una cuestión de códigos, el ser humano deviene un mero elemento objeto de gestión o uso, a medida que él mismo interioriza una forma de vida masificada por medio de la tecnología más allá de obtener múltiples beneficios inmediatos.

Ahora a lo corpóreo se le añade una nueva dimensión de lo cibernético, el ciberespacio como dimensión diferente de lo estrictamente material. Lo digital supera lo puramente analógico. Todo ello se enmarca en un dominio cada vez mayor de la tecnología, de la máquina, hasta el punto de provocar no solo un condicionamiento de las formas de vida, sino incluso una capacidad de decisión que puede llegar a ser autónoma respecto del ser humano por medio de la inteligencia artificial. El hombre se puede convertir en un robot más, en un elemento de una constelación de máquinas que podrían llegar a producir una autentica tiranía tecnológica de consecuencias imprevisibles, no solo socialmente, sino también políticamente[8]. La robotización progresiva y la sustitución del trabajo asalariado tradicional, aumentan la desigualdad y generan precariedad, como trataremos más adelante. Es difícil hacer frente a las grandes corporaciones financieras, el llamado «mercado», así como a las manifestaciones políticas de sus intereses: el deterioro de la democracia política por el auge de los autoritarismos y el populismo, así como el recorte de los derechos de las personas. Sander, en *Contra la perfección*, incluso pone de manifiesto la «incomodidad» de la manipulación genética para una parte importante de la población[9].

El uso o abuso de la inteligencia artificial y la robótica nos puede llevar a una tiranía de la tecnología, incluso en nombre del progreso. La Comisión Europea, por medio de su Comunicación sobre Inteligencia Artificial (COM 2018 237 de 25 de abril de 2018), aprobó un documento marco ético y legal para el desarrollo de la misma. El gran *quid* de la inteligencia artificial es que se basa en algoritmos, piensan, toman decisiones, resuelven problemas e incluso aprenden, por lo que pueden llegar a sustituir a la mente humana en determinadas decisiones. La relación con el hombre plantea la necesidad de resolver el acceso a datos[10], los derechos de autor y, lo más importante, la responsabilidad por las

[8] MORENO, Luis y JIMÉNEZ, Raúl. *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y en la Unión Europea* Madrid:. Libros de la Catarata 2018.
[9] SANDER, Michael. *Contra la perfección*. Madrid: Marbot 2016.
[10] Entre la bibliografía reciente destacamos: RODRÍGUEZ, Pablo. *Inteligencia Artificial. Cómo cambiará el mundo (y tu vida)*. Barcelona: Deusto 2018. KAPLAN, Jerry. *Inteligencia Artificial: lo que todo el mundo debe*

infracciones y daños que puedan derivarse. La inteligencia artificial supone la existencia de máquinas que «autoaprenden» en base a combinaciones de algoritmos y al uso de datos (datos masivos o *Big Data*). Pueden llegar a predecir y a decidir, incluso en contextos de guerra[11]. Aquí en la capacidad de decisión autónoma, sin intervención humana inmediata, reside uno de los retos éticos más importantes a los que habrá que dar una solución global, so pena de propiciar una actuación selvática en manos de los Estados y de las grandes corporaciones tecnológicas.

En todo caso, la inteligencia artificial, como tantas otras cosas, ha llegado para quedarse y nos está permitiendo conocer el coche autónomo, superordenadores que analizan grandes cantidades de terabytes para tomar decisiones, máquinas que diagnostican enfermedades, drones para uso militar y civil, robots para ayudar en las tareas domésticas, etc. Nos encontramos ya en la vida 3.0 y la inteligencia artificial está creando condiciones nuevas en todos los órdenes[12]. La inteligencia artificial se va a convertir, sin duda, en un motor económico potentísimo en diversos sectores de la economía mundial. Se trata, hoy en día, de una realidad que afecta nuestras vidas cotidianas en el ámbito de electrodomésticos, de la automoción, visión por computador, etc. La inteligencia artificial permite crear máquinas con las mismas capacidades (o superiores) que el ser humano. Una tecnología que desde hace unos años está presente en nuestro día a día a todas horas. Este desarrollo es posible gracias al uso de los *Big Data*, es decir, el procesamiento de grandes cantidades de datos[13]. Grandes compañías gestionan datos de manera masiva y nosotros lo consentimos consciente o inconscientemente. De esta manera, el reto actual en este orden de cosas es el respeto a la privacidad con el mismo uso masivo de esos datos, puesto que la gran cantidad de datos nos lleva de nuevo al uso de la inteligencia artificial, ya que el hombre

saber. Zaragoza: Teell 2016. BODEN, Margaret. *Inteligencia artificial.* Madrid: Turner 2017. LÓPEZ DE MÁNTARAS, Ramón y MESEGUER MUÑOZ, Pedro. *Inteligencia artificial (Qué sabemos de).* Madrid: CSIC/Catarata 2017. LÓPEZ MORATALLA, Natalia*. Inteligencia artificial: ¿conciencia artificial? (Argumentos para el siglo XXI).* Madrid: Digital Reasons 2017.

[11] El acrónimo LAWS atiende a la expresión «Sistema de armas autónomas letales». No hay una regulación jurídica de los *killers robots* en los casos en que se da una decisión autónoma de matar por parte de la máquina.
Por otro lado, recientemente se ha dado a conocer que China está trabajando en el desarrollo de un submarino con inteligencia artificial: https://mundo.sputniknews.com/tecnologia/201807231080607438-tecnologia-china-ia-en-submarinas/. 24/7/2018. Los desarrolladores del sistema afirman que será el humano el que decida atacar o no.

[12] TEGMARK, Max. *Vida 3.0. Ser humano en la era de la inteligencia artificial*. Madrid: Taurus 2018.

[13] MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. *Big Data. La revolución de los datos masivos*. Madrid: Turner 2013.

solo no puede gestionarlos.

La inteligencia artificial aplicada a la industria y al sector servicios, es un hecho, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Fuente: https://www.iberdrola.com/te-interesa/tecnologia/inteligencia-artificial

La película *Matrix* (1999) es ilustrativa de ese mundo paralelo al real, de la idea de que hay vida en un ciberespacio que se asemeja a las condiciones de la vida en la tierra, que ha sido devastada. Así se desarrolla una vida natural paralela a una vida virtual programada por ordenador. La vida puede convertirse en una mera simulación programada previamente, moviéndonos entre dos mundos. En otros términos, la programación virtual de la vida nos puede comportar una vida simulada o incluso programada en la que lo humano se convierta en algo parecido a un robot, del cual se pueden predecir comportamientos, y al cual se le

dirigen mensajes que son fácilmente digeribles en un proceso de despersonalización absoluta. La masa es el ámbito donde se programa la conducta, las reacciones a los impulsos previamente trabajados por creadores de algoritmos o fórmulas matemáticas expresados en nuevas necesidades, consumismo sin límite, pensamientos y conductas predeterminados. Las simulaciones van deviniendo reales, manipulando, condicionando conductas, generando intereses, etc. La globalización facilita este nuevo espacio vital más allá de las realidades locales y reales de cada lugar, es decir, es algo «glocal»[14]. Se produce así una tensión entre lo natural y lo corpóreo, y la máquina programada y gestionada cada vez de forma más autónoma. En el medio el ser humano busca su liberación con la esperanza de una vida mejor, y confía en la máquina, es decir, en la tecnología y en la ciencia para ello. Quizá está en juego el destino de la especie humana. Aparece así la referencia a la ética como una exigencia de búsqueda de sentido y de límites a todo lo tecnológicamente posible. Además, las relaciones interpersonales se convierten en relaciones virtuales, no físicas, entre sujetos que se (re)conocen incluso solo por medio de la máquina (ciberpercepción)[15].

No obstante, no todas las consecuencias de esa dicotomía entre lo real y lo virtual son percibidas como negativas o, por lo menos, como un desvarío. El «transhumanismo», entendido en ocasiones como un primer paso de la evolución hacia el poshumanismo, concibe todos estos avances tecnológicos como una filosofía positiva de afirmación de una nueva condición humana. En términos políticos, sostiene una democracia radical defensora de la libertad y solidaridad, así como el derecho de acceso universal al progreso científico y tecnológico. En 1997 se crea la *World Transhumanist Association*[16] en cuyo manifiesto fundacional muestra una gran fe en la tecnología y en los avances científicos que han de beneficiar a todos los seres vivos. Para esta corriente, como afirma Aguilar: «Los seres humanos se definirían como poshumanos, personas cuya capacidad física e intelectual

[14] Cfr. VIRILIO, Paul. *El cibermundo, la política de lo peor*. Madrid: Catedra 1997. Recientemente, el presidente Macron ha adoptado en Francia un ambicioso plan de inteligencia artificial dotado con un presupuesto de 1.500 millones de euros. Un objetivo estratégico de Estado que utiliza la inteligencia artificial como una herramienta de análisis de datos con la que diseñar políticas públicas más eficientes en el desarrollo de los intereses estratégicos de Francia. En esta línea es interesante la reflexión de José M. Lasalle, «Cesarismo algorítmico». *La Vanguardia*. 22/7/2018. Disponible en https://www.lavanguardia.com/opinion/20180722/451011872823/cesarismo-algoritmico.html. 8/8/2018.
[15] Más información disponible en http://mirandahelenaaa-ib-tp1.blogspot.com/2011/04/la-percepcion-ampliada.html. 23/6/2018.
[16] Más información disponible en http://www.transhumanism.com. 2/8/2018.

sería superior, ya que podrían ser autoprogramables y habitar una «existencia posbiológica», puesto que habrían logrado deshacerse de toda dependencia de sus partes biológicas. […] La ideología básica que impregna este programa es el «cibergnosticismo», la creencia en que el mundo físico es impuro e ineficiente, por lo que es preferible la existencia como información pura»[17].

Recuerda Albert Cortina que el filósofo Nick Bostrom ha definido el transhumanismo como un «movimiento cultural, intelectual y científico que afirma el deber moral de mejorar las capacidades físicas y cognitivas de la especie humana, y de aplicar al hombre las nuevas tecnologías a fin de que se puedan eliminar los aspectos no deseados y no necesarios de la condición humana: el padecimiento, la enfermedad, el envejecimiento e, incluso, la condición mortal». El gran objetivo de esta filosofía es superar la «tiranía del destino» y la creencia de que por medio de la tecnología se pueden superar todas las deficiencias, limitaciones o aspectos que no nos gusten de nosotros mismos, haciendo uso de la libertad. No existe resignación ante lo que uno es, como tampoco en otras formas de vida como la vegetal o la animal. Todo ello se concreta en la defensa de la manipulación genética o de embriones.

Por consiguiente, habría que diferenciar entre las propuestas del transhumanismo y del poshumanismo[18]. Para «(e)l primero sería un ser humano en transformación, con algunas capacidades físicas y psíquicas superiores a las de un humano normal. En cambio, un poshumano sería un ser —natural-artificial— con unas capacidades que sobrepasarían de forma excepcional las posibilidades del hombre actual. Esa superioridad sería tal que eliminaría cualquier ambigüedad entre un humano y un poshumano, completamente diferente y más perfecto»[19]. Por medio de la tecnología puede modificarse por completo el ser humano, en lo referente a las capacidades y características físicas, pero hay una parte de la personalidad formada por valores, creencias e ideales que difícilmente puede mejorarse tecnológicamente, puesto que escapa a cualquier algoritmo. Por medio del desarrollo tecnológico se puede luchar contra enfermedades y, en general, prevenir determinados problemas. No obstante, hay un ámbito de la vida que se le escapa: las

[17] AGUILAR GARCÍA, Teresa. *Op. cit.*, p. 71.
[18] TORRALBA, Francesc. «Del transhumanisme al posthumanisme». *Ars Brevis.* 2017, pp. 224-242.
[19] CORTINA, Albert. «Análisis: singularidad tecnológica», en CORTINA, Albert; SERRA, Miquel-Angel (coord.. *¿Humanos o posthumanos? Singularidad tecnológica y mejoramiento humano.* Barcelona: Fragmenta 2015, p. 18.

emociones, los sentimientos, la vulnerabilidad humana en toda su extensión como el sufrimiento, el amor o el desamor. Torralba afirma que imaginar que la tecnología pueda extirpar la vulnerabilidad humana es un sueño fantástico que puede generar una esperanza volátil e inconsistente[20]. En un sentido parecido, Esquirol sostiene que la bondad y los gestos amables confieren a la condición humana una dimensión que no se relaciona con lo tecnológico[21]. Por consiguiente, hay una utopía poshumanista que cree en un mundo mejor sin perder la conexión con la perspectiva ética, como sostiene Harris[22].

Este deseo de la mejora de la condición humana corre el riesgo de generar frustración si no se plantea con realismo, prudencia y respeto profundo a la dignidad de la persona. Incluso nos podemos preguntar por qué y para qué ser mejores. A mi juicio debería haber una base inalienable sin la cual desaparece la misma condición humana. Los avances tecnológicos se han de poner al servicio del bienestar y de la felicidad humana, pero no a cualquier precio. Al final podemos caer en un «progreso decadente» o en un autoengaño en nombre de los avances científicos[23]. Las inteligencias múltiples también, por tanto, emocionales y sensibles, así como una concepción transcendente de la existencia, son elementos inalienables de la vida humana. Además, la gobernanza del mundo llamado poshumano ha de reivindicar la democracia, cuanto más profunda mejor, configurando una «forma de vida» y no ponerse al mero servicio de la tiranía tecnocrática[24].

Ahora bien, también es cierto que una parte de la población del planeta está más pendiente de cuestiones básicas de supervivencia y otra parte —una minoría en términos cuantitativos— está en pleno desarrollo de una era tecnológica en la que nos atrevemos a reflexionar sobre cuestiones como las que aquí nos ocupan. El «hombre occidental», o del primer mundo, es al que se dirigen estas consideraciones, sin perjuicio de que con el nuevo paradigma puedan reformularse algunos de los retos y problemas de otras partes del

[20] TORRALBA, F. «El somni del transhumanisme i la contingència de l'ésser humà», en AMENGUAL, G.; MAGALHAES, G.; TORRALBA. *L'humanisme europeu. Les nostres arrels*. Lleida: Pagès 2018. p. 108.
[21] ESQUIROL, Josep M. *La penúltima bondad. Ensayo sobre la vida humana*. Barcelona: Acantilado 2018, p. 103.
[22] HARRIS, John. *Enhancing evolution: the ethical case for making better people.* Princeton University Presss 2017.
[23] RACIONERO, Luis. *El progreso decadente*. Madrid: Espasa 2000.
[24] PIGEM, Jordi. *Àngels i robots, La interioritat humana en la societat hipertecnologica*. Barcelona: Viena edicions 2017. Nos remitimos aquí al concepto de democracia como forma de vida, tal y como se encuentra en la clásica formulación de FRIEDRICH, Carl. *La democracia como forma política y como forma de vida.* Madrid: Tecnos 1967.

planeta.

Dicho esto, también es importante destacar que algunas propuestas teóricas nos plantean grandes incógnitas. Peter Sloterdijk escribió su *Crítica de la razón cínica* (1988) reclamando lo que denominó una revisión genético-técnica de la humanidad en la que la ingeniería tiene un papel central. Con ello, la propuesta planteada presenta el peligro de la selección genética al servicio de oscuras finalidades políticas. Las nuevas tecnologías facilitan el proyecto de mejora de la raza o de determinadas facultades humanas en donde los, hasta ahora, considerados límites éticos pueden dejar de existir. Según lo sostenido por el autor mencionado, se llevaría a cabo una realización de la felicidad humana, e incluso una hipotética inmortalidad, en la que la identificación con lo que hasta ahora se ha denominado humano no tendría el más mínimo viso de identificación.

Por su parte, Sloterdijk escribe *Reglas para el Parque Humano (1999)* con la finalidad de dar una respuesta a la *Carta sobre el humanismo*, de Heidegger (1946)[25]. Sloterdijk usa términos ganaderos como «doma» y «cría» del «animal humano», tomados de Nietzsche, para referirse a la educación y la cultura como técnicas de domesticación del ser humano en un diálogo crítico con Habermas. La racionalidad de la formación humana cede el paso a la recreación tecnológica del ser humano. El fracaso histórico del humanismo, construir una sociedad convivencial y civilizada, en definitiva racional, nos debe llevar —según esta opción— a una revisión global de la condición humana, en la que solo nos queda la mejora genética para ofrecer una mejora de la situación. El diagnóstico es un fracaso histórico de la humanidad en la lucha contra la barbarie[26] y en la construcción de espacios de civilización; y la solución es usar todos los recursos de la tecnología para mejorar al ser humano. Antropológicamente se considera que nada hay de inmutable y que, por tanto, el ideal de un «hombre nuevo», tecnológicamente testado, es posible.

El poshumanismo se constituye así como una respuesta filosófica a un mundo donde cada vez es más difícil distinguir entre lo natural y lo artificial. Frente al miedo a que las máquinas terminen sustituyendo a los humanos, el poshumanismo se plantea la necesidad de desarrollar un pensamiento ecológico que tenga en cuenta no solo el entorno natural, sino

[25] SAFRANSKI, Rüdiger. *Un maestro de Alemania. Martin Heidegger y su tiempo*. Barcelona: Tusquets 2003. SLOTERDIJK, Peter. *Normas para el parque humano; una respuesta a la carta sobre el humanismo*. Madrid: Siruela 2000.
[26] LLORCA, Albert. «Civilització i barbàrie. La tasca cultural en la construcció d'una civilització humanitzada». *Working papers*, ICPS, n.º 353. 2018.

también el tecnológico e incorpore, entre otras cosas, los derechos cívicos de las máquinas como ya se ha empezado a plantear. Así, la relación entre el hombre y el robot ha llegado al punto de solicitar una «cotización por el trabajo realizado» por esas máquinas en el seno de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Parlamento Europeo en enero de 2017, la cual aprobó una propuesta de gobernanza de robots[27]. Según esta propuesta, se atribuiría a los robots ciertos derechos y obligaciones, ya que serían responsables de cualquier daño que causasen. Los coches autónomos, los drones y los robots para medicina, agricultura y la industria entrarían en estos supuestos. Todo ello, como es obvio, tiene unas fuertes connotaciones éticas y jurídicas, pero también de garantía de la seguridad de estas máquinas, así como de un uso que puede llegar a sustituir de forma gravísima la mano de obra humana. Dicha comisión ha creado un grupo de trabajo sobre legislación acerca de la robótica. Este trabajo se lleva a cabo en estrecha colaboración con la comunidad de la robótica, incluidos los programas de los Estados miembros, la industria, las universidades y las instituciones de investigación. El Eurobarómetro de 2017 recoge un 72 % de apoyo a todos estos artilugios, puesto que se entiende que su uso es beneficioso para la sociedad. Actualmente, la Unión Europea respalda más de 120 proyectos a través del programa SPARC[28], dotado con 700 millones de euros, en el marco del programa Horizon 2020. El reto de la inteligencia artificial y su concreción en aparatos tipo robot es enorme, desde diversas perspectivas, como la jurídica, la ética y la de la gobernanza social.

En el cuadro siguiente podemos observar seis elementos considerados clave en los robots según el Parlamento Europeo.

[27] Más información disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias-39032015. 6/7/2018.
[28] Más información disponible en http://www.mastermas.com/Noticias/html/N14181_F06062014.html. 21/7/2018. Es recomendable la consulta de la página oficial del proyecto http://eu-robotics.net/sparc/. 21/7/2018.

Las seis leyes de la robótica propuestas por el Parlamento Europeo

1. Los robots deberán contar con un interruptor de emergencia para evitar cualquier situación de peligro.
2. No podrán hacer daño a los seres humanos. La robótica está expresamente concebida para ayudar y proteger a las personas.
3. No podrán generarse relaciones emocionales.
4. Será obligatoria la contratación de un seguro destinado a las máquinas de mayor envergadura. Ante cualquier daño material, serán los dueños quienes asuman los costes.
5. Sus derechos y obligaciones serán clasificados legalmente.
6. Las máquinas tributarán a la Seguridad Social. Su entrada en el mercado laboral impactará sobre la mano de obra de muchas empresas. Los robots deberán pagar impuestos para subvencionar las ayudas de los desempleados.

Fuente: https://www.iberdrola.com/te-interesa/tecnologia/inteligencia-artificial (21/8/2018)

Por otra parte, la *smart city* o ciudad inteligente propone que el hábitat humano mejore por medio del uso de la inteligencia artificial al servicio de una gestión urbana más eficaz y eficiente, bajo la guía de la sostenibilidad y el respeto al medio ambiente.

Las medidas más importantes que se propugnan son: servirse de paneles fotovoltaicos en las comunidades, más medios de transporte y vehículos eléctricos, molinos eólicos en farolas, paneles solares para semáforos o señales, promoción y desarrollo del uso de bicicletas. Los parámetros que se valoran son: gobernanza, planificación urbana, gestión pública, tecnología, medioambiente, proyección internacional, cohesión social, movilidad y transporte, capital humano y economía[29]. El reto es conseguir los objetivos en el año 2050,

[29] Más información disponible en https://www.sostenibilidad.com/construccion-y-urbanismo/que-es-una-smart-city-top-5-ciudades-inteligentes/. 21/7/2018. Las cinco ciudades que se consideran en el «top» de esta categoría son: Tokio, Londres, Nueva York, Zúrich y París. Según el índice del IESE son Nueva York (1), Londres (2) y Paris (3). Más información disponible en https://www.iese.edu/en/faculty-research/research-centers/cgs/cities-motion-strategies/. 21/7/2018.

puesto que, según la OCDE, si no se toman medidas drásticas, el crecimiento económico y demográfico tendrá un impacto medioambiental y social sin precedentes, al preverse una concentración en las grandes ciudades de más de 2.000 millones de personas nuevas para esa fecha[30].

En definitiva, como ha puesto recientemente de manifiesto Albert Cortina, la coincidencia en el tiempo de una serie de fenómenos tecnológicos como la inteligencia artificial, el internet de las cosas[31] —que aplica la digitalización del mundo físico—, la robótica o la conectividad móvil, nos plantea un enorme cambio económico y social, pero también una transformación sin precedentes en las condiciones de vida de los humanos. Nos hallamos ante una auténtica revolución[32].

La relación del ser humano con los demás seres vivos, en especial los llamados «sintientes»

El poshumanismo replantea la definición de animal, que pasa de ser objeto, cosa o semoviente, a sujeto de derechos. En efecto, se ha desarrollado en los últimos años el derecho al bienestar de los animales[33], el cual afecta no solo a la tenencia de animales de compañía, sino a sus condiciones de vida en investigaciones, explotaciones agrícolas, espectáculos, etc.

En España, se ha llevado a cabo recientemente una reforma que está en trámite, tras pasar la aprobación por unanimidad del Congreso de los Diputados, que afecta al código civil, la ley hipotecaria y la ley de enjuiciamiento civil, con el objetivo de proteger el bienestar de las

[30] Más información disponible en http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/oecd-environmental-outlook-1999155x.htm. 19/7/2018.
Más información disponible en http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/49884278.pdf. 19/7/2018. Las cuatro áreas de acción que se consideran más urgentes, según la OCDE, siempre en la perspectiva 2050, son: cambio climático, biodiversidad, agua y los impactos de la contaminación sobre la salud.
[31] El Internet de las cosas constituye una fase del desarrollo de la red que ya ha empezado a desarrollarse, de especial repercusión en el desarrollo económico industrial, y también por medio de la conectividad móvil en zonas específicas como África o Latinoamérica. Más información disponible en https://www.itu.int/es/Pages/default.aspx. Unión Internacional de Telecomunicaciones (ONU). 24/7/2018.
Más información disponible en https://elpais.com/internacional/2018/07/03/america/1530635131_100155.html. 24/7/2018.
[32] Cfr. BONET, Ángel. *El tsunami tecnológico, ¡y como superarlo!* Barcelona: Planeta 2018.
[33] Véase el texto consolidado de la legislación española sobre bienestar animal en http://boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=204&modo=1&nota=1&tab=2. 24/7/2018. Más información disponible en https://www.fundacion-affinity.org/animalesnosoncosas/. 28/7/2018.

mascotas. De esta forma se prevé que los jueces puedan decretar la custodia compartida de las mismas, su destino teniendo en cuenta el interés de los miembros de la familia y el propio bienestar animal. Se prohíbe el pacto de extensión de la hipoteca a los animales de compañía y que estos no sean embargables. Recordemos que se reformó el código penal en 2015 con la finalidad de que el abandono de animales de compañía fuese delito (art. 337 bis CP). A pesar de ello, la Fundación Affinity ha publicado su nuevo estudio de *Abandono y Adopción*[34], que confirma a España como el país con más casos de abandono animal de la Unión Europea. En el 2017, 104.834 perros y 33.473 gatos fueron rescatados, solo un 18 % fue por razones de extravío y no por abandono de sus dueños.

En Italia se ha reconocido el derecho de una trabajadora a estar con su mascota enferma, un avance en la lógica de dotar de calidad a la vida humana que atiende a los animales y que mantiene un vínculo emocional intenso semejante al que puede tener con un miembro de la familia[35]. En los Estados Unidos proliferan las llamadas empresas *pet friendly* que conceden permisos a los trabajadores para cuidar mascotas o pasar el duelo en caso de fallecimiento.

Podemos afirmar que el llamado «bienestar animal» es la otra cara de la moneda de una mejora en las condiciones de vida de la persona humana a la que se le reconocen sentimientos dignos de protección en su relación con los animales. En términos jurídicos, en 2009 se incorporó al Tratado de Lisboa el estatuto de los animales como «seres sintientes». En los últimos años se ha ido modificando la legislación civil para abandonar el estatuto del «animal-cosa». Austria en 1988, Alemania en 1990, Suiza en 2003, Francia en 2015, Portugal en 2017, Canadá, Nueva Zelanda o Colombia también han reconocido en sus legislaciones a los animales como seres sintientes, y están protegidos por su legislación especial. Cataluña modificó en 2006 el estatuto de los animales, especificando que no son cosas y que solo se les aplican las reglas de los bienes en lo que permita su naturaleza, haciendo una remisión normativa a la legislación especial. En Andalucía se están iniciando unos cambios legales en el mismo sentido.

Hemos de recordar la recomendación de febrero de 2018 que el Comité de los derechos

[34] Más información disponible en https://www.fundacion-affinity.org/observatorio/infografia-estudio-de-abandono-y-adopcion-2018. 21/8/2018.
[35] Más información disponible en https://www.abogacia.es/2018/02/09/una-reforma-laboral-por-el-bienestar-animal/. 28/7/2018.

del niño de la ONU ha efectuado a España, ante los nefastos efectos que supone someter a los menores a la violencia de la tauromaquia, por lo que se propugna que los menores de 18 años no participen en espectáculos y festejos taurinos[36]. También se debe mencionar que hoy en día los retos en este campo son que las administraciones lleven a cabo medidas de protección de los animales, entre las que destaquen evitar el maltrato a los mismos, regular la experimentación en animales, prohibir su uso en ferias, circos, peleas, etc. Las condiciones de la caza regulada se han visto afectadas también por esta tendencia, así como batidas específicas para controlar poblaciones como los jabalíes[37].

La sociedad ha cambiado. No estamos en una sociedad agraria como en el siglo XIX por lo que los animales, como hemos visto, van dejando de ser cosas, una parte del patrimonio de las personas sin más. Poco a poco se irá adaptando la normativa en parte impulsada por la Unión Europea y por lo establecido en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que reconoce a los animales como «seres sensibles» en los siguientes términos:

«Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional».

En el cuadro siguiente se puede observar el censo de mascotas en España, así como el gasto en los diferentes animales así considerados. Claro que hay que tener en cuenta los animales no censados y la consideración algo ambigua de «animal de compañía», aunque

[36] Más información disponible en https://elpais.com/politica/2018/02/08/actualidad/1518114413_719685.html. 21/8/2018. La Ley 18/2013 de 12 de noviembre para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, competencia del Estado, ha permitido una declaración de inconstitucionalidad por vicio competencial de la legislación autonómica, como en el caso de Cataluña que prohibía esta actividad. Véase STC 177/2016, de 20 de octubre.
[37] Más información disponible en http://www.uab.cat/web/sala-de-prensa/detalle-noticia/comienza-la-aplicacion-de-un-tratamiento-immunocontraceptivo-en-jabalies-urbanos-y-periurbanos-1345667994339.html?noticiaid=1345724581524. 29/7/2018. Una vacuna contraceptiva para frenar la superpoblación de jabalís en Barcelona https://www.elperiodico.com/es/medio-ambiente/20170427/jabali-matadepera-inicio-vacuna-contraceptiva-uab-6001927. 29/7/2018.

los expertos consideran que lo importante es el destino que su dueño dé al animal.

Fuente: https://www.imveterinaria.es/noticia/957/el-40-de-los-hogares-cuenta-con-al-menos-una-mascota-de-las-20-millones-que-hay-en-espantildea. 28/7/2018

Desde una perspectiva más amplia que la mera protección, el concepto de «bienestar animal» ha comportado replantearse la relación con los grandes simios. El proyecto Gran Simio pretende reconocer su carácter sintiente al descubrirse que los humanos compartimos el 99,4 % de los genes con los chimpancés, el 97,7 % con los gorilas y el 96,4 % con los orangutanes.

Se puede afirmar que la tendencia es a «humanizar» la relación con los animales, evitándoles males innecesarios, incluso en caso de sacrificio. La experimentación científica también sigue pautas regladas más respetuosas con los animales, buscando un equilibrio entre el bienestar animal y la actividad investigadora. Destacamos el Observatorio Justicia y Defensa Animal[38] donde se pueden ver las campañas en marcha y la situación legal tanto estatal como autonómica. Se está avanzando en un nuevo paradigma de relación del ser humano con otros animales, esto es hoy una evidencia. Se trata de un fenómeno cultural y educacional en el que, como en todos los órdenes, se debe analizar y dar respuestas por áreas geográficas, respondiendo a la pregunta de si se da una relación más humanizada en el primer mundo que en zonas depauperadas del planeta. Pero a pesar de ello, este es un síntoma de la tendencia de futuro, de un cambio de valores que afecta de lleno a la

[38] Más información disponible en https://www.justiciaydefensaanimal.es/, 28/7/2018, donde se pueden ver las campañas en marcha y la situación legal tanto estatal como autonómica.

misma condición humana[39]. La publicación en 1975 del libro de Peter Singer, *Animal Liberation*[40], fue un hito en el que el autor sostiene el principio de la igualdad moral entre todos los animales sintientes que conduce a su igual protección sin que pueda haber discriminación entre humanos y no humanos. Además, defiende otro principio que es el de evitar el sufrimiento siempre que sea posible, tanto a humanos como a no humanos. El autor afirma un «utilitarismo de las preferencias», en la que seguir vivo es la máxima preocupación, así como una «maximización de las experiencias positivas». Le han seguido muchos pensadores, pero nos interesa aquí destacar la obra de Gary L. Francione[41], quien aboga por dejar de comer animales como la consecuencia más lógica de su protección y bienestar, así como la superación de ser considerados meros objetos en propiedad de los humanos. Finalmente, nos interesa recordar el veganismo como una filosofía de respeto a los animales y al medio ambiente, caracterizada por el rechazo a comer todo producto de origen animal por razones éticas[42].

Replanteamiento de la presencia del ser humano en el mundo, con especial atención a la ecología

Hoy en día se habla mucho de las amenazas del calentamiento global, la deforestación, la extinción de especies, la desertización, la elevación del nivel del mar o la escasez de recursos hídricos entre otros muchos problemas que afectan al mantenimiento de la vida en el planeta. La perspectiva ecológica atiende a la necesidad de convivir los seres humanos con otros seres vivos en el planeta tierra. Y en este contexto, una de las grandes amenazas, de la que quizás no somos del todo conscientes, es la de la migración por motivos ambientales y climáticos.

Sobre el maltrato al planeta se ha llegado a hablar de «ecocidio», debido a las transformaciones de la vida que genera el cambio climático o cuestiones relacionadas con

[39] Un 40% de los hogares españoles tienen una mascota. Más información disponible en https://www.imveterinaria.es/noticia/957/el-40-de-los-hogares-cuenta-con-al-menos-una-mascota-de-las-20-millones-que-hay-en-espantildea. 28/7/2018.
[40] SINGER, Peter. *Liberación animal*. Madrid: Taurus 2011.
[41] FRANCIONE, Gary L. y CHARLTON, Anna. *Come con conciencia: un análisis sobre la moralidad del consumo de animales.* Valencia: Exempla Press 2016. FRANCIONE, Gary L. *Animals, Property and the Law.* Temple University Pres, 1995.
[42] DE LA PAZ, Joseph. *La revolución vegana: por qué y cómo avanzamos hacia la próxima etapa de la historia.* Autoediciones TAGUS (e-book) 2015.

fenómenos severos relacionados con el clima. Este genera cada vez más desplazados en el planeta, hasta el punto de que ACNUR estima que, desde el 2008, han sido desplazados 22,5 millones de personas. Hambre, inundaciones, huracanes, generan un gran malestar y peligro. Para 2050, se prevé que una de cada 45 personas será un migrante ambiental, lo cual nos lleva a la escalofriante cifra de 200 millones de personas migrantes. El Caribe o el cuerno de África, entre otros lugares del planeta, sufren las consecuencias de drásticos cambios medioambientales y, con ello, migraciones masivas y la concentración en grandes conurbaciones[43].

El «ecocidio» ha sido considerado un crimen contra la humanidad por la afectación a las condiciones de vida de todo tipo de seres vivos, el agotamiento de recursos y, por consiguiente, su capacidad para generar inestabilidad política, guerras y conflictos, enfermedades e incluso la muerte de personas o de animales. En ocasiones, se ha equiparado al genocidio por sus efectos devastadores. Polly Higgins, activista en pro de la tipificación del «ecocidio» como delito ante la Corte Penal Internacional sostiene que se trata de hechos gravísimos, porque estamos ante la destrucción del ecosistema del que son responsables los Estados y las grandes multinacionales que han desatendido el deber de cuidar el medio ambiente[44]. El «ecocidio» fue suprimido del borrador del Estatuto de Roma en 1996 por presiones de los Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Holanda. A pesar de todo ello, hemos de reconocer el desarrollo del derecho del medio ambiente en Europa y la jurisprudencia decidida del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). Si bien el artículo 45 de la Constitución Española consagra el derecho al medio ambiente como un derecho fundamental que necesita un desarrollo legal, gracias al TEDH de Estrasburgo, se ha acabado por crear un derecho fundamental al medioambiente. Se ha desarrollado en conexión con el derecho a la intimidad, el derecho al proceso debido y en relación con la

[43] El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) señala que, solo en África, podría haber 50 millones de «desplazados ambientales» en 2060. El proyecto financiado por la Unión Europea «Migración, medio ambiente y cambio climático: datos empíricos para la elaboración de políticas (MECLEP)» ha desarrollado el portal de la migración por motivos ambientales de indudable interés. Más información disponible en http://www.environmentalmigration.iom.int/es. 29/7/2018.

[44] Más información disponible en https://confilegal.com/20170715-ecocidio-fue-suprimido-del-borrador-del-estatuto-roma-presiones-ee-uu-francia-gran-bretana-holanda/. 6/7/2018. Es interesante la página web de la activista mencionada donde se plantea sistemáticamente una lucha contra el ecocidio y se ofrecen recursos para denunciarlo. Más información disponible en http://eradicatingecocide.com/es/. 5/8/2018. Una visión completa de fenómeno en el Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 128/2017 a cargo de Rosel Soler Fernández. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO128-2017_Ecocidio_RoselSoler.pdf. 6/8/2018.

vida y la integridad física. Además, en el seno de la Unión Europea, no podemos ignorar tampoco las directivas ambientales, algunas incluso de carácter penal.

Por otro lado, el proceso de industrialización masiva en las sociedades occidentales ha llevado a la industria al desarrollo exponencial en el marco de la cultura de masas, en la que parece que el hombre no es parte del planeta, sino que está para dominarlo, sin límites, llegando incluso a favorecer la destrucción del medio ambiente. El ser humano masificado es un gran peligro para la vida en la tierra, puesto que se aleja de la conciencia de pertenencia a un todo, lo que podríamos llamar «ecodependencia». Vivimos tal y como interpretamos la vida y así históricamente ha dominado una cosmovisión en la que el señorío del hombre se ha convertido en un abuso ilimitado de los recursos naturales.[45]

Se ha llegado a hablar de actividades como el «ecoterrorismo»[46], para defender el medio ambiente y los derechos de los animales. Se trata de un extremismo violento que ha tenido un cierto arraigo en los Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Alemania e Italia para protestar contra la destrucción del medio ambiente o el maltrato animal, entendiendo que la defensa de esos intereses justifica acciones directas contra el patrimonio o la vida de las personas. Por ende, se han realizado acciones violentas para defender animales abandonados, impedir la caza, liberar animales de granjas, etc. El movimiento ecoterrorista en España también ha tenido alguna presencia pública. En 2011, por ejemplo, la Guardia Civil detuvo a 12 personas vinculadas con el Frente de Liberación Animal y pertenecientes a organizaciones como Equanimal e Igualdad Animal en una operación antiterrorista simultánea llevada a cabo en Vizcaya, Madrid, Asturias y Galicia. En 2015, el Frente mencionado entró en una granja de aves en Salamanca destrozando la alambrada y dejando escapar a 3.000 faisanes.

Hemos de recordar ahora momentos lamentables de la historia de la humanidad como el trato a los indios en la conquista americana, que describió Fray Bartolomé de las Casas, o la concepción eurocéntrica de la colonización a lo largo del siglo XIX; e incluso, en términos generales, una concepción difícil de comprender desde los valores actuales y que no pudieron ser evitados por el humanismo ilustrado y racionalista como el esclavismo, el

[45] Cfr. SKOLIMOWSKY, Henryk. *Filosofía viva. La ecofilosofía como un árbol de la vida*. Girona: Atalanta 2017.
[46] Más información disponible en http://notesdeseguretat.blog.gencat.cat/?s=ecoterrorism.o 20/6/2018. Más información disponible en https://revistajaraysedal.es/ecoterrorismo-amenaza-animalista/. 6/8/2018.

patriarcado y, en general, la noción de progreso ilimitado propio de la modernidad. Michel de Montaigne, siguiendo la senda de Erasmo, prefigura un humanismo más capaz de integrar la finitud y la no dominación. Por todo ello, desde el paradigma poshumanista se sostiene que necesitamos seres humanos conscientes de que su existencia forma parte de la naturaleza. Y, al mismo tiempo, integrados en la pluralidad de culturas que existen en el mundo, como ha reivindicado desde la economía y la ética Amartya Sen[47] en una lógica no eurocéntrica. Skolimowski nos aporta una reflexión sobre el «humanismo ecológico», que considera el mundo no como un lugar para saquear, sino para cuidar como un santuario y el ser humano no como un conquistador-depredador, sino como un administrador, un guardián especialmente responsable. En una línea semejante, dentro del mundo católico pueden citarse la encíclica del papa Francisco *Laudatio si* (2015)[48] o el evolucionismo de Theilard de Chardín[49]. Aquí observamos, a mi juicio, cómo bajo el concepto «poshumanismo» pueden comprenderse actuaciones que nos acercan a los parámetros humanistas de respeto e integración en la casa común que el humanismo ha dejado en ocasiones de lado o no ha sabido propugnar.

La lucha contra la contaminación y sus efectos demoledores es un reto a nivel mundial, porque es un problema que va más allá de las fronteras estatales, es transversal, universal y afecta a todo el ecosistema. Sin duda, un acuerdo entre todas las grandes potencias es todavía una asignatura pendiente y favorecería una lucha decidida y coherente por un medio ambiente mundial más limpio y saneado. Pero los intereses en juego son enormes y la escasa visión de futuro a escala global también. En 2017, la salida de los Estados Unidos del Acuerdo de París sobre el cambio climático ha sido un revés importante para el movimiento mundial que busca reducir la contaminación del planeta. Este país, por detrás de China, es el segundo país del mundo que genera más gases de efecto invernadero, los cuales contribuyen de forma fundamental al calentamiento de la Tierra y, con ello, generan unos daños medioambientales colosales.

Vilches, Gil, Toscano y Macías escriben estas líneas luctuosas: «la contaminación es un

[47] SEN, Amartya. *India en construcción: economía, sociedad y cultura (ensayo social*). Madrid: Clave intelectual 2018. SEN, Amartya y DRÈZE, Jean. *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*. Madrid: Taurus 2014.
[48] Más información disponible en http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html, 4/7/2018.
[49] TEILHARD DE CHARDIN, Pierre. *Himno del Universo*. Madrid: Trotta 2004.

problema global que afecta a la contaminación del aire (debida a procesos industriales que no depuran las emisiones, a los sistemas de calefacción y al transporte, etc.), de los suelos (por almacenamiento de sustancias sólidas peligrosas: radiactivas, metales pesados, plásticos no biodegradables…) y de las aguas superficiales y subterráneas por los vertidos sin depurar de líquidos contaminantes, de origen industrial, urbano y agrícola (a los que hay que añadir hoy los llamados «contaminantes emergentes», o micro-contaminantes de las aguas, entre los que se encuentran restos de fármacos de uso humano o veterinario, drogas, pesticidas, ingredientes de productos de cuidado personal, o los nanomateriales). Sin olvidar las «mareas negras», y también, de nuevo, los plásticos, cuyas bolsas han «colonizado» todos los mares, provocando la muerte por ahogamiento de tortugas y grandes peces y dando lugar a inmensas islas flotantes (se habla incluso de la existencia de un «séptimo continente» de residuos plásticos agrupados por las corrientes en el Pacífico norte, con una extensión superior a tres veces la de la península Ibérica), etc.»[50]. Las consecuencias de todo ello es un mundo muy frágil ecológicamente, degradado, peligroso y enfermo de muerte. Cualquier iniciativa humana ha de tener hoy, inexorablemente, un estudio de su impacto ambiental. Aquí, como en tantos temas, el gran problema es la falta de control homogéneo en todo el planeta. La sostenibilidad del planeta se ha convertido en un reto global y total que afecta a muchos indicadores. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron el resultado de un compromiso en el año 2000 cuando se aprobaron en la llamada Cumbre del Milenio de la ONU[51]. Este programa finalizó en 2016. Desde entonces se ha puesto en marcha la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible[52].

Los ocho objetivos del Milenio fueron[53]:

- Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3: promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil.

[50] VILCHES, A.; GIL PÉREZ, D.; TOSCANO, J.C. y MACÍAS, O. *Lucha contra la contaminación*. 2014 Disponible en https://www.oei.es/historico/decada/accion.php?accion=8. 9/7/2018.
[51] Más información disponible en http://www.un.org/spanish/milenio/. 6/8/2018.
[52] Más información disponible en http://undocs.org/es/A/RES/70/1. 6/8/2018.
[53] Más información disponible en http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm.

- Objetivo 5: mejorar la salud materna.
- Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Objetivo 8: fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los 17 objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible son[54]:

1.- Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.

2.- Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.

3.- Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos, para todas las edades.

4.- Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

5.- Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.

6.- Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.

7.- Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.

8.- Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.

9.- Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.

10.- Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.

11.- Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

12.- Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenible.

13.- Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando

[54] Más información disponible en http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html.

nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

14.- Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.

15.- Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.

16.- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

17.- Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible propugnan la lucha contra grandes amenazas como la pobreza e incluyen un fuerte componente medioambiental como límite para el desarrollo y la prosperidad económica. Se plantean trabajar en la mejora del bienestar y la calidad de vida, así como en la expansión de la libertad por medio del respeto a los derechos humanos y a la igualdad de género. Son universales porque buscan el cambio de paradigma hacia un modelo de desarrollo sostenible social, económico y medioambientalmente, lo que implica un compromiso global[55]. Esperemos que todos estos objetivos no se limiten a buenos propósitos, sino que se pueda avanzar real y eficazmente en una mejora de la dignidad de la persona y de las condiciones de vida en todos los rincones del planeta, haciendo bueno un acuerdo de estas características aprobado en la Asamblea General de las Naciones Unidas[56].

El Consejo de Ministros de España nombró a Cristina Gallach, alta comisionada para el desarrollo de la Agenda 2030, con dependencia directa del presidente del Gobierno[57]. El

[55] Véase la web de la ONU sobre estos Objetivos de Desarrollo Sostenible, y el estado de sus avances. Disponible en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/. 7/8/2018.
[56] ALONSO, José Antonio y AYUSO, Anna. *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía: el compromiso de Europa con la Agenda 203.* Barcelona: CIDOB 2017. Disponible en https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/monografies/monografies/acercar_los_objetivos_de_desarrollo_sostenible_a_la_ciudadania_el_compromiso_de_europa_con_la_agenda_2030. 21/8/2018.
[57] Más información disponible en https://elpais.com/elpais/2018/07/06/planeta_futuro/1530877939_291516.html. 14/8/2018.

Consejo de Ministros aprobó asimismo el 22 de junio de 2018, el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como su remisión a las Naciones Unidas[58]. Según el Plan, en 2019 se dispondrá la obligatoriedad de acompañar el análisis de impacto normativo en la Agenda 2030 a toda la normativa que se tramite en las Cortes Generales a iniciativa del Gobierno. La idea del ejecutivo español es que dicho Plan sea subsumido en una estrategia de desarrollo sostenible que se prevé elaborar en 2019. El Plan recuerda que en España la pobreza extrema —vivir con menos de 1,90 dólares al día— está superada. Sin embargo, persisten problemas graves de pobreza que afecta especialmente a la infancia. Por eso, el Gobierno ha anunciado que duplicará el presupuesto que destina a la lucha contra la pobreza infantil, pasando de 5 a 10 millones de euros. Recordemos que un 21,6% de la población española en 2017 —con datos de ingresos de 2016— vive por debajo del umbral de pobreza. El Plan incorpora un primer conjunto de áreas con políticas que se configuran como palancas para el desarrollo: la igualdad en sus diversas dimensiones de género, intergeneracional, de ingresos y territorial; la lucha contra la pobreza y la exclusión social y muy especialmente en la infancia; el cambio climático y la transición ecológica de la economía; la gestión sostenible del agua; el desarrollo rural territorial; la I+D+i; la potenciación del diálogo social como metodología de concertación; y el papel de la empresa en el respeto y promoción de los derechos humanos. Estas medidas han de ser aplicadas a nivel interno, pero también en lo referente a la cooperación internacional. Al mismo tiempo, se propugna que han de coordinarse las iniciativas de los poderes públicos y de la sociedad civil.

Una concepción del ser humano «no antropocéntrica», «no eurocéntrica» y «no patriarcal»

[58] Más información disponible en https://elpais.com/elpais/2018/06/29/planeta_futuro/1530264999_514355.html. 14/8/2018. En septiembre de 2017 el Gobierno creó un órgano interministerial para implementar la agenda de desarrollo de la ONU, en aplicación de un acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. Los planes y acuerdos se remiten al Foro Político de Alto Nivel de la ONU. Disponible en https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2018. 14/8/2018.
Véase el último informe sobre el cumplimiento de los ODS. Disponible en https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017--EN.pdf. 14/8/2018.

El supremacismo, la superioridad del hombre sobre el hombre, puede considerarse una de las lacras de la vida humana. No solo se ha pretendido dominar la naturaleza, sino a los demás hombres en el seno de una estructura social jerarquizada; e incluso a los de otras culturas consideradas inferiores, bárbaras o primitivas. El poshumanismo revindicaría como alternativa una concepción «no antropocéntrica», «no eurocéntrica» y «no patriarcal».

Sin embargo, en los últimos tiempos y en especial a partir de la crisis económica y financiera de 2008, se ha producido un replanteamiento del sector público que ha entrado en crisis a causa del gran déficit acumulado. Especialmente en el espacio de la Unión Europea se han socavado los fundamentos del Estado del bienestar y la gestión de la economía no volverá a ser como antes. Uno de los fenómenos que han saltado a la luz pública es la nueva dominación del hombre por el hombre en la que, por un lado, las clases más beneficiadas aumentan sus recursos, pero, por otro, crece la pobreza y la exclusión social. Se habla ahora de nueva pobreza una vez que la clase media pierde su carácter central en la economía occidental. El reto está en esta cuestión, crear condiciones de ahorro y de gasto que permitan el margen propio de la clase media. El primer mundo no puede acercarse al tercer mundo —creando lo que se ha llamado cuarto mundo—, ya que es un despropósito y contradice las loas al progreso que se han planteado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que hemos visto anteriormente.

Con el nombre de «precariado» se hace referencia a una clase social que nace y se desarrolla tras la gran recesión de 2008. Ejemplifica las nuevas condiciones de vida que han venido para quedarse, porque una vez precarizada la vida y subsistiendo así la población, parece que algunas opciones políticas bajo criterios macroeconómicos —objetivos de déficit, reducción de la deuda, etc.— sostienen que esta es la vía correcta para llegar al equilibrio presupuestario como panacea del buen gobierno (recordemos la reforma constitucional española de 2011 que afectó al art. 135 CE). Para llegar a este gran objetivo, las políticas de austeridad han generado, mientras tanto, enormes índices de paro y de exclusión social, con puestos de trabajo eventuales y mal pagados que no permiten un pleno desarrollo de la persona, porque ni trabajar sirve para llegar a fin de mes, ni para tener un techo, ni para poder satisfacer necesidades básicas. Esto, que parecía propio de países en vías de desarrollo, se ha instalado en las sociedades más desarrolladas. El término «precariado», acuñado por Guy Standing, se define en la edición inglesa como una «peligrosa clase social», enervada, insatisfecha, que fácilmente puede caer en los brazos

de propuestas «populistas»[59] debido al malestar crónico en el que se ve obligada a subsistir y a la tendencia a la marginalidad a la que debe hacer frente.

La precariedad en el empleo, la falta de oportunidades, la exclusión social entre otros elementos, ponen en duda la capacidad de la política institucional para hacer frente a los problemas de la ciudadanía, incluyendo la incapacidad para establecer reglas jurídicas y límites a graves amenazas como la corrupción, la movilidad humana, la ecología o la fiscalidad, pues muchos de ellos tienen un claro sesgo transnacional. En ocasiones la solución más fácil es la respuesta populista, la que usa el «nosotros» contra «ellos», con una base xenófoba relacionada con la pretendida garantía de la seguridad entendida como una respuesta a hechos globales que no se pueden gestionar solo estatalmente o regionalmente.

Así, la vida ha devenido para muchas personas algo sin un sentido global, abocadas al «presentismo» y a una reacción frente a múltiples acontecimientos concebidos como amenazas a lo poco que se puede mantener, en un proceso en el que la uniformización de la sociedad provocada por la sociedad de información y comunicación de masas pone a grandes multitudes ante un discurso único. Ante el malestar, el consumismo se convierte en una salida factible, y el ocio como juego una válvula de escape, en detrimento de la cultura y la educación[60].

Comparto la idea de que la clave del progreso humano no está en la dominación, sino en la compasión, ya que esta dota de una cualidad moral innegable a las relaciones humanas. En términos de políticas públicas, comporta dar seguridad y evitar condiciones de incertidumbre permanente, así como centrar los esfuerzos en algo más que en el mero progreso económico como crecimiento permanente. Por eso existe la barbarie, con rostro humano o no, que pone en tela de juicio todo el proceso civilizatorio de nuestras sociedades, desde la Ilustración hasta nuestros días[61]. Si esta revisión recibe el nombre de poshumanismo, quién sabe si será algo provechoso.

No podemos olvidar la amenaza del populismo, los discursos fáciles que generan gran

[59] STANDING, Guy. *El precariado. Una nueva clase social*. Barcelona: Ed. Pasado y Presente 2011.
[60] DEBORD, Guy. *La sociedad del espectáculo*. Valencia: Editorial Pre-Textos 1999; LLORCA ARIMANY, Albert. *Las tendencias actuales del ocio y la tarea de los humano*. Madrid: Instituto Emmanuel Mounier 2017.
[61] LEVY Bernard-Henry. *La barbarie con rostro humano*. Caracas: Monte Avila 1978.

avalancha de votos, de efectos devastadores en la población, a menudo desesperada y entregada al dualismo nosotros-ellos, y «ellos» son siempre sujetos débiles que huyen de sus países por razones económicas y también políticas. El asilo y el refugio buscan un cierto acomodo de esta diferencia, aunque demasiado frecuentemente las razones políticas y las económicas van unidas. Hoy, en el seno de la Unión Europea (casos paradigmáticos de Polonia, Hungría o Italia), o en los Estados Unidos de la era Trump, el populismo es una gran amenaza para la convivencia, porque genera xenofobia, rechazo del diferente y un odio sin límite a los inmigrantes, además de fomentar el discurso emotivo y no racional de la seguridad nacional. En este contexto, la narrativa, el relato deviene un elemento central para el control social[62] y las noticias falsas (*fake news*) un instrumento de dominación ante una opinión pública «con escasa capacidad de discriminación, poco tiempo para documentarse, que busca emoción más que veracidad y a la que no le gusta ser contradicha, sino por el contrario reforzar lo que ya piensa»[63].

En un mundo cada vez menos influido por los medios de comunicación tradicionales y cada vez más por las redes sociales y los mecanismos tecnológicos de generación de noticias, la llamada posverdad campa a sus anchas. Podemos afirmar pues que hoy en día es importante controlar el relato, aunque este no sea verdad, con la finalidad de generar un conjunto de información masificada y confusa, generar adhesión, simpatía, aunque no se acabe de comprender.

La crisis económica, financiera, social, humana en definitiva nos permite aportar reflexiones desde la perspectiva personalista, porque todo este conjunto de condicionantes está afectando la misma configuración de la persona humana, poliédrica por definición. Hoy necesitamos defender un modelo de ser humano abierto a la espiritualidad y la trascendencia como nuevo paradigma para superar el materialismo, el consumismo, la inmanencia o el relativismo moral. La situación actual nos da pie a reivindicar el principio de solidaridad poniendo énfasis en la persona, la sociedad y los vínculos comunitarios. Así, pasaríamos del Estado del bienestar a la sociedad del bienestar y no a la sociedad del

[62] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Algunas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad». *Documento de Análisis Instituto Español de Estudios Estratégicos 22/2018*. 13 junio de 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA22-2018_Posverdad-SegNacional_FAFM.pdf. 7/8/2018. También recientemente, Quaderns del CAC, *Fake news, algoritmos y burbujas informativas*, nº. 44. Vol. XXI - julio 2018. Disponible en https://www.cac.cat/sites/default/files/2018-08/Q44_ES.pdf. 8/8/2018.

[63] AZNAR, *op. cit.,* p. 5.

malestar donde nos quieren llevar algunos[64]. A mi juicio, el bienestar hay que buscarlo de nuevo en los vínculos comunitarios, en la ayuda mutua, al menos como complemento de un Estado que ya no podrá llevar a cabo las funciones de otras épocas —claro está en el llamado primer mundo—. Debemos darnos cuenta de que las cosas no serán nunca como antes mal que nos pese. Huyamos de demagogias estériles y de estertores frustrantes. Hoy, digámoslo claro, tenemos que hacer de la necesidad virtud y redimensionar el Estado. Pero también conseguir que este sea eficaz y eficiente en sus funciones, con transparencia y respeto a los derechos de la ciudadanía. Aquí hay también mucho camino por recorrer en grandes partes del planeta.

El «ecofeminismo» y el discurso del género

Hoy domina una ideología sensible al género que afecta de forma transversal muchos aspectos de la vida. Quizá cabría desarrollar más eficazmente algunas políticas y, sobre todo, hacer frente a discriminaciones laborales profesionales por razón de género. De la misma forma el discurso de los roles sociales tradicionales entre hombre y mujer se ponen en entredicho. La educación se postula como inclusiva siguiendo las directrices de la UNESCO[65]: La Agenda Mundial de Educación 2030 persigue «erradicar la pobreza mediante la consecución, de aquí a 2030, de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible». La educación, fundamental para alcanzar todos estos objetivos, cuenta con su propio objetivo específico, el ODS 4, que se ha propuesto «garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos».

El discurso poshumanista incorpora la educación inclusiva y la ideología de género como algo indisociable. Así, Rosi Braidotti, afirma que el ser humano actualmente vive separado de la naturaleza, anclado en el mundo digital, en la comida genéticamente modificada, las prótesis de nueva generación o las tecnologías reproductivas. El ecologismo y el feminismo

[64] PARDO, José Luis. *Estudios del malestar. Políticas de la autenticidad en las sociedades contemporáneas.* Barcelona: Anagrama 2016. Recordemos aquí el ya lejano ensayo de GARCÍA COTARELO, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*: *la crisis del Estado social y el problema de legitimidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1986.
[65] Consúltese la guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación, en el marco de la Agenda Mundial de Educación 2030: http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002595/259592s.pdf. 7/8/2018.

son dos de los ámbitos sobre los que esta autora construye el poshumanismo, como una forma renovada de humanismo[66].

Por su parte, Vandana Shiva, sostiene que el «ecofeminismo» plantea una alternativa más armónica y atenta a los demás seres vivos, una vida en armonía con el ecosistema como única forma posible para que toda la humanidad pueda vivir digna y plenamente[67]. Como ha destacado Sara Ruddick[68], el cambio de paradigma comporta «pasar de un humanismo de la dominación a otro de la compasión y la atención a la vulnerabilidad». Y esto último no es exclusivo del género femenino, pero sí que comporta unas características humanas específicas que se asocian tradicionalmente a la mujer. Una parte importante del cuidado es la maternidad y de ahí podrían derivarse otras aptitudes especialmente asociadas a la mujer que se deberían generalizar en el nuevo modelo social poshumanista.

Por otro lado, Angélica Velasco, en su obra *La ética animal, ¿una cuestión feminista?* plantea una comprensión global de la dominación que se ejerce conjuntamente, a su juicio, sobre las mujeres, los animales y la naturaleza. Creencias, leyes, mentalidades en suma se han instalado en estas coordenadas. Por eso también propugna un «ecofeminismo». En efecto, sostiene que las dicotomías cultura-naturaleza, animal-salvaje, hombre-mujer, civilizado-salvaje, razón-emoción, mente-cuerpo se encuentran al servicio de la dominación. Las mujeres son reducidas a objeto sexual, reproductoras y cuidadoras; los animales a carne, fuerza de trabajo y juguetes. El diagnóstico no puede ser más desalentador: el ser humano se erige en dominador de la naturaleza desde una concepción de supremacía que llevará a la extinción del ecosistema planetario[69].

Entre las primeras «ecofeministas» debemos recordar a Françoise d'Eaubonne (París, 1920-2005), quien acuñó el término en los años setenta del siglo pasado. Destacan también las norteamericanas Carol Adams (1951), defensora de los derechos de los animales; Karen Warren (1947), especializada en reflexiones sobre problemas éticos y ecofeminismo, y la australiana Val Plumwood (1939-2008), que desarrolló la *Deep Ecology*, perspectiva científica pero también espiritual. En Europa, la alemana Petra Kelly (1947-1992) destacó

[66] BRAIDOTTI, Rosi. *Lo posthumano*. Buenos Aires: Gedisa 2015.
[67] SHIVA, Vandana. *Abrazar la vida. Mujer, ecología y supervivencia.* Montevideo: Instituto Tercer Mundo 1991.
[68] RUDDICK, Sara. *Maternal Tkinking. Toward a Politics of Peace*. Nueva York: Ballantine 1989.
[69] TAFALLA, Marta. «Contra la violencia dels Sanfermines, ecofeminisme!». *Ara.* 7 de julio de 2018, p. 25.

por su activismo, que la llevó a ser cofundadora de los Verdes alemanes.

La india Vandana Shiva (1952), defensora de la resistencia no violenta inspirada en Gandhi, es líder del Foro Internacional sobre la Globalización, así como un miembro destacado del movimiento antiglobalización. Wangari Maathai (1940-2011), recibió el Premio Nobel de la Paz en 2004 por «su contribución al desarrollo sostenible, la democracia y la paz», fundó el movimiento de mujeres Cinturón Verde de Kenia que impulsó la plantación de millones de árboles para detener la desertización en África.

Podemos hablar de una corriente de pensamiento que se ha denominado «feminismo descentrado»[70], antirracista, antiantropocentrista, antielitista, anticolonial, así como ecofeminista *y* ciberfeminista, que plantea un aprovechamiento de las cualidades femeninas no ligado a su naturaleza o esencia, sino a un rol social democrático, de mejora de la subjetividad frente al poder establecido. Se trataría de un proceso de liberación que afectaría a todos los seres humanos más allá del género explícito. De esta manera, el peso de la ideología de género empieza a decaer[71] y se desarrolla un «feminismo de la complementariedad» al servicio de la liberación de todo el género humano.

Una de las consecuencias más elocuentes de ese «ecofeminismo» es exigir que los hombres asuman su parte en las tareas del cuidado. Este cambio se considera beneficioso para transformar las identidades masculinas estereotipadas que exigen de los varones actitudes rígidas como la represión de la empatía, fomentar la distancia emocional y las actitudes de dominación. Se denuncia también que el cuerpo femenino tiene una menor resistencia ante la contaminación.

Otra manifestación de esta línea de pensamiento es la resistencia al poder establecido, entendido como patriarcal y dominador, que considera haber aparcado históricamente a la mujer de lugares de responsabilidad pública con el objetivo de producir una transformación social. La capacidad femenina de cuidado del otro se traslada aquí al medio ambiente y a los demás seres vivos. Se trata este de un nuevo paradigma para un nuevo modelo social y de relaciones interpersonales; un modelo más basado en la seducción y el cuidado que

[70] BODELÓN, Encarna. «La transformación feminista de los derechos», en BENGOECHEA GIL, M.A. (ed.). *La lucha por la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Reflexiones y aportaciones de la Ley de Igualdad 3/2007 de 22 de marzo.* Madrid: Dykinson 2010, pp. 83-100.
[71] Más información disponible en http://laberintodelaidentidad.blogspot.com/2014/10/posthumanismo-femenino.html. 14/8/2018.

en la imposición y en la dominación, no solo de género.

En todo caso, las políticas de igualdad en materia de género —medidas de fomento, discriminación positiva, etc.— no han conseguido todavía una igualdad real. El *Global Gender Gap Report* correspondiente a 2017[72], elaborado por el Foro Económico Mundial desde 2006, valora cuatro aspectos en 144 países: educación, salud, economía y política. Este informe puso de manifiesto que ha habido un retroceso en el ámbito laboral en España, la violencia de género es una lacra social y el trabajo no remunerado se sitúa en el sector femenino de forma prioritaria. El Foro Económico Mundial advierte de que el progreso para lograr la igualdad está estancado y se tardará hasta un siglo en terminar con la brecha de género global.

Gijsbert Stoet y David C. Geary[73] han estudiado la siguiente paradoja: «las diferencias relativas entre géneros aumentan en entornos igualitarios, en lo referente al mundo científico y tecnológico». Los Estados más igualitarios suelen ser Estados de bienestar con un alto nivel de seguridad social. Los Estados menos igualitarios añaden una presión extra a las mujeres para trabajar en disciplinas mejor pagadas —que suelen ser las científicas y tecnológicas—. De ahí se deduce que en el primer supuesto la mujer puede ceder con más facilidad a los retos que le supone la igualdad de oportunidades en beneficio de una función de maternidad y de cura que vendría financiada por el propio Estado.

Por su parte, la Comisión del Parlamento Europeo de Mujer e Igualdad de Género ha elaborado el informe llamado *Contribution to the Summary report 2018*[74] en el que marca las que deberían ser las prioridades y las actuaciones para un futuro cercano en materia de promoción de la igualdad de género. Es cierto que la mayoría de las medidas corresponden a los Estados miembros, pero la resolución de esta Comisión pone de manifiesto las líneas maestras que en términos macropolíticos deberían guiar la acción de los poderes públicos a impulso de la Unión Europea. Estas son las ideas centrales[75]:

---

[72] Más información disponible en https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017.
[73] STOET, G. y GEARY, D. «The Gender-Equality Paradox in Science, Technology, Engineering, and Mathematics Education». *Psychological Science*, vol. 29, 4. 2018, pp. 581-593.

[74] European Commission. *2018 Report on equality between women and men in the EU*. European Union 2018. Véase también https://wir2018.wid.world/executive-summary.html; https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf. Elaborado por el Laboratorio sobre la Desigualdad Global. 8/8/2018.
[75] Más información disponible en https://www.huffingtonpost.es/beatriz-becerra/lo-que-europa-puede-hacer-por-la-igualdad-de-genero_a_23481205/?utm_hp_ref=es-igualdad-de-genero.

1. Desarrollo del proyecto *Women on Boards*[76] con la finalidad de lograr la paridad en los puestos directivos de las empresas y organizaciones.

2. Evaluación periódica en materia de igualdad de género.

3. Respeto al Convenio de Estambul contra la violencia de género favoreciendo su ratificación y aplicación.

4. Conciliación entre la vida laboral y familiar.

5. Salud y derechos sexuales y reproductivos. Preocupa el retroceso en Estados miembros de la UE como Polonia y se pide una actuación más decidida también fuera de la Unión donde, en muchas ocasiones, abortar o acceder a medios anticonceptivos es peligroso si es que llega a ser posible.

6. Violencia contra mujeres y niñas. Es necesario apoyar con medidas legislativas la acción de los Estados miembros contra la violencia de género, así como desarrollar una estrategia europea y la creación de un observatorio.

7. Lucha contra la brecha digital género.

8. Se reclama, más allá de medidas puntuales, una estrategia europea sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

9. Que la Comisión Europea incluya en los tratados comerciales y de inversión un capítulo específico sobre género con el fin de promover la igualdad en terceros países.

10. Que el proceso de elaboración de los presupuestos se aborde desde una perspectiva de género en todas sus líneas y partidas.

11. Atención a nuevas formas de violencia de género como el ciberacoso y la misoginia.

12. Mayor transparencia salarial. Conocer lo que se está pagando y por qué funciones y conceptos si queremos conocer el verdadero alcance de esta brecha y combatir sus causas.

La huelga general feminista del 8 de marzo de 2018 de forma coordinada en diferentes países y con un éxito considerable ha resultado ser un acontecimiento de gran relieve. Podemos afirmar que los retos del feminismo se situarían actualmente en ítems como los siguientes: la lucha contra el patriarcado, la educación en igualdad de género, acceder a

[76] Más información disponible en https://www.womenonboards.net/en-AU/home. 8/8/2018.

los ámbitos de decisión, visibilización en los medios de comunicación, igualdad de condiciones en el ámbito laboral —superar la brecha salarial—, evitar el uso sexista de la imagen de la mujer, establecer políticas públicas que tengan en cuenta el género, evitar la violencia de género, luchar contra la explotación sexual, la corresponsabilidad y la conciliación laboral, etc. Muchos temas que comportan un cambio que afecta a toda la estructura social. Cuestión a tratar con sumo cuidado puesto que no es uniforme en todo el mundo, al partir de situaciones de origen muy diferentes. La lucha por la universalidad de los postulados feministas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible puede replantear la conciencia moral de la humanidad sobre la justicia de nuevos escenarios.

El Horizonte 2050 en especial en la Unión Europea

Como afirma Cuatrecasas[77], el Horizonte 2050 vendrá determinado por el liderazgo que se ejerza en el proceso de construcción de una sociedad más humana y sostenible; y en el que el sistema de valores imperante pueda desarrollarse a partir de su incidencia en el comportamiento de la sociedad humana, mejorando en los aspectos que hemos mencionado anteriormente.

Dicho orden de valores seguramente será más social que estatal e incluso es bueno que así sea, es decir, que plantee un orden de valores cívicos para la vida en sociedad.

La crisis fiscal del Estado es ya un hecho consumado y seguramente la capacidad de prestación social no será como en las décadas precedentes desde el final de la segunda postguerra, por lo menos en Europa. Sin embargo, el poder público, estatal o supraestatal no puede dejar de ejercer una hegemonía política para responder a una exigencia democrática y no quedar en manos de los mercados, las empresas tecnológicas, el tercer sector o las familias. En el proceso siempre inacabado de humanización de la vida, habrá que contar con el sector público y el ejercicio del poder en defensa del bien común[78].

Uno de los factores claves ha de ser el sistema educativo y, en especial, la educación a lo largo de la vida (*lifelong learning*), con especial atención a los medios tecnológicos que la

[77] CUATRECASAS ARBÓS, Lluís. *Horizonte 2050 ¿una sociedad más humana y sostenible?* Madrid: Ed. Ramon Areces 2012.
[78] Véase la perspectiva de RAMIÓ, Carles. *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos 2017.

pueden favorecer. Si una cantidad importante de puestos de trabajo ejercidos por humanos van a ser desarrollados por robots y si la inteligencia artificial va a estar presente en gran parte de la vida de los humanos, habrá que adaptar el sistema educativo a ello. Los centros de investigación y alta cultura han de ser referentes en el proceso de adaptación cultural a los nuevos escenarios. El llamado primer mundo y, en especial, Europa, debe liderar los valores que dan pie a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, respondiendo así a un rol histórico que nunca debió perder. El humanismo latente en la cultura europea, siguiendo la tesis del presente trabajo, ha de acomodarse a los nuevos condicionamientos poshumanistas, más abiertos a posturas de respeto a los seres sintientes, a la igualdad de género, a la ecología, a superar el «precariado», a un uso correcto de la tecnología al servicio de los intereses generales, etc.

La preocupación por la seguridad global no podrá dejarse de lado, como dice Mario Toboso: «La escasez de recursos y la proliferación de megasuburbios promoverá también que grupos terroristas y el crimen organizado puedan nutrirse del caladero de cientos de millones de jóvenes. En el año 2050, los países más jóvenes serán aquellos donde las tasas de fertilidad son hoy mayores, es decir, los países menos modernizados y en vías de desarrollo. Somalia, Afganistán, Yemen, Nigeria, Cisjordania y Gaza, Etiopía y buena parte del África subsahariana ofrecerán juventud al mundo en 2050. Actualmente estos países albergan desde hace años organizaciones terroristas con bases permanentes en el territorio como Al Shabbaab, Al Qaeda, Dáesh o Boko Haram. La relación entre juventud y radicalización violenta es relevante a causa de la apertura cognitiva que experimentan muchos jóvenes». Gracias a los avances tecnológicos el mencionado autor afirma también que «en el futuro quizá se planifiquen atentados terroristas con automóviles sin conductor cargados con explosivos y guiados no solo por GPS, sino por un enjambre de drones en un escenario urbano»[79].

Según estimaciones de las Naciones Unidas[80], la población mundial alcanzará los 9.300 millones de personas en 2050. Se espera que esta tendencia de crecimiento demográfico

[79] Más información disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/terrorismo-2050. 15/8/2018.
[80] Más información disponible en http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/speeches/2012/11/07/helen-clark-our-world-in-2050-more-equitable-and-sustainable-or-less-.html. 15/8/2018. Documento del que extraigo los datos que se exponen en el texto.

vaya asociada a un incremento de la urbanización y del envejecimiento. Se prevé además que en 2050 la población urbana llegue a los 6.300 millones, lo que supondrá cerca del 68 % de la población mundial total. En gran parte, este crecimiento urbano se concentrará en los países en desarrollo. La Organización Mundial de la Salud predice que en 2050 el porcentaje de la población mundial de edad superior a los 60 años se duplicará, pasando del 11 % en 2000 a un 22%. En 2050, por primera vez en la historia, el número de personas mayores —con más de 60 años— superará al de personas jóvenes —menores de 15 años—. Todo ello comporta la necesidad de planificar la producción y el suministro de alimentos, sistemas eficientes de pensiones y de seguridad social, la atención sanitaria, la demanda de vivienda, electricidad, agua, salud, educación, transporte, energía y otros servicios, pero también se deberán prever las consecuencias del cambio climático o el malestar social en sus múltiples facetas.

El problema del agua será acuciante. Según la OCDE en el informe *Water Outlook to 2050*[81], la demanda de agua se disparará globalmente hasta un 55 % entre los años 2000 y 2050, un incremento que intentará cubrir las necesidades de los sectores más demandantes como la industria —que aumentará en un 400 %—, la producción eléctrica —más de 140 %— y el uso doméstico —más de 130 %—. En su informe *Global Water Futures 2050*[82], la UNESCO identifica hasta diez «fuerzas motrices» (*driving forces*) que modelarán el futuro del agua: la demografía, la economía, la innovación tecnológica, las infraestructuras hídricas, el cambio climático, la situación medioambiental, el estado de los recursos, las tendencias socioculturales y éticas y, la política y la gobernanza institucional. Actualmente, el 40 % de la población del planeta sufre escasez de agua y la previsión es que aumentará hasta dos tercios de la población para 2050**.** Una de las causas de este aumento será el uso excesivo de recursos hídricos para la producción de alimentos según ha estudiado la FAO en el informe *Hacia un futuro con seguridad hídrica y alimentaria* elaborado en 2015[83] en el que se advierte de la importancia de las condiciones de suministro del líquido elemento. Asimismo, será necesario realizar inversiones netas de unos 83.000 millones de dólares cada año en la agricultura de los países en desarrollo si se quiere contar con alimentos suficientes para más de 9.000 millones de personas en

[81] Más información disponible en http://www.oecd.org/env/indicators-modelling-outlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction-keyfactsandfigures.htm. 16/8/2018.
[82] Más información disponible en http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002153/215380e.pdf. 16/8/2018.
[83] Más información disponible en http://www.fao.org/news/story/es/item/283264/icode/. 16/8/2018.

2050[84].

El cambio climático es uno de los principales problemas para el desarrollo. La OCDE estima que las emisiones de carbono en 2050 como mínimo duplicarán los niveles de 1990. Afectará sin duda a la biodiversidad y a la desaparición de numerosas especies. En cuanto al agua, cada vez se convertirá en un recurso más escaso y potencialmente conflictivo. La pobreza sigue siendo una lacra en muchas partes del mundo y la brecha por razón de género un dato de difícil eliminación, en parte porque se asocian los dos elementos. Muchas mujeres son encargadas de recoger combustible y agua, o se les asignan los trabajos más ingratos. Lo mismo ocurre con los menores de edad. Los pobres son los más expuestos a los peligros medioambientales, a la falta de asistencia de todo tipo y, por lo tanto, padecen una gran vulnerabilidad, tanto en su entorno doméstico inmediato debido a la contaminación del aire y del agua y a la falta de medios sanitarios, como en el ámbito general de la zona del planeta donde viven. La globalización y la interdependencia económica condicionarán el mundo de 2050 y los pasos que se den para crear condiciones de justicia y sostenibilidad. Un buen uso de la tecnología puede ser un factor clave en el desarrollo económico y social[85].

El Índice de Desarrollo Humano del PNUD[86] analiza desde 1990 elementos objetivos como el trabajo, la salud y la educación junto con el PIB; y realiza un informe anual clasificando a los países según estos parámetros. Habrá que estar atentos a estos informes para ir evaluando el «estado del mundo» en los años venideros. Diversos documentos e informes de la ONU destacan la relación entre la erradicación de la pobreza, la protección medioambiental y el desarrollo económico, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, mencionados en páginas anteriores. La gobernanza mundial ya no puede dejar de lado esta ecuación, una gobernanza que hay que construir desde el respeto y conocimiento hacia lo local. Conseguir un consenso global respecto al lugar que queremos que ocupe el mundo en 2050 requiere la acción concertada de los gobiernos, las ONG, el sector privado y todos los actores sociales. Los objetivos equitativos y sostenibles obligan

[84] Más información disponible en http://www.fao.org/news/story/es/item/36113/icode/. 15/8/2018.
[85] En África las tecnologías de la información y la comunicación están llevando servicios como la banca móvil a poblaciones que anteriormente tenían servicios deficientes y la telefonía móvil facilita en alto grado la comunicación.
[86] Más información disponible en http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2015-human-development-report.html. Informe de Desarrollo Humano de 2016. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf . 15/8/2018.

a repensar la democracia en el contexto de cambios tecnológicos y culturales que han transformado la forma en que vivimos y convivimos.

Otro dato que hay que tener en cuenta es la pujanza de los países emergentes. Según algunos estudios se prevé que China supere a los Estados Unidos y se convierta en la mayor economía del mundo en el Horizonte 2050. Así se desprende por ejemplo del estudio *El mundo en 2050* elaborado por la consultora británica *PriceWaterhouseCoopers* (PwC)[87]. De este modo, se prevé que ya en 2020 la suma de las economías de los siete principales países emergentes (China, India, Brasil, Rusia, México, Indonesia y Turquía) superará al actual G-7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá) y será un 64% mayor al PIB de estas en 2050.

La Unión Europea también tiene un rol importante a desarrollar de cara al Horizonte 2050. En el ámbito medioambiental, se ha propuesto reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 80 % y un 95 % en el año 2050, respecto a los niveles de 1990, lo cual comporta sin duda una transformación radical de la economía europea y del sector energético en particular. La hoja de ruta de la energía 2050 parte de la Directiva 2012/27/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre, relativa a la eficiencia energética, la cual estableció un conjunto de medidas vinculantes para ayudar a la UE a alcanzar su objetivo del 20 % de eficiencia energética para el año 2020. El 30 de noviembre de 2016, la Comisión Europea propuso una actualización de dicha Directiva para conseguir nuevos objetivos para 2030: una reducción del 40 % en las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990, al menos un 27 % del consumo de energía renovable y, al menos, un 27 % de ahorro de energía. La UE ha marcado a sus Estados miembros los objetivos para 2050: alcanzar entre un 80-95 % de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990.

En el informe *El cambio climático en Europa: percepción e impactos. 1950-2050,* a cargo de Jonathan Gómez Cantero y elaborado en 2015[88], se recogen los impactos más relevantes desde 1950 hasta nuestros días, así como aquellos que se prevén en un futuro inmediato Así mismo se plantean propuestas y soluciones que pasan por el cambio de un

[87] Más información disponible en https://www.pwc.com/co/es/assets/document/el_mundo_en_2050.pdf. 16/7/2018.
[88] Más información disponible en https://www.diariodemallorca.es/elementosWeb/gestionCajas/MMP/File/Impactos-Cambio-Climatico-en-Espana-y-Europa.pdf. 16/8/2018.

modelo energético basado en las energías fósiles a un modelo basado en las renovables, más limpio y con mayor implicación local, que implica además una transformación general en la forma de producir, de consumir, de transportarnos y de alimentarnos y que, además, puede ayudar a crear puestos de trabajo y a mejorar la calidad de vida de las personas. La Comisión Europea pretende presentar a finales de 2018 su hoja de ruta para una transición energética hacia un 2050 libre de CO^2. En todo caso, debemos recordar la existencia del Protocolo de Kyoto, según el cual la Convención marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático[89] establece metas vinculantes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para 37 países industrializados y de la UE. A todo ello, le hemos de añadir el reto de la ciudad sostenible y el coche eléctrico como uno de los objetivos de movilidad urbana fijados por la UE en su estrategia sobre transporte, planteando incluso la eliminación de los vehículos que utilicen combustibles tradicionales de forma progresiva, antes en todo caso del año 2050[90]. El Protocolo de Kyoto expira en 2020, lo que está en juego ahora es el Acuerdo de París (2015)[91] y sí es lo suficientemente ambicioso para limitar la temperatura por debajo de los 2°C conforme a los compromisos adquiridos en la última Cumbre de Katowice (2018)[92]. A ello hay que sumarle la pérdida de credibilidad que han demostrado los Estados Unidos, Arabia Saudí, Kuwait y Rusia hacia el último informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) que pone de manifiesto las graves consecuencias de no alcanzar los objetivos planteados[93] sobre el calentamiento global.

La tasa de dependencia es otro de los problemas acuciantes para el mantenimiento de prestaciones sociales propias del llamado Estado del bienestar, ya que la proporción de personas que trabajarán en comparación con las que no lo harán, para 2050, se habrá duplicado: dos personas en edad de trabajar por cada pensionista. Resumiendo estas proporciones, el Estado tendrá que pagar en el futuro a un mayor número de pensionistas

[89] Más información disponible en https://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/el-proceso-internacional-de-lucha-contra-el-cambio-climatico/naciones-unidas/CMNUCC.aspx. 16/8/2018.
[90] Más información disponible en http://www.electrolineras.es/?p=372. 16/8/2018.
[91] Más información disponible en https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es. 23/12/2018.
[92] Más información disponible en https://elpais.com/sociedad/2018/12/16/actualidad/1544942489_782611.html. 24/12/2018.
[93] Más información disponible en https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/2018/10/informe-ipcc-efectos-cambio-climatico-mas-graves. 24/12/2018.

que además cobrarán durante más tiempo debido al aumento de la longevidad, mientras que habrá menos personas laboralmente activas para sufragar dichas pensiones.

Conclusiones

Hemos analizado en las líneas precedentes grandes retos de la humanidad, bajo el rótulo de «Horizonte 2050», desde una premisa ineludible: la mejora de la condición del ser humano, que es individual pero también colectiva. Partimos del necesario desarrollo de la persona en el seno de la comunidad a modo de *feedback*. En efecto, una visión transcendente de la persona repercute en un reconocimiento de la dignidad humana y de los derechos inherentes a la misma como pertenecientes al mismo género, un respeto a la «casa común», al medio ambiente, a la justicia social, a la construcción de espacios de convivencia que hoy en día son locales y globales al mismo tiempo.

Ante las injusticias y desgracias del mundo, es urgente plantearse lo que cada uno puede hacer con el objetivo de que avance la humanidad con inteligencia y sin miedo. Nos preguntamos cómo construir el cambio, el nuevo paradigma, desde la fuerza de las convicciones personales y con el peso de instituciones inclusivas y responsables socialmente. En efecto, entendemos que el progreso no será plausible sin conciencia crítica a partir de una información veraz, sin consumo responsable del impacto social y medioambiental, sin innovación social a partir de buenas dosis de I+D+i, sin capacidad de cooperación norte-sur, sin más colaboración y menos rivalidad, sin capacidad de lucha efectiva contra la pobreza y la exclusión social, sin políticas que asuman la compasión por los débiles y que ello no se contemple como una debilidad o una pérdida de influencia o hegemonía. Es inaceptable la indiferencia con la que demasiado a menudo miramos estas y otras grandes cuestiones lacerantes.

Personas, instituciones públicas y privadas, colectivos y movimientos sociales todos deberían compartir los objetivos aquí planteados en el escenario 2050. Es un horizonte para toda la humanidad.

Bibliografía

AGUILAR GARCÍA, Teresa. *Ontología Cyborg. El cuerpo en la nueva sociedad tecnológica*. Barcelona: Gedisa 2008.

ÁLVAREZ, Silvina. «Pluralismo moral y conflictos de derechos fundamentales». *Doxa*, 31. 2008, pp. 21-54.

BLANCO SARTO, Pablo. *La teología de Joseph Ratzinger*. Madrid: Palabra 2011.

BODELÓN, Encarna. «La transformación feminista de los derechos», en BENGOECHEA GIL, M.A. (ed.). *La lucha por la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Reflexiones y aportaciones de la Ley de Igualdad 3/2007 de 22 de marzo.* Madrid: Dykinson 2010, pp. 83-100.

BODEN, Margaret. *Inteligencia artificial.* Madrid: Turner 2017.

BONET, Ángel. *El tsunami tecnológico, ¡y como superarlo!* Barcelona: Planeta 2018.

BRAIDOTTI, Rosi. *Lo posthumano*. Buenos Aires: Gedisa 2015.

CHAVARRÍA ALFARO, Gabriela. «El posthumanismo y los cambios en la identidad humana». *Reflexiones*, 94. Universidad de Costa Rica 2014, pp. 97-107.

CORTINA, Albert; SERRA, Miquel-Angel (coord.). *¿Humanos o posthumanos? Singularidad tecnológica y mejoramiento humano.* Barcelona: Fragmenta 2015.

CUATRECASAS ARBÓS, Lluís. *Horizonte 2050 ¿una sociedad más humana y sostenible?* Madrid: Ed. Ramon Areces 2012.

DE LA PAZ, Joseph. *La revolución vegana: por qué y cómo avanzamos hacia la próxima etapa de la historia.* Autoediciones TAGUS (e-book) 2015.

DEBORD, Guy. *La sociedad del espectáculo*. Valencia: Editorial Pre-Textos 1999.

ESQUIROL, Josep M. *La penúltima bondad. Ensayo sobre la vida humana*. Barcelona: Acantilado 2018.

FRANCIONE, Gary L. y CHARLTON, Anna. *Come con conciencia: un análisis sobre la moralidad del consumo de animales*. Valencia: Exempla Press 2016.

FRANCIONE, Gary L. *Animals, Property and the Law.* Temple University Press 1995.

FRIEDRICH, Carl. *La democracia como forma política y como forma de vida.* Madrid:

Tecnos 1967.

GARCÍA COTARELO, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar: la crisis del Estado social y el problema de legitimidad.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales 1986.

HARRIS, John. *Enhancing evolution: the ethical case for making better people.* Princeton University Press 2017.

JONAS, Hans. *El principio de la responsabilidad*. Barcelona: Herder 1994.

KAPLAN, Jerry. *Inteligencia artificial: lo que todo el mundo debe saber*. Zaragoza: Teell 2016.

KUNG, Hans. *¿Por qué una ética mundial?* Barcelona: Herder 2002.

LEVY, Bernard-Henry. *La barbarie con rostro humano*. Caracas: Monte Avila 1978.

LÓPEZ DE MÁNTARAS, Ramón y MESEGUER MUÑOZ, Pedro. *Inteligencia artificial. Qué sabemos de.* Madrid: CSIC/Catarata 2017.

LÓPEZ MORATALLA, Natalia. *Inteligencia artificial: ¿conciencia artificial? Argumentos para el siglo XXI.* Madrid: Digital Reasons 2017.

LLORCA ARIMANY, Albert. *Las tendencias actuales del ocio y la tarea de los humano*. Madrid: Instituto Emmanuel Mounier 2017.

LLORCA, Albert. «Civilització i barbàrie. La tasca cultural en la construcció d'una civilització humanitzada». *Working papers*, nº. 353. ICPS 2018.

MARGALIT, Avishai. *La sociedad decente*. Barcelona: Paidos 2010.

MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. *Big Data. La revolución de los datos masivos*. Madrid: Turner 2013.

MORENO, Luis y JIMÉNEZ, Raúl. *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y en la Unión Europea.* Madrid: Libros de la Catarata 2018.

PARDO, José Luis. *Estudios del malestar. Políticas de la autenticidad en las sociedades contemporáneas.* Barcelona: Anagrama 2016.

PIGEM, Jordi. *Angels i robots, La interioritat humana en la societat hipertecnológica*. Barcelona: Viena edicions 2017.

RODRÍGUEZ, Pablo. *Inteligencia artificial. Cómo cambiará el mundo (y tu vida)*. Barcelona: Deusto 2018.

RUDDICK, Sara. *Maternal Tkinking. Toward a Politics of Peace*. Nueva York: Ballantine 1989.

RACIONERO, Luis. *El progreso decadente*. Madrid: Espasa 2000.

RAMIÓ, Carles. *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos 2017.

SANDER, Michael. *Contra la perfección*. Madrid: Marbot 2016.

SAFRANSKI, Rüdiger. *Un maestro de Alemania. Martin Heidegger y su tiempo*. Barcelona: Tusquets 2003.

SEN, Amartya y DRÈZE, Jean. *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*. Madrid: Taurus 2014.

SEN, Amartya. *India en construcción: economía, sociedad y cultura (ensayo social*). Madrid: Clave intelectual 2018.

SHIVA, Vandana. *Abrazar la vida. Mujer, ecología y supervivencia.* Montevideo: Instituto Tercer Mundo 1991.

SINGER, Peter. *Liberación animal*. Madrid: Taurus 2011.

SLOTERDIJK, Peter. *Normas para el parque humano. Una respuesta a la carta sobre el humanismo*. Madrid: Siruela 2000.

SKOLIMOWSKY, Henryk. *Filosofía viva. La ecofilosofía como un árbol de la vida*. Girona: Atalanta 2017.

STOET, G y GEARY, D. «The Gender-Equality Paradox in Science, Technology, Engineering, and Mathematics Education». *Psychological Science*, vol. 29, 4. 2018, pp. 581-593.

TEGMARK, Max. *Vida 3.0. Ser humano en la era de la inteligencia artificial*. Madrid: Taurus 2018.

TEILHARD DE CHARDIN, Pierre. *Himno del Universo*. Madrid: Trotta 2004.

TORRALBA, Francesc. «El somni del transhumanisme i la contingència de l'ésser humà»,

en AMENGUAL, G.; MAGALHAES, G.; TORRALBA. *L'humanisme europeu. Les nostres arrels*. Lleida: Pagès 2018, p. 108.

TORRALBA, Francesc. «Del transhumanisme al posthumanisme». *Ars Brevis.* 2017, pp. 224-242.

VÁSQUEZ ROCCA, Adolfo. «Sloterdijk, Habermas y Heidegger; humanismo, posthumanismo y debate en torno al parque humano». *Eikasia. Revista de Filosofía*, año IV, 26. 2009, pp. 1-22.

VELASCO, Angélica. *La ética animal, ¿Una cuestión feminista?* Cátedra/Universitat de Valencia 2017.

VIRILIO, Paul. *El cibermundo, la política de lo peor*. Madrid: Cátedra 1997.

WOLFE, Cary. *What is posthumanism?* University of Minsessota Press. 2010

Webgrafía

ALONSO, José Antonio y AYUSO, Anna: *Acercar los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la ciudadanía: El compromiso de Europa con la Agenda 2030.* Barcelona: CIDOB 2017. En línea en https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/monografies/monografies/acercar_los_objetivos_de_desarrollo_sostenible_a_la_ciudadania_el_compromiso_de_europa_con_la_agenda_2030. 21/8/2018.

AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Algunas reflexiones sobre la posverdad desde la perspectiva de la seguridad». *Documento de Análisis 22/2018*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 13 junio de 2018. En línea en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA22-2018_Posverdad-SegNacional_FAFM.pdf. 7/8/2018.

PEPPERELL, Robert. *The posthuman condition*. Consciousness beyond the brain. Intellect Ltd. 1995. Sisponible en

https://pdfs.semanticscholar.org/ddaf/6d13dbe5ffae5b2ffd080be4e85be2038395.pdf. 6/7/2018.

QUADERNS DEL CAC. *Fake news, algoritmos y burbujas informativas,* nº. 44. Vol. XXI.

Julio 2018. En línea https://www.cac.cat/sites/default/files/2018-08/Q44_ES.pdf. 8/8/2018.

SOLER FERNÁNDEZ, Rosel. «El ecocidio: ¿crimen internacional?» *Documento de Opinión 128/2017*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 21 de diciembre 2017. En línea http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO128-2017_Ecocidio_RoselSoler.pdf. 6/8/2018.

TOBOSO, Mario. «Terrorismo 2050». Disponible en http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/terrorismo-2050. 15/8/2018.

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA**.** *La deshumanización del mundo***.** http://ayp.unia.es/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=59 6/8/2018.

VILCHES, A.; GIL PÉREZ, D.; TOSCANO, J.C. y MACÍAS, O. *Lucha contra la contaminación. 2014.* Disponible en https://www.oei.es/historico/decada/accion.php?accion=8. 9/7/2018.

Joan Lluis Pérez Francesch
Universitat Autònoma de Barcelona

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

05/2019 4 de marzo de 2019

Rafael García Pérez

Retos para la seguridad marítima en el horizonte 2050

Retos para la seguridad marítima en el horizonte 2050

Resumen:

Los retos a los que se enfrentará la seguridad marítima en las próximas décadas pueden articularse a través de tres ejes. El primero de ellos es el derivado del incremento e intensificación de la actividad humana sobre el medio marino. El segundo hace referencia a la tensión derivada de la ampliación de los espacios de soberanía y jurisdicción bajo autoridad del Estado, bien por la disputa sobre aquellas áreas no atribuidas con claridad a alguno de ellos, bien por la protección de la alta mar, en tanto que bien público global, frente a la ampliación de la plataforma continental por parte de los Estados costeros. El tercer eje tiene que ver con la multiplicación de los actores de todo tipo (Estados emergentes, grandes potencias y actores no estatales), con intereses contrapuestos que harán del mar un escenario privilegiado de la competencia geopolítica en el siglo actual, tal y como lo ha sido en los anteriores[1].

Palabras clave:

Seguridad marítima, mar, océanos, prospectiva, siglo XXI.

[1] ORCID. http://orcid.org/0000-0002-4289-3711. rafael.garcia@usc.es.

Challenges of Maritime Safety in the Horizon 2050

Abstract:

In the upcoming decades, the challenges that maritime security will face are mainly three. The first challenge is the increase and intensification of human activities in the marine environment. The second is linked to the tension between the expansion of State sovereignty in maritime spaces and the protection of high seas. The third is related to the increasing number of actors (emerging States, large powers and non-state actors), with conflicting interests that are likely to make the sea a privileged scenario of geopolitical competition in the current century.

Keywords:

Maritime Security, sea, oceans, prospective, 21st Century

Introducción[2]

El objetivo de este documento es identificar las principales tendencias que condicionarán la seguridad marítima a escala mundial en el horizonte temporal de mediados del siglo XXI. No resulta realista pretender realizar una predicción sobre cómo puede ser el futuro a diez años vista, menos aún con varias décadas de distancia. Sin embargo, resulta útil el ejercicio de mirar hacia el futuro y plantearse cómo pueden evolucionar los acontecimientos, aunque no podamos identificar los detalles. No se trata, por tanto, de hacer una predicción de la evolución futura del medio marino, sino de ofrecer una identificación de los factores subyacentes que lo condicionan describiendo las tendencias que puede seguir en las próximas décadas.

Toda reflexión sobre el futuro se encuentra condicionada por nuestra experiencia actual y reciente. Los acontecimientos relevantes ocurridos desde el inicio del presente siglo pueden marcar una tendencia que se proyecte en las próximas décadas, prefigurando un hilo de continuidad con el presente. Pero no podemos despreciar la posibilidad de que se produzcan acontecimientos sorprendentes que alteren los fundamentos del mundo que conocemos. En ese sentido, no faltan precedentes en la historia y el entorno de creciente inestabilidad en el que nos movemos no permite descartar eventualidades disruptivas. El colapso del euro y sus consecuentes repercusiones políticas, el hundimiento de Rusia o la adopción de un proteccionismo agresivo por parte de EE. UU. que multiplique las posibilidades de un conflicto armado no son hechos del todo inverosímiles desde nuestra mirada actual y cualquiera de ellos provocaría amplísimas repercusiones que alterarían el curso previsible de los acontecimientos.

Sin perder de vista las eventualidades que, sin duda, algunas se producirán, un escenario de continuidad con lo vivido en estas últimas décadas nos señala que Asia, y particularmente China, es la región en ascenso. Se encuentra a la cabeza del mundo en volumen de pesca, acuicultura, movimiento de mercancías en puertos y en construcción naval. Los diez mayores puertos se encuentran en Asia, y siete de ellos son chinos. Solo en el volumen de la marina mercante y la generación de energía extraterritorial, EE. UU. y la UE se encuentran en cabeza. Las tres principales fuerzas navales las poseen EE. UU.,

[2] Este documento se ha realizado en el marco de la ejecución del proyecto de investigación *España ante los nuevos retos de la seguridad marítima: instrumentos y estrategias en el marco internacional, europeo y peninsular* (DER2016-78272-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad. Ministerio de Economía y Competitividad.

China y Rusia. Mientras que las regiones del Ártico, África y Sudamérica son las que poseen los recursos marinos potenciales más grandes pendientes aún de explotación[3]. Es posible que estas magnitudes se conviertan en constantes y puedan configurar el futuro más cercano.

En todo caso, estas décadas pasadas han generado una fuerte inquietud, trasladada también al medio marino, que han convertido a la seguridad marítima en una suerte de «término de moda»[4] cuyo contenido y atribuciones no han dejado de extender sus límites. Concentrada tradicionalmente en preservar la libertad de navegación, favorecer el comercio y asegurar las buenas prácticas, durante la Guerra Fría concentró su atención en la rivalidad sostenida entre las grandes potencias por el control del espacio marítimo. Desde entonces, los capítulos sumados a la agenda de seguridad marítima, siguiendo un «enfoque ampliado» (o *comprehensive approach*)[5], no han dejado de crecer: actos de piratería y robo a mano armada en el mar, terrorismo, contrabando, tráficos ilícitos (de personas, drogas o armas), actos contra el patrimonio cultural subacuático, daños intencionados e ilícitos contra el medio marino, incluyendo la sobreexplotación de los recursos vivos derivada de la pesca ilegal y, desde luego, el impacto del cambio climático. La definición ofrecida por la profesora Natalie Klein[6] recoge la concepción holística que la seguridad marítima ha alcanzado en nuestros días: «la protección del territorio, el territorio marítimo, la infraestructura, la economía, el medio ambiente y la sociedad de un Estado contra ciertos actos dañinos que ocurren en el mar». La nueva concepción de seguridad marítima lo abarca todo y toma en cuenta los intereses de seguridad de los Estados tanto frente a las amenazas provocadas por otros actores, estatales o no estatales, y otros riesgos naturales. Enfoque integrado que ha sido asumido por las estrategias de seguridad marítima adoptadas por diversos Estados y organizaciones internacionales, entre ellos España[7].

---

[3] PwC PORTUGAL. *PwC LEME Circum-navegação: Uma visão integrada da economia do mar*. PwC Portugal 2016. Disponible en www.pwc.pt/pt/publicacoes/leme/cplp/pwc-leme-cplp.pdf.

[4] BUEGER, Ch. «What is maritime security?» *Marine Policy*. 2015, vol. 53, pp.159-164, p.159 (doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005).

[5] FELDT, L.; ROELL, P.; THIELE, R.D. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. Berlín: Institut für Strategie-Politik-Sicherheits- und Wirtschaftsberatung 2013 (ISPSW Strategy Series, n.º 222). Disponible en www.files.ethz.ch/isn/162756/222_feldt_roell_thiele.pdf.

[6] KLEIN, N. «Two Fundamental Concepts». KLEIN, N. *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford: U.P., 2011, pp.1-22, p.11 (DOI:10.1093/acprof:oso/9780199566532.003.0001).

[7] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional 2013. Disponible en www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/estrategia%20de%20seguridad%20maritima%20nacional.pdf. La definición que ofrece la Armada sobre la seguridad marítima está recogida en el *Concepto de Seguridad Marítima de la Armada*, publicado por primera vez en julio de 2007. «Una actividad cívico-militar de prevención de riesgos y

La seguridad forma parte de las necesidades básicas de toda sociedad, siendo un bien público fundamental cuya preservación constituye uno de los objetivos principales de cualquier Estado. La seguridad se convierte así en un designio nacional que tiene como propósito salvaguardar la independencia y la libertad de acción política de la nación. En el caso del mar, resulta particularmente compleja la gestión de su seguridad dada la combinación de factores globales y locales, de jurisdicción nacional e internacional, de defensa y represión de actividades ilícitas, o de preservación medioambiental que amenazan tanto a la seguridad de los Estados ribereños como al conjunto del planeta, estableciendo una frontera difusa entre seguridad interna y externa que obliga a dar respuestas colectivas basadas en la colaboración política internacional y en el desarrollo de una gobernanza mundial capaz de preservar el mar como bien público global.

Este documento parte de la previsión de que la actividad humana sobre el mar no va a dejar de crecer en las próximas décadas[8]. El previsible incremento demográfico mundial —concentrado principalmente en los Estados costeros— y la intensificación de la actividad económica —aun considerando posibles episodios de crisis— nos abocan a un escenario marítimo donde el tráfico comercial y las actividades económicas realizadas en él se van a intensificar al tiempo que se multiplicará el número de actores en presencia.

Con actividades e intereses concurrentes, los riesgos de una mayor conflictividad potencial resultan evidentes. Conflicto entre la explotación humana y la conservación del medio marino por las actividades económicas realizadas; conflictos entre los diferentes usos del mar, enfrentando a las actividades de superficie como la pesca con aquellas otras extractivas que operan en los fondos marinos; conflictos competenciales entre jurisdicciones nacionales e internacionales; y conflictos convencionales entre Estados y frente a actores no estatales.

Todas las grandes potencias existentes en la actualidad, así como aquellas que aspiran a alcanzar esa posición, son conscientes de la importancia superlativa que entraña el uso del

de lucha contra amenazas en el entorno marítimo, en permanente colaboración con la comunidad internacional, basada en el conocimiento del entorno marítimo y en la coordinación eficaz de todos los actores con capacidad de intervención, de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente tienen asignadas». *Vid.* SEQUEIRO LEIRA, F. J. «La seguridad marítima. El problema global de un mundo globalizado». *Revista General de Marina*. Noviembre 2017, pp. 729-746, p. 730.

[8] VV.AA. *Actas de la reunión Tormenta de Ideas sobre Horizonte 2040 en temas de seguridad y defensa entre el CESEG de la Universidad de Santiago de Compostela y el Centro de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa*. Madrid: IEEE 2017 (documento de investigación 13/2017), p.13. Disponible en www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV13-2017_ActasReunion_Horizonte_2040.pdf.

mar para lograr al menos tres de los atributos fundamentales de poder global[9], bien sea en su dimensión económica, estratégica o tecnológica. Todas estas grandes potencias, emergentes o ya establecidas, comparten una enorme dependencia respecto del medio marino: su acceso y control condicionará de forma determinante el futuro de sus ambiciones de poder. Por otra parte, el mar siempre ha constituido una de las mayores reservas de recursos naturales para la humanidad. El desarrollo técnico y científico hace posible que su uso y explotación alcance unos niveles de actividad en las próximas décadas desconocidas hasta el momento. La proliferación de actores y la multiplicación de actividades desarrolladas en el mar harán del siglo XXI «un siglo marítimo»[10].

En consecuencia, los retos a los que se enfrentará la seguridad marítima en las próximas décadas pueden articularse a través de tres ejes de tensión conflictiva que se siguen en esta exposición. El primero de ellos es el derivado del incremento e intensificación de la actividad humana sobre el medio marino. El segundo hace referencia a la tensión derivada de la ampliación de los espacios de soberanía y jurisdicción bajo autoridad del Estado, bien por la disputa sobre aquellas áreas no atribuidas con claridad a alguno de ellos, bien por la protección de la alta mar, en tanto que bien público global, frente a la ampliación de la plataforma continental por parte de los Estados costeros.

El tercer eje tiene que ver con la multiplicación de los actores de todo tipo (Estados emergentes, grandes potencias y actores no estatales), con intereses contrapuestos que harán del mar un escenario privilegiado de la competencia geopolítica en el siglo actual tal y como lo ha sido en los anteriores.

Incremento de la actividad humana sobre el medio marino

En las próximas décadas la actividad humana sobre el medio marino se hará mucho más intensa de lo que ha venido siendo hasta ahora. Esta afirmación se asienta en diversas evidencias que han sido identificadas desde distintos sectores y sobre las que existe un consenso científico que permite considerarlas como tendencias que se mantendrán en las próximas décadas. La primera de ellas es el crecimiento de la población mundial, con las

[9] BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós 1998, p. 33.
[10] BENBOW, T. J. «The future of naval conflict and lessons from history». KRAUSE, J.; BRUNS, S. (eds.). *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*. 2016, pp. 27-40, p. 28.

consecuencias derivadas del incremento del número de habitantes del planeta en varios miles de millones de personas.

La segunda es la previsión sobre la actividad económica del futuro en donde el comercio internacional seguirá desempeñando una posición predominante, teniendo el comercio que se realiza por vía marítima como protagonista indiscutible.

La tercera tendencia está marcada por el desarrollo científico y técnico que va a permitir seguir ampliando las actividades humanas sobre el medio marino en todos los ámbitos: superficie, submarino, fondos y subsuelos, a profundidades hasta ahora imposibles de alcanzar; sobre recursos vivos o minerales; extractivos o de generación, tanto de energía como de seres vivos a través de la acuicultura.

El resultado previsible de todas estas fuerzas será una multiplicación de la tensión a la que se verá sometido el medio marino que se sumará a las fuerzas ya existentes, consecuencia también de la actividad humana, cuya huella se seguirá proyectando en el futuro: los efectos del cambio climático, la contaminación y la sobreexplotación a la que han sido sometidos los recursos naturales.

La dimensión de los retos que plantea un escenario tan complejo es de tal envergadura que solo resulta concebible afrontarlos a través de una cooperación integral, y a largo plazo, entre todos los actores que operan en el medio marino y que, en definitiva, implican al conjunto de la humanidad.

Población

Atendiendo a las previsiones medias realizadas por Naciones Unidas[11], la población mundial pasará de ser 7.550 millones de habitantes en la actualidad, a 8.551 millones en 2030, 9.772 millones en 2050 y 11.184 millones en 2100. Un crecimiento sostenido a lo largo del siglo, previsiblemente desigual —el incremento demográfico se concentrará en África[12] y se estancará en los países más avanzados—, pero con un rasgo común compartido en todo el planeta: la mayor parte de la población mundial vivirá cerca de las costas. La población litoral, aquella que vive a menos de 60 km de la costa, representa el 50,3 % de la población mundial, con una densidad de población de 80 habitantes/km², 2,5 veces superior al promedio total. Esto es, predominantemente en ciudades. A finales del

[11] ONU. *World Population Prospects 2017.* Disponible en https://population.un.org.
[12] ARNOULD, V.; STRAZZARI, F. *African futures: Horizon 2025*. París: ISSUE 2017. Disponible en www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_37_African%20futures_0.pdf.

siglo XX, de las 183 ciudades existentes con más de un millón de habitantes, 91 se localizaban en la costa o en zonas próximas a esta. De las 20 que contaban con más de 5 millones, 13 estaban en la orilla o cerca del mar[13].

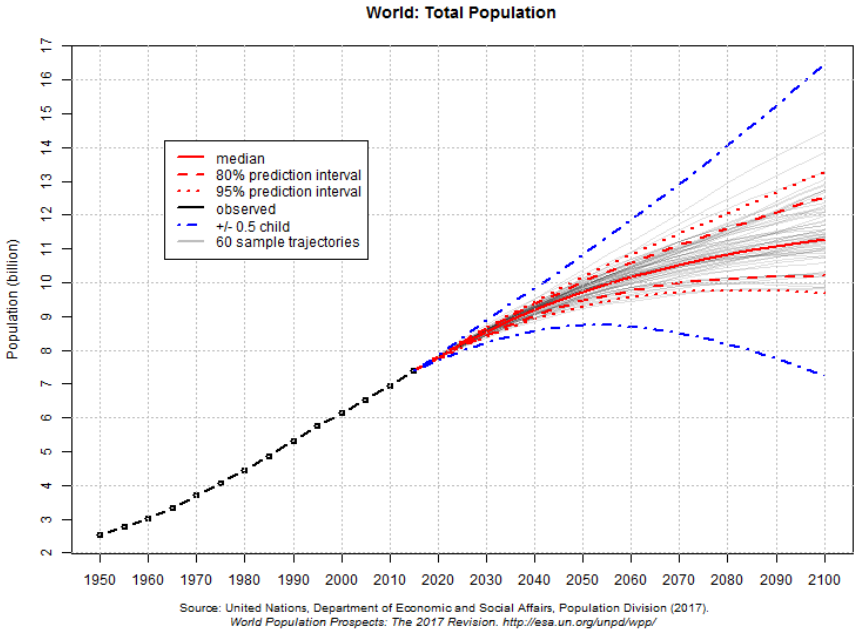


Gráfico 1: Evolución probable de la población mundial (ONU, 2017). Fuente: https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/

En la actualidad, tres cuartas partes de todas las grandes ciudades, y la mayoría de las megalópolis, están situadas en áreas costeras. Este proceso de urbanización y concentración se reforzará en el futuro. En 2050, el 66 % de la población mundial vivirá en ciudades frente al 54 % en la actualidad[14]. La proximidad a la costa favorece el fácil acceso al comercio y otros recursos, lo cual potencia que las ciudades costeras refuercen su papel como nodos de la economía internacional. Este relevante papel también se traducirá en una mayor vulnerabilidad de estas poblaciones ante cualquier factor que amenace las líneas de comunicación marítima, de las que serán crecientemente dependientes, y también respecto del posible aumento del nivel del mar como consecuencia del calentamiento

[13] CIFUENTES LEMUS, J. L.; TORRES-GARCÍA, Mª.P.; FRÍAS MONDRAGÓN, M. *El océano y sus recursos XII: el futuro de los océanos*. México: FCE 2013. Disponible en http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/100/html/sec_7.html.
[14] OTAN. *Strategic Foresight Analysis 2017 Report*. P. 39. Disponible en http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf.

global. El incremento de la urbanización, con tasas de crecimiento, bien diferenciadas entre las regiones más y menos desarrolladas, implicará la necesidad de dotar de servicios básicos e infraestructuras que repercutirán en un incremento del tráfico marítimo y, eventualmente, en una creciente competencia por los recursos.

Comercio y tráfico marítimo

A pesar de las eventuales crisis, que sin duda nos acechan, las previsiones sobre la evolución del crecimiento económico mundial en la primera mitad del siglo XXI son fundamentalmente optimistas. No obstante, existen dudas respecto del mantenimiento del ritmo de crecimiento vivido en las últimas décadas que tenderá a ralentizarse[15]. Esta previsión se deriva de la tendencia a disminuir la población en edad laboral en las economías más avanzadas al tiempo que las emergentes alcanzarán un estadio de madurez que les conducirá a crecimientos marginales decrecientes. En todo caso, la riqueza mundial no dejará de crecer, aunque su reparto social puede ser crecientemente desigual[16] de no revertirse las tendencias actuales con las políticas adecuadas, y su distribución regional alterará los fundamentos de los equilibrios internacionales de los últimos siglos.

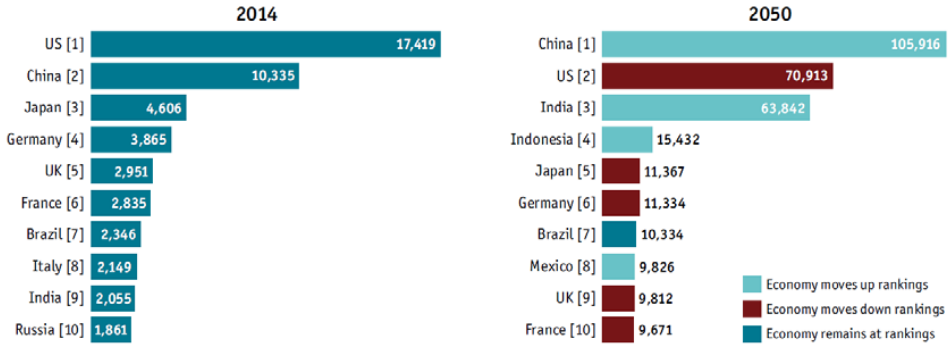


Gráfico 2: Las diez mayores economías en 2050 (PIB nominal en dólares estadounidenses). Fuente: THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Long-term macroeconomic forecasts*. Key trends to 2050

El comercio internacional tendrá un comportamiento semejante, con un crecimiento regular aunque a un ritmo inferior a lo experimentado en las últimas décadas; tendencia que

[15] PwC. *The World in 2050. The long view: how will the global economic order change by 2050?* 2017. Disponible en www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017 .pdf.
[16] MILANOVIC, B. *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: FCE 2017.

también registrará el comercio marítimo. Según los datos disponibles en 2018[17], el 90 % del comercio mundial se realiza por vía marítima. Antes de la gran recesión de 2008 (entre 1984 y 2007), el incremento anual del comercio marítimo fue del 6,55 % y el de la economía mundial del 3 %. Entre 2011 y 2017, ambas tasas de crecimiento tendieron a converger.

La previsión es que se mantendrá este comportamiento en las próximas décadas con un incremento anual de entre el 2,5 % y el 3,5 %. Hacia 2050 se espera que la demanda de transporte marítimo se incremente en un 120 %. Su estructura, sin embargo, no se mantendrá uniforme. En la actualidad, los graneles sólidos representan el 44 % del total y se estima que su demanda seguirá creciendo de modo sostenido a un ritmo de 2,5 % anual. Por su parte, los graneles líquidos que, en la actualidad, representan un 33 % del tráfico total, se reducirán un 50 % en 2050 y un 80 % en 2100 como consecuencia de la reducción de la demanda de petróleo. En cambio, la carga general, que en la actualidad supone un 23 % del total, crecerá su demanda a un ritmo del 3,5 % anual.

El sector del transporte marítimo mantendrá las tendencias, puestas de manifiesto tras 2008, de especialización —de tráficos y rutas— y de concentración —de empresas, líneas regulares y puertos—. De esta forma, el transporte marítimo tenderá a concentrar su actividad en un número reducido de navieras y operadores de transporte intermodal como consecuencia de un proceso de alianzas, fusiones y adquisiciones que conducirá a la concentración de las actividades portuarias en manos de grandes consorcios internacionales y a la formación de una red jerárquica de puertos conectados por líneas regulares[18].

Con respecto a la industria naval, los principales desafíos seguirán concentrándose en la construcción y mantenimiento de los buques, su equipamiento —sistemas de propulsión y navegación—, electrónica naval —comunicaciones, teledetección, automatización y navegación autónoma—, así como la construcción de plataformas y equipamiento para la exploración extraterritorial y en aguas profundas, incluyendo la exploración submarina. En relación a los buques de transporte, su tamaño no parece encontrar límites. La nueva generación de cargueros de contenedores alcanza los 400 m de eslora (tanto la clase EEE de Maersk como su competidor de la United Arab Shipping Company-UASC), los cargueros

[17] CARLIER DE LAVALLE, M. «El transporte marítimo: su importancia para la economía mundial. Tendencias a medio y largo plazo». *ICE-Información Comercial Española* n.º 901. 2018, pp. 9-26. Disponible en www.revistasice.com/es-ES/ICE/Documents/ICE%20901%20web-compressed.pdf.

[18] GONZÁLEZ LAXE, F. *Geoestrategia portuaria*. A Coruña: Instituto Universitario de Estudios Maritimos - Netbiblo 2013.

de graneles sólidos se sitúan en los 362 m (la clase Valemax, con capacidad para transportar 400.000 tm de mineral de hierro). Los mayores petroleros (clase TI), que no pueden transitar por Suez ni Panamá, tienen 380 m de eslora por 68 m de manga y la nueva flota gasista de Catar (serie Q Max) tiene 345 m de eslora y capacidad para transportar 162 Mm^3 de gas natural. La navegación autónoma de estos colosos, prescindiendo de tripulación a bordo, parece en cambio más lejana de alcanzar[19].

Pesca y acuicultura

Aunque la actividad pesquera seguirá siendo una de las actividades económicas más importantes del mundo, y la principal actividad humana sobre el medio marino, su crecimiento futuro tenderá a estabilizarse con un práctico estancamiento de la pesca extractiva y un crecimiento moderado de la acuicultura. Según las estimaciones ofrecidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)[20], la producción total de pescado alcanzó en 2016 un máximo histórico de 171 millones de toneladas, de las que el 88 % se utilizaron para el consumo humano directo, con un consumo per cápita de 20,3 kg, que también supone un máximo histórico. Si bien el crecimiento anual mundial del consumo de pescado ha duplicado el crecimiento demográfico desde 1961, no resulta previsible que se pueda mantener un ritmo semejante en las décadas futuras debido a la sostenibilidad medioambiental. Pese a todo, las previsiones estiman que la producción pesquera mundial seguirá creciendo hasta alcanzar los 201 millones de toneladas en 2030, con un ritmo anual del 1 %, inferior al observado durante el periodo 2003-2016 que creció al 2,3 %. En esa fecha se espera también que la producción de la pesca de captura alcance los 91 millones de toneladas, una cifra solo ligeramente superior a la registrada en 2016 —con un aumento del 1 %— siendo compensada por la producción de acuicultura que alcanzará los 109 millones de toneladas

[19] Los portaaviones estadounidenses de la clase Nimitz tienen 332 m de eslora. «Portaaviones y cruceros: los barcos más grandes que surcan los mares». *El Confidencial.* 7/1/2017. Disponible en: www.elconfidencial.com/multimedia/album/tecnologia/2017-01-07/barcos-crucero-portaaviones-carguero-ingenieria_1312815#8. VILLA CARO, R. «Buques portacontenedores y el fenómeno containerization». *Revista General de Marina*. Marzo 2018, pp. 249-264. Disponible en https://docplayer.es/73940381-Revista-general-de-marina-fundada-en-1877-marzo-2018.html.

[20] FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018*. Roma: FAO 2018, p. VII. Disponible en http://www.fao.org/3/I9540ES/i9540es.pdf.

en 2030. La tasa de crecimiento anual de la acuicultura también descenderá al 2,1 %, frente al 5,7 % registrado entre 2003-2016[21].

De cumplirse estas previsiones, la pesca seguirá desempeñando un papel protagonista, pero su actividad permanecerá dentro de los estándares conocidos en la actualidad.

Energías renovables

La energía marina renovable proviene de seis fuentes distintas, aparte del aprovechamiento eólico: olas, mareas, corrientes oceánicas, corrientes de las mareas, conversión de energía térmica oceánica y gradientes de salinidad. Todas las tecnologías para su explotación se encuentran aún en proceso de investigación y desarrollo. Su potencial teórico es inmenso, se ha estimado en 7.400 exajulios/año (EJ) superando las necesidades futuras de energía de la humanidad[22]. La siguiente figura muestra el pronóstico global de la energía oceánica según la tecnología y la infraestructura disponible en la actualidad.

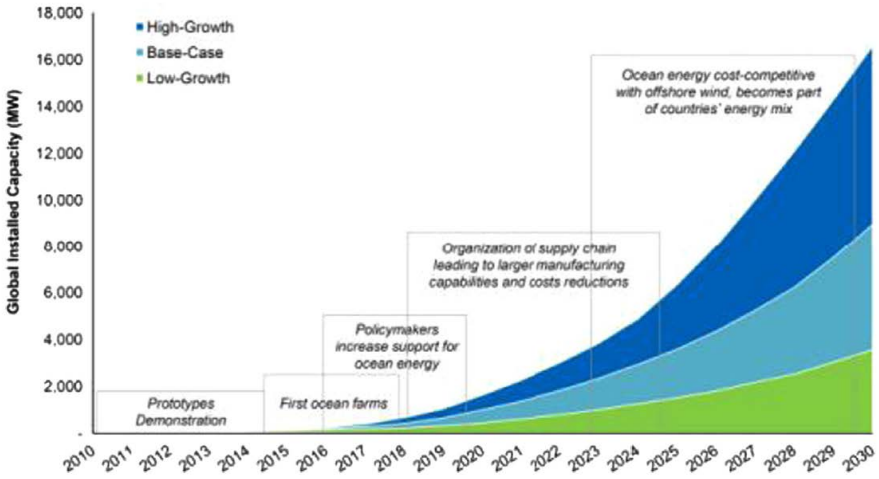


Gráfico 3: Previsión global de generación de energía marina renovable. Fuente: ELLABBAN, ABU-RUB, BLAABJERG, *Renewable energy resources*, p. 755

La energía eólica es, con diferencia, la que se encuentra actualmente en la etapa más avanzada de desarrollo. Los expertos estiman que solo la energía eólica marina en el futuro podría suministrar aproximadamente 5.000 teravatios/hora (TWh) de electricidad al año en

[21] Ibídem, pp. 204-208.
[22] ELLABBAN, O.; ABU-RUB, H.; BLAABJERG, F. «Renewable energy resources: Current status, future prospects and their enabling technology». *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2014, vol. 39, pp. 748-764. Disponible en www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114005656.

todo el mundo: aproximadamente un tercio del consumo anual mundial actual de electricidad. Hasta el momento, se han implementado alrededor de 40 proyectos de energía eólica marina, la mayoría de ellos en Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Suecia. Dos tendencias son claras. Una, que las instalaciones son cada vez más grandes, y dos, que se ubican en aguas más profundas, lo que permitirá la construcción de parques eólicos en áreas mucho más grandes.

A principios de siglo se construyeron los primeros parques eólicos en áreas costeras a profundidades de dos a seis metros. En la actualidad, las torres de aerogeneradores están ancladas al fondo del océano a profundidades de más de 40 metros. Conforme la tecnología permita operar en aguas más profundas utilizando torres flotantes, los parques eólicos ocuparán superficies marinas mucho más extensas. A pesar de sus elevados costes de construcción respecto de las instalaciones terrestres, la previsión es que no dejará de crecer en los próximos años[23].

Gráfico 4: Parque eólico ubicado en el mar Báltico entre Dinamarca y Suecia.
Fuente: VV.AA. *Renewable energies*, p. 159

[23] VV.AA. «Renewable energies». *Word Ocean Review,* n.º 1. 2010, pp. 156-161. Disponible en https://worldoceanreview.com/en/wor-1/energy/renewable-energies/.

Minería submarina

Los fondos marinos contienen un vasto potencial para el desarrollo de actividades económicas que no han sido aún convenientemente identificadas. El desarrollo científico hace posible que puedan ser aprovechados con criterios económicos en las próximas décadas. En un documento estratégico titulado *Crecimiento Azul* (2012)[24], la Comisión Europea identificaba cinco ámbitos de actividad humana en el mar. Dejando a un lado el turismo, la pesca y la acuicultura, se destacaban dos actividades susceptibles de ser desarrolladas sobre los fondos marinos: la generación de energía —a través de plantas de conversión de energía térmica oceánica y turbinas subacuáticas— y la minería submarina, siendo esta la actividad con mayor probabilidad de ser emprendida en un futuro cercano[25].

En tan solo una década, la minería en aguas profundas ha pasado de ser una posibilidad lejana a convertirse en una realidad probable. Mientras que la explotación de los yacimientos de gas y petróleo que pueden hallarse en aguas profundas se ve comprometida por los elevados costes de extracción, los yacimientos minerales ofrecen mejores perspectivas de viabilidad económica, al menos en teoría. Entre ellos sobresalen los yacimientos de minerales polimetálicos: nódulos de manganeso, costras de ferromanganeso con alto contenido en cobalto y sulfuros polimetálicos submarinos[26].

En todo caso, la minería submarina a grandes profundidades es una actividad sin precedentes que exigirá una enorme preparación en investigación y medios tecnológicos que no es previsible que pueda ser acometida en un tiempo breve. Tampoco está asegurada su rentabilidad económica, ni su viabilidad medioambiental; aunque sin duda veremos el avance de esta actividad en las próximas décadas, su desarrollo a gran escala no resulta previsible.

[24] COMISIÓN EUROPEA. *Crecimiento azul: oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible* (*COM/2012/0494 final *). Bruselas: 13 de septiembre de 2012. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0494&from=EN.

[25] ECORYS. *Study to investigate state of knowledge of Deep Sea Mining*. Rotterdam-Bruselas: 2014. Disponible en https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/sites/maritimeforum/files/FGP96656%20DSM%20Interim%20report%20280314.pdf.

[26] MARINO, E.; BLASCO, I.; BLANCO, L.; GONZÁLEZ, F.J.; SOMOZA, L.; MEDIALDEA, T. «Llega la era de la minería submarina». *Tierra y Tecnología*, n.º 49. 2017. Disponible en http://dx.doi.org/10.21028/em. 05/12/2017.

«Soberanismo» y globalismo en el medio marino

A lo largo del presente siglo vamos a presenciar una tensión entre el auge del «soberanismo» y la construcción de una gobernanza global del medio marino. Ello supondrá enfrentar la ambición de los Estados por ampliar su jurisdicción sobre los espacios marinos frente a la consideración del mar como bien común[27] que, como tal, debe ser objeto de una regulación internacional que preserve sus condiciones naturales. Durante la segunda mitad del siglo XX se produjo una creciente «territorialización» del mar que condujo al ejercicio de una competencia territorial con distinto grado de amplitud e intensidad por parte de los Estados ribereños dando pie a la actual fragmentación jurídica del espacio marítimo[28].

Este proceso ha seguido adelante en las últimas dos décadas, cuando la mayor parte de los Estados con costas en océanos están redelineando los límites de sus zonas marítimas. Este proceso está definiendo el alcance exacto de la jurisdicción de estos Estados ribereños sobre los mares allanando el camino para la aplicación de un orden legal nacional a una amplísima extensión del mar; lo cual, en principio, debería ser positivo al promover el uso pacífico de los mares y océanos, la conservación de la vida marina y el estudio, protección y preservación del medio marino.

La ampliación de la plataforma continental permite ampliar la jurisdicción del Estado ribereño sobre los fondos y el subsuelo del océano, en determinadas condiciones, mientras que las aguas seguirán conservando la consideración de aguas internacionales (alta mar). De esta superposición de jurisdicciones en la plataforma continental ampliada surge la necesidad de crear una gobernanza global que regule y proteja al ecosistema marino en su conjunto poniendo límites al ejercicio de las competencias del Estado ribereño.

Los Estados costeros están ejerciendo sus derechos sobre la plataforma continental de conformidad con la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS en sus siglas en inglés)[29]. En su artículo 76 la Convención establece que los Estados

[27] OSTROM, E. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-CRIM-FCE 2000.
[28] CASANOVAS, O.; RODRIGO, A.J. *Compendio de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos 2018 (7.ª ed.), pp. 283-284.
[29] Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982. Disponible en www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. Entró en vigor en 1994. En la actualidad ha sido ratificada por 168 partes. Los Estados marítimos miembros de las Naciones Unidas que no han firmado son: Eritrea, Israel, Perú, Siria, Turquía, Estados Unidos y Venezuela. Los Estados sin litoral son: Andorra, Kazajistán, Kirguistán, San Marino, Sudán del Sur, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Disponible en www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm.

ribereños tienen derecho a fijar los límites exteriores de su plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas (M) si proporcionan —dentro de un plazo temporal limitado— la necesaria información científica, geológica y técnica a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas (CLCS, por sus siglas en inglés) (art. 76.8). En el caso de ser aprobada dicha extensión, los Estados ribereños pasarían a tener derechos de exploración y explotación de los recursos naturales del suelo y subsuelo marino de la zona ampliada. Esto es, recursos minerales y energéticos del suelo y subsuelo marino y también los recursos marinos vivos, que comprenden las especies animales sedentarias que vivan en constante contacto físico con el fondo del mar o habiten en el subsuelo (art. 77). Sobre los primeros, el Estado ribereño deberá pagar una contribución anual por la explotación de los recursos que realice (art. 82).

La Comisión es responsable de hacer recomendaciones sobre los límites exteriores de la plataforma continental a los Estados de conformidad con la Convención y sobre la base de la información ofrecida en la presentación. Estas recomendaciones pueden o no estar de acuerdo con los límites de la plataforma continental presentados por el Estado. En caso de desacuerdo, el Estado puede hacer una nueva presentación. Cuando un Estado ribereño acepta las recomendaciones, puede proceder a establecer los nuevos límites de la plataforma continental más allá de los 200 M basándose en esas recomendaciones, que serán definitivas y vinculantes.

Actualmente no es posible realizar un cálculo riguroso del área de la plataforma continental ampliada. Su superficie cambiará a medida que los Estados vayan realizando sus presentaciones y la Comisión realice sus recomendaciones. En función de las presentaciones realizadas hasta 2010, el área comprendida por la plataforma continental ampliada era de más de 30 millones de km^2, incluyendo el territorio antártico y las áreas marítimas superpuestas. Las recomendaciones emitidas por la Comisión tienden a coincidir en un 97 % con las presentaciones realizadas[30].

[30] SCHOOLMEESTER, T.; BAKER, E. (eds.). *Continental Shelf*: *The Last Maritime Zone*. UNEP/GRID - Arendal. 2009, p. 16. Disponible en https://gridarendal-website-live.s3.amazonaws.com/production/documents/:s_document/102/original/Shelf_LastZone_sept2010_march2011.pdf?1483646561.

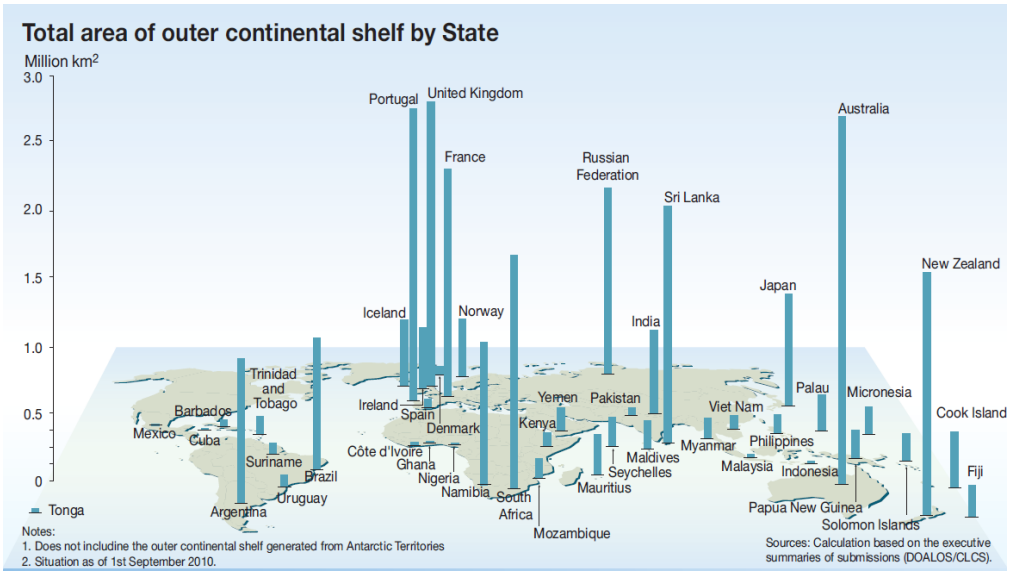


Gráfico 5: Área total de la plataforma continental ampliada (septiembre 2010). Fuente: SCHOOLMEESTER and BAKER (eds.): *Continental Shelf,* 2011, p. 17

Es necesario destacar que las decisiones aprobadas por la Comisión de Límites tienen el carácter de una mera recomendación que se ofrece al Estado ribereño sobre cuestiones técnicas. La fijación definitiva de ese límite corresponde al propio Estado, tanto de la plataforma continental como de la zona económica exclusiva (ZEE), que debe realizarse por acuerdo entre las partes, de conformidad con el derecho internacional, con el objetivo de llegar a un acuerdo equitativo[31]. En consecuencia, los límites definitivos solo podrán ser formalmente delimitados con posterioridad a la emisión de las recomendaciones por parte de la Comisión de Límites y será determinada por los Estados concernidos de común acuerdo a través de una negociación bilateral[32].

Este procedimiento hace previsible un largo periodo de transición, potencialmente conflictivo en algunos casos, del cual resultará un mapa mundial radicalmente transformado.

[31] GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L. «La delimitación de los espacios marinos». MARIÑO MÉNDEZ, F.M. (dir.). *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*. Madrid: Trotta 2017, pp. 383-403.
[32] GARCÍA PÉREZ, R. «El procedimiento para la ampliación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas: una introducción». GARCÍA PÉREZ, R.; NEVES COELHO, P.; FERREIRA RODRIGUES, T. (coords.). *A extensão das plataformas continentais: Portugal e Espanha, perspetivas e realidades*. Oporto: Fronteira do Caos pp. 7-15.

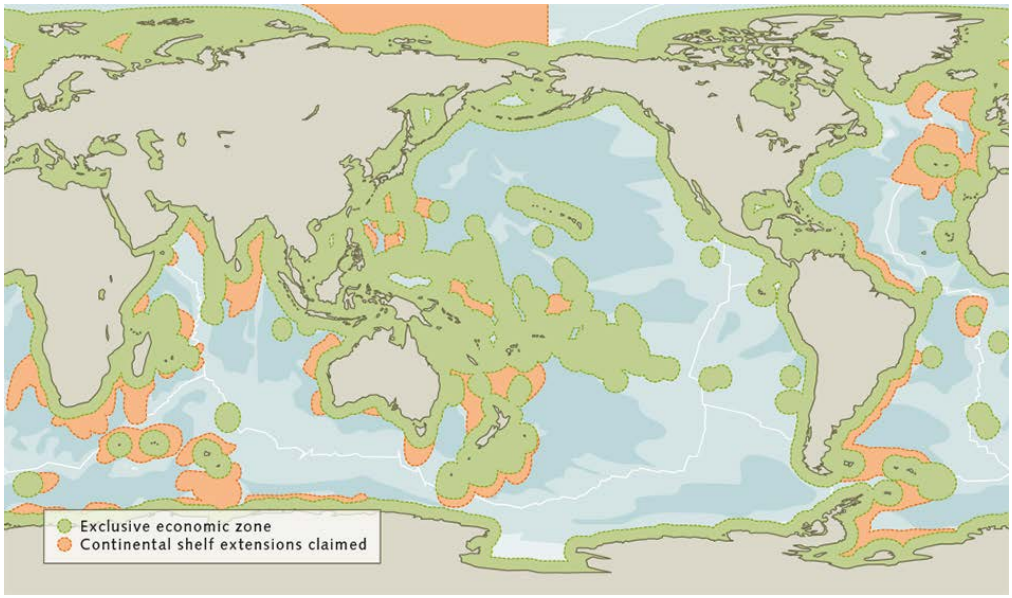


Gráfico 6: ZEE y plataforma continental ampliada (áreas reclamadas hasta 2012). Fuente: https://worldoceanreview.com

Junto a esta corriente «soberanista» que se irá materializando en las próximas décadas, convive otra de corte «globalista» que aspira a establecer una gobernaza global de mares y océanos. En la década de los sesenta del pasado siglo XX, se creó el concepto de patrimonio común de la humanidad (PCH)[33] como una de las reivindicaciones defendidas por los países del tercer mundo en favor de un nuevo orden económico internacional. El PCH fue concebido como un concepto legal sobre la participación equitativa de los recursos naturales localizados más allá de la jurisdicción de los Estados. Los fondos marinos recibieron un temprano reconocimiento en tanto que PCH[34], que fue asumida por UNCLOS en 1982 (art. 136). Pero en la década de los años ochenta, un grupo de países desarrollados, encabezados por EE. UU., comenzó a discutir doctrinalmente el principio de PCH reivindicando el de libertad de los mares. Mientras que el primero implica la prohibición de apropiación, el uso exclusivamente pacífico, la cooperación en la investigación científica, la prevención en el daño al medio natural y la necesidad de contar con una autoridad regulatoria; el principio de libertad de los mares implica libre acceso, esto es, estar a disposición de cualquier Estado o persona para su uso y explotación.

[33] PUREZA, J. M. *El patrimonio común de la humanidad*. Madrid: Trotta 2002.
[34] Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional. Resolución 2749 (XXV) AG-ONU, de 17 de diciembre de 1970. Disponible en https://undocs.org/S/A/RES/2749(XXV).

La Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar asumió ambos principios. Los fondos marinos de alta mar, denominados la zona, se someten de manera vinculante al régimen de PCH (art. 136) creando un organismo para su gestión, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (AIFM) (art. 156) y estableciendo las normas que rigen su uso: no apropiación, uso pacífico y sostenible, cooperación en la investigación científica, incluyendo además una cláusula no derogatoria (art. 311). Pero al mismo tiempo, UNCLOS también estableció el principio de libertad de los mares (art. 87) confirmando la libertad de navegación, pesca, tendido de cables y otros conductos submarinos, sobrevuelo e investigación (art. 61 y 117) y su uso pacífico (art. 88 y 89).

Este planteamiento que parecía dejar zanjada la cuestión asentando el principio de PCH como un principio positivo de derecho del mar dejaba, sin embargo, algunos resquicios que han tratado de ser aprovechados por intereses de parte. Si bien UNCLOS se refiere a los recursos que se encuentran en la zona con carácter general, su caracterización precisa en la parte XI de la Convención se realiza en términos muy restrictivos identificando los recursos protegidos con los recursos minerales, dejando fuera de cobertura a los recursos vivos en sentido contrario a lo acordado con anterioridad[35]. Asimismo, el acuerdo adoptado en 1994 sobre la aplicación de la parte XI[36] supuso una merma importante en el contenido del concepto de PCH al permitir a los países más desarrollados un peso decisivo en la Autoridad Internacional de Fondos Marinos, al otorgar la facultad de bloquear las decisiones de su Consejo. Además se renunció a exigir la transferencia de tecnológica a la Autoridad, a fijar unos límites a la producción atendiendo a los intereses de las empresas mineras terrestres y al pago de derechos de concesión[37].

De esta forma se favorecían los intereses mercantiles para la explotación de estos recursos eludiendo asumir el coste de revertir los daños que pudieran producirse en el medio

[35] En la declaración de los principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional de 17 de diciembre de 1970 (Resolución AG-ONU 2749 (XXV)) se empleaba el término «recursos naturales» de forma genérica, lo que permite interpretar que integraba tanto a los recursos vivos como minerales de la zona. BARNES, R. «Entitlement to Marine Living Resources in Areas Beyond National Jurisdiction». OUDE ELFERINK, A.G.; MOLENAAR, E. J. (eds.). *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*. Leiden: Martinus Nijhoff 2010, pp.83-141. Disponible en http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3150320.

[36] Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982. Resolución AG-ONU (A/RES/48/263), de 17 de agosto de 1994. Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/333/01/PDF/N9433301.pdf?OpenElement.

[37] AÑAÑOS MEZA, M.C. «La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 34. 2014. Disponible en www.unisci.es/journal-uniscirevista-unisci-no-34-enero-2014-oriente-medio-europa-terrorismo-sociedad-internacional-santa-sede/.

marino[38]. Tras la aprobación de UNCLOS han sido descubiertos recursos biológicos de gran potencial económico que constituyen un medio natural sumamente frágil asociado a procesos termales submarinos. Gracias al desarrollo de técnicas de secuenciación genética aplicadas a los seres vivos descubiertos en estos fondos marinos (gusanos, corales, crustáceos y grandes comunidades microbianas quimiosintéticas) se pueden desarrollar enzimas y productos farmacéuticos y cosméticos a partir de organismos que crecen sin luz y soportan niveles extremos de temperatura y presión.

Aunque no existe unanimidad en la comunidad científica sobre los efectos que pueden tener actividades extractivas de minería submarina sobre este medio natural, sí existe un consenso sobre el desconocimiento actual de las posibles implicaciones futuras respecto del equilibrio de estos ecosistemas marinos y, a largo plazo, sobre las condiciones climáticas del planeta[39]. La fragilidad de unos ecosistemas submarinos que se remontan al origen de la vida en la Tierra y que ejercen una función esencial en la dinámica y estabilidad del océano pueden ser destruidos por una actividad minera lucrativa, pero no especialmente determinante para el desarrollo humano. El reto al que nos enfrentamos consiste en aplicar el principio de PCH a los fondos marinos y a todos sus recursos, con todas las consecuencias que ello implica.

Nos enfrentamos, por tanto, a un dilema como comunidad mundial de difícil solución. Las iniciativas políticas y legales iniciadas hace más de 40 años tenían como finalidad la ampliación de las jurisdicciones nacionales sobre los recursos marinos con la intención de que su explotación contribuyera a financiar el desarrollo de los jóvenes Estados recién independizados[40]. Al poner bajo jurisdicción nacional extensas áreas marinas, y bajo autoridad internacional el resto, alta mar y los fondos marinos, se perseguía limitar la plena libertad de acción de la que disponían hasta entonces las grandes potencias para «apropiarse» de los recursos naturales del planeta en beneficio propio. Ha habido que esperar décadas de desarrollo científico, tecnológico y normativo para estar en condiciones de iniciar la explotación de los fondos oceánicos. Y es ahora cuando estamos obligados a

[38] PONTE IGLESIAS, Mª T. *Escenario y contexto de la seguridad marítima en el horizonte 2050: minería marina y seguridad ambiental*. Madrid: IEEE 2018 (documento de investigación 20/2018). Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV20-2018SeguridadMaritima.pdf.

[39] «Is deep sea mining vital for a greener future – even if it destroys ecosystems?». *The Guardian.* 04/06/2017. Disponible en www.theguardian.com/environment/2017/jun/04/is-deep-sea-mining-vital-for-greener-future-even-if-it-means-destroying-precious-ecosystems.

[40] KRASNER, S.D. *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. University of California Press 1985, p. 227-238.

tomar en consideración las repercusiones medioambientales que estas actividades pueden tener sobre el futuro del planeta. Unas consideraciones que, cuando se inició este proceso, bien no estaban planteadas o fueron soslayadas en función de análisis geopolíticos.

La Sala de Controversias de los Fondos Marinos, instituida por UNCLOS como institución judicial (art. 186-191), ha venido cumpliendo esa función de salvaguardia del medio marino[41], pero sus atribuciones y competencias necesitan ser reforzadas. Tras una década de preparativos[42], la Asamblea General de Naciones Unidas asumió, en diciembre de 2017, la iniciativa promovida por un numeroso grupo de Estados[43] y organizaciones ecologistas, agrupados en la *High Seas Alliance*, con el fin de adoptar un «instrumento internacional jurídicamente vinculante» relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional[44]. En septiembre de 2018 se iniciaron las negociaciones intergubernamentales que se espera puedan concluir en 2020 con la firma de un acuerdo.

El principal objetivo de las organizaciones ecologistas es la creación de una red de áreas protegidas, incluidas las reservas marinas en áreas fuera de la jurisdicción nacional, que cuente con medidas específicas para garantizar que las evaluaciones de impacto ambiental sean exhaustivas, responsables y rigurosas y se establezcan organismos institucionales tales como una Conferencia de Partes, un Comité Científico/Técnico, un Comité de Cumplimiento, una Secretaría permanente, un mecanismo apropiado para la resolución de disputas, un mecanismo de intercambio de información y un instrumento financiero[45]. Se teme, dadas experiencias anteriores, que puedan crearse áreas protegidas meramente

[41] *Opinión Consultiva relativa a las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinadores de personas y entidades en relación con las actividades*, de 1 de febrero de 2011. Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISBA/17/A/9). Disponible en www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba-17a-9_1_0.pdf; *vid.* PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, Mª T. «El compromiso de la Sala de Controversias de Fondos Marinos en la defensa de la seguridad ambiental de la zona». GODIO, L.M.A. (ed.). *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: contribuciones de su experiencia*. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (en prensa).

[42] En 2004 fue creado el «grupo de trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional». Los Océanos y el Derecho del Mar (A/RES/59/24), Resolución AG-ONU de 17 de noviembre de 2004. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/59/24.

[43] G77 + China, UE, el Grupo Africano, PSIDS (Pacific Small Island Developing States), la Comunidad del Caribe (CARICOM), Argentina, Brasil, Singapur, Costa Rica, Sudáfrica, Senegal, Kenia y otros más.

[44] Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (A/RES/72/249). Resolución AG-ONU de 24 de diciembre de 2017. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/72/249.

[45] Recomendaciones de la *High Seas Alliance* (HSA). Disponible en http://highseasalliance.org/treaty-negotiations.

formales si no se las dota de una administración efectiva y con competencia ejecutiva para su preservación.

El camino para lograr ese objetivo no va a resultar fácil, como ponen en evidencia acontecimientos recientes. En la reunión anual de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)[46] celebrada a finales de octubre de 2018, fue debatida la propuesta de crear un área marítima protegida en el mar de Ross, uno de los últimos ecosistemas marinos intactos que perviven, que se convertiría en la mayor área marina protegida del mundo con más de 1,5 millones de km^2 de extensión durante 35 años. Previamente, habían sido desestimadas las propuestas para crear otras dos áreas protegidas: una situada al este del continente antártico y una segunda relativa al mar de Weddell. Finalmente, tras un prolongado periplo negociador al que se había logrado sumar a la industria pesquera del kril que faena en la zona, la propuesta fue rechazada debido a los votos negativos de China, Noruega y Rusia[47].

Estas tensiones no van a ser excepcionales, ni pueden explicarse atendiendo únicamente a intereses mercantiles.

Las rivalidades geopolíticas juegan también un papel y la conformación de espacios de gobernanza global no es un escenario ajeno a esas competencias. Quizá la creación de regímenes internacionales específicos, con toda su burocracia y capacidad normativa y sancionadora, no constituya la solución ideal y haya que abrirse a considerar otras alternativas basadas en una gobernanza marítima desregulada[48] sostenida por expertos, representantes de la industria y una administración marítima internacional.

Conflictividad geopolítica del medio marino

La competencia interestatal seguirá siendo una característica del futuro sistema internacional. El proceso de globalización ha impulsado una dinámica de redistribución del poder global que también será dirimida en los espacios marítimos. Esta competencia se

[46] Creada por la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos aprobada en Canberra, Australia, en mayo de 1980. Disponible en www.ccamlr.org/es/organisation/texto-de-la-convenci%C3%B3n-sobre-la-crvma.

[47] «China, Rusia y Noruega vetan la creación de una gran reserva en la Antártida». *El País.* 02/11/2018. Disponible en elpais.com/sociedad/2018/11/02/actualidad/1541166822_491341.html.

[48] DURU, O. «Irrationality in Politics and Governance of Maritime Affairs: The Collapse of Sovereign Maritime Governance». *Marine Policy*. 2014, vol.1, pp.48-59 (doi.org/10.1016/j.enavi.2014.12.006).

manifestará, cuando menos, en dos escenarios: el crecimiento y modernización de las flotas de guerra y la disputa por la jurisdicción de nuevos espacios oceánicos.

La evolución de la inversión en programas navales durante la última década refleja una expansión sostenida de los gastos asumidos por potencias emergentes —los denominados BRICS— mientras que potencias marítimas tradicionales, como las europeas, excepción hecha de EE. UU., ofrecen una tendencia inversa. La UE perderá peso relativo en el escenario internacional[49]. Aunque la situación de la que se parte varía en cada caso y los ritmos de inversión son diferentes, los programas navales iniciados por estas potencias emergentes presentan un rasgo común: su ambición y volumen[50]. Todos ellos prevén incorporar medios capaces de realizar operaciones de proyección de poder naval sobre tierra: portaaviones, escoltas —fragatas y destructores—, buques anfibios y, en algunos casos, submarinos nucleares capaces de lanzar misiles de crucero. Semejantes medios permitirán a estos países ir más allá de los limitados objetivos proclamados circunscritos a la defensa (negación de acceso a su área marítima) dentro de sus contextos geográficos inmediatos.

Este incremento de flotas implica un aumento cuantitativo de los escenarios navales susceptibles de desencadenar una crisis por enfrentamiento entre Estados lo cual exigirá unos medios de control más exigentes de la gestión de crisis que impidan una dinámica de escala en el momento en que se produzcan.

La seguridad de los espacios marinos, cuya soberanía no esté atribuida con claridad a un Estado, o sea discutida por sus vecinos, constituirá previsiblemente escenarios de confrontación interestatal. Bien sea por el control de las actividades que se realizan en superficie como en las que tengan lugar sobre la plataforma continental, dadas las perspectivas abiertas para la explotación de los fondos y el subsuelo marinos.

Pero los riesgos y amenazas a la seguridad marítima no proceden en exclusiva de la competencia internacional entre Estados. Antes al contrario, la acción de otros actores sobre el mar, susceptibles de realizar actividades ilegales cuando no directamente criminales o de guerra, obliga también a los Estados a preservar un entorno marítimo seguro manteniendo el buen orden y garantizando el respeto de la ley[51]. En consecuencia,

[49] EUROPEAN COMMISSION. *Global Europe 2050*. Bruselas, UE: 2012. Disponible en https://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy_reviews/global-europe-2050-report_en.pdf.
[50] FERNÁNDEZ FANDÓN, F. «El mar: tablero geopolítico del siglo XXI». *Política Exterior*, n.º 151. 2013, pp.124-134, p. 130.
[51] URBINA, J. *El empleo de medidas coactivas frente a los riesgos y amenazas derivados de las actividades*

serán necesarios desarrollos normativos que permitan regular estas funciones de policía marítima, tanto a nivel nacional como internacional, para dar cobertura a unas intervenciones que, necesariamente, serán más frecuentes en las próximas décadas.

Conclusiones

Resulta casi inevitable recordar la frase de Paul Valéry: «le problème de notre temps, c'est que le futur n'est plus ce qu'il a été». Las perspectivas que ofrece el futuro en las próximas décadas comparten la misma indefinición que en otras épocas. Nuestras dificultades intelectuales para comprenderlas son también parecidas. Desde el mundo de los negocios se ha desarrollado el concepto «entorno VUCA» que hace referencia a la dificultad para tomar decisiones en un entorno caracterizado por la volatilidad (*volatility*), la incertidumbre (*uncertainty*), la complejidad (*complexity*) y la ambigüedad (*ambiguity*), en donde todos los factores en presencia se encuentran interrelacionados y no somos capaces de establecer relaciones causales entre ellos que nos permitan establecer un patrón que ayude a comprender la forma en que se desarrollarán los acontecimientos.

La evolución del medio marino en las próximas décadas reúne todas estas características, que no son esencialmente diferentes de las vividas en otras épocas del pasado. ¿Dónde radica la novedad? ¿Qué hace diferentes a los retos a los que nos enfrentamos en la actualidad? Posiblemente la diferencia radique en el grado de intensidad con el que se manifiestan los riesgos.

Si la competencia geopolítica entre grandes potencias o la degradación medioambiental por efecto de la creciente actividad humana son fuerzas constantes reconocibles en las últimas centurias, las tensiones generadas por esas dinámicas adquieren un grado mayor de intensidad por el entorno en el que se manifiestan: un cambio en las relaciones mundiales de poder y un proceso de cambio climático que parece avocarnos a un aumento de la temperatura media del planeta. Ambas circunstancias disminuyen las opciones de que disponen los actores internacionales y exigen una acción efectiva que no permite ser demorada. La intensificación de las actividades humanas sobre el océano en pacífica

ilícitas en el mar en el horizonte 2050. Madrid: IEEE 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV15-2018_Medidas_Coactivas_Horizonte_2050_JulioJorgeUrbina.pdf. LIROLA DELGADO, I. *Tráficos ilícitos y criminalidad organizada en el mar: retos en el horizonte 2050*. Madrid: IEEE 2018. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV12-2018_TraficosIlicitos_Criminalidad_LirolaDelgado.pdf.

convivencia demanda una prudente gestión de las tensiones geopolíticas y una acción colectiva que preserve el medio natural. Un desafío que las actuales dinámicas de cambio en los equilibrios mundiales convierten en fascinante.

Bibliografía

AÑAÑOS MEZA, M.C. «La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?». *UNISCI Discussion Papers*, n.º 34. 2014. Disponible en www.unisci.es/journal-uniscirevista-unisci-no-34-enero-2014-oriente-medio-europa-terrorismo-sociedad-internacional-santa-sede/.

ARNOULD, V.; STRAZZARI, F. *African futures: Horizon 2025*. París, ISSUE 2017. Disponible en www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_37_African%20futures_0.pdf.

AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS. Opinión *Consultiva relativa a las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinadores de personas y entidades en relación con las actividades,* de 1 de febrero de 2011 (ISBA/17/A/9). Disponible en www.isa.org.jm/sites/default/files/files/documents/isba-17a-9_1_0.pdf.

BARNES, R. «Entitlement to Marine Living Resources in Areas Beyond National Jurisdiction». OUDE ELFERINK, A.G.; MOLENAAR, E.J. (eds.). *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*. Leiden: Martinus Nijhoff 2010, pp. 83-141. Disponible en http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3150320.

BENBOW, T.J. «The future of naval conflict and lessons from history». KRAUSE, J.; BRUNS, S. (eds.). *Routledge Handbook of Naval Strategy and Security*. 2016, pp. 27-40. Disponible en www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315732572.ch3.

BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós 1998.

BUEGER, Ch. «What is maritime security?». *Marine Policy*. 2015, vol. 53, pp.159-164, p. 159 (doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005).

CARLIER DE LAVALLE, M. «El transporte marítimo: su importancia para la economía mundial. Tendencias a medio y largo plazo». *ICE-Información Comercial Española* n.º 901. 2018, pp. 9-26. Disponible en www.revistasice.com/es-ES/ICE/Documents/ICE%20901%20web-compressed.pdf.

CASANOVAS, O.; RODRIGO, A.J. *Compendio de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos 2018 (7.ª ed.).

CIFUENTES LEMUS, J. L.; TORRES-GARCÍA, Mª. P.; FRÍAS MONDRAGÓN, M. *El océano y sus recursos XII: el futuro de los océanos*. México: FCE 2013. Disponible en http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/100/html/sec_7.html.

COMISIÓN EUROPEA. *Crecimiento azul: oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible* (* COM/2012/0494 final *). Bruselas: 13 de septiembre de 2012. Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0494&from=EN.

COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS. Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos. Camberra: 20 de mayo de 1980. Disponible en www.ccamlr.org/es/organisation/texto-de-la-convenci%C3%B3n-sobre-la-crvma.

DEL POZO, F. *La seguridad marítima hoy: la mar nunca está en calma*. Documento de Trabajo n.º 3/2014. Madrid: Real Instituto Elcano 2014.

DEL POZO, F. *La mar nunca está en calma (II). Análisis del concepto de seguridad marítima en España*. Documento de Investigación 12/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos 2015.

DEMKO, G. J.; WOOD, W. B. (eds.). *Reordering the world: geopolitical perspectives on the twenty-first century*. Routledge 2018 (2.ª ed.) (1.ª ed. 1994, Boulder, Westview Press).

DURU, O. «Irrationality in Politics and Governance of Maritime Affairs: The Collapse of Sovereign Maritime Governance». *Marine Policy*. 2014, vol. 1, pp. 48-59 (doi.org/10.1016/j.enavi.2014.12.006).

ECORYS. *Study to investigate state of knowledge of Deep Sea Mining*. Rotterdam-Bruselas: 2014. Disponible en https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/sites/maritimeforum/files/FGP96656%20DSM%20Interim%20report%20280314.pdf.

EL CONFIDENCIAL. «Portaaviones y cruceros: los barcos más grandes que surcan los mares». *El Confidencial*. 07/01/2017. Disponible en www.elconfidencial.com/multimedia/album/tecnologia/2017-01-07/barcos-crucero-portaaviones-carguero-ingenieria_1312815#8.

ELLABBAN, O.; ABU-RUB, H.; BLAABJERG, F. «Renewable energy resources: Current status, future prospects and their enabling technology». *Renewable and Sustainable Energy*

Reviews. 2014, vol. 39, pp. 748-764. Disponible en www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1364032114005656.

EL PAÍS. «China, Rusia y Noruega vetan la creación de una gran reserva en la Antártida». *El País.* 02/11/2018. Disponible en elpais.com/sociedad/2018/11/02/actualidad/1541166822_491341.html.

FAO. *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018*. Roma: FAO 2018. Disponible en http://www.fao.org/3/I9540ES/i9540es.pdf.

FELDT, L.; ROELL, P.; THIELE, R.D. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. ISPSW Strategy Series, n.º 222. Berlín: Institut für Strategie-Politik-Sicherheits- und Wirtschaftsberatung 2013. Disponible en www.files.ethz.ch/isn/162756/222_feldt_roell_thiele.pdf.

FERNÁNDEZ FANDÓN, F. «El mar: tablero geopolítico del siglo XXI» *Política Exterior*. 2013, n.º 151, pp. 124-134.

FRANCO GARCÍA, M.A. «De las directivas de defensa nacional a la estrategia de seguridad marítima nacional: tendencia a la integración de capacidades cívico-militares en el ámbito marítimo». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 3. 2014. Disponible en http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/104/177.

GARAT, J. «La pesca en el siglo XXI». *Ambienta*, n.º 111. 2015, pp. 44-53. Disponible en www.revistaambienta.es/WebAmbienta/marm/Dinamicas/secciones/articulos/Garat.htm.

GARCÍA PÉREZ, R. «El procedimiento para la ampliación de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas: una introducción». GARCÍA PÉREZ, R.; NEVES COELHO, P.; FERREIRA RODRIGUES, T. (coords). *A extensão das plataformas continentais: Portugal e Espanha, perspetivas e realidades*. Oporto: Fronteira do Caos, pp. 7-15.

GERMOND, B. «The geopolitical dimension of maritime security». *Marine Policy*. 2015, vol. 54, pp. 137-142 (doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.013).

GONZÁLEZ LAXE, F. *Geoestrategia portuaria*. A Coruña: Instituto Universitario de Estudios Maritimos-Netbiblo 2013.

GRYGIEL, J. «Geography and seapower». DUTTON, P.; ROSS, R.S.; TUNSJO, O. *Twenty-first century seapower: cooperation and conflict at sea*. Routledge 2012, pp. 18-41.

GUERRA, F. «Mapping offshore renewable energy governance». *Marine Policy*. 2018, vol. 89, pp. 21-33 (doi.org/10.1016/j.marpol.2017.12.006).

GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L. «La delimitación de los espacios marinos». MARIÑO MÉNDEZ, F.M. (dir.). *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*. Madrid: Trotta 2017, pp. 383-403.

URBINA, J. *El empleo de medidas coactivas frente a los riesgos y amenazas derivados de las actividades ilícitas en el mar en el horizonte 2050*. Madrid: IEEE 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV15-2018_Medidas_Coactivas_Horizonte_2050_JulioJorgeUrbina.pdf.

KLEIN, N. «Two Fundamental Concepts». KLEIN, N. *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford: U.P., 2011, pp. 1-22, p. 11 (DOI:10.1093/acprof:oso/9780199566532.003.0001).

KRASNER, S.D. *Structural Conflict. The Third World Against Global Liberalism*. University of California Press 1985.

LIROLA DELGADO, I. *Tráficos ilícitos y criminalidad organizada en el mar: retos en el horizonte 2050*. Madrid: IEEE 2018. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV12-2018_TraficosIlicitos_Criminalidad_LirolaDelgado.pdf.

LÓPEZ-ARANDA, R. *El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning*. Documento de trabajo 9/2018. R. I. Elcano 2018. Disponible en www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2977fb56-a22e-4bcb-892d-7f9ad10c4ef1/DT9-2018-LopezAranda-Orden-mundial-siglo-XXI-perspectiva-policy-planning.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2977fb56-a22e-4bcb-892d-7f9ad10c4e.

LLOYD'S REGISTER GROUP LIMITED. *Global Marine Trends 2030*. Disponible en www.lrs.or.jp/news/pdf/GMT2030_LowRes.pdf.

MAGNÚSSON, B. M. *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Delineation, Delimitation and Dispute Settlement*. Leiden-Boston: Brill - Nijhoff 2015.

MARINO, E.; BLASCO, I.; BLANCO, L.; GONZÁLEZ, F.J.; SOMOZA, L.; MEDIALDEA, T. «Llega la era de la minería submarina». *Tierra y Tecnología*, n.º 49. 2017. Disponible en http://dx.doi.org/10.21028/em.2017.05.12.

MILANOVIC, B. *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización* México: FCE 2017.

MUÑOZ-DELGADO Y DÍAZ DEL RÍO, J.C. «Introducción». VV.AA. *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*. Monografía 135. Madrid: Escuela de Altos Estudios de la Defensa 2013, pp. 4-19.

ONU. *World Population Prospects 2017.* Disponible en https://population.un.org.

ONU-AG. *Declaración de Principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacio*nal. Resolución 2749 (XXV) AG-ONU, de 17 de diciembre de 1970. Disponible en https://undocs.org/S/A/RES/2749(XXV).

ONU-AG. *Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982*. Resolución AG-ONU(A/RES/48/263), de 17 de agosto de 1994. Disponible en https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/333/01/PDF/N9433301.pdf?OpenElement.

ONU-AG. *Los océanos y el derecho del mar* (A/RES/59/24), Resolución AG-ONU de 17 de noviembre de 2004. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/59/24.

ONU-AG. *Instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional Declaración sobre las consecuencias financieras* (A/RES/72/249). Resolución AG-ONU de 24 de diciembre de 2017. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/72/249.

OSTROM, E. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva.* México: UNAM-CRIM-FCE 2000.

OTAN. *Strategic Foresight Analysis 2017 Report*. Disponible en http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf.

OUDE ELFERINK, A.G.; MOLENAAR, E. J. (eds.). *The International Legal Regime of Areas Beyond National Jurisdiction: Current and Future Developments*. Leiden: Martinus Nijhoff 2010.

PONTE IGLESIAS, Mª T. *Escenario y contexto de la seguridad marítima en el horizonte 2050: minería marina y seguridad ambiental*. Documento de investigación 20/2018. Madrid: IEEE 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV20-2018SeguridadMaritima.pdf.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional 2013. Disponible en

www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/estrategia%20de%20seguridad%20maritima%20nacional.pdf.

PUEYO LOSA, J.; PONTE IGLESIAS, Mª T. «El compromiso de la Sala de Controversias de Fondos Marinos en la defensa de la seguridad ambiental de la zona». GODIO, L. M. A. (ed.). *El sistema de solución de controversias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar: contribuciones de su experiencia*. Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (en prensa).

PUREZA, J.M. *El patrimonio común de la humanidad*. Madrid: Trotta 2002.

PwC PORTUGAL. *PwC LEME Circum-navegação: Uma visão integrada da economia do mar*. PwC Portugal 2016. Disponible en www.pwc.pt/pt/publicacoes/leme/cplp/pwc-leme-cplp.pdf.

PwC. *The World in 2050. The long view: how will the global economic order change by 2050?* 2017. Disponible en www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf.

QUINETIQ / LLOYD'S REGISTER GROUP LIMITED / UNIVERSITY OF STRATHCLYDE. *Global Marine Trends 2030*. 2013. Disponible en www.lrs.or.jp/news/pdf/GMT2030_LowRes.pdf.

RUIZ GONZÁLEZ, F. *El papel de España en la seguridad marítima del Mediterráneo occidental*. Documento de Trabajo 76/2014. Madrid: Fundación Alternativas 2014.

SEQUEIRO LEIRA, F.J. «La seguridad marítima. El problema global de un mundo globalizado». *Revista General de Marina*. Noviembre 2017, pp. 729-746. Disponible en www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspannola/mardigitalrevistas/prefLang-es/02revistaGenMarina--02catalogoRGM--2017--201711-es;jsessionid=44fZhlxQn3zl8kn5S8pnf8m11PhlyZcF10tZVTYyLYfXLt11qzrS!353215971?_selectedNodeID=3139233&_cm_pathIdArti=%2FBEA+Repository%2FDesktops%2FPortal%2FArmadaEspannola%2FPages%2Fmardigitalrevistas%2F02revistaGenMarina%2F02catalogoRGM%2F2017%2F201711-es%2Fcap07-es&_pageAction=selectItem.

SCHOOLMEESTER, T.; BAKER, E. (eds.). *Continental Shelf*: *The Last Maritime Zone.* UNEP/GRID - Arendal 2011. Disponible en https://gridarendal-website-live.s3.amazonaws.com/production/documents/:s_document/102/original/Shelf_LastZone_sept2010_march2011.pdf?1483646561.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Long-term macroeconomic forecasts. Key trends to 2050*. 2015. Disponible en https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Long-termMacroeconomicForecasts_KeyTrends.pdf.

THE GUARDIAN. «Is deep sea mining vital for a greener future – even if it destroys ecosystems?». *The Guardian.* 04/06/2017. Disponible en www.theguardian.com/environment/2017/jun/04/is-deep-sea-mining-vital-for-greener-future-even-if-it-means-destroying-precious-ecosystems.

VILLA CARO, R. «Buques portacontenedores y el fenómeno containerization». *Revista General de Marina*. Marzo 2018, pp. 249-264. Disponible en https://docplayer.es/73940381-Revista-general-de-marina-fundada-en-1877-marzo-2018.html.

VV.AA. «Renewable energies». *Word Ocean Review*, n.º 1. 2010, pp. 156-161. Disponible en https://worldoceanreview.com/en/wor-1/energy/renewable-energies/.

VV.AA. *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*. Monografía 135. Madrid: CESEDEN 2013.

VV.AA. *Actas de la reunión Tormenta de Ideas sobre Horizonte 2040 en temas de seguridad y defensa entre el CESEG de la Universidad de Santiago de Compostela y el Centro de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa*. Documento de investigación 13/2017. Madrid: IEEE 2017. Disponible en www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV13-2017_ActasReunion_Horizonte_2040.pdf.

ZAMORA ROSELLÓ, M.R. «Desafíos actuales de la seguridad marítima». *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 1. 2010, pp. 1-10. Disponible en www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/01/REMEDIOSZAMORA150120103.pdf.

Rafael García Pérez
Profesor titular de Relaciones Internacionales
Grupo de Estudios Internacionales (GRESIN)
Universidad de Santiago de Compostela

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

06/2019 19 de febrero de 2019

Christian D. Villanueva López

Geopolítica de las bases militares (XIII)

Geopolítica de las bases militares (XIII)

Resumen:

Este trabajo es el decimotercero de una serie de ensayos que estudiarán el valor estratégico que poseen las principales bases militares del planeta. En esta entrega se presentan los casos de Baltiysk, San Petersburgo, Astracán y Novorossiysk, todas ellas en la Federación Rusa.

Palabras clave:

Baltiysk, San Petersburgo, Astracán, Novorossiysk, Federación Rusa, geopolítica, estrategia, bases militares.

The geopolitics of military bases (XIII)

Abstract:

This is the thirteenth in a series of essays that will analyse the strategic value of the main military bases. In this chapter we study the cases of Baltiysk, San Petersburgo, Astracán and Novorossiysk, all of them in the Russian Federation.

Keywords:

Baltiysk, Saint Petersburg, Astrakhan, Novorossiysk, Russian Federation, geopolitics, strategy, military base.

Baltiysk, San Petersburgo, Astracán y Novorossiysk

Baltiysk

La base naval de Baltiysk está situada en el «óblast» de Kaliningrado, y despierta curiosidad histórica pues, tras alternarse en su pertenencia a alemanes, lituanos y polacos, terminó siendo, tras la derrota de la Alemania nazi en 1945, parte de la República Federativa Soviética de Rusia con el estatus de zona militar cerrada, algo que ocurría en otras zonas de vital importancia como por ejemplo Múrmansk.

Curiosamente, dado que formalmente pertenecía a la RSFSR[1], cuando la Unión Soviética implosiona, este territorio que se encuentra a más de 350 km de sus fronteras, siguió formando parte de la Federación Rusa a pesar de estar encajonado entre Lituania y Polonia. Dado que desde 1999 Polonia forma parte de la OTAN y que las repúblicas bálticas hicieron lo propio en 2004, la posesión de esta «isla» dentro del territorio aliado se ha convertido en un importante problema de seguridad para Rusia, que ya no puede en caso de necesidad invadir las repúblicas bálticas sin que estas invoquen automáticamente el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte[2] y que se encuentra con el problema de abastecer esta cabeza de puente en un hipotético conflicto.

La base de Baltiysk, sede de la flota del Báltico de la VMF (Armada rusa)[3], es la cara más visible del enorme despliegue que Rusia acumula en Kaliningrado. Dispone de más de ocho kilómetros lineales de dársenas, de grandes depósitos de crudo y lubricantes, de conexión ferroviaria, diques y grúas flotantes para realizar operaciones de mantenimiento y reparaciones. Barracones, depósitos de municiones —se han construido en fecha reciente 40 búnkers que servirán de polvorines[4]— y las instalaciones del Cuartel General de la Flota del Báltico completan un cuadro en el que también tendrían su lugar en caso de guerra puertos como el de Svetly, a apenas 15 km hacia el interior de la laguna del Vístula y que también cuentan con diques flotantes y conexiones por vía férrea, Primorsk —situada 15 km al norte— y, por supuesto, el entramado

[1] República Socialista Federativa Soviética de Rusia.
[2] En el artículo 5 del Tratado del Atlántico Notre las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas. El texto íntegro del acuerdo puede consultarse en http://www.centredelas.org/images/stories/adjunts/553_tratadootan.pdf.
[3] Voyenno-Morskoy Flot.
[4] Se puede encontrar una noticia relacionada, con interesantes imágenes tomadas por satélite en el siguiente enlace https://edition.cnn.com/2018/10/17/europe/russia-kaliningrad-military-buildup-intl/index.html.

portuario e industrial de la propia capital del «óblast», Kaliningrado, que incluye entre otros los importantes astilleros Yantar, en donde se han construido buques como las fragatas clase Talwar vendidas a India. Baltiysk es, no obstante, solo una parte de los medios militares de que Rusia dispone en la región, pues en Kaliningrado podemos encontrar bases aéreas como Chernyakhovsk, desde donde operan aviones de caza y ataque Su-27 y Su-24, Chkalovsk, con Il-38 de patrulla marítima, Su-27 y Tu-22 o Donskoye, desde donde operan los Ka-27 del 396.º Regimiento de Helicópteros Antisubmarinos. La infantería de marina rusa despliega en Baltiysk la 336.ª Brigada además de un centro de instrucción, encontrando en las playas de la zona el escenario ideal para hacer ejercicios con los buques de desembarco de las clases Ropucha, Serna y Ondatra, además de con los LCAC Zubr. A todo lo anterior hemos de unir las unidades de guerra electrónica y comunicaciones, con instalaciones renovadas junto al cuartel de la infantería de marina, unidades sanitarias, de servicios y de guerra NBQ, ingenieros, etc. En total, aunque no hay datos precisos, se cree que el número de militares destinados a esta pequeña región de apenas 15.000 km² y menos de un millón de habitantes, sigue oscilando entre los 10.000 y los 20.000, lo que da idea de la importancia estratégica que tiene para Rusia, aunque queda muy lejos de los más de 100.000 efectivos que llegó a acumular la Unión Soviética[5].

Enclavada apenas a 25 km de la frontera de Polonia —80 de la ciudad de Gdansk, el puerto más importante de Polonia—, 95 de la de Lituania —140 de Klaipeda, su principal puerto— y a 300 km de Suecia —el punto más cercano está junto a la base naval de Karlskrona[6]—, Baltiysk equidista prácticamente además de las importantes islas de Bornholm y Gotland, claves para controlar el grueso del Báltico y las líneas marítimas entre la propia Kaliningrado y San Petersburgo.

Ahora bien, como en toda crisis existe una oportunidad, la situación excepcional de este «óblast» lo convierte también en un activo valiosísimo para la defensa de la Federación

[5] Hay una gran discrepancia de datos acerca del número de militares que Rusia tiene realmente desplegados en este enclave y las cifras bailan en función de si se incluyen o no unidades destinadas allí de forma temporal, como sucede con los misiles Iskander y sus dotaciones o si se consideran las tripulaciones de los buques estacionados. Aunque todavía a mediados de los 90 en Kaliningrado había decenas de miles de soldados, 1.100 carros de combate y 1.300 vehículos de combate blindados, las cifras se han reducido notablemente en las últimas dos décadas.

[6] La base naval de Karlskrona es la más importante de las utilizadas por la Armada de Suecia y se aprovecha de un enclave físico privilegiado. Desde esta base operan la 1.ª Flotilla de Submarinos (SSK clases Götland y Södermanland) y la 3.ª Flotilla de Guerra Naval (corbetas Visby y Stockholm).

Rusa, en tanto que permite establecer una zona A2/AD[7] que se proyecta sobre algunos de los Estados miembros de la OTAN y que podría dificultar sobremanera cualquier operación militar que estos pretendan llevar a cabo contra la Federación Rusa o Bielorrusia, en caso de darse un conflicto[8] a la vez que permitiría a Rusia reforzar esta cabeza de puente, en caso de lograr atravesar el famoso corredor de Suwalki[9], aislando de paso a las repúblicas bálticas. Lo que es mejor para Rusia, Kaliningrado es una avanzada que permita emplazar sistemas de escucha o de alerta temprana —radar Voronezh de Pionerskiy—, sistemas de guerra electrónica como el Samarkanda —desplegado también en Bielorrusia— y el Krasuja-4, complejos de misiles tierra-tierra Iskander, misiles antibuque Bastion o antiaéreos S-300 y S-400. De esta forma, los crecientes avances tecnológicos de Rusia en todo lo relativo a EW[10] permitirán que sus fuerzas interfieran o interrumpan las comunicaciones de la OTAN, sus sistemas de radar y otros sensores, vehículos aéreos no tripulados (UAV, por sus siglas en inglés) y otros activos, negando a la alianza parte de las ventajas adquiridas durante la RMA[11] de la información. Todo ello tendrá su complemento perfecto en la red antiaérea-antibuque desplegada y en los misiles tierra-tierra destinados a atacar los centros de mando y puntos estratégicos de teatro de la OTAN —con la posibilidad de incorporar cabezas nucleares— de tal forma que se constituya una burbuja A2/AD suficiente para ejercer la disuasión y para, en tiempos de paz, seguir progresando bajo su paraguas en las acciones que Rusia lleva a cabo en la «zona gris» del espectro de los conflictos[12].

---

[7] Anti-Access / Area Denial o Anti-acceso / Negación de área.

[8] En 1997 ambos países firmaron la Unión de Rusia y Bielorrusia que, desde el año 2000, se conoce como el Estado de la Unión. Efectivamente, la alianza entre ambos estados va mucho más allá de la defensa y pretende a largo plazo la integración total, aunque es justo decir que el proyecto ha atravesado por notables altibajos en los últimos años y que dicha integración no ha avanzado ni mucho menos al ritmo esperado, amén de quedar eclipsada por otros proyectos rusos como la Unión Euroasiática.

[9] El corredor de Suwalki es una estrecha franja de terreno entre Bielorrusia y Kaliningrado y constituye la vía de aproximación más probable para que las fuerzas terrestres rusas alcancen este óblast, cortando de paso cualquier abastecimiento que la OTAN pudiese facilitar a las repúblicas bálticas, aislar Lituania de Polonia.

[10] Electronic War o Guerra Electrónica. Rusia está realizando una fuerte inversión en todo lo relacionado con la Guerra Electrónica en el convencimiento de que es uno de los puntos si no débiles de la OTAN, sí en los que mejor relación coste-beneficio puede obtener de cada rublo invertido.

[11] Revolution in Military Affairs o Revolución en los Asuntos Militares.

[12] El USSOCOM define los desafíos en la zona gris como «interacciones competitivas entre y dentro de actores estatales y no-estatales que se encuentran dentro de la tradicional dualidad entre guerra y paz». Por su parte, el US Army trata de ser un poco más específico y nos habla de tres características comunes a todos los desafíos en la «zona gris»: 1) hibridismo: utiliza una combinación de métodos hostiles de todo tipo que buscan provocar efectos estratégicos, lo cual no debe confundirse con «guerra híbrida»; 2) amenazan la defensa convencional: esta no puede hacer frente a las tácticas híbridas empleadas en la

Este es, quizá, el mayor miedo de las repúblicas bálticas; que Rusia siga reforzando su presencia en Kaliningrado y fortaleciendo su burbuja A2/AD que mientras utiliza la disuasión que dichos sistemas son capaces de ejercer con acciones de subversión —guerra política—, de propaganda —guerra informativa— e incluso de asfixia —guerra económica—, hasta provocar una situación parecida a la de Crimea (2014). Entonces, la dificultad de atribuir la responsabilidad de las acciones, un perfecto control de la escalada y la disuasión que ejercían los sistemas desplegados en torno a Sebastopol se conjugaron para permitir a Rusia la anexión de Crimea. En este sentido, Kaliningrado provee a Rusia de una serie de oportunidades que no deben menospreciarse por más que su fuerza sea muy inferior a la de la OTAN, pues como se ha demostrado ya en varias ocasiones —China actúa de forma muy similar en los archipiélagos en disputa con sus vecinos[13]—, los miembros de la alianza tienen problemas a la hora de contrarrestar cualquier acción que se desarrolle dentro de la «zona gris» del espectro de los conflictos. En resumen, la base naval de Baltiysk —y por extensión todo el exclave de Kaliningrado— es fundamental en la estrategia rusa dado que: 1) permite contar con una base adelantada que protege los accesos a la vital San Petersburgo y al «óblast» de Leningrado, zona industrial y económica primordial suponiendo un obstáculo formidable para cualquier operación de la OTAN; 2) permite a Rusia proyectarse sobre la parte central del Báltico, amenazando los principales puertos y bases de Polonia, Lituania y Suecia, así como las islas de Bornholm y Gotland; 3) aporta, en tiempo de paz, el imprescindible respaldo militar a las operaciones en la «zona gris»; 4) permite obtener valiosos datos acerca de los sistemas empleados por la OTAN gracias a los sistemas de

«zona gris» dada la desproporción entre los medios y los fines o la incapacidad de atribuir los ataques; 3) están pensados para imposibilitar o confundir los cálculos de riesgo tradicionales, provocando la paralización del oponente incapaz de decidirse entre la inacción o la acción, como ocurre en el caso de los arrecifes ocupados por China. En puridad, la «zona gris» no debe considerarse tanto como una franja en el eje guerra-paz o un conjunto de tácticas, sino más bien como una herramienta de control de escalada. La idea de fondo es la de utilizar todos los recursos disponibles para alcanzar nuestros objetivos, pero siempre de tal forma que ninguna de nuestras acciones fuerce una reacción convencional por parte del oponente.

[13] China está utilizando todos los medios a su alcance para minar la posición de los EE. UU. y sus aliados en la región Asia-Pacífico, con especial interés en lograr un control absoluto sobre sus mares aledaños, objetivo para el cual se ha embarcado en la construcción de una armada poderosa y equilibrada, en la multiplicación del número de misiles de medio y largo alcance y en el establecimiento de una serie de bases en lo que se viene en llamar el «collar de perlas». Todo esto debe servir para controlar sus propias líneas de comunicación marítimas por una parte y para ejercer una cada vez mayor influencia política y militar sobre sus vecinos siempre midiendo el alcance de sus acciones y dándoles un respaldo militar suficiente como para impedir una respuesta militar en su contra.

escucha allí instalados y la cercanía a varios de sus miembros; 5) es el lugar idóneo para instalar los sistemas antibuque/antiaéreos y EW que permiten formar una burbuja A2/AD que se extiende sobre los países vecinos dificultando sus operaciones a la vez que protege las propias.

San Petersburgo / Kronstadt[14]

Fundada con el triple propósito de servir como fortaleza que defendiese las tierras recién conquistadas en la gran guerra del norte (1700-1721), de permitir a Rusia la tan anhelada salida al Báltico y de abrir este país a Europa, San Petersburgo ha sido desde su nacimiento escenario de buena parte de los acontecimientos decisivos de la historia rusa, no solo en el ámbito político, sino también en el naval. De esta ciudad partió la escuadra que sucumbió ante los japoneses en la batalla de Tshusima (1905), en la base de Kronstadt, en la isla de Kotlin se produjo el trágico motín de marinos contra el régimen soviético que poco antes habían ayudado a instaurar y también en San Petersburgo, por entonces Leningrado, durante la Segunda Guerra Mundial se vivió el penoso asedio que puso punto y final a la expansión nazi por el norte de Rusia, concluyendo con más de un millón de muertos. Es pues una ciudad —y una base naval— cargada de historia y con un profundo significado para los rusos. Además, la ciudad ha sido un centro económico y cultural de primer orden desde su fundación, solo eclipsado por Moscú, ciudad que permite una defensa mucho más sencilla —no debe olvidarse que la seguridad es una obsesión tradicional para Rusia— y que, por su posición central, es más fácil de conectar con el resto del país ayudando así a vertebrar una nación difícil de gobernar. La antigua capital imperial no es solo la segunda ciudad en importancia de Rusia por número de habitantes y PIB sino que, en relación al tema que aquí se trata, es también la sede de buena parte de los principales astilleros rusos —como Severnaya, Pella o los astilleros del Almirantazgo— y oficinas de diseño naval —como Rubin, Malakhit[15] o Krylov—, de escuelas navales, entre ellas la academia N. G. Kuznetsov, la más prestigiosa de Rusia.

[14] Aunque en puridad la base naval de Kronstadt, situada en la isla de Kotlin a unos 30 km de San Petersburgo y la base naval de Leningrado, sita en la propia ciudad, son dos bases diferentes, es más adecuado considerarlas en conjunto al objeto de este trabajo ya que la distancia entre ambas es mínima, comparten el mismo entramado defensivo y a todos los efectos actúan como una unidad.

[15] Los primeros submarinos de propulsión nuclear soviéticos fueron desarrollados por la Oficina de Diseño Especial N.º 143 (SKB-143) de Leningrado, bajo la dirección del diseñador jefe V.N. Peregudov, en lo que sería el germen de una prolífica industria naval nuclear que, en las décadas siguientes —especialmente

Afincada en el extremo nororiental del golfo de Finlandia y junto a la desembocadura del río Neva, San Petersburgo dista apenas un centenar de kilómetros de la frontera con Finlandia y otro tanto respecto a Estonia. Es, además de una de las únicas tres ciudades federales del país, la capital del «óblast» de Leningrado, una de las regiones más desarrolladas de la Federación Rusa. Desde este «óblast» salen hacia Europa y el resto del mundo buena parte de las mercancías rusas, ya sean vehículos a motor[16], turbinas para centrales eléctricas, equipos militares o, por supuesto, hidrocarburos. Es, de hecho, la primera ruta comercial por importancia para la exportación de petróleo desde el país gracias a las instalaciones de la propia San Petersburgo, de Primorsk, 135 km al noroeste de San Petersburgo, un triángulo comercial que cierra el puerto de Vysotsk, algo más al norte y desde donde se exporta también carbón y cada vez más petróleo y gas gracias a las instalaciones construidas por la empresa Lukoil en la primera década de este siglo. El puerto de San Petersburgo, amén de mercancías es, desde la inauguración de la terminal de Morskoy Vokzal, un destino de primer orden para los cruceros que surcan el Báltico y que tienen en la antigua capital imperial una escala de lujo. Al puerto principal, que alberga más de 2.500 m de atraque para los buques militares lo completan otros puertos como el de Lomonósov, aunque la parte del león está en Kronstadt, que cuenta con más de 4 km de dársena protegida además, desde hace un par de años, por barreras flotantes. Por si este conjunto de instalaciones militares y civiles no fuese suficientemente importante, a través de la antigua Leningrado encuentran su salida al Báltico, las dos rutas fluviales principales que vertebran Rusia occidental: el canal mar Báltico-Blanco y la vía Volga-Báltico, ambas cruciales para la economía del país y que sirven para unir los cuatro mares a los que tiene salida la Rusia europea, Blanco, Báltico, Caspio y Negro. Es fácil, por tanto, entender la necesidad de albergar en la ciudad y en sus alrededores toda una serie de instalaciones militares, no solo navales, que permitan defender tan importante nudo de comunicaciones y centro económico. Es por ello que además de

bajo el impulso de Nikita Kruschov—, terminaría por ver la aparición de algunos de los grandes burós de diseño que actualmente siguen abiertos como Malakhit, nacida a partir de la oficina SKB-143 y especialmente de la Oficina Central de Diseño Rubin, la cual ha diseñado la mayor parte de los SSBN y SSGN ruso/soviéticos.

[16] El sector de la automoción en Rusia está en franco crecimiento —después de sufrir un desplome entre 2012 y 2016— con tasas de incremento de producción anuales de dos dígitos en los últimos años. En total, de los 1.348.029 automóviles fabricados en el país en 2018 —sin contar camiones u otros vehículos comerciales— más del 10 % fueron producidos por una sola planta, la de Avtotor, en San Petersburgo, que fabrica para empresas como Kia, Opel, Hyundai o BMW.

albergar el Cuartel General de la propia VMF y el del propio distrito militar occidental, San Petersburgo cuenta en sus inmediaciones con otra serie de instalaciones auxiliares, de vigilancia, centros de mando y control, y bases de apoyo —no solo navales, sino también de las otras ramas de las FAS rusas— que complementan sus capacidades. La Armada rusa tiene destinada en Kronstadt apenas la 105.ª Brigada de Escolta, compuesta por dos corbetas de la clase Parchim y un puñado de buques de guerra de minas y la 123.ª Brigada Submarina, con dos unidades de la clase Kilo, pues el grueso de la flota está basada en Kaliningrado. No obstante, son muchas más las instalaciones y unidades que participan de la defensa de San Petersburgo y que conforman gracias al despliegue de sistemas S-300 y S-400, sistemas EW y artillería de costa una red A2/AD digna de consideración. Entre las unidades destinadas en San Petersburgo y alrededores cabe destacar, en el caso de las VVS, la base aérea de Besovets, desde la que operan los Flankers y los An-12, la base de Pushkin, dotada de helicópteros de ataque Mi-28N o la de Levashovo, para la aviación de transporte. En el caso de las Fuerzas Terrestres, en San Petersburgo y sus alrededores, se despliegan las unidades que componen el 6.º Ejército en la propia ciudad (95.ª Brigada del Cuartel General, 5.ª Brigada Antiaérea y 51.ª Brigada de Apoyo Logístico), en Kerro (30.º Regimiento de Ingenieros), en Kamenka (138.ª Brigada Motorizada), en Sapyornoye (6.º Regimiento NBQ), en Luga (9.ª Brigada de Artillería) y en Chyornaya Rechka (132.º Centro de Reconocimiento). Un despliegue que se beneficia de las buenas comunicaciones y la relativa cercanía con una parte importante de los centros industriales y armamentísticos rusos, lo que favorece el abastecimiento en caso de conflicto, así como la llegada de refuerzos.

No podemos olvidar que a pesar de las fuerzas desplegadas en Kaliningrado, que deberían servir de defensa avanzada, San Petersburgo es a día de hoy una ciudad mucho más expuesta a un ataque de lo que lo fuera en tiempos soviéticos y es que Rusia es, a pesar de los miedos de algunos de sus vecinos, un imperio en retroceso con una estrategia eminentemente defensiva, pensada para mantener un *statu quo* precario. Desde la llegada de Vladimir Putin al poder en 1999, una de las líneas maestras de la estrategia rusa ha sido precisamente la de tratar de contrarrestar la hegemonía de los EE. UU. en busca de un orden multipolar, intentando siempre limitar lo que consideraban como humillaciones por parte de EE. UU. y sus aliados, al excluir a Rusia de cualquier

decisión importante sobre el orden internacional posterior a la Guerra Fría. Solo en fechas muy recientes esta estrategia general defensiva, que busca no quedar condenada a la irrelevancia, ha parecido dar paso a otra ofensiva y enfocada a la expansión: espejismos. Los movimientos rusos son una respuesta oportunista a la errática política exterior de los EE. UU. y al actual repliegue de escenarios como Oriente Medio o Asia Central, además de constituir una respuesta lógica ante el tibio apoyo de Occidente a Georgia (2008) o Ucrania (2014) en la época de Barack Obama. Viendo la oportunidad, una Rusia más asertiva y que se había beneficiado durante la primera década del presente siglo de una situación económica excepcional, no ha dudado en la medida de sus posibilidades en intentar rellenar el vacío generado por la defección estadounidense, antes de que otros actores le adelantaran o la estrategia norteamericana volviese a cambiar, algo que podemos ver especialmente en el caso de Siria, lo que no modifica la situación general. Una situación que tiene uno de sus máximos exponentes precisamente en San Petersburgo dada: 1) la pérdida de la costa sur del Báltico y los puertos e instalaciones de apoyo con la caída de la URSS[17]; 2) la entrada primero de Polonia y después de Estonia, Letonia y Lituania en la OTAN.

En el plano naval esta pérdida aumenta notablemente, como hemos dicho, la exposición de San Petersburgo y se traduce en una dificultad creciente para proteger cualquier despliegue —y por supuesto unas SLOC que quedarían a merced de la OTAN—, pues recordemos que buena parte de esta defensa se confiaba a la aviación con base en tierra ante la carencia de portaviones en un mar que, además, es poco propicio para estos dada su estrechez, hidrografía y escasa profundidad media, amén del hielo que cubre buena parte de su superficie gran parte del año. El único apoyo con que cuenta es Baltiysk, distante 568 millas náuticas y con el agravante de que el «óblast» de

[17] Esta pérdida fue, como en el caso de la península de Crimea, mucho más allá de una mera disminución territorial. En el caso de la Armada rusa, la pérdida del Paldinsky, en Estonia, dejó muy melladas las posibilidades de ofrecer formación a sus marinos ya que estas instalaciones contaban con la sección completa del casco de un submarino nuclear en la que se alojaban dos reactores nucleares completamente funcionales. Con la adopción de la doctrina Sinatra por parte de la Unión Soviética (1989) y la previsible independencia de Estonia —que se confirmó menos de dos años más tarde, el 20 de agosto de 1991— se hizo recomendable clausurar estas instalaciones y se procedió al apagado de ambos reactores cuando uno de ellos apenas contaba con siete años de vida. Esto dejó a Rusia con una única instalación para el aprendizaje de todos los oficiales que debían atender a la extensa flota, situada en Sebastopol, una base con un futuro —hablamos de los primeros años noventa— todavía incierto y que no comenzó a aclararse hasta los acuerdos de 1997.

Kaliningrado, está rodeado por Polonia y Lituania, ambos miembros de la Alianza. Así las cosas, San Petersburgo ocupa hoy, por tanto, una posición vulnerable y tiene importancia que ha declinado notablemente, algo que se ve a las claras cuando se analiza la composición de la flota del Báltico que paulatinamente ha ido perdiendo buques, personal y apoyos en favor de las otras flotas. Esto no ha impedido que el Gobierno ruso haya hecho una fuerte inversión con el objeto de mejorar las defensas y los accesos a la bahía del Neva que, gracias a la construcción de una nueva circunvalación (A-118) que une la isla de Kotlin con tierra firme, puede ser ahora completamente cerrada al tráfico marítimo. No obstante, se trata de una inversión de carácter civil, más que militar, necesaria para controlar las inundaciones que periódicamente asolaban la ciudad. La flota del Báltico, a pesar de que mantiene una estructura de fuerza acorde a su escenario y funciones y de haberse reforzado con la llegada de modernas corbetas de la clase Stereguschiy no es sino una sombra de lo que era. Actualmente, la flota está a la espera de la llegada de nuevos buques que serán con toda probabilidad más corbetas, a pesar de sufrir un déficit claro de submarinos pues solo cuentan con dos unidades de la clase Kilo (B-227 Vyborg y B-806 Dmitrov) en servicio, además de otro de la clase Lada (B-586 Kronstadt) que acumula años de retrasos; aunque debe ser recibido en breve. La cruda realidad es que, a pesar de contar con una industria muy potente en la zona a la que ya hemos hecho referencia, los recursos se están destinando a otras áreas como el Pacífico o el mar Negro. Con todo, hay que hacer notar que es la flota más joven de toda la Federación Rusa, al estar muy por debajo de los 25 años que llevan de media en sus cuadernas el resto de buques que componen la VMF[18].

En el aspecto ofensivo, a pesar de su exposición y de lo relativamente sencillo que puede resultar dejar a la VMF bloqueada en San Petersburgo, como ya ocurriera en la Segunda Guerra Mundial en la que una Kriegsmarine notablemente inferior sobre el papel no tuvo problemas para aislar los buques soviéticos en puerto desde los primeros compases de la Operación Barbarroja, su importancia no debe menospreciarse. La cercanía de San Petersburgo a algunas de las bases y ciudades más importantes de los países vecinos

[18] Esto se debe en buena parte a que ha perdido gran parte de sus efectivos, bien por haberse destinado a otras flotas, bien por haber sido retirados del servicio dada su edad o la imposibilidad de acometer el mantenimiento.

es notable: 170 millas náuticas hasta Helsinki, 187 a Tallin, 385 en el caso de Estocolmo y 457 si hablamos de Riga. Esta cercanía y la amenaza de Kaliningrado —que sería el objetivo prioritario para sus oponentes— permitiría lanzar desde San Petersburgo golpes de mano, misiones de castigo y diversión o, con más seguridad, de apoyo a un hipotético avance terrestre cuyos flancos quedarían expuestos a las acciones de las armadas de la OTAN. Al fin y al cabo, dada la imposibilidad de alcanzar el dominio del mar y los problemas industriales y presupuestarios que la asolan, la Armada rusa ha ido cambiando totalmente su arquitectura desde su creación en 1991, abandonando numerosos sistemas heredados de la URSS y pasando de ser una armada de «aguas azules» a una armada de «aguas verdes»[19] en la actualidad. Una auténtica «flota mosquito» cuya espina dorsal la forman pequeñas corbetas de gran pegada, vitales a la hora de establecer un área A2/AD efectiva gracias a su sistema antiaéreo Rif-M y a sus misiles antibuque 3M24 Uran.

Como conclusión, podemos afirmar que San Petersburgo es una posición relativamente expuesta y fácil de bloquear, lo que impediría el refuerzo mutuo entre dicha plaza militar y Kaliningrado pese a lo cual, no obstante, continúa siendo un activo importante dado que: 1) es el principal centro de construcción y reparación naval de la Federación rusa; 2) alberga la sede del cuartel general de la VMF con todo lo que eso significa en cuanto a instalaciones de mando y control, comunicaciones, etc.; 3) protege el acceso a las principales rutas fluviales rusas; 4) es parte fundamental de la zona A2/AD que Rusia está conformando en el Báltico y cuya cobertura se extiende sobre partes importantes de Finlandia y las repúblicas bálticas.

[19] A pesar de que opera en prácticamente todos los océanos con regularidad y de ser capaz de conformar grupos de tareas relativamente completos, la cruda realidad es que sigue teniendo numerosos problemas para confiar en el mantenimiento y mecánicas de estos —es usual que los remolcadores acompañen a los buques de combate en los despliegues— y que carece de una red de bases de apoyo como sí poseen los EE. UU., el Reino Unido o Francia. De hecho, la Armada rusa hoy está compuesta en su mayoría por unidades de tonelaje insuficiente, más pensadas para la defensa de las propias costas que para el ataque. Además, su único portaaviones —el almirante Kuznetsov— es complicado, después de los problemas surgidos durante su modernización, que vuelva a estar operativo, mientras que la ruptura del acuerdo por el que Francia y Rusia construirían dos buques de asalto anfibio de la clase Mistral obligó a replantear la estructura de la VMF y a buscar alternativas locales que no se terminan de concretar.

Astracán

En pasadas entregas de esta serie sobre la geopolítica de las bases militares, hablábamos de la base naval de Kaspiysk[20], explicando cómo la caída del comunismo y la división del Estado soviético en numerosas repúblicas, así como el descubrimiento de enormes depósitos de gas y petróleo en la región en los últimos años, han puesto el Caspio de actualidad a la vez que han multiplicado la importancia de la base naval de Kaspiysk, en oposición a la tradicional base de Astracán, situada más al norte, cerca de la desembocadura del Volga. Con todo, por las razones que explicaremos a continuación, Astracán, sede desde 1992 del cuartel general de la flotilla del Caspio de la Armada Rusa tras su traslado desde Bakú, en Azerbaiyán, es todavía un activo vital para Rusia al controlar la desembocadura del río Volga y, con ello, uno de los extremos del sistema de navegación fluvial ruso al que hemos hecho referencia al hablar de Novorossiysk.

Desde su anexión al zarato por parte de Iván IV en 1556, Astracán ha sido el principal baluarte ruso en el Caspio no tanto por su proyección sobre dicho mar –dificultosa en invierno dado que las aguas se hielan–, como por estar situada en la desembocadura del río Volga, auténtica arteria vital para la economía de toda la Rusia europea. En fecha tan lejana como 1668, en la villa de Dedinovo, a orillas del río Oka y a medio camino entre Moscú y Riazán, se terminó de construir el que pasaría a la historia como el primer buque de combate genuinamente ruso —a pesar de que la historia naval rusa anterior es bastante interesante—, el Orel (Águila). Este pequeño buque de 24,5 m de eslora y con un desplazamiento de 250 toneladas fue trasladado a Astracán en 1669 para proteger el comercio marítimo —con escaso éxito, desgraciadamente— ya de cierta importancia en la región. Sin duda, esta primera construcción es anecdótica, pero nos deja ver la importancia que desde siempre han tenido Astracán y el Caspio para Moscú; además de la estrecha relación entre esta ciudad y el mar Caspio, por un lado, y las ciudades industriales del interior de Rusia, en las que, por cierto, se siguen construyendo las corbetas que luego equipan a la flotilla del Caspio. Esta tónica se ha mantenido, más allá de la extensión que Rusia haya podido tener en cada una de sus fases históricas; pues Astracán no solo goza de una posición envidiable sino que, además, disfruta de buenas comunicaciones tanto fluviales como por carretera y vía férrea o aérea. Además se encuentra relativamente cerca de los principales centros industriales y tecnológicos

[20] Disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/04/DIEEEINV02-2018.html?__locale=es.

del país, sirviendo de punto de salida natural a buena parte de las mercancías de la región económica del Volga en la que se concentra alrededor del 8 % del PIB ruso, algo de lo que no puede presumir la atrasada República de Daguestán en la que se sitúa Kaspiysk.

Hacia el exterior, las bondades de Astracán tampoco son despreciables, pues permite no solo controlar la ribera norte del mar Caspio, sino también influir directamente sobre unos vecinos —especialmente Kazajistán— que carecen casi por completo de cualquier cosa que se pueda denominar armada. Las diferencias se amplían todavía más cuando hablamos de aspectos específicos del poder naval, como la capacidad de proyectar el poder tierra adentro y es que Rusia ocupa una posición de hegemonía real gracias a los buques heredados de tiempos soviéticos, como las lanchas de desembarco de las clases Serna, Akula o Dyugon o de los vectores de ataque a tierra incorporados recientemente y que dotan a las corbetas de la clase Buyan-M dotadas, equipadas con misiles *SS-N-30A* con hasta 2.500 km de alcance. Un concepto que encaja perfectamente con la doctrina de la «batalla profunda» que los soviéticos desarrollaron durante décadas y estos y posteriormente los rusos llevan, desde los años ochenta con su MTR y, especialmente desde «tormenta del desierto», tratando de modernizar su arte operacional incorporando elementos de la RMA de la información como las armas de precisión o los modernos sistemas C^4ISR[21].

Hay que tener en cuenta que cuando se decidió el reparto del pastel naval, la situación política y económica en el Caspio era bastante compleja. Así, Rusia se quedó con el 75 % de los activos navales, mientras que Azerbaiyán, la más desarrollada de las restantes y la más celosa de su integridad se quedó con el 25 % restante, mientras que Kazajstán y Turkmenistán renunciaron a su parte. Esto ha dado a Rusia una ventaja notable durante este tiempo y ha complicado la firma de un acuerdo sobre la soberanía sobre este mar que se ha postergado hasta agosto de 2018, fecha en la que se firmó un texto definitivo por parte de los cinco Estados ribereños.

Durante este periodo, que se inicia con el colapso soviético, la región ha vivido una época de dinamismo económico sin parangón en su historia, auspiciada por el mercado de

[21] Acrónimo de *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* o su traducción Mando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento.

hidrocarburos. Este fenómeno ha convertido algunas de las repúblicas ribereñas como Azerbaiyán o Turkmenistán en actores pujantes y, pese a la diferencia de poderío económico y militar que subyace, cada vez más difíciles de tutelar para Rusia. En la última década y media ambas repúblicas, además de Kazajstán, han seguido adelante en su empeño de contar con armadas propias que fuesen más allá de ser simples guardias costeras, aunque por el momento sin grandes resultados, ya que siguen dependiendo de la ayuda rusa. La única nota discordante en una región dominada por Moscú es quizá Azerbaiyán, país que con la ayuda de los EE. UU. y de Turquía, ha formado una unidad de Operaciones Especiales Navales dotada con varias lanchas pensadas para tareas de inserción de comandos. Distinto es el caso iraní, que es la otra potencia regional con salida a este mar. Durante mucho tiempo ha reclamado una porción de este mar mucho mayor que la que posee, con la intención de obtener parte de las reservas de hidrocarburos que alberga el lecho marino, de condicionar las rutas de los futuros oleoductos y gasoductos y, en fin, de influir sobre sus vecinos norteños. Una influencia que, históricamente, ha sido mayor que la de la propia Rusia y que hunde sus raíces mucho más atrás en el tiempo y que le hace mostrarse temeroso especialmente de la situación en Azerbaiyán con el que históricamente ha mantenido una tensa relación aunque, como sucede con la propia Rusia, los últimos años han estado plagados de avances. En cierto modo, la actual coyuntura entre Irán y la propia Federación Rusa, con intereses comunes en escenarios como Siria y la entente que parece estar formándose, y hacia la que vira cada vez más Turquía, han permitido que Irán se centre en otros escenarios —principalmente en su competición con Arabia Saudí a través de diversos «proxies»— dejando vía libre a Rusia.

El actual *statu quo*, no obstante, podría cambiar notablemente en los próximos años por mor del interés chino en la región, zona clave para su proyecto *One Belt One Road*, anunciado por el presidente chino Xi Jinping en 2013 y que podría dar el empujón definitivo a un proyecto que ha estado mucho tiempo en letargo dada la falta de fondos: el canal de Eurasia. Este canal, de hacerse realidad algún día, permitiría multiplicar el tráfico marítimo procedente de las repúblicas centroasiáticas en dirección al mar Negro —y viceversa— en base a la construcción de una nueva ruta atravesando la depresión Kuma-Manych en el Cáucaso y permitiendo el tránsito de buques de hasta 26.000 toneladas en los cálculos más optimistas, en oposición a las 5.000 que permite el actual

canal Volga-Don que, además, supone un recorrido más largo. Esta es, sin duda, una de las razones por las que Rusia mantiene Astracán como base naval incluso a pesar de la reciente apuesta por Kaspiysk y es que, aun cuando parte del año la navegación se torna dificultosa por el hielo[22], su situación sigue siendo vital, ya que la nueva ruta partiría de Lagan, localidad mucho más cercana a Astracán que a Kaspiysk.

Si hasta ahora hemos hablado de la situación regional y de las razones por las que Astracán es un activo valioso para la Armada rusa, no debemos olvidar que en los últimos años ha ido quedando relegada a un segundo plano. Es así porque Astracán cuenta, pese a su importancia histórica, con varias desventajas que no pueden ser obviadas frente a bases como Kaspiysk o, durante el periodo soviético, Bakú. Por una parte, la naturaleza es cruel con Astracán y al factor climático se suma el continuo aporte de materiales por parte del Volga, cuyos sedimentos obligan a dragar constantemente el fondo para asegurar la navegación de los buques de mayor porte, algo que compromete la operatividad de la flota aun a pesar de apostar por diseños con un calado mínimo. Por otra, hay temas de seguridad candentes en el Cáucaso que justifican por sí solos la necesidad de mantener fuerzas acantonadas, no solo terrestres, en Daguestán. En efecto, si bien la situación en Chechenia ha mejorado notablemente, así como en la vecina Daguestán, una armada es siempre un elemento del poder del Estado de lo más efectivo en todo tipo de términos, desde propagandísticos a puramente militares. En este sentido, Astracán está alejada del foco de tensiones, lo que supone un hándicap. Por supuesto, no puede olvidarse su relativa lejanía con respecto al propio mar Caspio —en realidad se sitúa aproximadamente a 100 km de este en el interior del delta del Volga— dificulta la rapidez de respuesta en caso de crisis. En términos de tiempo, a los buques rusos les cuesta entre 5 y 6 horas alcanzar mar abierto desde Astracán, debido a que no pueden navegar a su velocidad máxima por dicha zona. Esto es algo que no se padece en Kaspiysk y que es de vital importancia en una época en que la respuesta debe ser inmediata. Además, no debe olvidarse que en este tiempo de tensiones crecientes con Occidente, Rusia está tomando posiciones adelantadas, en la medida de lo posible, por si se diera un escenario de guerra abierta, a la vez que utiliza sus Fuerzas Armadas en

[22] En los últimos años los datos apuntan a un cambio acelerado en el clima regional, con una ausencia cada vez más notable de inviernos severos y una reducción generalizada en el grosor medio de la capa de hielo en dicha estación.

general —y su armada en particular— como un elemento clave de una estrategia mucho más compleja que contempla desde las operaciones en profundidad y las medidas activas al control reflexivo y en el que la flotilla del Caspio es una baza de primer nivel para materializar dicha estrategia sobre los otros países ribereños de ser necesario.

En resumen, Astracán, pese a haber perdido parte de su lustre: 1) cumple todavía hoy una importante misión en todo lo relativo al control del tráfico marítimo y fluvial; 2) cuenta con una serie de servicios de los que todavía no dispone la otra gran base rusa en el Caspio, Kaspiysk; 3) en los próximos años seguramente quede como una suerte de base secundaria o de apoyo en el marco de una estrategia regional más asertiva y proactiva, debido a su lejanía de los principales puntos de interés que para la seguridad rusa ofrece dicho mar. En el mejor de los casos, si los planes chinos relativos al proyecto *One Belt, One Road* logran materializar el canal de Eurasia, puede recuperar parte de su importancia pasada o, en un escenario negativo, esta renovada importancia sería la consecuencia de un retroceso ruso que, hoy por hoy, es impensable en el Caspio.

Novorossiysk

La base naval de Novorossiysk se encuentra en la bahía de Tsemesskaya, que da cobijo a la «ciudad heroica» del mismo nombre —título ganado a pulso en la Segunda Guerra Mundial—, situada en el Krai de Krasnodar. La ciudad, que ronda el cuarto de millón de habitantes, es el único puerto de aguas profundas en la costa rusa del mar Negro[23] y tiene una importancia capital por ser uno de los puntos de salida del crudo tanto del Cáucaso como del Caspio, así como de un importante comercio cerealístico.

Eclipsada históricamente por Sebastopol y pese a ser relativamente desconocida, esta base naval no ha dejado de crecer en importancia en los últimos lustros, beneficiándose

[23] Salvo por la península de Crimea, que está desde la guerra del Donbass en una situación excepcional, la mayor parte de las costas rusas que dan al mar Negro se encuentran, en realidad, en el mar de Azov. Este es un mar interior muy particular, pues su profundidad media es de apenas 7,4 m, siendo la máxima de 14 y en muchos puntos, especialmente en el golfo de Taganrog, esta no excede de un metro. Así las cosas, es imposible utilizar dicho mar como base de operaciones de la flota y salvo la propia Taganrog, en donde se encuentra un aeródromo desde el que se operan medios de patrulla marítima y alerta temprana, la zona apenas tiene importancia militar desde el punto de vista naval. Pese a todo, el tráfico marítimo sí es importante, pues en Kalach del Don tiene una de sus salidas el sistema de navegación fluvial Volga-Don. Además, bloquear el estrecho de Kerch que da acceso a Azov desde el mar Negro es una herramienta de presión de primer nivel para Rusia, como se demostró el pasado noviembre de 2018, cuando capturaron tres buques ucranianos y cerraron el paso a importantes puertos comerciales como Mariupol.

de grandes inversiones en un primer momento por el temor del Kremlin tras la revolución naranja (2004) a no poder seguir disponiendo de las instalaciones de Crimea y, desde 2008, como consecuencia del conflicto que enfrentó a la Federación Rusa con Georgia, que hizo aconsejable disponer de instalaciones navales más cercanas a las costas de la exrepública soviética.

En apenas unos años ha visto cómo la superficie de atraque destinada a embarcaciones militares se multiplicaba, hasta sobrepasar los 6.000 metros lineales. Esto le permite compararse, al menos en tamaño, con bases tan importantes como Tolón (Francia) o Rota (España), a las que supera en este sentido, incluso cuando todavía no se han finalizado las obras. No obstante, después de años de inversiones sigue sin disponer de todo el entramado de instalaciones auxiliares de que disponen estas.

En total, en el momento en que las obras de ampliación lleguen a su fin, la base naval de Novorossiysk podrá acoger alrededor de 60 buques de distinto porte. Será entonces el lugar ideal para dar cobijo tanto a la creciente flota de submarinos convencionales (tendrá capacidad para siete) que la Federación Rusa está desplegando en el mar Negro, como a los nuevos buques de desembarco anfibio. En este sentido, además de las clases Ropucha y Alligator, que constituyen el grueso de la 197.ª Brigada de Asalto Anfibio, se acaba de aceptar para el servicio activo la primera unidad del Proyecto 11711 Ivan Gren, mientras que la segunda está realizando sus pruebas de mar. También jugarán un papel importante las cada vez más numerosas corbetas que la VMF está recibiendo y que, armadas con el sistema Kalibr-NK han demostrado sus capacidades en la guerra de Siria, a pesar de que la apuesta por esta flota «mosquito» presenta numerosas dudas.

Para dar servicio al creciente número de embarcaciones militares, se han construido en los últimos años diversos edificios auxiliares y se han instalado grúas de apoyo, además de destinar una cantidad creciente de personal a estas tareas. Otro punto importante es el de la profundidad, aspecto en el que Novorossiysk es una privilegiada al contar con un calado de algo más de 20 m en las zonas acondicionadas recientemente, más que suficiente para cualquier tipo de buque militar, incluyendo a submarinos en inmersión. Además, cuando las obras finalicen, la actual distribución abierta de la base dará paso a una instalación cerrada por dos largos muelles que dejarán una única entrada, siendo así la base más sencilla de proteger ante incursiones o ataques terroristas, algo que ha preocupado últimamente a la VMF, la cual ha activado todo tipo de medidas en

instalaciones como Tartus para evitar actos de sabotaje, como la instalación de redes contra buceadores.

Gracias a la incorporación de estos nuevos buques, así como a la reactivación de esa suerte de remedo de lo que en su día fuera la 5.ª Eskadra destinada en el Mediterráneo y que cuenta en la actualidad con 15 buques, la flota del mar Negro vuelve a situarse como un activo principal de la estrategia naval rusa. Un activo que tiene su mejor baza en esta base desde donde puede proyectar su poder no solo al Mediterráneo, sino a través del canal de Suez al Índico, precisamente una de las zonas más calientes para la navegación mundial debido a la piratería —contra la cual Rusia actúa activamente desde hace años—, al tráfico de hidrocarburos y a iniciativas como la Nueva Ruta de la Seda en su variante marítima que con tanto fervor promueve China.

Las posibilidades de Novorossiysk han quedado patentes en los últimos años gracias al conflicto civil sirio, siendo Tartus el destino predilecto de los buques salidos de esta base, que han servido para abastecer tanto a las tropas rusas desplegadas en Siria, como al ejército de Bashar Al-Ásad, el cual, sin el concurso de lo que se ha venido a llamar el «expreso sirio»[24], habría sido incapaz de sostener el esfuerzo bélico. Las ventajas de Novorossiysk respecto a Sebastopol (base por lo demás aislada incluso con la construcción del puente sobre el estrecho de Kerch) son claras, pues esta base naval está bien comunicada con las zonas industriales de los distritos sur, central y Volga, en las que se sitúa buena parte de la industria armamentística rusa. De ahí que se eligiese esta localidad que además cuenta, como hemos señalado, con un importante puerto comercial para abastecer al aliado sirio.

Las enormes obras acometidas por Rusia para ampliar y modernizar esta base, así como su trasiego de buques o la renovada presencia en el Mediterráneo de los buques de la VMF pueden hacernos, no obstante, perder la perspectiva. Lo cierto, sin embargo, es que la presencia rusa en el mar Negro no es ni tan antigua, ni tan firme como pueda parecer. Mucho menos lo es su proyección en el Mare Nostrum en donde ha sido una excepción. Efectivamente, fue con los preparativos para la Segunda Campaña de Azov (1695) cuando se dio inicio a un esfuerzo sostenido que, en las décadas posteriores, llevaría a Rusia a conquistar toda la costa norte del mar Negro, a que Gregorio Potemkin, amante de Catalina II la Grande y príncipe de Táuride crease una flota *ex profeso* para

[24] Disponible en https://warsawinstitute.org/syrian-express-nato-flank/.

dicho mar (1783) y a quedar bajo el reinado de Alejandro II a las puertas de Estambul (1878). Fueron éxitos efímeros pues Rusia nunca tuvo fuerza para lidiar con las potencias occidentales, como se vio en la guerra de Crimea (1853-1856) y, tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918), su presencia en la zona quedó seriamente comprometida por la Convención de Montreux (1936) que establece limitaciones al paso, por ejemplo, de portaaviones por los estrechos turcos.

Precisamente porque su presencia en el mar Negro y sus costas, así como en el Mediterráneo siempre ha sido débil y aun a pesar de los éxitos puntuales (Siria) o de la mejora económica vivida en la primera década de este siglo, Rusia se comporta exactamente como lo que es: un imperio a la defensiva que está concentrando sus esfuerzos en mejorar sus defensas ante la preocupante perspectiva de seguir cediendo terreno frente a sus rivales. Esto es así especialmente en el caso de una OTAN, cuyos miembros han conseguido rodear sus fronteras de Estados dispuestos a pasar a formar parte de la Alianza, desbaratando así su colchón de seguridad, del que hablábamos al referirnos a Severomorsk en la décima entrega de esta serie de artículos. En este sentido, la apuesta por Novorossiysk —negando así una inversión que era muy necesaria a Sebastopol— es la constatación de este repliegue estratégico que busca asegurar el control sobre las regiones vitales, en este caso su bajo vientre que se encuentra en el Cáucaso en oposición a aquellas zonas cuya defensa futura ofrece más dudas, como ocurre con la base situada en la península de Crimea.

Todo lo anterior obedece a la necesidad de seguir dominando el Cáucaso, frontera tradicional de los imperios ruso, turco y persa, y que es todavía hoy la región en la que se enfrentan los intereses de estos tres actores. Para Rusia, disponer de una base tan cercana a las líneas de disputa y, lo que es mejor, en la que se da cobijo tanto a los buques de desembarco que deben proyectar a su infantería de marina, como a los submarinos y corbetas armados con el sistema Kalibr-NK, es una garantía a la hora de mantener la disuasión tanto frente a sus rivales como de seguir influyendo sobre sus antiguos satélites, cada vez menos propensos a acatar las órdenes del Kremlin.

No en vano, Novorossiysk disfruta de una posición privilegiada, que le permite controlar el estrecho de Kerch —que separa el mar de Azov del mar Negro—, por una parte, mientras que, por otra, hace también posible dominar las costas georgianas —distantes solo a 125 millas de la base—, así como proyectar el poder naval sobre la costa norte de

Turquía, auténtico verso suelto de la OTAN bajo la batuta de Erdogan, aliado puntual de Rusia en Siria y, con todo, un rival temible que cuenta con una armada considerable y con una fuerza aérea capaz de alcanzar Novorossiysk. También, faceta más desconocida, permite asegurar las líneas marítimas que confluyen en el mar de Azov y a través de los canales Volga-Don y Kuma–Manych mantienen conectados no solo el Caspio y el mar Negro, sino este —y por tanto el Mediterráneo— con la misma Moscú, a través de un intenso tráfico fluvial que vertebra las zonas más desarrolladas de Rusia. Está claro que Rusia no puede prescindir de unas instalaciones que permiten no solo replegar a la flota del mar Negro desde su base principal en Sebastopol —en caso de que la posición sea insostenible por las razones que fueran— o que le permite, de necesitarlo, asfixiar económicamente a Georgia, pero también a Kazajistán, dependiente en grado sumo del comercio a través del mar Negro, a la vez que presionar a Turquía, país con el cual Rusia tiene varios contenciosos abiertos a pesar de las buenas relaciones actuales, fruto de una coyuntura específica, pero posiblemente de corto recorrido. La cercanía a Kerch y a los canales citados ofrece una ventaja añadida: la posibilidad de trasvasar, en función de las necesidades, los buques desde la flotilla del Caspio a la del mar Negro y viceversa, algo que se viene realizando cada vez con mayor frecuencia.

Como ocurría con el resto de las bases militares rusas, Novorossiysk no está sola. Su defensa, amén de en la propia flota, recae sobre los aviones que aguardan en la base aérea de Krymsk, dotada de cerca de una treintena de cazabombarderos Su-27SM pertenecientes al 3.º Regimiento de Aviación de Caza del 4.º Ejército del Distrito Militar Sur y que dista apenas 30 km de la base naval de Novorossiysk, así como en las unidades de defensa antiaérea del 49.º Ejército y, por supuesto, en los importantes sistemas A2/AD instalados en Crimea. Precisamente, desde 2008 la flota del mar Negro, junto con la flotilla del Caspio y las unidades del antiguo distrito militar del Cáucaso norte fueron englobadas dentro del actual distrito militar sur, en una reforma encabezada por Anatoly Serdyukov que pretendía racionalizar la orgánica de unas Fuerzas Armadas demasiado grandes y que, pese al relativo éxito en su enfrentamiento con Georgia, habían demostrado algunas carencias preocupantes.

En resumen, la base naval de Novorossiysk es fundamental en la estrategia naval rusa dado que: 1) permite contar con una base segura tras la más expuesta Sebastopol; 2)

controla los accesos al mar de Azov y de ahí al Caspio y a la red fluvial que recorre la Rusia europea; 3) permite proyectar el poder naval sobre el Cáucaso, la costa norte de Turquía y el Mediterráneo; 4) cuenta con la capacidad de albergar unidades navales de cualquier tamaño. Por todo ello podemos decir sin miedo a equivocarnos que, frente a la más conocida Sebastopol o a las bases del Caspio como Astracán o Kaspiysk, Novorossiysk se configura como el punto fundamental desde el que Rusia proyectará su poder naval en toda la línea Mediterráneo-Negro-Caspio y, por ende, sobre los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central.

Bibliografía

AALTO, Pami. *The EU-Russian Energy Dialogue*. London: Taylor and Francis 2016.

AHMADBAYLI, Azer. «Why move Capian flotilla to Middle Eastern theater?» *Azernews*. 6 de abril de 2018. Disponible en https://www.azernews.az/analysis/129908.html.

ANDROMIDAS, Dean. «The Eurasia Canal». *EIR*. 8 de abril de 2018. Disponible en https://larouchepub.com/eiw/public/2018/eirv45n15-20180413/25-29_4515.pdf.

BOLTENKOV, Dmitry. «The Russian Marine Corps». *Centre for Analysis of Strategies and Technologies*. Disponible en http://cast.ru/eng/products/articles/the-russian-marine-corps.html.

BOSTON, Scott y MASSICOT, Dara. *The Russian way of warfare*. Rand Corporation, 2018. Disponible en https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE250.html.

CALDUCH CERVERA, Rafael. «Rusia, ¿vieja potencia o potencia emergente?» En *Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular*. Madrid: Ministerio de Defensa 2011, 1.ª ed., pp. 31-39.

CALVO ALBERO, José L. «Irán, el Cáucaso y la seguridad del mar Caspio». *Cuadernos de estrategia*, n.º 156, pp. 154-157. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_156_Gran_Caucaso.pdf.

CESEDEN. «El futuro de las relaciones OTAN-Rusia». *Documentos de Seguridad y Defensa*, n.º 39. 2011. Disponible en http://bibliotecavirtualdefensa.es/BVMDefensa/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=27819.

COLLINS III, Arthur. *Kaliningrad and the Baltic security.* Tesis de postgrado. Monterrey, Estados Unidos: Naval Postgraduate School 2001. Disponible en https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a390532.pdf.

COLOM PIELLA, Guillem. «Cambio y continuidad en la política de defensa rusa». *Revista Ejército,* n.º 860. 2012. Disponible en http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2012/R_Ejercito_860.pdf.

COLOM PIELLA, Guillem. «La doctrina Gerasimov y el pensamiento estratégico ruso contemporáneo». *Revista Ejército,* n.º 933. 2018. Disponible en http://www.ejercito.mde.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2019/933//accesible/Revista_Ejercito_Accesible.pdf.

COLOM PIELLA, Guillem. «Una aproximación a las revoluciones militares, técnico-militares y en los asuntos militares». *Boletín de información del IEEE N.º 293*. 2006. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4574803.pdf.

DAVID, Anna (trad.). «Maritime Doctrine of the Russian Federation». *Russia Maritime Studies Institute*. 2015. Disponible en https://dnnlgwick.blob.core.windows.net/portals/0/NWCDepartments/Russia%20Maritime%20Studies%20Institute/Maritime%20Doctrine%20TransENGrus_FINAL.pdf?sr=b&si=DNNFileManagerPolicy&sig=fqZgUUVRVRrKmSFNMOj%2FNaRNawUoRdhdvpFJj7%2FpAkM%3D.

DE ANDRÉS SANZ, Jesús. «Sistema político e institucional de la Federación Rusa». *Rusia: conflictos y perspectivas* Madrid: Ministerio de Defensa 2004, 1.ª ed., pp. 19-50.

ELAK, Leszek y SLIWA, Zdzislaw. «The Suwalki Gao. NATO's fragile hot spots». *Zeszyty Naukowe AON, n.º 2*. 2016. Disponible en http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-8644f79c-57ce-4afd-aa7d-e6b9e664488f/c/ELAK-_C5_9ALIWA.pdf.

HADAR, Leon. «Welcome to the Post-Unipolar World: Great for the U.S. and for the Rest». *Huffington Post*. 7 de agosto de 2010. Recuperado de https://www.huffingtonpost.com/leon-t-hadar/welcome-to-the-post-unipo_b_639629.html.

HERRICK, Robert W. *Soviet Naval Strategy*. Annapolis: United States Naval Institute 1968.

JANE, Fred T. *The imperial russian navy*. London: W. Thacker & Co 1899.
JÁUDENES LAMEIRO, José A. (coord.). «La seguridad europea y Rusia». *Cuadernos de Estrategia del IEEE, n.º 101.* Abril de 1999. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_101_SeguridadEuropeaYRusia.pdf.
JORDÁN ENAMORADO, Javier. «La intervención militar de Rusia en Siria: oportunidades y riesgos». *Documento marco del IEEE*, n.º 27. Octubre de 2015. Disponible en http://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/41172/intervencion-rusia-siria.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
KRAMER, Mark. «Kaliningrad Oblast, Russia, and Baltic Security». *PONARS Policy Memo 10.* Octubre de 1997. Disponible en http://www.ponarseurasia.org/memo/kaliningrad-oblast-russia-and-baltic-security.
KUCERA, Joshua. «Kazakhstan gets jump on Caspian naval race». *Eurasianet*. 2018. Disponible en http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/117953/.
LARUELLE, Marlène y PEYROUSE, Sébastien. «The militarization of the Caspian Sea: "Great Games" and "Small Games" Over the Caspian Fleets». *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volumen 7, N.º 2. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program 2009. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/268337547_The_Militarization_of_the_Caspian_Sea_Great_Games_and_Small_Games_Over_the_Caspian_Fleets.
LIEBERMANN, Oren; PLEITGEN, Frederik y COTOVIO, Vasco. «New satellite images suggest military buildup in Russia's strategic Baltic enclave». *CNN*. 17 de octubre de 2018. Disponible en: https://edition.cnn.com/2018/10/17/europe/russia-kaliningrad-military-buildup-intl/index.html.
MCDERMOTT, Roger N. «Russia's Electronic Warfare capabilities to 2025: Challenging NATO in the Electromagnetic Spectrum». *International Center for Defence and Security Report*. 2017. Disponible en https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/ICDS_Report_Russias_Electronic_Warfare_to_2025.pdf.
MURPHY, Martin y SCHAUB, Gary. «The Baltic: Grey-Zone threats on NATO's northern flank». *Center for International Maritime Security*. 2017. Disponible en http://cimsec.org/baltic-grey-zone-threats-natos-northern-flank/31529.

PARDO DE SANTAYANA, Jesús. «Consideraciones estratégicas de la reforma militar rusa». *Documento Análisis del IEEE 28/2018.* Julio de 2018. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2018/DIEEEA28-2018_Reforma_Militar_Rusa_JMPSGO.pdf.

PARRA PÉREZ, Águeda. «OBOR: las 5 claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China». *Documento de opinión del IEEE 113/2017.* Noviembre de 2017. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO113-2017_OBOR_China_AguedaParra.pdf.

POLMAR, Norman. *Soviet Naval Power*. Londres: MacDonald and Jane's 1974.

SMURA, Tomasz. «Russian Anti-Access Area Denial (A2AD) capabilities - Implications for NATO». *Fundacja IM. Kazimierza Pulaskiego.* 27 de noviembre de 2016. Disponible en https://pulaski.pl/en/russian-anti-access-area-denial-a2ad-capabilities-implications-for-nato/.

SMURA, Tomasz y KONDA, Naomi. «Balance Sheet of U.S. Allies and Implication for Alliance Policy». *Fundacja IM. Kazimierza Pulaskiego*. 2018. Disponible en https://pulaski.pl/wp-content/uploads/2018/11/Balance_Sheet_of_U.S.-Allies_and_Implication_for_Alliance_Policy.pdf.

SUKHANKIN, Sergey. «Kaliningrad and Baltic region security». *Colección Monografías CIDOB*. 2017. Disponible en https://www.cidob.org/en/content/download/68079/2066641/version/6/file/23-30_SERGEY%20SUKHANKIN_ANG.pdf.

STEN, Angela. «Putin's Power Play in Syria. How to Respond to Russia's Intervention». *Foreign Affairs.* January / February 2016, pp. 106-117. Disponible en http://www.addisonlibrary.org/sites/default/files/Putin's%20Power%20Play%20in%20Syria.pdf.

TALÓN, Vicente. *Los rusos en el Mediterráneo*. Madrid: San Martín 1970.

TASS. «Kaspiysk to become main naval base of Russia's Caspian Flottila». 17 de agosto de 2018. Disponible en http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2018/august-2018-navy-naval-defense-news/6427-kaspiysk-to-become-main-naval-base-of-russia-s-caspian-flottila.html.

TAYLOR, James G. *A history of russian and soviet naval development*. Naval Postgraduate School 1988. Disponible en https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a194343.pdf.

URBAN, David. «Kaliningrad: The Russian Exclave in Europe». *Forces Network*. 8 de octubre de 2015. Disponible en https://www.forces.net/news/tri-service/kaliningrad-russian-exclave-europe.

VEGO, Milan. *Estrategia naval y operaciones en aguas restringidas*. Madrid: Ministerio de Defensa 2003.

VILCHES ALARCÓN, Alejandro. *Operación Hannibal*. Zaragoza: HRM ediciones 2017.

VILCHES ALARCÓN, Alejandro. «Las flotas mosquito. ¿Solución temporal o apuesta de futuro?». *Ejércitos*, n.º 2. Marzo de 2018. Disponible en https://www.ejercitos.org/2018/09/11/las-flotas-mosquito/.

VILLANUEVA LÓPEZ, Christian D. «La geopolítica de las bases militares (X)». *Documento de investigación del IEEE 02/2018.* Abril de 2018. Disponible en http://www.ieee.es/contenido/noticias/2018/04/DIEEEINV02-2018.html?__locale=es.

VILLANUEVA LÓPEZ, Christian D. «La Zona Gris». *Revista Ejércitos,* N.º 5. Septiembre de 2018. Disponible en https://www.ejercitos.org/2018/09/27/la-zona-gris/.

Christian D. Villanueva López

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

07/2019 28 de marzo de 2019

Tomás J. Aliste Santos

Expansión del arbitraje islámico en los Estados occidentales europeos y su incidencia en el mantenimiento del orden público constitucional español

Expansión del arbitraje islámico en los Estados occidentales europeos y su incidencia en el mantenimiento del orden público constitucional español

Resumen:

Consecuencia de la globalización y los constantes flujos migratorios, el cuerpo social de los Estados occidentales está cambiando de forma acelerada. La identificación de las sociedades occidentales sobre fundamentos homogéneos resulta tarea difícil en nuestros días porque cada vez existe una mayor diversidad social en un contexto multicultural creciente. En este sentido, el multiculturalismo también ha supuesto una vía para evidenciar conflictos de identidad entre los miembros del cuerpo social. Fundamentalmente, muchos individuos de credo musulmán sienten la necesidad de resolver los eventuales conflictos civiles que tengan de acuerdo a los preceptos de su fe. Por eso, es frecuente la demanda de solución de controversias conforme a la sharía. En este sentido, nuestro objeto de estudio se centra en el auge paulatino que la aplicación de la sharía está teniendo en Estados occidentales europeos y su repercusión en el mantenimiento del orden público constitucional y la seguridad, con especial atención a la defensa del orden público español.

Palabras clave:

Globalización, sociedades occidentales, musulmanes, sharía, arbitraje, orden público, derecho procesal civil, seguridad.

Expansion of Islamic arbitration in Western European states and its impact on the maintenance of Spanish constitutional public order

Abstract:

As a consequence of globalization and the constant migratory flows, the social body of Western States is changing rapidly. The identification of Western societies on homogeneous funds is difficult to achieve in our days because there is a growing social diversity in a growing multicultural context. In this sense, multiculturalism is also a way for the evidence of identity among the members of the social body. Fundamentally, many individuals of Muslim creed have the need to solve the successive civil conflicts that they have according to the precepts of their religion. For this reason, the demand for the settlement of controversies according to the sharia is frequent. In this sense, our object of study focuses on the great city that the application of sharia is having in the Western States and its repercussion in the maintenance of public order and security, with special attention to the defence of Spanish public order.

Keywords:

Globalization, Western societies, Muslim, sharia, arbitration, public order, civil procedure rules, security.

Multiculturalismo religioso-cultural, seguridad y prevalencia del orden público en el marco de un orden jurídico postwestfalinao y postestatal

Después de la caída del mundo de bloques que caracterizó y polarizó la historia contemporánea durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, asistimos a una nueva etapa de las relaciones internacionales caracterizada por el fenómeno globalizador. En este sentido, cuando hablamos de globalización no nos referimos a un fenómeno unívoco que pueda adscribirse a un determinado ámbito, sino a un fenómeno realmente vigoroso que se manifiesta por doquier en diversas áreas muy distintas. Así, podemos advertir una globalización económica, pero también política, social, cultural y religiosa. Todo ello, evidentemente, confluye en el ámbito jurídico y, particularmente en el ámbito jurídico de las democracias avanzadas occidentales cuya faz está adquiriendo cada vez más una fisonomía multicultural en el marco de un contexto social complejo. Así las cosas, el análisis de la vertiente jurídica de la globalización, aun habiendo recibido atención doctrinal, no se encuentra todavía muy desarrollado. Y dentro de este análisis, merece especial atención la confluencia del factor religioso entendido como factor esencial para el mantenimiento de identidades jurídicas propias de grupos determinados en la construcción de una sociedad multicultural que caracteriza, como hemos referido ya, la faz de las actuales sociedades democráticas occidentales más avanzadas.

Ciertamente, vivimos en un mundo postwestfaliano y postsoberano en el que las relaciones jurídicas obedecen a un creciente policentrismo normativo muy pluralista y difícilmente reconducible al primitivo sistema de fuentes normativas de corte estatal. En este contexto, el papel de la identidad particular de los individuos y los grupos que conforman el cuerpo social sobresale como uno de los problemas fundamentales que las sociedades democráticas occidentales deben abordar con atención en las próximas décadas. Como advierte Aguilera Portales, la cuestión de los modelos de ciudadanía postnacional es una de las cuestiones más inquietantes que deben abordarse actualmente y en un futuro inmediato por los diversos gobiernos, estatales y supraestatales, que tienen la iniciativa de acción legislativa en el contexto postsoberano global[1]. Quizás ello conduzca al advenimiento de una ciudadanía cosmopolita algún día, pero lo cierto es que mientras tanto existe una tremenda tensión entre diversos fenómenos que se desenvuelven a la par que

[1] AGUILERA PORTALES, R. «Distintos modelos de ciudadanía postnacional, cosmopolita y transcultural ante la globalización», en VV.AA. *La globalización jurídica. Líneas de manifestación en el derecho contemporáneo*. Barcelona: 2017, pp. 45-73.

avanza la globalización. De un lado, la tensión entre multiculturalismo y etnocentrismo; de otro, la tensión entre la denominada interculturalidad y el relativismo cultural, pero también la polémica que se abre a la hora de optar entre homogenización y diversidad cultural. Todos estos fenómenos pueden subsumirse en el gran debate que se da en nuestro tiempo entre el relativismo y la universalización de los derechos humanos.

Considerando la confluencia de estas cuestiones, el creciente multiculturalismo religioso-cultural es, sin duda, una de las manifestaciones más evidente del desbordamiento de la cuestión de las identidades —tanto individuales como colectivas— que desde hace años supera ya el estricto enfoque sociológico y ha penetrado de lleno en el ámbito jurídico. Particular atención debe prestarse a la eclosión del pluralismo religioso en las sociedades occidentales, y, fundamentalmente, en las sociedades europeas, las cuales hasta no hace tantas décadas manifestaban una identidad religiosa más o menos vigorosa, pero de perfil nítidamente cristiano. La eclosión de ese pluralismo religioso en Occidente obedece a múltiples factores que pueden subsumirse en dos de extraordinaria relevancia.

En primer lugar, el intenso proceso de secularización arrostrado por las naciones europeas desde la irrupción del protestantismo en el siglo XVI. La secularización ha acentuado la separación Iglesia-Estado desde entonces, generando también un creciente indiferentismo religioso al que coadyuva el relativismo moral y una especie de neohedonismo fundado en el consumo de bienes y servicios. Este indiferentismo es más acusado en la base social de las naciones que genuinamente impulsaron la reforma protestante si lo comparamos con el indiferentismo existente en las naciones históricamente católicas, pero en cualquier caso se ha convertido en un signo manifiesto del proceso secularizador.

En segundo lugar, las migraciones contemporáneas suponen un constante flujo de individuos de muy diversos credos que anhelan un mayor bienestar para sí y sus familias, desplazándose desde sus naciones originales a los países más ricos del globo.

Debido precisamente al fenómeno migratorio asistimos a una irrupción de credos religiosos en áreas geográficas hasta no hace tantos años de profundas raíces cristianas. Véase el creciente pluralismo religioso y etnográfico de los Estados europeos más desarrollados, como Alemania, Francia, Reino Unido, Países Bajos, Bélgica y Suecia, por citar tan solo algunos ejemplos. Sin duda, es un fenómeno aun relativamente reciente, de apenas unas pocas décadas, que tiene como causa el proceso de descolonización iniciado por las antiguas metrópolis imperialistas europeas en la segunda mitad del siglo XX ante la

constante presión ejercida por un vasto conglomerado de pueblos que deseaban su emancipación respecto a aquellas. El asentamiento progresivo de inmigrantes vinculados a esas antiguas metrópolis coloniales, unido al posterior «efecto llamada», generado por los medios de comunicación de masas (cine y televisión fundamentalmente), y a la facilidad y seguridad de los desplazamientos en el mundo contemporáneo, ha dado lugar a un movimiento de población de unas a otras áreas del globo como nunca antes se había visto en la historia. Sin embargo, el hecho evidente es que ya hay una nueva población cada vez más numerosa cuya base original, que descansaba en la inmigración, ahora se encuentra integrada por individuos que ya son ciudadanos nacionales de segunda o tercera generación y una multitud aún mayor de individuos foráneos residentes. Nueva población que desde hace décadas está cambiando la faz étnica y el sustrato religioso y cultural de los países receptores.

Siendo evidente el influjo del «pluralismo jurídico» como corriente metodológica del derecho de nuestro tiempo, este se hace notar intensamente en los ordenamientos occidentales como consecuencia de la globalización y, desde luego, resulta cada vez más evidente que el análisis del derecho actual requiere asumir la perspectiva propia del «pluralismo constitucional»[2]. En este contexto, en los países occidentales más desarrollados, asistimos a un fenómeno que desde hace décadas resulta verdaderamente inquietante. Me refiero al denominado «pluralismo jurídico religioso», que conduce a la coexistencia en un mismo territorio de sistemas jurídicos sustantivos y procesales diferenciados en función de la ley personal de sus individuos, construida en torno a su identidad religiosa. El fenómeno —que es muy antiguo— aún no ha sido objeto de toda la atención doctrinal que merece, pero debemos destacar diversos estudios importantes en la materia, que advierten el retroceso de la capacidad legislativa del Estado en algunos ámbitos del ordenamiento jurídico en

[2] Hay un interesante desarrollo doctrinal sobre el pluralismo constitucional puesto de manifiesto por diversos autores, vid. MAcCORMICK, N. *Questioning Sovereignty. Law, State and Practical Reason*. Oxford: 1999; WALKER, N. «The idea of constitutional pluralism». *EUI Working Paper*, 2002/1. Florencia: 2002; KRISCH, N. «The case for pluralism in postnational law». *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, 12/2009; FERRAJOLI, L. «La crisis de la democracia en la era de la globalización», en *Law and Justice in a global society*. IVR XXII World Congress-Analaes de la Cátedra Francisco Suárez. Granada: 2005; BUSTOS GISBERT, R. *La Constitución Red: un estudio sobre supraestatalidad y Constitución*. Oñati: ed. IVAP 2005. Como señala GUERRERO COLMENARES, «es evidente que estamos ante una nueva realidad caracterizada por la existencia de diversos ordenamientos jurídicos entrecruzados. Una realidad que sobrepasa al propio Estado y que no puede explicarse desde el exclusivo enfoque del modelo monista», vid. GUERRERO COLMENARES, M. «El pluralismo constitucional como metodología para afrontar los desafíos de un orden jurídico complejo», en VV.AA. *La globalización jurídica. Líneas de manifestación en el derecho contemporáneo*. Barcelona: 2017, p. 137.

beneficio de una autorregulación de naturaleza privada[3]. En este sentido, algunos artífices de dicho «pluralismo jurídico» en el seno de los Estados han sido capaces de generar sus propias normas y actos con plena eficacia desde el punto de vista del derecho procesal estatal. En el contexto jurídico en lengua española, ha advertido muy bien la germinación de este fenómeno procesal incipiente Colom González, cuando señala que «la tendencia generalizada a la privatización de las funciones del Estado y el creciente recurso a formas alternativas o paralegales de resolución de conflictos ha abierto un capítulo novedoso en la gestión de las relaciones interculturales en las sociedades contemporáneas. Se trata de los fenómenos de pluralismo jurídico de base *identitaria*»[4].

En este sentido, consecuencia de la descolonización a mediados del siglo XX y del proceso de globalización posterior, los flujos migratorios han supuesto cambios importantísimos en muchas grandes ciudades occidentales; cambios que introducen nuevos y diversos elementos étnicos, religiosos y culturales en la configuración del perfil social de Occidente, particularmente de las denominadas «democracias avanzadas». Por ello, no resulta nada extraño el hecho que desde hace años los filósofos y los sociólogos se esfuercen en estudiar estos temas, evidenciado los problemas que encierra un debate dirigido a la construcción de una «ecúmene global». Todos estos problemas permiten identificar el creciente multiculturalismo que ha cambiado la faz del Occidente contemporáneo.

Dado este análisis, como bien expone Aguilera Portales, los principales problemas asociados al multiculturalismo responden a diversos debates[5]. De un lado, el debate en torno al mantenimiento de esquemas etnocentristas frente al relativismo cultural y la interculturalidad, debate que conduce a la polémica cuestión de optar entre homogenización o diversidad cultural. De otro lado, el debate cultural condiciona el marco jurídico de análisis de los derechos humanos, cuestionándose en torno a la universalidad o el relativismo de los mismos. Todo ello, nos permite entender el contexto en el que germina el «pluralismo jurídico religioso». Así las cosas, la creciente visibilidad de minorías étnico-religiosas en las sociedades occidentales conduce a demandas de autorregulación con base en la ley

[3] Vid. GÜNTHER, K. «Rechtspluralismus und universaler Code der Legalitat: Globalisierung als rechtstheoretisches Problem», en L. WINGERT y K. GÜNTHER (eds.). *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit*. Frankfurt: Suhrkamp 2001, pp.539- 567. Para un análisis del fenómeno desde la perspectiva española, vid. CANO RUIZ, I. «Pluralismo religioso en el ámbito social y jurídico», en VV.AA. *La globalización jurídica. Líneas de manifestación en el derecho contemporáneo.* Barcelona: 2017, pp. 145-171.
[4] Vid. COLOM GONZÁLEZ, F. «Entre el credo y la ley. Procesos de "interlegalidad" en el pluralismo jurídico de base religiosa (I)», en *Revista de Estudios Políticos,* núm. 157. 2012, p. 84.
[5] AGUILERA PORTALES, R. *Teoría política y jurídica. Problemas actuales*. México: 2008, pp. 135-160.

personal religiosa que da unidad al grupo minoritario. Sin duda, estas demandas encuentran la raíz de su fortaleza en la propia corriente filosófico-ideológica dominante de las sociedades post-industriales occidentales, sobre las cuales se ciernen los fatuos influjos de la «postmodernidad» y de la «modernidad líquida» como doctrinas generalizadas, consecuencias obvias de un profundísimo proceso secularizador de evidente trasfondo materialista. Sin duda, a lo largo de las últimas décadas dichas doctrinas, ancladas en un feroz «pesimismo gnoseológico», han debilitado tópicos hasta no hace mucho asentados y respetados en nuestro contexto jurídico cultural, tales como «la igualdad de todos los ciudadanos», «el imperio de la ley», la «potestad jurisdiccional como exclusiva y excluyente para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado», la «dignidad intrínseca del ser humano» y los «derechos inalienables y naturales de la persona humana», etc. Por consiguiente, no deja de resultar natural comprender la creciente demanda de autorregulación sobre fundamentos filosófico-religiosos capaces de congregar sobre bases «identitarias» a aquellos que por origen, o cualquier otra circunstancia, no sienten afección o directamente rechazan el reconocimiento del derecho estatal. Pero aunque el fenómeno pueda describirse fácilmente, la aceptación de un «pluralismo jurídico religioso» creciente en el ámbito procesal encierra velados peligros de «interlegalidad procesal», porque a través del fomento continuo de las denominadas alternativas a la jurisdicción, como el arbitraje y la mediación intercultural, se constata un fenómeno centrífugo en los ordenamientos jurídicos occidentales, en los cuales el Estado abandona áreas tradicionalmente indisponibles por los litigantes. Se trata del conocido fenómeno de «huida de la jurisdicción», que en el caso de los actos confesionales abre una puerta directa a su eficacia procesal de consecuencias imprevisibles para mantener la unidad y coherencia de todo nuestro sistema jurídico.

La eclosión de los medios alternativos de resolución de conflictos religiosos e interreligiosos en sociedades avanzadas: el problema del fenómeno de la interlegalidad procesal

Trataré de explicarme con claridad. La clave de comprensión de nuestro análisis se encuentra precisamente en que, en general, los instrumentos de resolución de conflictos extrajudiciales (ADR, por sus siglas en inglés) ni obedecen al mismo fin objetivo que ordena el proceso —búsqueda de la verdad para realización de la justicia—, ni sus procedimientos

ofrecen a las partes el mismo marco de racionalidad procesal y garantías de defensa que informa por completo la estructura del proceso judicial previo al enjuiciamiento.

He tenido ocasión de estudiar bien este fenómeno, asumiendo el pensamiento de grandes maestros del derecho procesal, que se han pronunciado críticamente al respecto. Como señala Taruffo, «el éxito de los ADR es directamente proporcional —e incluso es una inmediata consecuencia de ello— a la ineficiencia de la justicia del Estado»[6]. Y es que se plantea una falsa analogía entre las decisiones judiciales y los acuerdos resultantes del recurso a los ADR, como si unas y otras obedeciesen a fines y presupuestos epistemológicos comunes. Fijémonos que la decisión judicial responde a la «teoría de la verdad como correspondencia», y, en cambio, los acuerdos resultantes de los ADR, se gestan al amparo de la «verdad como consenso». Pero bien sabemos que el resultado del consenso por sí mismo no garantiza la justicia de lo acordado.

En este sentido, una decisión basada en el consenso, lo único que evidencia es la voluntad de transigir de las partes aceptando —o no— un acuerdo, con independencia de que dicho acuerdo se base en la «certeza moral» sobre los hechos, y sea, por ello, una decisión justa fundada en el esfuerzo cognitivo compartido de búsqueda y hallazgo de la verdad. Evidentemente, ni mucho menos los ADR, por su naturaleza consensual, están en condiciones de garantizar que el resultado obtenido es justo, y permite reconocer una relación de correspondencia «verdadera» entre lo afirmado por las partes y los hechos tal y como realmente sucedieron. En los ADR prima la voluntad (y en no pocas ocasiones el voluntarismo) frente al «logos» o la racionalidad de la decisión. Si a todo esto añadimos la pretensión de aplicar derechos confesionales que hunden sus raíces en presupuestos epistemológicos radicalmente distintos a la tradición jurídica de Occidente (de raíces evidentemente cristianas), se va haciendo una atmósfera razonable de sospecha en torno a la eficacia de actos confesionales en nuestro derecho procesal a través del recurso a las denominadas alternativas a la jurisdicción (ADR).

Un análisis general comparando los medios alternativos de solución de conflictos con el ejercicio de la potestad jurisdiccional, forzosamente nunca dejará bien parados a estos respecto a la jurisdicción. El ejercicio de la potestad jurisdiccional a través del proceso hace que cualquier intento de parangón de los procesos judiciales con las denominadas alternativas resulte grosero. La finalidad y garantías que el proceso ofrece a las partes

[6] TARUFFO, M. *Páginas sobre justicia civil,* trad. esp. Madrid: 2009, pp. 115 y 116.

difícilmente pueden satisfacerse a través de los ADR, que tal vez sirven a la eficiencia y a una resolución *law cost* de los problemas, pero no al *suum cuique tribuere* propio de una resolución justa, precisamente por su concepción como medios *soft law*.

Si todas estas consideraciones las llevamos al terreno del «pluralismo jurídico» con base o identidad religiosa, el debate sobre la legitimidad de los ADR se torna mucho más complejo. Y no es un debate académico, sino un debate real, que ya está en las calles. Fijémonos, por ejemplo, en la «mediación intercultural» en casos de conflictos entre población residente que responde a una heterogeneidad religiosa y etnográfica diversa en el seno de algunas ciudades españolas. Particularmente en el caso español, el fenómeno de los mediadores interculturales se ha desarrollado mucho en Cataluña, y los conflictos interculturales en los que intervienen afectan multitud de cuestiones sobre todo en el ámbito educativo[7] en el que a menudo el conflicto tiene una raíz religiosa. Pensemos, por ejemplo, en el uso chador, del hiyab o pañuelo islámico, el ritual de la henna para simbolizar la espera del día 27 de Ramadán (en conmemoración de la revelación del Corán a Mahoma), el consumo de carne halal, el tathir o clitoridectomía, entre otras prácticas. Sin embargo, aunque la mediación intercultural pueda ser benéfica, el excesivo protagonismo de los mediadores conduce a una expansión cuestionable de sus funciones en la resolución de conflictos revistiéndose de funciones cuasi jurisdiccionales que abiertamente conducen a distorsionar el sistema de tutela judicial efectiva a través de la evacuación de acuerdos *ad hoc*[8], y la constitución de un sistema normativo *soft law*, atomizado y aplicable en comunidades reducidas al margen del ordenamiento jurídico sustantivo y procesal estatal[9].

No obstante, el problema procesal para nosotros excede el ámbito de la mediación y nos lleva al método alternativo por excelencia de naturaleza heterocompositiva: el arbitraje. No en vano, podemos aventurar que la cuestión del arbitraje religioso, y especialmente de los tribunales arbitrales islámicos, se encuentra en el centro mismo del debate jurídico que con

[7] LLEVOT CALVET, N. «Conflictos culturales y mediación. El ejemplo de Cataluña», en *Revista de Educación*, n.º 334. 2004, pp. 415-430.
[8] Acuerdos posibles en España, en virtud del art. 23 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que puede tener rango de título ejecutivo si las partes deciden elevar dicho acuerdo a escritura pública conforme al art. 25 de la mencionada ley.
[9] LLEVOT CALVET, N.. *Op. cit.*, p. 429, expresa muy bien este objetivo de la mediación intercultural cuando señala que «en las instituciones escolares se cuestionan: ¿hasta dónde ha de llegar el respeto a las identidades singulares cuando estén en oposición con las normas de la sociedad en general?, ¿cómo inscribir estas identidades, intocables para los inmigrantes, dentro del general conjunto de reglas y valores, intocables para la sociedad mayoritaria? Evidentemente, no hay una solución general, el diálogo y la negociación son el único camino válido. El papel del mediador, dentro del contexto de la negociación, conciliación e incluso de elaboración de nuevas normas, es muy importante».

serenidad deberá afrontar Occidente en los próximos años. Especialmente, el fenómeno de las migraciones ofrece un extraordinario medio de expansión a la *Umma*, entendida como comunidad de creyentes en el islam, que no tiene ni entiende de fronteras, y, particularmente en el ámbito del derecho de familia, ni reconoce modelos diferentes de organización de la institución familiar, ni se adapta dócilmente al modo de entender la propia familia y su ordenación jurídica en sistemas sociales aconfesionales, genuinamente producto de aquellas sociedades que no hace muchas décadas eran netamente cristianas y en las que se ha profundizado en la tradicional separación Iglesia-Estado a medida que ha ido avanzando el proceso secularizador[10].

La expansión del recurso al arbitraje religioso en Occidente: el arbitraje islámico

La existencia de tribunales arbitrales islámicos ya es una realidad visible en los países occidentales de *common law* (derecho anglosajón) y *civil law* (derecho continental europeo), pero, sobre todo, una realidad de los países de *common law*. Precisamente, no es extraño que dichos tribunales confesionales hayan encontrado terreno fértil y bien abonado en los sistemas de *common law*, en los que prima en demasía la concepción del proceso (civil/penal) como instrumento dirigido a la resolución de conflictos (y no a la búsqueda de la verdad). En consecuencia, todo el derecho procesal está dominado por un principio básico, el *adversary system*, que concibe los litigios como una pugna o lucha de posiciones entre las partes procesales, en las que cualquier actividad de iniciativa *ex officio iudicis* se rechaza por entender que supone flagrante vulneración de la debida imparcialidad judicial. El acentuado individualismo que domina el *adversary system*, conduce a otorgar un protagonismo exacerbado a la voluntad de las partes por encima de cualquier consideración procesal objetiva. De este modo, la capacidad de transigir de las mismas afecta también al orden penal, en el que está muy arraigada la «cultura del trato» entre acusador y acusado a través del célebre *plea bargaining system* (negociación penal).

En este contexto de *common law*, tan abierto a la negociación de las partes, como decimos, no resulta extraño que se hayan fomentado tanto los ADR, los cuales conducen a una verdadera privatización de la justicia y animan procesos de centrifugación jurídica e interlegalidad en el seno de sus sociedades multiculturales. De ahí, pues, que en países de

[10] DIAGO DIAGO, P. «El islam en Europa y los conflictos ocultos en el ámbito familiar», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 30. 2015, p. 2.

common law pueda comprenderse bien el «caldo de cultivo» de los procedimientos arbitrales con base en derechos confesionales. Siguiendo la lógica de ese peculiar sistema jurídico, el razonamiento está claro: si las partes pueden resolver sus problemas conforme a su voluntad, resulta comprensible que también tengan capacidad de elegir el sistema jurídico con el que se sienten identificadas. Y, prueba de ello, son las tentativas dirigidas a la instauración de tribunales arbitrales musulmanes. Primero en la provincia canadiense de Ontario, en la que la *Canadian Society of Muslims,* en virtud de la *Arbitration Act. S.O,* 1991, *chapter 17*, *section* 32.1, que permitía a las partes del procedimiento arbitral disponer del derecho para resolver sus disputas, trató de articular un instituto islámico para resolver controversias aplicando la *sharía*, aunque finalmente vio frustradas sus pretensiones. Después, en Inglaterra, donde tras las intensas reformas procesales impulsadas por Lord Woolf[11], se promulgó la *Arbitration Act* 1996, en cuya sección primera se sienta como principio general la libertad de las partes sobre el modo de resolver sus controversias[12]. Principio, en definitiva, que abre las puertas a los tribunales arbitrales musulmanes y a la eficacia de la *sharía* en Inglaterra como derecho de fondo aplicable para resolver asuntos arbitrales. Así pues, el tema de las pretensiones de eficacia de actos confesionales en el derecho procesal de países occidentales no es nada nuevo, y pone de relieve la vigencia de un debate sobre la necesidad o no de otorgar eficacia a actos jurídicos confesionales mediante el arbitraje.

Precisamente, es en el Reino Unido donde se está experimentando un mayor crecimiento y expansión de los denominados tribunales de arbitraje islámico. Al calor de las tesis relativistas en torno a la búsqueda de la verdad en el proceso judicial, tan aceptadas en los sistemas de *common law*, se ha ido desarrollando una atmósfera favorable al entendimiento del proceso como un instrumento más —entre otros muchos— para resolver conflictos. Por eso no es extraño que de acuerdo a la lógica del *adversary system* se promueva que las propias partes procesales busquen formas alternativas de resolver sus controversias.

En este contexto es donde debemos situar la aparición de los *Islamic Sharia Councils*[13], de

[11] Estas reformas supusieron una reestructuración a fondo de la organización judicial inglesa y en el plano procesal civil alentaron la consecución de acuerdos por las partes antes de acudir efectivamente al proceso para resolver sus conflictos. Vid. ALISTE SANTOS, T. *Sistema de common law*. Salamanca: 2013, p. 271.

[12] Vid. *Arbitration Act, 1996, chapter 23, section 1 b)*: *the parties should be free to agree how their disputes are resolved, subject only to such safeguards as are necessary in the public interest;* vid., http: //www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/23/data.pdf.

[13] Acerca de la evolución, aplicación y práctica legal de la *sharía* por estos consejos islámicos en Inglaterra y Gales, consúltese el detallado informe del secretario de Estado del Ministerio del Interior británico titulado:

los cuales el más antiguo es el *Islamic Sharia Council* de Leyton, barrio del municipio de Waltham Forest en el área metropolitana de Londres (*London Borough of Waltham Forest*), que fue establecido en 1982, para interpretar y aplicar la *sharía* según las reglas de las escuelas sunníes en casos de familia (matrimonio y divorcio fundamentalmente), pero también en ámbito financiero y, en general, el mundo de los negocios[14]. Expresamente, tal y como se recoge en la web de este Consejo de *sharía*, su finalidad es promover que los musulmanes gestionen sus propios asuntos personales controvertidos[15], e incluso puedan solicitar medidas cautelares de naturaleza confesional —*islamic injunctions*— a propósito de sus casos personales, es decir, puedan solicitar una *fatawa*[16]. No hay evidencia de un número exacto de *Consejos Islámicos de Sharía* en Reino Unido, tal y como se reconoce en el propio informe que en febrero de 2018 el secretario de Estado del Ministerio del Interior presentó al Parlamento británico para analizar la aplicación de la *sharía* en Inglaterra y Gales. Los datos existentes, incluso a nivel académico, son muy oscilantes, entendiendo que a inicios de 2018 había entre 30 y 85 consejos de *sharía* operando en el territorio de Inglaterra y Gales[17]. Principalmente, estos consejos tienen su ubicación en los municipios con mayor asiento de población musulmana de praxis suní: London, Birmingham, Bradford y Dewsbury, y no tienen autoridad religiosa alguna con los musulmanes chiíes, que atienden en cuanto a la solución de controversias en materia de derecho de familia a los dictámenes de los ayatolás de sus respectivas congregaciones. Conviene subrayar que a menudo los medios de comunicación se han referido a dichos consejos como tribunales y, ciertamente, como se reconoce en el informe gubernamental del cual aquí nos hacemos eco, es una identificación falaz, en tanto que los *Sharia Councils* no son *Sharia Courts*. Sencillamente, se trata de instituciones religiosas voluntarias que sirven a la formación y asesoramiento religioso de las congregaciones locales de fieles y se dirigen por individuos a los cuales la comunidad, estrictamente local, de forma más o menos fáctica reconoce cierta autoridad

The independent review into the application of sharia law in England and Wales. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. February 2018, en el siguiente enlace https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/678473/6.4152_HO_CPFG_Report_into_Sharia_Law_in_the_UK_PRINT.pdf (consultado el 26 de diciembre de 2018).

[14] Vid. http://www.islamic-sharia.org/.

[15] Vid. http://test.islamic-sharia.org/?page_id=261.

[16] Vid. http://www.islamic-sharia.org/services/.

[17] Vid. SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT. *The independent review into the application of sharia law in England and Wales. Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty. February 2018*, p. 10.

como asesores en la aplicación de la *sharía* sobre cuestiones matrimoniales y de divorcio. No resulta fácil identificar un modelo único de Consejo de *sharía* debido a la variedad de registro legal que tiene cada uno de ellos. Los mismos responden más bien al régimen jurídico que rige el derecho de asociación, e incluso algunos de ellos se han llegado a articular como empresas. En cuanto a la eficacia jurídica de las decisiones adoptadas por estos consejos, resulta claro que solo pueden entenderse como recomendaciones u orientaciones para los fieles de las respectivas congregaciones y, por lo tanto, sus decisiones no tienen eficacia jurídica directa en Reino Unido. Ahora bien, aunque la praxis desarrollada por estos *Sharia Councils* en la aplicación del derecho musulmán no es vinculante de acuerdo al sistema jurídico británico, lo cierto es que *de facto* sí puede llegar a serlo, en virtud de la cobertura legal que posteriormente las partes en litigio quieran dar a su controversia conforme a la libertad de disposición que tengan sobre el objeto procesal, siempre y cuando no contraríe el derecho interno. En este sentido, como expresamente señala el *Islamic Sharia Council* de Leyton, aunque sus decisiones en casos de divorcio tienen efectos estrictamente confesionales y, por tanto, no gozan de eficacia civil directa en Reino Unido, sus certificados —*Council's divorce certificate*— sí que pueden ser de utilidad y surtir ciertos efectos civiles, no solo en los países confesionalmente musulmanes y en las embajadas de los mismos, sino también en virtud de la propia praxis de los *common lawyers*, que viene admitiendo la validez de dichos certificados a raíz de una enmienda introducida en el año 2002 en la sección décima de la *Matrimonial Causes Act* de 1973[18]. En esa ley, que sigue pivotando en torno una concepción causal del divorcio, literalmente se recoge la remisión de la justicia civil británica a la vía de disolución matrimonial conforme a los usos religiosos que tengan las partes en litigio, cuando estas hayan celebrado matrimonio de acuerdo a dichos usos y deseen disolverlo conforme a esos usos en función de la declaración de ambas partes a tal efecto[19]. La cobertura legal para ello viene dada por una vieja institución procesal de *common law* denominada *decree nisi*, también conocida como *rule nisi,* y que consiste en una orden del tribunal que entra en vigor a menos

[18] http://www.islamic-sharia.org/services/.
[19] *Section 10a of the Matrimonial Causes Act* 1973: «*Proceedings after decree nisi: religious marriage (1) This section applies if a decree of divorce has been granted but not made absolute and the parties to the marriage concerned— (a) were married in accordance with— (i) the usages of the Jews, or (ii) any other prescribed religious usages; and (b) must co-operate if the marriage is to be dissolved in accordance with those usages. (2) On the application of either party, the court may order that a decree of divorce is not to be made absolute until a declaration made by both parties that they have taken such steps as are required to dissolve the marriage in accordance with those usages is produced to the court*».

que se cumpla una determinada condición y si no se cumple la condición el decreto deja de ser condicional —*decree nisi*—, convirtiéndose en definitivo —*decree absolute*—, y, por ello, en orden judicial vinculante. Así las cosas, bien podemos entender la praxis confesional en virtud de la mencionada enmienda incorporada a la sección décima de la *Matrimonial Causes Act* de 1973: primero se solicita un *decree nisi*, y, una vez obtenido por el tribunal civil, ese tribunal solo puede decretar definitivamente el divorcio cuando a solicitud de cualquiera de las partes, estas declaren que han tomado las medidas necesarias para disolver el matrimonio conforme los usos de su propia religión y, una vez haya constancia de dicha declaración conjunta, el tribunal podrá elevar a definitivo el decreto de divorcio civil, que, reiteramos, hasta ese momento estaba tan solo sujeto a una suerte de condición suspensiva, remitiendo a la verificación de la praxis religiosa en materia de disolución matrimonial. Esa condición, en casos de divorcios musulmanes (por ejemplo, recurriendo a la práctica del *talaq*), sería precisamente la necesaria para dar cumplimiento al decreto civil de divorcio definitivo. De esta forma, un divorcio civil inglés puede retrasarse en función de la declaración hecha por ambas partes, o una de ellas sin oposición de la otra, solicitando divorcio islámico en virtud de la decisión que acuerde un consejo de *sharía*.

Fijémonos bien que en este tema los límites de orden público son ciertamente laxos porque todo se fía a la voluntad de convenir que tengan las partes como auténticas dueñas de la litis que les enfrenta y, por ello, plenamente capaces de resolverla a través de un elemental consenso que se plasme en acuerdo a tal efecto.

Curiosamente, como señala el Informe del secretario de Estado del Ministerio del Interior sobre la aplicación de la *sharía* en Inglaterra y Gales, en los últimos diez años se ha producido un notable incremento de casos cuasi-jurídicos tramitados por los denominados consejos de *sharía*, siendo probable que este hecho venga de la mano de la supresión de la asistencia jurídica gratuita en los divorcios civiles que se deciden en los tribunales de *common law* a raíz de la *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act* 2012 (más conocida como LAPSO *Act*)[20].

Igualmente, en época más reciente la *sharía* viene aplicándose también en el Reino Unido por el *Muslim Arbitration Tribunal*[21], que sin duda es una institución mucho más sofisticada que los *Islamic Sharia Councils*, en cuanto a su fisonomía y estructura jurídica. En este

[20] SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT. *Op. cit.*, p. 10.
[21] Vid. http://www.matribunal.com/ (consultado 26 de diciembre de 2018).

sentido, el denominado *Muslim Arbitration Tribunal*, opera plenamente desde 2007[22], convirtiéndose desde entonces en una institución confesional de resolución de conflictos de referencia para aquellos individuos que en el Reino Unido decidan excluir la vía jurisdiccional pública y someter sus controversias a conocimiento de un tribunal arbitral privado que dicte un laudo —*award*— fundado en la *sharía* como ley aplicable al caso. En este sentido, bien puede afirmarse sin temor a equívoco que el *Muslim Arbitration Tribunal* es el primer tribunal arbitral islámico del Reino Unido[23].

Conviene detenernos un poco en el análisis de este peculiar tribunal de arbitraje confesional privado, que tiene su origen —al igual que los *Islamic Sharia Councils*— en la llegada de individuos de credo islámico al Reino Unido tras la segunda guerra mundial, principalmente de los antiguos dominios británicos que comenzaban por aquel entonces el proceso de descolonización. En ese sentido, la fisonomía multicultural del actual Reino Unido halla su origen cierto en aquellos intensos flujos de migración que fundamentalmente se desarrollaron en las décadas de los cincuenta y sesenta. Precisamente, el progresivo asiento de población foránea de credo musulmán, como abiertamente se reconoce por el Tribunal de Arbitraje Musulmán del Reino Unido, originó una praxis alternativa de solución de controversias entre los musulmanes que habitaban el país, que de manera consuetudinaria preferían acudir a la solución orientada en la aplicación de la *sharía* de forma más o menos afortunada aquí y allá, por sujetos reconocidos en el seno de *Sharia Councils* no regulados aún e imanes locales. Evidentemente, en ese estado de cosas, la resolución alternativa de disputas con base en el derecho islámico a veces generaba más inquietudes que certezas, moviéndose en un dudoso marco cuasi-jurídico paralelo al sistema de *common law* aplicado por los tribunales británicos.

En ese contexto de inseguridad jurídica, la pretensión fundamental de los representantes de la comunidad musulmana en Reino Unido se dirigió a tratar de encajar la aplicación de su propio derecho confesional en el contexto general del *common law*, en aras a surtir de plena eficacia jurídica los actos confesionales en el ordenamiento jurídico británico. Y dicha pretensión fue finalmente reconocida tras la *Arbitration Act* de 1996, que como señalamos

[22] Vid. http://www.matribunal.com/history.php (consultado 26 de diciembre de 2018).
[23] De esta misma forma se reconoce en su propia web: «*The Muslim Arbitration Tribunal was established in 2007 to provide a viable alternative for the Muslim community seeking to resolve disputes in accordance with Islamic Sacred Law. Under the remit of the Arbitration Act 1996, MAT acts as an effective, efficient and unique Alternate Dispute Resolution organisation which deals with Islamic Sacred Law within the context of the English Legal System».* Vid. http://www.matribunal.com/history.php.

anteriormente, abrió el cauce legal para el pleno reconocimiento de la aplicación de la *sharía* en el Reino Unido. Recordemos que a tenor de la sección primera de la *Arbitration Act* de 1996, se habilita un amplio principio dispositivo en la solución de controversias que las partes eventualmente tengan, reconociendo literalmente la más amplia libertad a estas para componer soluciones a sus problemas: «the parties should be free to agree how their disputes are resolved, subject only to such safeguards as are necessary in the public interest». Así pues, sentado un amplio reconocimiento del principio dispositivo de forma tan básica e indeterminada respecto a la cuestión esencial que pivota en torno a qué es y qué no es interés público, se alentó la creación de tribunales de arbitraje privados, dentro de los cuales naturalmente surgieron también los tribunales de *sharía*, como el *Muslim Arbitration Tribunal*, al objeto de cubrir las soluciones basadas en su propio derecho (confesional) con el manto general de legitimidad del propio *common law*.

Adviértase la gran diferencia existente entre los *Islamic Sharia Councils* y el *Muslim Arbitration Tribunal.* Frente a las decisiones de aquéllos, que nunca gozan de efectos y eficacia directa en el ordenamiento jurídico británico, los laudos emitidos por el *Muslim Arbitration Tribunal* tienen plenos efectos y la misma fuerza vinculante que las sentencias firmes de los tribunales británicos. He aquí la tremenda relevancia de este tipo de tribunales de arbitraje confesional, que podemos explicar en breve síntesis como reza la web del propio *Muslim Arbitration Tribunal*: «The Gateway to Islamic and English Legal Services»[24].

Si nos detenemos en el análisis del procedimiento arbitral seguido por esta organización de arbitraje confesional apreciamos inmediatamente algunas cuestiones relevantes que claramente lo diferencian respecto al modelo de procedimiento arbitral común previsto por la *Arbitration Act* de 1996. En primer lugar, como puede constatarse, esta organización británica de arbitraje confesional musulmán cuenta con sus propias reglas, denominadas *Procedure Rules of Muslim Arbitration Tribunal*[25]. Conforme a esas reglas, el tribunal funciona con dos miembros, siendo uno de ellos académico experto en el derecho sagrado islámico y el otro un *barrister* o bien tan solo un «solicitor» registrado como tal para actuar procesalmente en los tribunales de Inglaterra y Gales. Como reza la primera de estas reglas, el objetivo de las mismas es que los procedimientos del tribunal se resuelvan en la medida de lo posible de acuerdo a las siguientes bases: 1) conforme a los preceptos

[24] http://www.matribunal.com/history.php (consultado el 26 de diciembre de 2018).
[25] http://www.matribunal.com/rules.php (consultado el 26 de diciembre de 2018).

islámicos y la práctica profética según lo establecido por las escuelas reconocidas de derecho islámico; 2) de la forma más justa rápida y eficiente posible; y 3) cuando sea apropiado que los miembros del tribunal tengan la responsabilidad de asegurar esto en interés de las partes en el procedimiento y en interés público general. El procedimiento comienza con la solicitud de audiencia (*Rule* 2) que debe dirigirse al Tribunal por escrito, indicando los nombres del demandante (*applicant*) y del demandado (*respondent*). Asimismo, en su caso, indicará si el solicitante autoriza un representante que actúe en su interés y la solicitud también expresará los motivos del caso de forma razonada, acompañando dicha solicitud motivada en la medida de lo posible de una lista de documentos y testigos que el demandante pretenda utilizar como evidencias en apoyo de sus pretensiones en el caso. Reglas similares recogen la forma de actuar del demandado ante este tribunal privado confesional.

En síntesis, el procedimiento tiene diversos aspectos que resultan muy inquietantes. Podemos mencionar aquí algunos de ellos. En primer lugar, posibilidad de desarrollarse en ausencia de una de las partes bajo unas causas excesivamente laxas (*Rule* 5). Igualmente, posibilidad de acumular dos o más procesos arbitrales y tramitarlos conjuntamente, aunque no haya identidad común entre las partes (*Rule* 6). También el tribunal goza de amplios poderes sobre la causa con reconocimiento de facultades de intervención *ex oficio iudicis* en diversos momentos del procedimiento: decisiones sobre aplazamientos, gran discrecionalidad en la formación de la propia decisión, que se puede adoptar sin atadura a precedentes anteriores, pero siempre observando en un maridaje difícil las leyes de Inglaterra y Gales en combinación con el derecho sagrado musulmán en la interpretación de sus escuelas más reconocidas (*Rule* 8.2). Fijémonos que los poderes del tribunal, a tenor de la *Rule* 11, son tan amplios que abarcan hasta la posibilidad de dar directrices discrecionales a las partes en el transcurso del procedimiento, que se impulsa así principalmente de oficio. Tal es el poder que ostenta el tribunal arbitral que conforme a la *Rule* 21.1.1 solo pueden invalidar el procedimiento los errores que el propio tribunal aprecie como tales; es decir, aunque haya errores notorios el procedimiento no se invalida sin la apreciación como tal por dicho tribunal. Por ello, naturalmente, como dice la *Rule* 21.2, cualquier decisión adoptada en un caso conforme a las reglas de procedimiento puede ser válida, aunque no se haya ajustado en su realización al periodo de tiempo señalado para su desarrollo procedimental.

Pero más allá de estos aspectos procedimentales, llama poderosamente la atención que en el texto de las *Procedure Rules of Muslim Arbitration Tribunal* no exista norma alguna referida a la abstención y, en su caso, la recusación, siendo como son dos instituciones esenciales para garantizar la imparcialidad de los árbitros que van a dirimir el litigio de las partes. Y, cuando menos, esta ausencia resulta curiosamente llamativa dado que la *Rule* 24 de la *Arbitration Act* de 1996 sí que recoge una garantía para preservar la imparcialidad de los árbitros, bajo un expresivo rótulo: *Power of court to remove arbitrator.* Fijémonos que, aunque exista una norma como la mencionada para proteger y garantizar la imparcialidad en el procedimiento arbitral, dicha norma de nada vale en caso que las partes la excluyan optando por disponer, como *de iure* pueden hacerlo, tanto la elección de la ley aplicable como por la elección de la forma específica del procedimiento, que sea el tribunal arbitral, y no un tribunal de justicia estatal, quien ostente la facultad de destituir a sus árbitros cuando estos no sean imparciales, tal y como recoge la *Rule* 24.2 de la *Arbitration Act* de 1996.

Finalmente, la decisión que tome el tribunal —*award*— no podrá ser objeto de apelación, salvando la vía de revisión ante la High Court que queda expedita a las partes, y que, desde luego, deja escaso margen de éxito dado el carácter profundamente dispositivo de la legislación arbitral británica. Así, tal y como reconoce la *Arbitration Act* de 1996, las partes pueden elegir la aplicabilidad de la mayoría de reglas procesales que integran el procedimiento legalmente ordenado. De este modo, pueden elegir tanto la ley aplicable al caso (en el tema que nos ocupa la *sharía*) como disponer y flexibilizar a su gusto las reglas de procedimiento, que tan solo se limita por las *mandatory provisions of Part* I, expresamente recogidas en la *Schedule* 1 de la *Arbitration Act* de 1996, en la cual se reconoce una amplia pérdida al derecho a discrepar de las partes —*lost of right to object*— así como limitaciones a la posibilidad de revisar por parte de los tribunales de *common law* los laudos en función de las *Rules* 67 y 68 de la *Arbitration Act* de 1996, que suponen un auténtico embudo para aquellos litigantes que deseen optar a la vía de la revisión civil de lo actuado en el marco de un procedimiento arbitral.

Así las cosas, con razón se ha dicho que la *Arbitration Act* de 1996 alberga notables diferencias respecto el procedimiento arbitral de la Ley Modelo UNCITRAL de 1985. No en vano, al igual que sucede con los Estados Unidos, el Reino Unido no ha promulgado una legislación acorde con la Ley Modelo UNCITRAL, y obedece a un tipo de arbitraje mucho más discrecional que el arbitraje diseñado en la legislación modelo de la Comisión de

Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. Un arbitraje en el cual muchas de sus reglas se sujetan a amplia disposición por las partes, que pueden libremente decidir la ley aplicable al caso y el modo en que ha de desenvolverse el procedimiento, al no encontrarse sujetas a disposición imperativa en estos casos (*non-madatory provision*)[26]. Y, paradójicamente, a la par que esto sucede, las partes pueden quedar constreñidas por su propia decisión, sujetándose entonces a la voluntad de los árbitros, que pueden ejercer, en virtud de aquel fatuo acto de disposición de las partes, un amplísimo poder de intervención *ex officio iudicis* —cuasi arbitrario— en cuanto a la ordenación del procedimiento.

Así las cosas, bien podemos afirmar que la legislación sobre arbitraje del Reino Unido contiene en su seno un germen verdaderamente corrosivo y disolvente del orden público estatal.

Como señala Colom González[27] «los motivos por los que las personas recurren al arbitraje religioso son múltiples. En primer lugar cuenta, obviamente, la convicción religiosa de los implicados. También puede jugar en su favor la presión social y el temor de las minorías a sufrir discriminación en los tribunales ordinarios. Los arbitrajes religiosos suelen ser, por lo demás, más económicos y conciliadores que los procedimientos judiciales, permiten preservar un mayor grado de privacidad y tienden a fomentar el sentido de comunidad».

Curiosamente, los ordenamientos jurídicos de *civil law* o romanistas, ofrecen mayor capacidad de resistencia a esta clase de procesos de interlegalidad o «pluralismo jurídico» basado en la identidad religiosa. A diferencia de los ordenamientos de *common law*, en los que la jurisprudencia es fuente importantísima de derecho, los sistemas de *civil law* se

---

[26] Reproducimos por su interés la *Rule* 4 de la *Arbitration Act* 1996:
4 Mandatory and non-mandatory provisions.
(1) The mandatory provisions of this Part are listed in Schedule 1 and have effect notwithstanding any agreement to the contrary.
(2) The other provisions of this Part (the "non-mandatory provisions") allow the parties to make their own arrangements by agreement but provide rules which apply in the absence of such agreement.
(3) The parties may make such arrangements by agreeing to the application of institutional rules or providing any other means by which a matter may be decided.
(4) It is immaterial whether or not the law applicable to the parties' agreement is the law of England and Wales or, as the case may be, Northern Ireland.
(5) The choice of a law other than the law of England and Wales or Northern Ireland as the applicable law in respect of a matter provided for by a non-mandatory provision of this Part is equivalent to an agreement making provision about that matter.
For this purpose an applicable law determined in accordance with the parties' agreement, or which is objectively determined in the absence of any express or implied choice, shall be treated as chosen by the parties.
https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/23/section/4 (consultado el 26 de diciembre de 2018).

[27] COLOM GONZÁLEZ, F. «Entre el credo y la ley. Procesos de "interlegalidad", en el pluralismo jurídico de base religiosa (I)», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 157. 2012, p. 90.

fundamentan en la tradición del *ius dicere*, y por ello obedecen a una concepción eminentemente legal del sistema de fuentes del derecho. La legislación tiene una relevancia extraordinaria en el sistema de fuentes porque evidencia la voluntad democrática del Estado como único sujeto capaz de ejercer la potestad normativa en un ámbito territorial del cual es soberano. E incluso en ámbitos tan complejos como el derecho internacional privado, las reglas para ordenar el conflicto de leyes, bien sea a través del régimen convencional o bien recurriendo a las normas para resolver conflictos de leyes del código civil o de las leyes especiales, permiten al Estado mantener la capacidad de reconocer como válidas soluciones adoptadas conforme a ordenamientos jurídicos confesionales. Este es el caso, por ejemplo, del reconocimiento y validez en España de la *kafala* acordada en país islámico[28]. Pero fuera de estos casos atendidos por las normas de conflicto de derecho internacional privado, podemos afirmar la aparente resistencia de los sistemas de *civil law* frente a la posibilidad de acceso de actos de derechos confesionales a través de vías extrajudiciales abiertas en el derecho interno, que permitan surtir plenos efectos jurídicos *inter partes* a dichos actos. Bien es cierto que dicha resistencia de los ordenamientos jurídicos de *civil law* no significa que los mismos sean impermeables a la eficacia civil de actos confesionales. Pensemos que la libertad de disposición a la hora de dirimir conflictos jurídicos, fundamentalmente civiles, es un principio profundamente arraigado en el marco de los Estados de *civil law* —como también lo es en los países de *common law*—, consecuencia de la autonomía privada, entendida como salvaguarda de la libertad individual que siempre ha caracterizado los modelos jurídicos occidentales. De ahí, pues, que por la vía de la autonomía privada y el principio dispositivo empiezan a demandarse también en los países de *civil law* nuevas fórmulas de solución de conflictos de fuerte impronta confesional islámica. Véase el caso de Bélgica, país en el que el grupo musulmán *Sharia4Belgium* —organización política posteriormente ilegalizada— instó primero y consiguió después el establecimiento de un tribunal islámico en la ciudad de Amberes, la segunda ciudad más importante del país[29]. El propósito declarado de esta clase de tribunales, más conocidos en Occidente como *Islamic Sharia Law Courts*, consiste en el establecimiento de un sistema legal paralelo al ordenamiento público estatal, que progresivamente vaya desplazando a este como vía de solución de conflictos entre los

[28] Vid. art. 34 Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de adopción internacional.
[29] Vid. KERN, S. *Islamic Sharia Law Court Opens in Belgium*. Gatestone Institute International Policy Council, september 15, 2011. htp/www.gatestoneinstitute.org (consultado el 27 de diciembre de 2018).

creyentes de la *Umma,* y quizá también como vía de solución de disputas entre los creyentes de la *Umma* y cualquier otro sujeto, sea persona física o jurídica, ajeno a la comunidad de creyentes; es decir, se trataría de dar cabida por la vía de la interlegalidad procesal de base confesional a un sistema de solución de conflictos que pueda dar respuesta eficaz y jurídicamente vinculante a los problemas de los creyentes desde una perspectiva estrictamente confesional. Así las cosas, el establecimiento del Tribunal de *sharía* de Amberes se ha planteado, en primer lugar, como vía privada de solución de conflictos de naturaleza familiar: matrimonio, divorcio, custodia y alimento de hijos, pero nada obsta para que pueda asumir progresivamente competencias más allá del ámbito civil, acaso penales, en virtud de la expansión de la autonomía privada y el principio dispositivo más allá de los procesos civiles. De ahí que, naturalmente, la apertura de este tribunal haya sido objeto de atención y preocupación incluso en el ámbito de las instituciones de la Unión Europea, tal y como evidencia la interpelación E-009450/2011, efectuada a la Comisión Europea por un conjunto de europarlamentarios el 20 de octubre de 2011 en el Parlamento Europeo. La cuestión radicaba en averiguar si la institución de este tribunal islámico en la ciudad de Amberes y la consiguiente aplicación de la *sharía* como *lex causae* implica la violación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, incorporada como todos sabemos al acervo del derecho comunitario de la Unión Europea y, por ello, con los efectos propios de primacía y eficacia directa e inmediata frente al derecho interno de los Estados. Fijémonos en esta interpelación parlamentaria, porque su planteamiento es de sumo interés para comprender el problema que analizamos. Merece la pena reproducir literalmente la misma[30]:

«Según fuentes de prensa belgas (het laatste nieuws, Rtl belgio, Le Vif, Skynet.be) se ha creado recientemente en Anversa (Bélgica) un tribunal islámico conforme a la sharía por iniciativa de un grupo radical musulmán llamado Sharia4Belgium. [Sic].

La intención de los fundadores consiste al parecer en crear un sistema judicial de tipo islámico para resolver los litigios en materia de derecho de familia, es decir: el matrimonio, el divorcio, la custodia y la manutención de los hijos y las cuestiones hereditarias, poniendo en entredicho la autoridad del Estado belga y los derechos garantizados por su Constitución, así como por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

[30] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-009450+0+DOC+XML+V0//ES (consultado el 22 de diciembre de 2018).

[Sic].
Habida cuenta de que la ley islámica de la sharía no garantiza ni protege de modo alguno la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, la aplicación de la misma amenazaría los derechos de las mujeres musulmanas, tolerando prácticas que en el Estado de derecho están calificadas de delito, como la poligamia, los matrimonios forzados, y los delitos de honor. [Sic].
Este tribunal no constituye el primer caso de imposición de la ley islámica en Europa, ya que en el Reino Unido un grupo de fundamentalistas islámicos ha proclamado el barrio de Waltham Forest un emirato islámico en el que rige la ley de la sharía. [Sic].
Habida cuenta de lo que antecede, se ruega a la Comisión que responda a las siguientes preguntas». Los eurodiputados preguntaron entonces tres preguntas claras y precisas a la Comisión: «1 ¿Está al corriente de la situación expuesta y qué medidas piensa adoptar al respecto?» [Sic].

«2 ¿Considera que esta iniciativa es contraria a los principios contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales sobre todo por lo que respecta a la protección de las mujeres y los niños?» [Sic].
«3 ¿Conoce otros casos de arraigo de la ley islámica de la sharía en Europa?» [Sic].
La Comisión procede a dar respuesta a dichas preguntas por escrito el 5 de diciembre de 2011[31], sin hacer consideraciones de fondo que pudieran entenderse como signo de cierta inquietud del Gobierno de la Unión Europea sobre el asunto objeto de interpelación parlamentaria. Fijémonos bien en la argumentación de la respuesta porque resulta bastante desconcertante y evidencia una profunda falta de reflexión de la Comisión Europea sobre un fenómeno que ya entonces —año 2011— comenzaba a percibirse como asunto realmente inquietante:

«Parliamentary questions
5 December 2011
Answer given by Mrs Reding on behalf of the Commission

[31] http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-009450&language=EN (consultado el 22 de diciembre de 2018).

Both the freedom of religion and equality between women and men are fundamental rights enshrined in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. According to Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights, its provisions are addressed to the Member States only when they are implementing Union law. The concrete situation referred to by the Honourable Members does however not seem to imply acts by a Member State in the course of implementation of European Union law. The Commission has repeatedly expressed its concern about all kinds of abuse and violence against children and women. The Commission has also funded dozen of projects under the 'Daphne programme' since its creation in 1997, aiming at the prevention of violence and abuse of children and women in the European Union(1).

As regards the general issue of the Sharia, the Commission recalls that 'Sharia' is a general concept that encompasses several legal aspects and is the subject of varying interpretations both in the countries where it is applied and among specialists. The Commission would refer the Honourable Member to its answers to Written Questions E- 1463/2011(2), E- 7763/2011(3) and E- 8433/2011(4). Moreover, as already stated in its answer to Written Question E- 5271/2011(5), the Commission strongly warns against stigmatising any religious or ethnic communities».

1. *See the Daphne Toolkit website: http://ec.europa.eu/justice_home/daphnetoolkit/html/booklets/dpt_booklets_en.html.*
2. *http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/sipadeMapUrl.do?L=EN&PROG=QP&SORT_ORDER=DAA&REF_QP=2011-1463&F_REF_QP=1463/2011&S_RANK=%&LEG_ID=7.*
3. *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E- 2011- 007763+0+DOC+XML+V0//FR&language=FR.*
4. *Not yet published.*
5. *http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E- 2011-005271&language=FR.*

Bien es cierto, como sostiene la Comisión, que el tema escapa a su competencia porque evidentemente no implica violación alguna del derecho de la Unión por sus Estados miembros. Es decir, el propio establecimiento de esta clase de tribunales privados de solución de disputas no supone quebrantar el derecho de la Unión Europea en su conjunto, y de forma particular la Carta de Derechos Fundamentales, porque en sí mismo en los

hechos no hay violación específica del derecho de la UE. Sin embargo, adviértase que la Comisión Europea en su respuesta recuerda a los honorables miembros del Parlamento Europeo que el Gobierno comunitario en materia de *sharía* en general tiene una perspectiva bien definida y marcada por los principios de tolerancia y libertad religiosa, perspectiva constante como refleja su establecimiento en respuestas escritas anteriores: *Written Questions* E-1463/2011, E-7763/2011, E-8433/2011 y E-5271/2011. Perspectiva además sumamente indeterminada, porque según el parecer de la Comisión, se trata de un tema cuya naturaleza no permite ofrecer respuestas unívocas, en tanto que, a juicio de la Comisión, la propia *sharía* escapa a una interpretación en conjunto, y se sujeta a una pluralidad de interpretaciones jurídicas en virtud de las naciones y la diversidad de sujetos, pertenecientes a diferentes escuelas de derecho islámico, que el propio islam reconoce como especialistas en la interpretación y aplicación de la *sharía.*

Sin duda, resulta sumamente desconcertante y contradictorio el criterio reflejado por la Comisión en estas respuestas en cuanto al entendimiento general del tema de la *sharía*, y decimos esto porque resulta notorio un cambio de criterio a la luz del entendimiento que sobre estas mismas cuestiones la propia Comisión había expresado años antes. Así, por ejemplo, si nos fijamos en la respuesta a la pregunta formulada por varios eurodiputados el 18 de octubre de 2005, acerca del asunto los derechos humanos en Turquía y la ley islámica (*sharía*), aparece de forma notoria un giro copernicano en la doctrina que la Comisión ha desarrollado sobre la *sharía*.

Reproducimos aquí la pregunta formulada por los eurodiputados, que puede consultarse como *written question* E-3724/2005[32]:

«Is the Commission aware that, on 5 August 1990, Turkey, since 1969 a founder member of the Organisation of the Islamic Conference (OIC) and acting through its Foreign Minister, signed the Cairo Declaration on Human Rights in Islam (CDRHI). That declaration includes contradictory statements on the equality of and non-discrimination between the sexes and claims, in principle, that legal systems in Islamic countries should be defined in accordance with Sharia. More remarkably, under Resolution No 4/31-LEG adopted during the meeting of OIC Foreign Ministers held in Istanbul on 14- 16 June 2004, it denounced the EU

[32] http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2005-3724+0+DOC+XML+V0//EN (consultado el 22 de diciembre de 2018).

resolution condemning stoning to death and other so-called inhuman punishments practised by a number of Islamic countries in the course of applying Sharia Law. Furthermore, the OIC went on to call for 'a halt to the unjustified campaigns launched by some governmental and non-governmental organisations focusing on the demand to abolish the Sharia ordained punishments and other penalties under the«protection of human rights» slogan'.

In contrast, on 13 February 2003, the European Court of Human Rights declared Sharia to be mutually incompatible with democracy (in Refah Partısı 'The Welfare Party' and Others v Turkey). In that ruling, the European Court upheld the controversial decision of the Turkish Constitutional Court to remove the mandates of three MPs for, among other things, advocating Sharia for Turkey, although, as far as the OIC is concerned, Turkey's Government has accepted this as the basis of its human rights principles.

Has Turkey, since becoming an EU applicant country, formally denounced the CDRHI? If not, during EU accession negotiations, will this pose any obstacle in terms of what are known as the Copenhagen political criteria? Lastly, is Turkey's membership of an international religion-based organisation (OIC) in any way likely to cause a problem in relation to Turkey's accession to the EU?».

La Comisión no hizo esperar su enfoque, y el 9 de noviembre de 2005 dicta respuesta a la pregunta parlamentaria, que aquí reproducimos[33]:

«Parliamentary questions

9 November 2005

E-3724/2005

Answer given by Mr Rehn on behalf of the Commission

The Commission notes that Article 2 of the Turkish Constitution stipulates that, 'the Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by the rule of law'. These fundamental features of the Republic cannot be amended. When joining the Charter of the Organisation of Islamic Conference (OIC), Turkey made the general reservation that it would implement the provisions of the Charter within the framework of these fundamental constitutional principles.

In line with this arrangement, at every meeting of the OIC, Turkey submits a reservation letter to the General Secretary of the OIC noting that, 'Turkey accepts the decisions of the

33 http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2005-3724&language=EN (consultado el 22 de diciembre de 2018).

OIC to the extent that they are applicable in terms of the constitutional system and the fundamental principles of its foreign policy'. Such an approach was taken at the meeting of the OIC Foreign Ministers held in Istanbul in June 2004, to which the Honourable Members refer.
The Commission will publish its progress report on Turkey on 9 November 2005. This will provide an assessment of the situation pertaining to human rights, including women's rights. As indicated in the negotiating framework document, progress in the accession negotiations will be measured against the requirement for Turkey to comply with the Copenhagen political criteria. The Commission will continue to monitor closely the situation in Turkey in this respect».

En ella la Comisión reflexiona sobre los principios proclamados en el art. 2 de la Constitución turca, que reflejan nítidamente la aconfesionalidad del Estado turco y una especie de laicidad constitucional del Estado que no admite modificación o enmienda. En ese contexto, la propia Turquía hizo reserva expresa del Tratado de la Organización de la Conferencia Islámica cuando lo ratificó a la hora de hacer compatible su suscripción con sus propias disposiciones constitucionales. Y advertido esto, indica que aun así hará una monitorización constante de la situación de Turquía a los efectos de controlar si esta procede a implementar la *sharía*, entendida como derecho confesional que puede quebrar elementales principios del Estado de derecho como la igualdad entre hombres y mujeres.
En este sentido, no deja de ser curioso que la Comisión haya cambiado de parecer sobre la *sharía* a lo largo de estos años, bajando la guardia que hacia este peculiar sistema jurídico confesional parecía albergar en la primera década del siglo XXI. Este cambio de criterio es bastante perceptible, como puede analizarse en las respuestas ofrecidas a recientes interpelaciones parlamentarias que abiertamente cuestionan la compatibilidad de la *sharía* con los principios y valores democráticos que inspiran los ordenamientos jurídicos de los Estados que integran la Unión Europea.

Véase al respecto la siguiente interpelación[34]:
«Parliamentary questions

[34] Vid. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-006320_EN.html (consultado 30 diciembre 2018).

9 octuber 2017
Question for written answer E-006320-17 to the Commision
Subject: Growth of Islamic fundamentalism, spread of Sharia in Europe and protection of EU citizens
In Belgium and throughout Europe the number of Muslim communities is on the rise, owing to the arrival en masse of Muslim immigrants from third countries. The growth of the Muslim population in European towns and cities has facilitated the dissemination of the precepts of Islamic fundamentalism and Sharia, the Islamic law which does not recognise European values such as democracy and gender equality.
Islamic fundamentalism is a grave threat for Europe, as demonstrated by the increasingly frequent terrorist attacks against European citizens, the latest of which in Barcelona on 17 August 2017.
Groups of Islamic extremists who want Sharia law to be imposed in Europe are increasingly numerous and violent, such as the group 'Sharia for Belgium' of the religious leader Fouad Belkacem, alias Abu Imran, according to whom the Islamic community will soon be laying down its own rules in Brussels.
In view of internal radicalisation issues and of the July 2017 report by the Commission's Radicalisation Awareness Network (RAN), according to which some 5 000 European foreign fighters have left for Syria, 30% of whom have already returned to the EU, can the Commission answer the following questions:
— What action does it intend to take to guarantee security in the EU, given the escalation of Islamic fundamentalism in European cities?
— Does it not think it would be useful to monitor the activity of Islamic fundamentalist groups that are active in Europe, to prevent the spread of religious intolerance and hatred of European civilisation?».

La respuesta a la interpelación quedó reflejada en la contestación escrita que la Comisión dictó el 8 de febrero de 2018, y que aquí se reproduce literalmente[35]:
«Parliamentary questions
8 February 2018

[35] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-006320-ASW_EN.html (consultado 30 diciembre 2018).

Answer given by Mr King on behalf of the Commission
Question reference: E-006320/2017
The Commission is taking comprehensive action across all relevant policy areas to prevent and counter radicalisation. This approach is set out, inter alia, in the communication on radicalisation of 2016(1).
Recently, the Commission has established a High-Level Expert Group on Radicalisation (2), which is contributing to the further development and implementation of Union prevent policies, instruments and initiatives, including by elaborating a set of guiding principles and recommendations for further work in this area.
In addition, as highlighted its answer to Written Question E-004726/2017, the Commission is taking various initiatives to ramp up efforts against terrorism. These are set out in the European Agenda on Security (3) which aims, among others, to an improved information exchange on the full range of EU policies and tools. (4)
The monitoring of activities of Islamic fundamentalist groups falls outside the EU competence as set out in the Treaties».
(1) COM(2016) 379 final, 14.6.2016.
(2) 2017/C 252/04.
(3) COM(2015) 185 final, 28.4.2015.
(4) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171212_communication_on_twelfth_progress_report_towards_effective_and_genuine_security_union_en.pdf.

Adviértase cómo la Comisión aún sigue sin evaluar bien el problema, e, incluso, parece despreocuparse del mismo, como si la actividad de aplicación de la *sharía* por grupos radicales islámicos en el seno de los Estados de la Unión *prima facie* fuera algo que no tuviera que ver con las competencias de salvaguarda que la Comisión tiene respecto al propio derecho de la Unión Europea, dentro del cual destaca la mencionada Carta de Derechos Fundamentales.
Sin embargo, la cuestión sobre la compatibilidad de la *sharía* con los principios y valores que nutren los ordenamientos jurídicos de *civil law* y *common law*, lejos de ser un tema de mera opinión, ha sido objeto de especial atención por el propio Tribunal Europeo de

Derechos Humanos, como acertadamente apuntaron los eurodiputados que hicieron la interpelación E-3724/2005 a la propia Comisión. En este sentido, debemos destacar la rotundidad de la doctrina enunciada por el Alto Tribunal en su célebre sentencia «Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey», dictada el 13 de febrero de 2003, señalando que la implantación de la *sharía* como ley aplicable que condicione el orden público estatal resulta incompatible con el Convenio Europeo de Derechos Humanos: *«Sharia is incompatible with the fundamental principles of democracy, since principles such as pluralism in the political sphere and the constant evolution of public freedoms have no place in it and a regime based on sharia clearly diverges from Convention values»*[36].

Fijémonos bien en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a propósito de la mencionada sentencia (en adelante, STEDH Refah Partisi [The Welfare Party] and others v. Turkey) porque, sin duda, permite inferir cuestiones básicas acerca del margen de disponibilidad que tienen los Estados miembros de la Convención Europea de Derechos Humanos en cuanto al desarrollo de leyes internas que puedan llegar a erosionar valores democráticos y principios comunes sobre los que se asientan las libertades públicas reconocidas en el Convenio. En este sentido, la Gran Sala del Tribunal de Estrasburgo en el caso Refah Partisi (Partido de la Prosperidad) y otros vs. Turquía, tuvo ocasión de analizar con detenimiento estas cuestiones y, especialmente, el margen de disponibilidad que organizaciones políticas legítimas *prima facie* en cualquier Estado miembro de la Convención pueden tener para desarrollar proyectos orientados a la subversión del orden constitucional de los Estados miembros.

Resulta muy interesante profundizar en análisis detenido de la STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey.* La misma recoge la argumentación desarrollada por el Tribunal Constitucional de Turquía en su sentencia de 16 de enero de 1998 cuando procedió a declarar la disolución de dicho partido por haberse convertido en «centro de actividades contrarias al principio de laicidad». Como podemos leer en el parágrafo 26 de la STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*, el Tribunal Constitucional turco tomó en consideración varios elementos de prueba que conducían a una abierta contravención del principio de laicidad entendido como principio básico de orden público

[36] Vid. *European Court of Human Rights. Information Note of the Court's case-law*, 50. *February* 2003. Vid más extensamente en CEDH, Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey [GC], n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, 13 February 2003, § 123.

constitucional de la república turca. Así, el señor Necmettin Erbakan, a la sazón presidente de dicho partido, había pronunciado diversos discursos promoviendo el uso del velo islámico en los centros de enseñanza pública en sus diversos grados, incluidas las universidades. Igualmente, Necmettin Erbakan, promovía un curioso sistema multijurídico fundado en la adscripción o pertenencia de los individuos a determinados credos, apuntando a la instauración de un régimen teocrático (vid. § 28 STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*). En este sentido, merece la pena destacar el siguiente fragmento extraído del discurso pronunciado por el señor Necmettin Erbakan el 23 de marzo de 1993 ante la Asamblea Nacional turca:

«[...] vivirás de una manera conforme a tus convicciones. Queremos que el despotismo sea abolido. Debe haber numerosos sistemas jurídicos. El ciudadano debe poder elegir por él mismo el sistema de derecho que le acomoda dentro de un marco de los principios generales. Además, esto ya ha existido en nuestra historia. En nuestra historia, ha habido diversas corrientes religiosas. Cada uno ha vivido conforme a las reglas jurídicas de su propia organización, así, todo el mundo vivía en paz. ¿Por qué estaría yo obligado a vivir según las normas de otro? [...] El derecho de elegir su propio sistema jurídico es una parte integrante de la libertad de religión» [sic].

Ciertamente, el mencionado orden multijurídico preconizado por el señor Necmettin Erbakan, enraizaba con una supuestamente histórica tradición islámica de tolerancia entre credos monoteístas, que surgió en virtud del «acuerdo de Medina» en los años iniciales de la religión islámica, proclamando una suerte de tolerancia y vinculación jurídica a la específica confesión a la que perteneciese cada individuo con independencia de reducción del conjunto del cuerpo social existente en un concreto territorio al islam.

Así las cosas, realmente este orden multijurídico que aparentemente descansa en un principio de tolerancia no deja de ser abiertamente contrario al principio de laicidad —nosotros diríamos mejor neutralidad— del Estado en materia de religión, razonamiento muy bien desarrollado por el Tribunal Constitucional turco como se recuerda en el § 30 de la STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*:

«La Corte Constitucional observó también que, en el sistema multijurídico de la forma propuesta por el Refah, la sociedad debería dividirse en múltiples movimientos religiosos; cada quien tendría que elegir el movimiento al cual le gustaría pertenecer y someterse de ese modo a los derechos y obligaciones derivados de la religión de su comunidad. La Corte

Constitucional recordó que un sistema tal, que tenía su origen en la historia del islam en tanto que un régimen político, se oponía al sentimiento de pertenencia a una nación con una unidad legislativa y judicial. Tal sistema naturalmente atentaría contra la unidad judicial en tanto que cada movimiento religioso se dotaría con sus propias jurisdicciones, y los del orden jurídico general estarían obligados a aplicar el derecho según la religión de los comparecientes, obligando a estos últimos a revelar sus convicciones. Semejante sistema minaría igualmente la unidad legislativa y judicial, las condiciones de la laicidad y el sentimiento nacional, dado que cada movimiento religioso».

En este orden de cosas, el § 123 de la STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey,* ciertamente constituye el núcleo esencial del cual podemos extraer valiosas consecuencias en provecho directo del objeto de estudio que aquí desarrollamos. Merece la pena exponer directamente la argumentación desarrollada por el Alto Tribunal en el § 123 de dicha sentencia:

§ 123 [sic]. «The Court concurs in the Chamber's view that sharia is incompatible with the fundamental principles of democracy, as set forth in the Convention:

«72. Like the Constitutional Court, the Court considers that sharia, which faithfully reflects the dogmas and divine rules laid down by religion, is stable and invariable. Principles such as pluralism in the political sphere or the constant evolution of public freedoms have no place in it. The Court notes that, when read together, the offending statements, which contain explicit references to the introduction of sharia, are difficult to reconcile with the fundamental principles of democracy, as conceived in the Convention taken as a whole. It is difficult to declare one's respect for democracy and human rights while at the same time supporting a regime based on sharia, which clearly diverges from Convention values, particularly with regard to its criminal law and criminal procedure, its rules on the legal status of women and the way it intervenes in all spheres of private and public life in accordance with religious precepts. ... In the Court's view, a political party whose actions seem to be aimed at introducing sharia in a State party to the Convention can hardly be regarded as an association complying with the democratic ideal that underlies the whole of the Convention.»

La mera lectura de este § 123 de la STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey,* disipa dudas sobre la profunda contravención que implica instaurar un sistema multijurídico confesional centralizado en la asunción de la *sharía* (y otros derechos

confesionales) como ley aplicable *ratione personae* en función de la identidad religiosa particular de los individuos que forman el cuerpo social del Estado. Un sistema jurídico fundado en los preceptos del credo que cada cual libremente —o no tan libre— considere oportuno profesar sencillamente supone la claudicación del orden público estatal. Como muy bien expone el Alto Tribunal europeo, dicho orden público estaría profundamente fragmentado y no tendría posibilidad de aplicación alguna. Por eso, el reconocimiento de una especie de pluralismo confesional difícilmente puede ser respetuoso con un elemental principio de neutralidad del Estado y en general con el mantenimiento de las libertades y principios desarrollados por la propia Convención Europea de Derechos Humanos.

Sin embargo, y a pesar de la célebre STEDH *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey,* desde que esta sentencia se dictó en 2003 hasta nuestros días (2018), lo cierto es que apreciamos una constante relativización del orden público procesal europeo, que retrocede en beneficio de una cada vez mayor disponibilidad del objeto procesal por las partes, derivada de una creciente autonomía privada en el ámbito de la solución de conflictos privados, y no tan privados, que surge precisamente de la crisis del paradigma de justicia estatal arrostrada por el fenómeno globalizador multiculturalista de nuestro tiempo. Así las cosas, se ha generado un caldo de cultivo proclive *de iure* al reconocimiento de una creciente «interlegalidad procesal» de marcado carácter confesional y raíz fundamentalmente islámica. Sencillamente, los Estados —sobre todo los europeos occidentales— están renunciando al monopolio del ejercicio jurisdiccional, abriendo las puertas a fórmulas de solución de conflictos que bajo un ropaje aparentemente legal y voluntario encubren la imposición de sistemas jurídicos y procesales absolutamente ajenos a los principios y valores comunes sobre los que descansan los modelos de *civil law* y *common law*.

Fundamentos constitucionales y procesales del arbitraje religioso en el sistema de justicia español

Sin embargo, la respuesta, *prima facie*, no es tan sencilla como aparentemente parece ser. En España, la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, regula con detalle este medio de resolución extrajudicial de controversias siempre que la materia objeto del arbitraje sea susceptible de disposición por las partes (art. 2.1). En este sentido, el principio de disponibilidad abre un gran abanico de opciones. ¿Podría darse el caso de aplicación de la

sharía por tribunales musulmanes en nuestro país? En principio, atendiendo al tenor de la legislación actual, parece improbable que esto pueda suceder. Cuando la ley articula el arbitraje, expresamente señala que este puede ser de derecho o equidad (art. 34). Pero la referencia al arbitraje de derecho, como se infiere de la exposición de motivos de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, en su apartado VII, siempre y cuando no estemos ante controversias que tengan elemento internacional, debe entenderse al derecho interno y no a derechos extranjeros.

No obstante, eventualmente, bien es cierto que si entre el clausulado del convenio arbitral hubiera cláusula específica que remita a la *sharía* como derecho aplicable, la voluntad expresa de las partes puede conducir a resolver conforme dicho sistema jurídico religioso, y el laudo así dictado será eficaz en nuestro derecho (art. 43), en tanto no se solicite su anulación por alguna de las partes y se declare por el tribunal civil competente, atendiendo, entre otros motivos, a su contradicción con el «orden público» español (art. 41.1 f.). En cualquier caso, el «orden público» español ha de quedar siempre salvaguardado en esta clase de convenios arbitrales, que no escapan a las exigencias del art. 1255 del Código civil, cuando señala la libertad de pactos siempre y cuando no sean contrarios a las leyes, la moral y el «orden público». Parece, pues, que la *sharía* difícilmente puede encontrar resquicios para su aplicación y validez efectiva recurriendo a la actual regulación del arbitraje en España. Al menos, como señala Roca Fernández, conforme al principio de igualdad en la aplicación de la ley, «hay toda una serie de normas de la *sharía* cuya recepción en España iría en contra del orden público o de los valores fundamentales de nuestro ordenamiento»[37]. Sencillamente, es inaceptable conforme a nuestro sistema jurídico que exista reconocimiento de laudos que puedan cuestionar elementos clave de nuestro «orden público»[38], como el respeto a los derechos fundamentales y muy especialmente el principio de igualdad ante la ley. La aceptación de un «pluralismo jurídico» construido sobre la base de identidades religiosas diferenciadas supone una claudicación de los valores y principios de derecho que permiten reconocer una identidad cultural común de los sistemas jurídicos occidentales construidos sobre el principio de diferenciación entre la Iglesia y el Estado.

[37] Vid. ROCA FERNÁNDEZ, M. «¿La *sharía* como ley aplicable en virtud de la libertad religiosa?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92. 2011, p. 94.
[38] De ahí que el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos haya afirmado que la «*sharía* es incompatible con los principios fundamentales de la democracia», vid. STEDH, caso *RefahPartisi* contra Turquía, 13 de febrero 2003, § 123.

De todos modos, es difícil aventurar una respuesta definitiva porque nos movemos en zonas de penumbra de nuestro ordenamiento jurídico. La progresiva vulgarización y aceptación de doctrinas multiculturales conduce a una actitud oficial de simpatía y promoción del «pluralismo jurídico» religioso, tratando de ofrecer vías de eficacia procesal a los actos propios de derecho confesional en el seno de los ordenamientos jurídicos temporales[39]. Asimismo, la continua e interesada propaganda de los ADR en nuestro propio sistema jurídico alienta este fenómeno de *interlegalidad*, invitando a ceder porciones de la soberanía estatal a grupos religiosos, que verían reconocida autonomía jurídica y una potestad cuasi-jurisdiccional[40]. A través de procedimientos arbitrales, en el contexto de comunidades pequeñas, no dejan de generarse serias dudas sobre la existencia de auténtica libertad de las partes para someterse a la resolución extrajudicial. Además, conforme al sistema arbitral de nuestra Ley 60/2003, de 23 de diciembre, el reconocimiento de los principios de igualdad y contradicción se hace de forma muy laxa si comparamos el arbitraje con el proceso jurisdiccional. Igualmente, la proposición y práctica de pruebas obedece a un sistema sumamente impreciso y voluntarista… Por todo ello, no parece que el arbitraje pueda ser la llave para que los actos procesales propios de derechos confesionales, especialmente del derecho musulmán, logren eficacia en nuestro sistema jurídico. Y, sin embargo, realmente, se trata de un debate que debe afrontarse sin temor, pero también sin complejos frente a aquellos que en aras del multiculturalismo y una tolerancia erguida sobre la más grosera fatuidad están dispuestos a respetar lo inaceptable.

Estamos, pues, ante un problema complejo, cuya solución puede y debe plantearse en el debate general entre fe y razón, del cual resulta un ejemplo destacado el discurso que su santidad Benedicto XVI ofreció en la Universidad de Ratisbona el 12 de septiembre de 2006[41]. Allí el papa recordó el célebre diálogo entre el emperador Manuel II paleólogo y un sabio persa sobre la verdad en el cristianismo y en el islam, en el cual el emperador recordó

[39] Así, entre nosotros, existen trabajos doctrinales en esta dirección, tal es el caso del estudio de GRAU BELTRÁN, S. «Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Propuestas de actualización», en VV.AA. *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*: *realidad y futuro*. Madrid: 2010, p 18, cuando propone reformular las funciones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (órgano consultivo del Ministerio de Justicia en la materia), que pasaría a ejercer una serie de funciones novedosas entre las que destaca el arbitraje para dirimir conflictos de naturaleza religiosa (partiendo de las posibilidades que ofrece la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje).

[40] COLOM GONZÁLEZ, F. *Op. cit.*, p. 99.

[41] Vid. BENEDICTO XVI. «Discurso del Santo Padre en la Universidad de Ratisbona», 12 de septiembre de 2006, en http://www.vatican.va/holy_father/benedict_xvi/speeches/2006/september/documents/hf_ben-xvi_spe_20060912_university-regensburg_sp.html.

que «no actuar según la razón, no actuar con el *logos* es contrario a la naturaleza de Dios». La radical diferenciación entre el islam y el cristianismo puede comprenderse partiendo de esta sentencia. Según la teología católica Dios, por naturaleza, actúa siempre con razón[42] y, por ello, se concluye que no actuar conforme a razón es contrario a Dios. Por el contrario, como expone el papa, en el islam se asume que «Dios es absolutamente trascendente. Su voluntad no está vinculada a ninguna de nuestras categorías, ni siquiera a la de la racionabilidad».

Así las cosas, fijémonos cómo nuestro derecho procesal, de origen romano-cristiano, tiene en la búsqueda de la verdad el fin por excelencia al cual se dirige el proceso. Por ello, los actos procesales se encuentran dispuestos en una secuencia racional que progresivamente conduce al descubrimiento de la verdad, y solo cuando el juez adquiere «certeza moral» sobre aquello que va a dirimir, y esa certeza se base en una fuente objetiva, *hanc certitudinem iudex haurire debet ex actis et probatis,* como nos dice el c. 1608 §2 CIC, se puede dictar sentencia. En este sentido, el abandono de la búsqueda de la verdad como fin ordenador del proceso, y la correlativa exaltación de la resolución de conflictos mediante el recurso a los ADR, supone un abandono de la racionalidad procesal, que tradicionalmente ha caracterizado el entendimiento del derecho procesal en los grandes sistemas jurídicos occidentales, y conduce a un escepticismo epistemológico y, sobre todo, un relativismo en el que la voluntad termina oscureciendo a la razón. La huida de la jurisdicción, la privatización de la justicia, el aliento de los ADR, son fenómenos que actúan como disolventes o corrosivos del orden jurídico racional, que históricamente ha caracterizado a nuestro derecho procesal, en beneficio de un orden jurídico nuevo basado en la fuerza de la voluntad. Se asiste, pues, a una fundamentación del derecho en general, y del derecho procesal en particular, radicalmente distinta a la que conocemos hasta ahora, sintéticamente expresada en el antiguo aforismo escolástico que reza *ius quia iustum*, pero no *ius quia iussum*.

[42] Como recoge OTT, L. *Manual de Teología Dogmática*, trad. esp., 7.ª ed., 2.º reimpr. Frigurgo: 1965, p. 74, es artículo de fe que Dios posee una inteligencia infinita. Por ello, «como en Dios se identifica el sujeto cognoscente, el objeto del conocimiento y el acto cognoscitivo, es conclusión lógica que Dios es la absoluta verdad lógica. De ahí que Dios no pueda en modo alguno incurrir en error».

La implementación de la denominada mediación intercultural en el seno de las sociedades avanzadas occidentales

La permeabilidad de los ordenamientos jurídicos europeos hacia la denominada interlegalidad procesal de raíz islámica está siendo objeto de atención, aún muy escasa, por los medios de comunicación europeos que se hacen eco de los intentos formales y *de facto* de implementación de la *sharía* como ley personal aplicable tanto de forma sustantiva como procesal en la solución de conflictos de comunidades musulmanas en creciente expansión que reclaman la autonomía plena en la resolución de sus controversias arguyendo que su identidad religiosa propia es base suficiente para ello en un contexto cada vez más multicultural y cosmopolita de Europa occidental. Ante la presión de esta demanda confesional, cuya naturaleza —insistimos— es fundamentalmente musulmana, los estados europeos de las democracias más avanzadas han tratado de buscar cauces legales para acomodar la legitimidad de dicha pretensión en el contexto jurídico general de mantenimiento de los principios y valores que fundamentan el orden público tal y como lo entendemos en Occidente. Sin embargo, los cauces utilizados, aun siendo expedientes de utilidad, realmente no han satisfecho plenamente las pretensiones de un importante sector de población de credo musulmán —inmigrante o nacional (de segunda generación)— que continúa reclamando la plena vigencia de la *sharía* como ley personal e interpersonal en aquellos espacios donde haya suficientes fieles convencidos de la necesidad de implementar esta pretensión. Buena prueba de ello es la articulación legal de políticas de mediación intercultural y el aliento público, sobre todo en el ámbito municipal de la figura de los mediadores interculturales[43], cuya actividad se encuentra a caballo entre el ámbito de actuación de los graduados sociales y los mediadores civiles *estricto sensu*. Y, sin embargo, en la praxis pueden llegar a actuar —sin que eso signifique decir que así actúen— con grave irresponsabilidad en sus funciones, contribuyendo a legitimar la prevalencia de la *sharía* y su práctica arcana, aunque sea *contra legem*, erosionando así la supremacía del orden público constitucional vigente.

Ciertamente, la mediación intercultural puede ser un instrumento de integración, pero no deja de plantear serios inconvenientes precisamente porque su naturaleza convencional evidencia el profundo escepticismo que domina esta institución en cuanto a la posibilidad

[43] Para una aproximación al tema de la mediación intercultural en la resolución de conflictos y su desarrollo en España vid. URRUELA ARNAL, I. y BOLAÑOS CARTUJO, I. «Mediación en una comunidad intercultural», en *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22. 2012, pp.119-126.

de buscar y hallar la verdad a través de la praxis mediadora como exigencia connatural y previa al servicio de la justicia en los casos concretos. La mediación intercultural, que se basa en la búsqueda del consenso de las partes para llegar a un acuerdo, no permite resolver los conflictos de forma satisfactoria y definitiva y hallar verdad como fundamento de las afirmaciones sobre los hechos controvertidos, porque tan solo sirve para pactar un *modus vivendi* entre las partes enfrentadas, al objeto de «salir del paso» sin cerrar el conflicto de forma justa. Igualmente, la mediación intercultural parte de una epistemología ingenua y «buenista», nutriéndose continuamente de aseveraciones recogidas por un cuerpo doctrinal vago y difuso, compuesto por un conglomerado de teorías de fuerte impronta relativista y multiculturalista, las cuales, a fuerza de subrayar la tolerancia como valor en abstracto, se empeñan en una concepción del mundo que desplaza al hombre de carne y hueso como centro del derecho en beneficio de grupos o colectivos abstractos, despreciando de esta forma el viejo aforismo romano: «*hominum causa omne ius constitutum est*»[44], y, en consecuencia, despreciando también la dignidad intrínseca de la persona humana y el acervo de derechos fundamentales inherentes a la misma por el mero hecho de serla.

En este contexto, no deja de preocupar que el esfuerzo público en pro de la mediación intercultural suponga una inversión de cuantiosos recursos a fondo perdido en detrimento y distracción de los recursos que deben invertirse también en el mantenimiento del orden público como garantía de igualdad, seguridad y justicia de todos los ciudadanos que componen un cuerpo social cuya fisonomía cada vez es menos homogénea y más diversa. Entre los expertos en seguridad europeos, y en general en el lenguaje policial, las expresiones «no go zones» o «no go areas» se han convertido en tópicos usuales para referirse a algunos barrios marginales de importantes ciudades europeas en los que abiertamente se cuestiona la aplicación del orden público estatal por grupos que pugnan por la aplicación exclusiva de su propio orden y enfoque particular en la resolución de conflictos. No se trata de un fenómeno nuevo, porque siempre han existido suburbios marginales a merced de bandas criminales. Sin embargo, la novedad, desafortunadamente, ha venido de la mano de la mundialización, y de la adopción de erráticas políticas multiculturales. Pongamos algunos ejemplos muy ilustrativos. Así ha sucedido en el

[44] Máxima del jurisconsulto Hermogeniano. Vid. D. 1.5.2.

conocido barrio bruselense de Molenbeek, el cual, tras los atentados terroristas de París en 2015, fue descrito como «no go area». Incluso, el propio Gobierno belga llegó a reconocer la falta de control de las autoridades públicas sobre dicho distrito, en el que había un altísimo porcentaje de población migrante, mayoritariamente de credo musulmán. Y, precisamente Molenbeek y Aderlecht, otra «no go zone», de la capital belga, distritos donde mayor implantación llegó a tener el ilegalizado y disuelto partido *Sharia4Belgium*, son ahora vivero de votos para el surgimiento de un nuevo partido musulmán denominado Islam[45], bajo la presidencia del señor Ahrouch, que abiertamente ha proclamado su deseo de convertir a Bélgica en el primer Estado islámico de Europa y aplicar la *sharía* a todos sus ciudadanos[46]. Suecia es otro de los Estados donde hay más ciudades en las que también se detectan «*no go zones*». Los datos que maneja el propio Gobierno sueco reflejan este fenómeno. Así, por ejemplo, el Informe de la Autoridad Policial de Suecia, publicado en junio de 2017, señala la existencia de 23 áreas que en el contexto policial llegan a considerarse zonas prohibidas fuera de control estatal y que, sin embargo, el Gobierno de Suecia prefiere denominar como «áreas especialmente vulnerables»[47]. Lo cierto es que a la luz de los escasos estudios existentes sobre esta cuestión, se trata de auténticas «no go zones», en las que se evidencia una profunda imbricación entre los siguientes fenómenos: de un lado, el fenómeno migratorio; de otro, la pobreza y creciente marginalidad del territorio afectado y, por último, el auge del islam y su proselitismo en un contexto social cada vez más cerrado que promueve la exclusión y la intolerancia hacia los no creyentes en una atmósfera crecientemente hostil hacia ciudadanos y vecinos de credos distintos, yendo por tanto, mucho más allá del elemental ejercicio del derecho a la libertad religiosa tal y como se configuran sus contornos nítidamente definidos en el art. 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Con razón, como advierte el doctor Ranstorp, en aquel entonces director del Centro para el Estudio de Amenazas Asimétricas del Colegio de Defensa Nacional de Suecia, a la hora de examinar el problema de la amenaza terrorista de corte islamista que se cierne sobre el

[45] Vid el artículo: «¿Un Estado islámico en el corazón de la UE? El partido pro-Sharía que alarma a Bélgica», publicado en *El Confidencial*, el 10 de abril de 2018.
Puede consultarse en https://www.elconfidencial.com/mundo/2018-04-10/belgica-islam-partido-sharia-union europea_1547479/ (consultado el 26 de diciembre de 2018).
[46] Vid. el artículo: «Le parti "Islam" espère que la Belgique deviendra un jour un état islamique», en *rtbf.be.* https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-parti-islam-espere-que-la-belgique-devienne-un-jour-un-etat-islamique?id=7865358 (consultado el 26 de diciembre de 2018).
[47] https://www.government.se/articles/2017/02/facts-about-migration-and-crime-in-sweden/.

país, debe abordarse un debate abierto y sincero sobre seguridad. Un debate sereno sin tildar de antemano de islamófobos o racistas a quienes aborden el estudio de contramedidas necesarias contra el auge del extremismo. Por ello, como este autor señala, —y en mi opinión de forma muy acertada— en aras de la preservación del orden público, el Estado debe ir más allá de implementar meros «experimentos» comunitarios, procurando una auténtica política nacional contra el extremismo islámico. Y todo ello, debe hacerse con la implicación efectiva de la comunidad musulmana en Suecia que ha de tratar internamente el problema del extremismo[48].

Arbitraje religioso, mediación intercultural y prevalencia del orden público constitucional

En toda nación civilizada suele reconocerse a las partes un amplio poder de disposición sobre un sinnúmero de materias objeto de litigo para gestionar sus controversias. Ese es un hecho evidente allá donde pongamos la vista, con independencia de la adscripción del ordenamiento jurídico de tal o cual Estado a las familias de *civil law* o *common law*.

Sin embargo, esa autonomía privada por muy amplia que sea siempre ha tenido límites, los cuales son consustanciales a la célebre *summa divisio* que desde los tiempos del jurisconsulto Ulpiano distingue lo público y lo privado en el derecho[49]. A lo largo de la historia jurídica de Occidente lo público y lo privado en el derecho han ido de la mano, con cierta prevalencia del primer elemento frente al segundo. No obstante, nuestra edad se caracteriza por una especie de centrifugación del elemento público que paulatinamente retrocede en ámbitos tradicionalmente sujetos al mismo abriéndose estos a tratamiento por el derecho privado. Asistimos, pues, a una auténtica «despublificación» del derecho actual que, desde luego, también afecta al derecho procesal el cual está imbuido en una profunda transformación bajo los conocidos fenómenos de «huida de la jurisdicción» y la promoción de medios alternativos de solución de conflictos basados en un nuevo paradigma de justicia informal[50]. No obstante, aunque es evidente este retroceso de lo público en el ámbito

[48] Vid. RANSTORP, M. «Terrorist Awakening in Sweden?», en *CTS Sentinel*. January 2011, vol. 4, issue 3, p. 5.
[49] Vid. ULPIANO: D. 1.1. § 2: «*Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim*».
[50] He tenido ocasión de referirme a estos temas en otro lugar: ALISTE SANTOS, T. «El derecho procesal contemporáneo en la encrucijada entre lo público y lo privado», conferencia pronunciada el 24 de noviembre en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, en el marco del X Congreso de Academias

procesal, resulta inquietante que puedan llegar a cuestionarse fundamentos de justicia que durante siglos han caracterizado la solución judicial de conflictos en Occidente, tales como el mantenimiento del contradictorio como médula espinal del proceso, la garantía procesal de los derechos, y la racionalidad del proceso como instrumento valioso para hallar la verdad y hacer justicia en el caso concreto.

En este orden de cosas, la promoción del arbitraje islámico y de la denominada «mediación intercultural», tal y como se está haciendo en países de nuestro entorno inmediato, genera una profunda inquietud tanto desde una perspectiva estrictamente procesal como desde un enfoque amplio centrado en preservar el orden público y la seguridad nacional. Ciertamente, nuestra legislación en materia de arbitraje nada tiene que ver con la inglesa, porque la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, ni abre las puertas del arbitraje español a todo tipo de controversias, ni puede dar cobertura a laudos contrarios al orden público. Pero no por ello debemos confiarnos y mermar nuestra atención hacia lo que está sucediendo a las puertas de nuestra casa: la llamativa promoción del arbitraje confesional islámico, cada vez más demandado y extendido en Occidente.

La preocupante privatización de la justicia sobre bases cualitativamente distintas a las que hemos conocido hasta ahora ha conducido, entre otros aspectos, a promocionar procesos de «interlegalidad procesal» con pretensión de encajar sistemas de solución de controversias basados en la aplicación de leyes personales de carácter confesional. Esto es lo que sucede en aquellos Estados europeos que han abierto las puertas a la aplicación de la *sharía* por la vía del arbitraje privado. Al mismo tiempo, el recurso a «experimentos» como la mediación intercultural parece que tampoco ha servido de mucho para fomentar la integración social y preservar la seguridad y el orden público de aquellos territorios donde se ha implementado.

A todas luces se hace necesario reflexionar urgentemente sobre la conveniencia de seguir explotando estas vías alternativas de solución de controversias en lugar de dirigir el foco de atención al fortalecimiento de aquellos elementos de derecho público, como las Fuerzas Armadas, las instituciones policiales y el proceso jurisdiccional, que contribuyen a garantizar el acervo de derechos y libertades que, junto al elemental deber de sujeción al ordenamiento jurídico vigente, constituyen elementos irrenunciables del orden público

Jurídicas de Iberoamérica, celebrado en Madrid los días 22, 23 y 24 de noviembre de 2018 (pendiente de publicación).

necesario para el mantenimiento de la paz y la seguridad en un contexto global sujeto a tantos cambios e incertidumbres como el que caracteriza nuestro tiempo.

Conclusiones programáticas

Primera. Como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia *Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey,* dictada el 13 de febrero de 2003, «sharia is incompatible with the fundamental principles of democracy, since principles such as pluralism in the political sphere and the constant evolution of public freedoms have no place in it and a regime based on sharia clearly diverges from Convention values». Por lo tanto, cualquier Estado que trate de promover una especie de «interlegalidad procesal» en la cual se autorice que parte de sus ciudadanos queden legalmente constreñidos por decisiones que supongan la efectiva aplicación de la *sharía* cuando sus disposiciones entren en contradicción con el orden público protegido por la ley se desliza por una peligrosa pendiente resbaladiza, que corroe el orden público existente y abre un margen de inseguridad jurídica de consecuencias imprevisibles.

Segunda. El establecimiento y la promoción de cortes de arbitraje o tribunales privados que tengan como pretensión la aplicación de la *sharía* en los Estados occidentales europeos debe analizarse con especial atención y seguimiento de su actividad por parte de los respectivos gobiernos en aras a garantizar la nulidad de todos aquellos actos que supongan una renuncia efectiva de ley imperativa aplicable o disposición de materias no sujetas a transacción.

Tercera. Debe examinarse cuidadosamente la promoción de la denominada «mediación intercultural» como instrumento válido y eficaz para la resolución de conflictos interculturales con fundamento religioso. Especialmente, en contextos sociales deprimidos que constituyan «no go zones» conviene que la actividad de los agentes de mediación intercultural sea un mero complemento a la acción policial y a la actividad social desplegada desde el sector público, dejando patente la exclusividad jurisdiccional del Estado en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado con independencia del respeto a la autonomía privada que las partes tengan en materias sujetas a su disposición.

Cuarta. Igualmente, se hace necesario un seguimiento y control efectivo de la actividad desarrollada por los agentes de mediación intercultural al objeto de prevenir cualquier exclusión de legislación imperativa aplicable en beneficio de la *sharía* como fundamento de

acuerdos para resolver esta clase de conflictos interculturales.

Quinta. Los servicios de inteligencia policiales y de las Fuerzas Armadas deben evaluar el fenómeno de la progresiva expansión del arbitraje islámico, analizando —caso por caso— si eventualmente la actividad desarrollada por instituciones arbitrales de carácter confesional en la aplicación de la *sharía* supone subvertir el orden público, de forma que pueda conllevar un riesgo para la paz social o comprometer la seguridad nacional.

Tomás J. Aliste Santos
Profesor agregado de Derecho Procesal
Universidad Internacional de La Rioja
Académico correspondiente
Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España

PUBLICACIONES
Pd
DE DEFENSA

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL