XXIX CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA

Los modelos de gestión de crisis a debate

Jaca, del 26 al 30 de septiembre de 2022

MINISTERIO DE DEFENSA

CÁTEDRA "MIGUEL DE CERVANTES"

XXIX Curso Internacional de Defensa
Jaca, del 26 al 30 de septiembre de 2022

Los modelos de gestión de crisis a debate

Dirigido por la Cátedra Miguel de Cervantes
Academia General Militar – Universidad de Zaragoza

MINISTERIO DE DEFENSA

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

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

publicaciones.defensa.gob.es

cpage.mpr.gob.es

Edita:

MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2023

NIPO 083-23-125-6 (impresión bajo demanda)
ISBN 978-84-9091-758-9 (impresión bajo demanda)

NIPO 083-23-126-1 (edición en línea)

Depósito legal M 15744-2023

Fecha de edición: mayo de 2023
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Las opiniones emitidas en esta publicación son de 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 ©.

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

ÍNDICE

Índice

Página

Presentación. D. José Manuel Pedrosa Carrera 11

Conferencia de inauguración: Las crisis del siglo XXI y su relación con la política de defensa. D. Fernando López del Pozo 15

Ponencias del área 1. La gestión de crisis: causas y escenarios 27

Mesa redonda. Causas y escenarios de la gestión de crisis. Moderador D. Ángel Expósito 29

Escenarios de la gestión de crisis. D. Carlos Echeverría Jesús 31

Causas y escenarios de la gestión de crisis. D. Félix Arteaga Martín 43

Ponencias del área 2. Los modelos de gestión de crisis: la OTAN 53

Afganistán: lecciones identificadas. D. Francisco Berenguer López 55

La transformación de las relaciones transatlánticas. D.ª Natividad Fernández Sola 81

El concepto estratégico de la OTAN. D. Ángel Adán García 95

Ponencias del área 3. Los modelos de gestión de crisis: la UE 109

La misión española en Mali. D. Víctor Valero García 111

Presente y futuro de la gestión de crisis en la UE. D. Fernando Moreno Ramírez de Verger 127

Página

La seguridad y la defensa en la Unión Europea. D.ª Inés Ayala Sender 141

Ponencias del área 4. Los modelos de gestión de crisis: España 147

El papel de la Unidad Militar de Emergencias en las operaciones de gestión de crisis. D. Ángel Martínez Puy 149

El papel de las Fuerzas Armadas en las operaciones de gestión de crisis y apoyo a emergencias. D. Alberto Fajardo López-Cuervo 159

El papel de la Guardia Civil en las operaciones de gestión de crisis. D. Ramón María Clemente Castrejón 193

Ponencias del área 5. Los modelos de gestión de crisis: la estrategia de España 201

Mesa redonda. La estrategia de seguridad nacional de España. Moderador D. José Manuel Vicente Gaspar 203

Sistema de seguridad nacional y gestión de crisis. D. Félix Blanco y de la Torre. 205

¿Hasta qué punto el nuevo concepto de la Alianza Atlántica deja desfasada la estrategia de seguridad nacional de España? D. Florentino Portero Rodríguez 215

Conferencia de clausura: La OTAN en la gestión de la crisis de Ucrania. El futuro de la Alianza. D. Luis Lanchares Dávila 223

Comunicaciones 241

El debate de los expertos sobre si la República Popular de China podrá llegar a liderar la innovación tecnológica en defensa. D. Rodrigo Pardo de Santayana Jenaro 243

Mahan y la estrategia naval China. La influencia del almirante Mahan en la estrategia de la República Popular China. D. Gonzalo Vázquez Orbaiceta 251

El conflicto internacional en la economía de Mali. D. Rafael Eduardo Fernández Navarro 265

Fracasos en la gestión de crisis: comparación entre las misiones ONU en Ruanda y en Somalia. D. Miguel Alonso Correa y D.ª Teresa Martín Martín 273

La crisis: concepto, contexto y ejemplos. D. Fernando Martín Cubel..... 283

Página

Maneras de entender una crisis internacional: un encuadre desde la confluencia de elementos realstas e idealistas. D. Iván Bravo Boric 291

Respuesta aliada a la crisis en Ucrania, aspectos económicos y militares. D. Pablo Rey García, D.ª Nadia Mcgowan y D.ª Nuria Quintana Paz 299

Emergencias sanitarias derivadas de enfermedades infecciosas e intervención de las fuerzas armadas y los cuerpos policiales: una revisión. D. Daniel Lozano García, D.ª Paloma Monedero García y D. José Manuel Rodríguez González 315

La crisis energética en Europa: situación actual y perspectivas de futuro. Una mirada a los países del norte de África y Oriente Medio. D.ª Clara Munárriz Gistau..... 329

España y el Magreb: la crisis sigilosa. D.ª Sara Hernández Calabrés y D.ª Paula las Heras Martinicorena 337

La inmigración en Ceuta y Melilla: ¿problema u oportunidad? D. Samuel Fervenza Pérez y D. Antonio Vargas Martín 349

Crisis y seguridad: el atentado yihadista en Las Ramblas y Cambrils. Lecciones (de gestión) aprendidas. D. José Manuel Rodríguez González, D. Pablo Rey García, D. Pedro Álvarez Niero y D.ª María del Pilar Ceballos Becerril 355

Jóvenes y percepción de la seguridad: un enfoque social. D.ª María Vílchez Vivanco 363

Las armas prohibidas. D. Juan Francisco Fraile Salido..... 373

Percepción ciudadana de la seguridad y la defensa a propósito de la reunión de la OTAN en Madrid. D. Álvaro Alonso Candial, D. David García Martínez, D. Álvaro Galve Serrano y D. Narciso Manuel Lozano Dicha 381

Ejercicio práctico de liderazgo en la Academia General Militar. D. Francisco José Trujillo Pacheco y D. Chaime Marcuello Servós 409

Radicalización terrorista femenina. D.ª Sara Díaz Ramos y D. José Manuel Rodríguez González..... 419

Pandemia e infodemia. *Fake news* y bulos en la crisis del COVID-19. D. Juan Antonio Martínez Sánchez 427

Página

Conclusiones del XXIX curso internacional de defensa. D. José Manuel Pedrosa Carrera..... 437

Programa de actividades..... 453

Comisión organizadora..... 461

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

D. JOSÉ MANUEL PEDROSA CARRERA
Coronel director de la Cátedra Cervantes

Entre los pasados 26 al 30 de septiembre de 2022, y bajo el título «Los modelos de gestión de crisis a debate», tuvo lugar en la localidad de Jaca la XXIX edición del Curso Internacional de Defensa.

Esta vigésimo novena edición del Curso Internacional de Defensa de Jaca ha abordado un tema de total actualidad a lo largo de todo el año 2022 ya finalizado: la forma de gestionar las crisis que afectan a España, y a las organizaciones de seguridad y defensa en las que nuestro país comparte intereses en este campo con países amigos y aliados.

Durante el año anterior a su celebración asistimos a la polémica finalización de la acción internacional en Afganistán y a la invasión de Ucrania por parte de Rusia. El análisis periodístico y político de los gastos derivados de la inversión en defensa, de la importancia de los compromisos en esta área, y de los motivos por los que la comunidad occidental está dispuesta a implicarse militarmente estuvo meses en primer plano. Prueba de ello fue la aprobación a finales de 2021 de la novena edición de la Estrategia de Seguridad Nacional de España; la aprobación en marzo de 2021 del documento «Brújula Estratégica» de la Unión Europea, con una clara intención de coordinar y señalar directrices para avanzar en seguridad y defensa, y la renovación en su cumbre de Madrid del pasado junio del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, actualizando análisis del contexto internacional, desafíos, amenazas y formas de actuación de la Alianza.

El programa del curso se organizó de acuerdo con esta secuencia de eventos. La conferencia inaugural dibujó el marco general de la situación internacional desde la perspectiva de la política de defensa de España. Se dedicaron jornadas específicas a las organizaciones citadas en las que se presentó un estudio de caso, se desgranó la nueva

estrategia de la organización y se profundizó en la influencia que cada una de ellas tiene en el campo de la seguridad y la defensa dentro de las relaciones internacionales. En relación con España, se abordó el papel que desempeñan las Fuerzas Armadas, Unidad Militar de Emergencias y Guardia Civil en la gestión de las crisis, y se cerró el curso analizando la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de España aprobada a finales de 2021.

Recién suspendidas la mayoría de las medidas de restricción en vigor en relación con la crisis de la covid en el momento de inicio del curso, esta edición ha podido recuperar todas las actividades que tradicionalmente han formado parte de su programa. Las sesiones en el Palacio de Congresos de Jaca, además, han vuelto a abrirse a todo aquel interesado que ha querido acercarse a sus instalaciones durante alguna de las jornadas.

Un año más, es necesario hacer mención expresa a la calidad, actualidad y profundidad con la que más de veinte alumnos del curso han analizado otros temas complementarios a la temática del curso. Su lectura permite hacer una rápida incursión sobre muchos otros asuntos de interés en el campo de la seguridad y la defensa.

Las ponencias y comunicaciones recogidas en este *Libro de Actas*, en resumen, permiten hacerse una idea de en qué situación se encuentra la gestión de crisis en la Alianza Atlántica, la Unión Europea y España. En relación con nuestro sistema nacional de gestión de crisis traslada de nuevo el mensaje de la necesaria integración de todos los poderes del Estado (Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, UME, Ministerios, Comunidades Autónomas...), como único camino válido para diseñar las respuestas cada vez más complejas que son necesarias para afrontar con garantías de éxito las crisis que vendrán.

CONFERENCIA DE INAUGURACIÓN

LAS CRISIS DEL SIGLO XXI Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE DEFENSA

D. FERNANDO LÓPEZ DEL POZO
Director general de Política de Defensa

LAS CRISIS DEL SIGLO XXI Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE DEFENSA

D. FERNANDO LÓPEZ DEL POZO
Director general de Política de Defensa

Lo primero, agradecer su presencia a la subdelegada del Gobierno y a todos los que me están escuchando por estar aquí. Gracias también a la organización por invitarme. Realmente es un privilegio tener la oportunidad de comunicar lo que pienso sobre la actualidad internacional en general, aunque nos centremos en las crisis.

Así que agradecimiento, pero además satisfacción por ver aquí materializado un trabajo conjunto entre instituciones que me parece absolutamente esencial. La defensa nacional no existe si no existe colaboración entre las instituciones, es así de fácil, y nosotros, el Ministerio de Defensa y los militares, realmente no somos más que una pequeña parte de la defensa nacional. Puede parecer que no, y durante años y años se ha pensado que solo nosotros éramos la defensa nacional. Pero no es así. Solemos decir que somos necesarios para afrontar todas las crisis, pero también hay que decir que no somos capaces de solucionar ninguna de manera aislada, y eso se ve muy bien cuando echamos un vistazo a la escena internacional. Parece una crítica, pero es que el ángulo crítico es siempre el realmente productivo cuando se hace desde la base de la construcción y de la continuación.

Empiezo diciendo que no podemos desgajar las crisis internacionales de las nacionales. Espero que esta afirmación quede aclarada a lo largo de mis palabras. Soy el director general de políticas de Defensa. He llegado al cargo después de cuarenta y tantos años de servicio, tras ejercer otros cargos relacionados con la política de defensa, y les lanzo una primera pregunta: ¿realmente existe una política de defensa de España?

Puede parecer una obviedad, pero no es tan fácil de responder, porque a veces nos cuesta trabajo encontrar la línea directriz, la línea a seguir. Después de estos minutos

de presentación, espero dejar más o menos claro que, efectivamente, existe una política de defensa; son unas líneas básicas, una especie de receta que aplicamos a todo lo que se nos viene encima. Aunque cada crisis tenga una solución distinta, las ideas básicas están siempre ahí.

Tenemos la sensación de que estamos permanentemente en crisis. Vivimos en tiempos de continuos desajustes que ya no son solo pequeños o sectoriales, sino de carácter sistémico. Esta palabra, «crisis sistémica», o «conflicto sistémico», que está muy de moda, es una realidad.

El modelo en el que hemos vivido, que nace fundamentalmente de la Segunda Guerra Mundial, ha sufrido muchos avatares. Después de la Guerra Fría padeció un cambio brusco con lo que parecía la desaparición del mundo bipolar. Aunque parecía que la desaparición de esa bipolaridad iba a traer tiempos mejores, ha acabado en el momento en el que estamos, en el que los principios más elementales que quedaron irónicamente grabados en piedra después de 1945 son puestos en duda.

Hablamos de las relaciones internacionales basadas en reglas, las que defendemos, pero de lo que nos estamos dando cuenta hace ya un tiempo es que no todos los países —algunos de ellos potentes y poderosos—, piensan que las reglas no son para todos las mismas. Defienden que son distintas, y de ahí surgen los diferentes sistemas que se oponen.

Tenemos crisis regionales que ocurren por todo el mundo, y otras globales que acaban afectando a todos, y por tanto precisan soluciones también globales. Esa es una diferencia importante para tener en cuenta, porque para afrontar estas últimas tenemos que echar mano de todos los habitantes de la Tierra, estén en países con los cuales se supone que tenemos problemas, o en aquellos otros con los que se supone que vamos de la mano y somos aliados. Al final, las crisis globales requieren soluciones globales.

Dentro de este conjunto de crisis, la producida por la situación geopolítica que acabo de comentar engloba, de cierta forma, todas ellas. La crisis económica, la climática, la crisis energética, la crisis alimentaria o la crisis demográfica están todas ellas interrelacionadas. Producen efectos claros, como pueden ser las migraciones, las catástrofes naturales, la falta de suministros y otros que al final nos acaban afectando de manera directa.

Todo, al final, se va conjuntando para producir realmente una crisis política y social en la que los desequilibrios se acrecientan. Estos desequilibrios son imposibles de evitar, pero son posibles de mitigar. Al acrecentarse producen tensiones que, al final, llevan al menoscabo de la seguridad y de la defensa. Y es que todas las crisis tienen un componente de seguridad. Y la mayor parte también uno de defensa.

Para ilustrarlo voy a presentar cuatro ejemplos de cuatro crisis que estamos pasando, para mostrar cómo España, el Gobierno, el Estado español, las Fuerzas Armadas... las han enfocado y por qué participamos en su resolución.

Voy a hablar por orden de Afganistán, de Ucrania, de Oriente Medio y Próximo, y del Sahel y Norte de África. La experiencia nos dice que nuestras Fuerzas Armadas están donde se las llama, y se las llama muchas veces muy lejos del territorio nacional. También dentro del territorio nacional en actuaciones que buscan fundamentalmente el bienestar de los ciudadanos y mitigar los efectos de catástrofes. La actuación de las Fuerzas Armadas, en estos casos, comienza normalmente con la Unidad Militar de Emergencias, pero detrás están siempre el resto de ellas. Esta actuación en el ámbito interno es percibida de forma más directa por el ciudadano, pero la actuación más allá de nuestras fronteras también es de una enorme importancia, aunque menos visible y a veces menos comprensible.

AFGANISTÁN

Es un conflicto generado en el siglo XX que se extiende al siglo XXI. El país es un punto de cruce de culturas, de cruce de caminos, y de cruce de intereses de Estados Unidos, de Rusia, y de China. En 1989 la Unión Soviética se retira de Afganistán, y lo hace, no de una manera voluntaria, sino por la presión que realiza la comunidad internacional, y particularmente los americanos. Eso fue en 1989.

Entre 1989 y 1995 hay problemas internos, de forma que al final los talibanes llegan al poder en 1996 y se constituyen en una república islámica con unas consecuencias desde el punto de vista humano realmente significativas. Pérdida de derechos de todo tipo, atentados contra bienes culturales y en particular ataques a los derechos de las mujeres.

Pero en 1996 en España esta situación nos afectaba poco. Era cuestión tratada únicamente por especialistas en la materia. Ahora bien, en 2001 se produce el atentado en las torres gemelas y los talibanes dan cobijo a los terroristas que realizan aquel acto. A partir de ahí, Estados Unidos inicia su guerra contra el terror y la comunidad internacional se fija en Afganistán. Estados Unidos lanza una operación militar que derroca a los talibanes, y pone en marcha una operación de estabilización y asistencia sobre territorio en la que va a entrar España.

Entramos de la mano de los americanos inicialmente, pero cuando parte de la operación militar pasa a ser dirigida por la OTAN en 2003, con más motivo continuamos con nuestra presencia en el país junto a nuestros aliados. Comienza una fase de incremento de nuestro despliegue con un punto de inflexión claro en el 2005 cuando nuestra salida de Irak es acompañada de un reforzamiento de nuestra presencia en Afganistán.

A través de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (PRT) España comienza la reconstrucción de la zona donde estaba ubicado nuestro contingente. Esto lo hace no solamente con personal de defensa, sino a través de la participación de otros recursos del Estado español liderados de alguna manera por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

El programa de actuación incluyó adiestrar a fuerzas afganas y fue incorporando más misiones de forma que el contingente desplegado llegó hasta 1.500 efectivos hacia el 2014. A partir de aquel momento parece que la situación en Afganistán se ha estabili-

zado e ISAF se transforma en Resolute Support que lleva a una presencia progresivamente menor de efectivos.

A pesar de que inicialmente parecía que la situación mejoraba, la nueva operación no alcanza sus objetivos y Estados Unidos, cansado realmente del goteo continuo de bajas, llega a un acuerdo con los talibanes en 2020 para salir del país. Lo hace prácticamente a espaldas del Gobierno afgano con las consecuencias por todos conocidas. El 15 de agosto del año pasado, Kabul queda bajo el control de los talibanes y la comunidad internacional sale del país.

¿Qué hacíamos en Afganistán? En Afganistán lo que hacíamos era, primero, ser solidarios con Estados Unidos, que es, hay que decirlo bien claro, nuestro principal aliado cuando hablamos de relaciones bilaterales en el campo de la defensa. Luego, ser solidarios con la OTAN y con el resto de los países occidentales con los que compartimos intereses en el campo de la seguridad y la defensa. Todo ello acompañado de un sincero intento por mejorar las condiciones de vida de las afganas y los afganos.

UCRANIA

Esta crisis está en la cabeza de todos. La guerra de Ucrania es una consecuencia directa de varios factores que nos han llevado a la situación actual. Primero una consecuencia clarísima de la transición geopolítica global que he comentado al principio. La desaparición de la Unión Soviética trajo una Rusia débil, humillada hasta cierto punto y con un poso de revanchismo o ansia de recuperación de su papel geopolítico. El final de la Guerra Fría también tuvo como consecuencia el desmantelamiento de las estructuras de seguridad en Europa, construidas poco a poco después de la Segunda Guerra Mundial, y desmontadas pasito a pasito al «desaparecer» la amenaza soviética.

En cierto sentido Ucrania es también un fallo de la disuasión convencional. La disuasión es una percepción del otro y nuestros actos no han producido la necesaria para evitar las acciones de Rusia. Bien es verdad que nosotros podemos hacer lo que queramos. Al final, lo importante es que la mente del que está pensando en agredirnos, en atacarnos, quede disuadida de hacerlo porque el beneficio a obtener con la agresión es menor que los perjuicios a los que tendrá que hacer frente por su acción.

Rusia percibía debilidad en Occidente. Posiblemente Afganistán tuvo bastante que ver. Las escenas de la salida del país mostraron en todas las televisiones un grado de desorganización importante. Este hecho, unido a la opinión de Putin sobre la decadencia del mundo occidental, y las escasas consecuencias de su aventura anterior en Ucrania, le hicieron pensar que el beneficio de la agresión superaría los perjuicios. No preveía una reacción de Estados Unidos realmente firme, y por supuesto, no veía a la Unión Europea poniéndose de acuerdo en actuar de manera contundente.

Sin embargo, esto no ha sido así. Biden ha reaccionado de una manera firme. De hecho, Estados Unidos estuvo avisando de que se estaba viniendo encima lo que se ha venido, con bastante tiempo. Europa ha reaccionado de manera realmente sorprendente. En 24-48 horas se puso de acuerdo para imponer unas sanciones que una semana antes hubieran llevado meses, o hubiera sido imposible de acordar. La Unión Europea se mantuvo muy firme. ¿Por qué todo eso? Porque Rusia al final lo que ha hecho ha sido atacar a un país soberano sin provocación previa, produciendo enormes daños humanos. Eso no se puede consentir. Si abriéramos ese melón, si abriéramos el melón de las delimitaciones territoriales, Europa volvería a la guerra inmediatamente. Estaríamos otra vez peleándonos por Alsacia y por Lorena, y podríamos estar hablando todo el día de reivindicaciones de un lado y de otro.

España en esa crisis ha estado junto a sus aliados actuando con decisión, con rapidez. Al unísono de sus socios y en bilateral con Ucrania. También a través de la Unión Europea y la OTAN, utilizando el tipo de la solución que cada uno de estos foros aplicaba al problema.

El apoyo convencido a la víctima es lo que nos ha movido. No podemos consentir, España no puede consentir que el orden internacional sea alterado de esta manera, y pone su granito de arena. Somos lo que somos. Aquí a nadie se le exige dar más de lo que tiene, pero sí lo que tienes cuando, de verdad, merece la pena, y en este caso pensamos que sí que merece la pena.

En bilateral, España está realizando un apoyo humanitario claro, con enfermos, con heridos, con personal desplazado o que ha tenido que refugiarse, y todo ello de una manera que pretendemos que sea sostenida. Desde el momento en que los ucranianos retomaron el aeropuerto de Kiev, se vio que había fallado la acción rápida rusa y que íbamos a una guerra de largo recorrido. Por tanto, tenemos que sostener ese apoyo, que va a ser necesario durante mucho tiempo.

En la Unión Europea, España muestra su apoyo total a las sanciones y al apoyo económico a través del European Peace Facility, fondo pensado originalmente para apoyar operaciones, sobre todo en África, pero que está siendo derivado hacia Ucrania.

En la OTAN, España participó en la aprobación —por consenso, como todas las decisiones de la Alianza— del nuevo Concepto Estratégico acordado en la cumbre de Madrid en junio de 2022. El compromiso de defensa de *every inch* del territorio de la Alianza es el mensaje de esa cumbre. Además, España con la OTAN ha reaccionado inmediatamente para reforzar ese territorio aliado enviando fuerzas aéreas y terrestres desde Letonia hasta la entrada del mar Negro.

ORIENTE PRÓXIMO Y MEDIO

Aquí tenemos una situación de crisis realmente endémica. Un conflicto iniciado en la era antigua que, en la moderna, a partir de 1948 se recrudece con la creación del Estado de Israel. Sus consecuencias incluyen la existencia de campamentos de

refugiados palestinos en Líbano que no tienen la ciudadanía ni pueden trabajar legalmente en Líbano. Guetos alimentados y sostenidos por la comunidad internacional sin posibilidad real de volver a su tierra de origen hoy en día, y foco de inseguridad y violencia.

Además, conflictos como el de Siria, Yemen, Líbano, Irak o Irán, hacen que realmente sea un punto caliente, en el que no solo las grandes potencias están muy pendientes. Asistimos a la presencia de otras potencias con intereses históricos en la zona; los intereses persas que canaliza Irán en la actualidad. Los intereses árabes canalizados por las monarquías del Golfo. Y los intereses turcos siempre presentes.

Al final, todos ellos se combinan en la misma zona para producir un efecto realmente de desestabilización complicadísimo para el orden mundial porque afecta a fuentes de energía, líneas de comunicación y poblaciones.

España siempre ha estado presente en esta zona, quizá porque nos hemos sentido tradicionalmente con una relación privilegiada con los países árabes, y siempre nos ha parecido que teníamos algo que decir, que podíamos mediar allí, diplomática y económicamente, y ya más recientemente, militarmente, con acciones de defensa y seguridad.

En 1991 enviamos a la zona una operación, de las primeras salidas internacionales de las Fuerzas Armadas españolas, que fue Provide Comfort, al Kurdistán iraquí. Después de la guerra de Irak, Sadam Husein puso en marcha una operación de limpieza en el norte contra los kurdos. España desplegó tropas en el marco de esa operación para contribuir a la resolución de la crisis.

Actualmente en Irak estamos tanto en la coalición contra el Daesh, liderada por Estados Unidos, en la que hemos llegado a tener 400 efectivos; como en la operación que está lanzando la OTAN en la zona también que se llama NATO Mission Irak, en la que tenemos cierto papel protagonista.

En Líbano estamos desde 2006 dentro de UNIFIL, liderando uno de los sectores de la fuerza de estabilización. Esta fuerza de estabilización de Naciones Unidas pretende que el estado libanés recupere el control del sur del Líbano. El área estuvo ocupada durante años por los israelíes, y cuando se replegaron quedó un vacío del Estado allí que UNIFIL trata de que se recupere.

Es una misión realmente necesaria porque aquello no es un asunto calmado. Se habla siempre de la tensa calma, y como el resto de lo que tiene que ver con el conflicto árabe-palestino, tiene visos de durar mucho más tiempo.

En este momento, la apuesta española la encabeza el jefe de misión de UNIFIL, que es el general Aroldo Lázaro, segundo general español que manda allí. España tiene desplegados 650 efectivos. En definitiva, buscamos ayudar a estabilizar la zona, siendo solidarios con las poblaciones de allí y dejando claro nuestro compromiso con contribuir a difundir seguridad en el ámbito internacional.

Y es que España, con todos nuestros propios problemas, somos un actor que es capaz realmente de dar seguridad, y lo hacemos. Eso tiene consecuencias de todo tipo, y muchas de influencia, de prestigio, que ayudan a que luego haya prosperidad en España.

SAHEL Y NORTE DE ÁFRICA

Pasando a otra zona que nos pone en la vertical de España, la Unión Europea y España llevamos muchos años intentando estabilizar la zona del Sahel: créditos, ayudas económicas, ayuda humanitaria, asistencia civil, y más recientemente, asistencia militar. Es una zona clarísima en la que tenemos que intentar que haya estabilidad. La Unión Europea y España.

A la OTAN le ha costado más mirar hacia el sur, pero ya lo hace, y ha sido una de las apuestas de España durante las discusiones que han llevado al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN de la cumbre de Madrid. En ellas hemos incidido con más fuerza en que hay que mirar al sur porque las amenazas, los problemas, vienen de los 360 grados. Para prepararse adecuadamente para afrontar las crisis con eficacia hay que mirar a todos lados, incluyendo incluso el espacio. Mirar solo a la frontera entre los países bálticos, Polonia y la República Checa, Hungría y Bulgaria no es suficiente. Hay problemas que vienen por el sur: crisis climáticas, crisis alimentarias, migraciones, terrorismo, o tensiones entre vecinos. Y Rusia claramente está posicionándose en el área. Wagner, una empresa «privada» de seguridad patrocinada por el Gobierno ruso, está presente en la zona. Las «recetas» de la OTAN para solucionar crisis son complementarias a las que aplica la Unión Europea, siendo por tanto su actuación complementaria.

Para España es una preocupación importante por la zona en sí. Una crisis en el área subsahariana puede contagiarse hacia el norte llegando a Marruecos, y a Argelia, y más allá estamos hablando de fronteras directas. Es una de nuestras prioridades ayudar a los gobernantes de la zona a que encuentren soluciones y, de alguna manera, ayudar a la población para sacarlos de la crisis humanitaria que se les avecina.

El último estallido grave de repercusión mundial fue el movimiento de las primaveras árabes. Movimientos aparentemente prodemocráticos, totalmente instrumentalizados al final. Surgieron en dos oleadas, una entre 2011-2014 y otra entre 2018-2021. Se producen, creemos que por tres motivos. Uno, porque la población de la zona siente que ha sido humillada por Occidente de alguna manera. Por otra parte, están hartos del autoritarismo de sus gobernantes que no consiguen sacarlos de la pobreza. La tercera es exactamente esa, el agotamiento del modelo de desarrollo, con un sector público en expansión, pero absolutamente corrupto, que no es capaz de mejorar las condiciones de vida y trabajo.

Todos estos países: Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Siria, Marruecos o las monarquías del Golfo, tienen problemas sociales importantes. En Marruecos y en las monarquías del Golfo se calman con una combinación de políticas en parte represivas, en parte receptivas

a las peticiones de mejoras sociales. En Túnez, Egipto, Libia, Yemen y Siria la cosa es peor. En Libia, Occidente tiene gran parte de la responsabilidad de la situación actual a raíz de la intervención de la OTAN con la operación Unified Protector, que produce el derrocamiento de Gadafi, pero que a continuación deja una Libia dividida y en guerra. Un foco de desestabilización regional clarísimo que se difunde hacia el suroeste, entrando en la zona de Níger, Mali y Burkina Faso.

En Mali, con presencia de tropas españolas, la crisis casi lleva a la desaparición del Estado. La intervención francesa en 2013 salva la situación y es apoyada posteriormente por la comunidad internacional, en particular por España. Somos los primeros que les apoyamos con medios aéreos que siguen allí hoy por hoy, desde 2013.

Después de este primer choque, en el que los franceses son capaces de parar el desmoronamiento del Estado, intervino la ONU con una operación que se llama MINUSMA, y la Unión Europea con EUTM-Mali, que es la misión militar, y con EUCAP-Mali, que es una misión civil.

Pero la situación se ha seguido desequilibrando y realmente no podemos decir que haya mejorado. Se ha detenido la desaparición del Estado, pero no hemos mejorado realmente. Además, desde julio del 2021 Francia ha comenzado a replegarse en medio de acusaciones del gobierno maliense de actuar sin consultar con ellos. Este hecho produjo una inflexión en lo que estaba haciendo hasta aquel momento que ha llevado a una sucesión de incidentes con los franceses muy desagradables como la expulsión del embajador y acusaciones mutuas, que han hecho finalmente que los franceses retiren la operación francesa que tenían desplegada, que es Barkhane, y también una operación multinacional que estaban comenzando a establecer, llamada Takuba, en la que participaban varios países, todos buscando la estabilización de la zona. Quedan ahora mismo allí EUTM-Mali y EUCAP-Mali, o sea, las dos misiones de la Unión Europea, y MINUSMA de la ONU.

Hay voces cada vez más fuertes que hablan de que no podemos seguir en Mali, porque no podemos consentir que las fuerzas malienses sean adiestradas por nosotros y luego utilizadas por mercenarios como Wagner. También que no se trata de un país democrático ahora mismo, por ser el Gobierno actual «de transición» producto de un golpe de estado.

Sin negar en absoluto estos hechos, la solución a eso no es retirarse, porque sería precisamente rendirse, permitir que esa deriva que no nos gusta vaya a más y luego sea muchísimo más difícil resolverla si se agrava. Así que lo que España defiende en la Unión Europea es una permanencia disminuida, un mantenimiento de la llama, de la posibilidad de volver a entrar, un contacto con las autoridades malienses, que, si bien están muy mal con Francia, no parece que lo estén tanto con la Unión Europea en general, y con España en particular. Nuestro objetivo es, otra vez, estabilizar, permitir que la Unión Europea recupere lo que de alguna manera ha perdido, y al final, efectivamente, evitar que nos contamine y la crisis se contagie hacia nuestro territorio.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA DE DEFENSA

Con esto he terminado el repaso de las cuatro áreas que mencionaba al principio, y voy a cerrar mi intervención hablando un poco de la Dirección General de Política de Defensa.

Espero, a estas alturas, haber dejado claro que España tiene un marcado compromiso con la paz en el mundo. Aunque suene grandilocuente, es así. En particular con la estabilidad de los países que nos rodean. Ese interés y esa voluntad la ejercemos a través de las organizaciones internacionales de las cuales formamos parte, además de a través de acciones bilaterales.

Tratamos de llevar esperanza a la población, apoyamos a aquellos que han sido agredidos y buscamos otra vez la estabilidad, por solidaridad y por interés. La solidaridad nos lleva a ayudar a otros países con nuestros aliados y la estabilidad nos lleva a facilitar la prevención de las crisis en nuestro territorio. Es complejo, efectivamente, pero hay que estar ahí.

La Dirección General de Política de Defensa tiene cuatro objetivos esenciales. El primero es garantizar, en la medida que nos corresponde, la seguridad de España y de sus ciudadanos. El segundo es aplicar un multilateralismo eficaz. ¿Qué es eso del multilateralismo eficaz? Pues es actuar a través de las tres grandes organizaciones en las cuales trabajamos fundamentalmente: Naciones Unidas, OTAN y Unión Europea. En la primera buscamos la referencia de la legitimidad. Realmente no hacemos nada que no esté respaldado por Naciones Unidas. En la segunda; la OTAN, descansamos la defensa colectiva. Esta defensa la complementamos a través de la tercera, la Unión Europea, con su política común de seguridad y defensa, complemento ideal a lo que puede hacer la OTAN desde el punto de vista más puramente militar.

La Unión Europea es además una potencia financiera, comercial, y también política. Esas facetas complementadas con su faceta de seguridad y defensa en desarrollo y consolidación.

Ese es el multilateralismo eficaz que buscamos, que se complementa con las relaciones bilaterales, porque España sigue teniendo intereses y amigos en el mundo árabe, en Iberoamérica, en el Mediterráneo y otras áreas del mundo. El nombre de España *per se* es algo, y eso se favorece y se potencia en lo posible.

Por último, aplicamos una directriz básica, que llamamos del doble camino. Está pensada para los asertivos. Con los asertivos, o los que podrían llegar a ser una amenaza en algún momento, ese doble camino no es ni más ni menos que una combinación de disuasión basada en nuestras capacidades militares, nuestras alianzas internacionales y una adecuada inteligencia; y, por otro lado, diálogo, mucho diálogo, sin zafarnos nunca del contacto.

Todo esto, ¿para qué? Con todo esto al final lo que buscamos siempre es la defensa de los intereses nacionales, así como el bienestar y la seguridad de todos los españoles, fuera y dentro del territorio.

He estado hablando mucho de fuera, pero dentro del territorio no quiero olvidar la función de las Fuerzas Armadas en las operaciones que damos en llamar permanentes. Son la vigilancia y presencia en los espacios de soberanía, y la contribución con nuestras capacidades al bienestar de los españoles dentro de nuestras fronteras. En este campo las FAS van de la mano de otros ministerios, el de Interior, el de Sanidad, el de Inclusión, etcétera, acudiendo allí donde nos piden que colaboremos. Todo el mundo piensa en la UME, pero el resto de las FAS, como he mencionado, ya está detrás, sobre todo cuando hace falta un esfuerzo sostenido en el tiempo o se requieren capacidades que la UME no tiene.

Al final, hay una idea muy clara de que la política de defensa —la hagamos fuera o la hagamos dentro— lo que busca es la seguridad de España y el bienestar de los españoles. Para eso, y voy a terminar como en toda buena —o mala, no sé— comida, pidiendo la cuenta, porque, al final, para todo esto hace falta invertir en seguridad y defensa, se requieren medios y recursos que se convierten en capacidades para cumplir misiones y desarrollar con eficacia su papel en la disuasión.

Fijémonos en lo que está pasando en Ucrania. Hay ciertas capacidades, muchas capacidades militares que no se improvisan. Ni se fabrican las municiones en unos minutos o en unas semanas o a veces en unos años, ni mucho menos los materiales, los vehículos, los aviones o los barcos; y el personal no se instruye, no adquiere las destrezas en unos días. Se necesita tiempo para realmente estar formado y ser una herramienta de disuasión, una herramienta que sirva a la sociedad que la construye.

Así que eso hay que tenerlo muy claro; y vuelvo a los jóvenes. No se puede construir un Estado, no se puede vivir en paz, no se pueden garantizar los derechos fundamentales que tenemos todos, si no tenemos seguridad. No es algo fácil, y para ser posible debe ser producto del convencimiento de los españoles. Al final esta es la clave, porque la soberanía recae en el pueblo español.

Con esto finalizo mi intervención. Espero haber motivado alguna pregunta.

PONENCIAS DEL ÁREA 1
LA GESTIÓN DE CRISIS: CAUSAS Y ESCENARIOS

MESA REDONDA

CAUSAS Y ESCENARIOS DE LA GESTIÓN DE CRISIS

Moderador
D. ÁNGEL EXPÓSITO MORA
Director y presentador de la Linterna de COPE

ESCENARIOS DE LA GESTIÓN DE CRISIS

D. CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
Subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

ESCENARIOS DE LA GESTIÓN DE CRISIS

D. CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED
Subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (julio de 2018 a septiembre de 2022)

INTRODUCCIÓN

Las crisis recientes a las que ha tenido que responder España, y las que previsiblemente nos afectarán en el futuro, obligan ante todo al Estado a mejorar sus mecanismos nacionales para su gestión, además de a reforzar sus vínculos con las Organizaciones Internacionales (OOII) de seguridad y defensa a las que pertenece y que se ven más pronto que tarde afectadas por aquellas.

De hecho, es difícil encontrar crisis que han afectado o que podrían afectar única y exclusivamente a España, y valga como ejemplo evocar tanto la provocada por la invasión de miles de marroquíes del territorio nacional, en Ceuta en mayo de 2021, como la aparentemente también en exclusiva nacional, generada por el desafío planteado por actores secesionistas catalanes con su epicentro en 2017. Ambos desafíos obligaron a España a interactuar con otros Estados y con OOII, en particular con la Unión Europea (UE), siendo ambas realidades reflejo de un mundo globalizado que hace que la tentación de concentrar en exclusiva dentro de un país el esfuerzo en términos de gestión de crisis sea algo poco realista.

No obstante, la experiencia nos demuestra que un Estado serio debe de dotarse de dichos mecanismos volcando en ellos el máximo esfuerzo posible, y ello porque no debe depositar sus esperanzas de cara a la gestión de crisis en manos de terceros sin haber demostrado antes una voluntad política clara de prevenir y, en su caso, de responder a las crisis.

LA NECESIDAD DE UNA CONCEPTUALIZACIÓN

Crisis es un concepto ambiguo que permite hablar de escenarios nacionales e internacionales, siendo las crisis internas aquellas que amenazan la estabilidad, la libertad, el bienestar o la justicia en un país; y siendo las crisis internacionales tensiones, escenarios de uso de estrategias híbridas por parte de un Estado contra otro, conflictos y guerras.

Crisis internas pueden producirse ante el estallido de revueltas, rebeliones o revoluciones, ante el surgimiento de tensiones territoriales provocadas por separatismos violentos o ante la llegada al país afectado de flujos incontrolados de diversos tipos, destacándose como veremos en el caso de España el de flujos migratorios irregulares más o menos masivos.

Aparte de las crisis generadas por el factor humano existen también crisis provocadas por desastres naturales o por pandemias, y en las crisis los actores implicados suelen ser estatales; pero también aparecen de forma creciente actores no estatales (grupos terroristas o del crimen organizado).

Otra característica para tener en cuenta cuando nos referimos a las crisis es que estas son percibidas de forma diferente por cada Estado, y este es un hándicap importante tanto en términos de vecindad como de funcionamiento de las OOII de seguridad y defensa que podrían verse involucradas o no en las mismas.

Y, finalmente, esta breve referencia conceptual de carácter introductorio debe insistir también en dos importantes axiomas. El primero, que las crisis exigen ser abordadas desde múltiples dimensiones y de manera integral persiguiendo el principio de eficacia. Y el segundo, que si las crisis no se acometen y resuelven de forma rápida y eficaz estas pueden enquistarse y extenderse[1].

ESCENARIOS «NACIONALES» DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN ESPAÑA EN LA ACTUALIDAD

Singularizamos aquí escenarios de crisis que en un primer momento podríamos calificar de endógenas o propias y particulares de España, y a las que España tendría que responder en principio en solitario.

La primera, y en la línea de lo que ocurriera en mayo de 2021 en Ceuta y que citábamos en la introducción, podemos evocar las reivindicaciones territoriales de Marruecos y, en general, el diseño e implementación de estrategias híbridas por parte de dicho vecino en relación con España. La invasión de mayo de 2021 provocó, para sorpresa de Marruecos, una reacción española que también incorporó a la dimensión puramente nacional la de la UE. Y esto último era obligado si consideramos, entre otras cosas, que

[1] Echeverría Jesús, C. (2019). *Relaciones Internacionales III. Paz, seguridad y defensa en la sociedad internacional.* Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Colección Grado. 3.ª edición, mayo, pp. 69 y ss.

Marruecos había violado una frontera internacional (la de España) que además es frontera exterior de la UE.

La segunda tiene relación con la manifestación de amenazas directas en suelo español, tanto en términos de radicalización islamista en general, como de implementación de ataques terroristas de diversa envergadura producidos por seguidores de dicha corriente. Al esfuerzo sostenido en el tiempo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) contra el terrorismo islamista —y antes contra el terrorismo de ETA— se ha venido haciendo cada vez más obligado, en paralelo a la globalización del mundo y con ella a la de las amenazas, el interactuar con herramientas foráneas, tanto de terceros Estados como de OOII.

Junto al radicalismo islamista podemos también inventariar, en lo que a España respecta, la existencia en nuestro suelo —y por ello en principio calificamos a este desafío como de carácter endógeno o «nacional»— de actores que intentan romper la unidad nacional y con ello la estabilidad de nuestro país, generando verdaderas crisis como la que tuvo su epicentro en Cataluña en 2017 y amenazando con hacerlo de nuevo cuando aquella recibió las variadas respuestas que consiguieron en su momento neutralizarla. La prevención del separatismo y del secesionismo puede parecer un esfuerzo puramente nacional a llevar adelante por los Estados afectados por el mismo —como es el caso de España desde antiguo—; pero deja de serlo en cuanto hay que actuar frente al mismo en sus implantaciones en el exterior, contra los actores que desde fuera lo apoyan y con las herramientas que en las OOII a las que pertenece España existen para neutralizarlo como amenaza global que es.

El escenario del agravamiento del desafío separatista en la comunidad autónoma de Cataluña en torno a 2017 fue una crisis que se planteó como nacional; aunque tuvo y tiene consecuencias internacionales. En la dimensión nacional obligó a activar medidas de seguridad y también activó una intensa y sostenida respuesta judicial[2]. Y en la dimensión internacional hubo de hacerse frente no solo a la huida de actores implicados y a su establecimiento en otros Estados de la UE y de fuera de la misma, sino a la identificación de actores que influyeron con distintas herramientas híbridas a que dicho agravamiento de la situación se produjera[3].

Cabe destacarse aquí que en otro escenario de la UE y en la misma época, y también con consecuencias hasta hoy, podemos evocar el proceso vivido en el Reino Unido desde que, tras su victoria por mayoría absoluta, David Cameron aprovechó durante su mandato como primer ministro para convocar un referéndum sobre la permanencia o salida del país de la UE, por un lado, y otro referéndum sobre el futuro estatuto de la región de Escocia, por otro. Si bien el referéndum escocés permitió asegurar la permanencia de dicho territorio en el Reino Unido, el mismo permitió dinamizar a fuerzas separatistas que quedaron insatisfechas con el resultado y que ya prometen, más de un

---

[2] Pérez, F. J. y López Fonseca, Ó. (2019). La Audiencia Nacional investiga a espías rusos por actuar en Cataluña. *El País*. 21 de noviembre, pp. 14-15 y Aragonés, Gonzalo. (2020) El conflicto catalán. Rusia se toma con calma las acusaciones de injerencia en el «procés» y culpa a los independentistas. *La Vanguardia*. 31 octubre.

[3] Pedro, N. de (2019). Desinformación rusa contra la Unión Europea. En: Torres, M. R. (coord.): *Desinformación. Poder y manipulación en la era digital*. Granada, Comares. Pp. 28-42.

lustro después, que convocarán otro referéndum, dinámica que no hará sino alimentar otros separatismos dentro y fuera de la Unión. Por otro lado, el referéndum sobre la permanencia (*Remain*) o sobre la salida (*brexit*) se resolvió finalmente a favor de esta última avivando crisis internas y también internacionales.

El referéndum del Brexit se celebró en julio de 2016, su resultado abrió un período de gran incertidumbre que rápidamente se transformó en crisis profunda y compleja en la que se activó por primera vez el artículo 50 del Tratado de la UE, llevó al primer abandono de un Estado miembro del proceso de integración europeo y sus consecuencias llegan hasta hoy, tanto en términos de tensión entre Londres y Bruselas, como de crecientes problemas en escenarios como Irlanda del Norte, donde la posible vuelta a la violencia parece lejana pero la creciente crispación es una realidad[4]. Como quiera que entre los partidarios del Brexit gravitó en todo momento la idea de que el Reino Unido debía abandonar una OOII que facilitaba entre otras cosas la llegada de cientos de miles de inmigrantes irregulares a su territorio merced a su ineficacia —hablándose en el año del referéndum de la llegada de más de 300.000, cuando lo deseado era que los inmigrantes que el Reino Unido necesitaba no superaran la barrera de los 100.000—, ello nos es de utilidad también para extraer lecciones aprendidas del proceso del Brexit para alimentar la reflexión particular sobre el caso español.

La susodicha invasión de alrededor de 12.000 personas que llegaron irregularmente a Ceuta en mayo de 2021 evocaba de nuevo cómo algunos Estados, y entre ellos Marruecos tiene un papel central, han venido utilizando y es previsible que lo sigan haciendo, la herramienta demográfica y migratoria para ejercer presión sobre sus vecinos. Lo haría, pocos meses después de la crisis de Ceuta, Bielorrusia en su frontera con Polonia y lo lleva haciendo desde hace años Turquía en relación con Grecia y con el resto de la UE[5].

En términos de presente y de futuro es preciso también evocar el desafío que una ideología, el yihadismo salafista, y quienes la dinamizan, que son grupos yihadistas de envergadura como Al Qaeda y el Estado Islámico, representan para nuestro país. Nuestra posición geográfica, nuestra historia y la evolución de los acontecimientos en nuestro entorno más o menos inmediato nos pone permanentemente en peligro dada la evolución de la amenaza en nuestra vecindad africana, dada la evocación por la propaganda yihadista del estandarte de Al Andalus y dado el desafío que representan ya y seguirán representando la moderna figura de los retornados.

La transformación en estandarte de combate de las referencias a al-Ándalus es tema relevante para la seguridad presente y futura de España, y también lo debería de ser para Portugal pues el concepto de al-Ándalus en términos históricos evoca a toda la península ibérica e incluso a regiones del sur de Francia. La mitificación por círculos nacionalistas árabes, primero, y por grupos islamistas más o menos radicalizados, después, del escenario de al-Ándalus —evocando personas y lugares con el telón de fondo de un

---

[4] Echeverría Jesús, C. (2022) Creciente tensión política y de seguridad en Irlanda del Norte como efecto directo del Brexit. *Ejército*. N.º 974, junio , pp. 116-117.

[5] Iwaniuk, J. (2022) Le spectre d'une nouvelle crise humanitaire et migratoire à la frontière entre la Pologne et la Biélorrusie. *Le Monde*. 29 octubre.

mundo idealizado y, sobre todo, perdido y que hay que recuperar— constituye un peligro presente y futuro para España[6].

El que terroristas yihadistas bauticen a sus falanges y denominen sus «operaciones» haciendo referencia a hazañas vividas en el escenario temporal y geográfico de al-Ándalus y, sobre todo, el que líderes de potentes grupos terroristas como son Al Qaeda y el Estado Islámico evoquen de forma recurrente la necesidad de recuperar al-Ándalus no hace sino alimentar la amenaza que dichos actores representan para la seguridad presente y futura de España y de los españoles[7].

En relación con la cuestión de los retornados, dicha figura emerge con fuerza en el marco de la cristalización del proyecto califal, liderado por Abu Bakr Al Bagdadi hasta su eliminación por fuerzas estadounidenses en la región siria de Idlib en 2020. El Estado Islámico fue capaz de atraer a centenares de miles de extranjeros a su embrión califal, miles de ellos procedentes de la UE[8]. El concepto de retornado alude sobre todo a los muchos de ellos que están a la espera de ser devueltos a sus países una vez el proyecto califal se vio abortado en la primavera de 2019, y entre ellos hay no solo hombres sino también mujeres y niños pues el califato era un proyecto integral que pretendía poblar su territorio. Por ello los retornados, que proceden de un escenario de conflicto y que forman parte de un proyecto extremadamente violento, constituyen y constituirán una creciente preocupación para los países de los que partieron y a los que ahora y en el futuro vuelven y volverán, entre ellos España[9].

ESCENARIOS INTERNACIONALES DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN LOS QUE ESPAÑA SE VE O SE PODRÁ VER INVOLUCRADA

Viendo en el apartado anterior que lo que en un principio aparecían como crisis de carácter nacional o doméstico demostraron, más pronto que tarde, que tenían conexiones exteriores y obligaban por ello a combinar mecanismos de gestión de crisis tanto nacionales como internacionales, hay otras crisis que desde el principio aparecen como internacionales y que involucran tanto a nuestro Estado como a otros Estados próximos y a OOII a las que pertenecemos.

Emergen estas cuando intereses españoles en el exterior se ven afectados por amenazas varias —secuestros, atentados, ataques piratas, etc.— o cuando intereses generales definidos desde el seno de las OOII a las que pertenece España, o valores que compartimos, se ven afectados.

---

6 Echeverría Jesús, C. (2017). *El estandarte de Al Andalus: intensidad y extensión de la instrumentalización yihadista hoy.* Informe del Instituto de Seguridad y Cultura (ISC). N.º 2.

7 Echeverría Jesús, C. (2019). Al Andalus o la manipulación de la historia. En: Torres, M. R. (coord.). *Op. cit.,* pp. 57-68.

8 Echeverría Jesús, C. (2019) *La amenaza de los retornados del Estado Islámico: una preocupación para España y para la Unión Europea.* Informe del Instituto de Seguridad y Cultura. N.º 4.

9 Sallon, H. (2022). Le nouveau rapatriement massif de femmes et d'enfants de Syrie confirme la rupture de la France avec la «cas par cas». *Le Monde.* 20 octubre.

Ejemplos sobre cómo la lucha contra una piratería que afectó a intereses españoles (Somalia, 2008) se llevó a la dimensión universal (ONU) y a involucrar a la dimensión supranacional (UE) a la que España pertenece (Operación Atalanta), o sobre cómo la amenaza terrorista que golpeaba a España (ETA) debía de incorporar en la lucha contra la misma a terceros Estados (Francia, etc.) y a las OOII que iban asumiendo competencias en la materia (UE), aparte de otras como la propia ONU; sirven para entender mejor en términos de antecedentes cómo hoy en día, y frente a dichas amenazas o a otras aún más potentes, nuestro esfuerzo en términos de gestión de crisis se entiende como esfuerzo nacional pero activando y aprovechando en paralelo las herramientas internacionales.

Dependiendo de la envergadura de dichas amenazas España ha actuado o actúa en dimensiones que van desde marcos bilaterales —involucrando a otro Estado, en una dimensión que es internacional y que puede involucrar o no a las OOII— o a otros multilaterales en los que podemos encontrar desde la fórmula de las coaliciones *ad hoc* o *coalition of the willing* hasta la más frecuente de interacción con las OOII, desde la universal (ONU) hasta otras regionales como la Unión Africana (UA), evocada con cada vez más frecuencia, y ello apoyándose o no en organizacionales a las que nuestro país pertenece (UE, OTAN, OSCE).

Aspectos de nuestra contribución en los Balcanes occidentales, Afganistán, Irak, Somalia, el Sahel occidental, etc., en las últimas décadas han servido a España para hacer balance de su labor en estos escenarios. Por otro lado, marcos como las revueltas árabes y sus consecuencias (desestabilización en profundidad de nuestro vecindario meridional con teatros de guerra en Libia o en Siria, además de en suelo saheliano y con el redimensionamiento de la amenaza terrorista), y como el incremento de la tensión con la Federación de Rusia hasta alcanzar su clímax con la guerra en suelo de Ucrania, llevan a España a tener que definir, y a tener que priorizar sus esfuerzos, pues todos ellos afectan a la seguridad regional. Y ello nos permite hablar hoy de dos frentes, uno en el este y otro en el sur, que nos obligan y nos seguirán obligando, así como a las OOII a las que pertenecemos (UE y OTAN) a afrontar un futuro plagado de crisis y por ello enormemente exigente en las dimensiones de la seguridad y de la defensa.

España contribuye desde antiguo a la seguridad aliada participando en el escudo antimisiles inspirado por los EE. UU. desde hace tres lustros y contribuyendo al reforzamiento de las fronteras orientales de la OTAN —con misiones de policía aérea en los Estados bálticos, despliegue terrestre en alguno de ellos, etc.— y más recientemente con el envío de armamento a Ucrania desde que esta fuera invadida por Rusia en febrero de 2022. Y España ocupa una posición central en relación con el este y sur en términos de defensa aérea con el establecimiento del Centro de Operaciones Aéreas Combinadas para la Región sur de la OTAN (CAOC-Torrejón) en las proximidades de Madrid. Este esfuerzo se viene realizando mientras, en paralelo, asistimos al acelerado deterioro de la seguridad en un sur del que España es la puerta privilegiada para su control, con territorio nacional incluso al otro lado del Mediterráneo y ya en suelo africano.

Las Fuerzas Armadas españolas han visto en estos últimos treinta años cómo a su función de ser ante todo el instrumento central para la defensa del territorio nacional, se

ha añadido la de ser también herramientas preparadas en todo momento para responder a sucesivas operaciones de diverso tipo en el exterior. Y es previsible que deban de seguir siéndolo con particular atención a los escenarios africanos de crisis.

Los escenarios europeos y occidentales de gestión de crisis, presentes y futuros

La creciente inestabilidad que afecta a España como país perteneciente a ese concepto que denominamos Occidente, y que participa en algunas de las OOII que podemos identificar como instrumentos político-diplomáticos y de seguridad y defensa asociados al mismo, nos lleva y nos seguirá llevando a tener que prevenir la posibilidad de que las exigencias para nuestro país sigan creciendo.

En relación con la Alianza Atlántica, y aparte de la posibilidad de tener que dar respuesta a misiones enmarcadas en el artículo 5 del Tratado de Washington, en el peor de los escenarios posibles, lo que es previsible es que las misiones de la Alianza «no artículo 5» se incrementarán, tanto en el frente este como sobre todo en el frente sur.

En suelo europeo y transatlántico España deberá de seguir siendo cauta en relación con algunos de los escenarios hoy existentes y que se prevé que sigan demandando contribuciones entre otros actores de la OTAN. La cautela máxima se espera en relación con el escenario no resuelto de Kosovo, donde la Alianza lleva más de dos décadas desplegada, y donde España, que también lo estuvo, en dicho marco decidió abandonarlo al tratarse de una situación incómoda políticamente para un país que sufre en su suelo la amenaza del separatismo.

En relación con la UE el número de escenarios y de instrumentos se incrementa, y ahí la buscada mayor atención al sur que viene manifestando España se ve más satisfecha, al menos en un mayor número de iniciativas y muy variadas en cuanto a su contenido.

Los escenarios no occidentales, con particular atención al continente africano

España se encuentra directamente en suelo africano con reclamaciones territoriales de la mano de Marruecos, país africano que viene utilizando y lo seguirá haciendo herramientas de presión que podríamos ubicar en la dimensión de lo híbrido[10].

En tales escenarios como son los territorios españoles en el norte de África se combina una reclamación permanente por parte de Marruecos con la amenaza de la utilización de útiles herramientas de presión, destacándose entre ellas la presión migratoria irregular más o menos masiva[11]. Recordándose en los tiempos más recientes tanto la invasión de Ceuta por entre 10.000 y 12.000 personas en mayo de 2021 y el intento

[10] Zona gris. Informe del Instituto de Seguridad y Cultura. N.º 2021.

[11] Marruecos ejerce presión no solo contra España sino también contra otros países de la UE. Véase: Marruecos acepta repatriar migrantes de Holanda a cambio de mutismo sobre el Sáhara. *El Confidencial.* 5 octubre 2022.

de salto de la valla de Melilla por entre 1.700 y 2.000 irregulares en junio de 2022, la sensación de que esta herramienta de presión está ahí para quedarse es permanente[12].

Marruecos vive además en tensión permanente con Argelia, con consecuencias directas para España. El agravamiento de tal tensión no ha ido sino acelerándose, por ejemplo, con la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos en agosto de 2021 y con consecuencias directas para España de dicho proceso al cerrarse por parte de Argelia el gasoducto Magreb-Europa en noviembre del mismo año.

Por otro lado, el conflicto no resuelto del Sáhara Occidental supone un desafío doble para España, primero como cuestión que nos afecta directamente y de lleno en nuestra condición de potencia administradora del antiguo Sáhara español y segundo como uno de los motivos de la susodicha fricción entre Marruecos y Argelia. La decisión del Gobierno español de priorizar la fórmula marroquí de solución de este conflicto irresuelto, que es la de apoyar la autonomía del territorio dentro del reino de Marruecos, no ha hecho sino enturbiar nuestras relaciones con Argelia con graves consecuencias tanto económicas como político-diplomáticas y de seguridad[13].

Mientras, la situación se enrarece en el territorio del Sáhara occidental y la tensión argelino-marroquí se acrecienta y ello a pesar de algunos y aparentes signos de distensión[14]. Los muertos a manos de ataques marroquíes con los UAV van aumentando, y siempre en una «zona gris» donde es difícil detallar los acontecimientos, aunque ello no impide afirmar que estos no existen[15].

La tensión entre Argelia y Marruecos alcanzará incluso en unos años una aguda competición centrada en la obtención y canalización de recursos de gas natural de Nigeria hacia Europa, reflejándose tal pugna en dos proyectos de gasoducto que están en sus etapas iniciales[16].

La tensión entre Argelia y Marruecos es tan solo la antesala de otros escenarios de crisis en sus diversas dimensiones que encontramos en el continente africano, tanto al sur del Magreb, y particularmente en el Sahel occidental, la conocida como nuestra «frontera avanzada», como hacia el este y con su epicentro en Libia.

En Libia la perduración de al menos dos gobiernos y la estela de las dos guerras civiles inventariadas, con un telón de fondo de choques ininterrumpidos entre milicias desde 2011, y la huella dejada por el sangriento activismo del Estado Islámico en su suelo siguen definiendo la situación actual. La violencia de diverso tipo perdura, habiendo

---

12 Peñalosa, G. (2022). Alerta máxima en Melilla por el movimiento descontrolado de 5.000 irregulares al otro lado de la valla. *El Mundo,* 18 octubre.

13 Argelia encarece el precio del gas a Naturgy tras el choque diplomático con Sánchez. *Voz Populi.* 6 octubre 2022. Cembrero, I.(2022). Récord de inmigrantes desde Argelia: 900 «sin papeles» que no pueden ser devueltos. *El Confidencial.* 13 septiembre 2022.

14 Khabbachi, S. (2022). Sahara occidental: Antonio Guterres «profondément inquiet». *Jeune Afrique,* 11 octubre 2022. Alilat, F. (2022). Sommet de la Ligue arabe: Alger confirme la participation du roi du Maroc. *Jeune Afrique*. 18 octubre 2022.

15 Mueren dos mineros mauritanos en un bombardeo en el Sáhara Occidental. *SwissInfo.ch*. 12 septiembre 2022.

16 Maroc-Algérie: la bataille décisive des gazoducs est lancée. *Jeune Afrique*. 9 septiembre 2022.

producido según diversas fuentes importantes cifras de muertos en años recientes, y todo ello en un país transformado en plataforma de proyección de flujos migratorios irregulares hacia las costas europeas[17].

En el Sahel Occidental la situación no hace sino deteriorarse, tanto en lo político y económico como en la dimensión de seguridad. Arrancó en Malí y ahora se extiende con efectos para toda la subregión.

En Malí la agudización de la crisis entre los gobiernos de este país saheliano y el de Francia llevaron en el verano de 2022 a la culminación de la evacuación de las fuerzas francesas de la Operación Barkhane, arrastrando con su retirada la de muchos otros efectivos militares de países occidentales[18]. Malí ha pasado meses de aislamiento y de aplicación de sanciones en paralelo a un deterioro de la situación interna que preocupa en la subregión[19]. Y mientras los grupos yihadistas siguen actuando en buena parte del país y se enquista el problema norte-sur. Recordemos que este último fue el que en buena medida aceleró la crisis de 2012, al ser aprovechado por los yihadistas, y aunque se abrió una posibilidad de arreglo del mismo a través de los Acuerdos de Argel de mayo y junio de 2015 este sigue irresuelto[20].

La fragilidad política de los Estados saheliano se sigue haciendo bien visible y a los dos golpes de Estado en menos de un año sufridos en Malí se ha añadido una experiencia similar en Burkina Faso[21]. En este último, el 24 de enero de 2022, Paul Henri Damiba llegaba al poder a través de un golpe de Estado y el 1 de octubre era a su vez derrocado por el Capitán Ibrahim Traoré. Uno y otro daban tal paso tras haberse producido sangrientos ataques terroristas que mostraban la incapacidad de las autoridades para combatir con eficacia a la mayor amenaza a la seguridad del país desde 2015. Damiba lo hacía tras un luctuoso ataque que en noviembre de 2021 dejaba a cincuenta y tres gendarmes muertos y derrocaba al presidente Roch March Christian Kaboré; y Traoré derrocaba a Damiba tras la matanza de militares en una emboscada realizada en la norteña localidad de Gaskindé en la que la antena regional de Al Qaeda (el Grupo de Apoyo al Islam y a los Musulmanes) presumió de haber matado a sesenta y cinco militares[22].

El telón de fondo es el de una violencia terrorista que se recrudece y que en paralelo alimenta el incremento de sangrientos choques intercomunitarios. Y esta se extiende además a otros territorios del Sahel Occidental y de África Occidental. Si en 2017 el 80% de los ataques terroristas se producía en el norte y el centro de Malí, ya en 2022 dos tercios de los mismos tienen lugar en Burkina Faso; y de Malí y Burkina Faso se contagian

---

17 Asesinados más de 580 civiles en Libia entre enero de 2020 y marzo de 2022 según un informe. *Europa Press,* 28 septiembre 2022. At least five killed in western Libya clashes. *Al Arabiya News*. 25 septiembre 2022.

18 Araluce, G. (2022). España repliega parte de sus tropas en Malí en plena irrupción de mercenarios de Putin. *Vozpópuli*. 13 septiembre 2022.

19 Le G-5 Sahel veut le retour de Mali. *DW*. 23 septiembre 2022.

20 Toque de queda en Kidal a manos de grupos tuareg. *AFP/Africa Radio*. 27 septiembre 2022.

21 Roger, B. (2022). Burkina Faso: qui est Ibrahim Traoré, le capitaine qui a fait tomber Damiba?, *Jeune Afrique*. 3 octubre 2022. Baily, A. (2022). Calm returns to Burkina Faso after junta chief flees to Togo. *Yahoo.Finance*. 3 octubre 2022.

22 Ascienden a once los militares muertos y a 50 los civiles secuestrados en un ataque en Burkina Faso. *Europa Press*. 28 septiembre 2022.

a sus vecinos[23]. Se extienden a Níger mientras Chad avanza hacia la desestabilización interna, y ya saliendo del Sahel Occidental involucran a países como Benín y Togo y ello mientras el terrorismo yihadista sigue ensangrentando a Nigeria[24].

Es por todo ello que España, otros Estados miembros de la UE —destacándose Francia pero también Italia o Alemania y la propia Unión como tal— seguiremos pendientes con nuestras herramientas de gestión de crisis atendiendo a este escenario africano en los próximos meses y años. Y también por ello, y en relación con la OTAN las misiones no artículo 5, se vienen incrementando y lo seguirán haciendo en el frente sur de la Alianza, siendo hoy por hoy tres los escenarios —participando España en todos ellos—: Irak, más alejado geográficamente pero con una motivación similar que es el reforzamiento de sus medios nacionales para la lucha contra el Estado Islámico, y sobre todo Túnez y Mauritania.

[23] Centre d' études stratégiques de l'Afrique. Cinq zones de violence des groupes islamistes militants au Sahel. *CESA*. 30 septiembre 2022.

[24] Niger army kills 7 suspected «terrorists»: ministry. *Spacewar.com/afp*, 16 septiembre 2022. La rama de Al Qaida en el Sahel (JNIM) reivindica la autoría del atentado de la semana pasada en Burkina Faso. *Europa Press*. 5 octubre 2022. Tchad: «une trentaine» de morts dans les manifestations à N'Djamena. *Jeune Afrique*. 20 octubre 2022.

CAUSAS Y ESCENARIOS DE LA GESTIÓN DE CRISIS

D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN
Profesor de Seguridad Internacional en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)

CAUSAS Y ESCENARIOS DE LA GESTIÓN DE CRISIS

D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN
Profesor de Seguridad Internacional en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)

Voy a abordar la presentación sobre la gestión de crisis desde el punto de vista de la gestión militar, de la contribución militar a la conducción de las crisis internacionales. En la figura de abajo se pueden identificar tres tipos principales. El primero se dedica a la gestión de las guerras, un fenómeno del que se habla mucho pero que todos nosotros, afortunadamente, no hemos conocido. Sí que hemos tenido alguna aproximación en el periodo final de la Guerra Fría, pero no somos testigos directos de su gestión militar.

Sí que hemos presenciado, y seguimos presenciando, la gestión militar de las operaciones internacionales de intervención. Estas misiones internacionales ya son más conocidas bajo diversos nombres: misiones de paz, humanitarias, de interposición y otros nombres en inglés cuya diferenciación dejamos para los especialistas. Finalmente, le vamos a dedicar un poco de tiempo a especular sobre la gestión de las crisis hacia las que vamos, de las que tenemos más intuiciones que evidencias empíricas, pero a las que debemos dedicar atención porque todos los indicios apuntan a su gravedad.

La gestión militar en situaciones de guerra es algo difícil de imaginar para quienes no lo han vivido. En la figura siguiente se reflejan algunas de sus características más notorias. En ellas, los países afectados se jugaban intereses vitales como la soberanía, la integridad o su modo de vida debido a un ataque armado. El famoso artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, activaba la defensa colectiva sobre un supuesto de agresión armada. Posteriormente, la OTAN ha ido ampliando su cobertura —siempre bajo las consultas del artículo 4— a otros modos de agresión como los misiles, los ciberataques o las acciones híbridas. Por lo tanto, era un riesgo militar y ese carácter de armado daba prioridad a los militares en la conducción de la guerra. Entonces, los conceptos estratégicos como el aprobado en la cumbre de la OTAN en Madrid de 2022 eran secretos porque reflejaban la forma en la que el mando aliado iba a llevar a conducir la guerra en el momento que se produjeran las hostilidades y esa decisión del mando correspondía a los mandos militares, a los Estados mayores, que eran quienes sabían en qué consistía la guerra. En la Alianza Atlántica no se consideraba buena idea la posibilidad de una injerencia por parte de supuestos líderes estratégicos que van desde Hitler, Stalin y, últimamente, Putin, para decidir qué hacer en un entorno de escalada nuclear.

En esas guerras, las poblaciones tenían consciencia de su deber cívico para con su patria si se declaraba una guerra. No era necesario apelar a la cultura de defensa entonces porque todos los ciudadanos sabían qué era la Defensa nacional, algo que estamos viendo muy claro en el ejemplo de Ucrania. Los ciudadanos ucranianos, gran parte de ellos, otros no, pero gran parte de ellos, entienden que su supervivencia está en juego y comprenden que deben pelear, tanto en las fuerzas armadas como formando parte de la Protección Civil. Esta cultura de defensa estaba arraigada entonces en la población civil y en sus representantes políticos, pero hoy, si tuviéramos en los países occidentales un ataque armado que amenazara nuestra integridad y nuestra soberanía, probablemente veríamos en nuestros países la misma fuga de reservistas y reclutas que estamos viendo estos días en Rusia. Algo de esto vimos en Vietnam los más mayores.

En este tipo de crisis, y también lo vemos en Ucrania, todos los bienes nacionales están a disposición de la guerra. En una economía de guerra lo primero es la guerra y todo lo demás es secundario respecto a las necesidades militares. Incluso sin ataque armado, pero en un contexto de guerra, las políticas de defensa y los presupuestos eran intocables y había que dedicar fondos hasta cubrir las necesidades de defensa. Los militares decían qué había que hacer y las industrias nacionales proveían de esos fondos.

La defensa colectiva se realizaba mediante alianzas frente a un enemigo común. La Guerra Fría dio lugar a alianzas en el bloque oriental como era el caso de la antigua Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, y en el occidental fueron creciendo alianzas como las de la Unión Europea Occidental, la Comunidad Europea de Defensa o la Organización del Tratado del Atlántico OTAN. Estas alianzas canalizaban las doctrinas, despliegues y estrategias colectivas para socializar sus posturas militares individuales: la actitud, despliegue y estructura de sus fuerzas armadas. Era una postura muy distinta de la de ahora, constituidos por ejércitos de masas ubicados sobre las fronteras y preparados para combatir el todo el ámbito del espectro militar, convencional o nuclear. En 1989 tuve la ocasión de visitar la frontera interalemana dentro de un programa organizado por la OTAN —NATO Berlín Tour— para llevar a profesores jóvenes a conocer la realidad militar sobre el terreno. Nada de lo que he podido ver iguala a lo visto entonces: unidades militares desplegadas cada 50 km, uniformes de campaña en todas las calles. Una realidad que no desconocen quienes piensan que vivimos en una guerra fría o que no se pueden poner puertas al campo. Se veían esas puertas allí con los campos minados, las alambradas, las ametralladoras y los tanques bien visibles.

Tras el primer tipo de gestión llegó el de las intervenciones militares de posguerra que se sintetiza con los cambios en la figura de abajo. Las guerras, la participación en ellas, dejó de ser una necesidad para pasar a ser una opción. Los intereses vitales ya no estaban en juego: no se trataba de amenazas armadas sobre las fronteras sino de proporcionar ayuda militar a terceros. La opción incluía participar o no, hacerlo de una forma u otra y, como se ha visto a la hora de contribuir, cada uno tiene sus intereses, sus elecciones, sus presupuestos y ya no se podía movilizar la defensa colectiva de forma automática. En su lugar se comenzó a hablar de «gestión de crisis» que ha sido el concepto acuñado para la gestión militar porque participaban las fuerzas armadas, aunque, como veremos ahora, ya no ostentaban la conducción en exclusiva.

Al bloqueo o el retraso de la adopción de decisiones siguió la confrontación dentro de las mismas por el reparto de la carga y el declive del multilateralismo. La fragmentación estratégica, es decir, la distinta consideración de escenarios de riesgo para cada miembro se hizo realidad porque no es fácil poner de acuerdo a los miembros del norte sobre la realidad de la amenaza del sur ni al revés. Por otro lado, la seguridad para proteger es la de otros; aunque sean nuestras las fuerzas armadas que la proporcionan y eso afectó al sistema de planeamiento y de gestión militar conocido hasta entonces. Por un lado, las

crisis dejaron de ser algo marginal en Naciones Unidas. Su cuartel general encargado de las operaciones cerraba cada viernes a las 17:00 horas de la tarde y si había una crisis el sábado o el domingo tenía que esperar hasta el lunes; pero, a partir de 1992 se profesionalizó con la ayuda del presidente Clinton tras la crisis de Somalia. También la OTAN tuvo que adaptarse porque hasta mediados de los años noventa, la OTAN no tenía ni idea de lo que era una gestión de crisis distinta de la de una guerra y tuvieron que ponerse al día.

La conducción dejó de ser exclusivamente militar porque las crisis presentaban dimensiones no militares que influían en la gestión y que los militares no dominaban; una dimensión civil con muchas funciones para las cuales tampoco la sociedad civil estaba preparada. Todos aprendieron mediante aciertos y errores en la gestión de las misiones internacionales que fue el proyecto estrella de la seguridad internacional de posguerra. La Unión Europea utilizó este escenario a partir de 2003 para desarrollar su política de seguridad con la idea de empezar a proporcionar seguridad a terceros como vía para desarrollar su política de defensa a mayor plazo. En contrapartida, este tipo de gestión de crisis generó una desconexión, sino una fractura, entre las sociedades y sus fuerzas armadas. Los ejércitos dejaron de ser de recluta forzosa y se hicieron profesionales, con lo que las sociedades se desentendieron de su cometido. Se dejó de hablar de los ejércitos nacionales y de la nación en armas y no se tenía noticia de lo que hacían los miembros de los contingentes de forma directa o a través de conocidos. Se sabe que se envían soldados al extranjero, pero no se sabe exactamente para qué y las noticias que llegan son siempre malas —por eso son noticias— y hablan de bajas, accidentes, atentados o, lo que es peor, de que las misiones fracasan y eso acentúa el cansancio y la deslegitimación política y social. España tuvo en 2003 el problema de Irak, que fragmentó el consenso político y social sobre las intervenciones y, por eso, la ley de Defensa Nacional de 2005 tuvo que regular los casos en que las fuerzas armadas podían salir al extranjero a desarrollar este tipo de misiones.

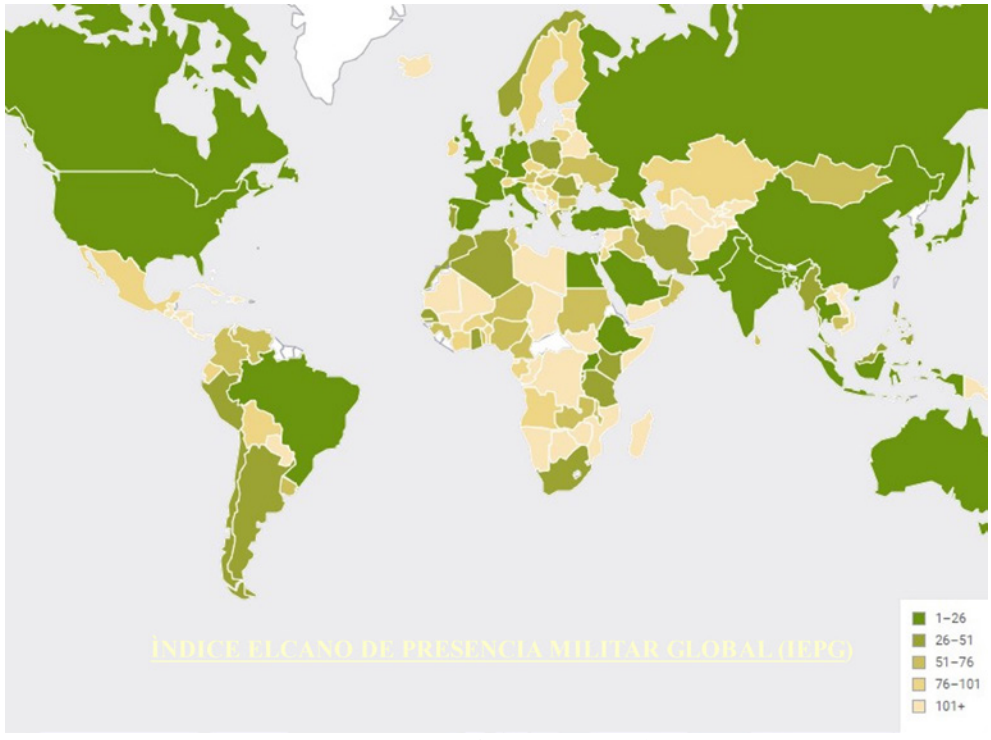
En 2003, algunos estados mayores de Francia, Alemania, Estados Unidos y Reino Unido empezaron a ver que algo fallaba en estas misiones y para averiguarlo convocaron una serie de experimentos (Multinational Experiments, MNEs) para ver por qué no se conseguían resultados y por qué la organización y la conducción de la gestión de crisis presentaba tantos problemas cuando se integraban no solo militares sino civiles y organizaciones no gubernamentales de todos los países. En el Real Instituto Elcano tuvimos consciencia de los problemas debido a nuestra participación en los experimentos junto a la Unidad de Transformación del Estado Mayor de la Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores. En el proceso se desarrollaron conceptos como el del enfoque integral (*comprehensive approach*) o la de la conciencia situacional (*situational awareness*) que ya forma parte de la terminología de gestión. Se tuvo conciencia de la limitación de las fuerzas armadas para asumir funciones no militares y de las dificultades de la gestión civil de estas crisis porque, a diferencia de la gestión militar, no se pueden asignar recursos profesionales porque estos desempeñan funciones en sus países que no pueden abandonar y los países no cuentan con contingentes civiles que puedan movilizar.

También se constató la dificultad de mantener dos cadenas de mando paralelas: una civil y otra militar que se interferían constantemente, y la OTAN y la UE se desligaron de Naciones Unidas; una cosa era colaborar con ella en las funciones militares y otra delegar decisiones militares fuera de las cadenas de mando nacionales. También había

problemas hacia adentro de las coaliciones porque las conferencias de generación de fuerzas se alargaban tanto más cuanto mayor era la dificultad de la misión. Algunos países, en función de su cultura estratégica eran partidarios de asumir misiones de combate mientras otros países solo participaban en misiones de apoyo y entrenamiento, pero de combatir lo justo en caso de autodefensa; pero nada más. Para autoprotegerse, algunos países comenzaron a poner restricciones a las trasferencias de autoridad (*caveats*) porque no es lo mismo desplegar en un sitio que en otro o que conozcan o no la misión que van a desempeñar.

Lo anterior no ocurría en las guerras de verdad, cuando los mandos aliados disponían de las fuerzas aliadas sin restricciones y según los planes previstos. Aunque asociemos gestiones de crisis y organizaciones multilaterales, lo cierto es que estas han tenido un papel menor que los Estados miembros que han tenido capacidad de influencia para que participaran o no en las misiones. Tenemos ejemplos de delegación o de subrogación de la gestión colectiva de todos los tipos. Se culpa a la OTAN del fracaso de Afganistán o del de Libia, cuando su cadena de mando no pasó por Bruselas sino por Estados Unidos o por una coalición de terceros países: el éxito es nacional pero los fracasos tienen nombre de organizaciones multilaterales.

El carácter de nuestras Fuerzas Armadas sí que cambió, pasó de ser territorial a ser expedicionario, tal y como refleja la figura inferior que muestra el índice de presencia global del Real Instituto Elcano. En él se ponderan las tropas desplegadas en el exterior



Fuente: índice Elcano de Presencia Global – Explora (realinstitutoelcano.org)

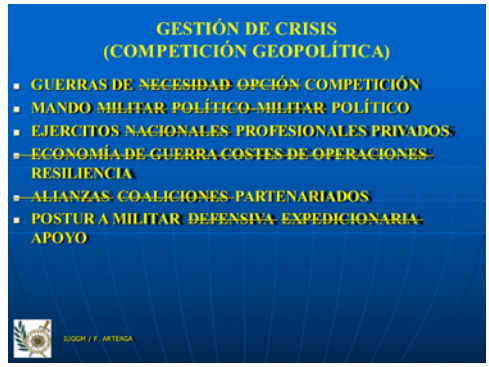
y las capacidades militares de proyección. No se mide el poder sino la presencia o la capacidad de presencia y, como pueden comprobar en ese índice interactivo, no todos los países son iguales ni contribuyen a la gestión internacional de las misiones y operaciones. En la figura aparece el *ranking* que ocupa cada país, cuanto más verde más arriba y cuanto más ocre más abajo en la tabla. España ocupa el lugar doce, siendo primeros Estados Unidos y, a gran distancia, China. El alto lugar de España significa que ha gestionado bien su postura militar porque ha desarrollado una capacidad de proyección adecuada a las necesidades de la seguridad internacional. Y aunque se critique a España por su baja inversión presupuestaria (*input*), si se atiende a su capacidad de contribución (*output*) es mucho mayor que la de países que cumplen con el objetivo del 2% de su PIB. En estos el 2% de una postura militar reducida es cero.

La participación en misiones internacionales ha hecho que las Fuerzas Armadas nacionales estén muy bien valoradas como socios y como compañeros de armas en el campo de batalla. También han contribuido a aumentar la valoración de nuestras Fuerzas Armadas, aunque esa legitimación ha tenido como contrapartida deteriorar la función humanitaria en detrimento de la función de combate. La nueva legitimación, proporcionar seguridad a terceros en lugar de a sus ciudadanos, no ha conseguido reducir la desinversión militar en las funciones de defensa para asegurar el nivel de alistamiento de las tropas que salían al extranjero. Los presupuestos de defensa se han ido reduciendo hasta que, en 2014, la invasión rusa de Ucrania o la proclamación del califato obligaron a revertir las reducciones presupuestarias. Con la nueva invasión de Ucrania, la defensa va a recobrar la centralidad que tuvo antes en la OTAN y las misiones de gestión de crisis perderán el protagonismo que tuvieron en la agenda oficial.

Finalmente tenemos coaliciones. Se acabaron las alianzas de todos para uno y uno para todos y en su lugar tenemos coaliciones de los que pueden y de los que quieren (los primeros son menos que los segundos). Tenemos misiones dentro de la OTAN y de la UE, pero decididas al margen de los procesos formales de decisión. Así, los Estados miembros de la OTAN decididos y capaces a hacer frente a la amenaza del yihadismo global crearon la Coalición Global contra el Estado Islámico aprovechando la cumbre de la OTAN en Gales en 2014, o los países europeos que quieren y pueden ir más allá de la política común y de seguridad crearon la Iniciativa Europea de Intervención, una asociación abierta a cualquier país europeo. Las coaliciones han sido inclusivas, debido a la voluntariedad, y han permitido la adaptación de fuerzas armadas de países sin tradición expedicionaria a mejorar su interoperabilidad gracias a su participación en las operaciones y en los ciclos de formación asociados a ellos.

El tercer y último modelo de gestión de crisis presenta las características diferenciales de la figura siguiente sin contar, como se ha explicado, con la suficiente comprobación empírica debido a su novedad. La gestión es un poco ciencia ficción porque estamos asomándonos y solo tenemos algunas ideas intuitivas; pero, no desarrollo académico o estratégico suficiente porque muchos de estos fenómenos están asociados a conflictos de nueva generación que no son tan tangibles como los anteriores. Son conflictos que se desarrollan en los nuevos dominios del espacio y del ciberespacio y que cuentan con formas nuevas de agresión como las amenazas híbridas. Mientras damos vueltas, por ejemplo, a si la desinformación es una cuestión de ciberseguridad, de inteligencia, de

comunicación o de guerra híbrida, sabemos que sus efectos minan la confianza en los sistemas democráticos, el modelo de vida y los valores por lo que estábamos dispuestos a ir a la guerra hace décadas.



Se conozca o no suficientemente, lo cierto es que ya estamos ante una competición geopolítica anunciada formalmente tanto por la Brújula Estratégica de la UE como por el Concepto Estratégico de la OTAN. Si tiene ocasión de consultarlos, lo primero que verán es que se habla del conflicto geopolítico con China y, en menor medida, con Rusia. Lo que se nos viene encima es un tipo de competición en el que se abandona el viejo orden liberal de posguerra, un orden impuesto por los países occidentales y en los que se ha desarrollado la cooperación y la confrontación internacional de las últimas décadas. Es verdad que, durante este orden, después de la Segunda Guerra Mundial, han existido conflictos de rivalidad, pero se han conducido mediante instituciones y normas que han limitado el conflicto. Sin embargo, ahora todos los instrumentos de cooperación: comercio, sanidad, diplomacia, medio ambiente, tecnología, divisas, internet, valores, economía… se utilizan como armas para la competición (*weaponization*).

No son tangibles ni amenazan la seguridad de las fronteras, sino la seguridad ontológica que consiste en que los ciudadanos lleguen a la convicción de que el modo de vida que tienen actualmente no va a continuar en el futuro inmediato y eso genera angustia y malestar, sobre todo en las sociedades en que vivíamos muy seguras. Se trata de una competición irrestricta, sin límites, reglas ni instituciones de control. Mientras, China y Rusia actúan sin restricciones ni respeto a códigos de valores que los occidentales todavía respetan; una sujeción a los restos del antiguo orden internacional que nos hace perder la competición. Tenemos valores, somos «corderos», no «lobos» y, por lo tanto, es un tipo de competición en la que no tenemos las de ganar precisamente porque no estamos dispuestos a utilizar las mismas armas que nuestros competidores.

La gestión ya no se delega en una organización política o militar sino una distinta de nuevo cuño en la que se integran los distintos instrumentos del poder nacional, tanto los públicos (*whole-of-the-government-approach)* como los privados (*whole-of-the-nation-approach*). Son sistemas de gestión parecidos a los de la seguridad nacional, inclusivos, flexibles y cerca de los máximos decisores nacionales. Son sistemas que existían para la gestión de crisis civiles (emergencias, catástrofes, huelgas o similares) y que ahora

deben adaptarse a la gestión de crisis multifuncionales y multinivel con multitud de actores implicados o afectados por la gestión. Si se consulta el Concepto Estratégico de la OTAN se verá que hay un apartado de resiliencia en la que se reconoce que, para que la función militar se dedique a gestionar la dimensión militar de estos conflictos, todos los demás actores deben hacer lo mismo con lo que les corresponda de modo que la función que tienen las Fuerzas Armadas en este nuevo escenario de conflicto, que es esencialmente de apoyo y secundario, tendría que asumir por defecto todo aquello que la sociedad no puede.

Las coaliciones del segundo modelo, al igual que las alianzas del primero, pierden fiabilidad y se ven reemplazadas por partenariados que no son otra cosa que agrupaciones de actores que comparten riesgos y respuestas de forma continuada. Comparten o no proximidad geográfica, pero presentan culturas estratégicas similares y tienen tradición y vocación de integrar sus instrumentos de poder. Hemos visto recientemente en el Pacífico como un partenariado de australianos, estadounidenses y británicos (AUKUS en sus siglas inglesas) ha desplazado a Francia de su relación militar con Australia. Algo parecido ocurre en el este de Europa donde Alemania ha asumido el NATO's Framework Concept para integrar sobre sus fuerzas armadas las de los países vecinos. En el sur no hemos visto nada similar, a nuestro pesar, para gestionar nuestros intereses de seguridad en el Sahel porque Francia no está, por no decir que está en contra. Italia a veces sí, a veces no, y la buena disposición de Portugal no ha bastado para que España pudiera llevar ese tipo de partenariado adelante.

Resumiendo, para terminar, tenemos tres modelos diferentes de gestión, pero con algunos elementos compartidos. La evolución nos lleva de uno a otro o a una combinación de ellos a la que debe adaptarse la contribución militar. Mientras tenemos abiertos casos de gestión de crisis, misiones y operaciones del segundo modelo, tenemos que reactivar el primer modelo de gestión para hacer frente a Rusia si la guerra de Ucrania escala hacia el resto de Europa y, además, tenemos que evitar que este modelo de confrontación militar nos distraiga de la cooperación geopolítica a la que nos enfrentamos con China y Rusia.

PONENCIAS DEL ÁREA 2
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: LA OTAN

AFGANISTÁN: LECCIONES IDENTIFICADAS

D. FRANCISCO BERENGUER LÓPEZ
Coronel (reserva) profesor investigador del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)

AFGANISTÁN: LECCIONES IDENTIFICADAS[1]

D. FRANCISCO BERENGUER LÓPEZ
Coronel (reserva) profesor investigador Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)

A pesar de que el procedimiento de enfoque integral, como procedimiento preconizado por Naciones Unidas para la reconstrucción nacional de Estados, establece la acción coordinada entre los tres sectores esenciales —seguridad, desarrollo y gobernanza—, en el caso afgano se ha priorizado de manera clara el binomio seguridad-desarrollo sobre la gobernanza, lo que ha dado como resultado un sistema de seguridad deficiente, una insurgencia rampante, grandes deficiencias en los servicios públicos esenciales e importantes sectores de población desencantados por la incapacidad de las instituciones estatales, a lo que de manera temprana se añadiría una corrupción sistémica. Por ello podemos afirmar que el procedimiento necesita de un nuevo enfoque en el que lo importante no sea solo la seguridad y el desarrollo, sino la buena gobernanza para crear un entorno seguro donde el desarrollo y la justicia social florezcan y se consoliden.

Esta focalización de estudios de investigación sobre el binomio seguridad-desarrollo se ha debido en gran parte a las grandes estrategias de intervención que han guiado la participación de los actores principales en el escenario afgano: Estados Unidos, Naciones Unidas y la Unión Europea. De manera que, en el caso estadounidense, el pilar de seguridad ha sido el predominante durante toda la intervención. Este país iniciaría su intervención con una declaración de guerra al terrorismo: la conocida *war on terror* del presidente George W. Bush (United States The White House President George W. Bush, 2008: 68). Esta decisión provocaría la lógica predominancia del aspecto militar[2]. En un momento dado de la intervención, Estados Unidos inició y priorizó una nueva

[1] El presente trabajo constituye una síntesis de los capítulos 10 y 11 del libro *La intervención internacional en Afganistán y el resurgimiento del Movimiento Talibán* (2022). S.l., s.n. Publicado por el autor.

[2] Muy descriptivo, en este sentido, es el análisis efectuado por el entonces comandante supremo de las fuerzas aliadas en Europa, almirante James G. Stavridis (2011: 65-76), al que se unirían el resto de las capacidades del Estado norteamericano para alcanzar el éxito.

intervención, en este caso en Irak, consiguiendo la implicación de la OTAN como elemento esencial[3] de la ISAF, pero sin cejar en su esfuerzo de combate antiterrorista mediante la continuidad de la operación Libertad Duradera.

Naciones Unidas se focalizó en su visión de ayuda humanitaria y de reconstrucción de las instituciones estatales, mediante la implantación de un sistema democrático, que es reconocido como el único modelo de gobierno que proporciona estabilidad social y política en un entorno de respeto de los derechos humanos. En esta aproximación al asunto afgano, Naciones Unidas encontró en los países europeos sus mejores aliados para impulsar un desarrollo económico y social que sustentase al desarrollo institucional (Friis, 2010: 24). La consecuencia de esta visión tuvo su correlación en la participación con unidades militares y policiales, que se implicaron principalmente en acciones de orden y policía, precisamente en apoyo de ese desarrollo económico y social, pero nunca en batir a un enemigo insurgente que presentó batalla desde los primeros años.

Estas dos visiones diferentes de entender la intervención internacional para la reconstrucción de países fallidos condicionó, de una manera dramática y desde un principio, el modelo seguido de enfoque integral por los actores intervinientes —mayor o menor nivel de compromiso en el aspecto de seguridad, en la ayuda humanitaria, en el desarrollo económico y social o en el desarrollo institucional— y, por otro lado, limitó su propia implicación en el enfoque integral, al priorizar unos aspectos sobre otros según sus propios criterios nacionales.

Pero para que se pueda acometer una verdadera reconstrucción nacional y no solo una reconstrucción institucional, es necesario comprometerse con un sincero y realista proceso de reconciliación. En tanto que la comunidad internacional, liderada por EE. UU. facilitaba los procesos de reintegración desde el inicio de la intervención internacional, no fue hasta el año 2010 cuando se mostró a favor de un posible proceso de reconciliación[4]. Fue precisamente en ese año cuando se estableció un fondo fiduciario para la reintegración y la reconciliación, formado sobre la base de donaciones de varios países entre los que se encontraba España —además de Reino Unido, Japón y Australia—, fondo gestionado por UNDP y el Gobierno afgano. Este fondo se estableció, tras el refrendo internacional, ante la propuesta de reconciliación y acciones concretas para su implementación presentada por el presidente Hamid Karzai en la conferencia de Londres de 2010.

De manera paralela al establecimiento y desarrollo de los programas de desarme y desmovilización de excombatientes pertenecientes a la Alianza del Norte, el Gobierno afgano también tomó iniciativas para la reintegración de combatientes talibanes. El primer y único programa se denominó Programa para el Fortalecimiento de la Paz (Proceaye Tahkeem-e Solha, PTS) y permaneció activo desde 2003 a 2008. Contó con escasos

[3] Esta implicación de la OTAN produjo un ingente esfuerzo de la organización para adaptarse a un tipo de misiones de enfoque integral para la que no estaba todavía preparada, tanto en el nivel conceptual como ejecutivo.

[4] Ambos términos definen objetivos muy diferentes: el primero es un proceso dirigido a individuos e incluye el apoyo necesario para su reubicación en la sociedad civil, mediante el abandono definitivo de las armas y su acomodo en el mercado laboral; en tanto que el segundo refiere al proceso de acomodación política del liderazgo de cualquier movimiento insurgente y tiene, por lo tanto, consideraciones políticas (Waldman, 2010: 2).

recursos económicos y la falta de una verdadera voluntad política para llevarlo a cabo. Aunque se atribuye haber reintegrado a unos 5.000 combatientes insurgentes, ninguno de ellos era líder senior, además de que se le achaca que la mayoría de ellos no eran verdaderos insurgentes, sino solo oportunistas que vieron esta vía como una opción de ingresar algo de dinero a las reducidas arcas familiares. Entre los primeros reintegrados, se encontraba un pequeño grupo de líderes talibanes que encontraron acomodo como asesores presidenciales durante 2003.Posteriormente en 2007 y con el apoyo de EE. UU., se consiguió que unos 3.500 cuadros intermedios de Hezb-elslami abandonasen las armas.

LAS DIFERENTES POSTURAS ANTE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL

Los malentendidos sobre el movimiento talibán

El Gobierno estadounidense durante el periodo intenso de intervención internacional en Afganistán (2002-2014) manejó dos conceptos erróneos en lo referente al movimiento talibán: por un lado, lo consideraba con aspiraciones globales por su apoyo incondicional a Al Qaeda; por otro, lo consideraba nacionalista pastún, desde el momento que lo situaba a la cabeza de los pastunes en su pretensión étnica de hacerse con el poder. El tiempo ha demostrado que ambas hipótesis eran erróneas, pues ni son globales ni son nacionalistas pastunes.

Sabemos que en la misión establecida por el presidente George W. Bush para la operación Libertad Duradera no se hizo distinción entre Al Qaeda y el movimiento talibán. Esto fue consecuencia de que la inteligencia estadounidense en aquellos años consideraba al movimiento talibán como un movimiento yihadista global, desde el momento que había cedido su territorio para que sirviese de base de operaciones a organizaciones yihadistas con agenda global, tal como era el caso de Al Qaeda. Lo que no supieron entender es que la hospitalidad que el Emirato brindaba a estas organizaciones no era motivada por su adherencia a una agenda global, y ni tan siquiera por su adherencia al pashtunwali, lo era por su ideología de obandi yihadista y la obligación de dar cobijo a los hermanos que también practicaban la yihad, guerra en la que los talibanes no se implicaban fuera de sus fronteras. Es así como las fuerzas de EE. UU. no hicieron distinción entre miembros de Al Qaeda y talibanes, con lo que el resurgimiento del movimiento solo era cuestión de tiempo.

En 2001, la inteligencia estadounidense estaba convencida de que la guerra civil afgana entre los talibanes y la Alianza del Norte era una guerra interétnica, entre pastunes y el resto de las etnias, cosa que en ningún momento fue cierta. De esta premisa, partiría la imposición estadounidense de colocar a la cabeza del gobierno interino a un pastún, a pesar de que la oposición en el exilio y la propia Alianza del Norte habían elegido, en primera instancia, a un uzbeko, el profesor de Derecho Islámico Abdul Satar Sirat.

Aquellos autores que defienden la idea de un movimiento talibán nacionalista pastún (Rashid, 2009: 295), se basan en que el movimiento está compuesto fundamentalmente

por pastunes, al menos sus figuras más prominentes, en su aspiración de que el poder nacional sea recuperado por los pastunes y, por último, en que habían incorporado a la mitología afgana mitos y leyendas pastunes. Lo cierto es que la mayoría de los líderes senior del movimiento son pastunes, pero sin embargo, su mensaje está plagado de llamadas a la integración interétnica y lo que es más definitorio son los problemas que ha tenido el movimiento talibán, tanto durante el Emirato como en el periodo neotalibán, para imponer la *sharía* de manera estricta, como única base para el derecho, sin tener en cuenta el pashtunwali. El movimiento talibán, de manera ininterrumpida, ha tratado de desprestigiar la *jirga* como órgano de gobernanza, en su lugar, ha tratado de imponer la *shura* en su sentido religioso, como órgano consultivo en el que la decisión la ha de tomar una autoridad religiosa, por ser la única con el conocimiento necesario del Corán para poder interpretar y resolver su aplicación práctica. Interpretación, por lo tanto, opuesta a la *jirga* y el igualitarismo que su funcionamiento implica: todos sus miembros son iguales y la decisión se ha de tomar por consenso.

Las confusas propuestas de Hamid Karzai y el bloqueo de Ashraf Ghani

El 22 de diciembre de 2001, antes de tomar posesión como presidente de la autoridad interina, Hamid Karzai hizo público, desde su base en la provincia de Uruzgan, una amnistía general para todos los combatientes talibanes. El secretario de Defensa de EE. UU., Donald Rumsfeld, pondría en evidencia su absoluta falta de comprensión de la cultura y tradiciones afganas en cuanto a la guerra y la posibilidad de haber llegado a un acuerdo de paz, desde el momento que anuló la oferta de amnistía formulada por el presidente interino, cuando había invitado a todos los líderes talibanes no envueltos en delitos de sangre a su reintegración a una vida pacífica. Más tarde, una vez se hizo cargo como presidente transicional, matizaría sus palabras declarando que solo aquellos que hubieran cometido crímenes serían perseguidos; pero de nuevo sin llegar a elaborar a qué tipo de crímenes se refería.

Esta situación tan confusa provocó lo que, según palabras de un oficial de inteligencia estadounidense, se denominó la gran fuga. El propio gobernador de Kandahar, Gul Agha Sherzai, afirmó que los líderes y el resto de combatientes talibanes que se encontraban en la prisión en Kandahar habían sido liberados —entre ellos, figuras del Emirato como mulá Obaidullah Akhund y mulá Nuruddin Turabi, respectivamente ministros de Defensa y de Justicia—. Estas figuras, tras las declaraciones contradictorias emitidas y el inicio de la búsqueda y captura de talibanes por parte de las fuerzas de operaciones especiales estadounidenses, escaparon hacia Pakistán o permanecieron escondidas, al objeto de evitar la persecución tanto hacia ellos como sus familias (Gopal, 2010: 1 y Niazi, 2006: 1). Todo ello puso en evidencia la falta de consenso entre el presidente interino y EE. UU., este último como verdadero detentador del poder en aquellos momentos.

En abril de 2003, Hamid Karzai ofreció una nueva propuesta de amnistía para aquellos que pretendiesen incorporarse a una vida pacífica, estableciendo una línea distintiva entre «aquellos talibanes que eran honestos hijos de su país» y aquellos otros que «todavía utilizan la cubertura talibán para perturbar la seguridad y paz en el país» (Tarzi, 2008: 278-279). A finales de noviembre de 2003, los líderes talibanes contestaron a esta pro-

puesta de amnistía individual con una nueva propuesta de reconciliación del movimiento, sin respuesta positiva alguna por parte del Gobierno o de la comunidad internacional (Strick van Linschoten y Kuehn, 2012: 7).

Durante esos años, el representante de Naciones Unidas, Lakhdar Brahimi, apoyaría la amnistía, pero EE. UU., aunque no se oponía de manera oficial, vetaría a su antojo y sin criterios transparentes a aquellos líderes que no consideraba idóneos, o que consideraba fuentes de inteligencia útil para la captura de los líderes de Al Qaeda. Por último, es de reseñar la postura mostrada por los excomandantes de la Shura-e Nazar, mediante una feroz oposición a cualquier intento de negociación, ya que veían en ello un intento de sumar pastunes al nuevo proyecto político y ello constituía una clara amenaza a la posición de dominio de la que gozaban en aquellos momentos.

No fue hasta septiembre de 2007 que Karzai ofreció la posibilidad de entablar conversaciones directas con el mulá Omar y con Hekmatyar, comprometiéndose un año más tarde a proporcionarles seguridad, si acordaban sentarse a la mesa de negociaciones dentro del Programa de Fortalecimiento de la Paz. En 2008, se celebraron los primeros contactos, si bien las autoridades estadounidenses dejaron nítidas sus líneas rojas: las conversaciones serían dirigidas por el Gobierno afgano; la Constitución no era modificable; ningún territorio podía ser cedido a los neotalibanes; y sin personas que estuvieran relacionadas con Al Qaeda. Estas conversaciones se llevaron a cabo entre un representante del presidente Karzai, su hermano Qayum Karzai, y los representantes neotalibanes. Fueron esponsorizadas por la monarquía saudí y comenzaron con la dimisión de Qayum Karzai como miembro del Parlamento, al objeto de centrarse en la labor de mediación. Finalmente, estos contactos se enfriaron y no dieron lugar a fruto alguno. Las conversaciones se dieron por finalizadas sin que se hubieran obtenido resultados concretos y tras el desistimiento de los países donantes por falta de resultados (S. H. Qazi, 2011: 28).

La comunidad internacional y Hamid Karzai, aprovechando el cierre oficial del periodo correspondiente al Pacto por Afganistán (2010), hicieron público una postura común a favor de la reconciliación nacional, siempre que mediara la renuncia expresa a las organizaciones terroristas internacionales. Este hecho, que era la primera vez que ocurría en ocho años, se concretó por parte afgana en la celebración de la Loya Jirga de la Paz (junio de 2010). Su objetivo era debatir y ponerse de acuerdo en el camino a seguir para abrir negociaciones con los neotalibanes. Estos fueron invitados, pero no solo no asistirían, sino que la intentaron boicotear con el lanzamiento de cohetes ligeros. El hecho de que la *jirga* no aportara suficiente clarificación sobre el camino a seguir entre la reintegración o la acomodación política de los talibanes se debió, entre otras cosas, a que no contaba con la legitimidad necesaria para hacerlo, desde el momento que la elección de sus miembros, teóricos representantes de la sociedad afgana, se hizo sin que hubiera un proceso participativo en las comunidades locales (NATO Press Release, 2010; Nijssen, 2012: 2 y Ruttig, 2010: 3).

Para llevar adelante el programa de reintegración y reconciliación aprobado en la precitada *jirga*, se estableció un Alto Consejo para la Paz[5] (HPC) con el profesor Rabbania a

[5] Posteriormente disuelto por el presidente Ashraf Ghani desde el 27 de julio de 2019.

la cabeza. En septiembre de 2011 asesinaran al propio jefe del alto consejo, que fue relevado por el expresidente Mojadidi. No solo debemos pensar en voces disidentes del sector duro de los antiguos miembros de la Shura-eNazar, sino más bien en aquellos líderes de tribus pastunes que veían como un desafío la integración de otras tribus mucho más numerosas en el reparto de poder. A esto añadiremos la división interna dentro de los propios neotalibanes entre sectores más críticos con la reconciliación política y a favor de la lucha armada. Antes de su asesinato, Rabbani había conseguido establecer conversaciones con varios grupos insurgentes y hay que reconocer al profesor Rabbaniel haber dado un golpe de timón y que la comunidad internacional viese como una posibilidad real y deseable la opción de un acuerdo político con el resurgido movimiento talibán. Rabbani representaba al sector de Jamiat-e Islami descontento con que se le hubiera apartado del poder en 2002 y, en su lugar, fuera el núcleo duro de los excomandantes guerrilleros del partido, conocido como Shura-eNazar, el que controlaba los resortes del poder desde la derrota del Emirato. En 2014, unos 10.000 combatientes se habían acogido a este programa y habían sido reintegrados (Katzman, 2015b: 45; Kleiner, 2014: 719 y Ruttig, 2013: 3).

La posición de EE. UU. osciló desde una postura en la que consideraban cualquier tipo de acercamiento a las autoridades neotalibanas como una traición a la causa por la que sus tropas se encontraban empeñadas en combate; hasta llegar a una estrategia de búsqueda activa de las negociaciones con la llegada de Barak Obama. Es por ello por lo que no debemos culpabilizar a Hamid Karzai de esta falta de voluntad política para la reconciliación, ya que el principal obstáculo fue EE. UU. y el hecho de que nunca dio por finalizada la guerra contra el régimen talibán, aunque este se hubiera rendido.

Mientras tanto y cansados de tanta guerra, resulta interesante conocer que en 2013, solo un año antes de finalizar la intervención militar internacional, un tercio de la población, en su mayoría pastunes de las zonas rurales, mostraban su preferencia por los neotalibanes y dos tercios de la población nacional se mostraba a favor de un acuerdo con los insurgentes para finalizar con la violencia, según los datos de Asia Foundation (Laub, 2014: 3).

Con la llegada de Ashraf Ghani a la presidencia de Afganistán en 2014, el Gobierno afgano volvió a tomar la iniciativa y EE. UU. pasó a ocupar un puesto de apoyo esencial para que cualquier conversación se llevase a cabo entre la dirección neotalibana y los legítimos representantes del Gobierno. Las reuniones celebradas en 2015, englobadas en lo que se daría a conocer como el proceso de Murree[6], confirmaron la conclusión de que las dos partes se encontraban sorprendentemente cercanas, en cuanto a los principios que debían regir la gobernanza en el país —este esperanzador inicio de conversaciones finalmente colapsó cuando se dio a conocer por el propio presidente Ghani[7] que habían recibido la suficiente información para confirmar que el mulá Omar había

[6] Por el lugar pakistaní donde finalmente tuvo lugar un encuentro de alto nivel entre representantes del Gobierno afgano, el movimiento talibán, el Gobierno pakistaní y los EE. UU.

[7] A fecha de hoy, la única razón plausible que se alcanza a definir para la decisión del presidente Ghani es que tuviera información fiable de que, en el caso de alcanzar un acuerdo, este implicase su destitución y la formación de un nuevo Gobierno de transición. Postura que mantuvo durante los siguientes seis años y que finalmente llevaría al colapso del Estado, al cerrar cualquier vía de negociación para un Gobierno de transición.

fallecido hacía dos años y su muerte había sido ocultada— (Osman, 2015a: 1; Osman y Gopal, 2016: 7).

El resultado de estos desencuentros es que, a partir de este momento, los líderes neotalibanes nunca más aceptaron reunirse con representantes del Gobierno afgano, negándole de esta manera cualquier legitimidad ante la opinión pública afgana, y haciéndolo, sin embargo, con representantes de la sociedad civil.

La puntilla a esta situación la daría el propio EE. UU., al aceptar en 2019 la negociación de un acuerdo directamente con el movimiento talibán, acuerdo que se firmó el 29 de febrero de 2020 y que fue denominado «Acuerdo para pacificar Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán, no reconocido como Estado por EE. UU. y conocido como los Talibán, y los Estados Unidos de América[8]» (United States Department of State, 2020), cuando lo que realmente significaba era el acuerdo político que necesitaba EE. UU. para iniciar el repliegue de todas sus fuerzas y dar por finalizada su intervención política y militar en Afganistán.

Con el paso del tiempo y tras la intransigente postura mostrada por el presidente Ghani a cualquier tipo de negociación de paz que implicase un Gobierno de transición y su renuncia al cargo, resulta lógico pensar que Ashraf Ghani había ido colocando sus propias condiciones a las conversaciones de paz, tal y como en su día hizo Hamid Karzai. En puertas del colapso no solo de su Gobierno, sino de toda la estructura estatal levantada durante los últimos veinte años, Ghani accedió a un Gobierno interino con la integración de representantes talibanes (T. O´Donnell, 2021 y Salahuddin, 2021); pero ya era demasiado tarde, en menos de 24 horas él había abandonado el país y los neotalibanes entraban en el palacio presidencial.

Las conversaciones de Estados Unidos con los neotalibanes

Las primeras conversaciones entre EE. UU. y los neotalibanes se desarrollaron antes del fin de 2010 en Catar. Con ocasión del nombramiento de Tayyab Agha como jefe de la oficina política en 2009, habían comenzado los primeros contactos, tanto en Francia como posteriormente en Japón. La segunda ronda de conversaciones tuvo lugar en Alemania con asistencia del propio Tayyab Agha, el que fuera primer secretario personal del mulá Omar durante la época del Emirato, y oficiales de nivel intermedio del Departamento de Estado y la agencia de inteligencia estadounidenses. El presidente Karzai trató de obstruir estas conversaciones por temor a que supusiesen su sacrificio político en aras de la paz, cosa a lo que no estaba dispuesto (Koelbl y Stark, 2011; Semple *et al.*, 2012: 4-5).

Finalmente, y como parte de las concesiones de EE. UU. a los neotalibanes, una oficina política del movimiento insurgente fue abierta en Doha, en junio de 2013. Cosa a la

[8] Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. February 29, 2020.

que se opuso frontalmente el presidente Karzai, argumentando que utilizaba los símbolos del Emirato (International Crisis Group, 2014: 4-5; Kleiner, 2014: 719).

La postura neotalibana y el continuo control pakistaní

Los actuales neotalibanes difieren en mucho de los talibanes de 1994 que llegaron a hacerse con el poder en Kabul. Al mismo tiempo que, el 7 de diciembre de 2001, las unidades talibanas y sus líderes abandonaban Kandahar, los lugartenientes del mulá Omar se reunían en secreto para establecer la estrategia futura. La decisión fue rendir todas las fuerzas a Hamid Karzai. Entre ellos estaban Tayyab Agha, máximo consejero de Omar; mulá Baradar, gobernador y comandante militar de Kandahar; Sayed Muhammad Haqqani, antiguo embajador en Pakistán; mulá Obaidullah, ministro de Defensa; mulá Abdul Razzak, ministro de Interior; y Akhtar Mohammad Mansur, ministro de Aviación. Este grupo, representado por el mulá Obaidullah, envió una carta a Karzai en la que aceptaban su nombramiento como presidente interino de Afganistán y que el Emirato, tras la humillante derrota militar sufrida, no tenía posibilidad alguna de supervivencia. En ella, se decía que presentaban la rendición de todas las fuerzas en nombre del mulá Omar y ese mismo día acordaron la entrega de Kandahar sin resistencia alguna. La única petición que hacían para ellos era la amnistía, a cambio de que no se implicasen en el futuro político del país (Gopal, 2010: 7 y S. H. Qazi, 2011: 7, 13).

Pero Karzai, que inicialmente lo aceptó, tuvo que desdecir sus propias palabras debido a las presiones ejercidas por Estados Unidos. Ante la falta de respuesta clara por parte de Karzai, y siguiendo las alertas que ciertos simpatizantes de los talibanes en el Gobierno de Karzai les hicieron llegar, estos líderes decidieron abandonar el país en dirección a Pakistán. Precisamente los signatarios de la precitada carta fueron, más tarde, parte fundamental de los impulsores del movimiento como oposición armada: el mulá Obaidullah Akhund llegó a ser el segundo de Omar y líder de la Rahbari Shura, antes de su captura y posterior fallecimiento por causas naturales en una prisión pakistaní; el mulá Akhtar Muhammad Mansur que llegaría a liderar el movimiento una vez fallecido Omar y que previamente había sido aceptado por Estados Unidos y el Gobierno de Karzai para permanecer en Afganistán, retirado de la vida pública, pero que finalmente tuvo que abandonar el país ante la amenaza de captura al ser acusado de seguir colaborando con el movimiento; Sayed Muhammad Haqqani, una figura importante en los asuntos políticos del movimiento; Tayyab Agha, miembro de la Rahbari Shura y jefe del comité de finanzas, así como máximo consejero de Omar; el mulá Abdul Razzaq, con base en Chaman, llegó a convertirse en un importante facilitador de armas y dinero para la insurgencia (Gopal, 2010: 8, 10).

Un aspecto que para muchos es desconocido es que en 2002 y en Karachi, se había celebrado una reunión, a la que asistieron todos los lugartenientes de Omar, para acordar una propuesta pacífica de retorno a la vida política afgana. Entre los antiguos líderes del antiguo Emirato surgieron dos corrientes claramente diferenciadas: por un lado, aquellos que querían aprovechar la oportunidad ofrecida por el nuevo régimen e integrarse en la actividad política —tal y como fue el caso del mulá Agha Jan Motasem, el mulá Mutawakil…—; y un segundo grupo, liderado por el mulá Omar, que eran partidarios de la yihad. Finalmente, los asistentes acordaron buscar la manera de abandonar

la lucha y volver a Afganistán, pero la pasividad por parte del gobierno afgano y la oposición por parte de EE. UU. a aceptar cualquier tipo de retorno, que no fuese pasando por Guantánamo, dieron al traste con la propuesta. El recién resurgido movimiento talibán declaró la yihad contra el gobierno y las fuerzas extranjeras que le apoyaban, mediante la publicación de una fetua en febrero de 2003. Una nueva fetua fue publicada en abril de ese mismo año, esta vez firmada por el mulá Omar y 600 clérigos afganos, renovando su declaración de yihad (Tarzi, 2008: 298).

El movimiento talibán realizó una nueva propuesta de reconciliación, a finales de noviembre de 2003, sin respuesta positiva alguna por parte del ejecutivo afgano o de la comunidad internacional. Testigo de esta propuesta sería el entonces ministro de Interior Ali Jalali, quien de nuevo tuvo que transmitir la negativa de la comunidad internacional y del Gobierno (Strick van Linschoten y Kuehn, 2012: 7).

No obstante, nunca se abandonarían por parte neotalibana los intentos de negociación y acomodación política: durante los siguientes dos años, una representación del grupo de líderes talibanes se desplazó a Kabul, al menos un par de veces, para discutir las condiciones de una posible acomodación, pero sin resultado alguno por la falta de interés del Gobierno o la imposibilidad de llevarla a cabo ante la intransigencia estadounidense. De manera que, a partir de 2004, el movimiento se centró en la campaña militar, manteniendo una postura coherente de rechazo a hablar con el Gobierno afgano porque no les ofrecía garantía alguna de que sus ofertas se pudieran cumplir, en tanto que sí aceptaban hacerlo con los estadounidenses. En otoño de 2010, comenzaron los contactos con los representantes estadounidenses.

Conocemos que los neotalibanes nunca han gozado de la coherencia que el movimiento talibán mostró durante el Emirato. Precisamente, la sola posibilidad de conversaciones de paz ha generado una profunda división y confusión interna en el movimiento. A lo que hay que unir la continua injerencia de las autoridades militares pakistaníes para controlar cualquier posible negociación, como así lo han reconocido en varias ocasiones; un control que han ejercido mediante el apoyo condicionado al renovado movimiento talibán en territorio pakistaní, cosa que han negado repetidamente, o medidas de presión extremas sobre sus líderes como las que a continuación se detallan:

Pakistán, que siempre había negado sus relaciones con el liderazgo neotalibán ubicado en su territorio, finalmente afirmó públicamente que sí que tenía una limitada capacidad de influencia sobre los líderes del movimiento; pero que sería poco realista que pudieran influir lo suficiente para sentarlos a la mesa de negociaciones (International Crisis Group, 2014: 6 y Siddique, 2016). Lo cierto es que, a pesar de las divisiones internas existentes en el movimiento, la presión de Pakistán y sobre todo los buenos oficios de Catar y Arabia Saudí, junto al apoyo internacional, fructificaron en el inicio oficial de conversaciones en 2013, con la apertura de la oficina política del movimiento en Doha; a pesar de que grupos como Mahaz-e Fedayeen, bajo el liderazgo de un nuevo comandante mulá Najibullah, se oponían a cualquier tipo de negociación.

Relacionado con los contactos establecidos en febrero de 2010, el entonces segundo emir en la línea jerárquica neotaliban, mulá Baradar, sería arrestado por las fuerzas de

seguridad pakistaníes por haber abierto un canal de conversaciones con el propio Hamid Karzai —pertenecen a la misma tribu Popalzai y son conocidos personales—, sin la autorización del ISI. En esas mismas fechas, otro líder neotalibán detenido por las fuerzas pakistaníes sería Abdul Kabir, líder de la Shura de Peshawar y gobernador en la sombra de Kandahar, al parecer por las mismas razones, haber abierto un canal de conversaciones con autoridades afganas sin la autorización del ISI.

Pero es que, incluso salvando las amenazas de detención y posible asesinato por elementos cercanos al ISI, el personal neotalibán, que se hubiera podido reintegrar y asumir un papel en cualquier proceso de reconciliación, estaba bajo amenaza cierta de muerte por parte de sus correligionarios que los consideraban traidores si no seguían sus instrucciones. El último caso de asesinato fue el del último ministro de Educación en el Emirato, Arsala Rahmani, asesinado en Kabul en mayo de 2012, siendo miembro del Alto Consejo de la Paz (Dressler, 2012: 1, 3, 4).

En relación con las conversaciones que los neotalibanes llevaron a cabo con representantes de la sociedad afgana y con EE. UU., es necesario resaltar la existencia de varias corrientes ideológicas internas entre los cuadros senior del movimiento talibán y que esencialmente se correspondían con una primera postura menos proclive a la negociación, ya que solo consideraban como opción de futuro un emirato sin ningún tipo de elecciones; y una segunda, formada por aquellos que veían viable la posibilidad de un sistema mixto, compuesto por una jefatura de Estado elegida exclusivamente por un consejo de ulemas y un primer ministro elegido mediante un procedimiento participativo limitado. A estos dos grupos deberemos añadirle un tercero de cuadros intermedios que lo que realmente anhelaban era una mayor asignación de cuota de poder a sus tribus (Gopal, 2010: 6; S. H. Qazi, 2010: 2; Ruttig, 2009: 27; Tribal Analysis Center, 2008: 4 y Waldman, 2010: 7).

La postura de los talibanes reintegrados

Durante 2002, un grupo de antiguos líderes talibanes contrarios a la yihad se unieron para reactivar de nuevo el movimiento Khuddam ul-Forqan —esta vez dirigidos por el clérigo Amin Mojadidi—, quienes pretendían su integración en la política. A este grupo pertenecieron líderes talibanes tan relevantes como el antiguo ministro de Educación Arsala Rahmani y el antiguo ministro de Información y Cultura Abdul Rahman Hotak. Con el tiempo se ha conocido que este grupo de antiguos talibanes que pretendían la integración política formaban parte de un proceso más amplio de reintegración, liderado en secreto por el propio presidente Karzai y su gabinete (Tarzi, 2008: 303).

Es interesante citar que en 2003 hubo intentos de crear un partido político que representara las aspiraciones del ala moderada talibán en el escenario democrático, el llamado Partido Político Talibán, cuyo liderazgo recayó en el último ministro de Asuntos Exteriores talibán mulá Mutawakil. En 2005, aproximadamente una treintena de líderes habían conseguido reintegrarse utilizando diferentes vías y contactos con el gobierno afgano. Residían en Kabul protegidos por el Gobierno y fuera de sus comunidades de origen, ya que habían sido amenazados de muerte por los neotalibanes como desertores.

Todos estos cuadros pertenecían al grupo reactivado en 2002 como Khuddam ul-Forqan y pretendían jugar el papel de un partido talibán moderado en el nuevo escenario político. Durante 2005, trataron de que se les admitiese el registro como partido político con el fin de poder participar en las elecciones parlamentarias; pero fueron rechazados por la presión de EE. UU. bajo las acusaciones de terroristas. En 2009, esta opción volvió a ser considerada e incluso líderes del reconstituido Harakat-e Inqilab se ofrecieron para ser la voz de aquellos talibanes que lo desearan y ofrecieron a uno de sus líderes, el ulema Mohammad Said Hashemi, como posible candidato presidencial, siendo de nuevo rechazada.

A mediados de 2008, el grupo Khuddam ul-Forqan lanzó un proyecto denominado Solha Gam Pe Gam (Paz, Paso a Paso). Esta propuesta, junto a la designación del mulá Agha Jan Mutassem como jefe del comité político y la formulación pública de las condiciones previas para que se pudieran iniciar unas conversaciones, daban a esta propuesta una fiabilidad muy grande. Pero la comunidad internacional, en aquel momento, todavía no estaba preparada para unas conversaciones de paz como lo demostró su pasividad, junto a la del Gobierno afgano, para cumplir las precondiciones establecidas para negociar, entre otras, la de suprimir los nombres de los líderes talibanes de las listas de terroristas internacionales de Naciones Unidas, debido al bloqueo efectuado por Rusia para mostrar su oposición al apoyo estadounidense brindado a Georgia en el conflicto de Abjasia y Osetia del Sur (Ruttig, 2009: 16, 27-29; 2015: 2). Entre tanto, los meses seguían avanzando y, en 2009, el presidente Barak Obama anunció su estrategia denominada oleada y el consiguiente aumento de fuerzas. Esto fue entendido por el liderazgo talibán como una declaración de guerra y, de esta manera, se cerró esta ventana de oportunidad que había surgido.

La vuelta al punto de partida

Más allá de las iniciativas oficiales, siempre existieron múltiples canales de comunicación entre la insurgencia y el gobierno, que se plasmaron en un intercambio permanente de mensajes e incluso encuentros entre líderes insurgentes, del Gobierno, ex muyahidines, de ulemas y ancianos; como prueba de que los insurgentes, a pesar de la crudeza de la guerra civil que se vivía, seguían conectados con sus familias y comunidades de origen. En resumen, parece ser que, a pesar del tono de las continuas declaraciones de los neotalibanes, siempre hubo una predisposición a compartir el poder (Osman y Gopal, 2016: 11; Ruttig, 2009: 26). Hoy sabemos que estas declaraciones solo venían motivadas por una estratagema más para acceder al poder en Kabul y que, quizá, con una escasa pero suficiente presencia internacional se les habría podido continuar manteniendo a raya. El problema ha sido que, durante este último lustro, no ha existido indicio alguno que mostrase una salida al bloqueo político en el que se encontraban las instituciones estatales afganas.

La comunidad internacional debería haber apoyado con contundencia la integración de los movimientos prodemocráticos y prorreformistas en el proceso de reconstrucción del Estado, al objeto de corregir el aislamiento y rechazo al que fueron sometidos durante estos pasados años, lo que hubiera favorecido un mayor equilibrio de fuerzas

en donde las nuevas fuerzas islamistas y fundamentalistas se hubiesen acomodado en el escenario político. Esto hubiera propiciado la posibilidad de que, durante esta última década, los neotalibanes hubiesen optado por la integración política y no solo por la lucha armada.

Una vez conocido el acuerdo firmado por la Administración estadounidense y los neotalibanes, en febrero de 2020, se disiparon las inquietudes expresadas por reconocidos juristas que consideraban estas conversaciones como ilegítimas e ilegales, desde el momento que los mismos neotalibanes se definían como una insurgencia nacionalista que pretendía relevar al actual gobierno afgano por considerarlo ilegítimo, pero es este y no otro el único que ostentaba *de iure* la soberanía nacional para negociar cualquier acuerdo de paz (Wolf, 2013). Estados Unidos solo pudo negociar con los neotalibanes las condiciones para el repliegue de sus fuerzas y esto es precisamente lo que hizo. El acuerdo firmado solo establecía las condiciones para el repliegue de las tropas estadounidenses y los contratistas de Defensa estacionados en suelo afgano, así como el compromiso para que también lo hicieran todos sus aliados. El acuerdo establecía una serie de condicionantes, referidos al propio gobierno afgano y al resto de países de la coalición internacional con los que EE. UU. tuvo que impulsar su cumplimiento (United States Department of State, 2020). Lo cierto es que este acuerdo ha representado una muy mala salida a una situación militar estadounidense que había quedado estancada desde hacía años, y la puerta de acceso para el reconocimiento internacional de un movimiento talibán que ha sido capaz de provocar el colapso de un gobierno que, aunque legal, carecía de la legitimidad necesaria para mantenerse en el poder.

Los programas de reconciliación han sido un fracaso porque no tuvieron en cuenta que los grupos que llegaron a tomar las armas lo hicieron contra un gobierno que consideraban ilegítimo, por su alianza con el extranjero infiel, y que era el mismo que pretendía reconciliarlos. Habría sido necesario facilitar la integración de más fuerzas islamistas, junto a un esfuerzo por haber integrado más reformistas y liberales al objeto de compensar en el escenario las nuevas fuerzas islamistas con el resto. La mayoría de los combatientes insurgentes estaban motivados por razones de aislamiento y desafección hacia el gobierno, más que por razones ideológicas. Fueron demasiadas las tribus y clanes que en la etnia pastún no solo quedaron fuera de los beneficios del poder, sino que han sufrido durante estos últimos años actitudes predatorias por los nuevos gobernadores sin viso de solución alguno. Más grave resultaba el hecho de que aquellos que alzaron la voz para exponer esta situación fueron perseguidos y capturados como insurgentes, por unas fuerzas internacionales que han considerado fuentes fiables a gobernadores absolutamente corruptos y designados desde Kabul, sin que mediase consulta popular alguna sobre su designación.

Probablemente, el mayor obstáculo para cualquier proceso de reconciliación y reintegración haya sido la desconfianza generada por el Gobierno de Hamid Karzai al haber hecho continuas promesas inalcanzables que ha tenido que incumplir de forma sistemática, debido a su falta de apoyo interno entre la propia comunidad de tribus pastunes, la radical oposición de los excomandantes de la Shura-e Nazar, que se articulaba en el control que ejercía en la agencia nacional de seguridad (NDS) sobre el programa de

fortalecimiento de la paz (PTS), y por último, en el veto final que, en cada caso, estuvo siempre en manos de EE. UU.

El resultado de todo ello ha sido que, debido a las confusas y descoordinadas iniciativas llevadas a cabo por la Administración afgana y las autoridades estadounidenses durante los años 2002 a 2006, la mayoría de los líderes talibanes que habían pretendido alejarse de la política y reintegrarse en sus comunidades locales de origen fueron obligados a escapar con sus familias a Pakistán, donde se irían uniendo al mulá Omar para refundar el movimiento. Lo cierto es que la decisión tomada por la comunidad internacional en el nuevo orden político establecido en Bonn fue excluir al movimiento talibán de cualquier escenario de futuro, pero la ausencia de una estrategia de reconciliación impidió que las ofertas hechas por una parte importante de los líderes del Emirato fructificasen.

En relación con la decisión estadounidense de poner en marcha la denominada oleada, y con lo que ya conocemos por todo lo expuesto en los capítulos precedentes, podemos afirmar que fue un gran error estratégico para la consecución de la paz. A ello se le unió la desacertada actitud de Ashraf Ghani de bloquear cualquier tipo de gobierno de transición en el que hubiese podido participar el movimiento talibán, probablemente para evitar su salida cierta del poder. Al final de los errores cometidos por EE. UU. y Ashraf Ghani, lo único que se ha conseguido ha sido la prolongación sinsentido del conflicto, pues tras diecisiete años de guerra se ha vuelto al punto de partida.

LAS LECCIONES PARA RETENER

El papel desarrollado por los principales actores internacionales

La conclusión principal es que la intervención internacional para la reconstrucción nacional afgana ha resultado fallida, entre otras razones, por la incapacidad para la implementación de un modelo de Estado que fuera asumido por todas las partes como modelo nacional, al establecer un modelo presidencialista y centralizador en extremo que ha propiciado el fracaso en la gobernanza y el empoderamiento de los excomandantes muyahidines. A ello se ha unido la incapacidad de la comunidad internacional para evolucionar en sus planteamientos iniciales de intervención, así como acertar con la fórmula adecuada para la resolución de los graves problemas que en gobernanza y seguridad iban surgiendo.

Naciones Unidas

Naciones Unidas ha tenido un papel que ha estado claramente por debajo de sus expectativas desde el inicio de la intervención, pues se prestó a la articulación de la huella ligera conocedora de que no se había llegado a acuerdo de paz alguno y de que, por lo tanto, era necesaria una gran fuerza militar internacional con misión de orden y policía, al objeto de evitar que el bando ganador de la guerra quedase como único

árbitro en la casi totalidad del territorio afgano, con la sola excepción de Kabul. A ello se le sumó la aceptación de la condición de no integración del bando vencido, negando por lo tanto cualquier posibilidad de reconciliación nacional, cosa que se tenía que haber realizado mediante el necesario filtro de aquellos líderes de cualquiera de los bandos contendientes con responsabilidades penales, una vez sometidos a los necesarios procesos judiciales.

Por último, Naciones Unidas tampoco fue capaz de llevar a cabo el censo comprometido en el acuerdo de Bonn y que debía haber servido de base para el proceso de elecciones con el que terminaba la hoja de ruta[9], censo que nunca se ha llegado a realizar, a pesar de los varios procesos electorales finalizados, porque ha constituido la mejor excusa para cometer fraude cada vez que se iniciaba un nuevo proceso electoral, además de facilitar la manipulación de los porcentajes de cada etnia, porque en función de ellos se reclamaban derechos de representatividad en todos los órganos del Estado.

Sobre la gobernanza política, Naciones Unidas ha vuelto a caer en el mismo error cometido en la década de los noventa, en la que consideraba como único requisito para el establecimiento de un sistema democrático la celebración de elecciones libres y suficientemente transparentes, junto a la constitución de un gobierno nacional. Así se redactó el acuerdo de Bonn[10] y no se estableció ninguna otra condición para la gobernanza política. Conocemos las posiciones enfrentadas entre EE. UU. y los países de la UE, el primero a favor de un Estado centralista y el segundo a favor de un sistema parlamentario con delegación de poderes en las regiones. Alemania llegaría a proponer un sistema federal. Más allá del debate sobre cuáles han de ser las condiciones mínimas para considerar un sistema de gobierno democrático, parece claro que en una sociedad como la afgana, donde el 74% de la población sigue dependiendo de un sistema económico rural y con la mayoría de sus comunidades aisladas de las grandes municipalidades, la democracia exige la participación ciudadana en el gobierno de los asuntos públicos de esas comunidades locales, así como poder ejercer el derecho de elección de sus representantes y el control de sus propios órganos de gobierno. Estimamos que es tiempo para que Naciones Unidas modifique sus criterios de construcción de una democracia e incluya como imprescindible el establecimiento de órganos democráticos de gobierno, desde abajo hacia arriba, comenzado por municipios y distritos.

Estados Unidos y la OTAN

Durante la elaboración y firma del Pacto por Afganistán, fue Reino Unido quien asumió el protagonismo en su elaboración y acuerdo político. Conocemos que en él se pasó de una asignación de responsabilidades por países a una distribución entre organizaciones multinacionales, de manera que la seguridad quedaba oficialmente a cargo de la OTAN, mientras que la gobernanza y el desarrollo quedaba a cargo de Naciones Unidas. Fue en este periodo cuando surgieron las importantes fricciones

[9] Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions, Bonn, 05.12.2001, Annex III, art.3.

[10] *Ibidem*, art. I.4.

entre EE. UU. y el resto de aliados, en cuanto al tipo de estrategia militar: el primero impulsando y aplicando con sus tropas una estrategia de lucha contrainsurgente, junto a sus socios incondicionales en las operaciones militares (Reino Unido, Canadá y Australia); por otro lado, los países europeos continentales que impulsaban una estrategia de estabilización para facilitar el pilar de desarrollo, pero sin inmiscuirse en el apoyo militar a la gobernanza. Este enfrentamiento conceptual fue motivo de no pocas fricciones sobre el terreno: *caveats* diferentes de cada país, que condicionaban el empleo de sus unidades, y diferentes misiones para cada una de ellas. Este desacuerdo finalizó con la implantación de la doctrina de contrainsurgencia para toda la OTAN, pero con diferentes versiones según qué país, reflejado en la continuidad de los *caveats*. De igual manera y con respecto a la formación de la policía, acabaron imponiéndose dos versiones diferentes sobre cómo tendría que ser el futuro cuerpo nacional de policía: una liderada por EE. UU., como policía con misiones de combate; otra defendida por los países europeos continentales y encabezados por Alemania, que pretendía una policía focalizada en la implementación del Estado de derecho. El resultado fue que, hasta finales de 2009, no se estableció un mando conjunto de la OTAN para adiestramiento de fuerzas militares y policiales afganas, siete años después de lanzarse la operación.

Todo ello provocó una serie de consecuencias en el plano militar que podemos resumir en las siguientes:

1. El hecho de que se simultanease una campaña contraterrorista con otra de asistencia a la seguridad, en una operación de reconstrucción nacional como la afgana, provocó que el nivel de violencia no hiciera más que aumentar, como consecuencia de las acciones de caza y captura de talibanes y sus correspondientes acciones de reacción.

2. Se ha de prestar especial cuidado a que los diferentes objetivos de cada uno de los esfuerzos civiles y militares no se anulen mutuamente. No se puede pretender la creación de un entorno seguro para el desarrollo económico y la buena gobernanza, así como la reintegración de excombatientes; al mismo tiempo que se lleva adelante una intensa campaña de eliminación o detención de elementos opositores al régimen. Es por lo tanto fundamental que las estrategias militares no se opongan al objetivo político de la campaña, este ha de estar claramente definido y se deben evitar aquellos objetivos que lo dificulten, por muy atrayentes que sean para algún sector de los países componentes de la coalición.

3. La estrategia de despliegue denominada huella ligera provocó una falta de fuerzas militares internacionales durante los primeros años de la intervención, lo que a su vez propició la asignación de la seguridad en las provincias a unas milicias afganas que eran las mismas que habían fragmentado el Estado solo unos años antes. Pero esta colusión de las fuerzas internacionales con los comandantes muyahidines no fue la única, ya que el propio Hamid Karzai hizo lo mismo al designar como gobernadores y jefes de policía a los excomandantes muyahidines, posiblemente porque no le quedase otra alternativa ante lo que veía hacer por parte de EE. UU. y sus aliados.

La geopolítica regional y sus consecuencias

En el análisis realizado sobre las dinámicas geopolíticas regionales se ha expuesto como elemento determinante la continua injerencia pakistaní en la gobernanza interna afgana, consecuencia directa de su enfrentamiento con India y su propia debilidad interna. A lo que se une su estrategia de fortalecimiento nacional sobre una identidad religiosa excluyente, lo que le ha llevado al aumento de partidos islámicos rigoristas y al uso encubierto de la violencia llevada a cabo por sus sectores más extremistas, en beneficio de los intereses nacionales.

Pakistán es el actor principal regional en lo que concierne a cualquier posibilidad de pacificación y estabilidad de Afganistán. Las pruebas sobre la implicación de las autoridades pakistaníes en la organización y mantenimiento activo de grupos terroristas son intensas y evidentes. Pakistán apoyó de manera directa la formación de las guerrillas muyahidines que lucharon contra el gobierno comunista afgano y las unidades soviéticas, posteriormente prestó un apoyo esencial para la formación del movimiento talibán y, desde 2003, al resurgimiento de este movimiento, con el objetivo de bloquear cualquier posibilidad de establecimiento de un Gobierno en Kabul que no se mostrase colaborador con ellos.

Es precisamente en este nivel regional donde el fracaso de las estrategias internacionales se ha hecho más evidente, pues Pakistán jamás ha sido un aliado o socio sincero en la reconstrucción del país afgano, a pesar de los millones de dólares que ha invertido en infraestructuras en sus provincias del sureste. Por mucha cantidad a la que asciendan sus donaciones en ayuda humanitaria y en proyectos de desarrollo, este apoyo a las comunidades pastunes solo ha constituido una estrategia complementaria de su verdadero objetivo estratégico que es el de ser el elemento determinante en la formación de cualquier futuro Gobierno. La competitividad entre el Gobierno pakistaní y la coalición internacional llegó a unos niveles que incluso provocaron combates entre sus unidades militares en el campo táctico. Nunca se consiguió la implicación sincera de Pakistán, ni el abandono de su esencial y continuo apoyo a la creación y sostenimiento del movimiento talibán. Las posibilidades del resurgimiento del movimiento talibán sin el apoyo pakistaní hubieran disminuido en más de un 300%, lo que prácticamente hubiera supuesto su derrota.

La imposición de un modelo de Estado alejado de la gobernanza local

En lugar de un Estado centralista con un sistema único de gobernanza, la historia demuestra que el Estado moderno afgano siempre ha contado con un sistema dual: el gobierno de las tribus y comunidades locales se hizo por medio de las élites leales al monarca; pero al mismo tiempo existía un sistema de gobernanza directa sobre el ciudadano ejercida a través del sistema judicial. Manteniendo este sistema de gobernanza dual, se deberían haber establecido los nuevos órganos de participación ciudadana y control democrático de las instituciones de Gobierno. La situación de autoritarismo en el nivel local (provincial, distrito y municipalidad) vivida durante las dos últimas décadas ha

sido uno de los factores determinantes para el resurgimiento de la insurgencia, junto a un sistema judicial ineficaz y corrupto.

La comunidad internacional no ha llegado a comprender el nivel de descentralización con el que tradicionalmente se ha ejercido el poder en Afganistán, teniendo presente que aquellas pocas funciones que se reservaba el jefe del Estado eran ejercidas con extremo autoritarismo. Esto no se supo entender y no se ejerció la suficiente presión para que esta estructura en el nivel local quedase establecida. Una de las mayores paradojas de la intervención internacional ha sido la imposición de una hoja de ruta que acababa en la elección de un Parlamento nacional, sin tener en cuenta que no se exigía órgano alguno de participación ciudadana en el nivel provincial y de distrito. Los únicos órganos elegidos democráticamente fueron los consejos provinciales, pero sin ninguna capacidad de control sobre la economía o la gobernanza política.

Ante la situación descrita, Hamid Karzai, como primer presidente de la recién estrenada democracia afgana, tuvo la posibilidad histórica de convertirse en un gran líder, restableciendo las relaciones entre las propias tribus y de estas con el poder central, haciendo uso de las inmensas prerrogativas con las que contó. No se puede olvidar que Hamid Karzai fue jefe del Estado desde el 5 de diciembre de 2001 y que, hasta la elección del Parlamento en 2005, el Estado no contaba con órgano de control político alguno sobre su gestión. Sin embargo, mostró una incapacidad personal y ambición de poder que solo le permitieron crear su propia red clientelar, basada en los favores y la corrupción para mantenerla, dando al traste con cualquier posibilidad de reconciliación política. Una de las razones de mayor peso para bloquear cualquier posibilidad de participación democrática en la estructura de Gobierno provincial y de distrito fue precisamente la necesidad de mantener en sus manos la designación de gobernadores y alcaldes de municipios, como manera de premiar y recompensar el apoyo que recibía de sus seguidores.

El empoderamiento de los excomandantes muyahidines

Es posible afirmar que fue un error pretender restaurar un orden tribal mediante la restauración de las élites muyahidines, pues fueron estas mismas élites las que, anteriormente, habían provocado la situación de caos entre las propias comunidades pastunes que provocó el surgimiento del movimiento talibán. De esta manera se estuvo aislando y negando el acceso a las instituciones de poder político a cuatro importantes sectores de la población: los comunistas, antiguos khalqis y parchamis; los monárquicos y moderados socialdemócratas; los tradicionalistas de Mahaz-e Milli; así como a los fundamentalistas seguidores del extinto Harakat-e Inqilab. Todo ello en beneficio de los tanzim de los excomandantes de la Shura-e Nazar, pues hablar de los islamistas de Jamiat-e Islami es un error, ya que figuras como el propio Burhanuddin Rabbani fueron apartadas del posterior reparto del poder.

No achacamos esta decisión al desconocimiento sino a la necesidad de seguir manteniendo a los socios escogidos en octubre de 2001, para el derrocamiento del régimen talibán; consecuencia de haber optado por la estrategia de huella ligera, a sabiendas

de que la necesidad de fuerzas para el mantenimiento de un orden público ajustado al Estado de derecho sería una tarea que exigiría una gran cantidad de soldados. Estas unidades que los aliados europeos sí estuvieron dispuestos a proporcionar, no fueron aceptadas por EE. UU., en busca de una mayor autonomía para llevar a cabo sus operaciones militares contra Al Qaeda y los talibanes. Es así como la estrategia militar de huella ligera llevó a una estrategia política de apoyo a los socios elegidos para el campo de batalla, ya que se necesitaban sus milicias para imponer un cierto orden en las provincias; un nuevo orden social del bando vencedor sobre el vencido, sin acuerdo de paz alguno y con una guerra que continuaba ininterrumpidamente. Todo ello daría lugar a una oposición política que, tanto el presidente Karzai como sus socios de la Shura-e Nazar, negaron de forma repetida y la denominaron como «insurgencia terrorista al régimen democrático», al objeto de que fuera perseguida y eliminada, propiciando la confusión ocurrida en las opiniones públicas occidentales al igualar el terrorismo internacional de Al Qaeda con el terrorismo nacional de los neotalibanes.

Esta situación se perpetuaría, desde el momento que estos excomandantes coparon los cargos de gobernadores, jefes de policía y jefes de guarnición militar en provincias y distritos, lo que llevó a su empoderamiento económico y social, y a la persecución y hostigamiento de sus antiguos opositores en el campo de batalla. Esta situación provocó un estado permanente de abuso de poder y hostigamiento sobre comunidades pastunes enteras, solo por el hecho de que habían pertenecido al bando vencido. Estados Unidos fue cooperador necesario en este estado de cosas, ya que se encargó de perseguir, detener o eliminar a todo aquel marcado como colaborador de los talibanes, por parte precisamente de los nuevos gobernadores y jefes de policía.

Junto a este empoderamiento en la gobernanza política, se produjo su reflejo en el sistema económico, ya que fueron los miembros de esta élite política los que recibieron los contratos de servicios logísticos y de seguridad privada que las fuerzas internacionales ofrecían. Pero, no solamente el empoderamiento económico se debió a estos mega contratos, sino que continuaron controlando el negocio del narcotráfico, además de implicarse en el cultivo.

La decisión de bloquear la reconciliación nacional hasta 2011

Resulta significativo comprobar que, en el acuerdo de Bonn de 2001, la palabra democracia solo es citada una vez y lo es en su preámbulo, donde se habla de la participación de los diferentes grupos étnicos y comunidades religiosas y de unas futuras elecciones para elegir un Gobierno nacional, pero no se establece ningún otro requisito para la futura democracia afgana. El hecho de que el acuerdo solo hablase de «comunidades étnicas y religiosas[11]» en lo referente a la diversidad social afgana y su necesidad de representación en las futuras instituciones de gobierno, además de un «número significativo de mujeres[12]», presuponía que la sociedad afgana era un terreno político baldío, precisamente lo contrario a lo que la historia reciente demostraba, por la gran diversidad

[11] *Ibidem*, art. V.4.

[12] *Ibidem*, art. IV.3.

de movimientos políticos existentes. Con ocasión de la aprobación de la Constitución en 2004, y a pesar de que prohibía expresamente aquellos partidos que propugnasen la división social basándose en la religión, tribu o la lengua[13], lo cierto es que el desarrollo que se hizo en la ley de partidos dejó reducidas estas causas a una sola sobre la violencia, y en ella se basaron para prohibir de manera sistemática al partido clerical Khuddam ul-Forqan, partido que intentaba recoger el testigo de aquellos clérigos seguidores del Emirato y más tarde desencantados con él. Lo cierto es que el renovado movimiento talibán, gracias a los errores cometidos por sus propios compatriotas afganos en el poder y los cometidos por la comunidad internacional, al bloquear cualquier iniciativa de reconciliación cuando todavía se estaba a tiempo para ello, consiguió posicionarse como la más potente fuerza política afgana, a pesar de encontrarse combatiendo por conseguir el poder desde la ilegalidad de las trincheras. En 2004, casi el 90% de la población apoyaba el derrocamiento del Emirato y la presencia de las fuerzas internacionales, llegando a alcanzar el 93% en la provincia de Kandahar. En 2019, el porcentaje de población a favor de negociar la paz con los neotalibanes e integrarlos en el gobierno era del 88,5% (Asia Foundation, 2019: 25).

CONSIDERACIONES FINALES

Por último y como parte de estas lecciones para retener, se señalan las siguientes:

1. Cuando la guerra presenta las condiciones para ser considerada como una guerra civil y esta finaliza con la rendición de uno de los bandos combatientes, es imprescindible llegar a pactar los términos de la rendición, como condición necesaria para establecer las bases sobre las que comenzar la reconstrucción nacional, sin pretender llegar nunca a la aniquilación física del bando contrario. Este acuerdo de paz ha de ser considerado la base sobre la que comenzar la verdadera operación de reconstrucción nacional, creando el espacio necesario para que todas las opciones políticas que respeten los derechos humanos y los principios democráticos tengan cabida.

2. Para alcanzar esta implantación de valores democráticos, transparencia en la gobernanza y derechos humanos, habremos de admitir que su plazo de ejecución conllevará periodos muchos más largos, quizá más de una generación. Es por ello por lo que es imprescindible repensar este tipo de intervenciones, planteando estrategias de intervención acordes con las realidades sociales preexistentes en el país anfitrión, y definiendo objetivos y una situación final deseada que sean alcanzables.

3. Al objeto de evitar los probables abusos de poder par parte del bando vencedor, se debe establecer una fuerza de imposición de la paz en cantidad suficiente para asegurarse de que aquellos no se cometan.

[13] The Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan (ratified), 26.01.2004, art. 35.

4. Al objeto de facilitar una justicia transicional y de que todos aquellos que hayan cometido crímenes de guerra, sin importar el bando al que pertenezcan, rindan cuentas por sus acciones, se han de establecer los necesarios tribunales internacionales de justicia.

5. En un escenario de guerra civil donde se ha llevado a cabo una guerra por delegación, es imprescindible que el esfuerzo de imposición de la paz se haga sobre las potencias extranjeras que impulsan y alimentan los bandos enfrentados. En caso contrario, cualquier acción que se acometa directamente sobre los contendientes estará abocada al fracaso, ya que no se actuará sobre las causas profundas del conflicto.

6. Se ha puesto en evidencia que es necesario comenzar desde abajo hacia arriba, restableciendo la buena gobernanza y el Estado de derecho en las comunidades locales, usando para ello las instituciones tradicionales convenientemente reformadas para que cumplan con unos mínimos democráticos y de respeto de los derechos humanos. En una segunda fase, se deberán acometer las reformas institucionales en el nivel central para asegurar la sostenibilidad jurídica del sistema.
   El caso afgano ha vuelto a poner en entredicho el tipo de hojas de ruta para el establecimiento de sistemas de gobierno democráticos que Naciones Unidas popularizó en la década de los noventa y ha vuelto a emplear en esta ocasión: el inicio de la construcción desde las instituciones estatales centrales.

7. Un aspecto esencial para diseñar las reformas de los sectores de seguridad y gobernanza es la necesaria comprensión del entorno social y político en el que nos movemos. No se debe caer en la tentación de pensar que el hecho de que un país esté físicamente destruido y sin instituciones gubernamentales reconocibles suponga que no existan instituciones informales de toma de decisiones según sus propias tradiciones e historia. Es imprescindible conocerlas e integrarlas, en la medida de lo posible, en las nuevas instituciones que se estén creando. Hacer lo contrario provocará el seguro rechazo de la población ante lo que se considerará una imposición extranjera.

8. El programa de reforma del sector de seguridad (SSR) debe ser acometido como una parte de la reforma del sector de gobernanza, pero sin embargo se constata que normalmente aquellos programas se dejan fuera de este último. Esta disociación ha provocado la atrofia del sector de gobernanza y Estado de derecho. Al objeto de evitar esta situación, se debe reconfigurar la clásica organización en pilares del proceso de reconstrucción de las instituciones estatales: seguridad, gobernanza y desarrollo en un primer pilar de gobernanza y seguridad; un segundo pilar de desarrollo institucional y Estado de derecho, y un tercer pilar de desarrollo económico y social. De esta manera, se evitaría que el adecuado desarrollo de las instituciones de gobernanza y Estado de derecho pudiese quedar difuminado dentro de las de seguridad, tal y como ha ocurrido en el caso afgano.

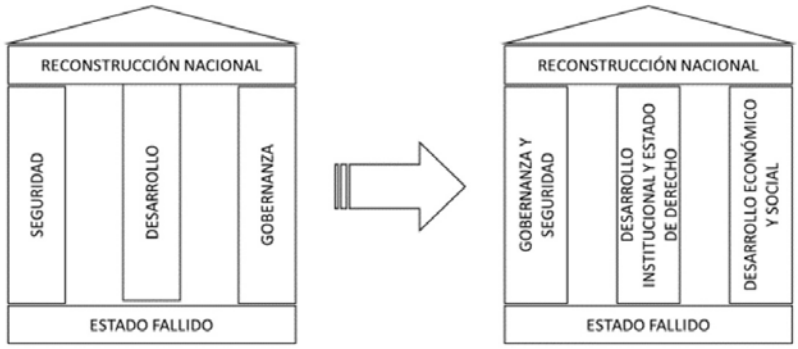


Figura. Propuesta de nueva reconfiguración de sectores funcionales en operaciones de reconstrucción nacional. Fuente: elaboración propia.

9. En escenarios de reconstrucción donde se inyectan grandes cantidades de dinero por parte de la comunidad internacional, es necesario establecer organismos internacionales que hagan un seguimiento cercano del sistema económico, al objeto de evitar el surgimiento de modelos cleptocráticos que impidan un desarrollo económico equilibrado y justo.

BIBLIOGRAFÍA

– Dressler J. (2012). *ISW Backgrounder: Reconciliation with the Taliban. Fracturing the Insurgency*. Washington D. C. (EE. UU.), Institute for the Study of War (ISW). Disponible en: http://www.understandingwar.org/backgrounder/reconciliation-taliban-fracturing-insurgency

– Friis, K. (2010). The Politics of the Comprehensive Approach. The Military, Humanitarian and State-building Discourses in Afghanistan. *NUPI Working Paper 773*. Oslo (Noruega), Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Disponible en: https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/277969/WP-773-Friis.pdf?sequence=3

– Gopal, A. (2010). *The Battle for Afghanistan. Militancy and Conflict in Kandahar*. Washington D. C. (EE. UU.), New America Foundation. Disponible en: https://www.academia.edu/2088305/The_Battle_for_Afghanistan_Militancy_and_Conflict_in_Kandahar

– International Crisis Group (2014). Afghanistan's Insurgency after the Transition. *Asia Report No. 256*. Bruselas (Bélgica), International Crisis Group ICG. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghanistan-s-insurgency-after-transition

– Katzman, K. (2015b). *CRS Report for Congress: Afghanistan, Post-Taliban Governance, Security and U. S. Policy, (February 24)*. Washington D. C. (EE. UU.), Congressional Research Service (CRS).

– Kleiner, J. (2014). How Many Lives Do the Taliban Have? *Diplomacy and Statecraft*, 25 (4), pp. 708-731. DOI: https://doi.org/10.1080/09592296.2014.967133

– Koelbl, S. y Stark, H. (2011, 24 de mayo). Germany Mediates Secret US-Taliban Talks. *Spiegel Online*. Disponible en: https://www.spiegel.de/international/world/cautious-optimism-germany-mediates-secret-us-taliban-talks-a-764323.html

– Laub, Z. (2014). *The Taliban in Afghanistan*. Nueva York (EE. UU.), Council on Foreign Relations. Disponible en: https://www.cfr.org/backgrounder/taliban-afghanistan

– NATO press release (2010). Declaration by the Heads of State and Government of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan (NATO Press Release 2010/158). Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68722.htm?selectedLocale=en

– Niazi, T. (2006). Afghanistan and Pakistan Face Threat of Talibanization. *Terrorism Monitor*. 4 (10). [Consulta: 2022]. Disponible en: https://jamestown.org/program/afghanistan-and-pakistan-face-threat-of-talibanization/

– Nijssen, S. (2012). *The Peace Process & Afghanistan's Women* (NATO Civil Military Fusion Centre Part 2 of a 4 Part-Series on Peace and Reintegration in Afghanistan).

– O´Donnell, T. (2021). Could a transitional government end the current violence in Afghanistan? *The Week*. 14 de agosto. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://theweek.com/afghanistan/1003730/could-a-transitional-government-end-the-current-violence-in-afghanistan

– Osman, B. (2015a). *The Murree Process: Divisive peace talks further complicated by Mullah Omar's death*. Kabul (Afghanistan), Afghan Analysts Network. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/the-murree-process-divisive-peace-talks-further-complicated-by-mullah-omars-death/

– Osman, B. y Gopal, A. (2016). *Taliban views on a future state*. EE.UU. New York University, Center on International Cooperation. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://cic.nyu.edu/publications/taliban-views-future-state.

– Qazi, S. H. (2010). The «neo-Taliban» and counterinsurgency in Afghanistan. *Third World Quarterly*. 31 (3), pp. 485-499. DOI: https://doi.org/10.1080/01436597.2010.488484

– (2011). The Neo-Taliban, Counterinsurgency & the American Endgame in Afghanistan. Washington D. C. (EE. UU.), Institute for Social Policy and Understanding. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ispu.org/the-neo-taliban-counterinsurgency-the-american-endgame-in-afghanistan-2/

– Rashid, A. (2009). *Descent into chaos: the United States and the failure of nation building in Pakistan, Afghanistan, and Central Asia*. Nueva York (EE. UU.), Penguin Books.

– Ruttig, T. (2009). *The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to Talks*. Kabul (Afganistán), Afghanistan Analysts Network. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/publication/aan-papers/the-other-side-dimensions-of-the-afghan-insurgency-causes-actors-and-approaches-to-talks/

(2010). *How Tribal Are the Taleban? Afghanistan largest insurgent movement between its tribal roots and Islamist Ideology*. Kabul (Afganistán), Afghanistan Analysts Network. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/publication/aan-papers/how-tribal-are-the-taleban-afghanistans-largest-insurgent-movement-between-its-tribal-roots-and-islamist-ideology/

(2013). *Political Landscape. Still Temporary an Exclusive: A new leadership for Jamiat*. Kabul (Afganistán), Afghanistan Analysts Network. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/still-temporary-and-exclusive-a-new-leadership-for-jamiat/

(2015). *A Bridge for the Taleban? Harakat, a former mujahedin party, leaps back into action*. Kabul (Afganistán), Afghanistan Analysts Network. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.afghanistan-analysts.org/a-bridge-for-the-taleban-harakat-a-former-mujahedin-party-leaps-back-into-action/

– Salahuddin S. (2021). Do or die: President Ghani rejects the idea of interim government in Afghanistan. *Arab News*. 21 de febrero. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.arabnews.com/node/1813281/world

– Semple, M. *et al*. (2012). *Royal United Services Institute Briefing Paper: Taliban Perspectives on Reconciliation*. Wollongong (Australia), University of Wollongong. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://ro.uow.edu.au/lhapapers/3537/

– Siddique, A. (2016). Aziz admits Pakistan housing Afghan Taliban leaders. Dawn.com. 2 de marzo. Disponible en: https://www.dawn.com/news/1243093

– Stavridis, J. G. (2011). The comprehensive approach in Afghanistan. *Prism*, 2 (2), pp. 65-76. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://cco.dodlive.mil/files/2014/02/Prism_65-76_Stavridis.pdf

– Strick van Linschoten, A. y Kuehn, F. (2012). *Lessons learnt «Islamic, Independent, Perfect and Strong»: Parsing the Taliban´s strategic Intentions, 2001-2011*. Swindon (Reino Unido), Art and Humanities Research Council. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://ahrc.ukri.org/documents/project-reports-and-reviews/ahrc-public-policy-series/islamic-independent-perfect-and-strong-parsing-the-taliban-s-strategic-intentions-2001-2011/

– A Survey of the Afghan People: Afghanistan in 2019. (2019). *The Asia Foundation*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://asiafoundation.org/publication/afghanistan-in-2019-a-survey-of-the-afghan-people

– Tarzi, A. (2008). *The Neo-Taliban. En: R. D. Crews & A. Tarzi (eds.), The Taliban and the crisis of Afghanistan*. Cambridge (Massachusets, EE. UU.), Harvard University Press. Pp. 274-310.

– Tribal Analysis Center (2008). Mizh Der Beitobora Khalq Yi, Pashtun Reconciliation Programs. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://www.tribalanalysiscenter.com/PDF-TAC/Pashtun%20Reconciliation%20Programs.pdf

– United States Department of State (2020). Agreement for Bringing Peace to Afghanistan (February 29). [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.state.gov/agreement-for-bringing-peace-to-afghanistan/

– United States the White House President George W. Bush (2008). Department of Defense Service of Remembrance at the Pentagon. Selected Speeches of President George W. Bush. 2001-2008, pp. 79-82. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf

– Waldman, M. (2010). *The Relationship between Pakistan´s ISI and Afghan Insurgents*. Discussion Paper No. 18 Cambridge (Massachusets, EE. UU.), Harvard University, Kennedy School of Government. Disponible en: http://afghandata.org:8080/xmlui/handle/azu/15230

– Wolf, S. O. (2013). Taliban and democracy: The unequal equation. Panorama. 28 de junio. Disponible en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwj3867ul_bkAhX08eAKHSkqC3cQFjABegQIABAC&url=http%3ª%2F%2Fcrossasia-repository.ub.uni-heidelberg.de%2F2900%2F1%2FSOW.TalibanDemocracyEquation.20132806.pdf&usg=AOvVaw0Pj1ZeyJhFwcdUbX_7MgDj

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

D.ª NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

D.ª NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza

INTRODUCCIÓN

Aunque estamos acostumbrados a pensar las relaciones transatlánticas como las mantenidas entre Europa y los Estados Unidos, no resulta ocioso recordar que estas relaciones incluirían las mantenidas con Iberoamérica, con Canadá, y tanto con carácter bilateral, como institucional, vía pertenencia a la UE y a la OTAN. Al mismo tiempo, bien que solemos concentrarnos en las relaciones de defensa canalizadas a través del Tratado del Atlántico Norte; la relación comercial, industrial, política o tecnológica son igualmente relevantes. De este modo, podemos calificar la relación transatlántica de multifacética y multinivel. Aunque es artificial hablar de USA y de Europa, pues ignoramos Canadá y las distintas sensibilidades existentes dentro de Europa (UE o no UE, atlantistas o no), nos permitirá reflexionar tanto sobre la OTAN como sobre la UE, aunque ambas organizaciones se declaran complementarias.

Para esta presentación, partiré de una explicación de la situación comercial, sus problemas y altibajos pues, sin entenderla, no se comprende el resto de la relación transatlántica que limitaré a las relaciones de la UE y los Estados Unidos y a la de estos con los países europeos, vía OTAN.

En segundo lugar, estas relaciones se analizarán sobre una base empírica y teórica; esta última en torno a los estudios sobre creación y mantenimiento de alianzas, y su funcionamiento como elemento de control y de influencia en terceros y en sus propios miembros.

LAS RELACIONES COMERCIALES Y SU IMPACTO SOBRE LAS PERCEPCIONES MUTUAS A AMBOS LADOS DEL ATLÁNTICO

Concluida la guerra fría, las relaciones transatlánticas fueron objeto de un proceso de institucionalización informal; del gusto europeo por la creación de organismos de seguimiento de la cooperación, y del gusto americano por tratarse de órganos informales, con atribuciones tan solo de promoción y seguimiento. Así en 1995 se cerró la Nueva Agenda Transatlántica y, tres años más tarde, se celebraría la cumbre de Londres entre la UE y los Estados Unidos (18 de mayo de 1998) donde se creó la asociación económica transatlántica (Transatlantic Economic Partnership). En 2007 se crearía el Consejo Económico Transatlántico y en 2011 el grupo de trabajo de alto nivel sobre empleo y crecimiento; este último para dar respuesta a la situación generada por la crisis financiera de 2008 que tan duras repercusiones tuvo a ambos lados del Atlántico.

Estos pasos no llegaron, sin embargo, a la conclusión de un acuerdo internacional entre las dos partes. Algo que sí se persiguió a partir de febrero de 2012 cuando se llega a un acuerdo para el inicio de negociaciones para una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP). Sin embargo, tras trece rondas negociadoras el proceso es abandonado en abril de 2016; algo que queda sellado con la llegada de Donald Trump a la presidencia de los EE. UU. unos meses después. Esto no significa que dicha presidencia supusiera un antes y un después en la relación transatlántica. Tan solo fue un cambio brusco en las formas que aceleró tendencias ya existentes previamente. Lo cierto es que, hoy en día, y transcurridos dos años del cambio de Presidencia en Washington, sigue sin haber tratado general que vincule a ambos lados, ni voluntad de que lo haya, siendo así una anomalía si se compara con los acuerdos internacionales que la UE mantiene con casi todos los países y regiones del mundo.

A falta de un texto internacional vinculante, estas relaciones se rigen por las normas genéricas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), foro donde se ventilan las disputas comerciales entre ambos socios, aunque con la dificultad que supone el bloqueo por parte de los EE. UU. al órgano arbitral de la Organización creado para la resolución de las mismas. La presidencia de Joseph Biden no ha alterado sensiblemente la situación proteccionista y anti-multilateral por la que abogaba su predecesor.

El gráfico (1) que se ofrece a continuación permite comprender la preocupación que ha dominado la posición norteamericana en las negociaciones comerciales con Europa.

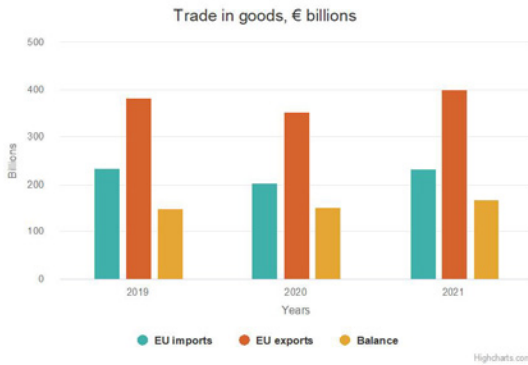


Gráfico 1. Fuente: Comisión Europea, 2022

Es destacable el superávit de la UE en el balance comercial que, salvo la caída del comercio por ambos lados en el 2020 a causa de la pandemia covid-19, ha venido incrementándose con los años. Es cierto que, si atendemos al intercambio de servicios, se observa una pequeña ventaja de Estados Unidos que, sin embargo, no equilibra el déficit que sufre en el comercio de mercancías. Esta situación ha llevado a distintas administraciones en Washington a buscar el modo de incrementar las exportaciones de su país hacia Europa, sin mucho éxito hasta el momento. El malestar generado estallará con contundencia en el mandato de Trump. Rompiendo con la tradición nacional anterior, el presidente Trump manifestará su oposición a los acuerdos multilaterales y a las organizaciones internacionales. Así serán objeto de su ataque, desde la ONU, a la Organización Mundial de la Salud, la Organización Mundial del Comercio (OMC), o la OTAN, a la que calificó de «inservible», amenazando veladamente con una retirada. Respecto a los acuerdos multilaterales, se retirará del aAuerdo de París sobre cambio climático, o del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Además, se pronuncia veladamente contra el libre comercio si este no beneficia a Estados Unidos, y promueve una serie de medidas proteccionistas. Esto dio lugar a una paradójica escena en la primera reunión del G20 en Hamburgo (2017) en la que participó Trump; este defendiendo el proteccionismo nacional y el líder comunista chino Xi Jinping alabando el libre mercado. En esta línea se inscriben la imposición de aranceles contra la UE contra el acero, el aluminio, o la oliva española; así como compensación a los subsidios otorgados desde Europa a Airbus, que luego se replicarán con aranceles europeos contra los subsidios concedidos en Estados Unidos a Boeing.

A estas discrepancias comerciales, se unirán otras no menos importantes en la relación entre la Unión Europea y Estados Unidos. Varios de ellos se refieren estrictamente a sus relaciones mutuas, y otros a relaciones con terceros. Entre las primeras, a la batalla comercial, habrá que sumar la relativa a la retirada de los foros internacionales y al anti multilateralismo que muestra la Administración Trump; posición diametralmente opuesta a la europea donde el multilateralismo constituye su razón de ser. Esta posición se va a mantener, aunque suavizada en las formas, con el presidente Biden, quien acepta los foros internacionales, modificando sus normas, cuando sea necesario, en beneficio de Estados Unidos (Interim NSS guidance, 2021). Otro punto de desencuentro será el de los gastos de defensa, aunque esta queja contra Europa procede ya del tiempo de G. W. Bush en la presidencia y ha sido reiterada en tiempos de Barak Obama. Esta queja que replica Trump, es seguida por Biden. Vuelve a recogerse en las discusiones del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN aprobado en Madrid, en junio de 2022.

Entre las discrepancias transatlánticas motivadas por la relación con terceros, cabe destacar la oposición norteamericana al gaseoducto Nord Stream 2 (NS2), y la relación con China y Rusia. La construcción decidida en 2015 del NS2 cuenta con la participación de Gazprom y varios grupos europeos (UNIPER, BASF, Shell, Engie).Se preveía la finalización de su primera línea en junio de 2021, y de la segunda línea en septiembre de ese mismo año. Sin embargo, los obstáculos técnicos y políticos han jalonado la culminación de este gaseoducto que permite el abastecimiento directo a Europa a través de Alemania, sin pasar por tanto por países terceros. Desde el primer momento, EE. UU. se opuso a su conclusión y movilizó toda su fuerza persuasiva para evitar que los Estados, por cuyas aguas debiera pasar dicha construcción, dieran su consentimiento a ello; igual que ya se hizo con el proyecto de South Stream y del Turkish Stream que debían llevar

gas ruso a territorio europeo. Y es que Estados Unidos no solo se ha convertido en autosuficiente energéticamente gracias a la fracturación hidráulica o gas de exquistos, sino que producen energía para exportar a terceros (Ferro Rodriguez, 2014).

Si esta estrecha relación de la UE con Rusia ha afectado negativamente a las relaciones con Estados Unidos, la relación europea con China también ha tenido sus consecuencias al otro lado del Atlántico. Washington ha aprobado sanciones secundarias o amenazado con hacerlo a aquellos países cuyas empresas negocien con China en determinados sectores considerados sensibles, principalmente en el sector de las TIC, como es el caso del uso de tecnología 5G (hoy ya 6G) procedente de China. Esta actitud, no solo dañaba los intereses comerciales de Estados Unidos de colocar su tecnología, sino que además se consideraba potencialmente perjudicial para la seguridad de la información en los países aliados. Estos desacuerdos económicos y políticos, pese a las intensas relaciones comerciales y proyectos conjuntos de defensa, ponen de manifiesto geodivisiones e intereses diferentes.

En este contexto de dislocación de los intereses norteamericanos y europeos, se ha intentado recurrir a los principios y valores comunes para mantener la unidad, lo que no siempre ha sido posible, y la aparición de una voluntad europea de autonomía estratégica ha resultado inevitable. Si el enemigo común durante la época de la Guerra Fría hacía prevalecer una posición única, la falta de este pone de relieve la voluntad de hegemonía mundial para satisfacer los intereses nacionales, económicos y otros. La contribución a la defensa resulta, en parte, un elemento más para compensar una balanza comercial favorable al lado europeo.

Precisamente, estas circunstancias obligan a preguntarse por la vigencia o adecuación de las actuales alianzas para garantizar la seguridad de sus miembros.

EL PAPEL DE LA ALIANZA TRANSATLÁNTICA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD

Seguiremos en este punto los principales postulados de la teoría de las alianzas para profundizar en el sentido de la OTAN y de otras nuevas alianzas.

El sentido principal de una alianza es la defensa frente al enemigo y, mejor, la disuasión de este por la mera existencia de aquella. Incluso, las alianzas pueden considerarse como instrumento para el control de los aliados (Gelpi, 1999). Dicho esto, en todas ellas se presenta un dilema de seguridad materializado en el temor de abandono y en el de atrapamiento; aumentando uno, disminuye el otro (Snyder, 1990). El interés común de mantenerse unidos frente al enemigo genera temores de una deserción por parte de un aliado y quizá su realineamiento *(abandonment*). Por otra parte, como la principal fuente de conflicto es la postura que se adopte hacia el adversario, aparece la preocupación de ser arrastrado a una guerra por los intereses del aliado que uno no comparte (*entrapment*).

Estos temores de una alianza se perciben particularmente en alianzas asimétricas, como la plasmada en la OTAN, donde un Estado es más poderoso y tiene más autonomía que el resto, a diferencia de las alianzas simétricas caracterizadas por una agregación

de capacidades de los diferentes aliados y, en principio, menos estable (Morrow, 1991). Por ello, la unidad ha venido siempre de la mano de la cesión de la parte europea y canadiense. Kosovo, Irak, Afganistán y, en menor medida, Libia, son ejemplos de *entrapment* donde buena parte de los aliados se han visto políticamente obligados a participar por solidaridad aliada, no por ningún tipo de interés nacional.

La relación transatlántica, en términos de alianza, ha cubierto la necesidad de disuasión de los países europeos, gracias a las armas nucleares y el peso militar de Estados Unidos, superior al de su competidor desde los años 40, la URSS. Desde los años 90, la relación ha estado desorientada estratégicamente por el final de la Guerra Fría y se consideró que no volvería a ser como existía antes del 2000, por un desinterés de EEUU —aunque su clase política ha apoyado siempre decisiones que beneficiaban a su industria de defensa—, y por el advenimiento de dos acontecimientos excepcionales: el primero, los atentados del 11S que llevaron a considerar la nueva doctrina OTAN como atemporal y a funcionar sobre el principio de que la misión determina la coalición; el segundo, las discrepancias sobre los métodos para luchar contra el terrorismo internacional, desde la relación entre medios y fines, efectos y causas, a los límites legales a la acción antiterrorista. Todo ello condujo a una creciente incompatibilidad en la concepción de derechos y libertades (Vilanova, 2022).

Sin embargo, Rusia ha vuelto a lograr las unanimidades y a revitalizar el vínculo, al menos entre gobiernos (OTAN, USA, Canadá), y según algunos autores, ha dado un impulso a la UE (Vilanova, 2022). La guerra en Ucrania ha acrecentado el predicamento del líder de la OTAN, dañado por sucesivos fracasos, el más evidente: la salida de Afganistán. De este modo, los países europeos han llegado a compromisos mayores en seguridad y defensa y a una posición común.

En el momento presente, la Alianza Atlántica ha reducido el riesgo de abandono de Estados Unidos a pesar de que sus intereses nacionales se orienten en otra dirección. A cambio, el resto de los aliados han aumentado el riesgo de quedar atrapados en una guerra en Ucrania en la que no comparten intereses directos, aunque se insista en que se defienden estos, logrando una sumisión a la postura estadounidense. Como consecuencia, ha decaído el empeño por la autonomía estratégica europea, ante una necesidad urgente para la que la UE no está todavía preparada, ni material ni mentalmente. Dicha autonomía podría conducir, en la percepción americana, a un progresivo abandono por parte de los aliados europeos, y constituye un desincentivo en la implicación de Estados Unidos en la defensa europea.

La guerra en Ucrania ha supuesto una ganancia económica para Estados Unidos y política, al tiempo que ha permitido enviar una señal a China, su gran competidor, acerca de lo que podría ocurrirle si actúa mediante el uso de la fuerza en Taiwán u otros territorios vecinos en el mar de China. La ganancia económica norteamericana se mide en términos del incremento de la importación de gas natural licuado (NLG) que apenas era de un 34% de sus exportaciones mundiales de energía en 2021, y que rozaba el 75% en abril de 2022 (Robertson, 2022). Los porcentajes de incremento de importaciones por parte de los países europeos, frente a la disminución de las de los países asiáticos, aparecen reflejados en el gráfico 2. Esencialmente, se trata de países con terminales de gas licuado en sus puertos y que disponen de capacidad regasificadora.

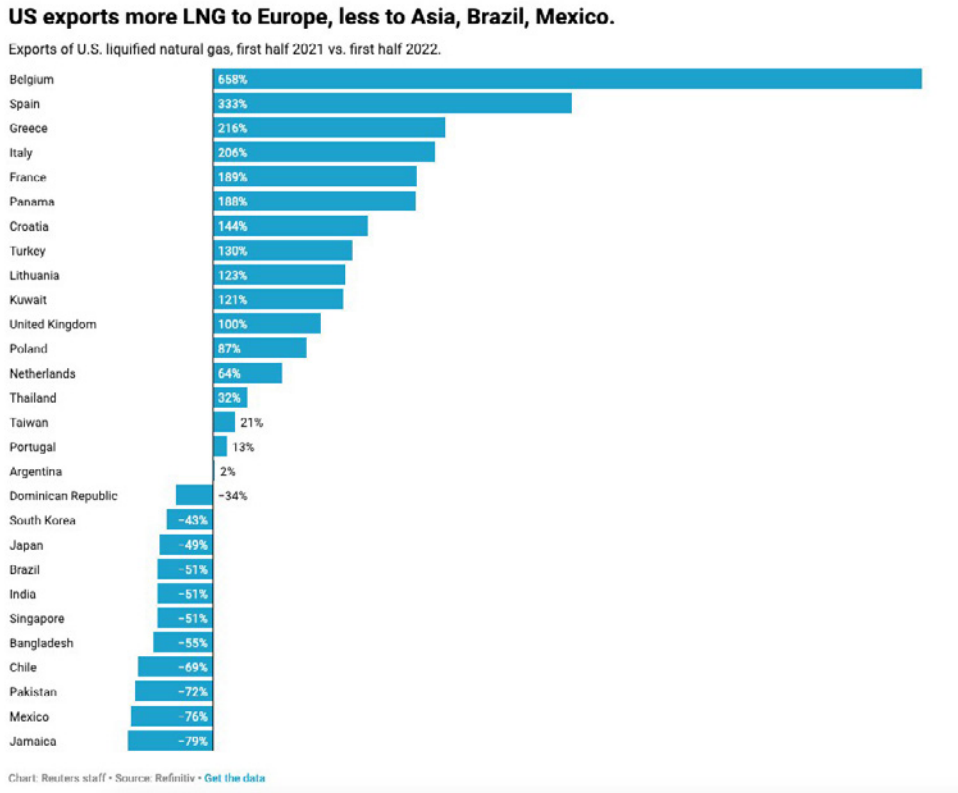


Gráfico 2

Un segundo medidor de la ganancia económica que ha reportado la guerra en Ucrania para la economía de los Estados Unidos es el de la exportación de armas de este país a Europa, De acuerdo con el SIPRI, entre 2017 y 2021 dichas exportaciones aumentaron en un 13%. Para limitarnos al período transcurrido desde el inicio de la guerra, se señala en la imagen 3, algunas de las partidas más destacadas.

2022¶

- France·MQ-9·Communications·Intelligence·Sensor·Pod·Suites;·$88·million¶
- Greece·Follow-on·Support·for·F100-PW-229·Engine·Maintenance;··$233·million·+··S-70·helicopters,·$162·mill¶
- Poland·M1A2·SEPv3·Main·Battle·Tanks;·$6.0·bill¶
- Spain·MH-60R·Multi-Mission·Helicopters;·$950·million¶
- Bulgaria·F-16·C/D·Block·70·Aircraft;·$1.673·billion¶
- Germany·F-35·Aircraft,·Munitions,·$8.4·billion¶
- Netherlands·PATRIOT·MIM-104E·Guidance·Enhanced·Missile-Tactical·Ballistic·Missiles·;·$1.219·billion.·¶
- Estonia,·M142·High·Mobility·Artillery·Rocket·System·(HIMARS);·$500·million¶

Gráfico 3. Fuente: elaboración propia sobre los datos de US Defence Security Cooperation Agency

Esta nueva dependencia energética y la compra de armamentos tanto para reforzar la seguridad europea frente a una hipotética amenaza rusa, como para reponer el material enviado a Ucrania, junto a la falta de cuestionamiento de la estrategia americana, supone de facto una postergación en el logro de la autonomía estratégica de la UE.

Puesto que cualquier visión estratégica debe percibir y adaptarse a lo que sucede y calcular probabilidades de lo que podría suceder, el escenario de un *desenganche* de Estados Unidos de Europa debido a su mayor interés en otras alianzas como el Aukus y el Quad aparece en el horizonte y mueve a Europa a actuar de consuno con Washington en este conflicto. A ello se suma el interés económico norteamericano en Europa.

Ambos intereses se materializarán en el Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la cumbre de Madrid, en junio de 2022. En él se mantienen aparentemente los compromisos aliados, si bien se aceptan las nuevas responsabilidades europeas para actuar en su entorno inmediato.

DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS QUE PERFILAN EL FUTURO DE LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS

La posición de Estados Unidos, reflejada en su Estrategia de Seguridad Nacional, con precedente en la *Interim Guidance*, contempla al país como el líder mundial necesario en un entorno de competición entre democracias y regímenes autoritarios. Esto ha de marcar el futuro de la OTAN en cuanto permanece como alianza defensiva asimétrica, con una potencia hegemónica y dicha hegemonía se basa en la necesidad para conservar unos valores, a los que ya hacía referencia la *Interim Guidance* en los siguientes términos:

We must prove that our model isn't a relic of history. It's the single best way to realice the promise of our future. And if we work together, with our democratic partners, with strength and confidence, we will meet every challenge and outpace every challenge.

Al definir las amenazas, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 considera sus mayores desafíos de seguridad Rusia y China. Como aliado, Estados Unidos apoyará a aquellos países que potencian el orden internacional liberal. Aunque la posición respecto a la OTAN es constructiva, no oculta su parte de retórica puesto que el progresivo desmarque de estos compromisos europeos es claro al no encontrarse la región entre sus prioridades estratégicas. Esta aproximación es la que posteriormente va a recoger el Concepto Estratégico de la OTAN.

Por parte europea, la Brújula Estratégica (*Strategic Compass*, 2022) toma posición respecto de la pretendida división entre la UE y la OTAN como fundamento de la defensa europea. El documento considera que la relación entre ambas es de complementariedad, pues ambas son necesarias conjuntamente; no es una cuestión de opción entre la Política Común de Seguridad y Defensa y la garantía de seguridad aliada.

Un repaso a las misiones asumidas por la UE en la última década pone de relieve que se trata de misiones militares no ejecutivas o misiones civiles, ya no misiones militares ejecutivas, como las que caracterizaron los primeros pasos de la política de seguridad y defensa en los años 90. Esto permite vislumbrar la insuficiencia de medios y de voluntad europea para asumir grandes desafíos de seguridad con una implicación directa, y dificulta la dotación de una autonomía estratégica.

El Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la cumbre de Madrid de junio de 2022, ofrece una visión coyuntural excesivamente centrada en la guerra en Ucrania. Sin apenas interés por el frente sur, auténtica amenaza de la seguridad europea, se limita a declarar su apoyo a iniciativas regionales, a su financiación, pero no habla de una presencia directa.

De la lectura conjunta de estos textos estratégicos puede extraerse una idea del futuro de las relaciones transatlánticas en términos defensivos. Estados Unidos mantiene su posición dominante en ellas, incluso sin aceptar expresamente su declive y la Unión Europea acepta tácitamente esta posición. La explicación se puede resumir en tres factores: el primero, la insuficiencia de capacidades que cubran todo el espectro de amenazas y la falta de voluntad real de los países europeos de verse directamente inmersos en un conflicto armado, tras su amarga experiencia histórica; el segundo, las divergencias entre sus miembros respecto a la posición que adoptan frente a la invasión rusa; finalmente, la existencia misma de un conflicto armado a las puertas de la UE para la que esta no estaba preparada y ante un *enemigo* con el que no se plantea un enfrentamiento directo. Esto obliga a aceptar la protección aliada y la aceptación de sus condiciones en cuanto a sanciones, incluso lesivas para los países europeos, un compromiso de aumento de gastos de defensa, y el suministro de armamento a Kiev; lo que, a su vez, obligará a una reposición rápida para lo que habrá que recurrir a comprar al socio americano.

Todo ello permite ofrecer la imagen de una unidad aliada que se mantendrá mientras que en Europa no surjan voces críticas, o hasta que Estados Unidos decida poner fin al conflicto.

Más difícil es augurar el futuro de las relaciones transatlánticas y de la propia OTAN una vez finalizado el conflicto. Desde luego, hoy en día, es la única alianza defensiva a disposición de los países de la UE.

CONCLUSIÓN

Las relaciones transatlánticas, como el sistema mundial, se encuentran en fase de transición, de cambio de paradigma, al que deberán adaptarse. Su configuración futura tendrá repercusiones sobre los aliados, pero también sobre Estados terceros, y su supervivencia dependerá de su capacidad de mantener su utilidad en un nuevo contexto mundial. Juega en contra del mantenimiento del vínculo, las prioridades bien distintas de Estados Unidos en este momento, alejadas de Europa. Para esta región, Washington se decanta por un mayor compromiso presupuestario y comprar equipamiento de defensa

para que los hoy aliados puedan defenderse por sí mismos. Es decir, que los europeos sean capaces de defender su territorio y sus frentes este y sur sin intervención directa de Estados Unidos, tan solo con su paraguas nuclear. Dado que la afinidad de unos países con la estrategia estadounidense es mayor que la de otros, este país prefiere una coalición con aquellos aliados europeos más dispuestos a colaborar con ellos, que el estricto marco institucional de la OTAN.

Andrew A. Michta, decano del College of International and Security Studies en el Centro Europeo de Estudios de Seguridad George C. Marshall, lo explica en estos términos:

The capabilities of other NATO members along the Eastern flank and down to the Black Sea are eclipsing the perennial NATO talk of burden-sharing. Instead, they are offering America an emerging paradigm of burden-transferring when it comes to conventional deterrence and defense in Europe, with the United States providing the nuclear umbrella and high-end enablers.

The potential transformative impact of this sea change on Europe's security and defense will have a wide-ranging impact on U.S. interests and security commitments globally. The rearmament of NATO's flank countries and their staunch commitment to working with the United States is creating the requisite conditions that, with each passing year, will lower the relative burden on US power to defend Europe, allowing us to shore up our defenses in Asia to deter China.

A favor del mantenimiento de la alianza que representa la OTAN está la disposición de un grupo de países del Este de Europa, el convencimiento último de los demás de la insuficiencia de sus capacidades y su reticencia al uso de la fuerza aunque sea en defensa propia. Solo un incremento de estas y una conciencia de la necesidad de tener una autonomía defensiva podrían dotar a la Unión Europea, con el tiempo, de una autonomía decisoria y una autonomía estratégica, total a largo plazo. De otra forma, no sólo Europa se convertirá en el campo de batalla de la influencia política de China y de Estados Unidos, sino que también la seguridad transatlántica quedará comprometida y, con ella, los valores que la sustentan.

El confuso estado de las relaciones transatlánticas impacta sobre el futuro de las operaciones de gestión de crisis (OGC). Estas tuvieron su auge, por número y por eficacia, en el momento unilateral del sistema internacional 1991-2001/03 (Boutros Ghali). Se desarrollan bajo estas condiciones, con una hegemonía clara o una multipolaridad aparente, pero sin competencia entre los grandes poderes. Solamente de esta forma es posible la participación de todos los países de la ONU en dichas misiones. En un contexto de competición estratégica no es posible su funcionamiento correcto. Se debe pensar en los obstáculos para autorizar en la actualidad operaciones como las de Kosovo —que no fue autorizada la OTAN ni siquiera entonces—, Irak tras la invasión de Kuwait, Mozambique, de lucha contra la piratería en el Índico, o misiones como las de Libia, o Afganistán en 2001 de lucha contra el terrorismo de Al Qaeda.

La UE tiene en las OGC su eje defensivo por varias razones; porque no es una alianza militar defensiva ni se ha centrado. en la práctica, en la legítima defensa y menos en

el uso de la fuerza agresivo, no defensivo. Si no existen condiciones para aprobar operaciones de gestión de crisis, ¿de qué forma podrá desarrollar su faceta de seguridad y defensiva? ¿Va la UE a primar la legítima defensa conforme al art.51 de la Carta de Naciones Unidas y a olvidar las OGC)? Para hacer una política de legítima defensa, hoy en día la UE, o los países europeos aisladamente, necesitan de los aliados. Siendo este Estados Unidos, Europa se convierte en parte de uno de los competidores por el poder mundial y esto le inhabilita frente a otros para ciertas misiones OGC. El futuro de las OGC, fuera del marco de la ONU, por las razones explicadas, es incierto. Algunas operaciones regionales podrían ser usadas e interpretadas como instrumento de la competición estratégica, sirviendo al aliado, o en su contra. Sin autorización del país implicado no serán posibles, porque requerirían autorización del Consejo de Seguridad y este se bloquearía por el veto de uno de los bloques. Cabe colegir que la UE podrá llevar a cabo estas operaciones en la región mediterránea, África del Norte y el Sahel. Sin embargo, el fracaso en Mali, y antes en la República Centroafricana, puede conducir a que otros actores internacionales (China y Rusia) reclamen su turno y obstaculicen el papel de la UE a la que además, consideran parte de la alianza occidental encabezada por Estados Unidos.

Tras décadas de progresiva *pacificación* a la que han contribuido las operaciones de gestión de crisis, las grandes potencias adoptan la confrontación y el enfrentamiento —competencia entre potencias— ante el que se espera de los demás una toma de partido (alianzas).

La guerra de Ucrania ha acelerado los movimientos de cambio sistémicos, o quizá solo sea una consecuencia de estos. Cuando quiera que finalice este conflicto, ya se habrá abortado la posibilidad de actuación conjunta en el sistema de la Unión Europea y Rusia, y ambos quedarán relegados a actores secundarios o comparsas en el enfrentamiento de Washington y Pekín. Y con este, la posibilidad de desarrollo de operaciones de gestión de crisis que permitan la estabilización de algunos lugares del mundo.

Podemos afirmar con Remiro, que la guerra en Ucrania es el «epítome del desorden internacional», que da paso a un momento de (re)estructuración del sistema, de «revisionismo» del orden internacional desde otros múltiples polos (Remiro, 2).

Pólemo e Hybris, guerra despiadada y soberbia, vuelven a unirse, esta vez implicando a un mundo global, a toda la población, con potentes armas de destrucción. Quizá esto les detenga. Pero es peligroso excitar la soberbia de ambas partes (Freedman, 2017) y, para evitarlo, hay que recurrir a la empatía, el autocontrol y la moralidad; algo difícil de obtener de unas potencias en competencia descarnada y que anteponen sus valores antagónicos.

BIBLIOGRAFÍA

– Boutros-Ghali, B. (1992). *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. New York, United Nations. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/144858?ln=es.

– European Union. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence* [en línea]. Brussels, European Union External Action. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-0_en

– Freedman, L. (2017). *La guerra futura*. Fernández Aúz, T. (trad.). Barcelona, Crítica.

– Ferro Rodriguez, J. (2014). La anunciada autosuficiencia energética de Estados Unidos y su cambio de intereses geoestratégicos: estudio de claves. *Documento de opinión 148/2014, IEEE.*

– Gelpi, C. (1999). Alliances as Instruments of Intra-Allied Control. En: Haftendorn, H., Keohane, R. O., Wallander, C. A. *Imperfect Unions:. Security Institutions over Time and Space*. Oxford (U.K.), Oxford University Press.

– Michta, A. A. (2022). The War in Ukraine has already changed Europe. *1945*. [Consulta: 19 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.19fortyfive.com/2022/09/the-war-in-ukraine-has-already-changed-europe/.

– Morrow, J. D. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*. Nov., vol. 35, n. 4, pp. 904-933.

– NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept: adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid: 29 June 2022* [en línea]. [Consulta: 2022]. *NATO.int.* Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

– Remiro Brotons, A. (2022). Ucrania: epítome del desorden internacional, Hablemos de Derecho Internacional [en línea]. Conferencia 3 de mayo, 2022. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Z-j00-H1vRE

– Robertson, H. (2022). Energy traders are making a killing exporting US natural gas to Europe as prices soar –with some single shipments bringing in $200 million, *Markets Insider*. [Consulta: 13 agosto 2022]. Disponible en: https://markets.businessinsider.com/news/commodities/us-natural-gas-exports-europe-surge-energy-crisis-trader-profits-2022-8

– Snyder, G. H. (1990). Alliance Theory: A Neorealist First Cut, *Journal of International Affairs*. Vol.44, n.1. *Theory, Values and Practice in International Relations: Essays in honor of William T. R. Fox*.1990, pp.103-123.

– United States of America (2021). Interim National Security Strategic Guidance. March 2021. *Whitehouse.gov.* [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf

(2022). National Security Strategy. October 2022. *Whitehouse.gov.* [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

– Vilanova, P. (2022). OTAN 2022. El Nuevo Concepto Estratégico. *CIDOB Opinion*, n. 731. [Consulta: septiembre 2022]. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/otan_2022_el_nuevo_concepto_estrategico

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN

D. ÁNGEL ADÁN GARCÍA
Coronel delegado de Defensa en Valencia

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE LA OTAN

D. ÁNGEL ADÁN GARCÍA
Coronel delegado de Defensa en Valencia

Lo primero, quisiera agradecer a la Academia General Militar por haberme invitado, porque, como oficial del Ejército de Tierra, para mí es un honor que la Academia General Militar, donde uno se forja como oficial, lo inviten a un acto como el de hoy.

El centro de la conferencia es el Concepto Estratégico de la OTAN, que es el que se aprobó en el mes de junio en la cumbre de Madrid. Es el octavo concepto estratégico de la Alianza, y no es casualidad que se aprobara y que la cumbre fuera en Madrid, puesto que este año hace cuarenta años de ingreso o de pertenencia de España en la Alianza.

Creo que es una fecha muy relevante, porque, mirando hacia atrás, la decisión de que España participara en la Alianza fue un antes y un después en su papel en la esfera internacional. Pasamos a ser un país protegido por la alianza militar más poderosa que haya existido en la historia, y también a adquirir el compromiso de defender a nuestros aliados.

En esos momentos hubo mucho debate. El Gobierno español de aquel entonces puso algunas condiciones. Solamente, y a modo de introducción, comentar dos: la primera fue a exigencia de que el cuartel general de la OTAN, que en ese momento estaba en Gibraltar, se disolviera o se trasladara. Así se hizo. Años después se creó el cuartel general de la OTAN en Madrid, la segunda fue que no hubiera armas nucleares almacenadas en España.

CONCEPTO ESTRATÉGICO

Antes de hablar del concepto estratégico como tal —once folios, cuarenta y nueve párrafos—. creo que sería conveniente contextualizarlo para entender por qué sus tres

pilares fundamentales, que luego veremos, son los que son. También conviene señalar cómo es la toma decisiones en la OTAN. Ambas particularidades creo que nos ayudarán a entender un poco el contenido del Concepto Estratégico.

Para ello les propongo este índice. Primero, qué es y qué no es el Concepto Estratégico. En los meses previos a la cumbre y posteriores hubo muchos artículos que hablaban del Concepto Estratégico, pero creo que algunos no estaban bien orientados, y ahora les haré un comentario sobre eso. Segundo, los elementos conductores que han llevado a la OTAN, desde su inicio como tal en 1999, a esa evolución estratégica traducida en el desarrollo de ocho conceptos estratégicos, lo que me he permitido llamarle los *drivers*. Tercero, las singularidades que tiene la Alianza. Comentaré cinco o seis solamente, pero creo que son importantes también para entender el porqué se hacen los conceptos estratégicos y el porqué de su contenido.

Cuarto, veremos los conceptos estratégicos anteriores muy rápidamente, para centrarnos en el actual. Yo le llamo una evolución reactiva, porque, paradójicamente, cuando la OTAN ha aprobado un concepto estratégico, poco tiempo después, algo ha pasado en la esfera internacional que lo ha invalidado en cierta forma. Es decir, la OTAN ha ido siempre un poco a remolque de la situación geopolítica del momento. Lo iremos viendo, como digo, en este apartado. Para cerrar haré unas pequeñas reflexiones sobre el futuro.

Concepto estratégico no es estrategia. No quisiera entrar en un debate académico, pero una estrategia vendría a ser el empleo coordinado de todos los instrumentos de poder de un Estado: el político, el militar, el económico, el diplomático, etcétera, encaminado a conseguir un fin último, un fin estratégico de esa nación a muy largo plazo.

Por eso el concepto estratégico de la OTAN no es una estrategia. Los Estados no han cedido esos instrumentos de poder a la Alianza. No es como la Unión Europea, donde sí que habido una cierta cesión de soberanía de los países en beneficio de la organización. En la Alianza Atlántica no hay cesión y, por tanto, no podemos hablar de estrategia.

¿Qué es? Pues es un conjunto de directrices políticas que apuntan en dos direcciones. Una, hacia la propia organización; instrucciones para que la alianza evolucione sus estructuras, mejore sus procesos de toma de decisión, cambie en su doctrina, o su empleo de las fuerzas. Y otra dirección hacia las propias naciones miembros de la OTAN; directrices políticas para la formación de sus fuerzas armadas, para sus estructuras de seguridad, para sus inversiones en defensa, etc. Ese es el objetivo último del Concepto Estratégico, acordar ese conjunto de directrices generales.

Dicho esto, y, por un lado, como primer punto de partida, vamos a ver esos elementos comunes. ¿Qué es lo que ha condicionado, en cierta forma, los conceptos estratégicos a lo largo de la historia? El primero, como no puede ser de otra forma, es el análisis de la situación geopolítica del momento: qué amenazas y qué riesgos hay, cómo la Alianza, que siempre se define en todos sus conceptos estratégicos y en su tratado fundacional como una alianza defensiva que analiza esos riesgos y amenazas y qué directrices debe dar para garantizar la defensa de las sociedades democráticas de los países miembros.

Pero esto no es fácil, porque la realidad no es única. Cuando nosotros vemos algo, sea un objeto, una persona o una situación en el ámbito internacional, lo vemos con un sesgo cognitivo, el sesgo que proviene de nuestros valores, de nuestra experiencia, de nuestra historia, de cómo nosotros filtramos la realidad y obtenemos de ella lo que creemos que es válido.

Si imaginamos un mapa de la ampliación de la Alianza, al que se incorporarán en breve Finlandia y Suecia. ¿Cómo ha visto siempre la Alianza su expansión? Este asunto fue uno de los pilares básicos de uno de los conceptos estratégicos. La respuesta es que lo ven como la decisión independiente y soberana de países que quieren formar parte de un club que proporciona seguridad, pero donde tampoco se regala la entrada. Hay que pagar un peaje, un peaje que es la reforma de las estructuras de seguridad, en este caso, del país que quiere ser miembro, para adecuarlas a los estándares democráticos.

Con lo cual, desde Europa, desde Estados Unidos, la expansión de la Alianza se ve como la expansión de países democráticos que buscan una seguridad común. Rusia no lo ve así. Nunca lo ha visto así, y no lo hace porque, a lo largo de su historia, en su sesgo cognitivo —por su propia historia—, cada vez que ha tenido, en cualquiera de sus fronteras, una nación poderosa o un Imperio, ha sido invadida. Sucedió con Napoleón, sucedió con Alemania en la Segunda Guerra Mundial, y sucedió antiguamente con la Horda de Oro mongol.

El siguiente aspecto es el vínculo transatlántico. Poco más que añadir a lo que nos ha contado nuestro anterior conferenciante. Tal vez solamente dos comentarios relacionados con la conferencia de ahora. El vínculo transatlántico se entiende como la defensa indivisible entre Norteamérica y Europa. Es un todo. El vínculo transatlántico es, fundamentalmente, el paraguas nuclear, porque, al final, el último elemento de disuasión de la Alianza Atlántica es el nuclear. Con lo cual, los conceptos estratégicos, en función de la mayor o menor bonanza de este vínculo transatlántico, se han escrito de una forma o de otra.

Un ejemplo: el vínculo transatlántico, incluye también, desde el punto de vista militar, la presencia estadounidense en Europa. Hace unos años, antes de la guerra de Crimea, Estados Unidos tenía una decisión clara, que era abandonar Europa. De hecho, el V Cuerpo de Ejército Norteamericano, que sigue asentado en Europa, prácticamente estaba en cuadro. Pero tuvo lugar la invasión de Crimea y las guerras del Dombás. Estados Unidos dio marcha atrás. Fue necesario hacer planes reales de contingencia ante esta nueva amenaza que parecía olvidada y Estados Unidos paró esa retirada de tropas norteamericanas en Europa.

Otro de los grandes *drivers* es Francia. Tiene una incomodidad permanente con la estructura militar de la OTAN. No con la política, pero sí con la militar. De hecho, desde 1966 a 2009 no estuvo integrada en la estructura militar. Fue necesario que saliera de la estructura militar para aprobar varios de los conceptos estratégicos, como luego veremos.

Francia tiene una importancia enorme porque es una potencia nuclear, y también es uno de los ejércitos más poderosos de la Alianza. Por esta razón, la mayor o menor

implicación de Francia en el ámbito militar también ha condicionado ese análisis que periódicamente ha hecho la Alianza.

Otro factor a estudio es el propio conflicto. Durante sesenta años hemos estado hablando de que el conflicto tiene tres dominios: tierra, mar y aire. En resumen, carros de combate, artillería, aviones y barcos. Los conceptos estratégicos daban directrices para la transformación de esas fuerzas armadas, las oficinas nacionales se alineaban con la doctrina OTAN en esos tres dominios.

Pero hay dos dominios más que aparecen como tal en el Concepto Estratégico del 2022 de la Alianza, que son el espacio —los satélites— y el ciberespacio —Internet—, y también hay directrices políticas para esos dominios. Ahí está uno de los problemas que yo veo fundamentales en la materialización de las directrices que conforman el Concepto Estratégico, porque si todos los países tienen claro que podemos trabajar juntos en los tres dominios de tierra, mar y aire, y lo hemos hecho, en el caso del ciber y en el caso del espacio, se requieren armonizaciones legales importantes entre todos los países miembros de la Alianza. Además, son capacidades muy caras y, por lo tanto, habrá siempre ciertos problemas, ciertas reticencias a cederlas a la OTAN.

Vistos estos elementos conductores que han condicionado, de alguna forma, ese pensamiento estratégico de la OTAN, permítanme que les hable de cinco o seis aspectos peculiares de la OTAN. Tal vez al que esté familiarizado con la Alianza le suenen, pero a quien no, le puede servir un poco de reflexión para ver cómo funciona la organización.

La primera es el tratado fundacional de Washington. Yo les recomiendo que lo lean. Es un tratado de catorce artículos, corto y fácil de leer. Pero yo quería destacar aquí tres de ellos. El que considero más importante de todos es el artículo 5, por el cual todos los países responderán con las armas cuando un aliado sea atacado. Pero ahí está el truco. Eso no es exactamente lo que dice el artículo 5. Ahora lo veremos.

Empecemos por el principio, el artículo 2 es una declaración de intenciones. En él, la Alianza afirma que busca la resolución pacífica de las diferencias entre Estados. *Resolución pacífica*, no por la fuerza, y siempre según el derecho internacional. Estos dos elementos están presentes de forma explícita en todos los conceptos estratégicos desde 1999. Son dos pilares fundacionales que nos dicen cómo se ve la Alianza a sí misma.

El segundo es el artículo 4. Bajo mi punto de vista, de vital importancia, porque el artículo 4 es aquel que permite a un Estado miembro de la OTAN sentir una amenaza real sobre su seguridad y a pedir consultas con los demás miembros de la organización. Eso es fundamental para entender las sensibilidades de países aliados, que a diferencia de nosotros, puede no tener la misma percepción porque no vivimos la amenaza particular que vive ese país.

Ejemplos: se ha invocado seis veces a lo largo de la historia, cuatro veces por Turquía —una en el año 2003, con la invasión de Irak—, y las otras con motivo de la guerra de Siria. De hecho, España tiene una batería de misiles Patriot en Turquía precisamente por una invocación del artículo 4. Su despliegue responde a la preocupación de Turquía de

ser atacado por misiles desde territorio sirio. Las otras dos veces: Polonia y los países bálticos en el 2014 por la anexión de Crimea, y finalmente en febrero todos los países del Este invocaron el artículo 4 con la invasión rusa de Ucrania.

Por último, el artículo 5. El artículo 5 dice que cuando un país es atacado, los demás miembros se comprometen de forma solidaria a apoyarlo, adoptando todas las medidas que consideren necesarias. No implica automáticamente el uso de las fuerzas armadas. No hay una obligación legal al uso de las armas. Parece evidente que haya que utilizar las Fuerzas Armadas, bien, pero es una decisión política, no hay un nexo legal. De hecho, hay países de la OTAN que no tienen ejércitos, como Islandia. Y hay países de la OTAN que podrían tener sus ejércitos en esos momentos empeñados en alguna otra operación.

En cualquier caso, es el artículo más poderoso de la OTAN. Es el que ayuda a la disuasión y es el que le da esa fortaleza. Se ha invocado una vez a lo largo de la historia, y fue tras el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York. Los aliados acordaron que el ataque a Estados Unidos había sido un ataque a todos, y se pidió a Estados Unidos que dijera qué capacidades necesitaban. Se le dieron capacidades en el ámbito de la inteligencia, satelitales, de comunicaciones, e incluso se activó la Operación Active Endeavour en el Mediterráneo durante muchos años, una operación naval contraterrorista y para vigilar el cumplimiento de los embargos que se habían establecido.

Otro de los aspectos importantes es que la OTAN no es sólo una alianza militar, es una alianza político-militar. Más que político-militar, yo me atrevería a decir que es una alianza política, donde las decisiones que se toman no son autónomas. La Alianza no toma decisiones que no hayan querido tomar los Estados miembros.

Esto parece una *perogrullada*, pero ha habido muchos artículos de muchos comentaristas que hablaban de la presión del presidente Trump sobre Europa para que los presupuestos de defensa de los países llegaran al 2 % del PIB, o que la OTAN había aprobado en la cumbre de Gales que los países tenían que hacerlo. Eso es cierto a medias, porque todo lo que se aprueba en la OTAN ha sido aprobado por consenso entre los países miembros.

Tiene una estructura política y otra militar. Una estructura política con delegaciones nacionales permanentemente dentro de la OTAN, de nivel embajador, y con un secretario general que es la cabeza visible de la Alianza. Existe el Consejo del Atlántico Norte, donde se toman las decisiones. ¿Quién se sienta en el Consejo del Atlántico Norte? Pues, dependiendo del nivel de las decisiones, bien los representantes permanentes o los ministros de Defensa o los ministros de Exteriores o los jefes de Gobierno.

Lo mismo ocurre con la parte militar. Existen unos representantes militares permanentes que se reúnen en un Comité Militar. Ese comité militar está formado por los JEMAD, los Jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países miembros, y aquí es donde se toman las decisiones militares —de nuevo por consenso entre los países—. Se da forma militar a las decisiones políticas que se hayan alcanzado, o se da forma al asesoramiento militar que ha solicitado la parte política de la alianza, en función de la situación geopolítica del momento o de las operaciones militares en las que se puedan estar planeando.

Otro de los aspectos es el proceso de toma de decisiones. Bajo mi punto de vista personal, esta es la clave del éxito de la OTAN: el sistema de consenso. Consenso no es unanimidad. Consenso es que alrededor de una mesa nadie diga «no estoy de acuerdo». Unanimidad es que, alrededor de una mesa, todos explícitamente digan «estoy de acuerdo». El matiz es muy importante. ¿Cómo se consigue esto? En todos los documentos, de cualquier nivel producido por la OTAN, en el que tienen que participar las naciones de la Alianza, hasta en el propio Concepto Estratégico, se distribuye un documento con una fecha, pasada la cual, si nadie ha hecho comentarios, el documento está aprobado.

¿Qué ventaja tiene esto? Tiene la ventaja de evitar el desgaste de algunos gobiernos en política interna. Es decir, evitar que todos los países —si fuera por unanimidad— tengan obligatoriamente que manifestarse para explícitamente apoyar o rechazar una determinada decisión en el marco de la OTAN. A veces hay países que no desean hacerlo por cuestiones de política interna, por el grado de desgaste que puede tener. Sin embargo, «pueden vivir» con no oponerse a esa decisión de la OTAN y ser partícipes con su silencio.

Ese matiz permite que treinta países miembros de la OTAN puedan tomar decisiones, en un ámbito, el de la seguridad, donde normalmente es difícil tomarlas. Por ello, por ejemplo, España no reconoce a Kosovo como un país, pero la OTAN tiene una misión permanente en Kosovo.

Otro de los aspectos fundamentales de la OTAN es el asociacionismo. Esto crea uno de los pilares fundamentales del Concepto Estratégico del 2022, como veremos, pero también de los conceptos estratégicos desde el final de la Guerra Fría.

La OTAN ha sido consciente de que, si quería ser un actor global, más allá del territorio europeo, debía tener socios con los que llegar a acuerdos que le permitan valorar de forma más efectiva esa realidad que está presente en la otra parte del mundo.

La Asociación para la Paz es la más importante de todas ellas, la principal, en la que también está Rusia. No ha sido expulsada de la asociación con la crisis actual. Se encuentra «suspendida». Hay una diferencia, y es que puede volver donde estaba cumpliendo los requisitos establecidos. Rusia además ha estado representada con delegación propia en el cuartel general de la OTAN durante muchos años.

Otra es el Diálogo del Mediterráneo. La OTAN comunica con los países del norte de África —con Israel incluida—, para tratar de los temas concretos de esa región geopolítica. Pero también está la Iniciativa de Cooperación de Estambul con los países del Golfo Pérsico, enfocada a la lucha contra el terrorismo. Existe otra asociación que tiene un nombre un poco rimbombante, «socios alrededor del planeta», que incluye a Afganistán, también suspendida, y a Pakistán, Japón, Corea, Mongolia, Australia, Nueva Zelanda, Colombia, e Irak.

La relación de la OTAN dentro de cada una de estas asociaciones y con cada uno de estos países está particularizada a lo que cada parte quiera de la otra. Es una especie de mecanismo de gestión de crisis, de asesoramiento militar, de facilitador para conseguir

mayor interoperabilidad entre las fuerzas armadas de estos países socios con la OTAN. En Afganistán desplegaron fuerzas militares de cincuenta naciones distintas trabajando juntas.

Otra de las singularidades de la OTAN es que tiene ciertas capacidades civiles. Pequeñas, pero relevantes. Una de ellas es el Centro de Coordinación de Respuesta a los Desastres Humanitarios. Es un centro donde se atesora experiencia y conocimiento, y se proporciona formación a los cuerpos de defensa civil de los países que lo necesiten. También los países miembros ponen a disposición de la OTAN determinadas capacidades.

Ejemplos de actuación de este centro: el huracán Katrina, en Estados Unidos; la crisis de refugiados sirios en Turquía; la explosión masiva que hubo en Ucrania hace dos años —que dejó kilómetros de artefactos explosivos sin explosionar—. O la pandemia de la covid. coordinando la respuesta de la OTAN en cuanto al transporte de mascarillas, respiradores, etcétera.

Otras de las capacidades es el programa de Ciencia por la Paz y la Seguridad, una especie de *hub* tecnológico de tecnologías aplicadas a la seguridad y defensa, pero con cifras que son asombrosas, porque incluye más de 5.000 científicos de la OTAN y de fuera de la OTAN, con más de 300 proyectos en países principalmente no de la OTAN, como por ejemplo Túnez, buscando el conocimiento mutuo a través de compartir tecnologías en beneficio de todos.

Hasta aquí lo que les quería comentar de las singularidades de la OTAN, tal vez menos conocidas, pero que nos pueden ayudar un poco a ver cómo evoluciona la organización.

Vamos ya directamente a la siguiente parte. Todo lo que son los *conceptos estratégicos* desde el principio. Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa decide desmovilizar ejércitos, decide que la mano de obra y los jóvenes tienen que dejar las armas para reconstruir Europa y buscar el bienestar de las sociedades de los países miembros. La URSS, sin embargo, tras esa guerra produce su bomba atómica, y mantiene sus cuatro millones de soldados. Todo ello conduce a la creación de la OTAN en 1949. Doce países fundadores, democracias que habían sido invadidas por la Alemania nazi, más Portugal, que no era una democracia, pero que entra de la mano del Reino Unido.

El primer Concepto Estratégico es de 1949-1950. Muy sencillo. Afirma que desde el principio del conflicto la OTAN utilizará toda la capacidad que tiene, convencional y nuclear. Tengan en cuenta que en ese momento la URSS todavía no es una potencia nuclear. Ha explosionado una bomba nuclear, pero no tiene arsenal.

Se aprueba el primer Concepto Estratégico, ¿y qué ocurre? La guerra de Corea. La lección aprendida de los aliados de la intervención rusa, soviética y china de la guerra de Corea es que lo mismo que había pasado en Corea iba a pasar en Europa del Este. Por ello dicen: debemos reorganizar la OTAN como sea, porque tenemos que hacer frente a esta amenaza cierta y, así, se publica el segundo Concepto Estratégico del año 1952. Básicamente, es un concepto con directrices hacia la propia Alianza. Se crea cuarteles

generales, se crea estructuras militares, se crea procedimientos de toma de decisión, pero la actuación de la OTAN en un conflicto que seguirá siendo el bombardeo masivo con todos los medios disponibles.

¿Qué ocurre a continuación? Se firma el Pacto de Varsovia, la Unión Soviética invade Hungría, validando la hipótesis de los aliados de la lección identificada sobre la guerra de Corea. Además, se produce el lanzamiento del Sputnik, el primer satélite artificial. Lo importante no era el satélite, lo importante es que ese cohete que lanzó el satélite Sputnik se consideraba que era válido para transportar ojivas nucleares, y por tanto, cambiar el paradigma nuclear.

Se aprueba el tercer Concepto Estratégico en el año 1957. Represalia masiva o la destrucción mutua asegurada. Durante muchos años esta fue la estrategia vigente de la OTAN, el holocausto nuclear, básicamente. Convencionalmente no se podía vencer al Pacto de Varsovia, dado su enorme potencial. Por lo tanto, estábamos siempre encaminados a la guerra nuclear. Además, el armamento nuclear es mucho más barato, y eso también era importante. Entre inversión en armamento nuclear e inversión en ejércitos de millones de soldados, se optó por el arma nuclear.

En el año 1961 se produce la crisis de Berlín. La Unión Soviética exige que los sectores occidentales de Berlín deben desaparecer, y reintegrarse todo en la República Democrática Alemana, y si no, habrá guerra. Ese fue el ultimátum de la Unión Soviética, que acabó con la construcción del muro de Berlín. Al año siguiente, el mundo asiste a la crisis de los misiles de Cuba. Los estrategas de la OTAN se dan cuenta que, de acuerdo con su pensamiento estratégico, cualquiera de estos conflictos hubiera detonado un holocausto nuclear, y ninguna de los dos justificaba una destrucción mutua asegurada. Por tanto, se redactó otro Concepto Estratégico, que tardó en aprobarse por Francia, que no quería, bajo ningún concepto, que la decisión de empleo de su armamento nuclear pudiera estar en manos de la OTAN. Ello le lleva en 1966 a abandonar la estructura militar. Con Francia fuera de la estructura militar en 1968 se aprueba el cuarto Concepto Estratégico, basado en la respuesta flexible. Básicamente, da opciones para escalar la respuesta ante una amenaza o un ataque de la Unión Soviética: mantener el nivel de respuesta, provocar una escalada para que la Unión Soviética diga «hasta aquí he llegado», o llegar a la «destrucción mutua asegurada».

Se mantiene hasta 1991. Ese año se produce la caída del muro de Berlín, la implosión de la Unión Soviética, y la unificación de la República de Alemania. La apariencia es que se produce lo que el politólogo Francis Fukuyama describe en su libro *El fin de la historia*: había ganado la democracia, y llegaba el momento de la paz. En ese ambiente se aprueba un Concepto Estratégico que fue muy debatido ante la discusión de si la OTAN debía seguir existiendo. El Pacto de Varsovia se había disuelto. Sin embargo, la OTAN no se disuelve y aprueba un Concepto Estratégico radicalmente diferente. A partir de aquí aparecen siempre hasta nuestros días, unos pilares básicos. Siempre estará el de la defensa colectiva, artículo 5, pero establece el diálogo como guía de actuación política para resolver las crisis. No había un diálogo real con la Unión Soviética, y ahora con la nueva Rusia se considera que hay posibilidad de considerarlo como mecanismo válido para eliminar controversias. La Asociación para la Paz se crea en 1991. El Diálogo del

Mediterráneo en 1994. La OTAN se convierte en una especie de mecanismo de gestión de crisis y prevención de conflictos.

¿Qué provoca un nuevo cambio? La guerra de los Balcanes. La OTAN se enfrenta a la guerra de Bosnia, al bombardeo de Serbia, y a la ocupación militar de Kosovo. Y no se había producido la evolución del concepto en la línea adecuada. El Concepto Estratégico de 1999 que surge a raíz de esta crisis va a tener una serie de pilares fundamentales: se opta ya de forma definida por la ampliación de la Alianza, decisión que se mantiene hasta nuestros días. En estos años posteriores se abren las puertas y se negocian los procesos de adhesión que llevan a una Alianza de treinta países.

Asimismo, se continúa fomentando las asociaciones de cooperación, y en 2004 se crea la Iniciativa de Cooperación de Estambul. También se desarrolla el concepto de operaciones de respuesta de crisis. La OTAN inicia la transformación de sus Fuerzas Armadas para ser capaces de actuar en las operaciones de respuesta de crisis distintas a las de un conflicto convencional generalizado contra un enemigo de capacidades similares. No son por tanto operaciones de guerra clásica. Son las guerras similares a las acaecidas en los Balcanes, y las que posteriormente se inician en otros escenarios internacionales.

Estamos en el año 1999, pero en el 2001, solamente dos años después de haber aprobado el Concepto Estratégico, Estados Unidos invade Afganistán en respuesta al ataque a las Torres Gemelas. Durante años la OTAN participa en una misión que ha sido la más larga y la más sangrienta en la historia de la Alianza. Rápidamente, se da cuenta de que no tiene las estructuras, ni las fuerzas armadas bien preparadas para ese tipo de operación, y aparece el séptimo Concepto Estratégico en el año 2010 en la Ccmbre de Lisboa. Este *Concepto Estratégico* fijará, aparte de la defensa colectiva, otros dos pilares básicos de actuación que siguen estando ahí de forma permanente con algunas variaciones: la gestión de crisis —la OTAN quiere participar desde el principio de la génesis de las crisis para evitar una escalada que llegue a un conflicto—, y la cooperación para la seguridad.

Esta es una constante que he comentado antes con el caso de Afganistán. En las operaciones en las que la OTAN ha participado, no lo han hecho sólo países miembros, sino que han participado muchos países de estas asociaciones no pertenecientes a la OTAN. La Alianza actúa así porque está en sus conceptos estratégicos, porque es una directriz política a seguir que se considera que fortalece y hace más duradero el paraguas de seguridad que creamos en el mundo.

Cuatro años después, asistimos a la anexión de Crimea por parte de Rusia y a la guerra del Dombás. Cambian de nuevo los paradigmas del pensamiento estratégico de la OTAN. porque hasta ese momento, incluyendo el año 2010, Rusia no había sido considerada una amenaza. Así se afirmaba en sus conceptos estratégicos. La guerra nuclear y el conflicto convencional aparecían junto a la palabra «remoto». Todos los conceptos afirman que la Alianza es una asociación nuclear, pero lo que va a cambiar ahora es que su empleo sea «remoto», y desaparecer el hecho de que Rusia no es una amenaza. En esta situación llegamos al concepto de 2022.

Es un documento corto, con siete artículos, de once páginas y cuarenta y nueve párrafos. Lo primero que proporciona es la «visión» de la Alianza, su «objetivo general». A partir de ahí recoge unos principios, que debe seguir su actuación. El primero es someterse al derecho internacional. Lo hemos hablado. Las relaciones entre Estados deben regirse por el derecho internacional.

El segundo es que la OTAN mira con un ángulo de 360 grados. Esto tiene una razón de ser y es producto de las discusiones que ha habido en la Alianza durante muchos años sobre qué era más importante para la OTAN, si el flanco sur (norte de África, Sahel, Oriente Medio), o el flanco este (Rusia).

La percepción de seguridad de los diferentes países que formamos parte de la Alianza era radicalmente distinta. Los países del Este veían a Rusia como una amenaza real, pero que no era considerada como tal en el Concepto Estratégico de 2010. Pero esa era la impresión de seguridad que ellos tenían. En cambio, los países del sur de Europa, Francia, Italia, España, Turquía, por supuesto, Grecia, consideraban que la amenaza principal estaba en el sur, porque nosotros estábamos sufriendo el terrorismo islámico que no llegaba a los países del Este de Europa. También nosotros estábamos sufriendo el impacto social que suponían las migraciones masivas que venían de África y de Oriente Medio, que tampoco recibían los países del Este.

Aunar estas posturas era difícil. Al final, hubo debates sobre hacia dónde tendría que mirar principalmente la OTAN y la decisión salomónica de consenso fue mirar con una óptica de 360 grados.

Conviene volver a afirmar que la OTAN es una alianza defensiva. Es una organización nuclear que contemplará su empleo mientras estas armas sigan existiendo. Por último, la Alianza define sus tres pilares fundamentales de actuación: la disuasión y la defensa colectiva, la prevención y gestión de crisis, y la seguridad cooperativa. Para finalizar afirma que las sociedades debemos ser capaces de generar tecnología disruptiva, debemos ser capaces de ser resilientes, porque los ataques que vamos a sufrir en el futuro a nuestra forma de vida y a nuestros valores van a ser continuos, y debemos evitar que esos desafíos afecten a nuestra forma de vida.

A continuación, el Concepto Estratégico hace una evaluación del entorno estratégico, y habla de Rusia. Dice textualmente: no se descarta un ataque de Rusia. Esa palabra no había aparecido en ningún concepto estratégico. Es un gran cambio respecto a los anteriores, y el análisis que hace de Rusia es que busca cambios para tener una posición dominante por la fuerza en el Mar Negro, en el Mediterráneo, en el Báltico, en el Ártico, en el flanco este, y en el Sahel, y que eso es un desafío a las leyes internacionales.

Habla de los actores autoritarios, esos actores estatales y no estatales que son capaces de afectar nuestra forma de vida, desde la delincuencia organizada hasta el terrorismo, hilándolo con el siguiente punto: el flanco sur. Leo textualmente y les hago una siguiente reflexión:

> «Las regiones de Oriente Próximo, Norte de África y el Sahel se enfrentan a problemas interconectados de seguridad, demográficos, económicos y políticos, y estos se ven agravados por las consecuencias del cambio climático, la fragilidad de las instituciones, las emergencias sanitarias y la inseguridad alimentaria».

Es decir, todos esos factores son el embrión de futuras crisis. Así lo analiza la Alianza, pero la OTAN no tiene mecanismos ajenos a los pilares de seguridad. Ha estado fijándose objetivos en los Balcanes, en Afganistán en campos distintos a la seguridad sin tener estructuras preparadas para ello. Así como la Unión Europea ha llevado a cabo reformas del sector judicial de países africanos —porque dispone de las herramientas adecuadas para ello—, las capacidades de la OTAN están centradas en la seguridad y la defensa.

El Concepto Estratégico cita a China. Habla de la opacidad de su estrategia en el mundo y del riesgo que suponen sus operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas sobre nuestras sociedades. Afirma que aspira a controlar los sectores tecnológicos e industriales clave, y que busca subvertir el orden internacional. Como ven, es un análisis duro. También cita el espacio y el ciberespacio como escenarios de enfrentamiento, y el cambio climático como un multiplicador de las crisis.

Vamos a los tres pilares fundamentales del Concepto Estratégico.

El primero, la disuasión y defensa. ¿En qué basa la disuasión y la defensa la OTAN? En la combinación del armamento nuclear, del armamento convencional y de la defensa antimisil. También en las capacidades que hay que desarrollar en el espacio y en el ciberespacio, tema aún en debate. Habla de la necesidad de una presencia persistente y de una mayor disponibilidad de tropas en el Este. Eso significa que va a haber sucesivos despliegues de fuerzas de los países miembros de la Alianza en esa zona. Por primera vez define que el artículo 5 podría ser invocado ante ataques en el espacio —satélites—, y ciberespacio —la red—. Cita el armamento nuclear y pone en valor, cosa que no se ha hecho en otros conceptos, el hecho de que haya tres capacidades nucleares diferenciadas: la de Estados Unidos, la del Reino Unido y la de Francia. Lo relaciona con que cuantos más centros de decisión haya en el empleo del armamento nuclear, mayor será la disuasión, porque más difícil será para un presunto enemigo el poder eliminarlos todos. El concepto recoge una declaración de intenciones de la Alianza: la búsqueda de estabilidad estratégica como vía para mantener una paz duradera.

El segundo pilar es el de la prevención y la gestión de crisis. La OTAN quiere contribuir a la estabilidad internacional participando de lleno en la gestión de las crisis desde sus fases iniciales para llevar a cabo una prevención eficaz y evitar la escalada. Habla del planeamiento militar y civil, de la necesidad de desarrollar determinados planes civiles de manera coordinada o complementaria a los militares. Como la OTAN no tiene capacidades para actuar en esos campos, es necesario que ese planeamiento exista para poder actuar en todos los aspectos, militares o no, de la resolución de las crisis. También declara un apoyo decidido a esos socios, no miembros de la OTAN, pero que «se mojen» diciendo: «quiero pertenecer a este club de asociación». La OTAN reconoce un compromiso con ellos y se muestra dispuesta a atender sus necesidades.

Por último, el tercer pilar. La seguridad cooperativa. La OTAN no renuncia a la política de puertas abiertas. Considera que está en el artículo 10 del tratado fundacional, y no va a renunciar nunca a que nuevos socios, de forma voluntaria, entren en la OTAN. Hay tres casos, que son los de Bosnia, Georgia y Ucrania, en los que los jefes de Gobierno de la Alianza aprobaron en diferentes cumbres que se comenzara el proceso de anexión. En el año 2008, en la cumbre de Bucarest se hizo públicamente esta resolución de la Alianza: «Vamos a abrir las puertas a Ucrania y a Georgia». A los cuatro meses de esa declaración, las dos regiones separatistas de Georgia, que son Abjasia y Osetia del sur, se levantaron en armas, fueron apoyadas por Rusia, y han quedado fuera del control gubernamental. Es una forma de evitar que Georgia entre en la Alianza. ¿Les suena una situación similar en Ucrania? En cuanto a Bosnia, cuando ustedes vean noticias sobre los malos momentos que está pasando institucionalmente el país, recuerden que es uno de los socios que quiere entrar en la OTAN.

La Unión Europea es considerada por la OTAN como el actor clave y el compañero de viaje para estar en el mundo. Es normal, si tenemos en cuenta que forman parte de ella muchos países que también pertenecen a la Unión Europea. Hay intereses comunes, y también, hay que decirlo, hay intereses de la hegemonía americana. La clave es que las capacidades de una y otra organización son diferentes y complementarias, aunque no acaben de verdad de casarlas. Esta relación especial enlaza con la vocación de actuación global que la Alianza manifiesta.

Hasta aquí lo que les quería contar, a falta de la breve reflexión final que les apuntaba al principio de mi intervención: y en el futuro ¿qué pasará? Supongo que lo que hagamos mañana tendrá que ser continuación de lo aprendido del ayer. La clave de la credibilidad de la OTAN es la disuasión, pero como he dicho, la disuasión es un factor psicológico. Para que yo proporcione disuasión necesito unos medios militares poderosos, y la voluntad de usarlos si es necesario. No sólo eso, he de asegurarme de que mi adversario conoce y percibe ambos elementos para de verdad sentirse disuadido. Se puede pensar que tanto tira y afloja en los últimos años con relación a la fortaleza del vínculo transatlántico haya podido tener algo que ver con relación al fracaso disuasorio que ha supuesto la invasión de Ucrania. En cualquier caso, está claro que, sin capacidad de disuasión, no hay credibilidad.

Para acabar, la ampliación de la Alianza en el futuro inmediato está clara: Suecia y Finlandia van a entrar en breve. En algún momento puede que les sigan Georgia, Ucrania y Bosnia. Acabado de forma abrupta el «sueño de la paz perpetua», hay que prepararse para las crisis del futuro.

PONENCIAS DEL ÁREA 3
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: LA UE

LA MISIÓN ESPAÑOLA EN MALI

D. VÍCTOR VALERO GARCÍA
Coronel ACOS G6 Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad ESP en Bétera (Valencia), y jefe del Estado Mayor de EUTM Mali

LA MISIÓN ESPAÑOLA EN MALI

D. VÍCTOR VALERO GARCÍA
Coronel ACOS G6 Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad ESP en Bétera (Valencia), y jefe del Estado Mayor de EUTM Mali

Tratar el modelo de intervención militar de la Unión Europea, la crisis en Mali, o siquiera la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Mali (EUTM), requeriría no sólo una ponencia, sino un curso completo. Por tanto, el contenido de este documento se centrará en contar las vivencias del jefe de Estado Mayor de la EUTM Mali en un periodo muy concreto: desde diciembre de 2021 hasta Junio de 2022. El propósito del artículo es destacar aquellas realidades que ponen de manifiesto las características de la intervención militar de la Unión Europea en Mali, así como algunos aspectos particulares sobre la participación española. Otras ponencias del curso explicarán el funcionamiento de la Seguridad y Defensa en la Unión Europea con mayor detalle.

Puesto que en otras conferencias se ha hablado ya del mundo OTAN, y, aunque aquí se puedan hacer algunas referencias a otros modelos, no pretendo hacer comparaciones; dejo a los participantes esa tarea.

En cualquier caso, es necesario comenzar por situar la misión en concreto en sus coordenadas espaciotemporales, lo que haré muy brevemente.

En segundo lugar, haré una descripción de la operación, siempre referida al periodo indicado al principio, para posteriormente centrarme en algunos de los aspectos que considero más definitorios de esta misión en particular, pero que pueden ser también representativos de las misiones de la Unión Europea en General.

Terminaré con unas reflexiones sobre el papel de España en EUTM-Mali y las conclusiones finales.

CONTEXTO

MALI: DATOS GENERALES

Mali está situado en lo que se denomina África Occidental y tiene una extensión de algo más de 1.250.000 km2, casi dos veces y media España, o lo que es lo mismo, la Península Ibérica y Francia en su conjunto. Tiene casi ocho mil kilómetros de fronteras terrestres con siete vecinos diferentes, las más largas con Mauritania, Argelia y Burkina Faso. Para hacernos una idea, nuestras fronteras terrestres con Portugal y Francia suman algo menos de 1.900 kilómetros.

El río Níger, que es la reserva de agua más grande del norte de África, discurre por el sur y centro del país, siendo uno de sus accidentes geográficos más destacados.

Su población estimada —hay que ser cauto sobre este tipo de cifras— es de 20 millones de personas, rabiosamente jóvenes —edad media de 16 años frente a los 44 de España— y en crecimiento, puesto que es el 4.º país del mundo por tasa de crecimiento demográfico.

Un tercio de la población es de etnia Bambara y el siguiente grupo en número es el de los Fulanis o Peuhls. Otras etnias a destacar son los Dogon y los Tuaregs —estos últimos representan menos del 2% de la población—.

La lengua oficial es el francés, aunque no la habla todo el mundo. La más extendida es el Bambara, pero hay reconocidas otras 13 lenguas oficiales. Hay bastantes militares que hablan inglés, ruso, español o alemán.

Conflicto. Origen. Evolución. Situación

Sin abundar en otras causas más profundas —expulsión del GIA de Argelia, el conflicto de Libia, los tráficos ilegales, la corrupción—, el actual conflicto en Mali estalla en 2011-2012, cuando grupos separatistas tuareg del norte de Mali, se alían con grupos islamistas para intentar la independencia de las provincias del norte. La absoluta incapacidad de las FAMA para anular la insurrección provocó a su vez un golpe de Estado contra el entonces presidente Amadou Toumani Touré (ATT) y que su sustituto solicitase a las Naciones Unidas una fuerza internacional para ayudar a las FAMA a recuperar las zonas perdidas en «el Norte».

La llamada de auxilio tiene tres respuestas diferentes: de las Naciones Unidas creando una Misión Africana de Apoyo; de Francia desplegando la misión SERVAL para combatir directamente a los sublevados y recuperar las zonas perdidas y de la Unión Europea para desplegar una misión de entrenamiento a las FAMA. Con el tiempo, la misión inicial de la ONU se transformará en la actual MINUSMA (Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali) y SERVAL se transformará en Operación Barkhane.

Tras un primer acuerdo de alto el fuego a mediados de 2013, el nuevo gobierno maliense continuó la ofensiva militar sin implementar las partes políticas del acuerdo. En 2014, las FAMA sufrieron una derrota aplastante en Kidal y hasta junio de 2015 no se firmó el Acuerdo para la Paz y Reconciliación en Mali del Proceso de Argel, también conocido como el Acuerdo de Bamako. Aunque el acuerdo no fue firmado por todas las facciones rebeldes, sí trajo una considerable estabilidad a la zona norte.

A partir de este momento, el problema del norte, si no resuelto, queda al menos contenido y la situación se «estabiliza» gracias principalmente a la presencia de las tropas francesas de Barkhane y las multinacionales de MINUSMA.

Sin embargo, desde el 2015 los grupos islamistas, independientemente de las aspiraciones de los grupos tuareg, extienden su acción hacia el sur de Mali y cruzan las fronteras de Burkina Faso y Níger, haciendo de la llamada «Región de las Tres Fronteras» su zona de acción permanente.

En lo político, unas elecciones teóricamente democráticas dieron la presidencia de la República a Ibrahim Boubacar Keïta, más conocido como IBK, pero la situación no cambió mucho respecto a la que había con anterioridad a la rebelión. El Estado apenas se desarrolló fuera de Bamako y las grandes ciudades del sur, el acuerdo de paz del 2015 apenas se implementó y la solución de los problemas terroristas se confió principalmente a opciones puramente militares.

Esta situación culminó con un golpe de Estado en el verano de 2020, que depuso a IBK e instauró unas autoridades de transición bajo la dirección de una Junta Militar. En mayo de 2021, algunos miembros de la propia Junta dieron un nuevo golpe de Estado —un golpe dentro del golpe— y el coronel Asimi Goita tomó el poder como jefe de la Transición y nombró un nuevo primer ministro. Las instituciones internacionales, en particular la Confederación de Estados de África Occidental (CEDEAO), aceptaron está situación a cambio de la celebración de elecciones democráticas no más tarde de febrero de 2022.

El gobierno de la Junta no consiguió frenar la expansión de los grupos terroristas y tres factores principales vinieron a modificar completamente el paisaje político estratégico de Mali: en primer lugar, el alejamiento de Francia que derivó en enfrentamiento abierto y ha culminado con la reorganización de la operación Barkhane fuera de Mali; en segundo lugar, la decisión de la Junta de no celebrar las elecciones en la fecha prevista y alargar la transición todo lo posible; y en tercero —aunque en realidad ha sido el sustrato que ha originado el resto de cambios—, la influencia rusa y la presencia de elementos oficiales y no oficiales en Mali.

Durante estos nueve años en los que la situación política y de seguridad en Mali ha dado un giro total, EUTM ha mantenido básicamente su misión y actividades, con una lógica evolución que examinaremos a continuación.

LA MISIÓN

La PCSD y el EEAS

Sin entrar en grandes profundidades, las misiones militares de la Unión Europea forman parte de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión, que a su vez es parte de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión (PESC), reguladas en el Título V del Tratado de Lisboa. En este título se afirma que la UE podrá ejecutar misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas

Esta política está dirigida desde la Comisión Europea, y en concreto la lidera su vicepresidente, y alto representante (VP/AR), que desde 2019 es el español Josep Borrell. El AR dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), preside el Consejo de Asuntos Exteriores en su configuración de ministros de Defensa (el órgano decisorio de la Unión en el ámbito de la PCSD) y dirige la Agencia Europea de Defensa (AED).

Además del alto representante, existe en la UE un Comité Político y de Seguridad que actúa como órgano preparatorio y facilita el consenso que permita a los ministros tomar decisiones en el Consejo de Asuntos Exteriores. Según el artículo 38 del Tratado de Lisboa puede ejercer, bajo la responsabilidad del Consejo y del alto representante, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis. Así lo hace en el caso de la EUTM Mali.

El Consejo adoptará las decisiones relativas a las misiones militares de la UE, y en ellas definirá el objetivo y el alcance de estas misiones y las normas generales de su ejecución. El alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, bajo la autoridad del Consejo y en contacto estrecho y permanente con el Comité Político y de Seguridad, se hará cargo de la coordinación de los aspectos civiles y militares de dichas misiones.

Vemos por tanto a nivel político y político estratégico una estructura de mando y control compleja en la que las decisiones las toma el Consejo de Ministros, apoyado por un lado por el alto representante y su SEAE y por parte de las naciones con las decisiones del Comité Político y de Seguridad.

La estructura puramente militar se encuentra también encuadrada en el SEAE y presenta las dos facetas: la de las naciones en el Comité Militar de la UE (EUMC) y la del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, que incluye la Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción o MPCC por sus siglas en inglés (Military Planning and Conduct Capability) como órgano ejecutivo. Visto en el organigrama general del servicio exterior SEAE, el MPCC es un organismo minúsculo —menos de 70 componentes— que, sin embargo, ejerce el mando directo de todas las EUTM, cuatro en la actualidad: Mali, Somalia, República Centroafricana y Mozambique.

EL MPCC se encarga del planeamiento y conducción estratégico operacional de todas las misiones de la EU, pero su composición posiblemente ni siquiera alcanza la del Estado Mayor de EUTM Mali y, lo que es peor, carece de ningún tipo de capacidad o recurso adicional que ofrecer al nivel táctico-operacional —las misiones—: el dinero está en otro de los organismos del SEAE, y además no hay fuerzas permanentemente asignadas a este nivel, ni en reserva, por lo que cualquier necesidad extraordinaria tiene que ser solicitada a las naciones. La delineación de niveles de decisión del MPCC y de la EUTM es bastante difícil de realizar.

Finalmente, y aunque se trate de asuntos principalmente militares, el EUMS/MPCC no es el principal agente a la hora de influir en las decisiones. Por ejemplo, para la revisión estratégica de medio mandato que se ha desarrollado en 2022, el MPCC elevó un informe, pero el verdadero encargado del asesoramiento era el ISP 3, que pertenece a otro departamento del SEAE. Del mismo modo, los fondos para operaciones los controla el ISP 5, también externo al MPCC y los fondos de Asistencia Militar del Fondo Europeo para la Paz (EPF) están al nivel del alto representante; todavía más alejados del MPCC en el organigrama del SEAE.

Como es lógico, la misión debe llevarse a cabo en estrecha coordinación y cooperación entre los Estados miembros y las instituciones y organismos de la Unión, de acuerdo con el enfoque integrado de la UE. Para conseguir este enfoque integrado, el comandante de EUTM Mali recibe directrices políticas locales del jefe de la delegación de la Unión en Bamako, en estrecha coordinación con el coordinador de la UE para el Sahel. Otro nivel de mando/coordinación que no siempre facilita las cosas.

El Consejo de la Unión Europea fija las bases de la misión en los denominados «mandatos». Fundamentalmente define la misión, los objetivos estratégicos, establece el sistema de mando y control, da normas generales sobre la ejecución y asigna unos presupuestos.

El primer mandato se remonta a enero de 2013 y su propósito era colaborar al entrenamiento de las Fuerzas Armadas malienses (FAMA en lo sucesivo). El segundo mandato fue muy similar, y ambos limitaban la actuación de la EUTM al sur de Mali y especificaban que no participaría en operaciones de combate, lo que se conoce como «misión no ejecutiva».

Los campos en los que EUTM prestaba su asistencia eran —y se han seguido manteniendo— instrucción militar y desarrollo de capacidades, entrenamiento y asesoramiento en mando y control, apoyo logístico y gestión de recursos humanos, formación en Derecho Internacional Humanitario y protección de civiles y de derechos humanos y el refuerzo de las condiciones para el control político por parte de las autoridades civiles legítimas.

A partir del segundo mandato (2014-2016), su duración fue bianual hasta el quinto en 2020. Así en 2016, el tercer mandato (2016-2018) extiende el área de operaciones hasta el «recodo» del Níger y las ciudades de Gao y Tombuctú y además amplía la misión a apoyar las Fuerzas Armadas de Mauritania, Burkina Faso, Niger y Tchad, es decir el

grupo del G5 Sahel y también a cooperar, bajo solicitud del gobierno maliense, en el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR).

El cuarto mandato incluyó el apoyo a la puesta en marcha y funcionamiento de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel, cuyo Cuartel General se estableció en Bamako.

En 2020, el quinto mandato se estableció para cuatro años, con una revisión en su mitad, punto en el que nos encontramos. Este mandato incluyó novedades considerables con la extensión del área de operaciones a todo el espacio del G5 Sahel, con primera prioridad en Burkina Faso, después Níger y los otros países en tercera prioridad. El apoyo de EUTM Mali se extiende no solo a las FAMA y a la FC G5 Sahel, sino a las Fuerzas Armadas nacionales de los países del G5, prioritariamente a Burkina Faso y a Níger y finalmente se incluye la figura del acompañamiento «no ejecutivo» , —sin participación en operaciones de combate— hasta el nivel táctico por parte de EUTM a las FAMA.

Los mandatos los desarrolla el MPCC en una Orden de Misión y a su vez los comandantes de la Misión emiten su Plan de Misión para su periodo de mando.

En cualquier caso, las autoridades malienses reclamaban —y en realidad necesitaban— algo más que entrenamiento y asesoramiento. Tenían enormes carencias de equipo, incluso del básico necesario para la instrucción y adiestramiento, y era difícil proporcionárselo. Posiblemente la misión asignada a EUTM en 2013 era suficiente, pero ya no en 2022.

Composición

La EUTM de diciembre de 2021 a junio de 2022 evolucionó de forma radical: se inició con una expansión hasta el máximo de capacidades y finalizó en una etapa de bloqueo próximo a la paralización. Para el interés de esta ponencia, nos centraremos la misión durante su máximo grado de desarrollo.

Organización y Actividades

EUTM en diciembre de 2021, y en cumplimiento del quinto mandato, desarrollaba sus actividades en cuatro líneas de acción:

- Asesoramiento a los estados mayores.
- Instrucción y adiestramiento a las unidades.
- Educación en refuerzo de las escuelas militares de las FAMA.
- Apoyo a la implementación del G5 Sahel y su fuerza conjunta.

Y para hacerlo, se organizaba en

– Mando y Estado Mayor.

– Education and Training Task Force.

– Advisory Task Force.

– Force Protection Group.

– Intra-Theater Aviation Task Force.

– ISR Group.

Sin entrar en grandes detalles, voy a hacer algunos comentarios sobre las distintas unidades, que serán de utilidad a la hora de las conclusiones.

Respecto al grupo de mando, decir que, dado que la EUTM se encontraba tanto en los niveles táctico como operacional, y en muchas ocasiones en el estratégico, este era relativamente complejo, si no en número de personas, sí al menos en su estructura: Además de la oficina del general jefe con su asistente militar y su ayuda de campo, tenía consejeros político, legal y de género, oficina de comunicación y secretaría-registro. También tenía muy especial relación con el jefe de la Sección de Sanidad (encuadrada en el Estado Mayor), puesto que era su consejero Médico, aspecto este muy importante en la misión. Y finalmente, el propio general jefe era el responsable de la gestión económica, por lo que el jefe de la Sección Económica del Estado Mayor, también tenía un cierto acceso privilegiado. Todo el grupo de mando tenía un vínculo nacional muy importante, puesto que la nación que ostenta el mando en cada ocasión tiene su propia agenda nacional y para llevarla a cabo, los puestos del grupo de mando están ligados a la nacionalidad del jefe, excepto el asesor político, que era un puesto asignado a Francia.

El Estado Mayor también resultaba muy complejo, pues a las secciones «clásicas» de personal, inteligencia, operaciones, logística, planes, transmisiones, entrenamiento y gestión económica: (J1 a J8) y al Centro de Operaciones, unía secciones de asistencia sanitaria, de enlace, de proyectos y de Infoops. Además, y esto es lo más relevante, EUTM carecía de unidades de apoyo logístico, por lo que el Estado Mayor debía asumir la ejecución de las tareas logísticas, de vida real y sanitarias, que afectaban principalmente a J4, J8 y JMED. Abundaremos más adelante en este asunto, pero baste señalar que EUTM contaba, además de con la Unidad de Helicópteros, con una compañía civil que proporcionaba transporte aéreo de ala fija y rotatoria y evacuación sanitaria aérea y otra compañía civil que operaba un Hospital de Campaña con capacidad de ROLE2E, es decir, asistencia sanitaria básica, especialidades, odontología y equipo de estabilización con quirófano y suministro de sangre y medicamentos. Ambas compañías eran dirigidas directamente por el Estado Mayor.

La Advisory Task Force (ATF) se ocupaba principalmente del asesoramiento a los estados mayores de diferentes niveles de las FAMA como veremos y a todo lo relativo al

G5 Sahel: tanto a la Fuerza Conjunta G5 Sahel, como al apoyo a las Fuerzas Armadas de cada uno de los países componentes. También tenía una participación importante en el apoyo a las escuelas militares.

Desde los inicios de EUTM, la ATF asesoró a algunos organismos del Ministerio de Defensa, especialmente los relativos a Recursos Humanos y Administración Económica, pero para el tiempo al que nos referimos, el acceso al ministerio estaba prácticamente vedado. Por tanto, la acción se realizaba al nivel del Estado Mayor Conjunto (EMGA) y las Direcciones Generales dependientes del EMGA (Logística y Materiales, Comunicaciones...) y de los Estados Mayores de sus componentes: Ejército de Tierra, Ejército del Aire, Guardia Nacional y Gendarmería. A partir del quinto mandato , el asesoramiento se había extendido también a los estados mayores de algunas regiones militares, como parte del proceso de descentralización y también como inicio del acompañamiento no ejecutivo a los niveles tácticos. Durante el periodo que nos ocupa se consiguió desplegar equipos con vocación de permanencia en tres regiones militares.

En lo que respecta al G5, ATF tenía sus consejeros permanentes desplegados en el Puesto de Mando de la Fuerza Conjunta G5 Sahel y se constituyeron equipos para apoyar a las FAS de Burkina Faso y Níger. En Burkina Faso se llegaron a establecer relaciones y a impartir un programa de cursos, que debió interrumpirse temporalmente a causa del golpe de Estado de febrero de 2022, pero que volvió a reanudarse hacia el final de esta rotación. En Níger, la rotación anterior no consiguió establecer mecanismos efectivos de enlace con sus Fuerzas Armadas, cosa que sí se pudo hacer en nuestra rotación, aunque no llegasen a ejecutarse cursos o actividades concretas.

La Jefatura de la ATF estaba permanentemente asignada a un oficial francés, lo cual tiene ventajas evidentes por el conocimiento del idioma, de las FAMA —en el fondo su funcionamiento está fuertemente influenciado en el modelo francés— y sus relaciones directas con Barkhane. Es importante indicar que el trabajo de ATF estaba facilitado por la presencia de consejeros permanentes franceses de la operación Barkhane en prácticamente todos los organismos de alto nivel de las FAMA. En febrero de 2022, Francia decidió retirar a estos consejeros nacionales y además prohibió el contacto directo de los oficiales franceses de EUTM Mali con miembros de las FAMA, con lo cual, la eficacia de ATF se vio gravemente mermada. Para intentar remediar esta situación, el resto de las naciones tuvieron que hacer un esfuerzo extra, y en particular los oficiales españoles fueron capaces de asumir muchas de las funciones que previamente ejercían nuestros colegas franceses. Paradójicamente, pese a la limitación de no relacionarse con las FAMA y la considerable reducción de aportaciones, Francia no renunció a la jefatura de la ATF en la siguiente Conferencia de Generación de Fuerzas.

El otro gran elemento para el cumplimiento de la misión de asistencia militar era la Education and Training Task Force (ETTF), encargada de proporcionar la instrucción y adiestramiento tácticos directamente a las unidades y a los individuos. La jefatura de ETTF era rotatoria entre los países y generalmente estaba asociada a la nación que lideraba la misión en cada momento.

La ETTF podría asimilarse a un gran centro de instrucción con un catálogo y un programa de actividades de entrenamiento al cual acudían los alumnos. De hecho, estaba

basado en un centro de instrucción de las FAMA, que alojaba a varias Escuelas Militares malienses en Koulikoro, a unos 50 kilómetros al noreste de Bamako. Con el paso del tiempo, y especialmente a partir del quinto mandato, también se organizaban equipos móviles de instructores para desplazarse a otras localidades. Bamako era un centro importante de actividad, puesto que ahí tenían sus sedes muchas unidades, pero el gran salto consistía en llegar a las regiones militares, particularmente a las del centro.

Como se ha dicho, las actividades se desarrollaban principalmente en Koulikoro y Bamako, pero también se expandieron los cursos hasta Gao, Sevaré, Segou y Ouagadougou en Burkina Faso. En aquellos lugares en los que se impartían cursos con habitualidad y no había infraestructuras militares multinacionales en las que apoyarse, como eran Segou y Sevaré, las unidades de EUTM se alojaban en hoteles alquilados a los que se proporcionaban las infraestructuras de vida y de seguridad adicionales necesarias. De hecho, la rotación que nos ocupa debía encargarse de consolidar un ambicioso proyecto de cambio de bases, según el cual, toda EUTM se concentraría en dos grandes nuevas bases: una en el aeropuerto de Bamako y otra en Sevaré. Además de responder a una acuciante falta de espacio en los emplazamientos actuales, el hecho de crear la gran base de Sevaré llevaba implícito un mensaje de compromiso con la estabilización de la zona centro del país ante la expansión del yihadismo que se estaba viviendo.

En cuanto al tipo de instrucción y adiestramiento que se impartía, este se ajustaba a las necesidades de las FAMA y a las posibilidades de la misión, que intentaba cubrir las necesidades expuestas. A lo largo del tiempo se llegó a desarrollar un amplio catálogo de cursos y también se fue variando de un tipo de instrucción individual del combatiente al adiestramiento de pequeñas unidades y, sobre todo, a formar a los futuros formadores de las FAMA, para que fuesen ganando su propia autonomía. En ese sentido, la Escuela de Suboficiales de las FAMA era uno de los grandes objetivos y para ella, se diseñó y aprobó un proyecto de remodelación por parte de la Unión Europea, que encontró, al igual que otros proyectos de los que hablaremos, bastantes dificultades para su implementación.

En el periodo del que hablamos las necesidades de las FAMA habían evolucionado hacia la ofensiva, pues tenían en marcha dos operaciones en todo el territorio, y se diseñaron los cursos de preparación para el despliegue en los que se pretendía adiestrar a compañías orgánicas para poder desplegar en operaciones. El valor de estos cursos no era sólo el del puro entrenamiento, sino el de conseguir agrupar y cohesionar a mandos y tropa de unidades orgánicas y prepararlos para el combate. Desgraciadamente, los cursos no llegaron a ejecutarse por las decisiones que se tomaron en Bruselas de suspenderlos.

Las estadísticas que se manejaban en la operación eran de algo más de 400 cursos impartidos en los nueve años de EUTM en los que habían participado más de 20.000 militares malienses. Sin lugar a duda el apoyo prestado por EUTM, tanto en asesoramiento como entrenamiento y educación a lo largo de los años había contribuido de manera fundamental a conseguir unas FAMA recuperadas del desastre de 2012 y capaces de organizar operaciones. La mejor prueba de ello es que en años anteriores, la conducta de las FAMA cuando eran atacados en sus bases era la de huir, mientras que en el periodo que tratamos, eran capaces de resistir e incluso perseguir a sus atacantes.

Además de estos elementos de mando y de ejecución de la asistencia militar, EUTM tenía un importante componente de apoyos, que se materializaban en la Unidad de Protección de la Fuerza, una Unidad de Inteligencia y otra de Helicópteros de Transporte.

Más que entrar en detalles, haré unas reflexiones sobre las necesidades de apoyo de la misión.

La primera y fundamental necesidad era la protección de la fuerza. Como ya se ha visto, la misión no implicaba la participación en operaciones y se limitaba a lugares concretos, bien cercanos a las FAMA, o bien debidamente reforzados por la propia EUTM. No obstante, la protección de la fuerza era el objetivo principal de la operación: no sufrir bajas de ningún tipo: ni en combate, ni por accidentes ni enfermedades propias de la zona y finalmente tampoco de covid y, en caso de sufrirlas, disponer de un sistema de asistencia y evacuación lo suficientemente robusto, como para permitir salvar la vida de los afectados y trasladarlos en el menor tiempo posible al punto de asistencia adecuado (en Mali o en los países de origen).

El principio que regía la protección de la fuerza frente a posibles ataques armados era la disuasión: contar con un dispositivo de seguridad tan apabullante que disuadiese a posibles terroristas de intentar ningún tipo de ataque. Históricamente EUTM sufrió algunos ataques, tanto en Koulikoro —que también podrían estar dirigidos a las FAMA, por ser una base maliense— como en Bamako, pero sólo ha tenido una baja por ataques, un suboficial portugués. También falleció un infante de Marina español en accidente de tráfico: no ha habido más bajas mortales, lo cual es una buena prueba del nivel de protección que tiene la fuerza. Por contra, este alto nivel de exigencia de seguridad implica que una gran parte del personal y medios de la misión se dedican a estos cometidos para permitir el desarrollo de la misión principal. Además, tanto de forma global, como afectando a algunos contingentes nacionales, la alta exigencia de protección hace aumentar los números de personal necesario para cumplir las misiones, o que determinados contingentes no puedan participar en algunas misiones concretas por restricciones nacionales e incluso, que algunas misiones no puedan ejecutarse por no darse las medidas de protección, asistencia o evacuación adecuadas.

Es importante señalar que España aporta el mando y la inmensa mayoría de medios a estas unidades de apoyo: la totalidad de la Unidad de Helicópteros, y los mayores contingentes y equipos en la Unidad de Protección de la Fuerza y en la ISR.

Como ya se ha mencionado, los principales puntos del despliegue eran Bamako (Cuartel General y ATF principalmente) y Koulikoro (ETTF y Force Protection mayoritariamente), pero durante la rotación que nos ocupa, se llegó a desplegar permanentemente en tres otras ubicaciones: Gao, Sevaré y Segou y de forma temporal en las inmediaciones de Uagadugú en Burkina Faso. Las grandes distancias, las pobres infraestructuras de comunicación y la inseguridad implicaban muchas dificultades al despliegue en puestos remotos. Los elementos que despliega España, tanto en número como en capacidades, son sin duda esenciales para la ejecución de EUTM Mali.

CONCLUSIONES

La Unión Europea considera la seguridad y la defensa como componentes integrales de la política exterior, y dentro de esta, sus estructuras y capacidades militares están poco desarrolladas. Esto produce una larga y compleja cadena de mando y control que no favorece la ejecución de operaciones militares. También provoca que la delineación de niveles políticos, estratégicos, operacionales y tácticos sea todavía menos clara de lo habitual. Esta falta de desarrollo —que la recién publicada Brújula Estratégica pretende solventar— hace que todos los recursos militares estén en manos de las naciones y que finalmente requieran de su voluntad y disponibilidad para poderse emplear. Durante el desarrollo de la misión, se vivieron varios episodios de solape entre los diferentes niveles de mando y de necesidades de recursos difíciles o imposibles de generar.

El carácter no ejecutivo de la misión pone en cuestión su eficiencia. Conseguir que las FAMA estén en condiciones de participar en operaciones militares destinadas a restablecer la integridad territorial de Mali y reducir la amenaza planteada por los grupos terroristas, es una tarea ardua y compleja, que requiere mucho más que asesoramiento, instrucción y educación. Es cierto que EUTM no nace en el vacío y se crea en un entorno en que Naciones Unidas despliega su misión y Francia desarrollaba Serval y posteriormente Barkhane, pero precisamente, por eso, su papel es relativamente marginal.

A su vez, la no participación en operaciones de combate implica que la Unión Europea, o mejor dicho, las naciones, no están dispuestas a asumir bajas y exigen por tanto un nivel de protección que «engorda» las estructuras de la misión, dificulta su ejecución y requiere muchos recursos. Resultaba verdaderamente complicado, y más en las circunstancias que se vivieron en la primera mitad del año 2022, poner en marcha el «acompañamiento no ejecutivo hasta el nivel táctico» con estos elevados niveles de protección de la fuerza. Por contra, supone una gran seguridad para las tropas participantes.

También relacionado con el punto anterior, la Unión Europea apuesta por misiones con «baja huella logística», lo cual parece fácilmente solucionable a base de euros, pero en ocasiones es incompatible con la ejecución de operaciones militares —y no me refiero a operaciones de combate: el mantenimiento de la paz o la asistencia militar también son operaciones militares—. Por ejemplo, el periodo al que me estoy refiriendo, se desarrolló prácticamente en su totalidad bajo un embargo que impedía las transacciones comerciales y el tránsito habitual entre países, lo que supuso en momentos puntuales el aislamiento de Mali con Europa, la escasez de combustible y la carestía de alimentos: situaciones que van en contra de la necesaria libertad de acción que requiere la ejecución de operaciones militares. Disponer de medios de sostenimiento autónomos y de una cadena logística propia facilita esta necesaria libertad de acción.

Además del apoyo puramente militar, la EU es capaz, al menos en teoría, de actuar mediante otros instrumentos como aportar material o fondos con las llamadas «Medidas de Asistencia» o AM por sus siglas en inglés. En el caso de Mali, este tipo de ayuda es muy necesaria y podría ser muy efectiva, pero al menos para EUTM, es muy difícil de activar, puesto que no es más que un facilitador. Sin embargo, de cara a los locales, EUTM pierde buena parte de su predicamento, sino es capaz de satisfacer esas necesidades

de equipamiento, que son evidentes, pero que la compleja maquinaria de la Unión Europea no es capaz de aportar de forma ágil. Por ejemplo, a lo largo de toda la misión fue imposible hacer efectiva una donación de munición para entrenamiento de una nación y seguramente no se habrá resuelto. Otro ejemplo fue la petición de las FAMA de que EUTM liberase espacio en la Base de Koulikoro, que no pudo ser atendida y que llegó a convertirse en un tema de grave discusión con los malienses.

En todas las organizaciones multinacionales, las agendas nacionales tienen un peso importantísimo, y en el caso de la EUTM fue muy claro. A lo largo del 2021 el mando de la misión recayó en el Eurocuerpo y, en concreto en un general español en el primer semestre y uno alemán en el segundo. Ambos dieron un impulso a la descentralización y el aumento de capacidades, pero con distintas prioridades para su ejecución. En el siguiente mandato, el general austriaco continúo la labor de su antecesor, con cierta e inevitable continuidad germánica, pero Alemania cambió el signo de su gobierno y el apoyo a Mali y por otro lado Francia, que además ostentaba la presidencia de la UE y tenía elecciones presidenciales y legislativas, cambió radicalmente su postura respecto a Mali, dificultando enormemente la eficacia de la EUTM.

Mencionar los aspectos nacionales sirve también para poner de manifiesto otro aspecto de la misión que es la rotación de su personal: En dos años, 2021 y 2022, EUTM habrá tenido cuatro generales jefes de Fuerza de nacionalidades distintas. Seis meses puede parecer un periodo largo, pero no lo es: las transiciones y las adaptaciones dentro de la misión son largas y suponen «dientes de sierra» en la curva de progresión de la misión. Lo mismo que sucede con los comandantes de la Fuerza se reproduce a todos los niveles y además causa fatiga en los mandos malienses, que deben acostumbrarse a estos cambios de interlocutores y a la pérdida de «memoria» que sufre la misión. Ya se ha indicado que el tipo de misión asignada tiene efectos a largo plazo, por lo que hasta cierto punto podría ser conveniente cambiar el concepto de «misión temporal» por el de destino semipermanente en el que una parte del personal, especialmente los cargos directivos, fuese permanente y se complementase con otros con el sistema actual. Hay que decir que la asunción del mando de las misiones por el jefe del MPCC mitiga parcialmente estas discontinuidades.

Por último, en referencia a los intereses nacionales, creo que es obligado en este foro hablar de España y de EUTM Mali. Como se ha podido ver, España es el mayor contribuyente en personal a la misión, y en la actualidad EUTM Mali es la segunda misión por número de personal para las Fuerzas Armadas españolas. La aportación española no es sólo numéricamente importante: aporta capacidades únicas como los helicópteros de transporte o los contra-UAS y el núcleo de la Unidad de la Protección de la Fuerza, que ya hemos dicho, es primordial para la misión. Posiblemente no sea necesario decir esto, pues EUTM Mali es un tema de rabiosa actualidad en la opinión pública española…o no. España está haciendo un esfuerzo importantísimo, tanto en personal, material y recursos financieros para participar en EUTM Mali y, sin embargo, no obtiene el rédito que le correspondería, ni en términos de seguridad, ni de reconocimiento público e influencia en el área ni mucho menos en términos económicos, de los que no hemos hablado, pero que pueden imaginar que son uno de los motivos más importantes para la participación de algunos países en esta misión. Los españoles no estamos muy al corriente de la

situación en Mali, por no decir que no lo estamos en absoluto. Sin embargo, el Sahel, y por tanto. Mali es una de las zonas de interés geoestratégico prioritaria para España y no debemos dejar de prestarle especial atención en todos los aspectos.

BIBLIOGRAFÍA

– *Airplane Manager* [en línea]. S.l., Aireplane Manager. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://airplanemanager.com/flightcalculator.aspx

– Baudais, V. y Maïga, S. (2022). The European Union Training Mission in Mali: An Assessment . *Sipri*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://sipri.org/publications/2022/sipri-background-papers/european-union-training-mission-mali-assessment

– Collantes Piñero, R. (2021). 20 años de contribución a la Defensa y la Seguridad europeas [en línea]. *Revista Española de Defensa*. Noviembre, pp. 50-53. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2021/11/p-50-53-red-388-ue.pdf

– Consejo de la Unión Europea. (2013). Decisión 2013/34/PESC del Consejo de 17 de enero de 2013 relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas armadas de Mali (EUTM Mali) [en línea]. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 18 de enero de 2013. l. 14/19. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32013D0034&qid=1662369121068&rid=1

  (2017). Decisión (PESC) 2017/971 del Consejo de 8 de junio de 2017 […] [en línea]. *EUR-Lex. Access to European Union Law*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A02017D0971-20170609

  (2020). EUTM Mali: el Consejo prorroga la misión de formación con un mandato ampliado y mayor presupuesto [en línea]. *Consilium.europa.eu*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/23/eutm-mali-council-extends-training-mission-with-broadened-mandate-and-increased-budget/

  (2022). Comité Político y de Seguridad (CPS) [en línea]. *Consilium.europa.eu*. Bruselas, Consejo de la Unión Europea. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/

– Global mine production [en línea]. (2022). *Goldhub*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.gold.org/goldhub/data/gold-production-by-country

– EUMC. European Union Military Committee [en línea]. (2022). *EEAS.europa.eu*. Brussels, EEAS. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eumc_en

– European Comission. (2021). European Peace Facility [en línea]. *Serve for Foreign Policy Instruments*. Brussels, European Comission. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en

– European Union. (2022). European Union External Action. The Diplomatic Service of the European Union. Brussels, EEAS. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/_en

– The European Union Military Staff (EUMS) [en línea]. (2022). *EEAS.europa.eu*. Brussels, EEAS. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-staff-eums_en

– [European Union Special Representatives] [en línea]. (2022). *EEAS.europa.eu*. Brussels, EEAS. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-special-representatives_en#10859

– Legrand, J. (2022). La política común de seguridad y defensa [en línea]. *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Bruselas, Parlamento Europeo. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/159/la-politica-comun-de-seguridad-y-defensa

– Mali [en línea]. (2022). *The World Factbook*. Washington D.C., Central Intelligence Agency. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/mali/

– Mali: histoire [en línea]. (2022). *Encyclopédie*. Paris, Larousse. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/Mali_histoire/187739

– Projet «Trois Frontières» [en línea]. (2022). S.l., Alliance Sahel. [Consulta: 2022]. Disponible en https://www.alliance-sahel.org/projets-pdu/projet-trois-frontieres/

– Unión Europea. (2012). Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea [en línea]. *Diario Oficial de la Unión Europea*. 26 de octubre de 2012. C 326/13. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF

– United States. National Minerals Information Center. (2022). *National Mineral Information Center* [en línea]. [Consulta: 2022]. S.l., U.S. Geological Survey. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center

PRESENTE Y FUTURO DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN LA UE

D. FERNANDO MORENO RAMÍREZ DE VERGER
Coronel (reserva). Profesor asociado de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Presidente de la Asociación de Antiguos Alumnos del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa

PRESENTE Y FUTURO DE LA GESTIÓN DE CRISIS EN LA UE

D. FERNANDO MORENO RAMÍREZ DE VERGER
Coronel (reserva). Profesor asociado de la ESFAS. Presidente de la Asociación de Antiguos Alumnos del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa

INTRODUCCIÓN

Si hay un actor internacional especialmente dotado y con vocación para intervenir de una manera integral en situaciones de crisis, ese es, precisamente la Unión Europea. La Unión dispone de un marco jurídico, político y financiero, así como de los instrumentos y la voluntad, para intervenir en situaciones de crisis cualquiera que sea su naturaleza o ámbito geográfico siempre que exceda del territorio de uno de sus estados miembros[1].

Crisis recientes como la provocada por el virus del Ébola o la covid-19, las graves inundaciones en el este de Europa, el aumento del terrorismo Yihadista en el Sahel y Medio Oriente, la salida precipitada de Afganistán o la reciente invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa, y sus derivadas políticas, diplomáticas, económicas, energéticas, humanitarias, sanitarias alimentarias etc., han demostrado la voluntad y utilidad de la Unión para actuar como un actor relevante en situaciones de crisis.

Desde los instrumentos financieros, humanitarios o comerciales, entre otros, manejados por la Comisión Europea, a las misiones y operaciones de la Política Europea de Seguridad y Defensa, las sanciones o las medidas políticas y diplomáticas empleadas por el Consejo, y pasando por los instrumentos propios de cada Estado miembro, la UE dispone de numerosas herramientas para afrontar esas situaciones de crisis complejas y multidimensionales.

---

[1] En ciertas circunstancias, y siempre a petición de las autoridades políticas del Estado afectado, la Unión también puede intervenir en apoyo de estas en la gestión de determinadas crisis.

Pero es precisamente esa variedad de actores e instrumentos, así como la complejidad de sus respectivos marcos políticos, jurídicos y financieros, lo que impone también los principales obstáculos a la intervención eficiente de la UE por razones que más adelante veremos.

El conocido como Tratado de Lisboa[2] proporciona el marco legal para la actuación de la UE, como actor diferenciado de sus estados miembros, en situaciones de crisis, aunque tan solo se refiere a ellas —a las crisis— al hablar de las misiones y operaciones de gestión de crisis —en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa— y de la posible actuación de la UE y de sus Estados miembros en la gestión de las consecuencias de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, o de ataques terroristas en el territorio de los mismos —en el marco del articulo 222 conocido como la cláusula de solidaridad—.

Por su parte, la Estrategia Global de la Unión Europea (EUGS) para la acción exterior no solo manifiesta la voluntad política y el propósito de la Unión de intervenir en situaciones de crisis que amenacen a la paz y seguridad internacionales, sino que lo identifica como una de las prioridades de su acción exterior. A la Estrategia Global se unen numerosas decisiones del Consejo Europeo, reiterando dicha voluntad y proporcionando una guía política para ello. Todo ello se complementa con la adopción de documentos como la Brújula estratégica o el *Compact* para las misiones civiles en los que la UE y los Estados miembros asumen el compromiso de mejorar sus capacidades, entre otras cosas, para ser más eficaces a la hora de intervenir en situaciones de crisis.

Por todo ello, queda claro que el ámbito de actuación de la UE y sus Estados miembros frente a situaciones de crisis abarca el interior y el exterior del territorio de la Unión y todo tipo de crisis, desde las humanitarias a las de seguridad pasando por financieras, medicas, energéticas, diplomáticas o de cualquier índole. Será el ámbito geográfico y el tipo de crisis los que determinen en cada caso que actor o instrumento asuma un mayor protagonismo, pero sin excluir la posible actuación de los demás. Es decir, en el interior de la Unión, serán los Estados miembros y la Comisión Europea quienes asuman el liderazgo en situaciones de crisis financieras, económicas, energéticas o de salud, por ejemplo, mientras que en la actuación ante una situación de crisis que amenace a la paz y estabilidad internacionales será el Consejo quien lidere la respuesta ya sea mediante sanciones, medidas políticas o instrumentos militares y de seguridad.

A partir de ahora, lo largo de esta ponencia, atendiendo al título y la vocación de este curso, vamos a centrarnos en la actuación de la Unión Europea en el marco de situaciones de crisis que afecten a la paz y seguridad internacionales; veremos los actores principales, los instrumentos que manejan y la forma de utilizarlos, y analizaremos los resultados más recientes, para, sobre la base de los retos que plantea el nuevo escenario al que nos enfrentamos y trataremos de identificar la posible evolución del papel de la Unión Europea en este sentido. Aunque no pretendemos entrar en disquisiciones académicas sobre los aspectos teóricos y conceptuales de las crisis y su gestión, es

[2] Que incluye el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)

importante dejar claros *a priori* algunos aspectos que definen la acción de la UE en este marco.

En primer lugar, hay que decir que existe un vacío conceptual y doctrinal común entre las diferentes instituciones y actores europeos que permita utilizar una terminología y unos conceptos comunes, por ello, la Comisión Europea ha encargado recientemente al comité científico que trabaje en ese sentido convencida de que será más fácil combinar la actuación de los diferentes instrumentos de la UE si se dispone de una base conceptual común. Del mismo modo, es importante no confundir la Política Europea de Seguridad y Defensa, y las misiones y operaciones[3] que se llevan a cabo en el marco de esta, con la gestión de crisis; alguna de aquellas responde a situaciones de crisis, pero no todas, y como hemos comentado, no son los únicos instrumentos disponibles —incluso a veces no son los más adecuados— para afrontar situaciones de crisis.

Otro aspecto en el que la UE hace especial hincapié es en el hecho de que la mejor manera de evitar las crisis es aumentando sus esfuerzos en la prevención de estas y las acciones de estabilización al final de los conflictos, complementado con políticas de apoyo al desarrollo. La alerta temprana y las actividades permanentes de análisis de conflictos y situaciones de crisis son también instrumentos que, si no evitan, al menos facilitaran la gestión de las crisis.

No podemos terminar esta introducción sin mencionar un concepto asumido por la mayor parte de las instituciones y órganos involucrados en la gestión de crisis; El «enfoque integral» de las crisis y conflictos externos; concepto definido en la EUGS en 2016 como una de las prioridades de la acción exterior de la UE y del que hablaremos más adelante.

RESUMEN

La UE como actor internacional mejor dotado de los instrumentos y procedimientos para gestionar crisis de manera integral, y con la voluntad política de hacerlo.

Al hablar de gestión de crisis en el marco de la UE hay que hacerlo con una visión amplia en términos geográficos, de tipología de la crisis y de los actores e instrumentos involucrados en las mismas.

La multiplicidad de instrumentos y la complejidad institucional como factores característicos de la UE requieren medidas para garantizar la eficacia.

Intervenir en situaciones de crisis que afecten a la paz y seguridad Internacionales constituye una prioridad de la acción exterior de la UE.

[3] El Artículo 43 del Tratado de Lisboa establece el rango de las misiones y operaciones de la PCSD que pueden incluir entre otras, misiones humanitarias y de rescate, operaciones de desarme, prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, gestión de crisis y estabilización al final de conflictos.

ACTORES, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS

Centrándonos ya en lo que es la gestión de crisis que amenacen a la paz y seguridad internacionales, veamos quiénes son los principales actores, los instrumentos que manejan y los mecanismos y procedimientos que utilizan para ello.

Como ya hemos mencionado, el Consejo y la Comisión son las principales Instituciones de la UE involucradas en la gestión de crisis internacionales, a ellos se une una figura clave como es el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad que juega un papel central en la gestión de crisis como encargado del Consejo de implementar la política exterior y de seguridad, asistido para ello por el Servicio de Acción exterior (SEAE), y como vicepresidente de la Comisión y responsable de la coordinación de las políticas de ésta con dimensión internacional. Tampoco debemos olvidar que también preside el Consejo de Asuntos Exteriores donde los Estados miembros conciertan sus actuaciones también en situaciones de crisis internacionales.

Si bien será el Consejo de la UE y los instrumentos de la Política Exterior y de Seguridad Común dirigidos por el alto representante los que asuman un mayor protagonismo en situaciones de crisis que afecten a la seguridad internacional, la Comisión Europea y los Estados miembros a título individual también completan dicha acción. Antes de repasar los instrumentos de los que disponen y sus especificidades es importante mencionar los tres mecanismos de los que se sirven para organizar la respuesta ante situaciones de crisis de cualquier índole.

El Consejo dispone de un Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis (IPCR por sus siglas en inglés) cuya finalidad es la coordinación de las respuestas políticas de los Estados miembros y del Consejo ante situaciones de crisis que por su magnitud y complejidad, incluyendo los ataques terroristas, requieran su activación y para ello proporciona una serie de herramientas entre las que se encuentra una plataforma web para el intercambio de información entre todas las instituciones y los estados miembros conocida como ISAA. Este dispositivo es apoyado técnicamente por el Centro de Coordinación de Respuesta de Emergencia (ERCC) de la Comisión que veremos posteriormente.

Por su parte, el sistema de alerta rápida general de la Comisión, conocido como «ARGUS» proporciona una plataforma para intercambiar, en tiempo real, información sobre crisis multisectoriales que requieran una actuación a escala comunitaria, para facilitar la coordinación, la cooperación y la consistencia de la respuesta de la Comisión. Proporciona también el mecanismo que permite a la Comisión adoptar decisiones y gestionar una respuesta rápida, coordinada y coherente en cooperación con las otras instituciones. A este hay que añadir desde 2020 el «Mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias», creado para contribuir a una gestión más eficiente de la migración mediante el seguimiento y la anticipación de los flujos migratorios, la mejora de la resiliencia y la preparación, y la organización de la respuesta a las crisis migratorias en el que colaboran además de los estados miembros, el Consejo, el SEAE y la Comisión, innumerables agencias y organismos de esta. Para la activación de estos mecanismos la Comisión dispone de un Centro de Coordinación de Respuesta de Emergencia (ERCC).

El tercer vértice de este sistema de respuesta de crisis lo constituye el «Mecanismo de respuesta de crisis» del SEAE que consta de unos procedimientos y unas estructuras para responder de manera coordinada a crisis y emergencias de naturaleza externa, o con una dimensión externa, que puedan o estén afectando a los intereses de la Unión Europea o a alguno de sus Estados miembros. En este mecanismo participan representantes del SEAE, de la Comisión y del Consejo y podrán activar medidas urgentes, activar el siguiente nivel de alerta y proporcionar instrucciones a las delegaciones de la UE y a las misiones y operaciones, pudiendo también enviar misiones de asesoramiento y exploración al terreno si fuera necesario o cualquier acción que facilite la respuesta de la UE. El Centro de Situación del SEAE se constituye en punto focal del mecanismo para el enlace y coordinación con el IPCR del Consejo y con el Centro de Coordinación de Emergencias (ERCC) de la Comisión. Desde el primero de julio de este año, el SEAE dispone de un Centro de Respuesta de Crisis dependiente directamente del secretario general que pretende simplificar y hacer más eficaz la respuesta a crisis internacionales.

Hasta aquí hemos visto los actores involucrados en la gestión de crisis y los mecanismos de los que se sirven para organizarse y responder ante situaciones de crisis que amenace a la paz y seguridad internacionale. Veamos ahora cuáles son los instrumentos de los que disponen para poder intervenir en dichas situaciones de crisis.

En el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la capacidad de actuar a nivel político y diplomático es, sin duda, una de las opciones principales a considerar en situaciones de crisis internacionales; en este sentido, el alto representante y las delegaciones de la UE juegan un papel fundamental. Pero quizá el instrumento más conocido para la protección de los intereses de la Unión en la escena internacional sean las medidas restrictivas (también conocidas como *sanciones*). La UE puede adoptar este tipo de medidas de manera autónoma o en el marco de un régimen impuesto por Naciones Unidas, las decisiones en este ámbito se adoptan por unanimidad en el seno del Consejo y son de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros. Las sanciones son medidas que permiten responder rápidamente, como parte del enfoque integral de la UE, ante situaciones que amenacen a la seguridad internacional con objeto de proteger los valores, intereses y la seguridad de la UE, preservar la paz y la seguridad internacional y prevenir conflictos.

En el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa el instrumento principal y de mayor visibilidad y de compromiso político lo constituyen las misiones y operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo por fuerzas militares y civiles. De acuerdo con el TUE la Unión Europea dispone de una capacidad operativa para llevar cabo este tipo de acciones fuera de la Unión con objeto de garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional utilizando para ello capacidades civiles y militares proporcionadas por los EM. Todas las decisiones en esta materia se adoptan también por unanimidad en el seno del Consejo siendo el alto representante el responsable de asegurar la coordinación de las acciones civiles y militares y su coherencia con otras actuaciones en el marco del enfoque integral de la UE. Hasta la fecha la UE ha desplegado cuarenta misiones y operaciones en Europa, África y Asia, manteniendo activas actualmente once misiones civiles, así como tres operaciones y cuatro misiones militares. Las misiones y operaciones PCSD son probablemente uno de los instrumentos de mayor impacto ante situaciones de crisis debido a su alto perfil político apoyado por

todos los Estados miembros y su visibilidad en el terreno. Dos factores determinantes de la eficacia de estas actuaciones son la capacidad de responder en tiempo oportuno y el disponer de todas las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos acordados, factores estos que dependen en gran medida del compromiso de los estados miembros ya que son ellos los que controlan el proceso de toma de decisiones y proporcionan las capacidades necesarias. Las misiones PCSD forman parte del enfoque integral de la UE ante una situación de crisis, el éxito y eficacia de la acción exterior de la UE vendrán determinados por la adecuada combinación de todos los instrumentos disponibles y necesarios asegurando la complementariedad de todas sus actuaciones en tiempo y espacio.

Otro instrumento en el ámbito de la PESC, de muy reciente creación, pero que está generando mucha atención a raíz de su utilización en la crisis de Ucrania, es el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. En el año 2021 el Consejo decidió crear este fondo para financiar, por un lado los costes comunes de las misiones y operaciones militares —sustituyendo al conocido mecanismo ATHENA— y por otro (de nueva creación) las medidas de asistencia, consistentes en acciones de la Unión para reforzar las capacidades de terceros estados y organizaciones regionales e internacionales en relación con asuntos militares y de defensa, así como el apoyo a los aspectos militares de las operaciones de apoyo a la paz dirigidas por una organización regional o internacional o por terceros Estados.

Por su parte, la Comisión Europea dispone también de instrumentos para la acción exterior de la UE, algunos de los cuales han sido especialmente concebidos para ser empleados en situaciones de crisis internacionales. En primer lugar, el mecanismo de protección civil y las operaciones de ayuda humanitaria europeas (ECHO) son tradicionalmente dos de los instrumentos más visibles y rápidos a la hora de intervenir en situaciones de crisis. Su objetivo principal es proteger vidas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales y crisis de origen humano. Ante un desastre o una emergencia humanitaria, la UE proporciona asistencia de acuerdo con los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad, independencia y solidaridad. Esta forma de actuación hace que la participación de estos instrumentos en el marco del enfoque integral de la UE en situaciones de crisis y conflicto se materialice de una forma particular, ya que no se guiarán por los mismos objetivos e intereses políticos del resto de la acción exterior.

Desde el primero de enero de 2021 la Unión dispone del nuevo Instrumento de «Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global» conocido por sus siglas en inglés NDICI, que fusiona varios instrumentos financieros en manos de la Comisión dedicados a la acción exterior existentes hasta la fecha, entre ellos el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP) y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo. De este modo, la Comisión simplifica notablemente la gestión de los diferentes instrumentos para la acción exterior aumentando su eficacia y las cantidades dedicadas a la acción exterior. El instrumento consta de tres pilares: geográfico, temático y acciones de respuesta rápida. Entre sus objetivos se encuentra el de contribuir a mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional. El uso del instrumento se guiará por las prioridades establecidas en la EUGS y en su concepción están muy presentes la necesidad de anticiparse a las situaciones de crisis y conflictos, el enfoque integral ante los mismos y la resiliencia de nuestros socios. Un total de 3.182 millones de euros han sido atribuidos al componente de respuesta rápida en el marco financiero

actual (2021-2027), cuya finalidad es responder de manera urgente a las crisis, contribuir a la paz y prevenir conflictos, asegurando también una respuesta temprana a las necesidades de la PESC, lo que da continuidad a las acciones y objetivos abordados por el antiguo instrumento en pro de la paz y la estabilidad.

No se nos escapa que, a la complejidad institucional mencionada anteriormente, hay que añadir la variedad de mecanismos de respuesta de crisis y la gran diversidad de instrumentos, cada uno de ellos con su propio marco jurídico y financiero. Este complejo entramado, derivado de la singularidad propia de la Unión Europea requiere de procedimientos específicos y de la voluntad de todos los actores para conseguir una respuesta eficaz ante situaciones que amenacen nuestros intereses. Para ello, la forma de definir y ejecutar la respuesta de todos los actores e instrumentos pasa por el ya mencionado *enfoque integral* de las situaciones de crisis y conflictos.

El *enfoque integral* proporciona un método para afrontar las crisis y conflictos externos atendiendo a todas sus dimensiones, contando con todos los instrumentos y políticas disponibles, en colaboración con todos los actores implicados, en todas las fases de la misma y en todos los espacios, desde Bruselas y los Estados Miembros hasta el lugar donde se desarrolle la crisis. El *enfoque integral*, requiere un análisis amplio de los parámetros de la crisis, una identificación común de los intereses de la Unión afectados, la definición de una visión estratégica común —basada en la definición de los objetivos políticos de la UE al intervenir en la misma— y la forma en la que la Unión Europea pretende combinar sus diferentes instrumentos de una manera coherente en tiempo y espacio, atendiendo a sus especificidades, y en coordinación con los Estados miembros y con otros actores involucrados también en la crisis. El objeto del *enfoque integral* es ser más efectivos en la gestión de crisis que si se actuase de manera independiente[4]. Pero también exige esfuerzos por parte de todos los actores para evitar la tentación de actuar de manera aislada, evitando vacíos y duplicidades.

RESUMEN

Actores: Consejo, Comisión, Estados miembros.

El alto representante para la Política Exterior y de Seguridad como figura clave en la gestión de crisis que afectan a la paz y seguridad internacionales

Mecanismos: Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis del Consejo; Sistema ARGUS de la Comisión y Mecanismo de Respuesta de Crisis del SEAE.

Centros: ERCC y Centro de Respuesta de Crisis del SEAE.

Instrumentos: Político y diplomático, sanciones, misiones y operaciones PCSD, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, mecanismo de protección civil y ayuda humanitaria, Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI).

El «enfoque integral» como único modo de afrontar situaciones de crisis de una manera eficaz.

[4] Ejemplos: crisis migratoria Mediterráneo 2015 y cooperación EUAM Ukraine/PRAVO

LAS CARENCIAS DE LA GESTIÓN DE CRISIS POR PARTE DE LA UE

Aunque una de las carencias en el marco de la gestión de crisis e,s precisamente, no disponer de un sistema estructurado para la identificación de lecciones tras cada intervención que permita aprender de los errores y aciertos, y subsanarlos eficazmente, hay ciertas dificultades que resultan evidentes, máxime a la luz de las recientes crisis multidimensionales a las que se ha enfrentado la Unión Europea.

Como ya hemos mencionado, los diferentes marcos legales, financieros e institucionales, unidos a la falta de una cultura y doctrina común a la hora de intervenir en situaciones de crisis internacionales imponen ciertas limitaciones a la puesta en práctica del *enfoque integral*. Este no debe ser un fin en sí mismo, sino un medio para ser más eficaces en la acción colectiva, el problema es que, al no existir una autoridad única, los resultados dependen en gran medida de la voluntad de los diferentes actores involucrados. Intereses particulares, diferentes enfoques culturales, prioridades no compartidas e incluso desconocimiento mutuo son retos que hay que afrontar para hacer del *enfoque integral* la herramienta distintiva de la acción de la UE.

Otra de las características de la respuesta de la UE ante situaciones de crisis internacionales, exceptuando las de índole puramente humanitaria o de protección civil, es la lentitud de la respuesta. Salvo en muy contadas ocasiones la UE no ha conseguido responder con la rapidez necesaria para hacer realmente eficaz la intervención. Las razones son múltiples, aunque el origen de estas es casi siempre el mismo: la voluntad de los Estados miembros y las escasas capacidades comunes. La falta de medios de inteligencia propios obliga a depender de la información que proporcionen en cada caso los Estados miembros, dificultando la anticipación y la alerta temprana; a ello hay que unir las dificultades para llevar a cabo un planeamiento adelantado, especialmente un planeamiento de contingencia, debido a las sensibilidades políticas que genera y a la carencia de unos órganos de planeamiento y unas estructuras de mando y control adecuados a las necesidades actuales. Y también somo lentos en la respuesta por la complejidad de los mecanismos de toma de decisiones, o, mejor dicho, por el uso que los Estados miembros hacen en ocasiones del principio de la unanimidad para condicionar la respuesta colectiva a sus intereses del momento (Ejemplo: la crisis migratoria del Mediterráneo).

Pero, además de lentos en la respuesta, la Unión Europea es —somos— en muchas ocasiones, poco eficaces en la respuesta y las razones de ello son también múltiples y de muy variado origen. Cada crisis es diferente y la solución y respuesta a la misma no puede basarse en patrones y modelos predefinidos; es esencial definir claramente los objetivos políticos frente a una situación de crisis para adecuar la respuesta a la misma, y como objetivo principal tiene que estar siempre solucionar la crisis en sí y evitar su transformación en algo más grave. En muchas ocasiones, cuando se define la respuesta ante una situación de crisis se condiciona la solución a otros objetivos y prioridades que, aun siendo legítimos, no contribuyen necesariamente a la solución de esta. La UE tiene que ser consciente de que no todos los actores internacionales comparten nuestros mismos principios y valores y sus prioridades no son necesariamente las mismas que

las de la UE en determinadas situaciones de crisis[5]. Por ello es fundamental adecuar la respuesta a las necesidades reales y contar con los actores locales y otros socios involucrados. Los principios liberales de la UE no nos pueden impedir actuar en situaciones donde imperen otros puntos de vista diferentes si nuestros intereses están realmente amenazados. No podemos pretender imponer nuestros principios a los países en situación de crisis, sino ayudarles a solucionar los problemas y crear un marco de estabilidad. A ello se une en ocasiones un exceso de triunfalismo y de ambición no realista que acaba provocando frustraciones internas y pérdida de credibilidad frente a actores externos.

Otro aspecto que nos demuestran los acontecimientos del último año en Afganistán y Ucrania es que las crisis van siempre por delante. Nadie esperaba hace un año lo que ha ocurrido en Ucrania, ni las tremendas consecuencias que está teniendo —y está por tener— en nuestras vidas, por ello es esencial aumentar nuestras capacidades de alerta temprana y hacer una realidad la prevención de conflictos.

Por último, la Unión Europea si quiere ser un actor global de seguridad debe dotarse de una cultura estratégica propia que le permita tomar las decisiones adecuadas y necesarias en cada momento. Desafortunadamente, la cultura estratégica de la UE, es decir, los condicionamientos estructurales a la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa, no está a la altura de su nivel de ambición.

EL FUTURO DE LA GESTIÓN DE CRISIS POR PARTE DE LA UE

Y con estos medios y estos condicionamientos ¿a qué nos vamos a enfrentar en el futuro próximo? Sin duda el número de crisis que amenazan a la paz y seguridad internacionales aumenta día a día, y con ellas surgirán otras crisis más cercanas pero que afectarán más directamente a los intereses de la UE y de sus ciudadanos. Las crisis son cada vez más imprevisibles, más complejas y multidimensionales, surgen de manera más repentina y serán más difíciles de gestionar. La UE está rodeada de un marco geopolítico donde la inestabilidad se ha convertido en la norma: las crisis y guerras en África, los ciberataques contra infraestructuras críticas y contra las organizaciones internacionales, la guerra hibrida en Europa y las amenazas globales como el terrorismo, la desertificación y la escasez de recursos, son tan solo algunas de las amenazas que nos acechan. En este sentido, el análisis de la amenaza compartida llevado a cabo por el Centro de Inteligencia de la UE en el marco de la preparación de la Brújula Estratégica es sin lugar a duda un paso importante para anticiparnos a las crisis que vendrán, pero no puede quedar en un ejercicio aislado, requerirá una actualización constante y, sobre todo, alejada de influencias políticas e intereses individuales.

En este marco, la Estrategia Global de Seguridad sigue estando de plena vigencia, hay quien ha pretendido ver en la Brújula Estratégica la nueva visión estratégica de la UE, nada más lejos de la realidad, la Brújula Estratégica, junto con el pacto para la CSDP civil (el *Compact*) constituyen guías de implementación de aquella y reafirman y materializan los compromisos asumidos por los Estados miembros y las instituciones para

[5] Ejemplo: Adiestramiento mujeres EUTM Somalia

alcanzar los niveles de ambición y las prioridades definidos en ella. Como ha quedado claro en esta ponencia, la gestión de crisis de la UE va mucho más allá de la CSDP y de las misiones civiles y militares, y la EUGS proporciona esa visión amplia que la Brújula y el *compact* complementan y desarrollan sectorialmente.

En este sentido, no podemos perder de vista el nivel de ambición de la UE y las dos prioridades estratégicas en el ámbito de la gestión de crisis, como acordó el Consejo en noviembre de 2016: responder a los conflictos y las crisis exteriores mediante un enfoque integrado y proteger a la Unión y a sus ciudadanos. Para ello, como ya hemos mencionado, los Estados miembros y las instituciones se han concertado para aunar sus esfuerzos en pro de una mayor eficacia en las misiones civiles y militares de gestión de crisis.

En el ámbito civil, el Consejo y los Estados miembros—(formula que engloba Instituciones y estados miembros individualmente— acordaron en noviembre de 2018 el conocido en español como Pacto para las misiones civiles PCSD (Civilian CSDP Compact) del que se hace un seguimiento anual y cuya revisión se está llevando a cabo en estos momentos a raíz, entre otras cosas, de la adopción de la Brújula Estratégica. El pacto tiene por objeto reforzar la capacidad para desplegar y mantener misiones civiles de gestión de crisis, recordando que el punto fuerte que distingue a la Unión Europea en la gestión y prevención de crisis radica en su capacidad de desplegar activos y capacidades tanto civiles como militares en el marco de un planteamiento integrado más amplio de la UE sobre los conflictos y las crisis exteriores. Para ello, los compromisos más relevantes van en tres direcciones:

En el área de las capacidades; Aumentar la contribución, la disponibilidad y la participación de expertos nacionales en las misiones civiles de la PCSD y dotarlos de la formación necesaria, así como poner a disposición equipos y estructuras especializados y mejorar el uso almacén logístico estratégico.

En cuanto a la toma de decisiones, el Consejo y los Estados miembros han acordado considerar mandatos modulares y escalables para las misiones civiles, y ser más agiles en la adopción de las decisiones relativas a las mismas.

Y, por último, en cuanto al despliegue y la ejecución, se comprometen a reducir los tiempos de despliegue revisando los procedimientos de generación de fuerzas, reforzando el enfoque integral y las sinergias y la cooperación con las operaciones militares y con los servicios y agencias de la Comisión para llegar a ser capaces de poner en marcha una nueva misión de hasta doscientos efectivos en cualquier zona de operaciones en un plazo de treinta días a partir de la decisión del Consejo.

Los compromisos de mejora de la capacidad de gestión de crisis en su vertiente militar los podemos encontrar, como hemos dicho, en la Brújula Estratégica adoptado a principios de este año. No es mi intención analizar la totalidad del contenido de esta ya que, como es lógico abarca todas las áreas identificadas en la Estrategia Global como prioridades de la UE, sino simplemente resaltar los aspectos cuyo objeto sea mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de crisis.

En primer lugar, me gustaría reiterar la importancia que tiene la parte relativa al análisis compartido del entorno estratégico y de la amenaza como uno de los pilares esenciales para anticiparnos y prepararnos para la respuesta de crisis.

La Brújula subraya el importante papel que pueden jugar las fuerzas armadas durante crisis complejas movilizando capacidades en apoyo de los actores de protección civil y humanitarios (ejemplo: el apoyo militar americano en Liberia durante el Ébola) en áreas como el apoyo logístico, sanitario, de infraestructura o de seguridad.

La Brújula presenta un cierto paralelismo con los compromisos en ámbito civil apostando por mandatos más robustos y flexibles y por procedimientos de toma de decisiones más rápidos y agiles, y pide a los estados miembros mayor solidaridad financiera (ejemplo: la financiación operaciones militares). Otro aspecto recurrente es la necesidad de mejorar las capacidades de mando y control, en particular hacer que la MPCC sea una realidad. Pero además de esto, la Brújula introduce algunos aspectos novedosos como la realización de ejercicios con fuerzas reales y la creación de una capacidad de respuesta rápida modulable, de hasta 5.000 efectivos con unas condiciones que pretenden corregir los errores detectados en el concepto de los *Battlegroups*.

Otro aspecto interesante es la controvertida *autonomía estratégica* que, en el caso de la gestión de crisis se resume en la necesidad de ser capaces de intervenir ante cualquier situación de crisis de manera rápida y contundente con nuestros socios si es posible, y solos cuando sea necesario.

Por último, se subraya la necesidad de mejorar las capacidades de inteligencia, como ya hemos mencionado, y de utilizar soluciones imaginativas para anticiparnos a las crisis, como es el caso de las presencias marítimas coordinadas.

Del valor y de la utilidad que tiene y tendrá la Brújula Estratégica podríamos estar hablando largo y tendido, pero en el caso concreto de la capacidad de gestión de crisis, la Brújula pone el acento en las cosas importantes para solucionar las carencias actuales y dependerá de la voluntad de los Estados miembros si ello se convierte en realidad o se queda simplemente en una declaración de intenciones.

CONCLUSIONES

De la misma manera que antes decíamos que no hay dos crisis iguales ni respuesta que sirva para todas ellas, no es menos cierto que no hay solución mágica para los problemas que hemos mencionados, y que las respuestas a las carencias identificadas, al menos la mayoría de ellas, las conocemos; tan solo es necesaria la voluntad de cambiar las cosas y comprometer los recursos necesarios.

Por lo que se refiere a la capacidad de la UE de responder rápidamente y en la dirección correcta es necesario invertir más en la prevención, la estabilización, la alerta temprana, la inteligencia —en sentido amplio—, el planeamiento adelantado, las estructuras y mecanismos de respuesta de crisis y el adiestramiento a todos los niveles. Pero

también es importante identificar claramente las prioridades de la UE ante situaciones de crisis y definir los objetivos de la respuesta.

En cuanto al *enfoque integral*, no es solo el rasgo distintivo de la UE y su mejor activo, sino el método para asegurar una mayor eficacia en la respuesta combinando los diferentes instrumentos de manera adecuada. El *enfoque integral* no debe ser un fin en sí mismo sino el modo en que colectivamente se definan los intereses y objetivos comunes de la UE y se diseñe la respuesta. Para que funcione de verdad es necesario el planeamiento adelantado a todos los niveles, en forma de estrategias locales y regionales, y planes de contingencia, pero sobre todo es necesario ejercitarlo y tener la voluntad de implementarlo. Hay que asumir y respetar las especificidades de cada instrumento aprovechando el valor añadido de cada uno de ellos sin «prostituir» su razón de ser (ejemplo: las operaciones de gestión de crisis transformadas en cooperación al desarrollo), pero, sobre todo, es necesaria una correcta y constante dirección política y que el alto representante ejerza su autoridad al respecto. Desde un punto de vista más técnico, el análisis de lecciones aprendidas, el desarrollo de conceptos y procedimientos comunes y la clara definición de objetivos realistas y alcanzables en cada caso contribuirán a mejorar el citado enfoque integral.

Por último, ciñéndonos ya exclusivamente al ámbito de las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa cabria resaltar la necesidad de que los Estados miembros sean capaces de aprovechar toda la flexibilidad que les proporcionan los procedimientos de gestión de crisis, como en la crisis del mediterráneo en 2015, aprovechando al máximo el valor añadido de las misiones y operaciones como instrumentos de gestión de crisis y evitando detraer los escasos recursos disponibles en actividades no prioritarias; mejorar —de verdad—las capacidades de mando y control (hacer de la MPCC y de la CPCC verdaderos HQs) así como garantizar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios. Por su parte, las misiones y operaciones tienen que responder a lo que se espera de ellas como instrumentos de gestión de crisis y no tratar de perpetuarlas en el tiempo. Y, sobre todo, hay que ser realistas: el exceso de ambición o los triunfalismos innecesarios solo provocan frustraciones y pérdidas de credibilidad ante otros instrumentos y ante terceros.

Permítanme finalizar de manera positiva. Es necesario ser crítico —no necesariamente negativo— para poder seguir mejorando; hace diez años muchas de las cosas de las que hablamos ahora eran impensables, pero poco a poco hemos ido mejorando a pesar de la enorme complejidad de la UE y de sus instrumentos. Hitos como la Brújula Estratégica no pueden verse como la solución final a todos los inconvenientes. Son pasos adelante que permiten ir conformando la capacidad de la UE de constituirse en un actor relevante en materia de gestión de crisis; lo único que hace falta es hacer realidad los compromisos adquiridos y que no se queden en meras declaraciones de voluntad.

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA

D.ª INÉS AYALA SENDER
Diputada del Parlamento Europeo (2004-2019)
Coordinadora del Corredor Rhin-Danubio de Redes Transeuropeas de Transporte

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LA UNIÓN EUROPEA

D.ª INÉS AYALA SENDER
Diputada del Parlamento Europeo (2004-2019)
Coordinadora del Corredor Rhin-Danubio de Redes Transeuropeas de Transporte

En primer lugar, quisiera expresar mi agradecimiento y el honor de haber recibido la invitación por parte de la Academia.

Tras haber estado muchos años (desde 1995) trabajando en la Unión Europea he conocido los inicios y la evolución de su faceta de seguridad y defensa, de la que podemos decir que está aún en construcción. Y sus avances se han producido a veces, como ahora, a caballo de situaciones de crisis como la de Ucrania, ya que hasta ahora la UE ha mostrado siempre su preferencia por las misiones no ejecutivas en las que no se emplea la fuerza armada. Es verdad, sin embargo, que si uno quiere tener la posibilidad de influir en este siglo XXI, tiene la obligación de poder defenderse, y defender a aquellos que son sus aliados y sus socios.

En origen, la Unión Europea nace precisamente para pacificar, es decir, para evitar las guerras, que habían asolado Europa. Como herramienta emplea la economía y el comercio, que después se ha extendido a la diplomacia, la defensa de los derechos humanos, y ahora como decíamos empieza a incorporar la seguridad y la defensa. Es una organización de funcionamiento muy complejo, consecuencia de la necesidad de poner de acuerdo en sus decisiones a tantos países de intereses muchas veces diferentes. Avanza sobre la base de acuerdos escritos con textos generalistas que gracias a no precisar hasta el último detalle obtienen el consenso necesario para su aprobación. Distinto es en la parte en que las naciones se han puesto de acuerdo para ceder parte de su soberanía a la Unión para que regule en esos campos. En este caso legisla en detalle con reglamentos de obligado cumplimiento. En el campo que nos ocupa de la seguridad la herramienta son las directivas, más generales y abierta al acuerdo, que posteriormente deben trasladarse a la legislación nacional de cada país miembro.

Estas herramientas son complejas, pero finalmente tiene una capacidad de avance que se traduce en acciones concretas, como, por ejemplo, poder ayudar a familias refugiadas que vienen de Afganistán. Se critica mucho la burocracia europea, pero en ocasiones es la militancia activa de estos funcionarios la que consigue avances, y el traslado de los acuerdos europeos a la normativa nacional de cada país. El caso contrario, trasladar a Europa las agendas nacionales, también ocurre y es un área en el que España aún tiene camino por recorrer. Otras naciones manejan mejor estos resortes. La cumbre de la OTAN de Madrid ha sido una excelente carta de presentación para preparar adecuadamente la presidencia española del segundo semestre de 2023 en la Unión Europea, con el objetivo de poder aprovecharla para trasladar asuntos de nuestro interés nacional en el campo de la seguridad y la defensa a la agenda europea.

Europa se construye desde todos los Estados miembros, desde las ciudades, las universidades, las fuerzas armadas y muchos más ámbitos, a través de las instituciones de la Unión. Entre ellas tenemos al Parlamento, que juega un papel cada vez más relevante y puede servir de punto de entrada de asuntos de interés nacional. En principio no tiene un papel destacado en lo que se refiere a la gestión de crisis, pero sí tiene la potestad de discutir y aprobar o rechazar acuerdos internacionales. La Comisión se apoya en él muchas veces para impulsar nuevos temas y está llamado a jugar ese papel en el desarrollo de la nueva aproximación a la política común de seguridad y defensa como consecuencia de la crisis de Ucrania. A este hecho se une que el actual alto representante se muestra dispuesto a aceptar retos y desafíos ante el temido riesgo del «rechazo» a las iniciativas, a diferencia de algunos de sus antecesores.

En este sentido, el Javier Solana, ex secretario general de la OTAN, contribuyó a poner el embrión de la aproximación común a los temas de seguridad y defensa dentro de la Unión, después de su papel como secretario general de la OTAN. La que fuera alta representante de la UE, Catherine Ashton, nos hizo el gran regalo de montar la diplomacia europea antes de su salida a la par del Brexit de su país. Una diplomacia a la manera del *Foreign Office* con un potencial enorme para servir de catalizador de todos los recursos de la Unión en temas concretos, y con capacidad para hacer incluso más de lo que a veces le dejan. Posteriormente la sra. Mogherini consiguió poner en marcha un aspecto siempre difícil: el tema de la financiación. Hizo posible que determinados temas de seguridad y defensa se pudieran financiar con fondos europeos determinados, y sobre todo que se creara un fondo que fuera específico dedicado a la defensa europea. Se tradujo, no sin muchos problemas, en el lanzamiento de la operación militar Sofía, convenciendo a los veintisiete y a sus parlamentarios de la necesidad de aceptar el desafío.

El primer ladrillo para un fondo europeo dedicado a la defensa está puesto. Posteriormente, la crisis de Ucrania se ha destapado como la herramienta preparada y más adecuada de la que echar mano para mostrar la solidaridad europea con ese país agredido por Rusia. Asimismo, ha demostrado su potencial para ser empleado en crisis similares u otros aspectos de impulso de la seguridad y defensa común en el futuro. En particular, el impulso de sus aspectos industriales. Así como la construcción de la paz en la Europa de la posguerra comenzó con la posibilidad de hacer negocios con el acero, la identidad común de seguridad y defensa tiene una ventana de oportunidad para consolidarse a través de lanzar más proyectos industriales conjuntos en este campo.

La conciencia de que es necesario ya está aquí. Ahora hay que consolidar y aumentar la autonomía de la Unión para hacerlo. En ese camino hay que hablar el lenguaje «OTAN» y el lenguaje «Unión Europea» a la vez, para sortear bloqueos y maximizar la eficacia de las medidas que se adopten, buscando siempre la complementariedad entre ambas, pero sin renunciar a avanzar en la autonomía de la Unión. Pasos similares se están dando en el campo energético.

En este sentido, el denominado *Strategic Compass* de la Unión Europea está llamado a jugar el mismo papel que los conceptos estratégicos de las Alianza. Un documento escrito con la generalidad que mencionaba que es necesaria en la Unión, pero que concreta elementos esenciales del camino a seguir. Para que se materialicen, como muchas cosas en la Unión, es necesario hacer *lobby*.

El área comercial e industrial civil tiene detrás una diplomacia comercial muy asentada en la organización. Mecanismos para buscar consenso e impulsar agendas. A esta diplomacia comercial hay que incorporar otra de carácter militar, presente ya pero aún no bien establecida. Debe jugar el mismo papel que la anterior para los temas de interés común en el área de la seguridad y la defensa buscando de manera activa acuerdos en este campo y en el del comercio militar. Hemos tenido ejemplos de acuerdos militares que no han llegado a buen puerto. Los famosos *battle groups* de la Unión que no llegaron a utilizarse ni desplegar en ningún escenario es un ejemplo de ello. Se ha intentado recuperar algo similar, pero ese esfuerzo tiene que venir acompañado de un esfuerzo de comunicación que lleve al convencimiento y al consenso en cuanto a su empleo.

El sistema «Galileo» de uso dual comercial y militar, es un ejemplo de los problemas por los que atraviesa cualquier proyecto de envergadura en la Unión. Algunos —los británicos— discutían la necesidad de disponer de esa capacidad de forma autónoma, teniendo la constelación GPS americana disponible. El proyecto ha sufrido retrasos y piedras en el camino, pero continúa, y las nuevas crisis prueban el acierto de su lanzamiento. Disponer de esta capacidad de forma autónoma pone en disposición a la UE de ofrecerla a terceros por decisión suya, además del impulso industrial común que ha supuesto y que continúa ahora con la creación de nuevas instalaciones como los centros de control del sistema.

Los presupuestos suelen ser entes de «suma cero» que obligan a decisiones siempre difíciles de quitar de un lado para invertir en otro. En el tema que nos ocupa es necesario un análisis de la eficacia de otros gastos *versus* las ventajas de invertir en proyectos que dotan de autonomía estratégica a la Unión en el área de la seguridad. En conjunto, gastamos seis veces más que EE. UU en seguridad y defensa, pero evidentemente, mucho menos eficaz.

Otra vía de apertura a gastos duales del mundo civil y mundo militar se ha abierto en el campo de los transportes y la logística. El concepto de «movilidad militar» ha permitido aunar voluntades y concretar presupuestos para invertir en infraestructuras que tengan en cuenta las necesidades y requisitos del movimiento de tropas, material y recursos militares por todo el territorio de la Unión. Detrás deben venir consideraciones similares en otras infraestructuras que hacen lo propio con la energía o los carburantes. De esta manera se transmitirá que la inversión en el sector militar aporta ventajas en el mundo civil.

Son pasos políticos, está claro, pero la ventana que ha abierto la crisis de Ucrania se ha traducido en consensos y avances. Incluso los que más reticencias tenían en estos aspectos, los alemanes, están dando pasos para aumentar la autonomía de la UE en defensa. Hay que superar la barrera de los presupuestos, con la comparación de las economías dentro de la Unión, que incluyen consideraciones muy difíciles de sortear, como las contraprestaciones de ámbito nacional y el hecho de tener presupuestos propios y con autonomía suficiente para decidir qué proyectos contribuyen más a impulsar la autonomía estratégica. De esta manera estaremos más preparados para tomar nuestras propias decisiones para contribuir a resolver las crisis que surjan en el futuro, sobre todo aquellas que se inicien en nuestra Europa.

El 1 de julio de 2023 empieza la presidencia española. Ya nos estamos preparando para ello. Creo que, si somos capaces, también en este aspecto, de dar una señal, iremos ganando terreno y concretando esos pasos hacia una política europea real de seguridad y defensa, que tenga ya unos elementos para hacerla creíble. Es momento de que nos lo creamos y actuemos.

PONENCIAS DEL ÁREA 4
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: ESPAÑA

EL PAPEL DE LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

D. ÁNGEL MARTÍNEZ PUY
Comandante jefe interino J5 Planes del Estado Mayor de la Unidad Militar de Emergencias

EL PAPEL DE LA UNIDAD MILITAR DE EMERGENCIAS EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

D. ÁNGEL MARTÍNEZ PUY
Comandante jefe interino J5 Planes del Estado Mayor de la Unidad Militar de Emergencias

Uno de los aspectos más importantes de la gestión de cualquier situación de crisis, ya sea una operación militar o una emergencia, es la coordinación de todos los actores que participen en la resolución de la misma. Es por esto que el objetivo principal de esta charla es exponer cómo la Unidad Militar de Emergencias suma sus esfuerzos con los del resto de actores civiles y militares de cualquier administración pública o privada para la resolución de las emergencias o catástrofes para las que se requiere su intervención.

El camino que recorreremos para cumplir el objetivo comenzará en conocer qué es la UME para posteriormente pasar a hablar de cómo se organiza e interviene tanto en emergencias en apoyo a las comunidades autónomas como en las de interés nacional. Finalizaremos el camino con las conclusiones que nos permitirán afianzar las ideas fuerza.

La relación de los ejércitos con la protección civil y las emergencias, no se inició con la UME. Ya en el año 1790, unidades de Madrid participaron en los incendios que devastaron esta ciudad. Desde esa fecha, se han ido organizando diversas unidades inicialmente de Artillería y posteriormente de Ingenieros principalmente cuya función secundaria era apoyar en la extinción de incendios. Ya en el siglo XX se creó la Dirección General de Protección Civil y posteriormente en el año 2005 la UME.

Pero ¿por qué las Fuerzas Armadas (FAS) son idóneas para intervenir en emergencias?

Las FAS tienen una constante preparación para hacer frente a la situación de mayor caos en la que puede verse envuelto un Estado, que es la guerra. Además, su organización, procedimientos y materiales, las convierten en una institución flexible y capaz de adaptarse a cualquier situación imprevista.

No se saben las razones exactas que llevaron al Gobierno a la constitución de esta unidad, pero situaciones ocurridas en grandes emergencias hacían necesaria mejorar la respuesta del Estado para apoyar las capacidades de intervención de las comunidades autónomas, que son las competentes en este ámbito. Del mismo modo el nivel estatal necesitaba un instrumento operativo con capacidad de dirección y coordinación para hacer frente a una emergencia de interés nacional. Con estas necesidades nació la Unidad Militar de Emergencias en el año 2005.

La biblioteca normativa que marca la misión y cometidos de la UME nace en la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional donde se indica que una de las misiones de las FAS es preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos. En base a esta misión genérica según Acuerdo del Consejo de Ministros, en el año 2005, se crea la UME para intervenir en cualquier lugar del territorio nacional y sus características principales son disponibilidad, intervención rápida y autónoma.

El Real Decreto 1097/2011 del protocolo de intervención amplía el ámbito de actuación también al exterior motivada por la necesidad de participar en grandes catástrofes internacionales como los incendios de Chile y Portugal o el terremoto de México.

La Ley Orgánica 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil señala que la colaboración de las FAS se realizará principalmente a través de la UME, siendo la personal titular del Ministerio de Defensa la responsable de su activación tras solicitud del Ministerio del Interior. Muy importante es que para las emergencias de interés nacional, el General Jefe de la UME (GEJUME) asumiría la Dirección Operativa de la Emergencia.

Finalmente en el año 2019 se publica la Orden de Defensa 160/2019 de Organización y Funcionamiento de la UME, siendo parte esta una fuerza conjunta integrante de las FAS y con dependencia directa de la persona titular del Ministerio de Defensa. Un cambio reseñable es que se nombra al jefe de la UME, Comandante del Mando de Emergencias de las FAS.

La UME cuenta con un Cuartel General en Torrejón donde también se ubican las unidades que aportan al GEJUME el personal y medios necesarios para ejercer el mando y control, que son el Batallón de Transmisiones y la Unidad de Cuartel General. En esta base aérea también tiene su sede el Regimiento de Apoyo e Intervención en Emergencias con su Grupo de Apoyo a Emergencias con cometidos logísticos en gran medida y el Grupo de Intervención en Emergencias Tecnológicas y Medioambientales. Por último, la Escuela Militar de Emergencias, encargada de impartir los cursos de enseñanza de perfeccionamiento relacionado con el ámbito de actuación de la UME.

El músculo de la UME lo aportan los cinco batallones de Intervención en Emergencias distribuidos geográficamente en Torrejón, Morón de la Frontera, Bétera, Zaragoza y León. Además se cuenta con una Unidad de Intervención en Canarias dependiente del batallón de Morón de la Frontera. Esta distribución permite, por un lado, intervenir en cualquier lugar del territorio nacional en menos de tres horas y por otro, mantener el contacto permanente con las autoridades de las comunidades autónomas de su zona de actuación preferente.

Para materializar los elementos de intervención, el personal y medios se organiza en catorce capacidades, entendiendo capacidad como un concepto abstracto que alude a la aptitud para hacer algo concreto en una situación determinada. Estas capacidades se distribuyen en genéricas, que son aquellas que pueden aportar todas las unidades de la UME y en especiales, que son las que requieren de un personal con alta especialización, materiales específicos y técnicas y procedimientos operativos especialmente diseñados para un cometido muy concreto.

Las capacidades genéricas son:

- Mando y Control
- Incendios forestales
- Inundaciones
- Tormentas invernales
- Seísmos, volcanes y deslizamientos del terreno
- Atentados terroristas
- Apoyo a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras Administraciones Públicas
- Intervención medioambiental

Las capacidades especiales son:

- Dirección Operativa de la Emergencia (DOE)
- Intervención frente a riesgos tecnológicos
- Atención a población afectada
- Protección de Bienes de Interés Cultural (BIC)
- Intervención en grandes accidentes (aéreos o ferrocarril)
- Atención a múltiples víctimas.

Con todas estas capacidades, la UME participa con sus operaciones en los tres pilares de la Seguridad Nacional, tanto en la rama de Defensa Nacional, como en la de Acción Exterior del Estado y por supuesto en la de Seguridad Pública.

La UME, como parte integrante de las FAS, participa en la defensa militar de España, aportando a las estructuras operativas que se generen las capacidades propias que se

estimen necesarias, bajo dependencia operativa del Jefe del Estado Mayor de la Defensa, en principio orientada al empleo de la UME en su ámbito propio de actuación, pero también proporcionando Apoyo al Combate o cualquier otro cometido que se determine.

Ya sea participando en misiones en el extranjero, como en la misión de Naciones Unidas en el Líbano, instruyendo a los servicios de emergencias, como en Asistencia Militar a países de América del Sur para la creación de unidades similares a la UME, o en participación en emergencias en el extranjero, la UME participa en la importante labor de acción exterior del Estado.

En el ámbito de la seguridad pública, principalmente se participa en la rama de protección civil, ya sea participando en las emergencias de situación operativa 2 en las que se apoya a las CC. AA o en las emergencia de interés Nacional (situación operativa 3) donde recordemos que nuestro general ejercerá de director operativo de la emergencia.

En este ámbito también se han realizado operaciones en apoyo a la seguridad ciudadana en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como por ejemplo en búsquedas de ciudadanos desaparecidos.

Como se ha dicho, el área de actuación preferente de la UME es en el ámbito de la seguridad pública en la rama de protección civil. Para estar en condiciones de participar en las emergencias de este ámbito es imprescindible conocer el cuerpo normativo del Sistema Nacional de Protección Civil.

Anteriormente, se ha visto la importancia de la Ley del Sistema Nacional de Protección Civil donde se recoge que el apoyo de las FAS a este sistema se hará principalmente a través de la UME.

Por debajo de esta Ley se encuentra el Plan Estatal General de Emergencias (PLEGEM), aprobado en diciembre del año 2020, que deberá ser la guía para la adaptación del resto de planes nacionales, así como los territoriales y especiales de las comunidades autónomas.

El PLEGEM como plan del más alto nivel, tiene cinco fases diferenciadas:

- La fase 1 es la de «alerta y seguimiento permanente» que fue activada al día siguiente de la publicación del plan. Esta fase permite a la Dirección General de Protección Civil mantener el contacto permanente con las comunidades autónomas para monitorizar los posibles riesgos a la población.

- La fase 2 de «preemergencia» que se activará cuando una comunidad autónoma requiera del sistema nacional la movilización de recursos de otras comunidades, de la Administración General del Estado (AGE), de la Unión Europea, etc.

- La fase 3 es la de «emergencia de interés nacional» en la cual se establecerá la situación operativa 3 de emergencia y el GEJUME será nombrado por el ministro

del Interior como director operativo de la Emergencia. Esta fase requiere obligatoriamente movilización de medios nacionales y dirección nacional.

- La fase 4 de «apoyo a otros sistemas nacionales» se activará cuando el Sistema Nacional de Protección Civil sea activado para apoyar otros sistemas, como por ejemplo habría sucedido en la situación de crisis sanitaria provocada por el coronavirus si hubiera existido este plan.

- Finalmente la fase 5 es la de «recuperación» que será imprescindible activarla después de una emergencia de interés nacional o de una fase de apoyo a otros sistemas, no siendo necesaria después de una preemergencia.

El *core* de los planes de las comunidades autónomas es homogéneo, pero obviamente tienen diferencias organizativas, motivadas por las diferentes estructuras internas, el reparto de competencias o la heterogeneidad de sus medios de intervención. Por esta razón, la UME tiene que conocer todos los planes, su idiosincrasia y tener unos mecanismos de integración y coordinación lo suficientemente flexibles como para adaptarse a todas las posibles opciones.

Una vez producida una emergencia en una zona geográfica determinada, las autoridades competentes municipales, provinciales y autonómicas, activarán sus correspondientes planes, incrementando la situación operativa hasta que por la evolución de la misma se considere necesaria la solicitud de activación de la UME.

Esta solicitud subirá de la autoridad competente a la Delegación o Subdelegación del Gobierno que será la encargada de tramitarla al Ministerio del Interior. Será en la Dirección General de Protección Civil donde se analice la situación, tanto la de la emergencia como la nacional, para evaluar la viabilidad de esta solicitud.

Una vez valorada de forma positiva, el Ministerio del Interior tramitará esta solicitud al Ministerio de Defensa, donde una vez estudiada su adecuación procederá a ordenar, a través de la Dirección General de Política de Defensa, la activación de la UME.

Una vez recibida la orden de activación, se analizará la situación y contactará con las autoridades responsables de la dirección de la emergencia para alistar la organización operativa con las capacidades necesarias para apoyar en su resolución.

En caso de ser necesario, la UME puede solicitar personal y medios al resto de las FAS, bien a través del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) o de los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y Armada.

Recordando las características que marca el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la UME, debía caracterizarse por su disponibilidad, rapidez de actuación y autonomía.

Para cumplir con la disponibilidad, cada uno de los batallones de Intervención cuenta en su base con un equipo de reconocimiento con un tiempo de salida de base de quince

minutos y un primer elemento de intervención, adaptado al riesgo en menos de una hora desde la llegada de la orden de activación. Posteriormente se van activando el resto de los elementos de intervención poniendo a disposición de la emergencia alrededor de trescientos militares y más de cien medios en menos de seis horas.

La rapidez de actuación es un compendio entre la disponibilidad, la distribución geográfica de los batallones y la posibilidad de adelantar la salida de los primeros elementos en base al concepto de alerta temprana. El mantener contacto permanente con las autoridades civiles autonómicas, permite monitorizar las emergencias y conocer de antemano la solicitud de activación de la UME. En caso de considerarse adecuado, los primeros elementos pueden iniciar su movimiento hacia la zona de la emergencia para reducir el tiempo entre la orden de activación y el inicio de la intervención.

Para la resolución de la emergencia es imprescindible la integración y coordinación de las unidades con el dispositivo autonómico de intervención en la emergencia en todos sus niveles.

Al más alto nivel, el batallón integra un elemento de enlace en el Centro de Coordinación Operativa (CECOP) dependiente del director del Plan, donde se toman las decisiones globales de resolución de la emergencia.

El jefe de la organización operativa activada se integra en el Puesto de Mando Avanzado (PMA) en la zona de la emergencia donde se asesorará al Director Técnico de la Emergencia (DTE) en el uso de las capacidades propias de la UME.

Finalmente, las pequeñas unidades desplegadas, se integrarán en los sectores de la emergencia con el resto de los elementos de intervención.

En este ámbito de actuación de apoyo a autoridades civiles, desde su creación se han llevado a cabo 654 operaciones. Más del setenta por ciento de ellas han sido en Lucha Contra Incendios Forestales (LCIF) y dieciséis en el exterior contribuyendo a la acción exterior del estado.

Una de las situaciones más demandantes de la corta vida de la UME, fue la operación Tormenta Invernal Severa (TIS) Filomena 2021. Se desplegaron más de mil militares con casi cuatrocientos vehículos distribuidos entre Albacete, Madrid, Aragón, Toledo y Guadalajara. El Ejército de Tierra activó un grupo táctico que se puso bajo dirección operativa del GEJUME. A la dificultad de una intervención en una tormenta invernal, se unió la idiosincrasia de verse afectada la capital de España y todo esto en un ambiente claramente marcado por la amenaza de la covid.

Con el recuerdo todavía presente de la covid y de Filomena, el día 19 de septiembre de 2021, el volcán de Cumbre Vieja, ahora llamado de Tajogaite, entró en erupción abriendo hasta seis cráteres y afectando a más de mil doscientas hectáreas de la isla de La Palma. Se vieron afectadas multitudes de construcciones y dos mil personas fueron evacuadas de sus casas. Tras ochenta y cinco días de erupción, la geografía de la isla cambió de forma definitiva.

Las FAS pusieron a disposición de la emergencia un contingente de más de doscientos militares, bajo dirección operativa del jefe del segundo batallón de la UME. Los cometidos fueron diversos, desde apoyo a la evacuación de la población, asistencia psicosocial, retirada de ceniza y toma de muestras tanto de lava como de la atmósfera para determinar su peligrosidad.

Esta última emergencia, bien podría haberse convertido en una emergencia de interés nacional si se hubiera producido otra erupción hacia la otra vertiente del volcán pudiendo verse afectadas instalaciones críticas como el aeropuerto y cortando completamente las comunicaciones entre el norte y sur de la isla.

En este caso, la articulación de la UME para la intervención en la emergencia difiere de la vista hasta el momento, entre otros motivos porque recordemos que el general jefe se convierte en el director operativo de toda la emergencia.

Las emergencias de interés nacional se definen en la Ley Orgánica 17/2015 del Sistema Nacional de Protección Civil y son aquellas emergencias de protección civil que:

Requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981 reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.

Sea necesario prever la coordinación de administraciones diversas porque afectan a varias comunidades autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

Por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran de una dirección de carácter nacional.

En estas emergencias la persona titular del Ministerio del Interior ejercerá la Dirección del Plan Estatal del riesgo asociado a la emergencia. El director general de Protección Civil y Emergencias será responsable de la coordinación a nivel estatal y como se ha dicho anteriormente, el general jefe de la UME será el director operativo de la Emergencia.

Al igual que en las emergencias de situación operativa dos, la UME deberá estar representada en todos los organismos con competencias en la resolución de la emergencia, ya sea de nivel autonómico o estatal.

El DOE formará parte del Comité Estatal de Coordinación y Dirección (CECOD), que es el órgano de integración y participación de las Administraciones Públicas y organismos implicados en la gestión de las emergencias que activen el PLEGEM.

Como DOE, le corresponde la designación del jefe del Mando Operativo Integrado (MOPI) que es el órgano de mando e intervención cuya misión es garantizar la unidad de mando y la coordinación de los Puestos de Mando Avanzados.

Nunca se ha declarado una emergencia de interés nacional, pero emergencias como la del volcán de La Palma, Filomena o la covid, podrían haber motivado esta declaración.

Un claro ejemplo es la crisis ocasionada por la covid-19. Se cumplieron los tres supuestos que recoge la definición de emergencia de interés nacional. Se declaró un estado de alarma, fue necesaria la coordinación de diversas administraciones, exigió una aportación de recursos supraautonómico y por supuesto, por sus dimensiones efectivas requería de una dirección nacional.

En este caso, no se optó por la declaración de una emergencia de interés nacional, puesto que el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, identificaba la situación como una crisis sanitaria y no como una emergencia relacionada con el ámbito de la protección civil.

A pesar de ello, todos los actores del Sistema Nacional de Protección Civil participaron activamente para la resolución de esta grave crisis mundial. En el caso de haber estado publicado el PLEGEM, se debería haber activado la fase 4 de apoyo a otros sistemas nacionales y todos los esfuerzos habrían sido dirigidos desde el Ministerio del Interior.

Para finalizar el camino, se hace necesario concluir con las ideas fuerza, para asentar aquellos conceptos más relevantes.

La situación actual mundial, el cambio climático u otros factores provocan que las emergencias evolucionen. No se pueden prever ni el momento ni la intensidad con la que sucederán, y esto implica una incertidumbre para los sistemas de alertas y para los órganos de intervención. Será imprescindible adaptar las capacidades de la UME para estar preparados para este nuevo paradigma.

La UME es un instrumento de intervención del estado, y por eso, entre sus cometidos no se encuentra el realizar labores de prevención. Si la UME dedica sus esfuerzos a la prevención de incendios forestales, no podrá estar en disposición de intervenir en otros riesgos como inundaciones o tormentas invernales.

La labor principal es la de complementar las capacidades de intervención de las comunidades autónomas.

La UME como unidad de alta disponibilidad y rapidez de intervención será la canalizadora de todos los esfuerzos de las FAS, bajo la dirección del coordinador militar de la emergencia.

Su organización, personal y medios hacen de la UME una unidad ágil, flexible e interoperable.

Cerrando al igual que se abrió la charla, lo más importante en una emergencia es que todos los esfuerzos deben *sumar.*

Y como reza nuestro lema: LA UME, ¡para servir!

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS Y APOYO A EMERGENCIAS

D. ALBERTO FAJARDO LÓPEZ-CUERVO
Coronel jefe de la Sección de Planes Operativos del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS Y APOYO A EMERGENCIAS

D. ALBERTO FAJARDO LÓPEZ-CUERVO
Coronel jefe de la Sección de Planes Operativos del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa

Primero, quisiera decir que es un honor estar en este foro y poder hablar de operaciones a un foro mayoritariamente civil y en este curso de Defensa, porque, aunque es verdad que todas las operaciones son en beneficio de España y de los españoles —o al menos así se debería ver si hubiera una verdadera cultura de defensa, desde mi punto de vista—, las operaciones de gestión de crisis son operaciones que repercuten directamente en el bienestar de la sociedad.

Si vamos a hablar de operaciones, vamos a hablar primero de ese nivel de conducción y planeamiento genérico, pero vamos a particularizar en las responsabilidades que cada uno de esos niveles tiene en cuanto a la gestión de crisis. Vamos a ver alguna de las operaciones en concreto, que son la de gestión de crisis, pero también les voy a dar una pincelada de otras operaciones que están ahora en curso y que están llevando a cabo las Fuerzas Armadas.

Centrándonos en esas operaciones de gestión de crisis, vamos a ver qué particularidades tienen y qué capacidades aportan las Fuerzas Armadas. Verán que hay cosas que complementan a la Unidad Militar de Emergencias, porque la Unidad Militar de Emergencias es parte de las Fuerzas Armadas. Vamos a ver detalles de las últimas operaciones de gestión de crisis que se han llevado a cabo en territorio nacional y, finalmente, unas conclusiones. No se tratará de conclusiones técnicas, sino conclusiones para compartir en este foro.

Pero antes de empezar, si vamos a hablar de operaciones de gestión de crisis. ¿Qué es la gestión de crisis? Ahí lo tienen en la imagen. Fíjense en el detectar y valorar, porque esto es importante y condiciona una de las fases en las que nosotros dividimos el planeamiento y la ejecución de este tipo de operaciones. Ese proceso de toma de

decisiones se basa en la valoración de esos riesgos que se han identificado, un planeamiento y una respuesta, y, por supuesto, sin olvidar que luego hay que volver al estado inicial.

Agenda

- Niveles de planeamiento y conducción de las operaciones
- Clasificación de las Operaciones
- Capacidades FAS en apoyo a Autoridades civiles
- Actuación de las FAS en Operaciones reales
- Conclusiones

Gestión de crisis

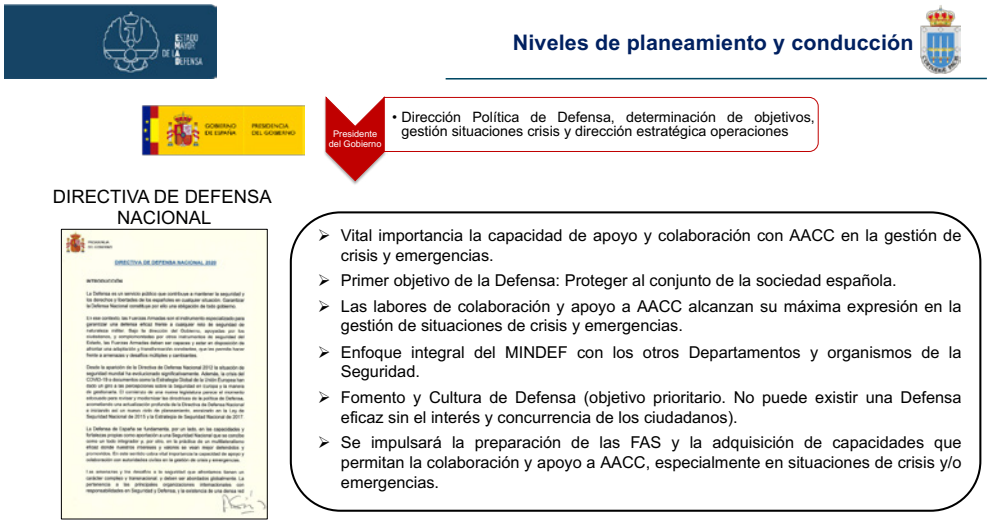
La gestión de crisis es el conjunto de actuaciones dirigidas a detectar y valorar los riesgos y amenazas concretos para la seguridad nacional, facilitar el proceso de toma de decisiones y asegurar una respuesta coordinada de los recursos del Estado.

Se desarrollará a través de instrumentos de prevención, detección, respuesta, retorno a la normalidad y evaluación.

Hay establecidos unos niveles de planeamiento y conducción genéricos. Arriba un nivel político, el presidente del Gobierno y la Ministra de Defensa. Después la parte de las Fuerzas Armadas (después hablaremos y veremos lo que es la estructura operativa y la estructura orgánica). En este nivel de las Fuerzas Armadas tenemos al Estado Mayor de la Defensa, el Mando de Operaciones y los Ejércitos y la Armada.

Por supuesto, no quiero dejar de mencionar a otros organismos. Uno es el que ha participado antes que yo, la Unidad Militar de Emergencias dependiente del Ministerio de Defensa. También hay otros organismos que proporcionan apoyos especializados a uno u otro nivel dependiendo de la estructura de mando decidida para cada operación. Son, por ejemplo, el Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, el Mando Conjunto del Ciberespacio, o el Mando Conjunto de Operaciones Especiales.

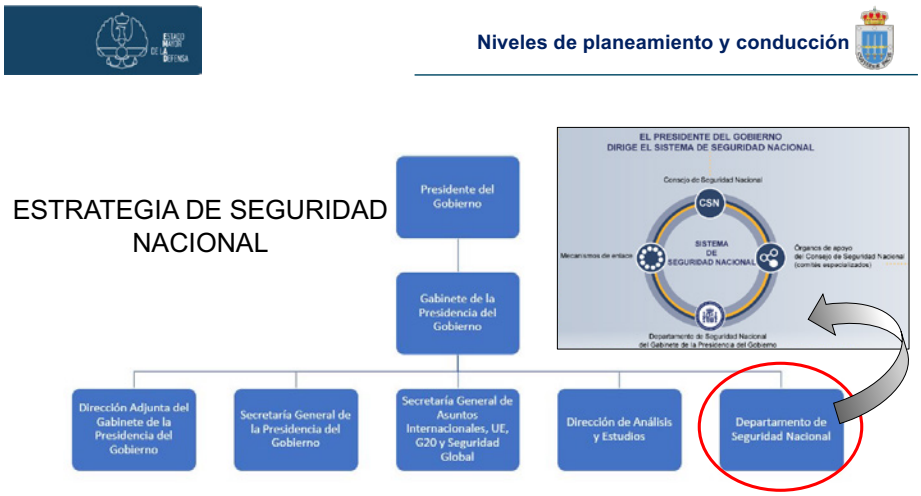
Fijándonos en ese nivel de arriba, el del presidente del Gobierno, independientemente de que haya una Ley de Defensa Nacional y una Ley de Seguridad Nacional, hay que saber que defensa y seguridad están íntimamente relacionadas y van de la mano. La defensa es una parte de la solución a los problemas de la seguridad.



El presidente del Gobierno emite periódicamente, normalmente cuando comienza el ciclo de planeamiento de defensa, una Directiva de Defensa Nacional y una Estrategia de Seguridad Nacional. Esos documentos, concretamente los vigentes, son de 2020-2021. En la Directiva de Defensa Nacional el presidente del Gobierno dice con respecto a la gestión de crisis: «Es de vital importancia la capacidad de apoyo y colaboración con las autoridades civiles en la gestión de crisis y emergencias». Es decir, en estas operaciones las Fuerzas Armadas no actúan solas ni van por su cuenta. Están apoyando a autoridades civiles para alcanzar objetivos civiles.

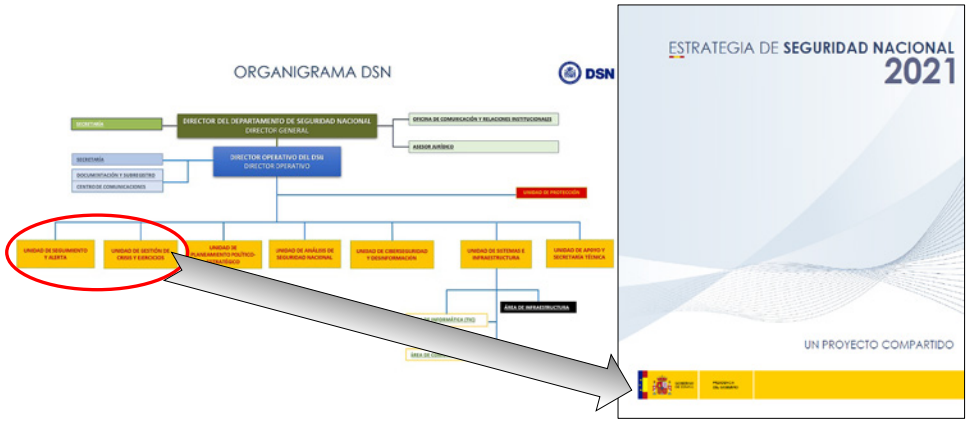
El primer objetivo de la defensa es proteger al conjunto de la sociedad española. Las misiones de colaboración y apoyo a autoridades civiles alcanzan su máxima expresión en la gestión de situaciones de crisis y emergencias. A través de lo que se conoce como enfoque integral de la solución, se colabora con otros departamentos.

El siguiente punto es verdaderamente importante. Fomento y cultura de defensa. Y no solo de la sociedad, desde mi punto de vista es incluso más importante la cultura de defensa de las instituciones. A la hora de resolver crisis, tratas con las personas, con la sociedad y por supuesto con instituciones. El conocimiento mutuo facilita el trabajo en común. Por ello la cultura de defensa hay que fomentarla a todos los niveles. Probablemente, en ciertos momentos yo he sentido que, no es que haya una incultura, sino que hay incluso una ignorancia completa en temas de defensa. Vean el último punto: «Se impulsará la preparación de las Fuerzas Armadas en adquisición de capacidades que permitan la colaboración y el apoyo a autoridades civiles». Esto, desde luego, se tiene en cuenta en el proceso de planeamiento, en el ciclo de planeamiento de la defensa. Los Ejércitos tienen que adquirir medios y capacidades, y entre esas capacidades no están solo las de combate como fuegos de largo alcance o vehículos de ataque, también están capacidades que van en beneficio de este tipo de operaciones de apoyo a autoridades civiles.

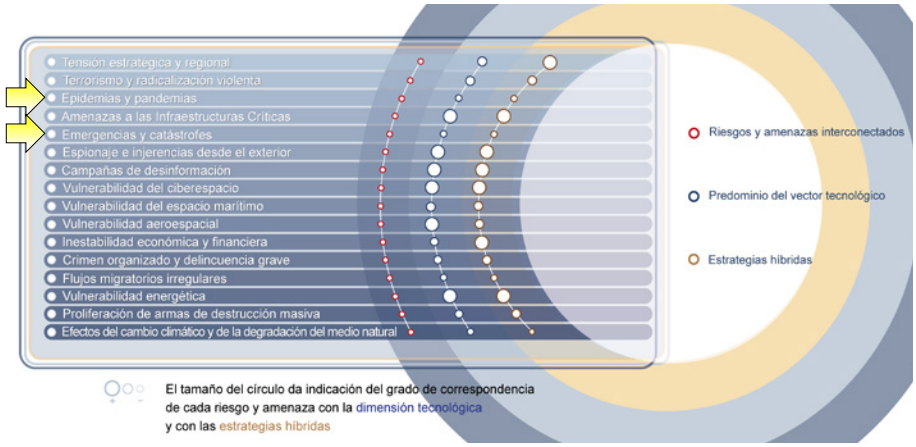


En cuanto a la seguridad, fíjense que la seguridad y la gestión de crisis se van a dirigir desde el gabinete del presidente del Gobierno y el Departamento de Seguridad Nacional, que es el órgano permanente de trabajo del Consejo de Seguridad Nacional. También hay un Consejo de Defensa Nacional para discutir y decidir sobre temas específicos de defensa.

En ese Departamento de Seguridad Nacional, hay una unidad de gestión de crisis. Ese Departamento de Seguridad Nacional es el que ha elaborado la estrategia de Seguridad Nacional de 2021, y ahí están integrados todos los Ministerios y otros organismos del el ámbito civil y militar, por supuesto.



Niveles de planeamiento y conducción



En esa Estrategia de Seguridad Nacional es donde se identifican los riesgos y amenazas, dos de ellos son epidemias y pandemias y emergencias y catástrofes. Todo esto es lo que nos va a permitir desarrollar en el Estado Mayor de la Defensa la estrategia que las Fuerzas Armadas tienen que seguir para cumplir los objetivos que a nivel político se nos marcan.

Niveles de planeamiento y conducción

Ministra de Defensa

- Desarrollo y ejecución de la Política de Defensa
- **Determina y ejecuta la política militar**
- Asistir al Presidente en la dirección estratégica de las operaciones
- Dirige la actuación de las FAS

DIRECTIVA POLITICA DE DEFENSA

BOLETÍN OFICIAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA

I. — DISPOSICIONES GENERALES

DIRECTIVA DE POLITICA DE DEFENSA 2020

- La Directiva de Política de Defensa desarrolla y aplica en el ámbito del Ministerio de Defensa las directrices que emanan de la Directiva de Defensa Nacional, estableciendo las líneas generales de actuación del Ministerio y los criterios precisos para el Planeamiento de la Defensa. Para ello, **define los objetivos a alcanzar por las Fuerzas Armadas y por el conjunto del Departamento, estableciendo el contexto estratégico** y los factores que condicionan el planeamiento militar y de recursos
- El Ministerio de Defensa **mantendrá su apoyo y colaboración con las distintas administraciones públicas competentes en la gestión de crisis y emergencias.**
- En el Interior, la acción operativa de las Fuerzas Armadas se articulará mediante la conducción de misiones permanentes de vigilancia, control, colaboración y protección en los espacios de soberanía nacional. **Se seguirá el principio de integración con el resto de los instrumentos del Estado, buscando la sinergia, concurrencia y valor añadido** que eviten la competencia y potencien la preparación para permitir una reacción rápida y eficaz ante cualquier emergencia.

Niveles de planeamiento y conducción

Ministra de Defensa

- Desarrollo y ejecución de la Política de Defensa
- **Determina y ejecuta la política militar**
- Asistir al Presidente en la dirección estratégica de las operaciones
- Dirige la actuación de las FAS

DIRECTIVA POLITICA DE DEFENSA

BOLETÍN OFICIAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA

I. – DISPOSICIONES GENERALES

DIRECTIVA DE POLITICA DE DEFENSA 2020

- **Las Fuerzas Armadas continuarán su desempeño solidario con el esfuerzo del conjunto de la sociedad para superar la crisis, como ya hicieron en la gestión de las fases más críticas de la pandemia**. El Ministerio de Defensa prestará especial atención a la mejora de las capacidades para afrontar **futuras crisis sanitarias,** y para ello, **se reforzará la Sanidad Militar y se potenciará la Sanidad Operativa**

- **Reforzar la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos y los servicios esenciales, entre los cuales las reacciones ante crisis sanitarias o catástrofes de cualquier género han de ocupar un lugar especial**.

Siguiendo con el nivel político, la ministra de Defensa promulga también periódicamente esa Directiva de la Política de Defensa. Es reciente, de 2021. Esa Directiva de Política de Defensa, en función de los cometidos y las responsabilidades de la ministra, que es la que determina y ejecuta la política militar y dirige la actuación de las Fuerzas Armadas, fija los objetivos que nosotros tenemos que alcanzar. Vuelve a reiterar el papel de las Fuerzas Armadas de apoyo al resto de Administraciones públicas y organismos oficiales.

Fíjense que habla ya concretamente de que: «Las Fuerzas Armadas continuarán su desempeño solidario con el esfuerzo del conjunto de la sociedad para superar la crisis, como ya hicieron en la gestión de la fase más crítica de la pandemia», y habla, de cara a las futuras crisis, de reforzar las capacidades de la sanidad militar, especialmente la sanidad operativa.

Niveles de planeamiento y conducción

JEMAD

- Asesoramiento y auxilio en la dirección estratégica de las operaciones
- Ejerce el Mando de la estructura operativa
- Conducción estratégica de las operaciones
- Elabora y define la estrategia militar
- Propone las capacidades militares

NIVEL ESTRATEGICO — CEFAS — DPM

DIFUSIÓN LIMITADA

ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA

CONCEPTO DE EMPLEO DE LAS FUERZAS ARMADAS 2021

(CEFAS-21)

OCTUBRE 2021

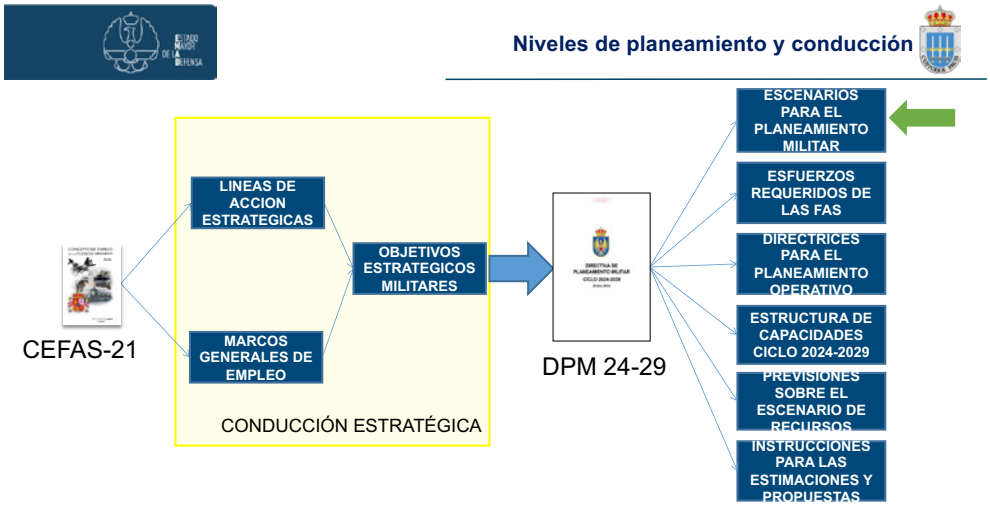
DIFUSIÓN LIMITADA

DIRECTIVA DE PLANEAMIENTO MILITAR

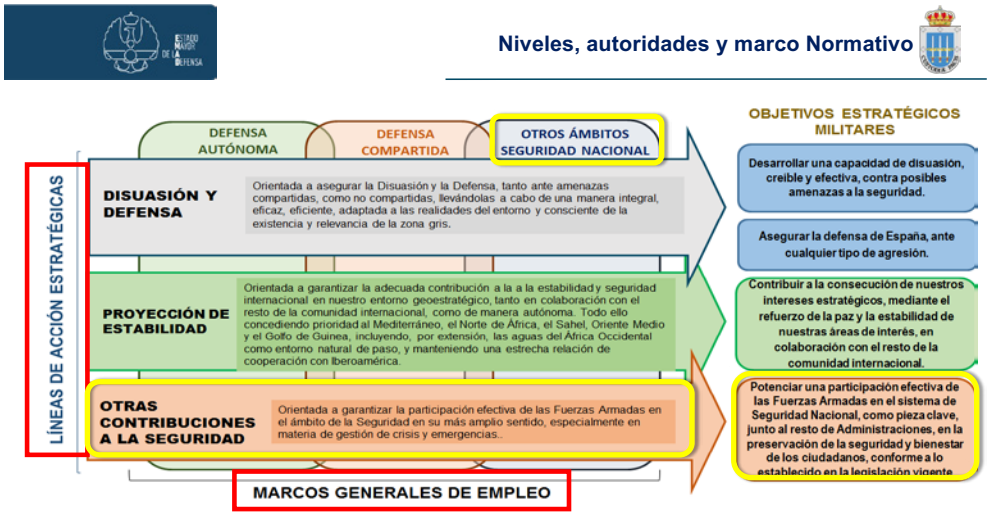
CICLO 2024-2029

(Enero 2022)

En definitiva, recalca esa preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos y los servicios esenciales, entre los que destacan las reacciones ante crisis sanitarias o catástrofes de cualquier naturaleza que han tenido un papel destacado últimamente.

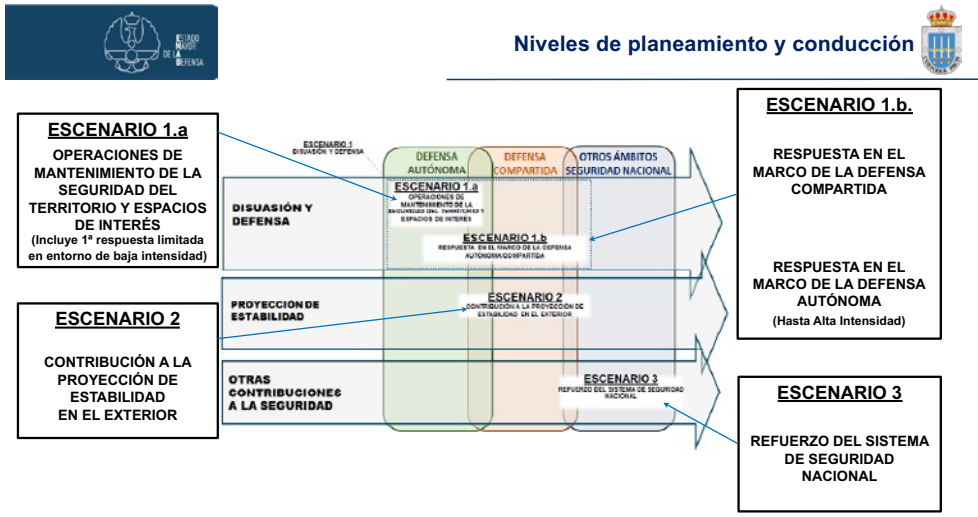


Ahora vamos a bajar un nivel, al nivel militar, una vez explicado el nivel político. Llegamos al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) en el nivel estratégico militar, estructura operativa. El JEMAD es el responsable de elaborar la estrategia militar y propone las capacidades militares. Ven ahí dos documentos, el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas y la Directiva de Planeamiento Militar. Estos son documentos que elabora el nivel estratégico militar, es decir, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa.



El Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas va a definir las líneas de acción estratégicas que nosotros tenemos que seguir, los marcos de actuación, es decir, si las FAS lo harán de forma autónoma, o si será su actuación en el marco de organizaciones internacionales de seguridad y defensa. También fija los objetivos militares estratégicos; y en la Directiva de Planeamiento Militar que he citado, ya define los escenarios, las capacidades y las estimaciones y propuestas de cara a conseguir esas capacidades.

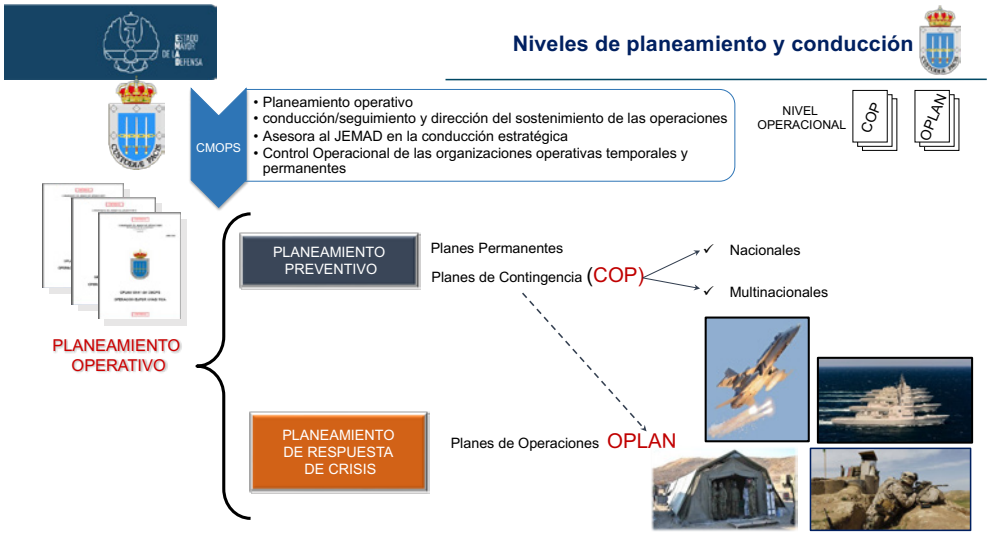
Aquí tienen las líneas estratégicas que van a definir los tipos de operaciones que las Fuerzas Armadas van a llevar a cabo. Hay tres líneas estratégicas (tres tipologías distintas de operaciones): disuasión y defensa, proyección de estabilidad y otras contribuciones a la seguridad.

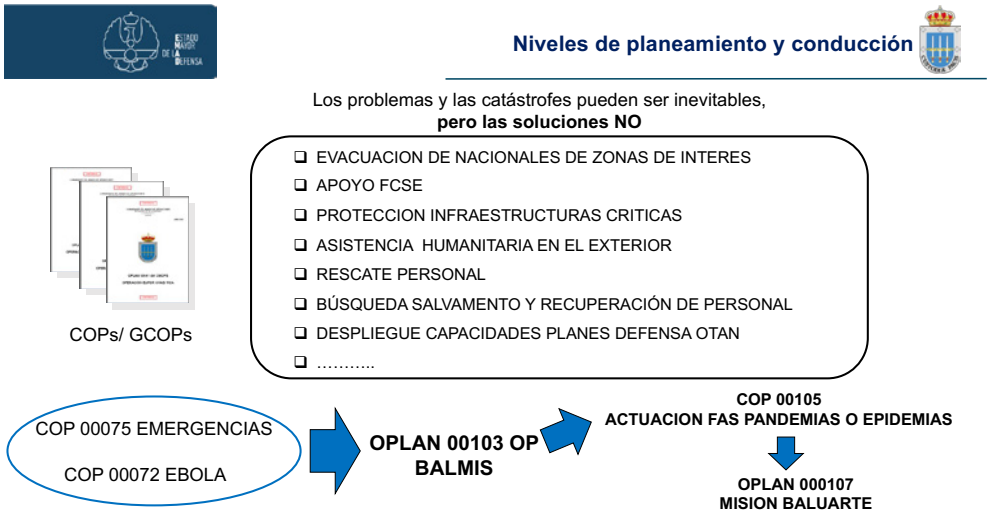


Cuando hablamos del marco de empleo nos referimos a de qué manera se afrontará la crisis. Podrá ser defensa autónoma o defensa compartida con otros actores. Dentro de la línea estratégica de disuasión y defensa podemos tener que llevar a cabo una operación de defensa del territorio nacional de manera autónoma, pero en esa misma línea estratégica, en el marco de la defensa compartida se contemplan escenarios de operaciones de defensa con nuestros aliados. Es lo que estamos haciendo en Letonia o en el Mediterráneo, en todos los países bálticos, Estonia, Rumanía. Es decir, todo ese despliegue en el que participa España en el marco de la OTAN es una operación de disuasión y defensa compartida.

La Proyección de estabilidad es lo que se está haciendo con operaciones en África, en las misiones de Mali, de Somalia, de la República Centroafricana, o del Líbano. Colaborar en reforzar determinados aspectos de las estructuras de seguridad de esos países amigos. Pero de forma autónoma, España también realiza otras acciones de seguridad operativa dentro del marco de la diplomacia de defensa de manera bilateral. Por eso hay presencia de nuestras Fuerzas Armadas en países como Mauritania, Senegal, Túnez o

Cabo Verde. Este tipo de operaciones están en esa línea. La inferior de la imagen señala dónde enmarcamos otras operaciones de gestión de crisis denominadas otras contribuciones a la seguridad, que son acciones encaminadas a reforzar el Sistema Nacional de Seguridad español, incluso de protección civil, aunque ahí el papel principal lo tiene la UME, que no deja de ser Fuerzas Armadas.





Es también por ejemplo una operación de evacuación de no combatientes. Si hay que evacuar ciudadanos españoles u otros colaboradores que puedan necesitar ser evacuados de su país de cualquier país del mundo donde hay una crisis, no son operaciones ni de disuasión ni de defensa ni de proyección de estabilidad, son de seguridad

del personal español. Esas operaciones pueden lanzarse de forma autónoma o en el marco compartido, junto con otras organizaciones de seguridad de defensa. Las líneas estratégicas que he señalado definen el tipo de actuación que se concreta en los diferentes escenarios de la imagen. Para afrontar todos ellos con éxito deben estar preparadas nuestras Fuerzas Armadas. A partir de esta clasificación se preparan y se adiestran las fuerzas y se elaboran planes de contingencia y planes de operaciones.

Hay operaciones en curso diariamente para garantizar la seguridad de los espacios de interés. Más de 3.000 hombres cada día, hombres y mujeres de nuestras Fuerzas Armadas, están haciendo operaciones en territorio nacional en ese escenario. Son operaciones de mantenimiento de la seguridad del territorio y espacios de interés. Por supuesto, hablamos de situaciones de normalidad o crisis de baja intensidad.

Tenemos escenarios en el que contemplamos la respuesta en el marco de una defensa compartida, llámenle, Letonia, Turquía, Rumanía ahora mismo. Otros, en los que contemplamos la respuesta de defensa de forma autónoma, incluso a través de operaciones de alta intensidad o guerra total para que nos entendamos. Por ejemplo, ante la necesidad de defender militarmente el territorio nacional.

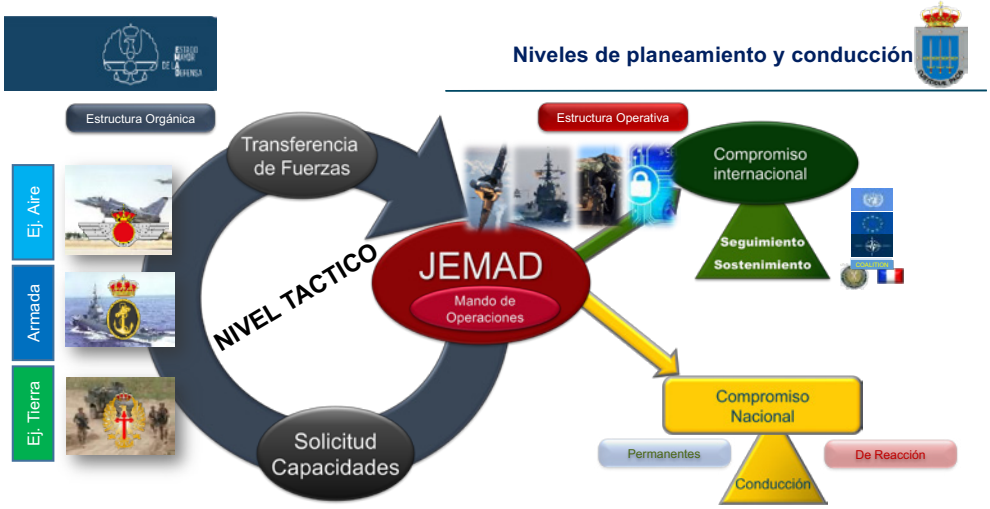
FOTO 18

Niveles de planeamiento y conducción

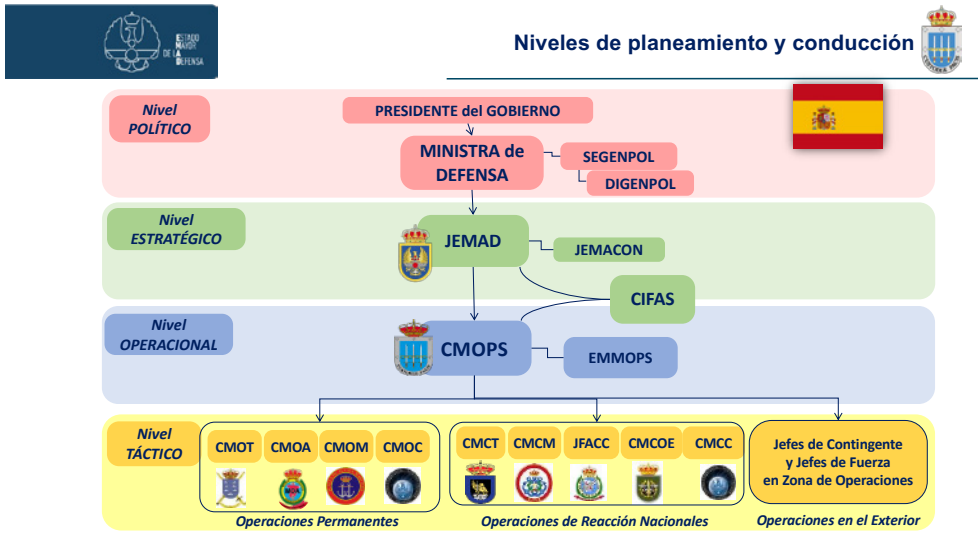
COPs/ GCOPs

- MISION
  - QUE/ QUIEN/ CUANDO/ DONDE/ PARA QUE
- EJECUCION
  - COMETIDOS A MANDOS SUBORDINADAS
- SITUACION FINAL DESEADA
- ORGANIZACIÓN OPERATIVA
- ESTRUCTURA MANDO Y CONTROL
- **CAPACIDADES DE LOS EJERCITOS NECESARIAS**
- …….

Otros escenarios posibles de actuación para el que nos adiestramos y debemos estar equipados son aquellos en los que contribuimos a proyectar la estabilidad en el exterior. Y por supuesto, aquel en el que hablamos del refuerzo del Sistema de Seguridad Nacional, como son las operaciones de gestión de crisis ya citadas como Balmis, Baluarte o Filomena.



Vamos a bajar a nivel Mando de Operaciones. ¿Cuál es la responsabilidad del Mando de Operaciones? El Mando de Operaciones hace planeamiento operativo y es la sección que tengo el honor de mandar. Conducción y seguimiento de operaciones. Hablamos de conducción si es una operación nacional y nosotros dirigimos directamente la actuación de nuestras fuerzas. Hablamos de seguimiento si esas fuerzas las hemos transferido a organizaciones internacionales de seguridad y defensa y son esas organizaciones las que les asignan las misiones a nuestras fuerzas.



Es decir, en una operación de la OTAN, de la Unión Europea o de las Naciones Unidas, España no conduce, España hace el seguimiento. Pone fuerzas junto con otros países, pero no conduce a través de la estructura o la cadena de mando de la organización en cuestión.

En cuanto al planeamiento operativo, distinguimos dos tipos distintos: planeamiento preventivo, que son los planes permanentes. Diariamente en el territorio nacional se hacen operaciones para garantizar la seguridad del territorio, sus espacios marítimos, terrestres y aéreos. Pero, también se preparan planes llamados de contingencia para

estar preparados ante cualquier tipo de crisis que pensemos que puede surgir en el futuro.

Hay que prever todas estas crisis, porque luego aparecen. ¿Quién nos iba a decir que iba a aparecer en el tema de la covid? Estas cosas hay que preverlas, y esos son planes de contingencia. También existe el planeamiento de respuesta de crisis, que es el que iniciamos cuando vemos la crisis en la puerta y no teníamos un plan de contingencia ya preparado. Directamente hacemos un plan de operaciones. Normalmente, si todo funciona como es debido, estos planes de operaciones derivan de planes de contingencia previamente estudiados, por ejemplo, los preparados para evacuar españoles en países con situación de seguridad complicada. Ahora mismo, seguro que todos tenemos en la cabeza países en donde hay españoles y donde la situación puede tornarse en una situación de alarma, y es en ellos donde esos españoles van a necesitar que se les evacúe de allí con medios civiles y militares. Pero esas son cosas que están previstas en esos planes de contingencia. Por ejemplo, también hay planes de contingencia para la defensa del territorio español.

Son tantas las posibles causas de crisis que el número de planes de contingencia puede ser enorme. Hay también planes de contingencia para apoyo a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, protección de infraestructuras críticas, asistencia humanitaria en el exterior, rescate de personal, búsqueda y salvamento...Cualquier tipo de crisis. Todos estos planes de contingencia tienen que ser revisados regularmente, porque a lo mejor la situación que ha provocado que se planee ese planeamiento de contingencia ya ha cesado y ya no existe. Con lo cual, ese plan de contingencia se podría derogar. O, por el contrario, nuevos factores dejan obsoleto el existente y hay que actualizarlo.

Les pongo un ejemplo con la covid-19. Durante la crisis sanitaria del coronavirus, en el Mando de Operaciones había dos planes de contingencia en vigor: el de emergencias y el del ébola. Ninguno de ellos se acercaba a lo que pasó con la covid. En este caso, se elaboró un plan de operaciones directamente, no sobre la base de estos planes de contingencia, aunque su contenido —y sobre todo su elaboración— sirvieron de cierta referencia a otros como el de la Operación Balmis. Una vez que terminó esta operación, una vez que el estado de alarma ya cesó, se elaboró un plan de contingencia específico para situaciones como la provocada por la covid-19 que está ahora en vigor con las lecciones identificadas del plan de operaciones de la Operación Balmis. Ese es el de actuación de las Fuerzas Armadas en pandemias y epidemias. Y sobre ese plan de contingencia, cuando volvió a despuntar la crisis sanitaria, un poquito después, se hizo el Plan Baluarte.

Para informar de la decisión sobre si iniciar el planeamiento o no, se emplea todo un sistema de indicadores, de alertas sobre los riesgos, de las amenazas que pueden venir, que después de su valoración correspondiente llevan a decidir si empezar o no un planeamiento de gestión de crisis.

En cada uno de estos planes de contingencia o planes de operaciones marcamos la misión que tienen todas las fuerzas. Cuándo, dónde y para qué de su

actuación. Marcamos los cometidos a las unidades subordinadas que se identifican o que hacen falta. La situación final deseada tras finalizar la crisis, la organización operativa —cadena de mando— que se va a emplear, la estructura de mando y control, etc. También en cada uno de esos planes de operaciones o planes de contingencia están descritas las capacidades que hacen falta para llevarlos a cabo, y cuándo se activan esas capacidades. Porque los Ejércitos y la Armada no dirigen operaciones. Sus jefes tienen la misión de preparar a la fuerza, y cuando una operación se activa, se lanza, cogen esas fuerzas y se las dan a la estructura operativa dirigida por el JEMAD. Y el JEMAD recibe esas fuerzas, que son las que están escritas en esos planes de operaciones o en esos planes de contingencia. No se improvisa nada.

Si se trata de un compromiso o una operación fuera, con una organización internacional de seguridad y defensa, el JEMAD transfiere el mando de esas fuerzas a la cadena internacional correspondiente.

Vamos a poner un ejemplo de esto: hay un plan de contingencias para el refuerzo de los planes de OTAN, en este caso, en el flanco este. Cuando todo el tema de la crisis de Ucrania surge, esas capacidades no están desplegadas, pero sí que están incluidas en esos planes de contingencia. Se les dice a los ejércitos: «prepara esta capacidad, esta y esta», porque van a tener que desplegar.

Lógicamente, no todas las unidades de los Ejércitos y la Armada están en el mismo nivel de disponibilidad. Esto son ciclos. El Ejército tiene unidades en sus ciclos de preparación que están a disponibilidad de 24 horas. Las que acaban de venir de zonas de operaciones, lógicamente, tienen un período de readaptación en territorio nacional y de preparación nuevamente. A lo mejor estamos hablando de 60 días.

Con base a eso es que los Ejércitos transfieren esas fuerzas a la estructura operativa, al JEMAD, que, como digo, bien traslada a la OTAN, a la estructura, en este caso, para el recurso del flanco este, como consecuencia de la crisis de Ucrania; o bien, si estamos hablando de una operación nacional o una crisis nacional —Balmis, operación de gestión de crisis— se quedan en territorio nacional y las pone bajo control operativo del Mando de Operaciones.

Es un mecanismo de toma de decisiones. Al activar todo esto, esas unidades que pasan a la estructura operativa se convierten en Mandos Componentes —estructuras que agrupan fuerzas de capacidades similares; de tierra, aéreas, marítimas, de ciberdefensa, de operaciones especiales, etc.—, que son ya los que sobre el terreno llevan a cabo la operación. Cada uno de esos Mandos Componentes hace su orden de operaciones, en la que plasma cómo va a cumplir la misión que se les asigna del escalón superior. Siempre hay una cadena de mando, dependiendo del Mando de Operaciones en el caso nacional, o de la estructura correspondiente en operaciones en el exterior por organizaciones internacionales de seguridad y defensa. De esos Mandos Componentes son de los que cuelgan las fuerzas.

Operaciones Permanentes Nacionales

- Encargadas de mantener el conocimiento del entorno y, llegado el caso, conducir y ejecutar operaciones necesarias para reaccionar ante una crisis de baja intensidad que pueda producirse.
- Proporcionan un nivel adecuado de disuasión.
- Contribuyen a mejorar el nivel de conocimiento que tiene la sociedad española sobre el esfuerzo constante y permanente de las Fuerzas Armadas en el marco de la seguridad y la defensa nacional.

3000
militares implicados diariamente

Vamos a pasar muy rápido por las operaciones que hay en curso. Fíjense, pone operaciones permanentes. Diariamente hay 3.000 militares haciendo operaciones en territorio nacional, cosa que desgraciadamente supongo que muchos de los presentes desconocían. Su cometido es conocer el entorno y, llegado el caso, conducir y ejecutar operaciones en un ámbito de baja intensidad. Por supuesto, también disuasión. Aquí no podemos olvidarnos de lo que tenemos alrededor. Ahora mismo estamos en normalidad. No olvidemos que eso de la zona gris es algo que existe y estas operaciones, muchas de ellas, son en el ámbito de zona gris.

Fíjense en el último punto: contribuyen a mejorar el nivel de conocimiento que tiene la sociedad española por el esfuerzo constante y permanente de las Fuerzas Armadas. Pero aquí hablo de cultura y defensa, nunca bien definida ni comprendida.

MISIONES DE DISUASION Y DEFENSA

eFP

SNF,s: SNMG1/2 y SNMCMG 2

ACTIVE FENCE – A/T

eAP

BAP

EN DETERMINADOS PERIODOS DEL AÑO

Con relación a las misiones de disuasión y defensa de forma compartida con nuestros aliados, ahí tienen algunas de las que estamos haciendo ahora mismo. Vean esas tres con el mapa de Ucrania debajo. Son operaciones que ya había en curso en el ámbito terrestre, marítimo y aéreo, y que se han reforzado como consecuencia de la crisis de Ucrania. Despliegue en Letonia, no voy a detallar lo que está desplegado, lo que no y lo que se ha reforzado.

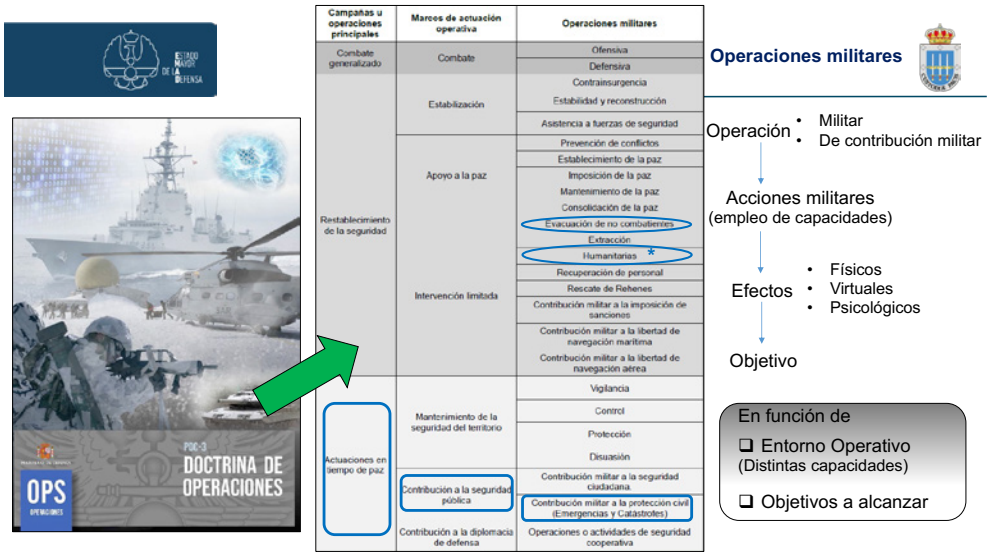
Agrupaciones de escoltas y caza minas en el Atlántico y el Mediterráneo. Destacamentos aéreos en todos los países bálticos, como por ejemplo, en Rumanía, Bulgaria…y desde hace cerca de 10 años España despliega una batería antimisil integrada en el sistema de defensa aérea de misiles de OTAN en Turquía, y que continúa allí desplegada.

Operación Atalanta, en el Índico. El cuartel general estratégico de esta operación es español. Es una operación contra la piratería, que luego se amplió al tema del tráfico de armas y tráfico de estupefacientes.

La misión de adiestramiento en Somalia, República Centroafricana, observadores en Colombia, la misión en Bosnia Herzegovina para garantizar el ambiente seguro y estable. Misión de apoyo en Irak, que a partir de mayo del 2023 la mandará un teniente general español también. Esta operación es doble, digamos, participamos tanto la coalición que lidera Estados Unidos como la misión de OTAN. Esta operación, además de ser una operación de lucha contra el Daesh, es una operación para desarrollar las instituciones iraquíes. Cuando digo lucha contra el Daesh, hay dos opciones: o luchamos allí, o luchamos aquí. Por eso digo que todas estas operaciones van en beneficio de la sociedad española, aunque a veces sea complejo que la sociedad española así lo entienda.

Adiestramiento en Mozambique de las fuerzas armadas de ese país. Operación de seguridad marítima en el Mediterráneo. Despliegue africano, que es una operación nacional que es en el golfo de Guinea. Básicamente, mejora la seguridad marítima de la zona a través de reforzar las capacidades navales de los países ribereños. La misión forma —adiestra— determinadas capacidades, reforzando así la acción exterior del Estado en esos países.

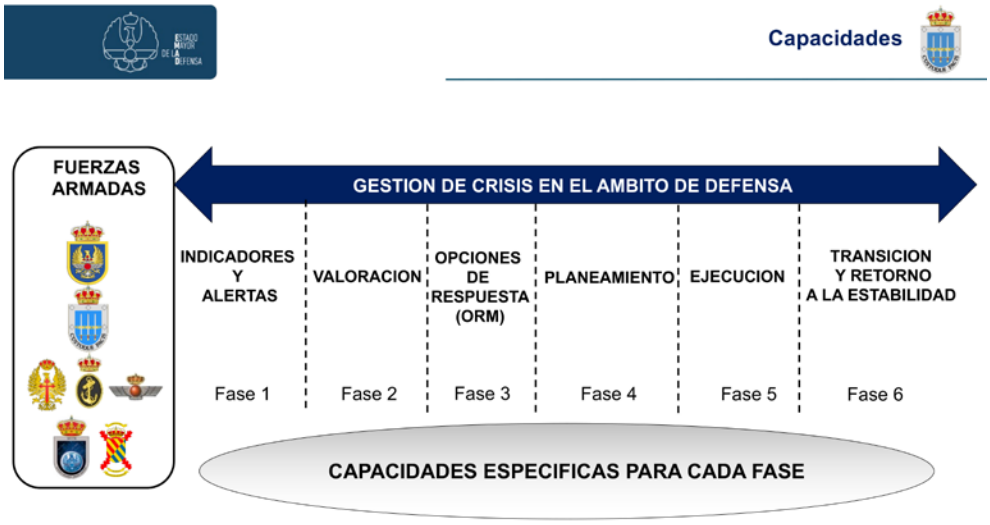
Las bilaterales, de las que hablaba anteriormente, actividad de seguridad cooperativa para el personal de las fuerzas armadas de esos países. El Sahel es una zona estratégica para España, eso es algo que tenemos todos en la cabeza.



Vamos a entrar ya un poco más de lleno con esas operaciones de gestión de crisis. Si entramos a analizar las capacidades para conseguir unos efectos y alcanzar unos objetivos, el entorno operativo y esos objetivos, esas operaciones de las tres grandes líneas que hemos visto se pueden todavía desgranar más,

Quiero mencionar que es una amplia panoplia de operaciones las que pueden hacer las Fuerzas Armadas. Hablamos de ayuda humanitaria, ayudas a desplazados, refugiados... De algún modo, o de alguna manera, son operaciones de gestión de crisis fuera de España.

Uno de los denominadores comunes cuando hemos hablado de esas operaciones de gestión de crisis, cuyo objetivo es el empleo de capacidades militares para preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, pasa por la red, por la colaboración con las comunidades, administraciones y organizaciones civiles. Tiene que haber un sistema de mando y control, y todos tienen que estar enlazados: Fuerzas Armadas y a quien estamos apoyando. Si no hay comunicación y enlace, difícilmente vamos a poder apoyarlos. Hace falta también un mecanismo de activación eficaz. Todo esto debe estar escrito y firmado y, por supuesto, tiene que haber siempre un procedimiento de petición, ya esto lo ha comentado antes el ponente sobre las operaciones que lleva a cabo la UME. En este sentido, estas son las fases que nosotros entendemos cuando vamos a llevar a cabo una operación de gestión de crisis:



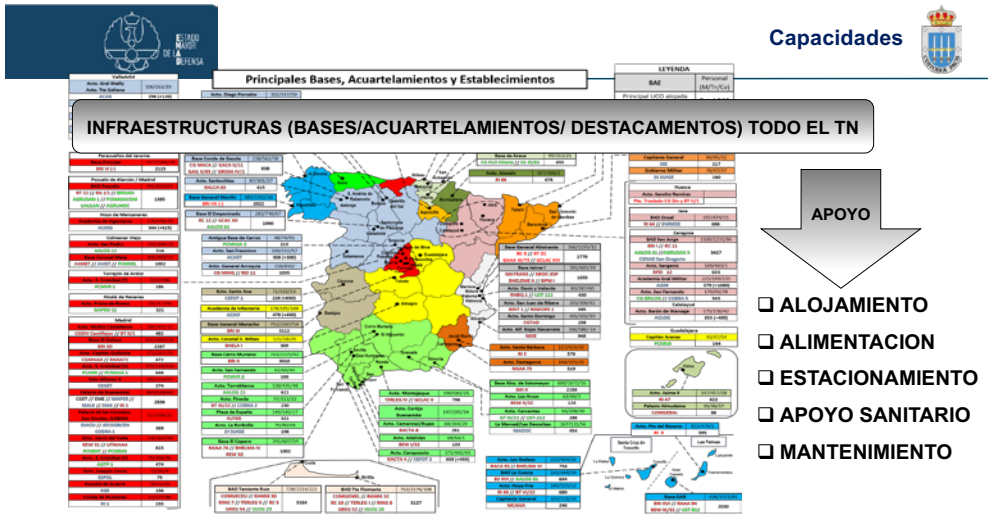
Indicadores y alertas. Es decir, alguien, por parte de los organismos de inteligencia, nos tienen que decir que algo está pasando, y después de valorarlo, hay que barajar esas opciones de respuesta militar para planear, en función de la acción decidida por el nivel político, la ejecución y hacer esa transición a la estabilidad. Cada una de estas fases tiene sus capacidades específicas.

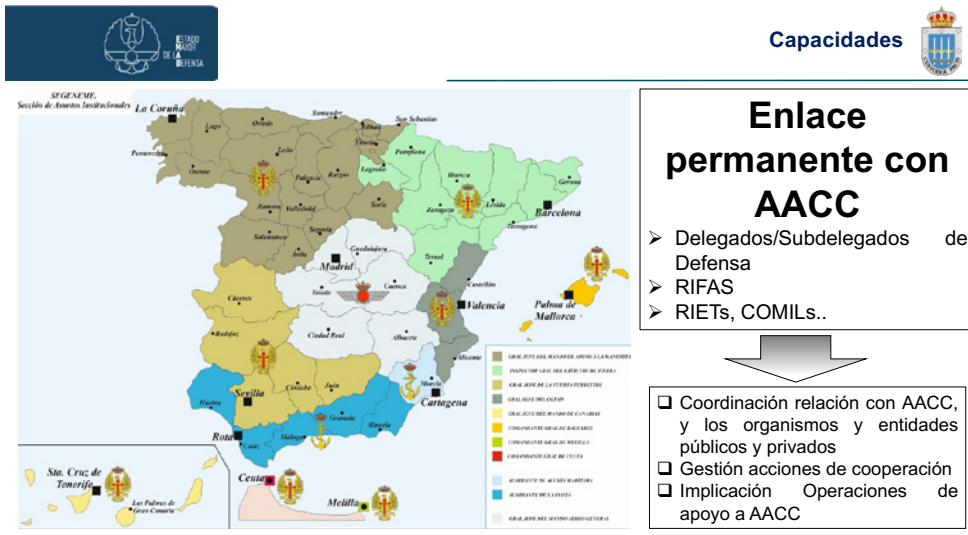
Cuando hablamos de indicadores y alertas, las Fuerzas Armadas, necesitan obtener información, que no es lo mismo que inteligencia. La información se analiza y a partir de ella se elabora la inteligencia. Por poner un ejemplo: me pueden decir que hay 10.000 vehículos rusos en la frontera con Ucrania, pero eso no es inteligencia. Si esa información se analiza, los analistas correspondientes concluyen: «las fuerzas armadas rusas, según su doctrina, para atacar, hacen una acumulación de estos medios similares a los que vemos, con esta disposición y según estos ejes de avance. Esta información me dice que los rusos tienen intención de hacer una operación ofensiva en los próximos cinco o siete días». Eso es inteligencia.

¿Quién elabora la inteligencia en las Fuerzas Armadas? El Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Pero también el Instituto de Medicina Preventiva, en cuestiones sanitarias. Todos estos organismos están, lógicamente, en contacto con los organismos no militares, por supuesto. Son necesarios enlaces permanentes con la Administración Civil para esta fase de indicadores y alertas. Una vez que se reciben estos informes de inteligencia, entonces corresponde al nivel estratégico valorar esa situación, de acuerdo con un proceso de planeamiento que está definido. Básicamente es el mismo a nivel OTAN. Según esa valoración que hace el JEMAD, se proponen varias opciones de respuesta militar. La decisión va a ser política, y de acuerdo con esa decisión, esa opción de respuesta militar se transforma en un plan.

Las Fuerzas Armadas tienen ese método de planeamiento, tenemos cuarteles generales y centros de operaciones donde se hace el planeamiento. Todos están enlazados en un mismo Sistema de Mando y Control. El proceso se ajusta al tiempo disponible. En Balmis creo que fueron horas para llevarlo a cabo, todas estas fases de elaboración, opciones de respuesta y de planeamiento.

Durante la fase de ejecución todas las capacidades de las Fuerzas Armadas se pusieron a disposición de la sociedad civil, teniendo como máxima la flexibilidad para adaptarlas a la situación y las necesidades que surgían. Y aquí pongo un ejemplo que veremos después: los robots de desactivación de explosivos, que tantas vidas salvaron en Afganistán, en Irak…En estos casos, se usaron luces ultravioletas para desinfectar quirófanos y otras instalaciones sensibles. Por eso hablo de adaptar las capacidades y los medios a la situación del momento.





Una gran ventaja y capacidad que tienen las Fuerzas Armadas, que la comentó antes también el comandante Puy acerca del despliegue de la UME, es la red de infraestructuras a nivel nacional. Viene a ser la capacidad de aprovisionamiento de bases aéreas, bases navales, destacamentos en todo el territorio nacional. Esto nos permite operar en todo el territorio nacional, lógicamente. No hay empresa, ninguna, que tenga una cosa así.

Esto nos permite gestionar alojamientos, comidas, estacionamientos, apoyo sanitario, mantenimiento, etc. Además, las Fuerzas Armadas tienen un enlace permanente con las autoridades civiles a través de sus redes de delegados de Defensa, subdelegados y representantes institucionales. Constantemente se apoya a la sociedad civil, y no hace falta que haya situaciones de gestión de crisis para hacerlo, es constante.

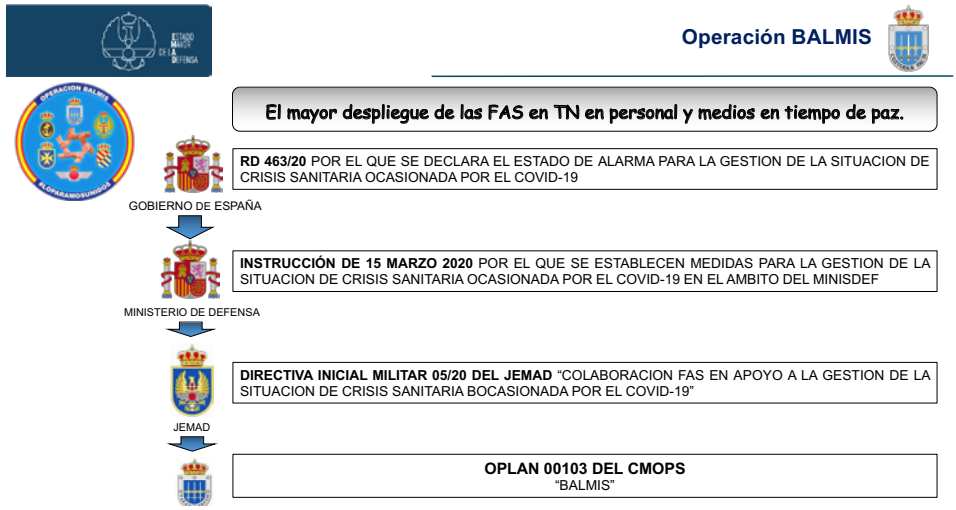
Pero estoy hablando de capacidades específicas que ponemos a disposición de esas autoridades civiles, como el refuerzo del sistema nacional de salud, con un amplio abanico de capacidades. Todo esto se traduce en cifras y apoyos ,como consecuencia de la ejecución de la operación Balmis o de la misión Baluarte.

Apoyo logístico en todos esos ámbitos, pero, además, con una inmediatez total, porque todas las peticiones y necesidades se transmiten a través del sistema de mando y control; una orden que se da a nivel estratégico en la Castellana, llega al terreno, al nivel táctico, al comandante que tiene que dar la orden de ejecución, en segundos. Estamos hablando de que esa es una de las grandes ventajas que tienen las Fuerzas Armadas para llevar a cabo este tipo de operaciones.

Contribución a la seguridad, y ahí incluyo la parte de ciberseguridad, que, si bien en Balmis no estuvo como Mando Componente específico obrante, en Baluarte sí lo estuvo. Descontaminación. En todas las unidades de Defensa NBQ (nuclear, biológica y química) del Ejército, y las que no son —algunas unidades también hicieron otros cometidos similares—. Todas esas unidades hicieron descontaminaciones durante la Operación Balmis.

Formación y enseñanza. Tenemos centros de enseñanza, muchos. Cualquier centro de enseñanza permite formar a personal civil en los cometidos que se requiera para hacerlo, y así se hace, y se hizo en Balmis y Baluarte.

Vamos a ver con un poco de más detalle esos ejemplos que mencionamos y que por desgracia, son muy recientes. Operación Balmis, misión Baluarte y el apoyo a los efectos de grandes tormentas, la tormenta Filomena.



Balmis: ha sido el mayor despliegue de las FAS en territorio nacional en tiempo de paz. Cuando se declara el estado de alarma por parte del Ministerio de Defensa, la ministra firmó una instrucción, en la que recogía todos los detalles necesarios para iniciar los apoyos de las Fuerzas Armadas. Había cuatro ministerios: Transporte, Sanidad, Defensa e Interior, como directores o centro de decisión/petición de apoyos durante la crisis.

La Unidad Militar de Emergencias depende de la ministra de Defensa. Para esta operación, o en estas situaciones, la Unidad Militar de Emergencias se pone bajo el mando del jefe del Estado Mayor de la Defensa. El jefe del Estado Mayor de la Defensa, por su parte, elabora la directiva inicial militar. Donde dicta instrucciones de planeamiento al Mando de Operaciones, que a su vez elabora el plan de operaciones que da misiones a las unidades para actuar sobre el terreno.

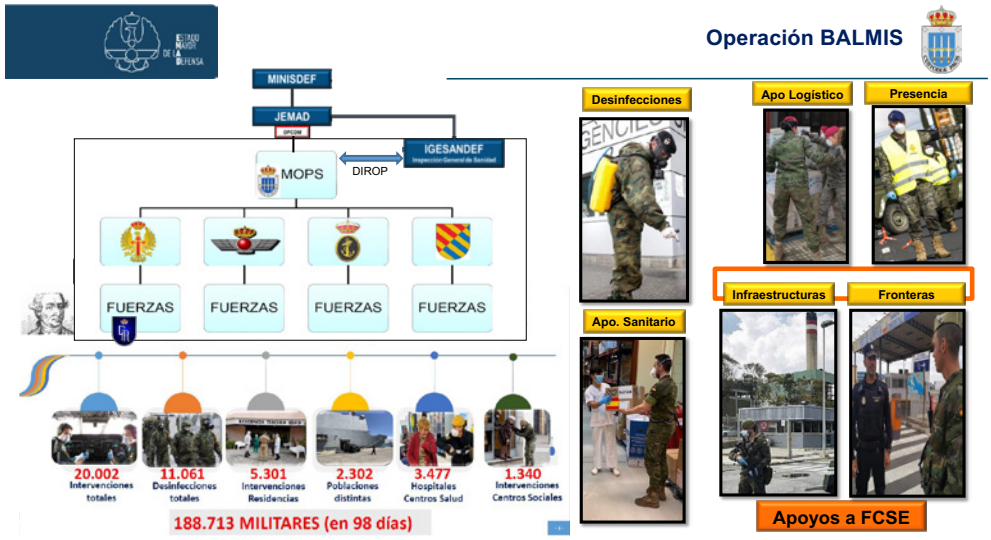
La verdad es que estas dos cosas fueron prácticamente simultáneas, y se nos juntó a los dos niveles para hacer de manera concurrente esa Directiva inicial militar y el plan de operaciones del Mando de Operaciones.

Operación BALMIS

MISION CMOPS

A la orden de JEMAD, el CMOPS llevará a cabo el planeamiento y conducción de las fuerzas transferidas para contribuir a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo y calamidad u otras necesidades públicas, al amparo de lo establecido en el RD 463/2020, de 14 de marzo, y garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

Esta es la misión del comandante del Mando de Operaciones. Dirigir la actuación de los Mandos Componentes creados para la operación, que afortunadamente solo duró 98 días. Y llevar a cabo el planeamiento y conducción. En este caso, conducción de las fuerzas transferidas por los Ejércitos y la Armada, así como la UME, porque hablamos de una operación nacional, para contribuir a preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos españoles y garantizar la prestación de todos los servicios ordinarios o extraordinarios en orden a la protección de personas, bienes y lugares. De una orden que dice el qué, el quién, el cuándo, el cómo y el dónde — lógicamente, era en el territorio nacional—.

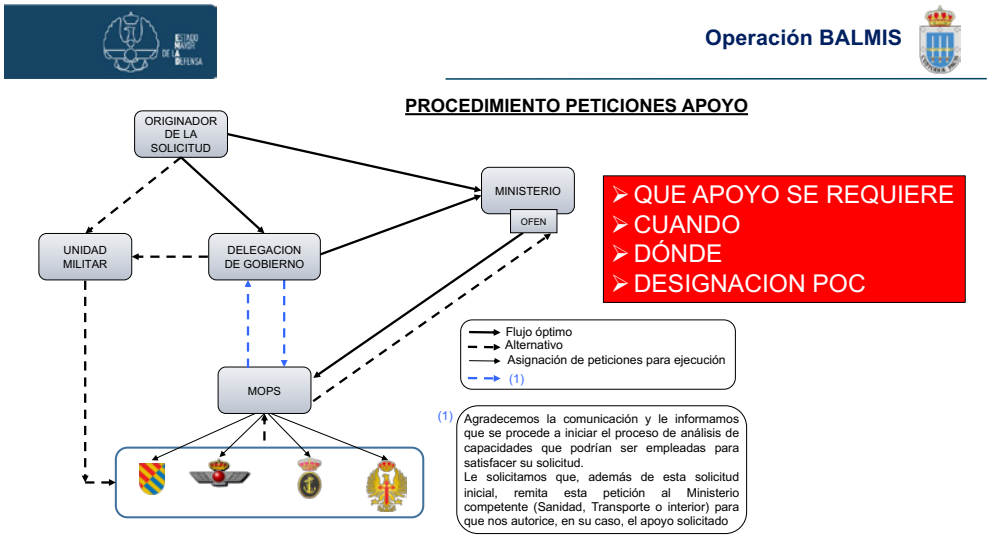


Esos son los Mandos componentes de la estructura de mando y control que se articula para esa operación. Del JEMAD dependía el Mando de Operaciones, y se establecieron cuatro Mandos Componentes: Terrestre, Aéreo, Naval, y la Unidad Militar de Emergencias se integró ahí, como un mando componente más. Conviene destacar que también la Guardia Real se integró en la operación dentro del Mando Componente Terrestre.

En los bloques de la derecha se ve las grandes áreas en las que se apoyó a las autoridades civiles durante 98 días. Fíjense las cifras de abajo. Se desplegó en toda España, desde Canarias hasta Cataluña, con todas las capacidades que tenían las Fuerzas Armadas para ello.

Pero es que, además, hay otra faceta en las Fuerzas Armadas. Fíjense en el material y equipo que se transportó, y los kilómetros que se recorrieron, y no hablo solo por vía terrestre.

Pero es que, además, las Fuerzas Armadas también tienen la capacidad para elaborar productos directamente, y así fue: mascarillas, respiradores, robots de desinfección… Por supuesto, si les decía antes en mi presentación, que tiene que haber un mecanismo de petición, para esta operación se fijó también.



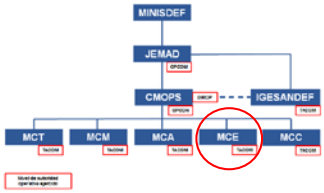
Al Mando de Operaciones, en cada uno de esos cuatro ministerios que dije antes: Transportes, Interior, Sanidad y, por supuesto, Defensa, se mandó un oficial de enlace del Ministerio de Defensa, de manera que cualquier petición que llegara a esos ministerios que competiera a la parte de las Fuerzas Armadas, se reencaminaba al Mando de Operaciones, que las centralizaba como vía principal.

El Mando de Operaciones analizaba esa petición, y entre los Mandos componentes se determinaba quién la podía satisfacer en el tiempo más breve posible, cuándo, cómo, y dónde. Lógicamente, también incluía la decisión de quién tenía que ejecutarla.

Por supuesto, se previeron flujos alternativos de peticiones. Las autoridades civiles, en muchos de los casos, llamaban directamente a las unidades, como, por ejemplo, si aquí en Jaca, la autoridad civil le dijese a la Escuela Militar, directamente, que necesita un apoyo determinado. Eso también se tuvo en cuenta. Esa unidad militar lo decía a su mando correspondiente, a su mando componente correspondiente, hasta informar a la red ministerial que, en Jaca, una autoridad determinada había pedido un apoyo determinado. Depués se autorizaba o no. Normalmente se autorizaba, y se llevaba a cabo.

Acabó Balmis y finalizó el estado de alarma. No se terminaron los apoyos. Los apoyos continuaron, aunque no había ninguna operación en curso. Eran apoyos directos por parte de los Ejércitos, y no en el marco de ninguna operación, hasta que la situación empeora de nuevo, y hay que activar una nueva operación. En este caso fue la misión Baluarte, que ya se hizo sobre la base de ese plan de contingencia citada anteriormente. En esa nueva operación la diferencia de los Mandos Componentes es que aparece un Mando Componente de Ciberdefensa. Sobre el Mando del Ciberespacio sí querría hacer un inciso ahora mismo, por el ambiente que se está sufriendo a nivel internacional por los ataques en el ámbito del ciberespacio, como consecuencia del tema de Ucrania. El Mando del Ciberespacio lleva a cabo una labor de apoyo a instituciones y organismos civiles que es muy destacable.

Misión BALUARTE



EL MUNDO

'Operación Baluarte', la segunda línea de defensa militar para frenar la Covid-19

- Mas de 3 millones de rastreos y seguimientos.
- Actividades de desinfección (Centros de Test, residencias Mayores, Centros penitenciarios, mercados…).
- Apoyo traslado de vacunas y pacientes COVID.
- Equipos Móviles de Vacunación.
- Un avión medicalizado con intensivistas listos para actuar en menos de 24 horas.
- Apoyo logístico de material (tiendas para triaje y clasificación, camas, etc…).
- Ciberseguridad de la red Sanitaria de la Defensa.

En cuanto a la misión Baluarte, al Ejército se le pidieron rastreadores. El Ejército no tiene unidades de rastreadores, pero, con esa flexibilidad que caracteriza al Ejército se formaron los rastreadores,. Para ello se seleccionó al personal, se le dio la formación que requerían las comunidades autónomas y se puso a disposición de ellas todo este personal. Un personal que dos años antes estaba haciendo operaciones en Afganistán o en Irak, y que ahora estaba sentado en una silla para preguntar a una persona cómo estaba, o las preguntas concretas que pedían las comunidades autónomas. Eso es una muestra de la flexibilidad del Ejército. Se siguieron haciendo muchísimas acciones de descontaminación. Se participó en campañas de vacunación y se vacunó a muchos deportistas que se iban a los juegos olímpicos. Una vez más, todas esas capacidades se pusieron a disposición de las autoridades civiles.

Apoyo FILOMENA

1.- COLABORACIÓN CON UME:
- **GT TIERRA (MADRID)**

2.- APOYO DIGENPOL:
- **GT TOLEDO (BRI X)**
- **GT GUADALAJARA (BRI XI)**

3.- OTROS APOYOS DIGENPOL (MADRID):
- **TRASLADO CONTROLADORES**
- **AMBULANCIAS TPTE ENFERMOS**
- **TRASLADO INVESTIG. CSIC**

FOTO 50

Apoyo FILOMENA

Filomena, como ha explicado el comandante al hablar de la Unidad Militar de Emergencias, no fue una operación en sí, pero sí fueron apoyos puntuales en Madrid. En ese sentido, la UME son 3.500 efectivos. Llega hasta un cierto punto. Necesita muchas veces recursos y capacidades del resto de las Fuerzas Armadas, como ha dicho. Concretamente, en Madrid sí se puso a disposición, un grupo táctico, un batallón reforzado. En Toledo, Guadalajara y otros apoyos que se dieron en Madrid. La unidad con la que se apoyó Madrid, basada en Brigada Paracaidista, Brigada Acorazada,…Guadalajara, Toledo, con unidades similares. Personas que había estado en otros escenarios años atrás, y ahora estaban dándolo todo por cumplir esta nueva misión.

Conclusiones

- ❑ Flexibilidad y eficacia de la Estructura Orgánica permite adoptar, caso por caso, la adecuada Estructura Operativa orientada a la Misión.
- ❑ Ventaja del amplio despliegue en la geografía nacional, basado en los diferentes BAE,s de las FAS.
- ❑ Amplia gama de capacidades que permite gran diversidad de empleo
- ❑ Flexibilidad para una rápida adaptación a nuevas situaciones.
- ❑ Empatía del Soldado español con la sociedad a la que sirve.

Quisiera acabar con unas conclusiones, que no son técnicas.

Las Fuerzas Armadas están organizadas en una estructura orgánica responsable de preparar a la fuerza y que nos permite adoptar en cada caso, en cada situación, la organización más conveniente para resolver cada crisis. No es una organización fija. Según la operación, se crean mandos componentes o no, se puede crear una fuerza conjunta o se pueden crear mandos regionales para dirigir la actuación de las fuerzas sobre el terreno. Tengan en la cabeza que los Ejércitos preparan la fuerza y la transfieren a la estructura operativa, que es la que define qué organización se va a asumir y qué misiones se van a ejecutar.

La amplia gama de capacidades que tienen las Fuerzas Armadas es enorme, no hay comparación. Esa flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones y afrontar el desempeño de nuevos cometidos no previstos es necesario. En este ámbito de un curso de Defensa, que lo que persigue es fomentar el conocimiento de nuestros hombres y mujeres por parte del resto de la sociedad, es encomiable la empatía del soldado español con la sociedad a la que sirve. Es excepcional. Su compromiso de servicio es total. Esto es algo que diferencia a un militar español, no sólo cuando cumple su misión en España al servicio directo de nuestros conciudadanos, sino también cuando lo hace en el extranjero, con el objetivo de aliviar la situación crítica de ciudadanos de otros países de acuerdo con los intereses nacionales y las decisiones tomadas por nuestros gobernantes.

El soldado español, esté donde esté, haga el tipo de operaciones que haga, es un soldado que se identifica con la sociedad con la que está en esa zona de operaciones. Es increíble vivirlo y verlo, es así, y se distingue mucho del resto de contingentes, pero mucho. No tiene comparación en absoluto. Me gustaría que este aspecto fuera reconocido por todos los españoles, porque estas son las Fuerzas Armadas que están al servicio de la sociedad, de España. Y esas Fuerzas Armadas lo darían todo por la sociedad a la que servin, incluso la vida. Así que hay que darles a los hombres y mujeres que forman parte de ellas el reconocimiento que creo que merecen.

EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

D. RAMÓN MARÍA CLEMENTE CASTREJÓN
Teniente coronel Guardia Civil, jefe de la Sección de Información de la IV Zona de la Guardia Civil y jefe del CRAIN en el marco de la operación CARTEIA

EL PAPEL DE LA GUARDIA CIVIL EN LAS OPERACIONES DE GESTÓN DE CRISIS

D. RAMÓN MARÍA CLEMENTE CASTREJÓN
Teniente coronel Guardia Civil, jefe de la Sección de Información de la IV Zona de la Guardia Civil y jefe del CRAIN en el marco de la operación CARTEIA

Para una mejor comprensión de cómo afronta el Cuerpo de la Guardia Civil la lucha contra el narcotráfico, se hace preciso abordar al despliegue de dicho cuerpo en el territorio nacional, recogido en la Ley Orgánica 2/86, sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la que se determina el ámbito territorial y competencial que corresponde a Guardia Civil como Fuerza de Seguridad del Estado. En base a los criterios establecidos por dicha norma y para el mejor cumplimiento de los cometidos que se le asignan, el Cuerpo de la Guardia Civil establece para su despliegue territorial una organización central, estableciendo su sede en Madrid (Dirección General de la Guardia Civil), y una Organización periférica que se corresponde, en el ámbito regional con las Zonas de la Guardia Civil al mando de General/Coronel); en el ámbito provincial con Comandancias de la Guardia Civil al mando de coronel/tte. coronel; en el ámbito comarcal con las Compañías de la Guardia Civil al mando de Capitán y en el ámbito local con los piestos de la Guardia Civil al mando de teniente/sargento/cabo). La Comandancia, como Unidad Fundamental del Cuerpo en el cumplimiento de las misiones que le son encomendadas cuenta, entre otras especialidades y capacidades, con Equipos de Delincuencia Organizada y Antidrogas (EDOAs), como responsables en el nivel provincial de combatir a las organizaciones dedicadas a traficar con drogas en sus respectivas demarcaciones. Dicha responsabilidad es completada y coordinada por unidades de ámbito regional y nacional, también responsables de la lucha contra la delincuencia organizada en sus distintos niveles.

Por otro lado, se hace necesario describir las peculiaridades del tráfico de drogas en general, que se constituye en una de las principales actividades ilícitas ligadas a la delincuencia organizada transnacional. La Unión Europea constituye uno de los mercados más importantes y España, por su situación geográfica, se configura como la principal puerta de entrada al continente europeo de la droga en lo referente al hachís y, también, a la cocaína. La proximidad del continente africano y del eje marítimo-comercial del Estrecho

de Gibraltar, unido a otra serie de factores socioeconómicos, propicia que el Campo de Gibraltar y su área de influencia se haya configurado, desde hace años, como zona de asentamiento de organizaciones criminales.

En este contexto del narcotráfico, que se presenta como una amenaza con una clara vocación de transnacionalidad y que no entiende de límites territoriales, destaca en nuestra frontera sur el tráfico de hachís introducido fundamentalmente por vía marítima y procedente de Marruecos, junto con el tráfico de cocaína procedente de Sudamérica y desarrollado a través del Puerto de Algeciras, que se ha constituido como base de estas ilícitas operaciones. Además de la preponderancia del tráfico de drogas como principal actividad criminal, en esta región se dan otras tipologías delictivas relacionadas, derivadas o vinculadas con la anterior: el contrabando de tabaco procedente de Gibraltar; la inmigración irregular y la trata de seres humanos; el tráfico ilícito de vehículos y maquinaria procedente de Europa y con destino a África, a través de los puertos de Algeciras y Tarifa; el blanqueo de capitales procedente de actividades ilícitas, así como diferentes delitos conexos con las precitadas tipologías delictuales.

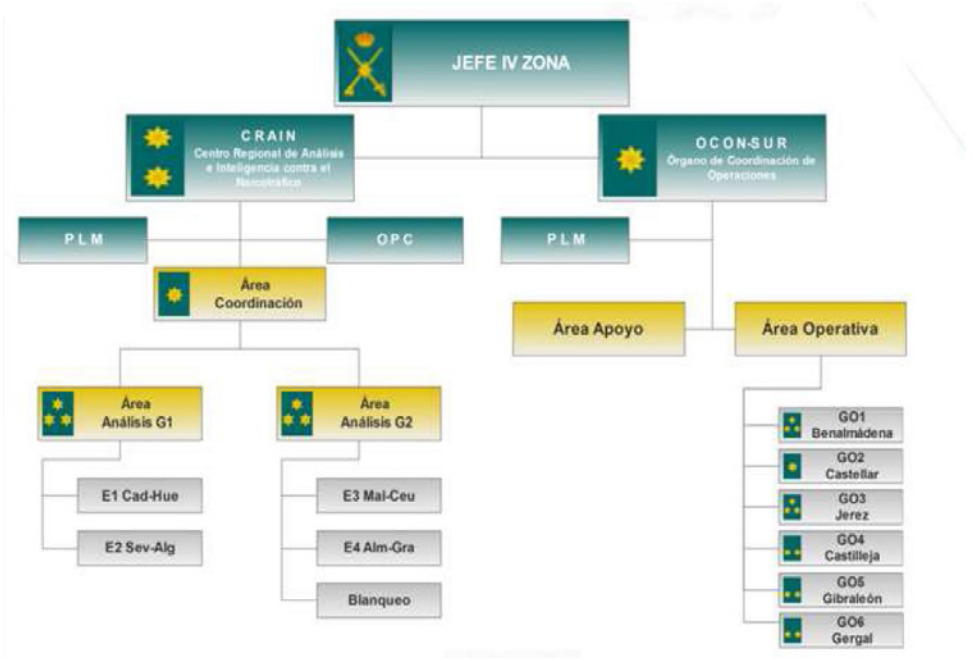
Estas actividades delincuenciales de la comarca del Campo de Gibraltar y su zona de influencia se encuentran profundamente arraigadas en una parte de la población, donde se ha fraguado una sólida estructura de economía sumergida en la ciudadanía y que se encuentra, de una u otra forma, vinculada al ámbito criminal en sus distintas modalidades. Ello genera un entramado social de intereses económicos que dificultan su erradicación, puesto que muchos negocios y actividades se aprovechan indirectamente de los beneficios obtenidos del tráfico de drogas y sus delitos conexos, todo ello unido a las escasas posibilidades de promoción laboral en la zona.

A pesar de que toda esta problemática no es nueva, ha sido en estos últimos años cuando ha tenido mayor visibilidad y repercusión mediática. En este sentido, y durante al año 2018, se pusieron de manifiesto, y tuvieron amplia repercusión en la opinión pública, operaciones de desembarco de droga en el litoral a plena luz del día, en la que se transmitió una imagen de total impunidad a la opinión pública. Asimismo, se constataron graves episodios de violencia ejercida por parte de estas organizaciones criminales sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, denotando con ello una importante quiebra sobre el principio de respeto a la autoridad representado en las fuerzas del orden. Para paliar la insostenible situación vivida por nuestro personal durante la prestación de su servicio diario y con la finalidad de incrementar la presencia de fuerza uniformada en la «zona cero», se solicitó de la Dirección General de la Guardia Civil el apoyo y despliegue del GAR (Grupo de Acción Rápida, con sede en Logroño), en el Campo de Gibraltar.

En dicho contexto, a finales del mes de julio de 2018, se dicta por la Secretaría de Estado de Seguridad la Instrucción núm. 9/2018 —modificada mediante Instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad núm. 3/2020 y núm. 3/2022—, sobre el Plan Especial de Seguridad para el Campo de Gibraltar. En cumplimiento a lo establecido en la mencionada Instrucción SES, la Guardia Civil desarrolla y planifica la denominada «operación Carteia» para la lucha contra el narcotráfico en el litoral andaluz. Dicho plan pretende potenciar las capacidades de investigación y lucha de las comandancias de la Guardia Civil en el litoral Andaluz a través de sus respectivos EDOAs (Equipos de

Delincuencia Organizada y Antidrogas), complementándola con la creación de una doble estructura operativa y de inteligencia para coordinar las operaciones policiales contra esta amenaza, y en las que se da prioridad absoluta a las investigaciones económicas y de blanqueo con la finalidad de llegar hasta los escalones más altos de las organizaciones criminales.

Por un lado, se establece el Órgano de Coordinación de Operaciones contra el Narcotráfico (OCON-SUR), cuya misión consiste en asumir las investigaciones más complejas y reforzar a las unidades de investigación de la Zona de Actuación, coordinando todas estas operaciones contra el crimen organizado vinculado al narcotráfico. Por otro lado, se crea el Centro Regional de Análisis e Inteligencia contra el Narcotráfico (CRAIN-SUR), constituyéndose en el referente para la integración y análisis de toda la información relacionada con el narcotráfico y el contrabando generada en la zona de actuación, proporcionando inteligencia útil a las Unidades Operativas sobre el terreno y un punto de situación necesario para el general jefe de la operación Carteia.



Dicha estructura establecida para complementar a las comandancias territoriales en su labor de lucha contra el narcotráfico, queda bajo el mando del propio general jefe de la Zona de Andalucía, de tal forma que es el mismo mando territorial del ámbito regional el que dirige la integración de la labor de sus comandancias, con las capacidades técnico-operativas de investigación y de inteligencia ofrecidas por esta doble estructura de apoyo y refuerzo. Para completar dichas capacidades y con la finalidad de ofrecer la adecuada respuesta operativa a las unidades de investigación de la zona, se incorporó al Grupo de Acción Rápida (GAR), con sede en Logroño, para potenciar la presencia uniformada en la zona, apoyar operaciones de impacto en determinados puntos del litoral

andaluz y servir de fuerza operativa en la explotación de cuantas operaciones se desarrollan en la zona. El GAR, nacido para combatir el terrorismo de la organización terrorista ETA en las provincias vascas, ha conseguido en un corto espacio de tiempo adaptar sus técnicas y procedimientos a las peculiaridades de la lucha contra las organizaciones de narcotraficantes, proyectando todo su potencial en el conocimiento, control y presencia uniformada en la zona de actuación.

Otra de las fortalezas de la doble estructura generada es la integración de todas las capacidades de investigación de la Guardia Civil para luchar contra el narcotráfico. Si bien, dentro de las especialidades con que cuenta el Cuerpo, es la de Policía Judicial la responsable de luchar contra esta amenaza; en el CRAIN se integran, además, analistas del Servicio de Información —responsables de la lucha antiterrorista y de cuantas amenazas puedan llegar a desestabilizar el Estado—, analistas del Servicio de Asuntos Internos —responsables de la corrupción y conductas anómalas de los componentes del Cuerpo—, personal del GAR —se constituye en una fuente fundamental de obtención de información sobre el terreno—, personal del Servicio Marítimo —conocedores y responsables de la «zona agua» sobre la que operan las organizaciones criminales— y puntualmente, de cuanto personal haya sido necesario integrar dependiendo de las necesidades operativas (Servicio Aéreo, Fiscal y Fronteras, Centro de Coordinación de Vigilancia Marítima,…). Dicho Centro Regional de Análisis e Inteligencia contra el Narcotráfico se encuentra ubicado en la sede de la IV Zona de la Guardia Civil de Andalucía en Sevilla, como nueva unidad, tipo *task force*, bajo el mando del general jefe de zona y que se constituye en el referente sobre el conocimiento, seguimiento y evolución del fenómeno del narcotráfico y punto de situación necesario para el general jefe de la Operación.

Desde la puesta en marcha de la operación Carteia se ha conseguido, como objetivo fundamental, recuperar el principio de autoridad en la zona, tener un conocimiento actualizado de las organizaciones criminales y sus prácticas para intentar burlar la presión policial, así como de las nuevas zonas de alijo a las que se han ido trasladando. Los resultados obtenidos en los más de cuatro años de funcionamiento de dichas estructuras, como apoyo a los distintos EDOAs de las comandancias y resto de unidades de Investigación del Cuerpo en la Zona de Actuación, están arrojando datos muy positivos y en los que se superan las 1.000 toneladas de hachís aprehendido; cerca de 30 toneladas de cocaína; más de 10.000 detenidos, por encima de 1.000 embarcaciones y 2.000 vehículos intervenidos y un impacto económico acumulado de más de 260 millones de euros.

A modo de ejemplo y de entre las más de 500 operaciones explotadas contra las organizaciones de narcotraficantes, y cerca de un centenar contra sus estructuras de blanqueo durante la operación Carteia, cabe destacar la operación Trapera —representativa de las operaciones efectuadas contra las estructuras de narcotráfico—; y la operación Domus —representativa de las operaciones efectuadas contra las estructuras de blanqueo—.

La operación «Trapera» se inició a finales de agosto de 2018 y fue el resultado de las primeras gestiones y líneas de investigación que se acometieron con la puesta en marcha de la operación Carteia. Con ella se pretendía identificar y poner nombre a cada uno de los integrantes de un conocido clan de narcotraficantes del Campo de Gibraltar,

completando de esa manera el organigrama de dicha organización y los cometidos asumidos por cada uno de ellos. Tras más de seis meses de intensas gestiones operativas y de investigación, el 12 de febrero de 2019 se procedió a la fase de explotación de dicha operación con la realización de 38 registros en las provincias de Cádiz y Málaga. Para ello fueron necesarios más de 500 guardias civiles, entre Unidades de Investigación (EDOAs y OCON-SUR), así como Unidades Operativas (GRS, GAR, USECIC, Servicio Aéreo, Servicio Marítimo, Servicio Cinológico), consiguiendo cerrar con dicho dispositivo el Campo de Gibraltar y proceder a la detención de casi un centenar de personas. Con la operación Trapera la Guardia Civil consiguió desarticular una de las organizaciones de narcotraficantes más importantes del Campo de Gibraltar, procediendo a la detención de sus cabecillas, así como de los responsables del resto de sus estructuras.

La Operación «Domus» puede considerarse como una de las más relevantes en la lucha contra el blanqueo de capitales procedente del narcotráfico en el campo de Gibraltar. La investigación da inicio en otoño del año 2018 y su epicentro se encuentra en una urbanización ubicada en el Barrio del Zabal (La Línea de la Concepción), y en la que residen la mayoría de los más importantes narcotraficantes de la zona. Dicha urbanización se encuentra asentada en terrenos fuera de cualquier ordenación urbanística, y en la que llaman la atención por sus altos muros, su elevado valor económico y sus importantes medidas de seguridad. Como consecuencia de lo anterior, las referidas viviendas no figuran en registro alguno, valiéndose de empresas pantallas para ocultar la verdadera titularidad. Por tal motivo, el Equipo de Blanqueo del OCON-SUR, con el apoyo de personal de la Comandancia de Algeciras, inicia las investigaciones pertinentes, por las que se conoce que la cuantía del capital blanqueado pudiera superar los 35 millones de euros. Tras más de un año y medio de investigación bajo la coordinación de la Fiscalía Antidrogas de Algeciras, en junio de 2020, se procede a la fase de explotación de la mencionada operación con la realización de 28 registros domiciliarios, 19 de ellos en la urbanización del Zabal. Resultaron detenidas 78 personas y 46 investigadas; se intervinieron 128 vehículos —valorados en más de un millón de euros—; 86 inmuebles —valorados en 16,5 millones de euros—; se bloquearon cerca de 175 cuentas bancarias y se recuperaron 334.000 euros en efectivo.

En la lucha contra el blanqueo de capitales se considera necesario mencionar también la denominada operación «Jumita», con la que se consiguió recuperar, en los más de 40 registros efectuados, la cantidad de 16,5 millones de euros en efectivo; resultando hasta el momento la mayor cantidad de dinero en efectivo incautada a una organización criminal en España en los últimos diez años. Del mismo modo se procedió a la detención 28 personas y se aprehendieron más de 1.600 kilogramos de cocaína procedente de Sudamérica. Dadas las conexiones internacionales con las que contaba la organización, durante la investigación se contó con el apoyo del Grupo Anticorrupción del Centro Europeo contra el Crimen Económico y Financiero (EFECC) de Europol, siendo incluida por esta agencia dicha operación dentro de las seis operaciones policiales más destacadas durante el pasado año 2021.

Para terminar con el recorrido sobre las operaciones más destacadas y representativas desarrolladas por la Guardia Civil en el marco del Plan Especial de Seguridad para el Campo de Gibraltar, cabe mencionar la operación «Karsana» con la que se consiguió golpear y

desarticular la infraestructura logística observada, desde hacía tiempo, en el archipiélago de Chafarinas, próximo a la ciudad autónoma de Melilla, de soberanía nacional y protegida por un destacamento del Ejército de Tierra. Por ello, y con la inestimable colaboración de la Comandancia General del Ejército de Tierra en Melilla, se puso en marcha una operación de asalto anfibio desde costas malagueñas, con implicación del buque oceánico de la Guardia Civil Rio Miño; embarcaciones de asalto pilotadas por personal del Servicio Marítimo y personal del GAR como fuerza de asalto y abordaje; GEAS (Grupo Especial de Actividades Subacuáticas); aviones y helicópteros del Servicio Aéreo de la Guardia Civil y personal de investigación de la Comandancia de Melilla, OCON y CRAIN, con un cómputo total de 150 Guardias Civiles implicados en tal dispositivo. Como resultado final de dicha operación fueron detenidas 6 personas, intervenidas 5 embarcaciones de alta velocidad y, muy fundamentalmente, se golpeó un santuario logístico en una posición estratégica —lejos de las costas españolas y muy próximas de las marroquíes», donde se consideraban seguros e intocables por las Fuerzas de Seguridad Españolas.

La operación Carteia, avalada por los resultados obtenidos y por la experiencia y conocimiento adquirido en la lucha contra las organizaciones dedicadas al tráfico de hachís, ha demostrado ser un plan de choque eficaz para restaurar y mantener el principio de autoridad, y reducir la criminalidad vinculada al narcotráfico en el litoral andaluz. Aun así, tras cuatro años de funcionamiento ininterrumpido, dicha estructura generada y creada para desarrollar una fase de impacto que, limitada en el tiempo, pudiera reconducir una compleja situación de deterioro, debe transicionar hacia una estructura estable para refuerzo y apoyo de las capacidades operativas, técnicas y de inteligencia de los distintos EDOAs de las comandancias. En estos momentos, y una vez diseñada la evolución de esa estructura provisional, hacia otra de carácter orgánico y permanente, se encuentra en fase de estudio y viabilidad un incremento de 60 puestos de trabajo para reforzar las unidades de investigación en la zona. Sería la primera fase de otras dos para completar el refuerzo de las unidades de investigación en el ámbito provincial incrementando su capacidad operativa, así como las de apoyo técnico operativo y de inteligencia en el ámbito regional. De hecho, el pasado 12 de septiembre, se recibieron instrucciones desde la Dirección General del Cuerpo, para iniciar la transición de esa estructura provisional iniciada en agosto de 2018 hacia otra que, reforzando los EDOAs de las comandancias de costa, así como la Unidad de Policía Judicial en la Zona de Andalucía en número similar al catálogo de personal que se pretende incrementar, sirva como paso intermedio al refuerzo definitivo, mediante incremento del Catálogo de Puestos de Trabajo en Comandancias y Zona de Andalucía, que permitan de manera permanente dar la respuesta adecuada a la amenaza del narcotráfico en el litoral andaluz.

Aun así y considerando el narcotráfico como un fenómeno complejo y con varias aristas, se estima que el importante esfuerzo en el ámbito policial que se está desarrollando por todas las Unidades del Cuerpo implicadas en la lucha contra el narcotráfico, debe ir acompañado por otros del ámbito judicial, de la educación y del desarrollo económico y social de la zona —60% de paro estimado entre los menores de 30 años—, como única fórmula para revertir adecuadamente una problemática arraigada en la zona desde antiguo, pero que se ha ido adaptando y evolucionando con los nuevos tiempos.

PONENCIAS DEL ÁREA 5
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: LA ESTRATEGIA DE ESPAÑA

MESA REDONDA

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA

Moderador
D. JOSÉ MANUEL VICENTE GASPAR
Coronel (reserva) y profesor del Centro Universitario de la Defensa

SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL Y GESTIÓN DE CRISIS

D. FÉLIX BLANCO Y DE LA TORRE
Coronel (reserva) y jefe de la Unidad de Gestión de Crisis y responsable de la amenaza híbrida en el Departamento de Seguridad Nacional (DSN)

SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL Y GESTIÓN DE CRISIS

D. FÉLIX BLANCO Y DE LA TORRE
Coronel (reserva) y jefe de la Unidad de Gestión de Crisis y responsable de la amenaza híbrida en el Departamento de Seguridad Nacional (DSN)

En mi presentación voy a explicar la gestión de crisis dentro del ámbito de la seguridad nacional, que es lo que le corresponde a mi departamento en el gabinete de la presidencia del gobierno. Mi director es el asesor directo en materias de seguridad nacional del presidente del Gobierno. Para ello pretendo ser bastante práctico. La parte teórica la intentaré hacer lo más corta posible, e ilustrársela con algunos ejemplos.

Por desgracia, nos ha tocado vivir unos tiempos relativamente convulsos. No recuerdo desde el 11S —a lo largo de mi carrera siempre he estado en operaciones y gestión de crisis—una cosa igual. Por supuesto, nada como la pandemia, que no se había vivido en nuestro siglo desde la famosa gripe mal llamada española de 1918. Desde que llegué en 2019 puedo reconocer que no me aburro con todas las crisis con las que nos ha tocado lidiar.

En la conferencia les hablaré un poco del marco de juego, es decir, la normativa que regula la seguridad nacional en España. El Sistema de Seguridad Nacional, que es el que se emplea para poder gestionar las crisis, qué mecanismos tiene, cómo se efectúa la gestión de crisis dentro del sistema, los ejemplos recientes y nuestra visión de futuro, cómo vemos este tema y qué queremos hacer para mejorar.

La Estrategia Nacional de 2021 surge a raíz del covid. Las estrategias normalmente se renuevan cada cinco años, con una vocación de que duren diez, y a mitad de vida se revisen. Tocaba en 2022, pero las enseñanzas del covid aconsejaron renovarla antes.

Para encuadrar y enmarcar un poco de qué hablamos, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española recoge una acepción muy sencilla del término seguridad, seguido después de significados en multitud de ámbitos: seguridad ciudadana, seguridad

jurídica, seguridad social..., que además se han visto ampliadas con otros campos como la seguridad energética, seguridad humana, seguridad nuclear, seguridad nacional de la información, etcétera.

¿Qué es la seguridad nacional? La seguridad nacional viene definida en nuestra ley 36/2015, de Seguridad Nacional. Da una definición que es la que, como no puede ser de otra manera, reflejan las sucesivas estrategias. En España tenemos un concepto de seguridad nacional ampliado. Es decir, nuestro concepto abarca todo. Hay algunos países donde la seguridad nacional se denomina seguridad nacional y defensa, pero se centran fundamentalmente en los aspectos de defensa y seguridad interna. Nuestra definición habla de proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos.

La estrategia está dividida en múltiples ámbitos, y puede haber una crisis que afecte a la seguridad nacional, tanto en el ámbito cibernético, como en el marítimo, el aeroespacial, etcétera, así hasta dieciséis ámbitos.

En nuestra Estrategia del 2021 uno de los grandes cambios es que se incorpora ya la gestión de crisis específica. La estrategia comienza con una carta preámbulo del presidente y cuando habla de la gestión de crisis, señala que para avanzar en la gestión de crisis es necesario favorecer la dimensión de la seguridad de las capacidades tecnológicas y de sectores estratégicos, y desarrollar, sobre todo, la capacidad de prevención, disuasión y detección. Todo ello para estar preparados para proporcional la mejor respuesta.

El documento asigna un papel especial a las estrategias híbridas. Ucrania en 2014 con Crimea, y actualmente, la invasión del país por la parte de Rusia también tiene muchos aspectos de estas famosas estrategias híbridas.

Se fija tres objetivos desarrollados en tres ejes de actuación con acciones en cada uno de ellos. El primero es sobre la gestión de crisis. Dentro de la gestión de crisis se marca como objetivo avanzar en el modelo de gestión. Si ustedes miran las estrategias de 2013 y 2017, son muy similares, están prácticamente articuladas de la misma manera, pero en esta es la primera vez que aparece un capítulo específico dedicado a la gestión de crisis, en exclusividad. La estrategia habla del Sistema de Seguridad Nacional del que luego hablaremos, aunque se puede decir que son básicamente los órganos, organismos, recursos, y procedimientos que permiten la acción del Estado ¿para qué? para proporcionar seguridad nacional, que es proteger la libertad de los ciudadanos, entre otros aspectos.

¿Cuál es la norma, la base jurídica para todo esto? La norma fundamental es la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, que es donde se desarrolla el esquema del Sistema de Seguridad Nacional. Define la gestión de crisis y establece que hay un comité único especializado para la gestión de crisis. Eso es una especificidad de nuestro modelo y en muchos otros sitios se tiende ahora también hacia esta estructura. Es decir, el Comité de Gestión de Crisis trata de la crisis, sean de lo que sea, e incorpora a quien haga falta, dependiendo del tipo de crisis. Pero hay un solo comité que se dedica a la gestión de crisis.

Este tipo de documentos de estrategias no son de obligado cumplimiento. No tienen rango jurídico, pero sí marcan los objetivos, las líneas de actuación, hacia dónde se quiere ir y cuál es más o menos la política que se quiere seguir. Es una guía de actuación que manifiesta un compromiso y un camino a seguir. Regulando el campo de la seguridad, además de la estrategia, tenemos la Ley de Seguridad Nacional y dos órdenes ministeriales: una que establece el desarrollo del Comité de Situación y otra que habla de los mecanismos de enlace y coordinación que se establecen en la administración para facilitar esta gestión de crisis.

La ley en su artículo 7 define cuáles son los componentes fundamentales de la seguridad nacional: la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior del Estado. Pero, curiosamente, y esto provoca a veces problemas, recoge que cada uno se rige por su normativa específica. Es decir, hay una Ley de Defensa Nacional, que une la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y una Ley de Acción Exterior del Estado. En Derecho hay un principio que dice que cuando se aplica una ley, no se aplica otra. No se pueden ir aplicando todas a la vez. Si una situación se gestiona a través de la Ley de Protección Civil, se aplica la Ley de Protección Civil. Si se aplica la Ley de Seguridad Nacional, se aplica sólo esa. Nunca todas a la vez.

El artículo 8 de la Ley de Seguridad Nacional trata sobre los Servicios de Inteligencia, que son los que apoyan permanentemente al sistema y son los que proporcionan los elementos de juicio, información, y análisis.

Además, están todos los ámbitos de la seguridad nacional, con los comités especializados, que en gestión de crisis tienen la única misión: la de proponer escenarios y apoyar al Comité de Situación cuando se lo solicite.

La ley recoge también cuáles son los órganos competentes. Todo el mundo que tiene algo que ver con la seguridad nacional. Pero no todos forman parte del Sistema. Son órganos competentes de la seguridad nacional: Las Cortes Generales, por supuesto, porque es donde se legisla; el Gobierno, el presidente del Gobierno, que dirige la política; y los ministros.

El Sistema, por una parte, es un conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos. Del que forman parte el presidente, el Consejo de Seguridad Nacional y los órganos de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional, que son los comités y los consejos sectoriales como el de Seguridad Marítima, el de Ciberseguridad, o el comité de seguridad aeroespacial, entre otros.

La gestión de cada crisis, toda ella, se lleva desde un único comité: el de situación.

¿Qué es el Departamento de Seguridad Nacional? Es un órgano técnico y de apoyo. Es el secretariado de todos estos comités, y, además, desde él se facilitan la infraestructura, los recursos y un tema fundamental, que son las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno. Más adelante mencionaré para qué se usan.

En cuanto a los recursos a disposición del sistema, hay algunos adscritos con carácter permanente a la seguridad nacional y otros no adscritos con carácter permanente.

La ley dejó sin desarrollar la parte del catálogo de recursos, que está actualmente en elaboración. Hay un anteproyecto de ley que ya está para debate en las Cortes, que desarrolla toda esa parte, ya que la disposición adicional quinta de la ley decía que «y en el plazo de un año se desarrollará», y aún está pendiente.

El Consejo de Seguridad Nacional es una comisión delegada del Gobierno. Es el órgano fundamental. La ley lo define, y eso a lo mejor a la hora de redactarla no fue muy afortunado, porque mencionaba qué ministerios en concreto formaban parte de ella. Pero obviamente los ministerios van cambiando de denominación, y va cambiando su número. Por ello, hay que irlo adaptando según se va modificando la organización. Pero, básicamente, están los ministerios fundamentales y seis secretarios de Estado. Además, el director del Departamento de Seguridad Nacional, que es el secretario del Consejo de Seguridad Nacional, con voz, pero sin voto.

El Comité de Situación es el siguiente órgano que mencionaré ya que es el fundamental en la gestión de crisis. Está un grado por debajo del consejo. Lo preside actualmente el ministro de Presidencia y Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, y tiene los mismos componentes que el Consejo de Seguridad Nacional, a una escala inferior. Su secretario es el director operativo del Departamento de Seguridad Nacional.

Estos dos órganos son de composición flexible, es decir, se pueden convocar en formato reducido —actualmente, el Comité de Situación se está reuniendo en formato reducido para la guerra de Rusia-Ucrania— o ampliado. Es decir, se puede traer a quien se necesite, tanto al Consejo de Seguridad Nacional como al Comité de Situación.

El Comité de Situación establece células de coordinación para apoyarse. Actualmente hay funcionando una Célula de Coordinación de Rusia y Ucrania. Se reunía antes diariamente. Ahora nos reunimos una vez a la semana, por videoconferencia. Se dirigen desde el departamento y entran los ministerios que hacen falta. Apoyan al Consejo de Seguridad Nacional, como he mencionado, todos los demás consejos sectoriales constituidos, que tienen un carácter de apoyo cuando se les requiere en la parte de gestión de crisis.

Siempre se activan de abajo a arriba. Es decir, lo primero que hacemos es convocar una Célula de Coordinación cuando se anticipa que puede haber una crisis o una situación que pudiera desembocar en situación de interés para la seguridad nacional.

Lo que se hace es: el director del departamento tiene atribuciones para convocar una Célula de Coordinación, a la que se trae expertos de los departamentos ministeriales y organismos que creemos que es necesario que aporten información que permita luego favorecer la toma de decisiones.

Una vez que se forma, esta Célula de Coordinación reporta al Comité de Situación. La preside el ministro de la Presidencia y lo que elabora es una propuesta de directrices políticas que se resuelven en el nivel político estratégico. El personal del Departamento de Seguridad Nacional no asiste a estas reuniones, aunque a veces los grupos de trabajo que dependan pueden entrar en la parte operativa u operacional de la toma de decisión. El DSN no lleva la gestión operativa de una crisis, sino la preparación de las directivas

político-estratégicas que se le proponen al Consejo de Seguridad Nacional, que es quien las adopta.

Entonces, ¿qué hace el departamento? Pues básicamente da apoyo a todo y les proporciona infraestructuras. Tenemos un Centro de Situación preparado para dirigir las crisis, que es lo que se conoce popularmente como el *búnker de La Moncloa.* También otra parte esencial ya mencionada, las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, que le dan al presidente la capacidad de comunicarse con los ministerios de forma segura. Se extienden, por ejemplo, a la representación de la Unión Europea y actualmente estamos en un proceso de extenderlo a las comunidades autónomas.

¿Cómo funciona la gestión de crisis? Tenemos una parte que está dedicada a detectar, valorar riesgos y amenazas. Lo que pretendemos es, una vez que hay una crisis, tener toda la información e integrarla para facilitar la toma de decisiones y asegurar la respuesta de los recursos del Estado. El proceso total se divide en fases: comienza con la prevención, y después detección, repuesta, retorno a la normalidad, y por último evaluación. También se pueden incluir a los órganos y autoridades de las Comunidades afectadas por la crisis a través de conferencias sectoriales para seguridad nacional.

La situación de mayor riesgo que se contempla gestionar a través de la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional es la de declaración de situación de interés para la seguridad nacional. Cuando por la gravedad de los efectos se quiera declarar, el presidente del Gobierno, por Real Decreto determina el ámbito geográfico, la duración, y puede nombrar una autoridad funcional, si procede, así como asignar los recursos necesarios.

Nunca se ha declarado hasta ahora una situación de interés para la seguridad nacional en España. Se debatió si se podía haber declarado en alguna de las crisis. Por ejemplo, en la covid dijo que hubiera servido para efectuar la coordinación, pero no es así, porque hubo limitación de derechos que no entran en la casuística de la Ley de Seguridad Nacional. Debe ser una crisis de carácter ordinario que no lleva aparejada la limitación de derechos fundamentales. Por eso hubo que declarar el estado de alarma. Incluso se debatió luego si debería haber sido un estado de excepción, en vez de un estado de alarma.

Antes se mencionó que la regulación se completa además de con la ley, con dos órdenes ministeriales. Una de ellas regula los mecanismos de coordinación permanente. Esto consiste en una red de puntos de contacto de seguridad nacional, que son los directores de gabinete de los ministerios. Pueden personarse presencialmente ellos en las reuniones, o a su vez delegarlo.

Normalmente, se celebra una reunión mensual mínimo. Se suele hacer por videoconferencia, y ahí se intercambia toda la información que puede afectar a la seguridad nacional. Normalmente es una vez al mes, pero se puede convocar tantas veces como sea necesario. Cuando lo es, se activa en el modelo reforzado. Entonces comienzan a funcionar células de coordinación o pasa a haber reuniones diarias, o las que sean necesarias.

¿Cuándo se hace? Se activa preventivamente en muchas ocasiones que no siempre desembocan en una crisis. Pero siempre que se anticipa que puede haber una crisis, se activa. Normalmente sería con carácter preventivo únicamente, o ante indicaciones de algún problema que, si empeora, pudiera acabar en la situación de mayor gravedad regulada que es el de declarar una Situación de Interés para la Seguridad Nacional, como se ha señalado anteriormente.

Resumiendo, el Departamento de Seguridad Nacional proporciona la infraestructura, la secretaría técnica y una red de mando y control, básicamente. Las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno son una red de mando y control que permiten voz, datos, vídeo, mensajería, visores GIS, y portales colaborativos.

Vamos a citar algunos ejemplos para ilustrarlo mejor.

El diez de octubre del 2019, tras la sentencia del *procés* se activó lo que los medios de comunicación llamaron comité de seguimiento. Fue una especie de modelo mixto, porque no era ni el Consejo de Seguridad Nacional ni el Comité de Situación. Normalmente acudía el presidente, se le daba una actualización de la situación y él determinaba qué línea de actuación había que seguir. Los distintos ministerios las traducían en decisiones en su área de responsabilidad y ejecutaban las acciones precisas La célula de coordinación, que estaba inicialmente activada de forma permanente y después con reuniones diarias, vigilaba la situación y monitorizaba la ejecución de las medidas.

Se preparaban informes diarios dirigidos al presidente de gobierno y al presidente del Comité de Situación, que es el ministro, así como al director del gabinete del presidente. Como se ha mencionado anteriormente, el DSN depende directamente del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y del presidente.

Otro ejemplo, el 12 de marzo de 2020 se activó la Célula de Coordinación con la crisis de la covid. Hasta el 12 de marzo habíamos estado usando el mecanismo de enlace. Teníamos videoconferencias con los directores de gabinete. Recuerden que el estado de alarma se decretó el día 14. El día 12 ya se activó oficialmente la célula y el decreto del estado de alarma en el artículo 4.4 oficialmente decía: «Durante la vigencia del estado de alarma queda activado el Comité de Situación, previsto en la Ley 36/2015». Nosotros estuvimos activados permanentemente. Independientemente de que se nombró autoridad de coordinación al ministro de Sanidad, se nombraron otras autoridades competentes, como la ministra de Defensa, el de Interior y el ministro de Transportes. La activación del sistema lleva consigo la activación del DSN.

Una de las cosas que demostró la crisis de la covid es que es muy difícil gestionar crisis con el mecanismo ordinario. Uno de los motivos por las que se recurrió al estado de alarma fue debido a las polémicas compras de mascarillas, respiradores, y resto de material esencial del que hubo desabastecimiento. Lo que pasaba es que con el sistema regular de adquisición regulado por la ley de contratos era imposible adquirir en tiempo y forma. Por ejemplo, China pedía que se le pagara en metálico. La Ley de Contratos no permite pagar en metálico. Si no se pagaba en metálico, China no vendía nada. Se asignaban los recursos al mejor postor, que era el que se lo llevaba si además pagaba

en metálico. El estado de alarma permitió al Ministerio de Hacienda arbitrar un procedimiento extraordinario para que se pudiera pagar en metálico que permitió a la oficina comercial en China hacer adquisiciones pagando con *cash.*

Otro ejemplo: la importancia crucial que en estas situaciones tienen las comunicaciones. Los Consejos de Ministros se hicieron de forma telemática. Hubo un incidente que ocurrió en una reunión de la Unión Europea en la que apareció un presidente en persona diciendo: «No, yo es que no he encontrado el *password* y me he metido aquí en la videoconferencia en persona». Conviene recordar que, en este tipo de reuniones por ley, son secretas las deliberaciones de los consejos, no así sus decisiones que se hacen públicas, evidentemente. Por ello no parecería lógico usar una videollamada por Zoom para que se reunieran el presidente y los ministros para hacer un Consejo de Ministros. Todos los Consejos de Ministros, durante esta época de la covid, se celebraban en la sala del Consejo de Seguridad Nacional, que está dentro del búnker, empleando las comunicaciones especiales de la presidencia del gobierno, lo que se conoce coloquialmente como la malla B, de forma encriptada y segura.

Otro ejemplo fue la retirada de Afganistán. Lo mismo, en distintos formatos. El presidente del Gobierno decidió quiénes formaban parte del comité. El ministro coordinador era el ministro Félix Bolaños, que se reunía con el resto de los ministros designados dentro del bunker al que bajaban todos. Allí tomaban las decisiones que eran trasladadas al resto del sistema. La coordinación operativa estaba en Torrejón. En la base aérea se montó un Centro de Coordinación Operativa y se destacó personal de enlace de las Fuerzas Armadas, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, que era el que recogía a todos los que venían, y otros organismos implicados.

Lo mismo con la Crisis de Rusia y Ucrania. Se activó el Comité de Situación en formato reducido. Esta es una reunión presencial. Normalmente se hacen por videoconferencia o de forma mixta. Algunos asistentes bajaban al búnker y otros no. El ministro siempre estaba allí. También asistía el director del gabinete de Presidencia y el director del Departamento de Seguridad Nacional. Como ven distintas crisis con reuniones en distintos formatos y distinta periodicidad.

En la crisis actual de la guerra de Rusia-Ucrania nos estamos reuniendo con muchísima frecuencia. El ministro es muy activo y se han formado bastantes grupos de trabajo. Se coordina varios asuntos simultáneamente. Hay un grupo de seguimiento y ejecución de sanciones como las que está imponiendo la Unión Europea. Entre ellas está la inmovilización de bienes. No se trata de una expropiación, no permitida por la Unión Europea, pero sí se «congelan» haciendo imposible que se acceda a esos bienes. Estamos hablando de propiedades inmobiliarias, de cuentas corrientes, de activos en bolsa, de buques, coches de alta o baja gama, propiedades, etcétera.

Lo último que se ha creado, es un grupo de trabajo que coordinará los asuntos relacionados con la crisis energética. Previsiblemente el martes que viene se aprobará el Plan de Contingencia que encargó la Unión Europea. Este grupo de trabajo se dedicará a monitorizar la implementación y a hacer la valoración. Relacionado con esta crisis: ¿qué impacto puede tener tanto el gas como todo lo demás de la guerra Rusia-Ucrania?

Actualmente hay un grupo de trabajo para la supervisión del régimen de sanciones, hay otro para los refugiados que vienen de Ucrania, otro el de temas energéticos ya citado, y se ha constituido otro para la reconstrucción de Ucrania. Todo esto en el ámbito y el marco de la seguridad nacional.

Para finalizar mi intervención voy a hacer una valoración sobre hacia dónde vamos.

Está recogido en la parte final del capítulo 5 de la Estrategia de Seguridad Nacional vigente. Hay que elaborar el Catálogo de Recursos de la Seguridad Nacional, que está pendiente. Es complejo porque muchos de los recursos están en poder de las comunidades autónomas. La Sanidad por ejemplo está transferida y la administración central del Estado tiene escasos recursos propios en ese campo. Pasa igual en Protección Civil y en muchas otras cosas. Por ello es importante hacer un catálogo que permita prepararse mejor para elaborar soluciones, al tener información precisa de con qué recursos cuento para implementar soluciones.

Una vez que tengamos el catálogo de recursos, hay que elaborar planes de contingencia ante escenarios previsibles, así como mantener unos niveles mínimos de recursos básicos que ayuden a afrontar los primeros instantes de las crisis en los que es más probable que haya desabastecimiento. Hay que establecer un sistema de alerta temprana que se base en indicadores y que esté automatizado. Uno de los grandes problemas al principio de la covid era la falta de datos. Llegaban muy tarde, con lo cual, distorsionan la imagen.

Si se entra al Instituto de Salud Carlos III —que es público— y se bajan las hojas excel que recogen, una vez que se ha descargado de todo el sistema de vigilancia epidemiológica, cuántos casos había cada día, el día que se produjeron, cuánta gente había hospitalizada, cuántos fallecidos…, las cifras probablemente no cuadran, pero por falta de datos o falta de criterios uniformes para categorizar los datos. Además, inicialmente esta información se cargaba a mano. Eso ya está solventado. Ahora hay un sistema automático que permite ver todas las camas de España, cuántos hay en cada hospital por covid, tanto público como privado, etc. Este es el primer paso, ya que queremos además que esos datos se consoliden de forma automática.

Esos indicadores queremos desarrollarlos para todos los ámbitos de la seguridad nacional y tener la capacidad de integrar y comparar datos de manera que sea más posible anticipar las crisis y tener datos fiables a la hora de gestionarlas durante ellas.

También queremos seguir desarrollando las comunicaciones especiales de la presidencia del gobierno, incluyendo redes informáticas, ordenadores, posibilidad de enlaces de todo tipo cifrados de autoridad a autoridad, e integrar plenamente a las comunidades y ciudades autónomas en el sistema de seguridad nacional.

¿HASTA QUÉ PUNTO EL NUEVO CONCEPTO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA DEJA DESFASADA LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA?

D. FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ
Investigador principal del Real Instituto Elcano

¿HASTA QUÉ PUNTO EL NUEVO CONCEPTO DE LA ALIANZA ATLÁNTICA DEJA DESFASADA LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESPAÑA?

D. FLORENTINO PORTERO RODRÍGUEZ
Investigador principal del Real Instituto Elcano

Cuando Vicente me escribió y me invitó a participar en esta sesión, además de la alegría de poder volver a Jaca y de poder estar cerca de la academia, lo que me dijo fue: «Mira, intenta hacer una reflexión sobre en qué medida el Concepto Estratégico aprobado recientemente en Madrid por parte de la Alianza Atlántica obliga a una revisión conceptual o no del documento de seguridad nacional español».

¿En qué medida nuestro documento, que es muy joven, está plenamente vigente?

Para poder entender de lo que estamos hablando, me gustaría hacer una reflexión previa sobre qué son estos documentos, no solamente el español, sino en el marco de la Alianza Atlántica. Casi diríamos en el marco de lo que es la política internacional de nuestros días, ¿qué significado tienen?, ¿qué operatividad tienen?

Es evidente que un documento de estrategia no es un invento del siglo XXI ni es un invento del siglo XX. Encontramos documentos de estrategia nacional desde hace muchísimos siglos. Lo que pasa es que no estaban, digamos, estandarizados, sino que cada país, en cada circunstancia concreta, hace una reflexión, básicamente, con tres grandes elementos, ¿qué está pasando? ¿cómo es el entorno? ¿Cuáles son mis objetivos políticos, desde mis intereses, desde mis valores, en este entorno? ¿Cómo lo puedo hacer, el componente puramente estratégico (objetivos y capacidades)?

Bien, hay un momento crítico, que es la posguerra mundial. Tras la segunda posguerra mundial Estados Unidos ha pasado de ser una potencia vocacional y marcadamente aislacionista, a asumir con dificultades que es la potencia más importante del planeta, que encabeza el bloque occidental y que sobre sus espaldas recae la responsabilidad de construir un nuevo orden internacional más seguro, más pacífico, donde la libertad

y el progreso económico y social estén garantizados. Eso que dimos en llamar en su momento el orden liberal. Evidentemente, la estructura del Gobierno norteamericano no estaba pensada para eso. Se inicia una revisión. El primer paso es crear un marco institucional. El Consejo de Seguridad Nacional dependiente de la Casa Blanca. Ese consejo tenía unas misiones muy sencillas. «Oiga, intente coordinar los distintos departamentos». Si los coordinamos y conocemos sus visiones, sus necesidades, podemos, por lo tanto, informar al presidente, que es quien tiene la última palabra, ante la posible visión distinta de los ministerios. A partir de allí, podemos nosotros, como consejo, asesorar al presidente, y el presidente, asesorado, determinará cuáles son los objetivos finales.

Bien, el consejo se pone a funcionar y a partir de ahí ya se siente la necesidad de redactar un documento del presidente, en el cual se haga la reflexión sobre ese entorno, cómo está el mundo, dónde estamos nosotros y cuáles son los objetivos políticos, y a partir de ahí lo puramente estratégico, objetivos, capacidades para poder desarrollarlo.

Ese documento no era, no es, una mera reflexión. Es un documento operativo, del que tienen que derivar sí o sí los documentos de estrategia de aquellas secretarías, o ministerios en el caso español, que tienen competencias en el ámbito de la acción exterior o ámbito de la seguridad en general, lo cual incluye, evidentemente, la seguridad interior.

Hay un encadenamiento formal. Ese encadenamiento formal incluye también la dimensión presupuestaria, vinculada, inevitablemente, con las capacidades. Esta es la visión, digamos, desde el poder ejecutivo. Pero no solamente hay poder ejecutivo en una democracia. El Poder Legislativo tiene que vigilar, tiene que controlar, finalmente, tiene que sancionar todo el marco presupuestario.

Por lo tanto, el documento de seguridad nacional también tiene como destinatario a los senadores y representantes, al capitolio, en su conjunto, para que entiendan el porqué, lo compartan en la medida de lo posible y, sobre todo, de ahí se derive una determinada política presupuestaria que, en el caso además de Defensa requiere capacidades que son muy caras, y son de alta tecnología, y eso difícilmente se puede hacer meramente en el marco de un presupuesto anual. Se tiende, por lo tanto, a una visión de cuatro años, y de ahí otro documento clásico del modelo norteamericano, que es la *Quadrennial Defense Review*. Este modelo norteamericano, como tantas cosas que proceden de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial, ha venido influyendo en el conjunto de los países que formamos parte de la Comunidad Atlántica y, en general, a la mayor parte de los Estados que hoy forman parte de este singular planeta.

Lo que ocurre es que cada cual lo ha ido incorporando como considera oportuno. España llegó muy tarde a este proceso. Ello se debe, fundamentalmente, a dos razones. Primero, porque no había una clara conciencia sobre el tema de la seguridad. España desde hace mucho tiempo tiene una tendencia al ensimismamiento, a preocuparse por problemas de orden interno y no tanto por su dimensión internacional. Esto es particularmente paradójico si tenemos en cuenta que España ha sido uno de los grandes imperios de la historia. Es muy curioso que una sociedad que tiene esa historia finalmente decida

comportarse como si fuese Dinamarca. Pero a veces uno piensa que Dinamarca tiene un interés por la política internacional muy superior al del español medio.

El hecho es que, por una parte, no hay una presión y, por otro lado, nos vamos a encontrar un rechazo de determinados altos cuerpos de la Administración del Estado que temían que el aparato político Moncloa controlase determinados temas que hasta la fecha habían sido de su hegemónica influencia. Me refiero muy especialmente a la carrera diplomática, que hizo todo lo que pudo para frenar este proceso. Al final, durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, finalmente se dio el salto adelante y empezamos a funcionar.

Creado el consejo surge también la necesidad, casi por razones estéticas, de tener un documento de seguridad nacional. No se puede ser un Estado moderno si no tiene un documento de seguridad nacional que marca las líneas generales de actuación. Aquí nos encontramos con otro problema que no es únicamente español, pero que no deja de ser una circunstancia a la que hay que volver muchas veces. Uno tiene documento de seguridad nacional y uno tiene un documento de estrategia, si previamente tiene una política, porque la estrategia deriva de la política. Cualquier país puede hacer una reflexión sobre cómo está el mundo. Es un ejercicio académico y, básicamente, es un resumen de un manual de última edición sobre seguridad internacional. Todo Estado necesita, evidentemente, un sistema. Acabamos de ver la presentación sobre el sistema español. España tiene un Estado moderno, sofisticado, complejo. Todo Estado es perfectible, pero el nuestro es un gran Estado, sin bromas. España tiene un gran Estado, con sus problemas, pero una máquina formidable. Pero lo que no tenemos es política. No nos engañemos.

La política requiere un consenso parlamentario, que es de las cosas que no hemos conseguido desde la transición. España desde la transición ha avanzado mucho en muchos planos, pero, sencillamente, nunca hemos tenido el consenso suficiente para poder tener esa visión de conjunto. Esa circunstancia no es estrictamente española. No es solo española. Le ocurre a otros cuantos Estados europeos que, por distintas circunstancias, por resultados de su historia, por avatares de su historia, no han sentido necesidad o no han podido, digamos, consolidar de verdad una visión política de su papel en el mundo.

Hoy nosotros tenemos una última edición del documento de seguridad. Como se ha comentado, es parte de un proceso. No es un documento que destaque especialmente sobre los anteriores, más allá de, como también se ha explicado, vamos añadiendo cosas, vamos perfeccionándolo. Pero lo fundamental es;

1.- Una reflexión sobre cómo está el mundo, académica.

2.- Explicar nuestro sistema. No encontramos la política.

3.- y esto es muy importante, y a diferencia del modelo norteamericano y de otros países, no está formalmente encadenado con los documentos que tienen que derivar de ahí y no está formalmente encadenado con el proceso presupuestario.

Por lo tanto, no deja de ser una reflexión.

Dicho esto, que nos pone en situación, hay que contestar a la pregunta hacía el coronel Vicente, cuando me invitó a formar parte de estas ponencias. ¿En qué medida el documento aprobado en Madrid, denominado formalmente Concepto Estratégico, altera o no altera la situación? Podríamos hacer como un buen gallego y decir ni sí ni no, sino todo lo contrario. Es decir, altera lo que es la visión del entorno, pero no tanto el documento como la pura realidad. Es decir, nuestro documento es anterior al mes de febrero de este año. Es anterior a la invasión rusa de Ucrania y, por tanto, no recoge formalmente ese hecho. En el momento en que las unidades rusas penetran aún más en Ucrania y se inicia el intento de toma de la capital de Kiev, hemos entrado en un espacio distinto; más aún cuando previamente Rusia, antes de la invasión, y mediante dos documentos presentados en Bruselas y en Washington, respectivamente, planteaba abiertamente un rediseño del sistema de seguridad europeo. La guerra de Ucrania no es solo la guerra de Ucrania. Es el conflicto sobre un nuevo o no sistema de seguridad europeo.

Bien, es evidente que lo ocurrido, y consiguientemente el documento de la Alianza Atlántica, trastoca porque perfila y clarifica lo que sería la primera parte de nuestro documento de seguridad.

Lo más importante es que llena el vacío de nuestro documento sobre el componente político. El hablar de Rusia como una amenaza, de China como un reto sistémico, no son meramente palabras. Son palabras mayores, que tienen unas derivadas políticas muy importantes. Aquí entramos en otro tema. ¿En qué medida el documento firmado en Madrid es un documento que ha sido asumido por las partes firmantes? ¿En qué medida las sociedades respectivas que están involucradas son conscientes? ¿En qué medida la clase política de los Estados miembros son conscientes de lo que implica ese documento?

Mi primer, digamos, análisis, y sin querer profundizar más de lo estrictamente necesario, es que meses antes no teníamos nada claro de que en Madrid se pudiera firmar un documento de estrategia, porque las diferencias de los Estados miembros eran enormes.

Recordemos que, en la cumbre de Bucarest, el presidente de Estados Unidos se levantó y se fue. Se fue al aeropuerto, abandonando la cumbre. Fue el inicio de la crisis formal de la Alianza Atlántica. El reconocimiento de facto de que éramos una alianza que no tenía estrategia, porque no compartíamos ni las amenazas ni las formas de enfrentarnos a esas amenazas.

De la cumbre de Bucarest llegamos a los ocho años tranquilos de Obama, donde Estados Unidos sencillamente no miraba a Europa. La relación era estupenda porque sencillamente no había relación. Luego llegó la Presidencia del presidente Trump, donde abiertamente, con maneras muy distintas a las del presidente Obama, se nos dijo: «Esto empieza a no tener ningún sentido. Nosotros, Estados Unidos, vamos a considerar retirarnos de la Alianza Atlántica».

Viene la crisis de Ucrania. Su invasión ha permitido a la diplomacia norteamericana colocar los papeles sobre la mesa y decir: «Mire, lo que planteó el señor Bush en

Bucarest ha ocurrido, sencillamente ha ocurrido. Ustedes no quisieron verlo, pero ha ocurrido». Las advertencias de los presidentes Obama y Trump sobre los gasoductos tenían fundamento. Lo que se advirtió ha ocurrido. Esta es la última oportunidad, o firmamos un documento donde claramente están especificadas las amenazas o si no, esto definitivamente deja de tener ningún sentido.

Muchos de los Estados —no sé en qué medida el nuestro— han firmado, porque no hacerlo suponía el fin, y no tanto porque estuvieran plenamente convencidos de lo que contenía el texto. Ahora vamos a ir viendo de verdad en qué medida se ha asumido o no todo lo que ello implica, que no es ni mucho menos, poca cosa.

Nos podemos hacer una segunda pregunta. Ya sabemos que muchos documentos de estrategia no contienen ninguna estrategia, por ejemplo, el español. Pero ¿el documento que hemos aprobado en Madrid contiene una estrategia? La respuesta es no. No, porque no era posible. Ya era un milagro sacar el documento que hemos sacado. El documento de Madrid es un documento político, que es la fase primera, el núcleo del que se deriva una estrategia. Es un documento donde se hace una referencia ya precisa a un nuevo entorno estratégico y donde se habla de una amenaza y donde se habla de un riesgo sistémico.

Pedir más al documento de Madrid hubiera sido irreal, porque estábamos en una situación de emergencia. No hay, ni ahora ni mucho menos lo había en los meses de mayo, junio, cuando se estaban negociando los últimos papeles, la perspectiva, la visión, como para poder ir más allá. Eso quiere decir que la Alianza se ha dado una última oportunidad. Pero ahora la Alianza tiene que desarrollar su propia estrategia. Esa estrategia en el fondo va a salir de la experiencia de la guerra en Ucrania. Volvemos a lo fundamental. La guerra en Ucrania tiene dos dimensiones, que es puramente la territorial de Ucrania, lo que podíamos llamar el campo de batalla convencional. Y una segunda, el segundo campo de batalla, que es el más importante y principal: el político económico europeo. ¿En qué medida Europa es capaz de mantenerse cohesionada a partir de las líneas maestras que hemos ido aprobando desde la invasión, antes y después de aprobar el documento? Va a ser ahí de verdad donde vamos a poder comprobar si la Alianza Atlántica tiene vida después de la Guerra Fría.

La Alianza Atlántica, en términos históricos, es un hecho extraño, único y fascinante. Históricamente, una alianza se compone de tres elementos. Hay una amenaza, hay unos amenazados y hay una estrategia acordada entre los amenazados para contener la amenaza. Desaparecida la amenaza, desaparece la alianza.

La Alianza Atlántica, por el contrario, se fundamenta en un documento, datado de Washington, donde no aparece la amenaza. Sencillamente, lo que dice es: «Nosotros nos reunimos, no contra alguien». En ningún momento se hace referencia a la Unión Soviética, sino a favor de unos valores.

Por lo tanto, no estamos sometidos al plazo temporal de la existencia de la amenaza. A continuación, la Alianza Atlántica crea su marco institucional, que es la Organización para el Tratado del Atlántico Norte, y luego se dota periódicamente de una guía, el Concepto Estratégico.

Bien, más allá de esta parte formal, institucional, estaba digamos la visión realista que en su momento explicó o expresó con claridad meridiana el primer secretario general de la alianza, el general Lord Ismay, que venía de ser el jefe de Estado Mayor británico durante la Segunda Guerra Mundial. Él nos explicó que, más allá del tratado, más allá de la visión neokantiana de la defensa de la democracia, la función de la OTAN era «to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down». Eso era realismo puro. Bien, los norteamericanos ya no quieren estar «in», no quieren estar aquí. Están muy cansados de estar aquí. Los alemanes son un problema de otro tipo. No tememos que los invadan, pero nos han creado un problema muy serio. Adaptarse a este nuevo entorno va a ser de verdad el reto del desarrollo estratégico del concepto aprobado en Madrid y no es un tema menor.

Nosotros, España, estamos en ese debate, pero estamos como si fuésemos un Estado predemocrático. Es decir, nuestras élites están en el debate, pero la sociedad no está en el debate y el aparato legislativo no está en el debate. Es una cosa un poquito rara. Es una cosa de *Moncloa,* de nuestros diplomáticos y de nuestros oficiales superiores. Pero el país no está, ni siquiera está la clase política. A menudo hago una pregunta que genera cierta tensión: ¿cuántos ministros se han leído el Concepto Estratégico?, ¿cuántos diputados se han leído el Concepto Estratégico? También podríamos decir ¿cuántos diputados y políticos, se han leído nuestro documento de seguridad nacional? O incluso, ¿cuántos diplomáticos se han leído el documento de estrategia diplomática? Que, como no dice nada, pues muchos de ellos se niegan a perder el tiempo en leerlo. Nos vale también para el ámbito militar.

Hemos ido asumiendo que son documentos retóricos que en realidad tienen más que ver con la mecánica de las cosas que con el sentido de las cosas, y eso es un problema. España tiene una situación geográfica única, tiene una historia única. Tenemos un problemón en nuestra frontera sur, que no para de empeorar. Nosotros, junto con nuestros vecinos, tenemos que centrarnos en ese tema, sin dejar de mostrar solidaridad en lo que ocurre en nuestra frontera oriental. Todo ello requiere una reflexión estratégica interna que luego se plasme en la revisión estratégica que tenemos que hacer, tanto en el marco de la Unión Europea como en el marco de la Alianza Atlántica. Obvio es decir que el documento de estrategia, la famosa *Brújula* de la Unión Europea ya no existe, después del concepto de la OTAN, que es más denso, más reciente, y de mayor trascendencia. La Unión Europea necesita profundizar en su acción exterior, porque ya ha asumido elementos de soberanía en todo lo relativo a política monetaria y económica. Esa reflexión solamente puede ser el resultado del aporte de cada uno de los países. Nosotros tenemos mucho que aportar, por nuestra historia, pero también por nuestra necesidad y por nuestros intereses.

CONFERENCIA DE CLAUSURA

LA OTAN EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS DE UCRANIA. EL FUTURO DE LA ALIANZA

D. LUIS LANCHARES DÁVILA
Teniente general segundo jefe de la Fuerza Conjunta de la OTAN en Brunssum

LA OTAN EN LA GESTIÓN DE LA CRISIS DE UCRANIA. EL FUTURO DE LA ALIANZA

D. LUIS LANCHARES DÁVILA
Teniente general segundo jefe de la Fuerza Conjunta de la OTAN en Brunssum

En mi experiencia OTAN de los últimos cuatro años, he podido ser testigo directo de dos crisis de las que se denominan *shocks* estratégicos: la crisis de la covid y la crisis de Ucrania. Esto me ha permitido ser observador excepcional de la respuesta de la Alianza ante ellas y comprobar cómo se produce la continua interacción entre los diferentes niveles: político, estratégico-militar, operacional e incluso táctico. Asimismo, he podido participar como actor en procesos de trabajo y decisión tanto en el nivel estratégico como en el operacional.

Por ello, pretendo compartir con ustedes ciertas reflexiones personales, fruto de mi experiencia.

Muchas serían las respuestas que escucharíamos hace un año a la pregunta de qué es y qué hace la OTAN. Sin embargo, es seguro que esas respuestas no serían las mismas hoy. Porque, actualmente, podemos decir que la OTAN: «vuelve a estar de moda».

El año pasado por estas fechas podíamos hablar de la pérdida de prestigio derivada de la retirada de tropas de Afganistán y, algunas voces, podían cuestionar la Alianza, en mayor o menor medida. Por desgracia, con lo acontecido en Ucrania, con la amenaza a las puertas de Europa, ahora somos verdaderamente conscientes de la importancia de la Alianza en la seguridad y defensa euroatlántica.

Sería un error pensar que la situación en la que nos encontramos ha surgido de repente, que no ocurría nada en esa parte del mundo, en esa parte de Europa. La crisis actual deriva de lo ya iniciado en 2014 con la invasión de Crimea, si no antes.

Sin embargo, a diferencia de crisis pasadas, su magnitud ha obligado a que las acciones emprendidas hayan tenido que ser mucho mayores dentro de todos los instrumentos de poder (DIME: Diplomático, Información, Militar y Económico).

A través de mi exposición, pretendo dejar clara la importancia de la OTAN en la prevención/gestión de crisis, con su *visión 360* y multidominio. Intentaré que conozcan cómo la Alianza, acelerando cambios ya iniciados previamente, ha reaccionado con oportunidad, coherencia, flexibilidad y adaptabilidad a las variaciones de la situación, renovando su consideración de pilar fundamental en la seguridad y defensa futura. Todo ello, destacando la importancia que tiene el análisis de la amenaza en el planeamiento y gestión de crisis.

Para ello, empezaré resaltando brevemente aspectos que considero importantes de la Alianza. Posteriormente, expondré el punto de vista ruso sobre Occidente, analizaré la situación previa al estallido de la crisis, la respuesta proporcionada y el futuro que podemos esperar tras Ucrania para finalizar con unas conclusiones.

ANTECEDENTES OTAN

No podemos comenzar a hablar de cómo gestiona las crisis la Alianza Atlántica sin recordar muy brevemente conceptos básicos sobre esta, seguramente conocidos, que no perderé mucho tiempo en ellos, pero considero importantes para enmarcar mi intervención.

Es por todos conocido que la OTAN se funda para: «…salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley»[1]. Todo ello, en un contexto de Guerra Fría y para hacer frente a la amenaza soviética. Por supuesto, ha evolucionado con los años, a medida que han evolucionado sus desafíos y amenazas, como podemos ver a través de los diferentes *Conceptos Estratégicos,* el último, el aprobado en Madrid el pasado junio.

Su finalidad la alcanza por medios políticos y militares y con el compromiso de una resolución pacífica de controversias. Es decir, se trata de una Alianza político-militar de carácter defensivo:

- Militarmente: los países miembros se complementan con las diferentes capacidades que aportan, estableciendo las sinergias necesarias para llegar a ser una alianza preparada y altamente adiestrada.

- Políticamente: defiende la democracia, el imperio de la ley y los valores occidentales, cimientos para la paz y la libertad. Es el nivel político el que da directrices que guían los procesos de planeamiento y aprueba posteriormente los planes militares.

[1] Tratado de Washington 04ABR49.

Debemos tener en cuenta que, la toma de una decisión en la OTAN es la expresión de la voluntad colectiva de los países miembros, en la que se toman las decisiones por consenso. Si pensamos en la complejidad en la toma de decisiones dentro de una misma nación, podemos hacernos una idea de la enorme complejidad que supone el alcanzar acuerdos con 30 —ahora 32 naciones—, cada una con su propia visión e intereses.

VISIÓN RUSA DE OCCIDENTE

Todas las decisiones que ha tomado la Alianza desde sus orígenes, según Occidente, responden a la necesidad de garantizar la seguridad de zona euroatlántica. Sin embargo, a ojos de Rusia, la percepción es bien diferente.

Los rusos an ido considerando todos esos pasos dados por la Alianza como continuos intentos de perjudicar sus intereses. Pese a la caída del muro de Berlín y desmoronamiento de la antigua URSS, ellos consideran que Occidente busca un nuevo desmoronamiento/desintegración, esta vez, de la Federación Rusa. Rusia considera que, pese a sus intentos por desarrollar unas mejores relaciones con Occidente[2], se continúa apoyando acciones en su contra. Por destacar algunas, podemos mencionar: las ampliaciones de la UE, la actuación en la antigua Yugoslavia, Kosovo, la adhesión de antiguas repúblicas soviéticas a la OTAN, Libia, despliegues antimisiles, despliegues de fuerzas en sus fronteras... (Palacios, 2022), (Gonzalez Martin, 2022, 2018).

A la cada vez mayor desconfianza rusa de occidente, se suma su militarización en la política exterior durante la última década[3], consecuencia de una mayor centralización en la toma de decisiones y mayor presencia de «hombres fuertes» en política. Con Vladimir Putin a la cabeza, se han dejado a un lado instituciones más tradicionales y menos beligerantes (Fix & Keil, 2022). Con todos estos condicionantes, podemos llegar a «entender» algo el proceder ruso de los últimos años.

Occidente ve revanchismo soviético en Rusia. Y Rusia, considera que Occidente permanece anclado en la Guerra Fría (Sanchez Herraez, 2022).

PREVIO A LA CRISIS

Para tener una idea de la reacción de la Alianza en la crisis de Ucrania, conviene definir el momento de partida.

El Concepto Estratégico anterior al aprobado en Madrid (cumbre de Lisboa, 2010), derivaba de lo acontecido en la primera década del siglo (11-S, Afganistán, Irak, Crisis económica), se consideraba una zona euroatlántica en paz y una Rusia convertida en *partner*, haciendo poco probable un ataque convencional en Europa. La Alianza cambió

[2] Boris Yeltsin, antes de llegar Putin, llegó a hablar de la integración rusa en la Alianza.

[3] Derivado del éxito en Georgia y su intervención en Siria es nueva muestra de ello.

sus prioridades hacia la periferia (*out-of-the-area crisis management*), produciéndose, a su vez, una reducción de fuerzas (*Fuente* Cobo, 2022).

Se trataba de un mundo unipolar bajo el liderazgo y la supremacía tecnológico-militar de Occidente, y en el que posibles adversarios y competidores brillaban por su ausencia. Se creía que antiguos adversarios como Rusia y potencias emergentes como China, podían integrarse en un orden internacional basado en normas (Simon, 2022).

Durante los últimos años, antes y después del Concepto Estratégico de 2010, se han venido produciendo respuestas de relevancia por parte rusa a acciones de Occidente/OTAN que, a diferencia de la crisis actual, fueron «de menor entidad» y de las que gran parte de las sociedades occidentales han sido casi «desconocedoras», al haber sido menor su alcance, repercusiones y seguimiento mediático; pero, que deben tenerse en consideración para ser conscientes que todo esto no ha ocurrido de repente. Cabe resaltar:

- Invasión de Georgia (2008), a consecuencia de los intentos de acceso a la OTAN tanto de Georgia como de Ucrania.

- Y, en 2014, la invasión de Crimea y el Donbás, que pusieron de manifiesto las dificultades de Occidente y de la Alianza, para contener a Russia.

Entonces se consideraba que el empleo del *soft power*, a través de la diplomacia y sanciones políticas, combinado con cierto *hard power*, en forma de sanciones económicas, sería suficiente. Por aquel entonces, se valoraron como exitosas aquellas medidas adoptadas, ya que dañaron, en cierto modo, la economía rusa (OTAN, 2015).

Efectivamente esas sanciones adoptadas, afectaron a Rusia en general y en cierta medida a su poder militar —aunque a tenor de lo sucedido, quizá no afectaron lo suficiente—. Esto se tiene en cuenta en el planeamiento militar. Las medidas tomadas en todos los instrumentos de poder (DIME: *soft+hard*), condicionan el entorno operativo donde se van a desarrollar las operaciones militares. El análisis del entorno es el primer paso del planeamiento militar, estudiándose los dominios: Político, Militar, Económico, Social, Infraestructura, Información (el llamado PMESII).

A partir del análisis del entorno y de la valoración de la amenaza, se iniciaron entonces cambios para garantizar una postura de disuasión y defensa creíble y efectiva, resaltando:

- En lo que respecta a fuerzas:

    - Se refuerza la NATO Response Force (NRF; hasta 40.000 efectivos), creándose una fuerza de muy alta disponibilidad, la VJTF (Very High Readiness Joint Task Force) y mejorando los tiempos y mecanismos de despliegue de la Alianza. Es decir, mejorando la disponibilidad y respuesta de las fuerzas.

- Se producen despliegues de fuerzas militares en todos los dominios:

  - Terrestre: Enhanced Forward Presence (eFP[4]), a partir de las contribuciones de diferentes naciones, entre ellas España, en los países bálticos y Polonia.

  - Aéreo*:* Enhanced Air Policing

  - Asimismo, se refuerzan las fuerzas marítimas y las acciones en el ciberespacio.

- En 2019, la aprobación de la Estrategia Militar de la OTAN (*for Comprehensive Defense and Shared Response*), que enmarca la forma de la Alianza de hacer frente a los desafíos que pudieran presentarse en todos los dominios (*all domains*) y en los 360, mediante una aproximación de todo el gobierno (*whole of Government*), toda la nación (*whole of the Nation*) y toda la Alianza (*whole of the Alliance*).

- En 2020, se aprobó el Concepto para la Disuasión y Defensa en la región euroatlántica (DDA), que desarrollaba el planeamiento que debía realizarse para conseguir lo reflejado en la Estrategia Militar. Es decir, que se debían revisar/elaborar la familia de planes desde el nivel táctico, al operacional y estratégico, en todos los dominios, tanto para tiempo de paz como para crisis y conflicto.

- Cambios en la estructura de mando y control.

- Asimismo, se incrementaron los ejercicios para garantizar unas fuerzas lo más preparadas posibles para afrontar cualquier crisis/conflicto, a la vez que se contribuye a la disuasión, al mostrar capacidades altamente adiestradas.

Sin embargo, que se estuvieran realizando acciones, no significa que todos los países estuvieran plenamente alineados. La percepción de la amenaza era diferente según el país y cada uno tenía sus propios intereses nacionales. No era la misma percepción la de un país como Polonia, que la de Turquía o España.

Saber cómo se realiza el planeamiento militar dentro de la OTAN es sencillo, puesto que se trata de un documento sin clasificar. Pero, de todo el proceso, simplemente quiero que se queden con que, la valoración de la amenaza es el pilar sobre el que se edifican los planes, para encontrar el modo en que hacerla frente y definir los recursos necesarios para ello.

Los planes elaborados tras la crisis de 2014 debían satisfacer las necesidades militares de los estados miembros y ser aprobados por el nivel político. Resulta obvio decir que, los países más preocupados, eran los países limítrofes a Rusia, cuya percepción de la amenaza era, evidentemente, mayor. A partir de los intereses de cada nación, su

[4] En 2016 tiene lugar la cumbre de Varsovia, aprobándose el concepto de «proyección de estabilidad», cuatro (4) *Battle Groups*: Estonia (UK), Letonia (CAN), Lituania (DEU), Polonia (USA).

contribución en recursos a la Alianza será mayor o menor según la crisis y el lugar en que se desarrolle.

La hipótesis más probable que se barajaba consideraba la posibilidad de que Rusia pudiera lanzar un ataque limitado, no un ataque total. El planeamiento resultaba acorde a esta amenaza.

Entonces, llegamos a finales de 2021 y enero del presente año. Pese a que muchas eran las hipótesis sobre el despliegue sin precedentes de fuerzas rusas tanto en la frontera con Ucrania como en Bielorusia, muy pocas valoraciones apuntaban a una invasión a gran escala, tal desafío parecía impensable. Aunque recordemos que antes de la invasión ya existían informes de inteligencia que apuntaban en esa dirección. Se pensaba que todo podía ser una maniobra de presión para condicionar las decisiones de la Alianza sobre una posible adhesión de Ucrania o los preparativos de una intervención limitada en la zona del Donbás.

La OTAN, ante todos movimientos previos, evidentemente no era un mero espectador. Ya venía realizando sus valoraciones y desde antes de la invasión, se habían activado los diferentes planes de defensa existentes, a la vez que se continuaba con el proceso de su actualización de estos, acorde a las directrices la DDA. Este era el estado en el que nos encontrábamos en el JFCBS, monitorizando la situación, a la vez que continuábamos con nuestro ritmo habitual.

Resumiendo, tras la primera invasión de Ucrania, ya se estaban realizando acciones:

- Sanciones diplomáticas, políticas y económicas.
- Dentro de la Alianza:
    1. Despliegues de fuerzas en todos los dominios para hacer frente a un nivel de amenaza consensuado por las naciones.
    2. Aprobación de la nueva Estrategia Militar.
    3. Revisión y elaboración de planes.
    4. Adaptaciones en la estructura.
    5. Incremento de ejercicios.

ESTALLA LA CRISIS DE UCRANIA

Podemos preguntarnos: ¿estábamos preparados?

El 24 de febrer de 2022 , Rusia inicia su «operación militar especial en Ucrania», que desencadenó una serie de reacciones de toda la comunidad internacional, al imponerse

nuevas sanciones en todos los instrumentos de poder, por todos conocidas, algunas de las cuales ya se habían aprobado un día antes de la invasión (23 de febrero).

Nuevamente, esas sanciones tienen su repercusión en el poder militar ruso. Esta vez, con un impacto mucho mayor, puesto que el conflicto actual le obliga a consumir un elevado número de recursos, al contrario que ocurrió en 2014, que no consumió ninguno. Esto limita y ralentiza su capacidad de recomponerse militarmente, ya que: disminuyen sus ingresos y necesita una elevada inversión económica para la guerra, además de que cuenta con gran dificultad de importación (por ejemplo: semiconductores de uso militar).

En esta ocasión, la amenaza es real y perfectamente definida, ya no hay diferentes visiones según cada nación. Esto hace que todos los procesos se dinamicen y las naciones flexibilicen sus posturas de forma ágil para proporcionar una respuesta. Ahora resulta más fácil edificar el planeamiento sobre la valoración de la amenaza.

Las reacciones de los países se caracterizan por la proactividad, unión, consenso y compromiso.

En la Alianza:

1. El asesoramiento militar va en la dirección del refuerzo de su disuasión y defensa, produciéndose una trasferencia de fuerzas sin precedentes a la OTAN.

    a). Se refuerzan unidades ya desplegadas en todos los dominios *in-place forces*. Recientemente, los países que lideran dichas unidades han decidido incrementar su entidad a nivel brigada, incluido el contingente desplegado en Letonia, del que España forma parte importante (Latvian Public Broadcasting, 2022).

    b). EE. UU. refuerza su despliegue en Europa, sobre todo en Polonia.

    c). Se decidió el despliegue de nuevos *battlegroups*, conforme al modelo ya existente en el Báltico, esta vez en Bulgaria, Hungría, Rumania y Eslovaquia.

    d). En el dominio aéreo se refuerza el número de aeronaves y la defensa antiaérea y antimisil.

    e). En el resto de dominios, se producen refuerzos tanto en barcos como en medidas en el dominio *cyber*.

    Jamás, el comandante del Mando Supremo Aliado en Europa SACEUR había contado con tantas fuerzas a sus órdenes. La mejor defensa es una disuasión creíble.

2. Por primera vez en la historia, NATO despliega elementos de la NRF en Europa del Este y como medida preventiva. A su vez, en el marco de ejercicios ya previstos (BRJU22-CORE22), la VJTF desplegó en Noruega mostrando a Rusia que la OTAN era capaz de reforzar el flanco este a la ver que realizaba sus ejercicios habituales en el norte.

3. Los procesos dentro de la Alianza se vuelven enormemente ágiles. Ya hemos hablado antes en la complejidad de toma de decisiones por consenso, pero algunas decisiones ya estaban aprobadas en los planes anteriores, es decir, aprobadas a nivel político; y aquellas nuevas a tomar, debido a la cohesión política, se toman rápidamente. Contar con una amenaza clara hace que naciones con percepciones tradicionalmente opuestas se pongan de acuerdo y no se necesiten largas negociaciones políticas.

4. La actualización de los planes existentes se acelera, no cambiando en el proceso, sino los plazos para su finalización. Se planea para cualquier escenario posible, no se puede descartar nada, incluso un ataque contra territorio OTAN; ya sea intencionado, o por error (*miscalculation*).

   Del planeamiento se empiezan a identificar acciones a tomar dentro de la Alianza, nuevos cambios en la estructura de fuerzas y de mando —ya venían sufriendo transformaciones—. Todo se acelera.

5. La OTAN no está actuando sola, las organizaciones internacionales y políticas se complementan[5], mientras que la OTAN disuade, la UE coordina el suministro de aportaciones de armamento a la vez que implementa nuevas y potentes sanciones. En el reparto de ayuda de humanitaria, la UE coordina, pero la Alianza está preparada para apoyar, si fuera preciso.

La nueva y reforzada postura de disuasión tiene su efecto. El Kremlin evita dar pasos que pudieran ser considerados una agresión contra la Alianza, incluso habiendo marcado previamente líneas rojas, como la adhesión de nuevos miembros. Las consecuencias de una agresión podrían ser devastadoras para todos. Sin embargo, puede ser que, aunque quisiera, le fuera difícil. La invasión parece no haberse desarrollado como estaba previsto.

A este respecto, permítanme hacer un breve comentario sobre el desempeño de las Fuerzas Armadas rusas. No voy a añadir mucho más de lo que podamos ver en prensa o leer en los periódicos. Todos hemos podido observar cómo Rusia tuvo que replantearse sus objetivos iniciales por muchos motivos: la inesperada y feroz resistencia de las fuerzas ucranianas, sus problemas logísticos, de mando y control… Pero, no debemos caer en la tentación de pensar que las FAS rusas «no tienen dientes, sino que no pueden morder» (Hurt, 2022). Eso que quiere decir, que no tendría por qué ocurrir lo mismo en acciones contra otro país, de ahí que los planes se hagan para todo tipo de escenario/contingencia, prevista o imprevista.

---

[5] En el marco de la ONU, cualquier cosa a aprobar se ve condicionada por el derecho a veto de Rusia. Sin embargo, se ha realizado votaciones para:
– Condenar las acciones rusas (2 de marzo, 141 a favor, 5 en contra, 35 abstenciones y 12 no presentados).
– Expulsión de Rusia de la Comisión de Derechos Humanos (91 países a favor).
Cuando hablamos de toda la Comunidad Internacional esta cohesionada, puede ser una afirmación no del todo exacta. Muchos países cuentan con doble juego por su dependencia/relaciones tanto con Rusia como con China. Se trata más bien de «Occidente» (Dacoba J. , 2022).

Es aquí cuando quiero resaltar la importancia que tienen los grandes ejercicios de la Alianza, ante posibles voces discordantes que puedan preguntarse su necesidad. Hay que adiestrarse en cómo se combate. De otro modo, no se detectan esos fallos de mando y control, logísticos o de cualquier otro tipo a solucionar en tiempos de paz.

Para resumir este apartado, dentro de las reacciones inmediatas:

- Todos los procesos se agilizan por esa cohesión política que proporciona una amenaza clara.
- Se incrementan las fuerzas ya desplegadas y se despliegan nuevas unidades, contándose con la mayor contribución de tropas de la historia de la Alianza.
- La revisión de planes continúa, pero se acelera.
- Se siguen desarrollando los ejercicios previstos.
- La OTAN complementa acciones de otras organizaciones como la UE.

Alguno podrá preguntarse: ¿y por qué la OTAN no confronta directamente a Rusia? Entonces es cuando debemos recordar el carácter defensivo de la Alianza, que reaccionará si se produce un ataque sobre uno de sus miembros y actuará siempre intentando desescalar y no escalar el conflicto. Además, no entro a valorar la disuasión que significa el armamento nuclear y las terribles consecuencias de su empleo.

Putin ha calculado mal las consecuencias de sus acciones. No quiere decir se haya fallado en la disuasión, ya que el Kremlin evita realizar acciones que pudieran ser consideradas como una agresión contra la OTAN. Y la OTAN está decidida a disuadir a Rusia de llevar el conflicto fuera de las fronteras de Ucrania.

NUEVO ESCENARIO DE SEGURIDAD Y DEFENSA POST-UKR

Como bien refleja el comentario de nuestra Sra. ministra en su presentación del Cuaderno de Estrategia del IEEE*: El Futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022*:«La agresión rusa a Ucrania (…), va a representar un punto de inflexión en el orden internacional y va a cambiar nuestra percepción de la seguridad y la defensa haciéndolas más proactivas».

Evidentemente, la decisión del futuro de la OTAN tras esta crisis estará en manos del nivel político, que ya ha empezado, marcándolo con la aprobación del Concepto Estratégico. Por supuesto que habrá que ir adaptándose a la evolución de la situación y yo no puedo más que anticipar un posible futuro como un analista más: analizando hechos e identificando posibles escenarios.

Esta crisis está teniendo importantes consecuencias negativas para Moscú. El Kremlin, con sus acciones híbridas, siempre ha pretendido dividir a Occidente, parar la

«occidentalización» de las antiguas repúblicas soviéticas o humillar a EE. UU (Haring, 2022). Sin embargo, con Ucrania, ha conseguido completamente lo contrario:

1. Las naciones son conscientes de la voluntad rusa de usar la fuerza, caso de ser necesario, lo que ha facilitado la unidad y la reacción cohesionada de la comunidad internacional.

2. Aislado política y económicamente, el país, no parece contar con un futuro alentador, limitándose su capacidad de recomponerse militarmente.

3. La Alianza, cuyo centro de gravedad es la «unidad y cohesión», sale tremendamente reforzada. A las futuras adhesiones de Suecia y Finlandia, se une la mayor receptividad de las sociedades occidentales para aceptar ese incremento del gasto en Defensa que se venía reclamando, necesario para sostener el refuerzo de la presencia militar derivada de esta crisis, que permita una disuasión creíble y eficaz, que es la mejor defensa.

4. El papel de USA en la defensa de Europa ha vuelto, reforzándose el vínculo transatlántico, relativamente debilitado en los últimos años. La OTAN se puede percibir como la única organización fiable para garantizar la seguridad del viejo continente (Dacoba F. J., 2022).

5. Se han dejado de lado las posibles fricciones que pudieran existir entre OTAN y la UE, al ver cómo pueden proporcionar efectos en paralelo aprovechando sus respectivas fortalezas, capacidades y medios, en beneficio de metas comunes. La respuesta de la crisis actual puede ser el modelo para el futuro de las relaciones OTAN-UE.

La situación final de lo ocurrido en Ucrania todavía no la conocemos, y es difícil de predecir. Existen diferentes alternativas, pero quizá el estancamiento de la situación sea el más probable, porque es difícil que alguno de los dos países obtenga una victoria militar (Posen, 2022).

Cada escenario final tendrá diferentes implicaciones para la Alianza. Pero, de Rusia, se espera que reestablezca su defensa escalonada, con fuerzas multidominio, organizada dentro de su sistema de defensa nacional, bajo una misma estrategia y sistema de mando y control que le permita llevar a cabo operaciones estratégicas multidominio.

Asimismo, Bielorrusia seguirá siendo un colaborador con el potencial de acoger fuerzas rusas tanto convencionales como nucleares. Moscú continuará intimidando directa o indirectamente a países aliados allá donde perciba que existe oportunidad.

Lo que está claro es que, del enfoque principal de la Alianza desde principios de este siglo a Operaciones de Gestión de Crisis, dentro y fuera de territorio europeo, pasamos en 2014 a una ligera vuelta a la defensa colectiva. Y, tras la invasión de Ucrania en 2022, la Alianza vuelve a sus orígenes, siendo la defensa colectiva su misión principal.

Sin embargo, aunque se es consciente de la amenaza, no todos los países dentro de la Alianza tienen la misma opinión sobre el camino que queda por recorrer. Pese a que se ha reforzado la postura en el Este de Europa, se está en vías de reforzar el despliegue de unidades en el báltico a nivel brigada, otros países preferirían esperar a al análisis de las lecciones aprendidas de la crisis, antes de acordar compromisos a largo plazo, al contar con dudas sobre la sostenibilidad de los despliegues actuales.

Es aquí donde entra en juego un concepto importante: la sostenibilidad a largo plazo.

La duración del apoyo incondicional a Ucrania, dependerá del apoyo de la opinión pública que, hoy por hoy, es alto en Norteamérica, Europa y países como Australia, Japón y Corea del Sur. Por otro lado, en otros países, bien por la influencia rusa, sus lazos económicos o las campañas de desinformación, la opinión está más dividida (sudeste asiático, Oriente Medio, África, Iberoamérica) (Brathwaite & Konaev, 2022).

La situación de inflación mundial, carencias de alimentos, cortes en las cadenas de distribución mundiales, posibles cortes de gas en Europa —como ha ocurrido con el cierre del Nord Stream este verano y con Polonia y Bulgaria—, puede que influyan a la hora de mantener la firmeza.

No hay regreso a la situación anterior al 24 de febrero del 2022, algunos ya hablan de la nueva Guerra Fría y la definen como más peligrosa a la anterior (Bremmer, 2022).

Pese a todo lo ocurrido, la Alianza no olvida que debe estar preparada para responder en 360 grados, no solo focalizados en Rusia. Ya les han dado una conferencia del Concepto Estratégico y bien saben que se contemplan las amenazas de los grupos terroristas y se enumeran las zonas del mundo que merecen la atención de la Alianza.

Solo quiero destacar la referencia a China citando el punto 13: «Las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de la República Popular China (RPC) ponen en peligro nuestros intereses». Todos conocemos las tensiones en el nar de China y los intereses de EE. UU en el Pacifico.

No debemos preguntar entonces si tarde o temprano llegará el momento en que EE. UU deba volver a centrarse en la competición estratégica que supone China, presentando dilemas sobre su despliegue actual de fuerzas post-UKR.

Ya podemos leer algún análisis, como el publicado por el Real Instituto Elcano —aprovechando la presencia hoy de Florentino Portero, investigador de este centro—, en el que se contempla una posible división del trabajo transatlántico para la gestión de crisis.

Es conocido que EE. UU. es el país que, de forma desproporcionada, aporta mayor número de fuerzas y capacidades a la Alianza. Muchas de ellas fuera del alcance de muchos países debido a coste o nivel de tecnología. Esto hace que Europa deba incrementar su responsabilidad en su contribución militar.

La República Popular China es el competidor estratégico más importante, y eso supondrá un esfuerzo considerable para los EE. UU.. Teniendo en cuenta que, en la Brújula Estratégica recién aprobada en la UE, se expresa el interés europeo en la gestión de crisis mediante «capacidades de despliegue rápido», no resultaría descabellado una mayor preponderancia europea a la gestión de crisis en el flanco Sur (Norte de África, Sahel), de tanto interés para el viejo continente (Simon, 2022). Y, no olvidemos, que en esa región del mundo la influencia rusa es grande, siendo Mali el ejemplo más destacado.

Se debe llegar a un balance entre regionalización y reacción 360.

Por último, solo quisiera hacer una referencia a la amenaza nuclear. A tenor de lo sucedido, ningún escenario puede ser descartado. Por supuesto la Alianza está revisando su política en este campo y las capacidades con las que cuenta, algunas de las cuales deben ser renovadas (Fix & Keil, 2022). Se deberá estar preparado para afrontar escenarios en los que se produzca una escalada de las tensiones, porque la respuesta a este tipo de amenaza puede tener consecuencias fatales.

CONCLUSIONES

Lo acontecido en Ucrania es posiblemente la mayor crisis a la que se ha debido enfrentar la Alianza desde su creación. Esta crisis no ha surgido de repente, ya contábamos con avisos previos en los últimos años.

Rusia tiene una visión completamente diferente sobre los movimientos de Occidente/OTAN, que ha generado cada vez más desconfianza y combinado con un mayor autoritarismo a nivel político, ha derivado en un cambio de actitud en su política exterior y su mayor militarización: Georgia, Ucrania 2014, Siria…

De la gestión de la crisis, podemos resaltar las siguientes conclusiones:

1. La Alianza estaba preparada y reaccionó bien.

2. Como en toda crisis, se afronta desde el empleo de todos los instrumentos de poder (DIME): sanciones diplomáticas, políticas, económicas, con amplio uso del dominio de la información y, esta, a diferencia de otras, con gran impacto en el poder militar en la Alianza.

3. La crisis no surge de repente. Desde la anexión de Crimea en 2014 se habían iniciado cambios en OTAN que permitirán conseguir una postura de disuasión y defensa creíble y efectiva ante la amenaza rusa, valorada en posibles ataques limitados en los países del Báltico.

    a) Se producen despliegues de fuerzas en todos los dominios (eFP, eAP).

    b) Se aprueba una nueva estrategia militar y el concepto de Disuasión y Defensa en la región Euroatlántica (DDA), que inician la revisión de los planes

existentes, adaptaciones en la estructura de mando y control e incremento de Ejercicios.

4. El estallido de la crisis de este año no supone un fracaso de la disuasión, sino un cambio en la valoración de la amenaza que, de limitada, pasa a ser total. El planeamiento existente, aprobado por las naciones, permite que se pueda edificar sobre él una respuesta oportuna, ágil, flexible e innovadora. Todo ello, favorecido por la cohesión/unión de la comunidad internacional, derivada de una percepción de la amenaza común, que dinamiza/agiliza los procesos, reacciones y toma de decisiones:

    a) Se produce una transferencia de fuerzas sin precedentes a la OTAN en todos los dominios. Se refuerzas las unidades ya desplegadas y se despliegan nuevas en el flanco SE. Por primera vez se emplea la NRF.

    b) Se acelera el proceso de planeamiento ante una amenaza real y clara: Rusia.

    c) Hay una complementariedad de la Alianza con el resto de las organizaciones internacionales y la UE.

5. La intervención rusa ha tenido el efecto contrario a su tradicional política de división de Occidente:

    a) Se refuerza la cohesión de la comunidad internacional en general y el vínculo transatlántico en particular, centro de gravedad de la Alianza. Vuelve el protagonismo de EE. UU. en la defensa de Europa.

    b) Nuevos países tradicionalmente neutrales inician su adhesión (Suecia, Finlandia).

    c) Se reavivan los acuerdos de incrementos de inversión en defensa (2%).

    d) Se mejora la complementariedad OTAN-UE.

6. A la vez que la gestión de la crisis continúa, es difícil anticipar cual será el final de esta. Por ello, sostenibilidad en el largo plazo pasa a ser fundamental. El resultado final vendrá condicionado por la capacidad de Occidente para mantenerse cohesionado a lo que no ayudará la situación económica mundial (inflación, acceso a recursos, crisis energética...).

Referente al futuro, con la aprobación del nuevo Concepto Estratégico, la amenaza principal está clara: Rusia. Se deja en segundo plano la gestión de crisis en la periferia de la Alianza y se vuelve a los orígenes de la defensa colectiva en Europa, frente a un enemigo convencional. Lo que algunos llaman ya: la nueva Guerra Fría.

Sin embargo, no se deja de lado el enfoque 360º y lo que supone la amenaza terrorista, por lo que se debe llegar a un balance entre regionalización y enfoque 360. En este cambio de paradigma en la seguridad y defensa, el papel de Europa deberá ser mayor.

Es seguro el papel fundamental que jugará la OTAN en la seguridad y defensa mundial y la gestión de crisis futuras. Para ello, deberá seguir trabajando en preservar el Centro de Gravedad de la Alianza: la unión y cohesión de sus miembros, lo cual no será fácil.

A su vez, se debe mantener el planeamiento y la constante preparación de las Fuerzas, que las permitan estar altamente preparadas, garantizando una adecuada respuesta ante las crisis o conflictos que pudieran surgir.

No quiero acabar sin transmitir un mensaje a los jóvenes aquí presentes. Citando a Jens Stoltenberg (OTAN SECGEN): «La juventud es la que más se juega en nuestro futuro».

Muchos de los presentes a esta conferencia habéis nacido en una era completamente digital, interconectada y en la que todo debe ser al instante —en un clic de ratón o a golpe de móvil—. Vivimos en un mundo más seguro que nunca y, quizá, en los países occidentales, hemos dado por sentado la seguridad.

Sin embargo, la seguridad y defensa tienen un precio, requieren un esfuerzo. Algo que para muchos parece inútil, hasta que se carece de ella

No puedo más que animaros a seguir cultivando vuestro interés por la seguridad, defensa o la geopolítica. De este modo, siempre estaréis más preparados para entender la complejidad inherente a lo que ocurre en el mundo ya que, pocas cosas, ocurren porque sí, de repente y sin demandar esfuerzo previo.

BIBLIOGRAFÍA

– Brathwaite, K. J. y Konaev, M. (2022, 29 de junio). The Real Key To Victory in Ukraine. *Foreign Affairs*.

– Bremmer, I. (2022, 5 de mayo). The New Cold War Could Soon Heat Up. *Foreign Affairs*.

– Dacoba, F. J. (2022, 8 de abril). Guerra en Ucrania, un puñetazo sobre el tablero internacional [en línea]. *IEEE. Documento Análisis*. 26/2022. Madrid, Instituto de Estudios Estrategicos. [Consulta. 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA26_2022_FRANDAC_Ucrania.pdf

– .—(2022, 29 de junio). Del enemigo, combustible. (X. S. Defensa, Entrevistador). *Youtube*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=5XY09FRpwGg

– Fix, L. y Keil, S. (2022, 4 de abril). NATO and Russia after the Invasion of Ukraine [en línea]. *The German Marshall Fund of the United States*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.gmfus.org/news/nato-and-russia-after-invasion-ukraine

– Fuente Cobo, I. (2022). Los ocho conceptos estratégicos de la historia aliada. En: *El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Pp. 25-44.

– González Martín, A. (2022, 4 de marzo). Efectos de la guerra de Ucrania en las repúblicas bálticas (reedición). *IEEE. Documento Análisis*. 16/2022. Madrid, Instituto Espanol de Estudios Estrategicos. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA16_2022_ANDGON_Ucrania.pdf

– Haring, M. (2022, 25 de febrero). Putin's Blunder: Ukraine Will Make Russia Regret This War. *Foreign Affairs*.

– Hurt, M. (2022, junio). Large-Scale War and NATO [en línea]. *icds.ee*. Tallin, International Centre for Defense and Security of Estonia. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/06/ICDS_Brief_Russia%C2%B4s_War_in_Ukraine_No4_Martin_Hurt_June_2022.pdf

– Latvian Public Broadcasting. (29 de 06 de 2022). *LSM.LV*. NATO members commit to «robust» reinforcement of eastern flank. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://eng.lsm.lv/article/society/defense/nato-members-commit-to-robust-reinforcement-of-eastern-flank.a463459/

– Hunter Christie, E. (13 de julio de 2015). Sanctions after Crimea: Have they worked? [en línea]. *NATO Review. Opinion, Analysis and Debate on Security Issues*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.nato.int/docu/review/articles/2015/07/13/sanctions-after-crimea-have-they-worked/index.html

– Palacios, J. M. (2022, 20 de enero). Putin y la desintegración de Rusia [en línea]. *IEEE. Documento Opinión*. 6/2022. Madrid, Instituto de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEE006_2022_JOSPAL_Putin.pdf

– Posen, B. (2022, 8 de julio). *Foreign Affairs*. Ukraine´s Implausible Theories of Victory.

– Robles, M. (2022). Presentacion. Instituto Español de Estudios Estrategicos. *El Futuro de la OTAN tras las Cumbre de Madrid 2022* (págs. 9-10). Madrid: Ministerio de Defensa.

– Sánchez Herráez, P. (2022, 25 de marzo). Crisis de Ucrania: ¿nueva Guerra Fría o solución «cubana»? [en línea]. *IEEE. Documento Análisis*. 22/2022. Madrid, Insituto Español de Estudios Estratégicos. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA22_2022_PEDSAN_Ucrania.pdf

– Simón, L. (2022, 6 de junio). La OTAN y el Sur tras Ucrania [en línea]. *Real Instituto Elcano*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-y-el-sur-tras-ucrania/

COMUNICACIONES

EL DEBATE DE LOS EXPERTOS SOBRE SI LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA PODRÁ LLEGAR A LIDERAR LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN DEFENSA

D. RODRIGO PARDO DE SANTAYANA JENARO
Capitán del Ejército de Tierra del Batallón de Helicópteros de Maniobra n.º 3. Estudiante del programa de doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En el actual contexto de nuestro entorno estratégico, pocas preguntas tienen mayor relevancia que si China será capaz de igualar a EE. UU. en poder militar; y el poder militar se basa cada vez se basa más en la tecnología. China tiene un modelo muy diferente al del resto de potencias mundiales, a nivel político, económico, militar y de innovación y, por tanto, resulta un caso difícil de estudiar. Hace dos décadas ni siquiera se consideraba la posibilidad de que China se convirtiera en un líder tecnológico del ámbito de defensa, pero hoy en día ya no es así. Este cambio de tendencia puede suponer un hito en la futura generación de la política mundial.

Palabras clave: China, líder, tecnología, innovación, militar, defensa.

INTRODUCCIÓN

Hace unas décadas, el pensamiento mayoritario era que el poder económico era el factor que otorgaba la supremacía a las naciones en el orden mundial, sin embargo, ahora se habla de la innovación tecnológica como el factor determinante. La razón de este cambio de paradigma es que el mundo se está adentrando cada vez más en una era digital y en esta nueva era la competición por la influencia global se concreta en la superioridad tecnológica. La competición en este ámbito es así de intensa debido a que la introducción de tecnologías pioneras produce ventajas competitivas económicas globales y además supone la base de la superioridad militar moderna (Heath & Thompson, 2018; Lewis, 2018; Rudolf, 2020).

Los líderes chinos llevan décadas ejecutando un plan de ruta que pone el avance tecnológico como medio para lograr el resurgimiento de la civilización china en el tablero del poder global. En 2017, Xi Jinping, en su intervención en el XIX Congreso Nacional del Partido Comunista Chino (PCCh) definió los que serían los objetivos del Gobierno chino en el ámbito de defensa para las siguientes décadas:

A compás con el ritmo de modernización del país, impulsaremos integralmente la modernización de la teoría militar, de las formas orgánicas del Ejército, del personal militar y del armamento, con el propósito de que en el 2035 haya concluido básicamente la modernización de la defensa nacional y del Ejército, y que a mediados de este siglo haya culminado la transformación integral del Ejército Popular en un ejército de primer orden mundial. (2017, cap. X, párr. 2)

Henry Kissinger, ex secretario de Estado de EE. UU. y premio Nobel de la Paz, en su libro *World Order* (2014) abrió el mundo occidental a la idea de que las autoridades del PCCh tienen la concepción de que el lugar que ocupa actualmente China en el orden mundial es inferior al que le corresponde y que estas desearían devolver a su nación a un puesto central de poder —中国, Zhongguo, «China» en el idioma chino mandarín significa de forma literal «país central»—. Esta reacción estaría fuertemente enraizada en que los líderes chinos tienen el sentimiento de que China fue implacablemente dominada y subordinada por la fuerza por potencias extranjeras en el siglo XIX principalmente a partir de las guerras del Opio; las cuales dieron comienzo a lo que ellos denominan «los 100 años de humillación» (百年耻辱, bainian chiru). Ahora, desde Pekín, se quiere hacer todo lo posible para recuperar la otrora grandeza de la civilización china.

Para las autoridades norteamericanas este es un tema de grandísima importancia debido a que los avances chinos en tecnología del ámbito de defensa amenazan el orden internacional establecido por los EE. UU. tras la Guerra Fría, específicamente, al pilar de la hegemonía militar norteamericana. (Layne, 2008, pág. 15). El antiguo secretario de Energía de EE. UU., David S. C. Chu, afirmó que los avances tecnológicos de China suponían un «momento Sputnik» para los EE. UU, haciendo referencia a la nueva necesidad de redoblar esfuerzos para mantener el liderazgo (Chu, 2010). Esta percepción está produciendo una respuesta desde Washington con la intención de impedir los avances chinos en esta materia, tratando de incorporar aliados a su estrategia, como, por ejemplo, la UE (Esteban y Otero-Iglesias, 2020, pág. 27).

La cuestión de si China podrá ser líder en innovación tecnológica de Defensa es de gran relevancia pues la respuesta política que se dé desde EE. UU. y Occidente, y particularmente UE y España al crecimiento de China dependerá de gran manera de la respuesta a esta pregunta. Si hace varias décadas se contestaba, principalmente negando las posibilidades de China de retar el poder militar de EE. UU. y ello ha dado lugar a ciertas políticas, ahora, un cambio, en la tendencia de los expertos e informes acerca del potencial de China podría dar lugar a un cambio muy importante en la forma en que se quiera responder políticamente a este desarrollo.

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

Al estudiar la cuestión de qué opinan los expertos acerca de las posibilidades de China de convertirse en líder de la innovación tecnológica de defensa se puede comprobar que hoy en día no existe unidad de pensamiento en este respecto, más aún, que la disparidad de opiniones de los expertos lleva estando presente en este ámbito de estudio desde al menos las últimas décadas. Sin embargo, también se puede constatar que a lo largo de este tiempo el interés de intelectuales y organismos estatales por este asunto se ha visto intensificado (Cheung *et al.,* 2016).

Para facilitar el estudio y la exposición de resultados se ha llevado a cabo una clasificación dual de las ideas que los expertos u organismos oficiales expresan acerca de la cuestión planteada. Por un lado, algunos autores se clasifican en la categoría que se ha definido como *posibilistas*, es decir, que China tiene a su alcance lograr su objetivo propuesto. De opinión contraria son algunos autores cuyos argumentos son clasificados como *no posibilistas*, al valorar que no existen indicios reales que indiquen que China pueda lograr convertirse en una nación líder en innovación tecnológica del ámbito de defensa.

En la línea posibilista se ha pronunciado Graham Allison, politólogo que popularizó en torno al enfrentamiento EE. UU.-China el término, ahora tantas veces empleado en la geopolítica, de «la trampa de Tucídides». Este opina que en los numerosos estudios de principios del siglo XXI se erró al estimar a la baja el potencial de China, pues, según Allison, pese a que EE. UU. aún conserva el dominio en algunos campos tecnológicos China ya se ha convertido en un competidor serio en las tecnologías fundacionales de las áreas de inteligencia y poder militar del siglo XXI (Allison, 2021, pág. 40).

Un autor que se adelantó en este sentido fue Layne, según el cual, a principios del siglo XXI, la mayoría de los académicos y legisladores opinaban que las ventajas de EE. UU. en los campos, económico, militar y tecnológico eran tan grandes que debería pasar mucho tiempo antes de que su hegemonía pudiera ser desafiada y, sin embargo, él opinaba que por primera vez una nación, en este caso China, podría desafiar dicha hegemonía (Layne, 2008, pág. 13-14).

También Cordesman (2021) y Puglisi (2020) critican que siga costando liberarse de ciertos paradigmas que llevan a asumir tácitamente que el sistema representado por EE. UU. es superior a la hora de la generación de innovación frente al de China, en lugar de analizar en detalle las fortalezas y debilidades comparativas de cada sistema. Para Puglisi, la dificultad de abrirse a este debate se origina en que este puede llevar a cuestionar algunas ideas que se han asumido como pilares inamovibles en Occidente como, por ejemplo, que se necesita la democracia para ser creativo e innovativo, que se necesita una economía de mercado para ser exitoso, que el sistema político en China cambiará y que los EE. UU. son insuperables.

En cambio, el académico británico Kerry Brown, profesor en el King's College London, es un amplio defensor de la postura *no posibilista*. Este defiende la idea de que las autoridades chinas, al tratar de controlar y dirigir la innovación en el ámbito de defensa acabarán ralentizándola (2014). Esta postura también es el caso de Stephen G. Brooks y

William C. Wohlforth, quienes defienden que el crecimiento económico ya no se traduce tan directamente en poder militar como en el pasado, lo que significa que ahora es más difícil que antes que las potencias emergentes se eleven y las establecidas caigan (2016), o que debido al aumento exponencial de la complejidad de la tecnología militar, el modelo de innovación por imitación, en el que se ha apoyado China estos años, ha quedado muy limitado (Gilli & Gilli, 2019).

La contraposición de control frente a innovación, la abundancia de corrupción, la falta de tolerancia al fracaso, la búsqueda de resultados inmediatos, la falta de competición entre las empresas de Defensa y el legado de la Unión Soviética serían algunas de las características de China, que según un estudio publicado por Chase *et al*. (2015) le impedirán alzarse como líder de la innovación tecnológica del ámbito de defensa.

OBSTÁCULOS A LA INVESTIGACIÓN

Existen una serie de dificultades a la hora de estudiar el ámbito de la innovación tecnológica china de Defensa. En primer lugar, está el hecho de que este conforma un ámbito de estudio considerablemente opaco. Según Tai Ming Cheung (2016, p. 9), debido a estas circunstancias no es sorprendente que existan diferencias considerables en las evaluaciones del nivel de éxito del modelo de desarrollo chino para el ámbito tecnológico militar.

En segundo lugar, en relación con las fuentes empleadas nos encontramos con el fenómeno de la *guerra de narrativas* que define así el profesor Claudio F. González (2021, p. 16), uno de los mayores expertos sobre China de España. Debido a este acontecimiento. Estamos, por un lado, expuestos a la propaganda de las autoridades chinas, que con motivo de justificar su régimen político necesitan mostrar los éxitos de su sistema, y por otro lado, la propaganda de EE. UU., que a su vez desea mostrar ante el mundo la imagen de una China que se aprovecha del orden establecido y que podrá dominar y romper con los valores vigentes si no se actúa en consecuencia. Por esta razón, es aconsejable cruzar información de fuentes variadas.

En tercer lugar, que, según afirmó Elsa B. Kania, una gran experta sobre tecnología y el ejército chino, «todavía es demasiado pronto» al respecto de valorar si el Ejército Popular de Liberación (EPL) podrá pasar de estar «peleando para cerrar la brecha tecnológica militar con EE. UU. a dar el salto de rana por delante». Para Kania, se debe tanto tomar en serio el reto que supone el ascenso de China, como ser escépticos de la información proveniente de sus fuentes oficiales (Pothier *et al*., Jul 7, 2021).

ANÁLISIS

Tras realizar una extensa lectura de fuentes variadas se extrajeron una serie de observaciones. Una de las principales características observadas es que, existen numerosos argumentos tanto en la línea *posibilista* como en la *no posibilista* y además que muchos de estos argumentos son razonables y válidos.

Resulta de interés comprobar que también es posible encontrar argumentos de ambos lados del espectro en las propias fuentes chinas. Algunas publicaciones de origen chino en la línea *posibilista* son las de Huang Qixuan (2018) y Long Guoqiang (2015), provenientes del ámbito universitario y de investigación del Estado respectivamente, que opinan que el modelo chino de mercado competitivo con impulso del Gobierno es una ventaja determinante para el sector industrial de Defensa de China. Mientras que el General Zhang Youxia, entonces director del antiguo Departamento General de Armamento afirmó en un discurso en enero de 2014 que el principal problema del cuello de botella para el desarrollo de armamento ya no era la escasez de fondos o tecnología si no los sistemas y mecanismos institucionales y que, por tanto, si el EPL era incapaz de desenraizar estos problemas estructurales, los futuros planes de desarrollo de armamento se quedarían en palabras vacías. (Según citado por Michael S. Chase *et al.*, 2015, p. 127). También publica en la línea no-posibilista Wang Xiangsui (2020), coronel retirado del EPL y profesor de la Universidad de Beihang, Pekín, el cual señala una serie de deficiencias en el sistema chino de innovación a la hora de generar un ambiente de competición justo y eficaz entre las empresas del estado y las privadas en el sector de Defensa.

Al encontrar fuentes chinas con variedad de opinión y especialmente algunas que son críticas con el modelo actual de China, se identifica que no se debe caer en la idea de que toda la información proveniente de China está bajo una influencia partidista y debe ser automáticamente descartada, sino que, pese a la dificultad de encontrar informes de fuentes chinas y tras filtrar mensajes propagandísticos del Gobierno, pueden encontrarse fuentes valiosas de información.

Se observó, así mismo, que entre los argumentos *no posibilistas* era frecuente encontrar argumentos de mayor antigüedad. Los argumentos *posibilistas* con seriedad comienzan a ser publicados con mayor abundancia a partir de 2008, principalmente tras las observaciones de Layne. Mientras que las ideas de línea *no posibilista* pueden encontrarse con facilidad en publicaciones de los años 80 u 90 como, por ejemplo, Sydney Jammes (1984), Paul H.B. Godwin (1988) o John Frankenstein (1993).

La tendencia observada entre las publicaciones de expertos es que, así como hace varias décadas la línea *no posibilista* era el pensamiento dominante, y las pocas voces que aparecían de la línea *posibilista* eran descartadas como víctimas de la propaganda del gobierno chino que intentaba defender su modelo político (Gill, 2001), hoy en día existe abiertamente un debate en el que los expertos opinan acerca de si China continuará su progreso y si llegará a convertirse en líder en la innovación tecnológica de defensa.

De esta idea hace precisamente Graham Allison uno de sus principales argumentos *posibilistas;* el hecho de señalar cómo en las últimas décadas se erró a la hora de pronosticar a la baja el potencial de China y cómo hoy en día se podría estar cometiendo el mismo error (Allison, 2021). Por ejemplo, señala como en el año 1992 en la revista *Time* en un especial de «Cómo se verá el mundo en 50 años» se afirmaba que «China no puede convertirse en un gigante industrial en el siglo XXI. Su población es demasiado grande y su producto interior bruto demasiado pequeño» y se indicaban similitudes con la URSS y Alemania del Este (Nelan & Kamlani, 1992), o como en el año 1999, las Academias

Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina ofrecieron también un adelanto de las próximas décadas en la que pronosticaron que el sistema excepcionalmente poderoso de Estados Unidos para crear nuevos conocimientos y ponerlos en práctica sería el factor determinante más importante para el siglo XXI y en la que hubo una total omisión hacia China como actor de un papel relevante (National Research Council, 1999).

También es frecuente recoger referencias a un «legado corrosivo» de la Unión Soviética debido a las relaciones que se establecieron en los primeros pasos del Partido Comunista chino al frente de China y que se traducirían en una compartimentación y jerarquización excesiva del sistema de innovación. Sin embargo, no parece acertada esta idea, debido a que las relaciones entre ambas potencias se enfriaron a finales de la década de los 50 y a que, desde entonces, en China se han dado enormes cambios políticos, económicos, sociales y empresariales, sobre todo con la llegada al poder de Deng Xiaoping a finales de los años 70. Además, la práctica totalidad de los organismos dedicados a la innovación y tecnología de Defensa que existían en aquella época han sido disueltos, refundados o modificados.

CONCLUSIONES

Algunos de los argumentos *no posibilistas* del pasado hoy en día pierden credibilidad, como es el ejemplo de limitar las posibilidades futuras de China debido al lastre del legado de la Unión Soviética. Además, el desarrollo de China en muchos aspectos de la innovación y la tecnología, pese a que aún hay una distancia considerable con el nivel de EE. UU. y otras potencias en el sector de Defensa, refuerza la imagen de que China podrá lograr sus objetivos propuestos.

Se puede constatar que las últimas décadas han sido un periodo de transición en el que un aumento progresivo de las publicaciones en la línea *posibilista* ha puesto sobre la mesa un debate que anteriormente no tenía lugar ni entre intelectuales ni gobiernos. En la actualidad no hay una opinión clara acerca de si China logrará posicionarse próximamente como líder en innovación tecnológica del ámbito de Defensa, y seguramente no será posible determinar si esto ocurrirá o no, pero hoy en día sí que se cuenta con que este escenario es una posibilidad.

Desde las instituciones españolas y europeas se deberá vigilar qué supone para nosotros este cambio de perspectiva y luchar contra la *guerra de narrativas* en la que nos vemos cruzados para formar nuestro propio plan de política exterior y de relaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

– Allison, G. (2021). The Great Rivalry: China vs. the U.S. in the 21st Century. *Paper, Belfer Center for Science and International Affairs*. Harvard Kennedy School. Disponible en: https://www.belfercenter.org/publication/great-rivalry-china-vs-us-21st-century

- Brown, K. (2014, Aug 19,). Why China Can't Innovate. *The Diplomat*. Disponible en: https://thediplomat.com/2014/08/why-china-cant-innovate/

- Cheung, T. M., *et al.* (2016). Planning for innovation: Understanding China's plans for technological, energy, industrial, and defense development. *Report Prepared for the US-China Economic and Security Review Commission,* 155. Disponible en: https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Planning%20for%20Innovation%20-%20Understanding%20China's%20Plans%20for%20Tech%20Energy%20Industrial%20and%20Defense%20Development072816.pdf

- Chu, S. (2010). Secretary Chu: China's Clean Energy Successes Represent a New Sputnik Moment for America. Energy.gov. Disponible en: https://www.energy.gov/articles/secretary-chu-chinas-clean-energy-successes-represent-new-sputnik-moment-america

- Cordesman, A. H. (2021). The Biden Transition and U.S. Competition with China and Russia: The Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy. *CSIS. Arleigh A. Burke Chair in Strategy*. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/biden-transition-and-us-competition-china-and-russia-crisis-driven-need-change-us-strategy

- Esteban, M. y Otero-Iglesias, M. (2020). *Europe in the face of US-China rivalry*. Real Instituto Elcano.

- Frankenstein, J. (1993). The People's Republic of China: Arms Production, Industrial Strategy and Problems of History. *Herbert Wulf, Arms Industry Limited.* New York: Oxford University Press for SIPRI.

- Gill, B. (2001). *Chinese Military-Technical Development: The Record for Western Assessments 1979–1999*

- Gilli, A., y Gilli, M. (2019). Why China has not caught up yet: military-technological superiority and the limits of imitation, reverse engineering, and cyber espionage. *International Security, 43*(3), 141-189.

- Godwin, P. H. (1988). JOFFE.«The Chinese Army After Mao» (Book Review). *Journal of Asian Studies, 47*(3), 596.

- González, C. F. (2021). *El gran sueño de China. Tecno-Socialismo y capitalismo de estado* (1ª ed.). Tecnos.

- Heath, T. R., y Thomson, W. R. (2018). Avoiding US-China competition is futile: Why the best option is to manage strategic rivalry. *Asia Policy, 13*(2), 91-120.

- Huang, Q. (2018, Jun 19,). Dàguó quánlì jìngzhēng rúhé yǐnfāle jìshù gémìng [Cómo la competición de poder entre grandes potencias desencadenó la revolución tecnológica] [en línea]. *The Paper.* [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2194961

– Jammes, S. (1984). Military Industry. *Chinese Defence Policy* (pp. 117-132). Springer.

– Layne, C. (2008). China's challenge to US hegemony. *Current History, 107*(705), 13.

– Lewis, J. A. (2018). *Technological competition and China*. Center for Strategic and International Studies (CSIS).

– Long, G. (2015, 22 mayo). Quánqiú xīn yī lún kējì chuàngxīn fēngqǐyúnyǒng [Está surgiendo una nueva ronda de innovación tecnológica global] [en línea]. *Rénmín Rìbào [Diario De La Gente]*. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://www.gov.cn/zhengce/2015-05/22/content_2866560.htm

– MichaeL, S. Chase, *et al.* (2015). *China's Incomplete Military Transformation*. RAND Corporation. 10.7249/j.ctt13x1fwr

– National Research Council. (1999). *Harnessing Science and Technology for America's Economic Future: National and Regional Priorities*. National Academies Press.

– Nelan, B. W. y Kamlani, R. (1992). How the world will look in 50 years. *Time, 140*(27). Pp. 36-38.

– Pothier, F., *et al.* (2021, 7 de julio). Is China lagging behind the military-technological race? Paper presented at the *Defence Innovation Talks*. Disponible en: https://www.iiss.org/events/2021/07/china-defence-innovation

– Puglisi, A. B. (2020). The Myth of the Stateless Global Society. *China's Quest for Foreign Technology*. Pp. 74-91. Routledge.

– Rudolf, P. (2020). The Sino-American World Conflict.

– Stephen G. Brooks, y William C. Wohlforth. (2016, 1 Mayo). The Once and Future Superpower: Why China Won't Overtake the United States [en línea]. *Foreign Affairs*. New York, N.Y. *95*. Pp. 91-104. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/43946860

– Wang, X. (2020, Jun 30,). Jūnmín rónghé shì shíxiàn kējì chuàngxīn de zhòngyào túj̀ing [La integración militar-civil es una forma importante de realizar la innovación tecnológica] [en línea]. *Anke Information Network*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ancoinfo.com/article-2247-1.html

– Xi, J. (2017, Oct.) Texto íntegro del informe presentado por Xi Jinping ante el XIX Congreso Nacional del PCCh [en línea]. Xinhua News Agency. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm

MAHAN Y LA ESTRATEGIA NAVAL CHINA. LA INFLUENCIA DEL ALMIRANTE MAHAN EN LA ESTRATEGIA DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

D. GONZALO VÁZQUEZ ORBAICETA
Universidad de Navarra

Resumen

A lo largo de las últimas décadas, China ha venido aumentando el dominio sobre las aguas de su litoral de manera notable, al mismo tiempo que ha potenciado la innovación en armamento e instrumentos. Estos cambios, descritos por algunos como preocupantes, son atribuidos por una gran parte de académicos al estudio y la influencia de las teorías geopolíticas y estratégicas sobre el poder naval de Alfred T. Mahan. A lo largo de este análisis, se revisarán aquellos aspectos de la estrategia naval y el poder de la Armada china durante estos últimos treinta años, para poder evaluar a continuación la influencia que las teorías del almirante Mahan han ejercido sobre las políticas marítimas chinas y las diferentes estrategias adoptadas. En definitiva, la premisa central del trabajo es que iniciativas como el *anti acceso y denegación del área*, aseguran una ruta comercial global mediante el *collar de perlas*, o el notable interés demostrado con los enclaves estratégicos de Taiwán y las cadenas de islas, y reflejan una influencia acentuada del denominado mahanismo. No obstante, y pese a tal influencia, China ha sabido adaptar de forma muy elocuente la doctrina del almirante a sus particulares condiciones geoestratégicas y a los nuevos tiempos.

Palabras clave: Mahan, China, estrategia naval, comercio marítimo.

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya varias décadas, Pekín ha ido progresivamente incrementando el gasto nacional en Defensa, y de manera particular en su Armada Nacional. En el periodo comprendido entre 1990 y 2020, la República Popular de China ha hecho crecer sus gastos

en Defensa desde los $9,93 mil millones hasta los $252,3 mil millones en 2020, de acuerdo con datos del Banco Mundial[1]. Tal incremento ha venido de la mano de su creciente influencia económica y su paralela escalada hasta las posiciones más altas de la lista de naciones más ricas. Para ello, el Gobierno ha llevado a cabo un aumento drástico de su poder naval, incluyendo armamento, número de buques y estrategias marítimas.

Esta evolución, mediante la que ha ido extendiendo su presencia no sólo en el mar del sur de China, sino también en el Indo-Pacífico —que se ha de convertir en el nuevo centro de gravedad geoestratégico— y el Ártico, ha sido especialmente motivada por los intereses económicos y comerciales del gigante asiático, pero también por las ideas del geopolítico americano Alfred Mahan. Por ello, en las líneas que siguen, analizaremos la influencia que han tenido las ideas y enseñanzas de este en la estrategia naval y doctrina marítima de la República Popular China en su pugna por extender su influencia y dominar las principales rutas comerciales marítimas.

MAHAN Y LA DOCTRINA NAVAL DE CHINA

La estrategia naval de China ha obtenido algunos de sus puntos más importantes de la mano de uno de los más relevantes historiadores navales y geopolíticos de la historia; el almirante y geopolítico americano Alfred Mahan. Sus obras, que analizaban tanto el aspecto militar como comercial de la estrategia naval, sirvieron inicialmente para convertir a la armada estadounidense en la más poderosa del mundo. Muchos otros han estudiado e implementado las ideas del norteamericano, siendo China uno de los mejores ejemplos hoy en día de países que se han inspirado en Mahan para potenciar su economía y su comercio.

En términos generales, la influencia de Mahan sobre las esferas de las Fuerzas Navales de China se hizo especialmente visible en el Simposio de Seguridad en las Vías Marítimas celebrado en 2004 en Pekín. Wang Zaibang, vicepresidente del Instituto Chino de Relaciones Internacionales Contemporáneas comenzó la sesión sobre «Desafíos para la Seguridad de las Vías Marítimas en Asia Pacífico: Evaluación y Categorización», recitando la teoría del poder naval de Mahan (Holmes y Yoshihara, 2006: 176). Este atractivo mostrado hacia Mahan es fácilmente entendible, dado que escribía sobre y para una potencia emergente —en aquel momento, los EE. UU.—, algo que encaja perfectamente con la situación actual de la República Popular China.

Por ello, expondremos a continuación varios ejemplos concretos de cómo la actividad militar y marítima china refleja las enseñanzas del almirante americano a través de sus tres pilares clave. Primeramente, con la inversión en el poder naval de la nación como requisito primordial. En segundo lugar, mediante su dominio comercial como principal determinante de su estrategia naval. Por último, mediante la expansión hacia otras regiones de importancia geoestratégica que le permiten expandir más presencia naval.

[1] Disponibles en: https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.CD?locations=CN

INVERSIÓN CHINA EN EL PODER NAVAL

La inversión china en su Armada es un claro aspecto que refleja la influencia de Mahan, y responde al primer paso que el americano estableció su nación debía llevar a cabo. Siendo consciente de que no podían hacer frente a la Armada británica de la época, al igual que China hoy por hoy no puede hacer frente a Estados Unidos; la primera preocupación debe ser contar con una flota que permita controlar el espacio marítimo más próximo. De esta forma,China ha ido aumentando su fuerza marítima hasta llegar a ser la primera en número de embarcaciones.

El primer portaaviones chino, cuyo estreno tuvo lugar en 2011, marcó un hito importante en la escalada de China hacia un creciente dominio de los océanos. No en vano llegaría a prever el almirante japonés Fumio Ota (2011) que tal evento marcaba «el comienzo de una notable transición en la doctrina naval…» Efectivamente, China ya cuenta con el primer portaviones de diseño y construcción exclusivamente chino —los dos anteriores tenían diseño ruso—, y de capacidades equiparables a los buques de la clase Nimitz o la clase Ford. Con dicho buque, si bien aún no cuentan con la capacidad de hacer frente a una Armada como la americana —que cuenta con 11 portaaviones—, sin duda, verán sus capacidades ofensivas y presencia marítima notablemente incrementadas. Sin embargo, no sólo se están aumentando los portaaviones. También se han construido buques de asalto anfibios Tipo-075, fragatas Tipo-054A, o destructores Tipo-052D; siendo todos estos proyectos dirigidos por China State Shipbuilding Corporation, la constructora naval más grande del mundo (Sutton, 2022). El total de barcos que China ha producido desde 2014 supera en tonelaje al de armadas completas como la francesa, la alemana o la española (Childs y Waldwyn, 2018); tal y como se refleja en la Figura 1 debajo.

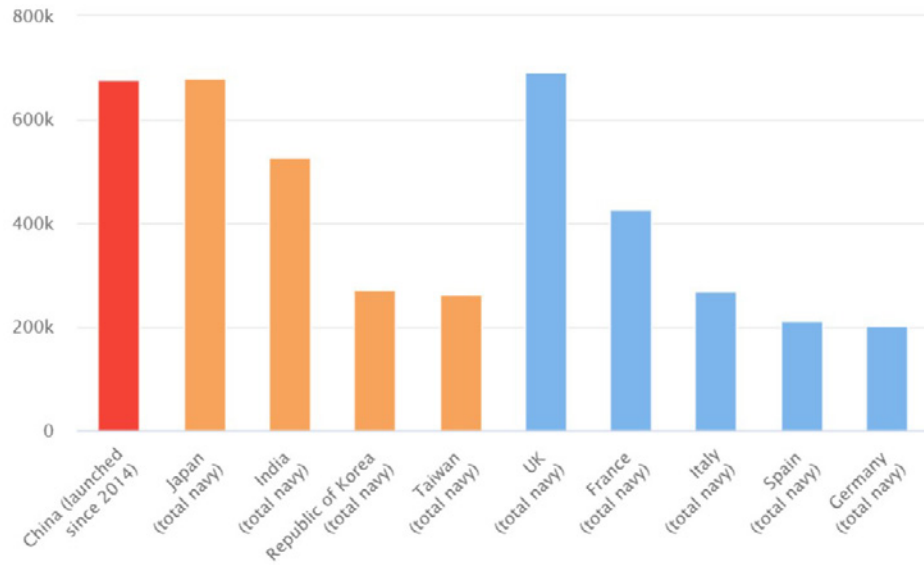


Gráfico que ilustra el desplazamiento total aproximado de los barcos construidos por China en el periodo 2014-2019, comparado con el desplazamiento total de distintas armadas del mundo. Fuente: Instituto Internacional de Estudios Estratégicos

Por otro lado, las imágenes satelitales en los últimos meses y años han ido progresivamente revelando cómo China está también llevando a cabo modernizaciones y expansiones de sus infraestructuras y astilleros. El astillero de Jiangnan, por ejemplo, situado en el Shanghái, cuenta con un área de 7.3 km2, tamaño que las imágenes apuntan que será duplicado. Además, se han establecido nuevas instalaciones en Wuhan para construir varios submarinos (Sutton, 2022). Tales avances, junto con el slogan que los satélites captaron en la botadura del último portaviones (construir una armada fuerte y moderna, y proveer de un fuerte apoyo para alcanzar el sueño chino de un ejército fuerte) (Sutton, 2022), no hacen sino reflejar la influencia de Mahan y sus ideas sobre el poder naval sobre la Armada de China. Concretamente, la insistencia que Mahan constató en su país por construir bases navales y aumentar el número de buques disponibles para contrarrestar a la potencia que domina los mares.

ESTRATEGIA *ANTI ACCESO – DENEGACIÓN DEL ÁREA*

Una vez se cuenta con una armada capacitada, Mahan estableció que su nación debía procurar impedir a los británicos el acceso a los enclaves estratégicos más próximos a sus costas. China, que ahora se encuentra en la misma situación que EE. UU. se encontraba con el Reino Unido entonces, ha hecho lo propio frente a los

Imagen de una de las pequeñas islas que China está militarizando en la región del mar de Filipinas. Fuente: SkySat 2020

americanos. En 2007 se empezó a perfilar la que hoy se conoce como estrategia de *anti acceso - denegación del area*, aplicada en el entorno marítimo próximo a las costas chinas. Dicho sistema, destinado a asegurar la supremacía China en tal enclave, contaba en sus inicios con la ventaja de no requerir una paridad tecnológica con EE. UU. para resultar efectiva (Pardo de Santayana, 2021: 8). Pese a esto, China ha ido aumentándola y consolidándola con los años, y cuenta en la actualidad con vigilancia de satélites y radares, misiles balísticos y de crucero, submarinos de ataque, aviación basada en tierra y minas especiales (Guinea, 2020). La motivación principal de dicha estrategia, como su nombre indica, es la de denegar el acceso a las aguas territoriales de China a cualquier otra potencia marítima que pretenda hacerles frente. De esta manera, la geopolítica de China en el Mar de China Meridional gira entorno a las denominadas «cadenas de islas». El concepto hace referencia a dos cadenas de islas, que China utiliza como instrumento para perseguir sus estrategias en la región.

La primera cadena, formada por una línea que transcurre desde la parte inferior de Japón hasta Filipinas, pasando por Taiwán, es el primer paso de la estrategia. Dentro del área que delimita esta primera línea, mantienen el control de la zona mediante islas construidas artificialmente, acumulando arena en los arrecifes para después colocar infraestructura sobre ellas. Esta iniciativa, con la que evita que la Armada estadounidense navegue en estas aguas, a la vez que controla toda la región, imita la de los EE. UU. en el Caribe hace más de un siglo que Mahan propuso. No obstante, se encuentra con la dificultad, como veremos en la siguiente sección, de que el derecho internacional no reconoce las islas como tales para permitir a China declararlas islas de la nación.

Pese a ello, China parece ahora querer aumentar el área de tal entorno, estableciendo la «segunda cadena» de islas, que abarca desde Yokosuka en Japón hasta Papúa, pasando por Guam (enclave de la base americana). Como se puede apreciar en la Figura 3 abajo, supone un notable aumento del control marítimo chino, además de representar un desafío formidable por parte de Pekín —dado que persigue una constante expansión de su control marítimo para obtener territorios y extender su influencia— (Erickson y Wuthnow, 2016: 16-17). Pese a la falta de evidencias sólidas, algunos han argumentado que China podría utilizar la segunda cadena como pivote de una potencial campaña de «contraofensiva» dirigida hacia las fuerzas estadounidenses y de sus aliados en la región (Erickson y Wuthnow, 2016: 1).

Ilustración de la primera y la segunda cadena de islas utilizadas por China para delimitar su área de influencia. Fuente: US Department of Defense (2009)

EL MAR DEL SUR DE CHINA

El caso del mar del sur de China también muestra una importante influencia de las ideas de Mahan en la doctrina marítima china, siendo sin duda uno de los puntos de mayor importancia estratégica para ellos. No en vano está considerado como uno de los entornos más probables dónde se podría dar un caso de conflicto naval entre las dos grandes potencias (EE. UU. y China) (Ott, 2019).

Por ello, no es de extrañar que los políticos y estrategas militares chinos vean al mar del sur de China como Mahan y los EE. UU. veían hace un siglo el Caribe. Dicha similitud se demuestra con dos ejemplos muy claros.

En primer lugar, considerando las similitudes geográficas entre ambos mares, los dos están dominados por una potencia, que abarca la gran mayoría del litoral: la península de Malasia y el archipiélago de Sumatra. Ambos lugares recuerdan al istmo de Centroamérica —al que tanta atención prestaba Mahan— y, por último, el estrecho de Malaca y el canal de Panamá como rutas comerciales vitales para la nación que domina el litoral de ese mar (Holmes y Yoshihara, 2006: 88). En definitiva, una combinación de factores geográficos que hacen de esta área un territorio de alta importancia estratégica de la que China es plenamente consciente.

Y en segundo lugar, siguiendo a uno de los padres de la actual Armada china y fiel defensor de la doctrina de Mahan, Liu Huaqing, que hace décadas ya propugnaba que China había de dominar la cadena de islas que hay desde el sur de Japón, a través de Taiwán y el norte de las Filipinas, en paralelo a la China continental (las islas del mar del sur de China) (Holmes y Yoshihara, 2006: 83). En efecto, una comparación de las ideas reflejadas en algunas de las obras de Mahan con las actividades navales de China en este entorno, sin duda, demuestra que una gran parte de dirigentes de la Armada de China ve el mismo potencial que veían los americanos en el Caribe. De esta forma, China imita las ideas que defendía el americano en su interés por establecer el control y asegurar un tránsito seguro para su comercio a través del estrecho de Malaca y sus distintas entradas (Holmes y Yoshihara, 2006: 87).

Mapa del Mar del Sur de China con todos sus puntos clave. Fuente: Martinson, Ryan D., Echelon Defense: The Role of Sea Power in Chinese Maritime Dispute Strategy. (2018). CMSI Red Books, Study No. 15

Además, tal y como afirman Holmes y Yoshihara, existe también una similitud entre la situación de China frente a EE. UU. hoy y la de EE. UU. frente a Reino Unido en 1890. Así como Estados Unidos lidiaba con un poder superior, el británico, pero pudo dominar el Caribe debido a que su adversario directo tenía unas responsabilidades globales que cumplir; hoy China es aún inferior a los americanos en términos globales, pero puede aspirar a controlar el mar del sur de forma idéntica mediante su anti acceso y denegación del área.

Presencia exterior de la Armada china

Bases Navales

A mediados de la década pasada, algunos académicos apuntaban a que, si Pekín estaba realmente inspirado en Mahan para expandir su control marítimo y asegurar su comercio, habrían de establecer bases marítimas lejos de las costas chinas, para asegurar su presencia en los demás océanos. Tres años más tarde, en 2009, el coronel del Ejército del Aire, Dai Xu, sugirió esta necesidad de establecer y desarrollar bases navales más allá de su litoral más próximo (Chase y Erickson, 2009: 24). Esta visión se vio finalmente realizada cuando China dio el salto en sus ambiciones, para pasar de ser estableció su primera y única base hasta el momento —en Djibouti—. Se confirmaba así la influencia de Mahan en la doctrina china. No obstante, durante el último año, ha surgido la posibilidad de que China esté secretamente desplegando dos más: en Camboya (Loh, 2022) (ver localización geográfica en la Figura 4) y en los Emiratos Árabes Unidos (Lubold y Strobel, 2021). Tales iniciativas ponen de manifiesto una importante influencia de la insistencia de Mahan en la estrategia china, para quien las bases navales eran uno de los pilares fundamentales de sostenimiento del poder naval de una nación.

En el momento que dichas bases se vuelvan operativas, China contaría con un sustancial aumento de su fuerza y presencia en el Indopacífico, que se está convirtiendo en el centro de gravedad de la economía y el comercio global. Así, se confirmarían las previsiones de Mahan (1900: 24) hace más de un siglo, cuando decía que «muchos observadores han afirmado la inmensa fuerza latente del carácter chino».

El *collar de perlas* y el comercio de China

Una de las principales razones por las que China se ha expandido a través del Índico con el *collar de perlas*[2] es, según algunos, para disminuir su dependencia del estrecho de Malaca, por el que transitan alrededor del 80% de sus importaciones de hidrocarburos; pudiendo así explotar otras rutas que le permitirán expandir sus exportaciones de forma más segura.

[2] El término *collar de perlas* tiene su origen en un informe escrito en 2005 por Booz Allen, titulado *Energy Futures in Asia*, en el que detallaba la estrategia adoptada por China para extender su influencia a lo largo del Índico, y poder así asegurar su actividadcomercial desde China hasta Oriente Medio, mediante la construcción de bases.

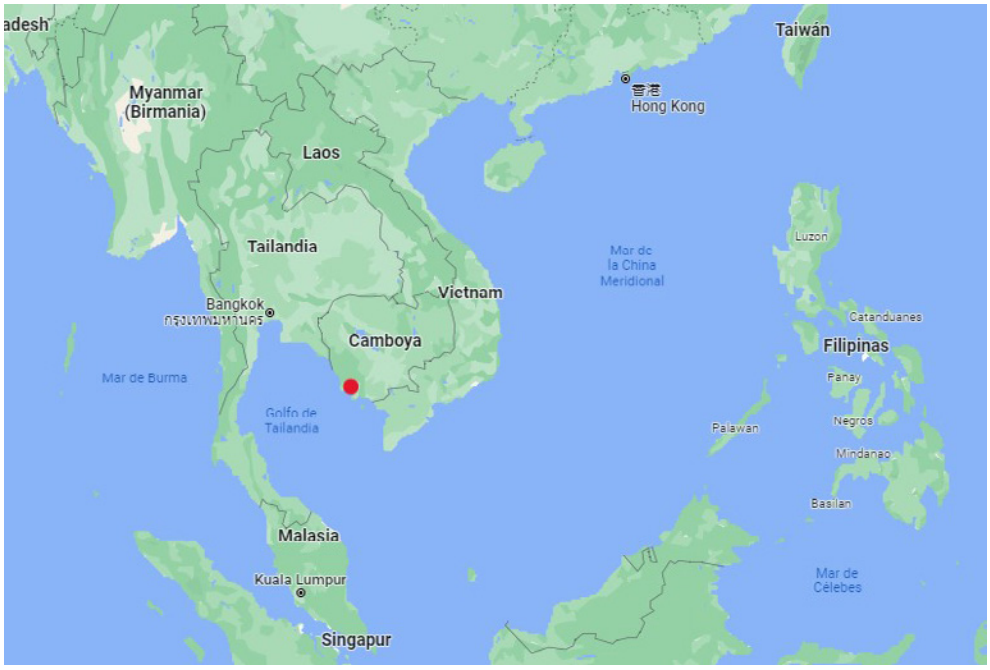
«A día de hoy, China cuenta con 96 puertos en todo el mundo. Algunos de ellos en localizaciones estratégicas para su comercio marítimo —lo que a su vez implica comercio de energía— dando a Pekín un dominio estratégico sin la necesidad de tener que desplegar soldado, buque o arma alguna» (Fox y McFarlane, 2021). Así, el presidente Xi Jinping asegura una notable influencia comercial, diplomática y militar en numerosos países. Esto, a su vez, ha generado un debate respecto al potencial que tales puertos tendrían para la seguridad mundial. Mientras algunos estiman que tal crecimiento en el Indopacífico es una consecuencia lógica de su crecimiento económico, otros temen por las consecuencias para la seguridad mundial en caso de que los puertos sean usados como bases militares para la Armada china (Xie, 2021). Convenientemente, este dilema es precisamente el mismo que Mahan ha generado a lo largo de los años con sus ideas, demostrando nuevamente su influencia en Pekín y la doctrina de China.

Sin duda alguna, el *collar de perlas* es una de las manifestaciones más significativas de la influencia que Mahan ejerce sobre la estrategia naval comercial China. Tal y como afirmaba Mahan (1890: 33), «a medida que las marinas mercantes y de guerra de una nación van extendiendo su campo de operaciones, separándose de la propia costa, va sintiéndose más la necesidad de poder disponer de puntos en los que puedan entrar confiadamente los buques para comerciar, buscar refugio o procurarse provisiones». Pues bien, estas son las características más importantes de la estrategia de China con el Collar de Perlas.

Hoy en día, la economía de China depende en su mayor parte del comercio marítimo, y el *collar* es sin duda uno de los elementos más importantes de esa actividad económica. Su importancia estratégica —que a su vez ha determinado la cultura estratégica de la nación— tiene su foco principal en la región del océano Índico, tradicionalmente dominada por EE. UU. y de vital importancia para el comercio de China.

Así las cosas, el *collar de perlas* no es sino una estrategia para proyectar su influencia política, económica y militar, así como su presencia naval, mediante la construcción de bases e infraestructuras. Mahan defendía que aquella nación que tenga el control de los mares será aquella que se convierta en una super potencia y domine sobre las demás. Pues bien, las ambiciones de China concuerdan a la perfección: la clave de la estrategia del *collar* radica en que cada uno de esos puertos y enclaves se unan para formar una cadena que sirva tanto de núcleo económico como militar y de inteligencia en el la región del Índico (Pejic, 2016).

Mediante estas rutas, China se asegura el mantenimiento de su presencia en los mercados globales, así como su dominio militar y estratégico en la región del Índico para poder fortalecer sus rutas comerciales. Paralelamente, Pekín también ha mostrado interés en influenciar a los países en los que tiene puertos la ruta mediante el conocido *soft power*, minimizando así la competencia y posibles rivalidades con otros países de la región.



Collar de perlas y sus distintos puertos y enclaves. Fuente: El Orden Mundial

CONCLUSIONES

En definitiva, resulta innegable que las ideas y el pensamiento de Mahanse refleja de manera clara en las aspiraciones que China demuestra con su crecimiento económico y el incremento de su dependencia del comercio marítimo. No sólo con el portentoso aumento que se está llevando a cabo en cuanto a número de activos, armamento en el mar y sistemas de defensa, sino también con la permanente motivación por dominar las rutas marítimas en Pacífico y a lo largo del océano Índico mediante el *collar de perlas*. China ha puesto de manifiesto la importante influencia que sobre ella ejerce elpensamiento de Alfred Mahan.

El ritmo de construcción de buques en los astilleros chinos supera notablemente al de cualquier otra potencia marítima, y no cabe duda de que la creciente presencia naval de China en todos los océanos, unida a su influencia económica, seguirá aumentando durante los próximos años. De esta manera, obligará a los Estados Unidos a llevar a cabo una seria reevaluación de su políticaexterior —y, sobre todo, naval— si no quiere verse relegado a estar a la sombra delgigante asiático y su portentosa armada. No obstante, restan aún varios interrogantes acerca de las intenciones de China en su estrategia naval y su expansión comercial a lo largo del planeta. Concretamente, cuántos años tardaráel gigante asiático en sobrepasar el dominio y control americano de los mares, teniendo en cuenta la positiva tendencia que su economía sigue manteniendo.

BIBLIOGRAFÍA

– Chase, M. S., y Erickson, A. S. (2009). Changes in Beijing's approach to overseas basing? [en línea]. *China Brief*. *9*(19). P. 24. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://jamestown.org/program/changes-in-beijings-approach-to-overseas-basing/

– Childs, N, y Waldwyn, T. (2018) China´s Naval Shipbuilding: delivering in its ambition in a big way. *Military Balance Blog*. *IISS*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2018/05/china-naval-shipbuilding

– Rolland, N. (Ed.) (2022) (In) Roads and Outposts: Critical Infrastructure in China's Africa Strategy. NBR Special Report No. 98. *The National Bureau of Asian Research.* Disponible en: https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr98_inroadsandoutposts_may2022.pdf

– Santayana, J. R. P. de. (2021). Modernización de las Fuerzas Armadas Chinas. *Boletín IEEE*, (21), 71-85. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA04_2021_JOSPAR_FarChinas.pdf

– Dutton, P. A., Kardon, I. B., y Kennedy, C. M. (2020). China Maritime Report No. 6: Djibouti: China's First Overseas Strategic Strongpoint. *CMSI*, *US Naval War College*. Disponible en: *https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=cmsi-maritime-reports*

– Erickson, A. S., y Wuthnow, J. (2016). Barriers, springboards and benchmarks: China conceptualizes the Pacific "island chains". *The China Quartery*. *225*. Pp. 1-22. Disponible en: https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/barriers-springboards-and-benchmarks-china-conceptualizes-the-pacific-island-chains/B46A212145EB9D920616650669C697F0

– Erickson, A. S., Murray, W. S., y Goldstein, L. J. (2009). *Chinese Mine Warfare: A PLA Navy' Assassin's Mace' Capability.* CMSI, US Naval War College. *Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=cmsi-red-bookshttps://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=cmsi-red-books*

– Fox, L. y Mc Farlane, R. (8 agosto 2021). China wants to get a stranglehold on our vital energy supplies, *The Daily Mail*. [Consulta: 18 Julio 2022]. Disponible en: https://www.dailymail.co.uk/news/article-9872359/China-wants-stranglehold-energy-supplies-LIAM-FOXROBERTMCFARLANE.html

– Guinea, A. (4 junio 2020) La doctrina anti acceso-denegación de área: una nueva aproximación a la Defensa de Costas, *BELT*. [Consulta: 20 de Julio 2022). Disponible en: https://belt.es/la-doctrina-anti-acceso-denegacion-de-areaa2-ac-una-nueva-aproximacion-a-la-defensa-de-costas/

– Holmes J.R. y Yoshihara T. (2006). China´s "Caribbean" in the South- China Sea, *The SAIS Review of International Affairs*, Winter-Spring 2006, 26(1), 79-92. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/26999298.pdf?refreqid=excelsior%3A8adc20bb696cd3b6a6b02c27333b3fd7&ab_segments=&origin=&acceptTC=1

(2006). China and the commons: Angell or Mahan? *World Affairs*. 168(4). Pp. 172-191. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/20672746.pdf?refreqid=excelsior

(2006). Mao Zedong, meet Alfred Thayer Mahan: strategic theory and Chinese sea power. Australian Defence Force Journal. (171). Pp. 33-50. Disponible en: https://search.informit.org/doi/pdf/10.3316/ielapa.200700786

(2012). *Chinese naval strategy in the 21st century: The turn to Mahan*. Routledge.

– Loh, M. (7 junio 2022) China's navy has the world's largest fleet but only one foreign base to launch ships. It's secretly trying to change that, a report s says, *Business Insider*. [Consulta 15 julio 2022]. Disponible en: https://www.businessinsider.com/china-largest-fleet-secretly-building-naval-base-cambodia-2022-6

– Lubold, G. y Strubold, W. P. (19 noviembre 2021) Secret Chinese Port Project in Persian Gulf Rattles U.S. Relations With U.A.E. *Wall Street Journal*. [Consulta 10 Julio 2022]. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/us-china-uae-military-11637274224

– Martinson, R. D., y Dutton, P. A. (2018). China Maritime Report No. 3: China's Distant-Ocean Survey Activities: Implications for US National Security. *CMSI, US Naval War College*. Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=cmsi-maritime-reports

– Mahan, A. T. (1890) The Influence of Sea Power upon History: 1660-1783.

(1900) The Problem of Asia and its Effect upon International Politics.

– Ott, M. (2019, 14 de mayo), The South China Sea in Strategic Terms [en línea]. *Wilson Center*. [Consulta 15 julio 2022]. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-south-china-sea-strategic-terms

– Ota, F. (2011, 11 de agosto) The Carrier of Asia-Pacific Troubles, *Wall Street Journal*. [Consulta 20 julio 2022]. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/SB10001424053111904006104576501671314389768

– Pardo de Santayana, J. (2021).Modernización de las Fuerzas Armadas Chinas. *Boletín IEEE*. (21), 71-85, p. 8.

– Pejic, I. (2016, 5 de octubre) China's String of Pearls Project, *South Front*. [Consulta: 20 julio 2022). Disponible en: https://southfront.org/chinas-string-of-pearls-project/

– Sutton, H.I. (2022, 15 de marzo) Chinese Navy Growth: Massive Expansion Of Important Shipyard. *Naval News*. [Consulta 20 julio 2022]. Disponible en: https://www.navalnews.com/naval- news/2022/03/chinese-navy-growth- massive-expansion-of-important- shipyard/

– Xie, J. (2021, 13 de septiembre) China´s Global Network of shipping ports reveal Beijing´s Strateg. *VOA News*. [Consulta: 20 Julio 2022]. Disponible en: https://www.voanews.com/a/6224958.html

EL CONFLICTO INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA DE MALI

D. RAFAEL EDUARDO FERNÁNDEZ NAVARRO
Teniente del Cuerpo de Intendencia del Ejército de Tierra. Graduado en Derecho por la Universidad Internacional de la Rioja. Magister en Contratación Pública por el Instituto Gutiérrez Mellado (UNED)

Resumen

La zona del Sahel se encuentra inmersa en un conflicto internacional con consecuencias devastadoras, tanto para la mayoría de su población, como de las zonas limítrofes. Este conflicto y su evolución, también afecta de forma directa al resto del mundo y sobre todo a Europa. Desde la colonización por Europa del Sahel a finales del siglo XIX, se han ido sucediendo constantes disputas internas, las nuevas fronteras creadas, no tuvieron en cuenta, la situación de algunas de sus tribus y poblaciones quedando divididas en los nuevos países, así como algunos de sus usos y costumbres. Pese a que los conflictos en la zona han sido constantes, no es hasta 2012 cuando el Consejo de la Unión Europea declara la necesidad de involucrarse, haciéndose participe del problema que existía en el Sahel. La zona, además de sus problemas geográficos y sociales inherentes, se encuentra sumida en una situación económica y de seguridad muy preocupante y precisando ayuda exterior. El interés por los recursos naturales de que goza la zona, y el hecho de considerarse como frontera natural entre el África del Magreb y la Subsahariana son otros de los motivos por lo que el Sahel es un hervidero de conflictos.

Palabras clave: Conflicto Internacional Humanitario, Mali, Sahel, dependencia económica, recursos naturales.

INTRODUCCIÓN

Cualquier situación de conflicto armado conlleva graves consecuencias, quizá las más conocidas son las económicas, pero las políticas, sociales, de seguridad etc., son otras de las consecuencias comunes fruto de cualquier conflicto.

La zona del Sahel es una zona que arrastra desde hace años conflictos internos, en el caso concreto de Malí, tras su independencia en 1960 y la posterior desintegración de la Federación de Mali, que se había independizado de Francia hacía apenas un año, la inestabilidad política y los conflictos internos han sido continuos.

El origen de los conflictos según Lastra (2016) tiene como origen la colonización por parte de Europa a finales del siglo XIX, donde se trazaron nuevas fronteras sin tener en cuenta las culturas y civilizaciones que habitaban la zona, como es el caso de los Tuaregs, que quedaron situados principalmente sobre dos países diferentes Mali y Níger. Este hecho, entre otros, ha provocado que se hayan sentido siempre marginados, algo que han reivindicado constantemente a lo largo del tiempo, iniciando revueltas e inestabilidad en la zona.

Su amplia extensión de terreno, la dispersión de la población procedente de diferentes grupos tribales con distintas religiones, el alto nivel de pobreza, gobiernos frágiles y la aparición de recursos como oro, uranio y fosfatos, han provocado el conflicto en el que se halla inmerso.

El conflicto en el Sahel, y concretamente en Mali, dada su importante posición estratégica a nivel geográfico, y la creciente demanda a nivel mundial de materias primas, provoca gran impacto a nivel internacional.

ANTECEDENTES

La zona del Sahel se encuentra sometida entre otros problemas, a las sequias y sus posteriores inundaciones, afectando mucho a la zona y su población, dado que conllevan escasez alimentaria, que desemboca en un alto grado de violencia política, provocando que muchos de sus habitantes se hayan visto obligados a abandonar sus hogares. Nereyabagabo (2018)

Para Expósito (2020), las particulares características sociodemográficas y económicas en que se encuentra la zona fomentan la coexistencia e interactuación de grupos extremistas con los grupos armados, organizaciones criminales y milicias que habitan conjuntamente, que extienden con facilidad el mensaje yihadista, que ya alcanza la parte de África occidental y el golfo de Guinea.

En lo que respecta a Mali y según la página web de la ONU, el país es miembro de las Naciones Unidas desde 1960, motivo por el cual la ONU apoya tanto al pueblo como al Gobierno de Mali en su desarrollo social y económic. A su vez, la ONU, tiene la labor de velar por la paz y la seguridad, garantizando a sus ciudadanos el amparo tanto de los derechos humanos como del Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH).

Para Expósito (2020), Mali es la frontera entre el África subsahariana y la parte norte del continente, de ahí la importancia de fomentar su seguridad con objeto de frenar el avance del yihadismo hacia Marruecos y el Magreb, justificando esta necesidad

en el hecho de que el adoctrinamiento salafista está desplazando al islam moderado de tendencia malikí que predominaba en la zona, generando esta expansión una gran preocupación.

La posibilidad de que estos grupos se establezcan en el norte y puedan convivir con los sectores que se sienten más discriminados en la zona, les ayudaría a expandir su mensaje, provocando una mayor inseguridad en el Viejo Continente.

Como dice Bravo (2021), los nuevos conflictos no parecen ser compatibles con lo que se conoce como *Ius ad bellum*, dado que, con la Paz de Westfalia en 1648, nace lo que conocemos como Estado moderno y donde el concepto de guerra es asociado a los Estados, y las nuevas guerras o conflictos que están surgiendo, tienen apariencia de todo lo contrario.

Para Lasica (2009), en el nuevo modelo de guerra asimétrica, donde confluyen fuerzas irregulares como parte activa del conflicto, se encuentra un elemento común y característico, dado que estas fuerzas irregulares, buscan el dominar la operación desde el rechazo a las normas de enfrentamiento implícitas en el DIH, así como las costumbres propias del lugar.

SITUACIÓN ACTUAL EN EL SAHEL

Tras una década desde que se declaró el actual conflicto a nivel internacional, y habiéndose solapado varias operaciones militares, todas ellas con el objetivo común de estabilizar la zona y frenar el avance de los grupos radicales, la situación en el Sahel y sobre todo en el espacio conocido como la trifrontera (área entre las fronteras de Mali, Burkina Faso y Níger), sigue sometida a los grupos radicales que operan en la zona, los cuales muestran una llamativa y constante resiliencia al intenso esfuerzo por erradicarlos que realizan, tanto por los propios frágiles gobiernos de la zona como los numerosos países y organismos internacionales comprometidos en la causa.

Según la web *Visión of Humanity*, en la zona más afectada del Sahel, Mali, Burkina Faso y Níger, entre febrero de 2021 y febrero de 2022 se habrían producido más de 6.200 víctimas, lo que sitúa a estos países en una situación muy preocupante, posicionándolos entre los ocho con mayor índice criminal mundial.

Para Pérouse (2021), el principal problema de la zona es la corrupción y el nepotismo de los poderes locales, también critica al ejército local, dado que, en su opinión, las Fuerzas Armadas locales carecen del rigor que debe caracterizar a la institución, así como una equiparación y salarios muy desfasados con respecto a los ejércitos modernos, lo que en su opinión provoca una desmotivación generalizada.

El interés por el control de los recursos naturales de que goza la zona, y el incremento en la demanda de estos, es otro de los obstáculos en que se encuentra inmersa la zona del Sahel a la hora de mitigar el conflicto.

SITUACIÓN ECONÓMICA EN LA ZONA

Para los economistas, los eventos inesperados que cambian el rumbo de las cosas en lo referente a economía son denominados como «cisnes negros», estos sucesos tan violentos, se sucedían muy diferenciados en el tiempo, pero la llegada del siglo XXI y las nuevas tecnologías han provocado que fluyan con una frecuencia mucho mayor. Ayora (2022).

El inicio de un conflicto armado conlleva de forma inherente consecuencias nefastas, que siempre afectan directamente a las partes implicadas e indirectamente a muchas otras. Como norma general estas consecuencias comunes al inicio de un conflicto son: la caída del PIB, la subida de la inflación, y el aumento del desempleo.

En lo que respecta a Mali, cabe significar que en el año 2019 su PIB la situaba como la economía mundial en el número 120 con una deuda pública de 6.287 millones de euros, con una deuda per cápita de 320 euros por habitante. En 2021 según artículo del periódico expansión, el PIB per cápita era de 776 euros corroborando el hundimiento de la economía que la sitúa en el puesto 175 de los 196 países que componen el ranking de PIB per cápita. Ese mismo informe sitúa a España en lugar 14º y una renta per cápita de 25.500€

Es llamativo que, a pesar de tener una gran extensión de tierra, solo un pequeño porcentaje (en torno al 5%) de esta, es apta para el cultivo, aun así, se calcula que un 70% de la economía maliense está basada en el sector primario.

En lo que respecta al sector secundario, resaltar la construcción y la extracción de recursos naturales, el sector terciario tiene cifras muy vagas, dándose la mayoría de la actividad relacionada con este sector, en la capital Bamako.

Para la zona, la dependencia actual de Europa es aún muy alta, de hecho, su moneda el franco centro africano, (CFA) es considerado como la última divisa colonial del país vecino, dado que Francia, desde 1945 y a través de su banco central, es quien controla una moneda que usan más de 150 millones de personas.

El impacto en la economía local del conflicto internacional

Un conflicto internacional suele ser fruto de los problemas vistos en los puntos anteriores, y en el caso de Mali se puede afirmar que estas carencias son las que han provocado el conflicto y a medida que evoluciona el conflicto, estas se incrementan.

Tras estallar un conflicto, en lo que se refiere a su economía, inicialmente se suceden consecuencias devastadoras, y que en muchas ocasiones se trasladan a terceros países ajenos al conflicto o incluso a nivel mundial.

Con objeto de mitigar los daños fruto del conflicto, son diversos los medios y formas en que llega ayuda económica a la zona, en el caso del Sahel y concretamente en Mali, La acción conjunta de las Naciones Unidas tiene oficinas representativas de 21

organizaciones, donde algunas incluso operan desde oficinas regionales o subregionales como son: UNCDF, PNUD, PNUMA, OMS, UNFPA, PMA, FAO, ACNUR, UNESCO, UNICEF, ONU-MUJERES, ONUSIDA, OCHA, OIM, ONUDI, OIT, ACNUDH, UNMAS, UNOPS, UNODC y MINUSMA.

A su vez hay que destacar la ayuda que otros importantes organismos internacionales prestan en conjunto con los citados en el párrafo anterior, como son el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo (BAD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La ONU, según su web en el año 2020 (último año que ofrece datos) invirtió en la zona de este conflicto 202,7 millones de dólares. A si bien no se puede olvidar a la Unión Europea, dado que es uno de los actores principales en la zona, y que, según la web del Consejo de la Unión Europea, en un comunicado del 2 de diciembre de 2021, anunciaba una inversión solo en Mali de 24 millones de euros.

Pormenorizando en la zona de Mali, y las operaciones militares que participan dentro de este, es obligado el analizar el impacto económico que provocan los contingentes en las poblaciones en que se asientan como son Bamako y Koulikoró, principalmente.

A pesar de no tener un gran impacto en la economía global del país ni precisar de muchos servicios locales, sí que son importantes los proyectos de impacto rápido (QIP), dado que aportan destacables inversiones en las zonas cercanas a los lugares donde habitan los contingentes, así como sus rutas de frecuente paso. El capitán Paredes (2020), con relación a los QIP que realiza el contingente español en la zona, afirmaba que en Koulikoró existe un contacto afable y cercano con la población y con la de las zonas rurales de sus alrededores, donde el contingente español a través de los QIP hace inversiones a modo de propaganda que benefician a los lugareños y sus poblados, ganándose su simpatía y estableciendo lazos de amistad con la población. Una de las principales necesidades que presenta la zona es el acceso al agua. Por ello, se han consolidado varios proyectos en la construcción y puesta en funcionamiento de pozos de agua, para evitar que las mujeres tengan que realizar largos desplazamientos hasta el rio Níger u otros pozos para recoger agua.

La escasa alfabetización de la población es otro grave problema. Por esta razón también se dan QIPs en la construcción y puesta en marcha de escuelas para la población infantil y mujeres.

Las inversiones son ejecutadas por empresas locales, que firman contratos con los países de Europa, en el caso de España es a través de la SEA del contingente, donde su jefe por delegación de la ministra de Defensa, realiza los contratos según la normativa europea.

España no es el único país que realiza QIP,s en la zona, a pesar de que Alemania ha dejado de estar presente como contingente en la zona, en Mal. Es destacable el personal que desplazaban para el estudio de necesidades así como las cuantías económicas invertidas. Para ello, hacen los estudios de las necesidades en la zona en colaboración con las ONG de prestigio a nivel mundial y que llevan trabajando *in situ* mucho tiempo.

CONCLUSIONES

El conflicto internacional lleva consigo pobreza, miseria y crisis, siendo estas inherentes a todos los participantes, a su vez, se deduce que existen intereses alrededor de los conflictos.

Para Fuente (2022), las perspectivas en la zona del Sahel en el corto y medio plazo son sombrías, ya que cada vez que un gobierno ha dado a un grupo por derrotado, este lo ha desmentido rápidamente. Los importantes esfuerzos militares implicados en la zona en la última década no han obtenido los resultados esperados.

En la parte económica se ha visto cómo castiga el conflicto a su población en general, pero a su vez este es aprovechado como un momento idóneo para pronunciar reivindicaciones e intereses propios. Naranjo (2020), publicaba una entrevista al opositor y líder panafricanista senegalés Sonko, donde critica a Francia, porque, según él, Francia no quiere combatir el yihadismo, sino mantener sus dominios en el Sahel, y a su vez aboga por el abandono total de la moneda actual CFA en aras de introducir la nueva moneda creada, «Eco».

Para Nievas y Mesa (2020) el conflicto ha nacido fruto de la existencia en la zona de numerosos recursos naturales, junto con una inestabilidad política y social que han provocado y la intromisión militar de todas aquellas potencias extranjeras que buscan rédito de esos recursos.

Para ellos, desde el punto de vista geoestratégico, el hecho de que los países sean ricos en recursos naturales provoca un interés mundial en asegurar la estabilidad de la región, y con ello, las potencias que brindan la seguridad buscan el asegurarse un suministro de estos recursos naturales, que a pesar de no ser considerados críticos, sí se consideran de relevancia.

BIBLIOGRAFÍA

– Ayora, A. (2022, 19 de febrero). Haya guerra o no, la economía camina hacia la estanflación. *El Economista.* Disponible en: Haya guerra o no, la economía camina hacia la estanflación (eleconomista.es).

– Bravo, I. (2021). El Derecho Internacional Humanitario como elemento irrenunciable y característico del esfuerzo bélico occidental. Seguridad y Defensa: una mirada al futuro, *XXVIII Curso Internacional De Defensa*. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/xxviii-curso-internacional-de-defensa-seguridad-y-defensa-una-mirada-al-futuro-libros-pdf.html

– Expósito, J. (2020). Mali, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel. *Documento de Opinión IEEE* 13/2020.

– Fuente, I. (2022). El Sahel, después de la operación Barkane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro. *Documento de análisis IEEE* 23/2022.

– Lastra, V. (2016). La conflictividad en el Sahel: Una amenaza para la seguridad de los países europeos. *Derecho y cambio social*. Disponible en: LA_CONFLICTIVIDAD_EN_EL_SAHEL.pdf (derechoycambiosocial.com)

– Lasica, D. (2009) Strategic Implications of Hybrid War: A Theory of Victory, School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, 2009. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA513663.pdf.

– Naranjo, J. P. (2020). El interés francés en el Sahel no es combatir el yihadismo, sino conservar sus dominios. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/01/30/actualidad/1580408295_890333.html

– Nereyabagabo, J. (2018). El conflicto en Malí. *CICR Comité internacional de la Cruz Roja*. Disponible en: https://www.icrc.org/es/where-we-work/africa/mali/conflicto.

– Nievas, D.y Mesa, B. (abril / septiembre 2020). Los recursos naturales en el centro de la geopolítica en el Sahel. *MELAUA, Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México. (48). Pp. 295-314.

– Paredes (2020). Mali, el lado más humano.Disponible en: Mali, el lado más humano - Ejército de tierra (defensa.gob.es)

– Pérouse M. A. (2021) La lucha contra el terrorismo en el Sahel. *Afkar-ideas*, *63*. Disponible en. La lucha contra el terrorismo en el Sahel | Política Exterior (politicaexterior.com).

PÁGINAS WEB

– Consejo Europeo (2021). *Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia destinadas a Georgia, la República de Moldavia, Ucrania y la República de Mali*. Disponible en: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz: el Consejo adopta medidas de asistencia destinadas a Georgia, la República de Moldavia, Ucrania y la República de Mali - Consilium (europa.eu)

– Mali: Economía y demografía. *Expansión*. Disponible en: Malí: Economía y demografía 2022 | datosmacro.com (expansion.com)

– Naciones Unidas, Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo Sostenible, Disponible en: GNUDS | La ONU en acción - Mali (un.org).

– Vision of Humanity (2021). *What is the Global Terrorism Index, Global Terrorism Index*. Vision of Humanity. Disponible en: https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/

FRACASOS EN LA GESTIÓN DE CRISIS: COMPARACIÓN ENTRE LAS MISIONES ONU EN RUANDA Y EN SOMALIA

D. MIGUEL ALONSO CORREA

D.ª TERESA MARTÍN MARTÍN
Universidad Pontificia de Salamanca

Resumen

En este trabajo se comparan las causas, el desarrollo y las consecuencias que tuvieron dos misiones de la ONU que acabaron en fracaso, las desarrolladas en Somalia y en Ruanda a mediados de los años 90. Se intentan analizar las razones de estos fracasos, determinadas por cuestiones tanto históricas como coyunturales, entre las que cabe destacar la pobreza, el tribalismo y la reacción tardía de la sociedad internacional.

Palabras clave: Ruanda, Somalia, ONUSOM, UNAMIR, Naciones Unidas.

SOMALIA

Contexto previo

El periodo colonial fue muy corto y los británicos establecieron un protectorado que no fuera oneroso para sus finanzas, pues la importancia de la zona era básicamente estratégica por el estrecho de Bab el-Mandeb. El proceso de penetración hacia el interior fue lento, y no es sino hasta 1936, cuando se forma el gran Estado de África Oriental italiana, que comprendía Somalia, Eritrea y Etiopía; esta última por un corto periodo de tiempo. En 1940, Italia expulsa a los británicos de la Somalilandia, pero en un año, estos recuperan su colonia y expulsan a los italianos del Cuerno de África, y en 1947, Italia es forzada a renunciar a todas sus colonias en el continente (López Villacampa & Almazán, 2009).

El 26 de junio de 1960 la Somalilandia británica obtenía la independencia y la parte italiana pasaba a mandato de la ONU. Así, el 1 de julio se creará la República de Somalia con las dos partes unificadas. Sin embargo, era una unión más ficticia que real, y ante tal situación, el 29 de octubre de 1969, el General Siad Barre dará un golpe de Estado y proclamará un nuevo Gobierno socialista que derivará en un régimen dictatorial (Somalia, s. f.).

La administración de Barre era descentralizada, pero el poder estaba altamente centralizado en manos de una camarilla perteneciente a su clan. La militarización y represión creciente llevan a el ensanchamiento de la brecha entre la sociedad y el estado, además de la ya existente entre población urbana y rural. En lo económico, Barre nacionalizó la poca economía moderna del país, alejando la inversión extranjera y empobreciendo al país (López Villicaña & Almazán, 2009).

Los acontecimientos que llevaron a la intervención de 1992 en Somalia comenzaron en 1991, cuando el dictador somalí, Mohamed Siad Barre, fue derrocado en un golpe militar organizado por una coalición de caudillos de la oposición. Los dos señores de la guerra más poderosos: Cali Mahdi Maxamed (Ali Mahdi Muhammad) y Muhammed Farah Aydid, pronto comenzaron a pelear entre ellos.

El incesante conflicto llevó a la destrucción de la agricultura del país y, en consecuencia, a una hambruna en todo el país. En abril de 1992, el esfuerzo humanitario de la ONU, conocido como operación Proporcionar Socorro, llegó a Somalia. Sin embargo, la empresa resultó ser extremadamente difícil, ya que varias milicias somalíes hicieron caso omiso del alto al fuego y participaron en intensos combates, así como en secuestros y saqueos a gran escala de convoyes internacionales de alimentos (Intervención en Somalia | operación militar [1992-1993], 2020).

Inicio y desarrollo de la intervención extranjera en Somalia

En el artículo del 7 de diciembre de 1992,'La agonía de Somalia: tiempo de enviar a las tropas', *Newsweek* reportó que la Administración de los Estados Unidos creyó que la intervención militar en Somalia podría funcionar por varios motivos. Primero, Somalia no tenía un Gobierno que se opusiera a dicha intervención y no tenía ningún aliado para ayudarle a resistir. Segundo, Somalia no tenía junglas, pantanos o colinas boscosas en la que las guerrillas pudieran realizar emboscadas a las tropas extranjeras. Tercero, Somalia no tenía un Ejército del Aire ni una Guardia Real. Cuarto, la política exterior americana consideraba a Somalia un laboratorio en el que se podría probar la teoría sobre la aplicación de la fuerza para corregir los problemas del mundo (Kareithi y Kariithi, 2008).

El presidente estadounidense George H. W. Bush, en sus últimas semanas en el cargo, propuso a las Naciones Unidas que se enviaran tropas de combate estadounidenses a Somalia para proteger a los trabajadores humanitarios. La ONU aceptó la propuesta de Bush y el 9 de diciembre de 1992 comenzó a llegar a Somalia una fuerza de unos 25.000 soldados estadounidenses (Intervención en Somalia | operación militar [1992-1993], 2020).

En mayo de 1993, las Naciones Unidas lanzan la operación ONUSOM II destinada a reemplazar a la «Unified Task Force». En la nueva operación, liderada por Pakistán, participan 30 naciones, pero cuenta aproximadamente con la mitad de los efectivos que la fuerza liderada por los Estados Unidos (Castellón Moreno, 2011).

La operación militar estuvo plagada de dificultades desde el principio. La falta de un liderazgo nacional somalí, así como el caos diario en las calles de la ciudad capital de Mogadishu, complicaron la operación de seguridad. Insatisfecho con los resultados de la misión, el nuevo presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, ordenó que se redujera el número de tropas estadounidenses. En junio de 1993, solo 1.200 soldados de combate estadounidenses permanecían en Somalia, ayudados por tropas de otros 28 países que actuaban bajo la autoridad de la ONU. La situación ya inestable empeoró cuando 24 soldados paquistaníes fueron emboscados y asesinados mientras inspeccionaban una instalación de almacenamiento de armas. La ONU culpó extraoficialmente a la milicia de Aydid y aprobó una resolución, pidiendo la aprehensión de los responsables de la masacre. (Intervención en Somalia | operación militar [1992-1993], 2020).

El 3 de octubre de 1993, las fuerzas estadounidenses realizaron un séptimo intento de capturar a Aydid y sus principales lugartenientes. El objetivo era el Hotel Olympic en Mogadiscio, donde se pensaba que se estaban cumpliendo los objetivos. La misión, que requirió un pequeño equipo de asalto de comandos de la Fuerza Delta del Ejército de los EE. UU. para detener a los objetivos en el hotel, mientras los Rangers del ejército de los EE. UU. vigilaban el área alrededor del sitio, no salió como estaba planeado. El problema comenzó cuando uno de los helicópteros Black Hawk, utilizados en la misión, fue derribado cerca del hotel. Corriendo hacia el lugar del accidente para rescatar a la tripulación, otras tropas estadounidenses fueron objeto de una fuerte andanada de fuego. Un segundo helicóptero Black Hawk fue derribado menos de media hora después. Cientos de combatientes somalíes llenaron las calles y los soldados estadounidenses quedaron atrapados (Intervención en Somalia | operación militar [1992-1993], 2020).

En conjunto, las 18 horas de combate urbano, conocida más tarde como la Batalla de Mogadiscio, dejó 18 americanos y cientos de somalíes muertos. Los medios de comunicación mostraban las impactantes imágenes de las turbas jubilosas arrastrando los cuerpos de los operadores especiales del Ejército y de los tripulantes de los helicópteros a través de las calles de Mogadiscio. El recién electo presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, detuvo la operación y ordenó la retirada de la Fuerza Especial el 31 de marzo de 1994 (Bowden, 2019).

A la retirada de las tropas norteamericanas le siguen las fuerzas de los principales contribuyentes a ONUSOM II. Finalmente, en marzo de 1994, finaliza la operación ONUSOM II poniendo de manifiesto el fracaso de la comunidad internacional de liberar a Somalia de sí misma y abriendo una nueva etapa de enfrentamiento generalizado entre clanes, subclanes y milicias (Castellón Moreno, 2011).

Repercusiones para el país

Para los somalíes, las consecuencias fueron severas. La guerra civil se intensificó, Aydid murió en un combate en 1996, y el país quedó descontrolado por décadas. Pandillas de piratas se posicionaron en la costa índica del país, amenazando rutas vitales para el comercio marítimo (Bowden, 2019).

Consideramos que no debe verse a la región del Cuerno de África como «un mundo aparte, sino como un mundo interconectado», tal y como lo dijo el presidente Obama en su discurso en Ghana el 11 julio de 2009. En efecto, en un mundo globalizado acciones como las llevadas a cabo por los piratas somalíes pueden tener muchas repercusiones negativas en el resto del mundo (López Villicaña y Almazán, 2009).

RUANDA

Aproximación al conflicto

El genocidio de Ruanda es un asunto que posee un elevado nivel de controversia, alentado por confusiones de carácter terminológico y/o conceptual. Del origen de los grupos tutsis y hutus emerge el primer debate. La comunidad científica, en sus primeros postulados, defendió que eran etnias muy diferentes, debido a su trayectoria histórica. El desarrollo de las investigaciones ha revelado que el origen de su diferenciación posee una matriz económica, descartando todo criterio étnico. Bien es cierto, que debemos matizar que la llegada de los europeos en el periodo colonial otorgó tintes de etnicismo. No obstante, se han registrado problemas de convivencia previos al desembarco occidental.

Durante las primeras semanas del conflicto, la comunidad internacional logró difundir la falsa idea de que lo acontecido respondía al «rebrote de un tribalismo histórico». Tras superar esta tesis, desestimando las versiones simplistas, hoy podemos hablar de un proyecto diseñado por aquellas élites que perseguían exterminar a los tutsis. Estas lograron involucrar a un elevado porcentaje de la población hutu, mediante diversos mecanismos, instando al conflicto belicista.

El papel de la sociedad internacional

Tal como se establece en los Acuerdos de Arusha, en agosto de 1993 la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR) logró acceder a su capital, Kigali. En octubre del citado año, tras el primer informe emitido por el organismo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decretó «establecer una misión de mantenimiento de la paz». La nueva estrategia pivotaba sobre la monitorización del acuerdo de alto el fuego, la asistencia para desmilitarizar Ruanda, los protocolos de seguridad en Kigali, el cumplimento de los Acuerdos de Arusha y la necesidad de supervisar el Gobierno de transición (Hernández, 2009). En contrapunto con las voluntades de ayuda, UNAMIR registró graves

limitaciones logísticas y de personal, limitando sus tareas a la vigilancia, el alto al fuego y la asistencia en las negociaciones para la paz (Jiménez, 2015).

En enero de 1994, UNAMIR tuvo acceso a informaciones secretas, tales como la existencia de almacenes armamentísticos, el entrenamiento de los milicianos, la creación de los «escuadrones de la muerte» y las listas de tutsis. Tras dar parte a la ONU, solicitando así permiso para decomisar las armas e intervenir, se vieron obligados a bloquear sus maniobras, puesto que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DOMP) dio orden de suspender la misión. El argumento esgrimido fue que dichas tareas excedían los límites pactados con UNAMIR (Hernández, 2009).

Este punto de no retorno se convirtió en escenario para el debilitamiento de la misión, lamentando así los crímenes contra diez soldados belgas. Los asesinatos, acontecidos el 7 de abril, se tradujeron en una orden de la comunidad internacional focaliza en la evacuación de militares y representantes en el país. La oleada de violencia redujo el número de efectivos de UNAMIR drásticamente, asfixiando toda posibilidad de detener el conflicto, algo que terminó por fortalecer la impunidad de los líderes hutus.

En esta línea, las repercusiones exponenciales de lo acontecido en Ruanda instaron a extender la misión de paz de la CSNNUU. Tan solo dos meses después del estallido del genocidio, la comunidad internacional se vio obligada a crear UNAMIR II, bajo la voluntad de proteger a los desplazados, asegurar la región y ofrecer suministros para auxiliar al pueblo. Aunque el anuncio fue emitido en mayo, hubo que esperar a diciembre para ejecutar el despliegue, el cual adoleció de grandes limitaciones.

Los informes con el registro de asesinatos sistemáticos sobre la población tutsi forzaron al Consejo, en una ronda de consultas informales[1], a dirimir si lo sucedido debía adscribirse a la categoría de «genocidio». Una definición que responde, bajo el decreto de la «Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio», aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948, a «cualquiera de los actos mencionados a continuación, cometidos con el propósito de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, tales como a) matanza de miembros del grupo, b) producción de graves daños corporales o mentales a los miembros del grupo, c) sumisión deliberada del grupo a condiciones de vida calculadas para producir su destrucción física total o parcial, d) imposición de medidas encaminadas a evitar los nacimientos dentro del grupo, e) transferencia forzada de niños de un grupo a otro.» Así mismo, tal como dicta la Convención en su artículo 8, catalogar a un conflicto como «genocidio» permite que «toda parte contratante pueda recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que éstos tomen, conforme a la Carta de la ONU, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y la represión de actos de genocidio o de cualquier de los otros actos enumerados en al artículo 3».

[1] Reuniones del Consejo, inauguradas en la década de los 70, que son celebradas en una pequeña sala contigua al Consejo de Seguridad. A diferencia de lo acontecido en sesiones formales, en esta categoría no existen actas, ni se permite la entrada de los no miembros. Del mismo modo, periodistas y partes del conflicto examinado son vetadas en la asamblea (Zawels, 1998).

Tan solo bajo esta categorización el Consejo de Seguridad estaría legitimado para actuar de pleno derecho. Lejos de favorecer la intervención internacional, el embajador ruandés convenció a los miembros «no alineados» restantes para argumentar que el conflicto respondía a un «asunto interno». Tan solo cuatro países «no alineados» (Argentina, España, Nueva Zelanda y República Checa), exigieron reconocer las masacres como genocidas; voluntad que no obtuvo éxito alguno. Trascurridos escasos días de la votación, se consumaba el genocidio de Ruanda, tildado por muchos como un gran fracaso de la acción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Consecuencias

Pese a la maniobra impotente del Consejo, esta flagrante violación de los derechos humanos logró apelar a la conciencia de los Estados occidentales, ilustrando así las secuelas del quebrantamiento de la paz. Un hecho que puso de relieve el valor de las garantías de seguridad internacional, llevando así al Consejo de Seguridad, en la década de los 90, a invocar, en innumerables ocasiones, el respeto imperioso a los derechos humanos.

La lectura histórica del genocidio de Ruanda nos permite advertir los errores perpetrados por la comunidad internacional. Así mismo, un tardío despliegue de la operación Turquesa, efectuado por Francia, revela hoy que la voluntad política es clave para la intervención militar de agentes externos al conflicto. La gestión de la crisis de Kosovo (1999) da muestra, parcialmente, de las lecciones aprendidas tras el fracaso ruandés. No obstante, el Consejo de Seguridad se vio excluido, una vez más, de las operaciones internacionales capitaneadas por la OTAN. En este punto, subrayamos la necesidad de conjugar la acción del Consejo con los requerimientos de las organizaciones regionales, previstas en el Capítulo VIII de la Carta. El continente africano cuenta con el papel activo de Organización de la Unidad Africana, así como de otras organizaciones regionales, entre las que destaca la Comunidad Económica del África Occidental[2] (CEDEAO).

Ruanda evidenció las deficiencias del sistema de seguridad colectiva, previsto por la Carta de la ONU. Este episodio histórico revela algunas carencias de la comunidad internacional, en lo relativo a las acciones de mantenimiento de la paz y, con especial vigilancia al reajuste de los principios cardinales. Con especial interés, apelamos a la necesidad de suprimir el principio de no-intervención en los asuntos internos estatales ante violaciones sistemáticas de los derechos humanos y prácticas genocidas. Esto se traduce en la obligación de desarrollar conceptos preventivos, en una maniobra de anticipación que extinga la dinámica reaccionaria; hecho que contempló en su informe, «Un programa de paz»[3], el ex secretario general de la ONU, Boutros Ghali. Todo ello nos lleva a concluir que la comunidad internacional debe asignar más recursos a la prevención de conflictos, estimulando su capacidad para la alerta temprana en una maniobra de neutralización previa.

---

[2] La CEDEAO, con el Grupo de Observación Militar (ECOMOG) como brazo armado, participa en las acciones de mantenimiento de la paz en Guinea Bissau, Liberia y Sierra Leona. Así mismo, en el caso de la República Centroafricana arbitra la Misión Interafricana de Supervisión de los Acuerdos de Bangui (MISAB).

[3] Documento ONU A/48/403-S/26450, del 14 de marzo de 1994.

CONCLUSIONES

Contexto de pobreza endémica

Tanto Somalia como Ruanda son países sometidos a un proceso de instrumentalización, encubriendo intereses económicos bajo el pretexto de la cooperación internacional. Asímismo, su identidad se ve cosificada, mediante la aplicación de parámetros étnicos, como sucede en el caso de Ruanda, o aspectos que recaen en su vertiente más exótica, sirva como ejemplo la designación de Somalia como «tierra de los aromas». De igual modo, nos encontramos con relatos históricos que se han visto simplificados, bajo la óptica del paternalismo, en una clara estrategia de occidentalización. Hablamos, por tanto, de una maniobra diplomática que tiende a homogeneizar el continente africano, insertando en la conciencia colectiva una incapacidad endémica para al autogobierno.

La pobreza de ambas naciones jugó un papel primordial en estas políticas, dificultando el desarrollo íntegro de las misiones de la ONU en los dos Estados, dado que creaba un inacabable flujo de unidades para los cabecillas de las milicias. La imagen de bonanza y subsistencia que mostraban las unidades integrantes de los grupos armados movía a civiles a engrosar las filas de los ejércitos populares. En Somalia, la gestión de la ayuda enviada por la ONU de parte de los jefes y cabecillas militares y en Ruanda, la aristocracia hutu y su manejo de la economía y los bienes de consumo, eran dos pivotes esenciales en la recogida de individuos.

Tribalismo y articulación social

El principal ingrediente del fracaso que tuvieron ambas misiones de las Naciones Unidas en sus respectivas zonas de influencia es el tribalismo y desentendimiento popular que se extendió gracias a la actuación de líderes locales y caudillos como, también, debido a la propia idiosincrasia regional. Los ejércitos privados de señores de la guerra fueron, tanto en Ruanda como, en mayor medida, Somalia, los principales obstáculos a los que tuvieron que enfrentarse las misiones de la ONU. El fallo en la logística de ambas misiones, con la creencia de que una reunificación nacional orquestada por una rápida misión militar podría frenar las oleadas de violencia realizadas por grupos armados, creo un vacío entre lo que estaba ocurriendo y lo que se tenía planificado. Tanto en Ruanda como en Somalia, la resistencia y antipatía civil ante la presencia de fuerzas extranjeras fue uno de los factores principales del final que tuvieron las dos misiones.

En lo relativo a la política estatal, vemos como existe una fuerte desconexión entre la ciudadanía y sus gobernantes. Sendos países carecen de una conciencia política, una competencia social que no logra ser adquirida debido las deficiencias estructurales del modelo de Estado. Esto se traduce en una fuerte vulnerabilidad, aprovechada a conciencia durante el proceso de colonización. Así mismo, en contrapunto, la circunstancia impide que la cooperación internacional ejecute sus planes con éxito.

Tardía gestión de los tiempos de la crisis

El tardío despliegue de tropas exacerbó la opinión popular extranjera y redujo el apoyo de las misiones por parte de los países aliados. Además, la tardanza en la puesta en escena les otorgó el tiempo suficiente a los responsables para planear y organizar un contragolpe efectivo ante la insospechada mirada de los organismos internacionales.

El dejar pasar el tiempo causó que la opinión pública jugara un papel catalizador: En los meses previos a ambas misiones se pudo encontrar un sentimiento de premura en las publicaciones y debates acerca de una posible intervención extranjera. En Somalia o Ruanda, publicaciones como la de *Newsweek,* en la que se llamaba al ejército americano a involucrarse en la región, lo catalogaron como el «rebrote de un tribalismo histórico».

Además, la infravaloración de las fuerzas, tácticas y estrategias de los grupos armados y ejércitos somalíes y ruandeses fue —valorándolo de manera retrospectiva— uno de los mayores errores cometidos por las fuerzas de la ONU y de los Estados Unidos. El planteamiento de una victoria rápida, la reestructuración de los órganos del Estado, el alto al fuego y la desmilitarización de ambos países con una puesta en escena con delegaciones encargadas para tareas generales pasó a ser incompatible con la realidad, demostrando que, como lo evidenciaría años después el teniente teneral Paul Van Riper en el Millenium Challenge 2002, a Occidente le cuesta despegarse de sus doctrinas militares y se hunde frente a estrategias asimétricas.

Repercusiones para el sistema internacional

Los casos de estudio presentan un paralelismo en lo concerniente a la política internacional. Podemos observar cómo los países traspasan sus límites geográficos hasta germinar conflictos entre las potencias mundiales. Encontramos el ejemplo más ilustrativo en Somalia, donde Italia y Reino Unido se afanan en preservar su hegemonía. Por su parte, Ruanda inaugura una brecha en el Consejo de Seguridad, abriendo líneas de debate, de naturaleza moral, que complican la obtención del *quorum*. El fracaso de ambas misiones socavó la credibilidad del propio sistema internacional.

Ambas misiones, una vez concluidas, dejaron en entredicho la superioridad de Occidente, manchando la doctrina americana, al demostrar la fragilidad de la supremacía militar estadounidense y evidenciar que la burocracia y diplomacia de las Naciones Unidas puede no ser suficiente para detener crímenes y perseguir a los criminales. La gestión de ambos fracasos busca ser paliada hasta dar a luz una segunda fase de las operaciones, dato en el que coinciden nuestros casos de estudio. Somalia asume, por parte de la ONU, la ejecución de ONUSON II, así como Ruanda es escenario para UNAMIR II. En Ruanda, la laxitud e intercambios de poder entre distintas misiones hizo que los descubrimientos de informaciones que revelaban la posibilidad de un genocidio no llegaran a ser útil para frenarlo y en Somalia, la fricción y desentendimiento entre la ONUSON II y la misión americana no creó más que una carretera para que las guerrillas y milicias continuaran con los combates y los saqueos y secuestros a las ayudas internacionales.

Tanto en Ruanda como en Somalia, estos fracasos contribuyeron al desprestigio de las Naciones Unidas. El sistema de seguridad vio amenazas sus garantías para el manteamiento de la paz y la seguridad. En su estrategia de neutralización del conflicto, la ONU, se convirtió, parcialmente, en cómplice de la violencia estructural, lejos de explotar su poder para construir nuevos modelos de gobernanza.

BIBLIOGRAFÍA

- Bowden, M. (2019, 2 enero). The Legacy of Black Hawk Down. *Smithsonian Magazine*. [Consulta: 27 de julio 2022]. Disponible en: https://www.smithsonianmag.com/history/legacy-black-hawk-down-180971000/

- El conflicto de Somalia [en línea]. (s. f.). *Fundació Solidaritat Universitat Barcelona*. [Consulta 27 de julio 2022]. Disponible en: http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/dossiers/somalia/somalia.htm

- Castellón Moreno, J. (2011). Somalia: El paradigma del Estado fallido [en línea]. *Panorama geopolítico de los conflictos* Pp. 137–166. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=210816

- Hernández, A. (2009). El fracaso de la Humanidad: ¿A quién le importa Rwanda? *Cuadernos Unimetanos*.

- *Intervención en Somalia | operación militar [1992-1993].* (2020, 28 mayo). *Delphipages*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://delphipages.live/historia-mundial/guerras-batallas-y-conflictos-armados/somalia-intervention

- Jiménez, D. (2015) *El genocidio en Rwanda: Un análisis multidimensional*. [Tesis doctoral]. Blanco de Freitas, Ramón (dir.). Foz de Iguazú.

- Kareithi, Peter y Kariithi, Nixon. (2008). Black Hawk Down and the Framing of Somalia: Pop Culture as News and News as Pop Fiction. *Africa Media Review*. 16. Pp. 1-20.

- López Villacampa, R. y Almazán, M. A. (2009). Somalia. Estado fallido y piratería marítima [en línea]. *Estudios de Asia y África. XLIV* (3). [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/586/58620918006.pdf

- Naciones Unidas. Consejo de Seguridad. (1994). [Resolución de la ONU sobre UNAMIR del 17 de mayo de 1994]. *Naciones Unidas*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://undocs.org/es/S/RES/918%20(1994)

- Zawels, E (1998) *Procedimientos y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Documento de Trabajo n.° 26 del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

LA CRISIS: CONCEPTO, CONTEXTO Y EJEMPLOS

D. FERNANDO MARTÍN CUBEL
Fundación SIP Zaragoza

«La tragedia del hombre moderno no es que sepa menos y menos sobre el sentido de su propia vida, sino que le preocupa cada vez menos»

Václav Havel

INTRODUCCIÓN

Cuesta mucho surfear en un océano tan convulso como es la realidad global existente: la aparición de modelos alternativos al de predominancia liberal no solo en el ámbito ideológico, sino también en el cuestionamiento del conjunto de instituciones internacionales existentes, la mudanza en los flujos migratorios, el cuestionamiento de la convivencia, las dudas existentes sobre la idea de la verdad, un claro retroceso en la realidad de los derechos humanos a nivel global, siendo ejemplo de ello Afganistán o México; el incremento del rearme, como solución más sencilla a los problemas de seguridad y los efectos económicos, sociales, políticos y ecológicos del cambio climático, además de la constante manipulación del pasado que se consagra como intocable o el gran peso de la demografía en relación directa a la gestión de la energía; los riesgos de las sociedades abiertas, así como de aquellas. que no siéndolo, están insertadas en la globalización —un problemas para los modelos autoritarios—, y que representan la base de las tensiones y conflictos abiertos, como pueden ser entre otros: el conflicto de Ucrania, Siria, Líbano o Yemen; las tensiones sociales en América Latina, la realidad de las elecciones presidenciales francesas de 2022, la división abierta en la sociedad norteamerican o la fuerte presión migratoria en las fronteras sur de UE así como de EE. UU., el fracaso de Afganistán.

El presente documento intenta focalizar el análisis en la crisis, como concepto, su contexto, así como el desarrollo de algunas realidades básicas de la actual crisis de la sociedad internacional como son: la crisis climática, energética, el orden internacional y la verdad.

EL CONCEPTO Y CONTEXTO DE LA CRISIS

Como primer paso al análisis de los contextos de crisis actual, cabría dedicar unas líneas a la definición de crisis. Un concepto que cuando lo mencionamos suele conllevar una tremenda carga negativa, pero que en su caso define una situación o realidad de tensión sobre el presente como llamada de advertencia de que las cosas no van bien. En cierta forma, supone una posible transición entre un estado de estabilidad y la búsqueda de un nuevo equilibrio. Este relato de que «las cosas no van bien», ¿supone de por sí una mayor conflicto o incapacidad para dar solución a los problemas existentes o más bien conlleva la posibilidad de cambio?

Judith Cruz Sandoval[1] señala que el concepto de crisis nace en la Grecia clásica y se ligaba a la realidad religiosa, de la medicina y de la tragedia, e indica: «Para los autores de la tragedia griega, el término significaba un acontecimiento crítico que exigía la toma de una decisión.» Gonzalo Parente Rodríguez[2] afirma al respecto que el lugar donde cabe situar la crisis «...en una zona variable intermedia, entre la paz y la guerra, se sitúa la representación de la crisis. Por eso decimos que la crisis es un estado intermedio en la evolución de un conflicto.» Por último, me gustaría aportar la definición que da Deloitte[3] sobre la definición de crisis, al definirla como «una situación con un alto nivel de incertidumbre que afecta las actividades básicas y/o la credibilidad de la organización y requiere medidas urgentes»

En este presente cambiante, existen todo un conjunto de señales, que para algunos son parte de una crisis generalizada mientras que para otros estudiosos lo que constatan es la explosión de diferentes tipos de crisis que se suman a las ya existentes. Cabe plantearse si cuando cuestionamos sobre el momento en el que se contextualiza la crisis debiéramos establecer una línea argumental que se inicia con el estallido de la crisis financiera en 2007 y que llega hasta nuestros días. Sea como fuera, sí que existe una clara conciencia cada vez mayor que nos encontramos en un momento de crisis, no ya coyuntural, sino que más bien responde a verdaderos problemas de fondo que afectan por igual al conjunto de nuestras economías, sociedades y estados, y que no resulta de una fácil comprensión y solución.

---

1 Judith Cruz Sandoval. *La crisis y su influencia en las estrategias de comunicación organizacional.* [Tesis doctoral] Disponible en: *https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/4120/jcs1de1.pdf*

2 Gonzalo Parente Rodríguez. Teoría de la crisis Disponible en: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12754/CC-84_art_10.pdf?sequence=1

3 Deloitte. ¿Qué es una crisis? https://www2.deloitte.com/es/es/pages/governance-risk-and-compliance/articles/que-es-una-crisis.html

Quisiera cerrar este capítulo con la propuesta realizada a través de Deloitte[4] sobre la naturaleza y tipos de crisis:

- Objetivas: a esta categoría pertenecen las crisis provocadas por un acontecimiento de carácter objetivo, como un atentado, una guerra, un cambio político, huelga, despidos, quiebra, etc.

- Subjetivas: aquellas que son motivadas por acontecimientos subjetivos, como, por ejemplo, un rumor, un enfrentamiento con la competencia, declaraciones polémicas de un directivo o empleado, consumidor, etc.

- Técnicas: el acontecimiento que la provoca es de carácter técnico, como, por ejemplo, un fallo en el mantenimiento, un accidente químico, etc.

- Políticas: aquéllas que derivan entre otras de un estado de opinión, como un conflicto social o una decisión política.

- Endógenas: la principal causa es interna. Son los casos de conflictos internos mal resueltos o no resueltos que trascienden y se convierten en crisis de reputación. Estas crisis afectan en primer lugar a la estructura interna y amenazan con transcender los límites de la organización.

- Exógenas: aquellas producidas por causas externas, como las ocasionadas por quiebra bursátil generalizada en el caso de empresas cotizadas en bolsa, caída de precios relativos o cambios en las reglas de juego políticas, económicas o legales. En este caso, la crisis afecta a la imagen de la empresa en primer lugar para pasar a extenderse después al interior de la compañía.

- Ordinarias: se trata de crisis corrientes que se pueden dar en cualquier momento dentro o fuera de la empresa y que tienen que ver con rumores, conflictos, problemas laborales o bien, porque externamente se genera un desgaste en la relación con terceros, proveedores, clientes.

- Extraordinarias: Pueden producirse dentro o fuera de la empresa, pero el tiempo de reacción es escaso. Hace referencia a conflictos generalizados, huelgas, accidente en planta, cambios en el sistema arancelario, regulación, desregulación, etc.

CRISIS CLIMÁTICA

Se abre camino con gran fuerza la realidad del cambio climático, desde que el Club de Roma señaló en 1973 que el clima podía ser un serio problema para la supervivencia de la humanidad, la verdad es que el mismo se ha convertido en un desafío que como

[4] Deloitte. Ibid

ya vemos en numerosas estrategias de seguridad nacionales[5] es central y básico su análisis, y cada vez lo será más.

Pero no solo resulta ser un desafío más, nos enfrentamos a una realidad que es generadora de crisis múltiples y en su caso aceleradora de crisis ya existentes: crisis migratorias, conflictos, crisis energéticas, lucha por recursos naturales…

Un simple ejemplo: ya se tiene constancia de que la mayor parte de las actuales migraciones que se vienen produciendo, así como las actuales oleadas de refugiados, el componente derivado por el cambio climático es esencial para entender estos movimientos. Dennis Wesselbaum afirma que: «El cambio climático es más importante para las migraciones que los factores económicos y políticos en los países de origen»; la propia OCDE, ACNUR, el Foro Económico Mundial. junto con otras instituciones internacionales avalan esta clara vinculación existente entre la realidad migratoria con el cambio climático, donde, los factores de cambio en los sistemas naturales y hábitats tienen una repercusión directa sobre la estabilidad y futuro de poblaciones. El Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos[6] señalaba que en 2018 se registraban 17 nuevos desplazamientos relacionados no solo con desastres naturales, sino también causados por los efectos del cambio climático.

Pero la realidad no permite despistarnos del problema al que se enfrenta de manera global el conjunto de la sociedad internacional[7]:

- La temperatura media ha aumentado, 2010-2019 ha sido la década más cálida registrada.
- La temperatura media global es hoy 0,94 ºC-1,03 ºC más alta que a fines del siglo XIX.
- Los datos del Servicio de Cambio Climático de Copérnico muestran que 2019 fue el año más cálido en Europa.

Los datos que podrían seguir aportándose en el presente documento reflejarían una realidad poco halagüeña. En realidad, estamos en proceso de adaptación rápida y conjunta del planeta ante el cambio de las circunstancias, que, hasta ahora, permitían un determinado tipo de vida, pero de manera acelerada y con complicadas dificultades para la adaptación de miles de millones de seres humanos.

---

[5] Valgan como ejemplos: Estrategia de Seguridad Nacional 2021, Disponible en: https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/estrategiaseguridad/
Estrategia de Seguridad Nacional de Dinamarca 2019-20, Disponible en: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/2018_Denmark%20Foreign%20and%20security%20policy%20strategy%202019-2020.pdf , o en su caso la Estrategia de Seguridad Nacional de Países Bajos 2018-22. Disponible en: https://www.government.nl/documents/reports/2018/05/14/integrated-international-security-strategy-2018-2022

[6] Internal displacement monitoring Centre. Global Report on Internal Desplacement 2019.https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2019/

[7] Europarlamento. Respuestas de la UE al cambio climático. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/priorities/cambio-climatico/20180703STO07129/respuestas-de-la-ue-al-cambio-climatico?xtor=SEC-169-GOO-[Climate_Change]-[Responsive]-S-[calentamiento%20global]

CRISIS ENERGÉTICA

Otro ámbito de análisis sobre este océano de crisis existente en este momento es el relativo a la energía, que desde el estallido de la pandemia covid-19 ha cobrado una gran importancia. La cuestión energética ha dejado de estar en un rincón de los desafíos y riesgos de seguridad a convertirse en un presente esencial que debe ser entendido en todos sus aspectos para reconsiderar el conjunto de las políticas públicas y privadas que se ven afectadas por esta realidad.

Cuando hablamos sobre crisis energética son varios los ámbitos que se deben de tener en cuenta, por un lado, el que hace mención de la gestión y consumo energético, y por otro lado, del impacto medioambiental que tiene el consumo energético. Estas dos realidades alimentan la actual crisis energética.

¿Estamos ante una especie de tormenta perfecta en el ámbito energético? La inversión cada vez mayor en el petróleo y gas natural para mantener los actuales niveles de producción, la fuerte demanda, la falta de fiabilidad de la red eléctrica provocada por factores diversos de tipo técnico o climático, y las interrupciones de la oferta provocadas por la guerra en Ucrania; sin olvidar el fuerte impulso inversor por inversores privados y gobiernos en su apuesta por las energías renovables, y como no, el modelo de desarrollo y bienestar.

Francisco Blanch, jefe de materias primas globales de Bank of América afirma al respecto: «Debido al deseo de reducir las emisiones de carbono, hay mucho menos apetito por invertir en hidrocarburos. Y eso agrava la volatilidad de los precios y hace más difícil resolver el lado de la oferta». A todo ello, la fuerte demanda generada tras el regreso del parón por la pandemia, ha podido provocar una falta de abastecimiento energético a precios asequibles para el conjunto de las actividades, no solo económicos, comerciales sino también privadas. Un ejemplo, es el caso de China, donde el aumento desorbitado del precio de la energía en países dependientes del carbón, ha provocado que 21 de sus 31 provincias hayan tenido que aplicar restricciones de suministros.

Pero hay una segunda parte que resulta del impacto climático que provoca el consume de energía, el estudio «Global Carbon Budget» advertía que la concentración de CO2 en la atmósfera alcanzaría las 414 parte por millón en 2021, lo que suponía un 49% más que en los niveles preindustriales. Más adelante, señala que las emisiones procedentes del uso del gas natural pudieran rebasar los niveles de 2019 en 2021, es decir, existe una constante en crecimiento. Este factor que vincula el consumo energético con la concentración cada vez mayor de gases efecto invernadero, es con total seguridad un desafío de primer orden.

Este segundo ámbito de la crisis energética sí que resulta de sumo interés, ya que nos plantea al conjunto de las sociedades y estados ante la disyuntiva del esfuerzo de adaptación a través de políticas y acciones de transición energéticas que puedan desplegarse. Transiciones, que no solo deben producirse en el mundo más desarrollado que cuenta con las respuestas tecnológicas capaces de hacer frente a tal

desafío, sino también de áreas geográficas consumidoras de energía en aumento como pasa en África o la propia India, y que ya forman parte del desafío energético y climático.

CRISIS DE LA VERDAD

La crisis de la verdad se ha convertido en nuestras sociedades en uno de los desafíos de primer orden, sobre todo cuando acaba afectando muy directamente a nuestras sociedades, al nivel de convivencia social y política, algunos ejemplos de ellos han sido EE. UU., Brasil o Francia.

Una mayor presencia del ámbito digital, la descontextualización exagerada de la realidad respecto a la información generada, un presente en el que resulta más importante para las supuestas verdades y su capacidad de circular a su valor real; la certeza del triunfo del consumo de noticias y la pérdida de la cultura del esfuerzo para lograr buena información…, son elementos que nos hablan de la crisis de la verdad, de su búsqueda como parte del crecimiento y progreso de las sociedades. Posverdad, desinformación o *fake news* son parte de esta crisis.

Un aspecto que conforma este presente, y que, evidentemente, está en relación con lo señalado hasta ahora, es la cuestión de la desinformación, que suele ir un paso por delante, donde la línea divisoria entre propaganda e información es cada vez más borrosa. La desinformación se está trasladando a espacios digitales más cerrados, donde alcanza unos niveles de expansión y «falsa credibilidad» inevitables, y cada vez más está en los ámbitos oficiales de la política y de la institucionalidad democrática. Finalmente, la desinformación tiene un papel decisivo no solo para convencer, sino también para enfatizar las divisiones, así como para erosionar la confianza existente en las sociedades, siendo un ejemplo de ello, Brasil.

Otro aspecto de la *crisis de la verdad* es el relativo a cómo ha cambiado la relación entre consumidores de medios de comunicación con respecto a las fuentes tradicionales de información. Donde los propios consumidores se convierten en potenciales generadores de información y de comunicación, cada vez buscan más el entretenimiento de la propia comunicación y la imposición de la lógica del clic. Existe, por tanto, un proceso de desintermediación entre consumidores de noticias y medios de comunicación, en el que cada vez existe una mayor merma del protagonismo de la prensa, del conjunto de instituciones públicas o privadas que son generadoras de información, y donde ese tradicional papel mediador, necesario hasta ahora para la conformación de la opinión pública, está desapareciendo.

Esta crisis tiene reflejo en el papel cada vez menos importante del discurso racional, del sentido común y de la política basada en hechos, siendo un ejemplo: la presidencia de Donald Trump, o la propia Rusia de Putin. Esta crisis, en la que los hechos son vulnerables y su conocimiento se convierte hoy día en el ámbito de conflicto de la verdad, representa, sin lugar a duda, un ámbito crítico para la estabilidad de las sociedades y de sus instituciones democráticas.

CRISIS EN EL ORDEN INTERNACIONAL

Los modelos de orden social, político, económico, en este caso a nivel internacional, suponen a medio y largo plazo una especie de oasis de estabilidad, pero es verdad que, en los mismos modelos, si en su caso no se produce una readaptación de los mismos, pueden conllevar al surgimiento de contradicciones que provoquen la crisis o la ruptura y aparición de otros órdenes sustitutorios. En el actual ejemplo del actual orden internacional liberal de dominancia occidental anglosajona, como bien señala Javier Parrondo[8]:«[…] como punto de partida se deberá reconocer que el actual orden internacional no refleja satisfactoriamente los cambios que se han producido desde que fue concebido y que necesita de ajustes que eviten su deterioro o incluso su desaparición».

Uno de los primeros aspectos de la crisis es la crisis de liderazgo norteamericano, unido a la erosión de los liderazgos que secundan a Estados Unidos, sobre todo en los apoyos europeos o del mismo caso de Japón. Ahora mismo existe un intento claro de generar otras coaliciones que sustituyan, no tanto el orden internacional, sino el cómo se gestiona y a los sujetos detentadores del mismo. Junto a ello, y acelerado por la crisis pandémica del covid-19, se sitúa la crisis en el modelo de globalización, de la realidad del libre comercio, del propio multilateralismo y de la cooperación que resultaban ser realidades claves de la lógica del orden establecido. También, frente a un modelo de economía que ha sido parte sustancial de este orden internacional ahora en cuestión, se plantea la posibilidad que dicha economía, que se entrelazaba con el desarrollo de regímenes liberales democráticos, puede también, sin tener que proceder a la transformación del modelo económico existente, ser adecuado para regímenes no democráticos, iliberales, como es el caso de Rusia o de China. Esta crisis en el orden internacional se ha visto reflejada en: la no aceptación por parte de algunos países de ciertas instituciones internacionales, como el reflejo del enfrentamiento entre China y Estados Unidos, ya que China plantea modelos alternativos al orden liberal existente, y, en las crisis de Ucrania y de Taiwán.

CONCLUSIONES

El futuro ya no es futuro, es presente.

- No cabe la menor duda de que no se pueden evitar las tensiones que desde 2007 existen en la sociedad internacional de tipo social, político, económico, climático, identitario, cultural. Los espacios burbuja han desaparecido.

- La globalización como fenómeno civilizatorio y no solo centrado en los aspectos económicos, ha venido para quedarse, y debe tratarse tal como es una nueva etapa de la sociedad internacional.

---

[8] Javier Parrondo. ¿Qué orden internacional quiere China? *Política Exterior*. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/que-orden-internacional-quiere-china/

- Hay que asumir un nuevo sujeto que no cuenta en la sociedad internacional pero que resulta ser esencial, como es el planeta, y que a lo largo de este siglo XXI va a convertirse en primer sujeto de la realidad internacional.

- Las crisis a las que nos enfrentamos no pueden ser gestionadas sin los sujetos públicos como privados de nuestras sociedades.

- Se hace necesario un debate sobre nuestras capacidades de adaptación, donde se incluyen las políticas de transición energéticas, ya que parece claro que las actuales condiciones de vida en el planeta están mudando.

MANERAS DE ENTENDER UNA CRISIS INTERNACIONAL: UN ENCUADRE DESDE LA CONFLUENCIA DE ELEMENTOS REALSTAS E IDEALISTAS

D. IVÁN BRAVO BORIC
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

En el análisis de una crisis intervienen diversos factores: elementos fácticos, sustratos culturales, idiosincrasia institucional, fórmulas burocráticas, perfiles psicológicos de los sujetos, entre otros, y son esos factores los que modulan o determinan la interpretación de la situación y sus respuestas. En el presente trabajo propongo que una dicotomía esencial, que confronta al idealismo con el realismo político dentro de las relaciones internacionales, constituye una fórmula normativa adecuada para entender las interacciones entre esos elementos distintos. Es posible que en una crisis internacional. La toma de decisiones dependa de lo real, al menos de la percepción que se tenga de lo real, pero, de una u otra manera, el pensamiento idealista siempre está presente, a través de prefiguraciones ideológicas, culturales, religiosas, prejuicios, etc. Esto puede ser positivo, cuando aporta factores de legitimación a la decisión o cohesión a la respuesta, pero también puede constituir algo negativo, que conduzca a percepciones erróneas e, incluso, a la derrota, cuando opaca la mirada de los sujetos decisores, haciéndolos incurrir en graves errores de apreciación. Tomando en consideración diversos ejemplos históricos, parece claro que, un equilibrio entre ambas maneras de pensar podría dibujar un marco esencial en el que centrar las respuestas a una crisis internacional.

Palabras clave: Crisis, idealismo, realismo político, decisión.

INTRODUCCIÓN

Como remarcó Bobbio (2000: 49-50), cada disciplina guarda al menos alguna dicotomía esencial en su seno, apareciendo las díadas, algunas veces como antagónicas

y otras como complementarias. Los elementos pueden alinearse en conjuntos autosuficientes y opuestos entre sí, lo que permite establecer una confrontación básica en el seno de cada una de las disciplinas referenciadas (Bobbio, 2000: 53-54). Según Bobbio, esta fórmula es adecuada porque, aun admitiendo que la objeción, según la cual el complejo universo político actual no admite presentaciones realizadas bajo la forma de antítesis sea cierta, tal objeción no llega a ser decisiva, en la medida en que quienes la defienden, olvidan que siempre puede trazarse una línea continua sobre la cual cabe instalar posiciones intermedias. Lo cierto es que, usar dicotomías no implica optar por uno de los polos puestos en disputa, no supone asumir una visión diádica de las cosas, sino situar el análisis en el marco acotado por los polos puestos en liza. Es decir, las dicotomías sirven para construir un marco de análisis integral a pesar de colocar los elementos de la discusión en dos grandes grupos aparentemente antagónicos.

En el vocabulario propio de las relaciones internacionales, la palabra crisis aparece enlazada a confrontaciones esenciales en las que, idealistas y realistas, hacen chocar opiniones fuertes sobre los distintos significados y usos que cabe atribuir al vocablo. Ciertamente, incluso detrás de las cuestiones más concretas y protocolizadas, suelen instalarse, como telón de fondo, perspectivas derivadas del choque entre quienes defienden la importancia de las expresiones valorativas presentes en el ámbito internacional y aquellos que sumergen todo lo internacionalmente relevante en interpretaciones propias del realismo político. Puede que una dicotomía así no tenga una gran eficacia analítica frente a problemas muy concretos, cuestiones que parecen encajar mejor en adscripciones del tipo «más o menos». Ante lo específico, la utilidad parece, desde luego, mejor servida si la discusión se decanta hacia la construcción de gradaciones. Pero estas se agotan en lo descriptivo y las decisiones últimas, en caso de una crisis grave, siempre poseen, y deberían tener, un componente prescriptivo. Esto es especialmente importante en los casos en los que dos o más actores internacionales colisionan de diversas formas y en distintos ámbitos a la vez y en los que la naturaleza de los principales términos enfrentados, poder con derecho, equilibrio con hegemonía, estabilidad con incertidumbre, dificultan sobremanera la aplicación de gradaciones basadas en un equilibrio continuado.

La clase de la confrontación dialéctica que suele darse al interior de un órgano deliberativo o decisorio genera, muchas veces, opiniones fuertes, que se mantienen como punto de referencia dentro del debate, pero también permite la decantación de posturas menos duras, más dúctiles, cuando la divergencia logra transformarse en convergencia. Esto parece intuitivamente bueno; se antoja posible construir una perspectiva complementaria, en la que el idealismo, con su carga valorativa, permee la capacidad descriptiva del pensamiento realista. Además, no hay tanta lejanía como en principio parece: perspectivas idealistas sobre lo que significa o representa la sociedad internacional, el Estado o una posición internacional determinada, a menudo enlazan con una definición ideológica concreta. Por su parte, la idea central del realismo político: los Estados son actores autónomos que actúan según sus intereses, es imposible de entender sin enmarcar a dichos actores en un contexto histórico y cultural, un contexto impregnado valorativamente.

No se puede encarar un análisis de las cuestiones internacionales sin contar con los elementos idealistas y realistas (Barbé, 2007: 49). Acercarse o alejarse de sus sig-

nificados supone elegir una determinada perspectiva sobre la sociedad internacional y su orden normativo, y, por ende, implica la asunción de una postura específica sobre el significado que puede llegar a tener una crisis internacional. A la hora de afrontarla, es fundamental contar con diversas perspectivas, alimentadas por culturas diferentes, apreciaciones valorativas distintas y formaciones no coincidentes (Boin, 2005: 141). La idea de diversidad debe ir más allá de una evaluación del contexto multidisciplinar y abarcar, además, la confluencia de distintos paradigmas. Por otra parte, la decisión individual, marcada por prefiguraciones teóricas e ideológicas no puede ser ocultada tras términos como «manejo de crisis» o «gabinete de crisis», aparentemente asépticos (Mintz y Derouen, 2010).

LAS RAZONES DEL REALISMO POLÍTICO

El realismo político constituye una forma de acercamiento a los asuntos internacionales, dotada de raíces muy profundas, articulándose en torno a la idea de Razón de Estado (Carr, 1939). En tanto opción teórica y como doctrina aplicada, el realismo político ha sido la perspectiva dominante en las relaciones internacionales desde antes de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años setenta.

El realismo político constituye una perspectiva dotada de raíces muy profundas, articulándose en torno a la idea de razón de Estado. En tanto opción teórica y como doctrina aplicada, ha sido la perspectiva dominante en las relaciones internacionales desde antes de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años setenta. Pese a que las sucesivas transformaciones sufridas por la sociedad internacional fueron dejando en evidencia fallos importantes, ni la mayor sofisticación ni las mejores virtudes analíticas de los paradigmas que fueron surgiendo consiguieron restarle fuerza. Hoy en día, sus postulados siguen siendo un referente principal dentro de la teoría de las relaciones internacionales y, por supuesto, dentro de la conducta de los Estados (Putnam, 1994).

Gracias a la ausencia de teorizaciones alambicadas y a su apego a razones de sentido común fácilmente discernibles, el realismo político ha traspasado el paradigma estatocéntrico, acercándose a modelos estructuralistas y sistémicos, y, si acaso Putnam tiene razón, al relativismo conceptual, expresión que traduce bien el momento de incertidumbre por el que discurre la teoría de las relaciones internacionales. Las ideas realistas son muy apreciadas en los círculos gubernamentales. De hecho, la conducta de los Estados constituye el mejor aval de su vigencia. Valga como ejemplo la postura asumida por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros de la ONU en la sesión del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992. La declaración general adoptada entonces, de perfiles casi constituyentes, tuvo un inequívoco sentido realista. Esta toma de posición se ha ido consolidando a la saga de todos aquellos actos y declaraciones, basados en los postulados centrales de la escuela, cada vez más atractivos en un mundo en el que la gobernanza es débil y las incertidumbres son fuertes. Términos centrales del realismo político, como «razón de Estado» o «interés nacional», se encuentran nítidamente presentes en las crecientes disputas por el estatus y la influencia en las que aparecen enfrascados los principales actores internacionales, Estados Unidos, Rusia o China, por ejemplo, pero también en la conducta de democracias que en su momento

fueron tildadas como posmodernas, es decir, como alejadas del uso de aquellos términos realistas, como Reino Unido y Francia.

El realismo político sitúa al Estado y al poder como piezas claves del sistema internacional (Morgenthau, 1990: 43 y ss.), estableciendo una separación clara entre el código moral que deben seguir los Estados, desprovisto de cualquier objetivismo, y el tipo de moral que debe constreñir la conducta de los individuos, factor al que consideran como irrelevante.

A la hora de encarar una crisis internacional, el realismo siempre aboga por una posición de fuerza (Peñas, 2003: 27). Los autores realistas ven en lo normativo un epifenómeno de las relaciones de poder, cuyo control atribuyen a los Estados de mayor peso internacional, contribuyendo, de esta manera, al regreso de las concepciones geopolíticas tradicionales.

El realismo político confronta las dos caras que suele mostrar el idealismo en el ámbito internacional: el derecho internacional y la argumentación moral.

En lo que concierne al derecho internacional, para los defensores del realismo político, este sólo puede desempeñar un papel residual, que queda sintetizado en la expresión *Recht ist match* (Orakhelashvili, 2008: 155-204). Para el realismo político, el derecho es el orden normativo de la autoridad establecida, y, por ende, no conectado a otra justicia que no sea la ley sancionada y practicada por los dueños del poder (Leng, 1993).

El realismo político tampoco considera importantes las cuestiones morales. Toda propuesta que involucre normas morales es, para los autores realistas, una mera ideología (Guariglia, 2010:64). Esto, que parece necesario cuando la inmediatez, lo material y la incertidumbre definen el momento, resulta incompatible con el fondo prescriptivo de cualquier moral, incluyendo una moral mínima o una moral estrictamente utilitarista, por lo que es contrario a toda teoría de las relaciones internacionales que pretenda ser normativista. Ideas sobre un «orden mundial», la «extensión de la democracia», la «justicia universal» o, incluso, el «intervencionismo humanitario», no pueden ser bien entendidas dentro del ideario realista (Sepúlveda, 2006).

Combinando su rechazo a lo jurídico y lo moral, el realismo sí construye una prescripción: justifica la perpetuación de un mundo hobbesiano, que le hace caer en una paradoja esencial: lejos de constituir una visión neutra o empírica de la realidad, una visión descriptiva y útil, en realidad, porta un tipo de apología, una valoración de lo fáctico, que convierte en falacia su autoproclamada asepsia. Así queda vinculado a lo que Sartori (1984: 25) ha llamado «ética del hecho consumado», especie prescriptiva que se nutre de una perspectiva ejemplarizante de la historia, que es, en sí misma, normativa.

Además, el realismo político no siempre funciona como guía práctica. Antes bien, puede ser un camino hacia el desastre. No hay que olvidar que fue una visión realista, llena de una insensata prudencia, la que condujo a las cancillerías del Reino Unido y Francia a ejercitar una política de apaciguamiento frente al expansionismo de Hitler. Ajustándose a las fuerzas en presencia y tomando en cuenta el horror de la Primera Guerra

Mundial, los políticos de entreguerras que intentaron calmar al déspota austríaco acabaron mostrando, como subraya Hobsbawm (1995: 160), una completa falta de realismo en su evaluación de la situación.

LAS RAZONES DEL IDEALISMO

El término idealismo no es tan abierto como para permitir que cualquier cosa que contraríe las premisas realistas pueda anidar en él. Pero si da cabida a las alternativas que se adhieren al elemento común que Roberto Mesa (1980: 139) vio en él: la fe en el derecho y en la moral internacionales. El idealismo debe ser considerado, pues, como una respuesta normativa a los problemas internacionales; una propuesta a la que interesa el estatus moral del Estado y el valor intrínseco del individuo. El término idealismo alude al compromiso, la negociación, la resolución pacífica de los conflictos internacionales, a la primacía del derecho internacional y a un apoyo decidido a las organizaciones internacionales (García Picazo, 2006: 68).

Muchas de las alternativas idealistas encuentran una sólida base en el liberalismo político.

En lo que concierne al ámbito internacional, y dentro del liberalismo político, es posible encontrar tres grandes corrientes: los objetivistas, los comunitaristas y los cosmopolitas. Los primeros suelen emplear una ética normativa cercana a la idea de contrato social; los segundos tienden a fundamentar la convivencia social en distintos equilibrios entre los principios liberales y los postulados particularistas y nacionalistas, que, en su dimensión internacional, constituyen su telón de fondo; los últimos, aluden a fórmulas en las que aparecen mezcladas diferentes conexiones con lo vigente y distintos grados de confianza en lo que es posible, en relación con un orden universal basado en la tolerancia. Pese a sus muchas disimilitudes, todas estas propuestas comparten una fuerte defensa del derecho internacional, la democracia y los derechos humanos. Este fondo axiomático suele ser entendido como un elemento más dentro de una ecuación de poder, considerándose poco su importancia estratégica.

CONCLUSIONES

Dentro de las relaciones internacionales, el predominio de lo fáctico ha sido una constante histórica. La resolución de crisis tiene en cuenta, fundamentalmente, cuestiones tácticas, materiales, cuantificables. Pero detrás de toda decisión política relevante, con implicaciones estratégicas, anidan cuestiones prescriptivas que el realismo no es capaz de atrapar en su justa dimensión. Dichas cuestiones inciden decisivamente en la toma de decisiones, configurándose como imágenes normativas prefiguradas. Para percibir adecuadamente el contexto de una crisis hace falta tener en cuenta esto.

Consecuentemente, se debe considerar que la conducta del contendiente también está imbuida de cuestiones prescriptivas. De hecho, esto se percibe con claridad. En una crisis internacional es habitual que se produzca una confrontación entre discursos

maximalistas, que niega al adversario cualquier tipo de razón moral, Esto hace muy difícil resolver los conflictos. Asumir dentro de los esquemas de resolución de crisis que la diferencia no es algo necesariamente malo, y que los intereses ajenos deben tenerse en cuenta más allá de lo instrumental, podría haber apagado, por ejemplo, la crisis que derivó en la invasión de Ucrania por Rusia, y antes incluso, podría haber encausado formas menos intervencionistas de resolver las situaciones acaecidas en Siria y Libia.

Hacer coincidir elementos idealistas y realistas es, asimismo, lógico, cuando los intereses nacionales representan, además de la razón de Estado, la defensa de la democracia y la protección de los derechos del individuo, como sucede en las democracias occidentales.

Componentes prescriptivos forman parte, en cualquier caso, de la panoplia de conceptos que acompaña a la teorización de la resolución de crisis. Por ejemplo, los que hablan de una responsabilidad de proteger o los que categorizan a ciertos Estados como disfuncionales.

Toda óptica normativa es presa fácil de las críticas que cuestionan la presencia del derecho y la moral en tanto elementos importantes del orden internacional y como lastres o elementos de distracción en los momentos en que una crisis internacional debe ser resuelta. Pero, justamente por ello, son útiles, al avivar el debate en su foco más preciso: la confrontación, interconexión y dependencia entre los valores y el derecho en un mundo en el que unos y el otro son discutidos.

Para ello, los sujetos decisores deben mostrarse permeables al discurso idealista, incluso no considerándolo en un papel principal, pero si como elemento imprescindible en la formación de la decisión.

En definitiva, creo necesario incorporar las relaciones de fuerza y los valores, los intereses y las normas, en un discurso coherente para generar una perspectiva normativa uncida a las relaciones de poder, y, por lo tanto, útil como elemento decisorio en las crisis internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

– Barbé, E. (2007). *Relaciones internacionales*. 3.ª ed. Madrid, Tecnos.

– Bobbio, N. (2000.) *Derecha e izquierda*. Madrid, Punto de lectura.

– Boin, A. (2005). *The politics of crisis management public leadership under pressure*. Cambridge, Cambridge University Press.

– Carr, E. H. (1939). *The Twenty Years Crisis. 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. MacMillan.

– García Picazo, P. (2006) *Teoría breve de relaciones internacionales*. 2.ª ed. Madrid, Tecnos.

– Guariglia, O. (2010) *En camino de una justicia global*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Marcial Pons.

– Hobsbawm, E. (1995). *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona, Crítica.

– Leng, R. J. (1993). *Interstate crisis behavior, 1816-1980: Realism Versus Reciprocity*. Cambridge, Cambridge University Press.

– Mesa, R. (1980). *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*. 2.ª ed. Madrid, Taurus.

– Mintz, A. y Derouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press.

– Morgenthau, H. (1990). *Escritos sobre política internacional*. Madrid, Tecnos.

– Orakhelashvili, A. (2008) International Law and Geopolitics: one Object, Conflicting Legitimacies? *Netherlands Yearbook of International Law*. Vol. XXXIX, pp. 155-204.

– Peñas, F. J. (2003) *Hermanos y enemigos: liberalismo y relaciones internacionales*. Madrid, La Catarata.

– Putnam, H. (1994). *Las mil caras del realismo*. Paidós-ICE Universidad Autónoma de Barcelona.

– Sartori, G. (1984). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

– Sepúlveda I. (2006). *Gestión internacional de crisis*. Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

RESPUESTA ALIADA A LA CRISIS EN UCRANIA, ASPECTOS ECONÓMICOS Y MILITARES

D. PABLO REY GARCÍA
Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Salamanca

D.ª NADIA MCGOWAN
Doctora en Comunicación Audiovisual, Publicidad y RR. PP. por la Universidad Complutense de Madrid. Subdirectora de Desarrollo Internacional de la Escuela Superior de Ingeniería y Tecnología de la Universidad Internacional de la Rioja

D.ª NURIA QUINTANA PAZ
Profesora titular de la Facultad de Comunicación de la Universidad Pontificia de Salamanca

Resumen

En este trabajo se intenta profundizar en los recursos militares y económicos que Occidente está prestando a Ucrania, en tres formas: mediante fuentes abiertas, ofrecer un listado de materiales y valores; mediante fuentes secundarias, una comparación entre la ayuda humanitaria, la militar y la financiera; y finalmente una comparación entre las donaciones y el porcentaje del PIB.

Palabras clave: Ucrania, Rusia, ayuda financiera, ayuda militar, OTAN.

CONTEXTO GEOESTRATÉGICO DE LA CRISIS DE UCRANIA

El panorama geoestratégico actual es cuanto menos interesante y, como poco, diferente al que había hace apenas una década. La sociedad internacional ha lidiado con conflictos asimétricos, orientados al contraterrorismo y la insurgencia, en Irak, Libia, Afganistán y Siria. Sigue amenazada por el terrorismo de todo tipo, pero a la vez se ha

enquistado un Sahel tumultuoso, un Mediterráneo sur revuelto, corrientes migratorias utilizadas como amenaza, una China que aspira al desequilibrio de poder, ataques cibernéticos, híbridos, avances tecnológicos impensables hace poco y, para colmar el vaso, una Rusia que ha seguido minando el orden internacional (Osetia, Abjasia, Crimea y finalmente el sur de Ucrania), en una dinámica de construcción imperial basada en el argumento de que la caída de la URSS dejó fuera de sus fronteras, desprotegidos, a grandes minorías de rusos étnicos (Sánchez Herráez, 2015:72). Mientras los países satélites de Rusia siguieran siéndolo, no habría problema. Hasta que, tras las revoluciones de colores, el giro europeísta y atlantista de sus gobiernos —el miedo a Rusia, además de las ansias democráticas, por qué no decirlo con esas palabras— causó la reacción que ahora preocupa al mundo: la invasión de Ucrania.

Podrían encontrarse los cimientos de la situación actual en la cumbre de la OTAN de Gales en 2014, que concluyó con algunas decisiones importantes que afectaban al equilibrio continental: la fuerza conjunta de alta disponibilidad se incrementó hasta los cinco batallones (40.000 soldados), con un margen de despliegue de cinco días; se decidió el compromiso del 2% del PIB; se definió el cuartel general de la División Multinacional Sureste en Bucarest (inaugurado en 2015); se decidió dotar de flexibilidad a la organización, ante un panorama de desequilibrio e incertidumbre: Irak, Siria, Libia, terrorismo global, amenazas de zona gris… y Rusia. Todo ello era lo que constituía el desafío de la seguridad euroatlántica, y en lo que se conocería como «visión 360 de la seguridad» (IEEE, 2022:40), que incluía la importancia de la seguridad en el entorno mediterráneo.

Redundando en esta idea, la cumbre de Varsovia en 2016 enarbolaría el concepto de «proyección de seguridad», apoyando la estabilidad —y el desarrollo de sus capacidades—de países socios como Jordania, Irak, Georgia o Ucrania. A la vez, dos años más tarde, en la cumbre de Bruselas (2018), se especificaba la «iniciativa de preparación», o 4x30: los miembros debían colectivamente mantener 30 escuadrones, 30 navíos y 30 batallones mecanizados listos para el despliegue en 30 días. Como dice con razón Fuente Cobo (IEEE, 2022:42), la OTAN volvía su mirada a la disuasión y la defensa colectiva, con preferencia a la gestión de crisis. En la misma línea, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos está a punto de conceptualizar la doctrina multidominio en su Manual de Operaciones, previsto para 2022 (Pulido, 2022), centrándose en mantener la ventaja en el combate: los enemigos (Rusia, China u otros) en algún momento alcanzarán la paridad tecnológica en cuanto a munición de precisión y redes, obligando a dos acciones básicas: la integración inter-armas, y la modernización constante de materiales (sensores, miniaturización, disminución de firma, movilidad, dispersión). Todo ello orientado a la no dependencia de la capacidad nuclear para una disuasión efectiva.

CRISIS Y RESPUESTA ALIADA

La invasión de Ucrania por parte de Rusia tuvo lugar el 24 de febrero de 2022, con un golpe de mano aerotransportado sobre el aeropuerto de Gostomel, que presumiblemente intentaba decapitar el gobierno ucraniano y sustituirlo por uno más afín. La acción sobre el aeropuerto iba acompañada de un amplio movimiento en pinza convergente sobre Kiev, así como invasiones en otros puntos (Jarkov, el Donbás y el frente sur,

desde Crimea, principalmente). Por diversos factores logísticos, estratégicos o tácticos (Rey-García, 2022), fracasaron ambas opciones, Rusia se retiró de los frentes del norte y comenzó una guerra de alta intensidad, pero con objetivos limitados en el sur del país. Desde el primer momento, Occidente (la OTAN, Estados Unidos, la Unión Europea) comenzó una campaña de apoyo a la seguridad de Ucrania, paralela a la campaña política y diplomática jugada en la ONU.

Centrándose exclusivamente en la primera, la de apoyo militar y de seguridad, desde el inicio se dejó claro que la UE aportaba «armamento letal para propósitos defensivos» (Reuters, 2022), en tanto que Estados Unidos siempre especifica que su suministro de armamento no debe servir para propósitos ofensivos en Rusia. La entrega de armas debía ser hecha de manera prudente, comedida, discreta en ocasiones —por motivos puramente logísticos: para no ser destruidas en cuanto entraran en territorio ucraniano— y, curiosamente, anunciada a bombo y platillo en otras. La razón de este último proceder es el lograr una claridad meridiana en cuanto a las intenciones de los países que donan armas, que deben mantener su neutralidad, a pesar del apoyo declarado que supone este hecho. Todo ello lleva a un interesante debate sobre la renovada actualidad del concepto de no beligerancia, pero que escapa a estas modestas líneas. La respuesta de los aliados está siendo cuantiosa, en valor absoluto, en material enviado y en ayuda financiera. En la tabla 1 se puede encontrar un listado del armamento entregado a Ucrania, con su valor en caso de haber sido hecho público, elaborado a partir de diversas fuentes:

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
2018	USA	210 javelin		2.700MD
2019		150 javelin		
2020		Patrulleras MkVI		
2019	Turquía	20 drones Bayraktar		
Dic 21	Lituania	Chalecos		
Ene 21	Reino Unido	2000 misiles antitanque 120 vehículos Saxon, Mastiff, Husky y Wolfhound	Entrenamiento especialistas	
Ene 21	Alemania	Hospital de campaña		5.3ME
Ene 21	Estonia / Alemania		Entrenamiento sanitario (Semetron)	
20 ene 21	USA		Se aprueba venta de material por valor de 200MD. Permiso de transferencia de material US desde aliados	200MD
1 feb 21	Polonia	Piorun (Thunderbolt) Javelin y munición Drones Rifles Grot Morteros de 60mm		

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
Feb 21	Turquía		Entrenamiento pilotos de drones	
12-13 feb	Lituania	Stingers y munición	Parte de acuerdo cooperación militar continua con UCR	
14 feb	Canadá	Ametralladoras, pistolas, fusiles, rifles de precisión, 1.5M cartuchos		7.8MD
18 feb	Estonia	Javelin, Howitzer del 122, minas AT, cañones AT, munición		227.5 ME
18 feb	Holanda	3000 cascos balísticos 2000 chalecos antifragmentos, con placas 30 detectores de metal 2 robots detectores de minas náuticas 2 radares de campaña 5 radares localizadores de armas 100 rifles de precisión con 30.000 cartuchos		
21 feb	Eslovenia	Ak47, cascos y munición		
22 feb	Letonia	Stingers, munición y drones		200ME
25 feb	USA	Armamento ligero, munición y Stingers	Autorización de 350MD	350MD
26 feb	Alemania	1000 antitanques 500 Stingers 2700 Strela 100 ametralladoras 100.000 granadas 2000 minas 15 bombas antibúnker detonadores y cargas Munición	Autorización a Holanda para la transferencia de 400 RPGs y a Estonia de 9 Howitzers	
26 feb	Bélgica	2000 ametralladoras		
26 feb	Francia	Combustible y armamento		
26 feb	Dinamarca	2000 chalecos antifragmentos		
27 feb	EU	Ayuda militar		500ME
27 feb	Bélgica	3000 rifles, 200 antitanques		
27 feb	Dinamarca	2700 antitanques	Devuelve 300 Stingers a USA para ser reenviados a UCR	Donación
27 feb	Suecia	5000 antitanques Cascos y chalecos 135.000 raciones de combate		

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
27 feb	Noruega	1500 chalecos 5000 cascos		
27 feb	Grecia			
27 feb	Chequia	160 Manpad 9k32 Strela 2 y RM70 Grad Armamento pesado sin determinar (¿Howitzer Dana?) 4000 morteros 30.000 pistolas 7000 rifles de asalto 3000 ametralladoras Rifles de precisión 1M cartuchos		18.3MD
27 feb	España	20T de suministros médicos, trajes NBQ, cascos y chalecos		
27 feb	Portugal	Cascos, chalecos, gafas de visión nocturna, granadas y munición, radios, repetidores, material médico Rifles G3		
27 feb	Rumanía	Combustible, chalecos, cascos, munición, material médico		3ME
28 feb	Finlandia	2500 rifles de asalto 150.000 cartuchos 1500 RPG 70.000 raciones combate		
28 feb	Noruega	2000 M72 antitanque	Donación	
28 feb	Italia	Stingers, antitanques, ametralladoras pesadas y ligeras, material contra IED		
28 feb	Croacia	Rifles, ametralladoras y equipo de protección para cuatro brigadas		16.5 ME
28 feb	Canadá	Material indeterminado		20MD
28 feb	Luxemburgo	100 NLAW antitanque Vehículos Jeep 4x4 15 tiendas de campaña Soporte logístico y financiero		
28 feb	Macedonia del Norte	Material indeterminado		
1 marzo	Australia	Misiles y munición		50MD
Marzo	Turquía	16 drones Bakar Bayraktar TB2		

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
2 marzo	España	1370 RPG C90 Instalaza 700.000 cartuchos Ametralladoras ligeras 1 ambulancia RG31 Nyala		
3 marzo	Canadá	4500 M72 RPG 7500 granadas de mano	1MD en imágenes de satélite	
3 marzo	Chequia	20 ametralladoras ligeras 132 rifles de asalto 70 subachine guns 108.000 cartuchos 1000 pares de guantes tácticos		756.000 D
12 marzo	USA	Stingers y Javelin, entre otros		200MD
14 marzo	Irlanda	10T raciones de campaña, suministros médicos, combustible 200 chalecos	Política de ayuda no letal	
16 marzo	USA	800 Stingers, 2000 javelin 1000 RPG, 6000 AT4 5 helicópteros Mi17 70 Hummvees Drones Switchblade		800MD
17 marzo	Eslovaquia	S300 (defensa aérea estratégica)		
24 marzo	Reino Unido	6900 misiles (AT y HEAT, de los cuales varios Starstreak, Javelin, Brimstone)	25M libras en financiación	
24 marzo	Suecia	5000 AT4 antitanque		
24 marzo	Finlandia	Material indeterminado		
26 marzo	USA	Vehículos blindados y ropa de campaña	Destinados a asistencia civil de seguridad	100MD
30 marzo	USA		Ayuda presupuestaria directa	500MD
31 marzo	Noruega	2000 M72 AT 100 Mistral AAM		
1 abril	USA	Misiles guiados, drones Switchblade, Puma		300MD
5 abril	USA	AT sistemas		100MD
13 abril	USA	Helicópteros, artillería, APC M113, 10 radares contra artillería AN/TPQ36 y 2 AN/TPQ36		800MD
13 abril	Polonia	200 tanques T72M1 y T72M1R APC BWP1		

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
21 abril	USA	72 Howitzer del 155 144.000 rondas de artillería 120 drones Phoenix Ghost		800MD
21 abril	España	200T equipo: 30 camiones Iveco y 10 vehículos ligeros Aníbal y Vamtac 4x4	Donación	
21 abril	Dinamarca		Donación	600ME
22 abril	Francia	AT Milan, artillería autopropulsada Caesar		
24 abril	USA	Munición	Programa Foreign Military Sales, no necesita permiso del Congreso	165MD
26 abril	Alemania	50 carros Cheetah antiaéreos		
26 abril	Canadá	8 vehículos acorazados		
28 abril	USA		Biden solicita al Congreso una nueva donación	33.000MD
6 mayo	USA	25.000 municiones de 155 3 radares contra artillería		150MD
8 mayo	Canadá			500MD
9 mayo	USA		Firma de la «Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022»	
19 mayo	USA	Howitzer y radares contrabatería		100MD
19 mayo	Australia	14 M113 (APC) y Bushmaster (PMV)		60.9MD
21 mayo	USA		Firma de la ley de fondos de emergencia para Ucrania	40.000MD
23 mayo	UE		Cuarto tramo de ayudas al European Peace Facility	500ME
24 mayo	Canadá	20.000 rondas de munición para 155		
1 junio	USA	Artillería de alta movilidad, 5 radares contrabatería, 2 radares antiaéreos, 4 helicópteros Mi-17		700MD
2 junio	Eslovaquia	8 artillería autopropulsada (AAP) Zuzana-2		
6 junio	UK	3 lanzadores múltiples M270		
8 junio	Noruega	22 AAP M109 (155) con munición y repuestos		
8 junio	Polonia	3 AAP Krab (155)		700MD

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
15 junio	USA	18 obuses M777 (155), vehículos de remolque y 36.000 rondas de munición, así como otros lanzadores		1.000MD
15 junio	Alemania	3 M270 (Mittleres Artillerie Raketen System, MARS), lanzadores y munición GMLRS		
16 junio	Francia	6 AAP Caesar		
20 junio	Australia	14 M113-AS4 APC		
23 junio	USA			450MD
29 junio	UK	Sistemas de defensa aérea y vehículos Stormer		1.200MD
29 junio	UK y Noruega	3 artillería de largo alcance (MLRS)		
30 junio	Suecia	Munición antitanque, ametralladoras		49MD
30 junio	Canadá	39 vehículos de apoyo al combate (ACSV)		
1 julio	USA	Munición HIMARS, 2 lanzadores tierra-aire (SAM) NASAMS, 4 radares contrabatería, munición 155		820MD
4 julio	Canadá	Drones, 34 APC		68MD
8 julio	USA	4 HIMARS, munición de precisión, 126 Howitzers (155), 20 helicópteros Mi-17 y otro material		400MD
11 julio	Países Bajos	Armamento pesado, AAP, vehículos acorazados		
18 julio	UE		Dotación de fondos, quinto tramo	500ME
20 julio	USA	4 HIMARS (en total, 16)		
21 julio	UK	50.000 proyectiles artillería 20 M109 obuses autopropulsados de 155 36 L119 cañones de 105 Radares contrabatería 1600 antitanques Ayuda no letal: 82.000 cascos, 8.450 chalecos, 5000 gafas de visión nocturna		
21 julio	Lituania	M113 y M577 APC con munición		
22 julio	USA	Asistencia de seguridad		270MD
27 julio	Alemania	100 Howitzer	Venta	1.700ME
29 julio	Alemania	16 lanzadores de puentes Biber	Donación	

Fecha	Origen	Material entregado	Otros	Valor
29 julio	Macedonia del norte	Carros soviéticos, modelo indeterminado		
1 agosto	USA	Munición		550MD
8 agosto	USA	Munición 155 y HIMARS		1.000MD
11 agosto	UK	MLRS y misiles de precisión M31A1		
15 agosto	Letonia	4 helicópteros (dos Mi-17 y dos Mi-2)		
16 agosto	Letonia	6 Howitzer 155 autopropulsados		
19 agosto	USA	Howitzer 105 con munición, HIMARS, AT Javelin, Humvees		775MD
24 agosto	USA	NASAMS defensa aérea, munición de 155 y 122; uavs		2.980MD

Tabla 1. Listado de materiales entregados a Ucrania, por fecha y país. *Fuente:* Army Recognition, 2022; Forum on Arms Trade, 2022; Macias, 2022; Ministry of Defence, 2022; SIPRI, 2022; U.S. Department of Defense, 2022, entre otros

VALORACIÓN DE LA AYUDA

La ayuda tiene dos vertientes. La primera y básica, es la política, inmaterial. Pero sólo con ideas no se gana una guerra. Al inicio de la invasión los medios se hacían eco, temerosamente, de que las armas enviadas difícilmente cambiarían el curso de la invasión (El País, 2022), el caso es que la guerra se ha empantanado. Por muchos y por muy diversos factores, pero uno de los más importantes, la resistencia ucraniana, que hubiera sido imposible sin la ayuda económica y financiera, derivada del alineamiento político.

La segunda vertiente es esa, la financiera, el eje de este trabajo. Gran parte de la ayuda fue tramitada en forma de donaciones y créditos, mediante convenios internacionales: conferencias de donantes —la última, del 22 de mayo, logró reunir 6.100 millones de euros (Swissinfo, 2022)—, ayudas bilaterales y ayudas privadas. Desde el inicio de la guerra se han aportado 84 billones de euros (Antezza *et al.* 2022). La cifra que arroja la suma de los datos públicos mostrados en la tabla 1 es sensiblemente mayor, casi del doble, porque las fuentes públicas, especialmente los medios de comunicación, se hacen eco del anuncio de donaciones, créditos o ayudas, y posteriormente de la transferencia efectiva de las mismas. Eso ocurre, por ejemplo, en los casos de las ayudas sancionadas por el Congreso de los Estados Unidos, las declaraciones presidenciales o el Fondo Europeo para la Paz, lo que hace que, si no se tiene en cuenta este hecho, se contabilice la ayuda por duplicado.

Es interesante observar que la ayuda bilateral —de gobierno a gobierno, es decir, al margen de organizaciones privadas y no gubernamentales— un total de 84.160ME (Antezza *et al.,* 2022:3). De ellos, la mitad (44.000ME) han sido aportados por los Estados Unidos. Estas donaciones en ocasiones llevan aparejados acuerdos de reconstrucción, lo que no las hace completamente altruistas. Una parte de la ayuda se concede

en forma de donaciones de material militar, en tanto que otra parte, es a través de créditos para la compra de ese equipamiento (IFW-Kiel, 2022) aunque organizaciones como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial han emitido créditos por valor de 4.400 ME (Antezza *et al.,* 2022:3). La ayuda de la Cruz Roja o la Naciones Unidas (55ME) es significativamente menor, en tanto que hay países, como Alemania, donde la colecta de fondos privados (635ME en marzo de 2022) excedía la ayuda humanitaria gubernamental. La deuda de Ucrania, ya grande, ha subido hasta los 129.711MD, el 72% del PIB. De ella, más de la mitad (el 60%) es deuda contraída por la administración (El Orden Mundial, 2022).

Los créditos se han concedido con plazos generosos, y a los tipos usuales. Por ejemplo, Francia ha concedido préstamos de 300ME a 15 años y al 1.04% de interés. En otras ocasiones, las donaciones se canalizan a través de instituciones como ACNUR o el Banco Mundial, o como el Fondo Europeo para la Paz o el Foreign Military Financing Program de los Estados Unidos, son fondos que financian la compra de material, con lo que los países o empresas que se acojan a estos mecanismos serán reembolsados a través de ellos, a pesar de que al ser el EPF un fondo fuera del control parlamentario, es de difícil control y seguimiento.

Sobre la metodología, las tres fuentes fundamentales de este trabajo, el SIPRI, Forum on the Arms Trade y el Kiel Institute for the World Economy, han utilizado una mezcla de fuentes oficiales y fuentes de reconocido prestigio. La razón de no usar exclusivamente las primeras es su opacidad. En ocasiones para no agravar las tensiones con Rusia, o por la necesaria prudencia y discreción que requiere todo lo militar, las fuentes gubernamentales son parcas en datos.

En la tabla 2 pueden encontrarse las ayudas por países o entidades, en miles de millones de euros. Puede observarse que, desde el grupo de países e instituciones europeas, se favorece la ayuda financiera por encima de la militar. Sin embargo, los países anglosajones intervienen a la inversa, con el doble de inversión militar que financiera. Esto es especialmente notable en el caso de Estados Unidos, quien aporta la mayor cuantía. Por parte de países ajenos a estos dos ejes, la participación es extremadamente baja. Llama la atención la casi abstención de China, alineada en este caso con Rusia, y cuya ayuda es inferior a la aportada por Taiwán.

País o entidad	**Ayuda financiera**	**Ayuda humanitaria**	**Ayuda militar**	**Ayuda bilateral**	**PIB**	**Ayuda bilateral %PIB**
Países EU + instituciones EU	16,49062654	3,142207019	8,128442505	27,76127606		
Países EU	4,168126537	1,722207019	5,628442505	11,51877606	15.020	0,076689
Instituciones EU	12,3225	1,42	2,5	16,2425	15.020	0,108139
European Peace Facility	*0*	*0*	*2,5*	*2,5*		
European Investment *Bank*	*2,0025*	*0*	*0*	*2,0025*		

País o entidad	Ayuda financiera	Ayuda humanitaria	Ayuda militar	Ayuda bilateral	PIB	Ayuda bilateral %PIB
Comisión y Consejo EU	*10,32*	*1,42*	*0*	*11,74*		
Países anglosajones	14,24077897	9,898931049	30,22166059	54,36137061	26.419	0,673285
Estados Unidos	*10,31922208*	*9,214320794*	*24,99754445*	*44,53108732*	20.581	0,216375
Reino Unido	*2,099925007*	*0,376922896*	*4,033276547*	*6,51012445*	2.711	0,240160
Canadá	*1,821631879*	*0,257077799*	*0,929328385*	*3,008038063*	1.616	0,186121
Australia	*0*	*0,048174101*	*0,247473386*	*0,295647487*	1.304	0,022668
Nueva Zelanda	*0*	*0,00243546*	*0,01403783*	*0,01647329*	207	0,007960
Otros países	1,623755464	0,206655585	0,218129229	2,048540277	26053,62921	0,389291195
China	*0*	*0,002187737*	*0*	*0,002187737*	14.461	0,000015
Japón	*0,589333071*	*0,003889598*	*0*	*0,59322267*	4.968	0,011941
Noruega	*1,034422392*	*0,035897638*	*0,214612875*	*1,284932904*	356	0,361181
Corea del Sur	*0*	*0,089578627*	*0,003516354*	*0,093094981*	1.609	0,005787
Suiza	*0*	*0,060796433*	*0*	*0,060796433*	739	0,008228
Taiwán	*0*	*0,012277772*	*0*	*0,012277772*	601	0,002042
Turquía	*0*	*0,000191024*	*0*	*0,000191024*	707	0,000027
India	*0*	*0,001836755*	*0*	*0,001836755*	2.613	0,000070
Donantes no bilaterales	*6,525637386*	*0*	*0*	*6,525637386*		
IMF	*2,134123783*	*0*	*0*	*2,134123783*		
European Bank for Reconstruction and Development	*1,964443571*	*0*	*0*	*1,964443571*		
International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	*0*	*0*	*0*	*0*		
United Nations	*0,056968864*	*0*	*0*	*0,056968864*		
World Bank Group	*2,370101169*	*0*	*0*	*2,370101169*		

Tabla 2. Ayuda a Ucrania en miles de millones de euros.
Fuente: Antezza *et al.*, 2022; IFKW-KIEL, 2022

Por último, cabe destacar la relación entre el PIB y la ayuda en porcentaje sobre el mismo, que se muestra en la tabla 3. Es especialmente relevante que, en tanto que países como China o Turquía apenas han prestado ayuda, ni en valor absoluto ni en porcentual sobre el PIB, hay otros como Estonia o Letonia que rondan el 0.8% de su PIB, en tanto que Polonia está cerca del 0.5%, Noruega o Lituania en el 0.3, o el Reino Unido, Estados Unidos, República Checa, Eslovaquia o Canadá en el 0.2%. Todo ello muestra

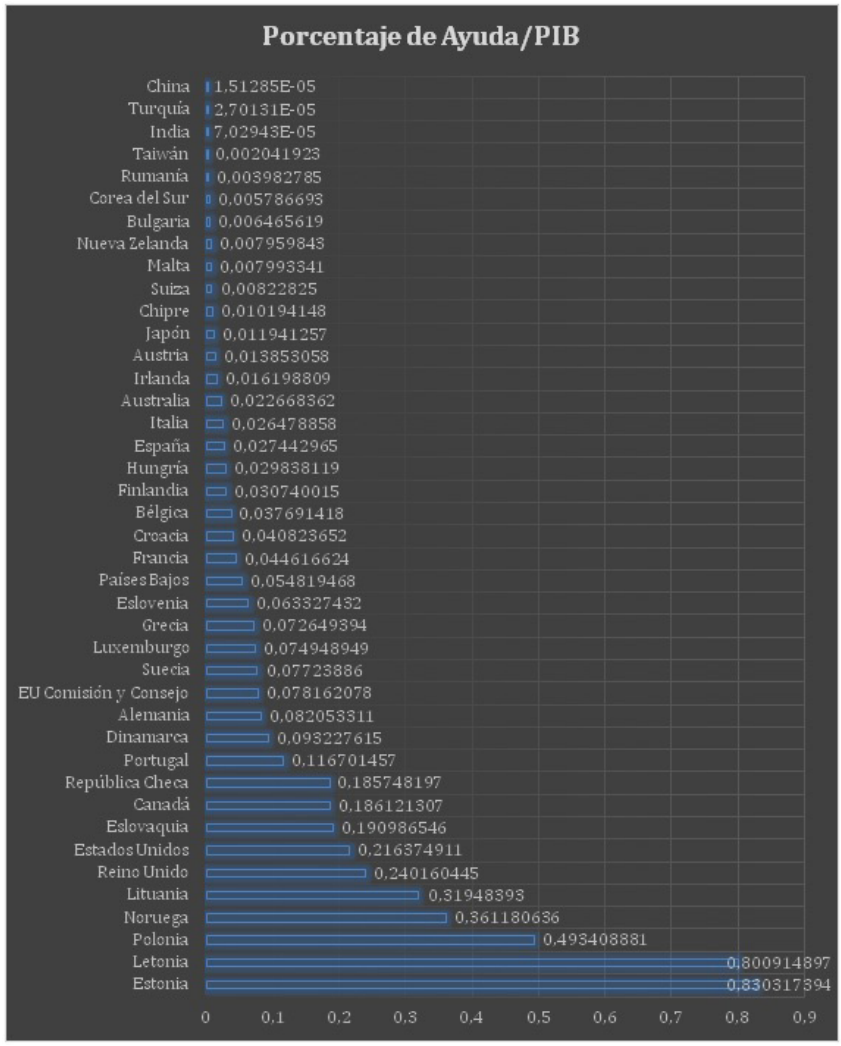


Tabla 3. Porcentaje sobre el PIB de la ayuda a Ucrania.
Fuente: Antezza et al., 2022

la importancia que tiene para los vecinos de Rusia esta contienda, que sin temor a las posibles represalias se han implicado económica y políticamente en esta guerra. Y es que el futuro de su futura libertad, de la libertad en general, parece estar en juego en esta guerra que se libra en el país de la tierra fértil, en una esquina de Europa.

CONCLUSIONES

La invasión rusa de Ucrania es la postrera etapa de la pugna que ha mantenido Rusia con Occidente en los últimos años, aunque previsiblemente no será la última. La guerra ha sido por una parte la respuesta rusa a una progresiva influencia de la OTAN cerca de

los tradicionales espacios defensivos rusos, pero por otra parte el conflicto bélico podía constituir la preservación de la disposición geoestratégica tradicional, evitando en último término que Ucrania se integrara en las instituciones occidentales y recreando una «zona de seguridad» —según su propia visión— entre el país y Occidente.

Durante estos meses de contienda, la OTAN, los Estados Unidos y la Unión Europea han apoyado militar, diplomática, humanitaria y financieramente a Ucrania, con un destacado y ostensible suministro armamentístico. Esta entrega de armas se ha ido realizando con la premisa de servir para propósitos defensivos, pero nunca para un objetivo ofensivo. Esta condición parece mantener a los países implicados en el envío de armas en una cierta neutralidad, a pesar del apoyo implícito que conlleva la provisión de instrumentos de guerra a una de las partes en liza. Del mismo modo, en diversas ocasiones, estos países han realizado una muy escasa difusión de la propia entrega de armas a la opinión pública del país. Si bien este silencio puede estar motivado por cuestiones logísticas, también parece apuntar hacia razones estratégicas ante la división mundial en dos polos rivales.

En cuanto a la ayuda financiera a Ucrania, una gran parte ha sido formalizada mediante donaciones y créditos. Sobre las primeras, en algunas de ellas, el donatario ha aceptado acuerdos de reconstrucción, lo que no las hace completamente altruistas. En cuanto a los préstamos, se perciben condiciones más o menos favorables para Ucrania. Una vez más, cabe destacar la opacidad en la divulgación de estos datos por parte de las fuentes oficiales, debido una vez más a cuestiones estratégicas.

La guerra ha acelerado nuevos cambios en el orden global. Las consecuencias están ya siendo palpables. La carrera armamentística no parece que vaya a decrecer en los próximos años, sino todo lo contrario, debido a la reactivación de la conciencia de defensa; Francia y Alemania han adquirido un papel más activo en la política de seguridad de Europa, al igual que Finlandia, Suecia, Austria o Suiza; los antiguos países de la Europa del este se posicionan frente a Rusia, y esta última no tiene reparos en responder a las sanciones con medidas punitivas, como los recortes en el suministro de gas. De la coexistencia colaborativa entre bloques de principio de siglo se ha mutado en una pugna soterrada por esferas de influencia, en la que América Latina, África o el Pacífico verán en el futuro cómo Estados Unidos, China y Rusia —con sus correspondientes aliados— jugarán sus cartas a una escala todavía no sospechada.

BIBLIOGRAFÍA

– Antezza, A. *et al.* (2022). The Ukraine support Tracker: which countries help Ukraine and how? [en línea]. *Kiel Working Papers.* N.2218. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how_/KWP_2218_Version4_V4.pdf

– Arms Transfers to Ukraine [en línea]. (2022). *Forum on the Arms Trade.* [Consulta: 2022]. Disponible em: https://www.forumarmstrade.org/ukrainearms.html

– Bassets, M., Sevillano, E. G., Miguel, B. de. (2022). La UE prevé financiar con dinero comunitario el envío de armas a Ucrania [en línea]. *El País*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-02-26/los-aliados-aceleran-el-envio-de-material-militar-a-ucrania.html

– La Conferencia de Donantes para Ucrania recauda 6.500 millones de dólares [en línea]. *Swissinfo*. [Consulta: 2022]. Disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/ucrania-guerra-ue_conferencia-de-donantes-para-ucrania-recauda-6.500-millones-de-d%C3%B3lares/47570704

– Emmott, R. (2022). EU agrees another 500 million euros for Ukrainian arms [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2022]. Disponible en https://www.reuters.com/world/europe/eu-seeks-keep-up-support-ukraine-despite-economic-damage-2022-07-18/

– *El futuro de la OTAN tras la cumbre de Madrid 2022* [en línea]. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Cuadernos de Estrategia, 211. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211_FuturoDeLaOTAN.pdf

– Macías, A. (22 de abril, 2022). *Ghost drones, helicopters and howitzers: Here's a look at the weapons the U.S. is sending to Ukraine*. Disponible en: https://www.cnbc.com/2022/04/22/roundup-of-us-weapons-for-ukraine.html

– Merino, Á. (2022). La deuda externa de Ucrania [en línea]. *El Orden Mundial*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/deuda-externa-ucrania/

– Military aid and arms for Ukraine [en línea]. (22 de abril, 2022). *France24*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20220422-military-aid-and-arms-for-ukraine

– Poland sends T-72 tanks to BWP-1 tracked armored IFVs to Ukraine [en línea]. (15 de abril, 2022). *Army Recognition*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.armyrecognition.com/defense_news_april_2022_global_security_army_industry/poland_sends_t-72_tanks_and_bwp-1_tracked_armored_ifvs_to_ukraine.html

– Pulido, G. (2022). *La guerra multidominio y mosaico. El nuevo pensamiento militar estadounidense*. Madrid, Libros de la Catarata.

– Rey-García, P. (2022) El pacifismo errático. Cuarta falacia: «Dar armas a los ucranianos es contrario a la paz». En Muñiz velázquez, J.A.; Rivas Nieto, P. y Delage, F. (eds.). *La guerra desinformativa de Putin. Desmintiendo las falacias negacionistas del putinismo*. Valencia, Tirant lo Blanch.

– Sánchez Herráez, P. (2015). Marco geopolítico de Rusia. Constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI [en línea]. En: *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como*

actor global. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Cuadernos de Estrategia, 178. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf

– SIPRI (2022). *SIPRI Arms Transfers Database* [en línea]. Solna (Sweden), Stockholm International Peace Research Institute. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.sipri.org/databases/armstransfers

– Ukraine Support Tracker [en línea]. (2022). *IFW-KIEL, Kiel Institute for World Economy.* [Consulta: 2022]. Disponible en www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/

– United Kingdom. Ministry of Defence. (21 de julio, 2022). UK to send scores of artillery guns and hundreds of drones to Ukraine [en línea]. *Gov.uk*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.gov.uk/government/news/uk-to-send-scores-of-artillery-guns-and-hundreds-of-drones-to-ukraine#:~:text=The%20UK%20will%20supply%20scores,Russia%27s%20brutal%20and%20unjustified%20invasion

– U.S. Department of Defense. (7 de abril, 2022). Fact Sheet: U.S. Security Assistance to Ukraine [en línea]. *defense.gov*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2992414/fact-sheet-us-security-assistance-to-ukraine/source/fact-sheet-us-security-assistance-to-ukraine/

EMERGENCIAS SANITARIAS DERIVADAS DE ENFERMEDADES INFECCIOSAS E INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y LOS CUERPOS POLICIALES: UNA REVISIÓN

D. DANIEL LOZANO GARCÍA

D.ª PALOMA MONEDERO GARCÍA

D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Universidad de Sevilla

Resumen

En la historia reciente de la humanidad se han sucedido pandemias, epidemias y endemias. En todas ellas, la Policía y las Fuerzas Armadas han asumido labores para cooperar en la salvaguarda de la salud de la población, garantizar el cumplimiento de los confinamientos, establecimiento de hospitales de campaña o la desinfección de zonas vulnerables. Este estudio se centra una búsqueda bibliográfica en cuatro bases de datos, WOS, Scopus, PsycInfo y Pubmed acerca del papel de Policías y Fuerzas Armadas en las principales emergencias sanitarias referidas a enfermedades infecciosas en el mundo. Una vez realizados los oportunos cribajes obtuvimos 80 trabajos. La pandemia de la covid-19 es la que ha merecido mayor atención. Las temáticas más relevantes se centran en las consecuencias psicológicas (manejo del estrés, tendencias de suicidio o percepción subjetiva de peligrosidad). Otros asuntos estudiados en el resto de las epidemias encontramos la creación de centros de vigilancia o formación en actuaciones en el caso de guerra biológica.

Palabras clave: Pandemia; brote; emergencia de salud pública; policías; militares y salud mental.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la humanidad los seres humanos han padecido enfermedades epidémicas como la tuberculosis, la peste bubónica o la peste negra que, en mayor o en menor medida, han diezmado a la población y provocado transformaciones a nivel económico, político, social y sanitario en la sociedad, a la vez que suponían un sistema catalizador en cuanto a la supervivencia (Murray y Schaller, 2010).

Emergencias sanitarias causadas por epidemias/pandemias

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2009) define pandemia como un evento impredecible, pero recurrente que tiene consecuencias severas para la sociedad en todo el mundo. Además, establece unas características básicas para que la aparición de una determinada enfermedad sea catalogada como pandemia (OMS, 2009): rápida propagación; poco tiempo para implementar medidas de mitigación; aumento de la demanda en centros médicos; escasez grave de personal sanitario, productos y otros servicios claves; no disponibilidad o limitada de vacunas, antivirales y antibióticos contra el virus; impacto negativo en las actividades sociales y económicas durante un periodo prolongado; escrutinio intenso del público, las agencias gubernamentales y los medios de comunicación sobre el estado de preparación nacional y emergencia mundial que limite el potencial de asistencia internacional.

Por otra parte, cuando un evento es catalogado como epidemia se refiere a una enfermedad que se propaga activamente, que se empieza a descontrolar, se mantiene en el tiempo y existe un aumento del número de casos en un área geográfica concreta (OMS, 2009). Este hecho anterior supone un estado menos avanzado en comparación a una pandemia, correspondiente a Fase 4 (transmisión verificada de persona a persona de un virus animal o humano-animal capaz de causar brotes a nivel comunitario) de la clasificación establecida por la OMS (2009).

Prevalencia y diferencias geopolíticas

De acuerdo con los atlas epidemiológicos establecidos por la OMS y el Centro de prevención y Control de Enfermedades de EE. UU. (CDC), la prevalencia histórica de patógenos en todo el mundo ha oscilado entre 1.03 y -.34 (M = .49, SD = .38; por cada 100.000 personas). Las puntuaciones más altas pertenecen al continente asiático y africano, seguido por Europa y EE. UU..

En el caso del VIH, los primeros brotes de la enfermedad asolaron el este y el sur de África subsahariana, Asia, América latina, EE. UU. y Europa (Lozano *et al*., 2012). También, otras enfermedades infecciosas como la Hepatitis B Y C (786.000 y 499.000 fallecimientos, respectivamente), Malaria (1,96 millones fallecimientos; África subsahariana), sífilis (3 millones de fallecimientos; África subsahariana), y ébola (29.000 fallecimientos; Sierra Leona y Liberia) fueron en su momento catalogadas como epidemias, actualmente reconocidas como enfermedades endémicas en el África subsahariana, y se han extendido a otras zonas geográficas del mundo como Asia central, Oceanía, Europa oriental y América Latina central (GBD, 2018; Lozano *et al*., 2012).

Cuerpos policiales y Fuerzas Armadas: Salud Mental en casos de pandemias y epidemia

La aparición y evolución de enfermedades infecciosas ha tenido secuelas innumerables para todo tipo de personas y colectivos, independientemente de las propias secue-

las para los y las afectados/as por la infección. Entre los colectivos de riesgo, por tratarse de personal esencial de primera línea de actuación contra la propagación de enfermedades infecciosas, destacan los/as agentes de policía, así como las Fuerzas Armadas (Han *et al.,* 2020).

En la propia definición y características que la OMS establece sobre el término de pandemia y/o epidemia, no se refleja explícitamente el papel de la Policía y las Fuerzas Armadas (OMS, 2009), aunque ciertas actividades esenciales reflejadas en la propia definición y la experiencia contra la pandemia de la covid-19 sí que suponen parte de su quehacer en este tipo de escenarios.

Cada país es el encargado del desarrollo de sus propios planes de emergencia nacional en casos de emergencias sanitarias derivada de enfermedades infecciosas. En el caso de España, el Ministerio de Sanidad establece un Plan de Respuesta Temprana en escenarios de control de la Pandemia de la covid-19 (coordinación de las principales estructuras organizativas, vigilancia epidemiológica, reserva estratégica nacional, controles en puertos y aeropuertos, etc.) para lo que es necesario la colaboración del Ministerio de Defensa (Ministerio de Sanidad, 2020).

Previo a la covid-19, son muchas las crisis sanitarias (malaria, cólera, tifus, sífilis, hepatitis, VIH, ébola, etc.) en las que policías y militares han tenido que hacer frente, bien en el propio país que sufre dicha emergencia sanitaria (Kohrt *et al.*, 2015) o, por otra parte, en misiones de ayuda humanitaria a países asolados por epidemias (Lamb, 2018; Sipos *et al.*, 2018). Pocas investigaciones han sido realizadas respecto al ámbito de la salud mental y personal policial y/o militar respecto de consecuencias psicológicas derivadas (Ritchie et al., 1992) y, menos aún, sobre formación sanitaria en misiones internacionales (Pearn *et al.,* 2000).

Las consecuencias psicológicas para policías y militares en este tipo de crisis sanitarias son innumerables y variadas.

En el caso del ébola se ha comprobado que los militares que se perciben en riesgo de infección tienen una mayor probabilidad de presentar síntomas de TEPT, depresión y ansiedad (Vyas *et al.*, 2016).

En el caso de la covid-19, se hallaron resultados similares en personal militar (Pan *et al.*, 2022), con alta prevalencia en trastornos de ansiedad (37,6%) y depresión (32,5%) además de trastornos somáticos (50%).

Expuesto el marco teórico de la investigación, nuestros objetivos no son otros que:

- Sistematizar el objeto de interés de la investigación en Policías y Fuerzas Armadas de las principales emergencias sanitarias referidas a enfermedades infecciosas en el mundo.

- Establecer las principales líneas de estudio Pre y Post covid-19 centradas en Salud Mental de Policías y Fuerzas Armadas y enfermedades infecciosas catalogadas como emergencias sanitarias.

METODOLOGÍA

El estudio se centra en una revisión de artículos de revistas científicas recogidos por las bases de datos de Web of Science (WoS), Scopus, Pubmed y PsycInfo.

Los trabajos seleccionados deben cumplir los siguientes criterios de inclusión, que:

1) estén publicados en revistas científicas

2) respondan exclusivamente a los descriptores utilizados y establecidos para la búsqueda

3) tengan como población a personas pertenecientes a cuerpos policiales, militares y veteranos

Por otra parte, se han excluido aquellos estudios que:

1) su muestra no pertenezca a cuerpos policiales, militares y veteranos

2) supongan una validación de escalas

La búsqueda se determinó con los siguientes términos y en el orden que se muestra a continuación (desde el año 1988 a 2022): (Pandemic OR outbreak OR epidemic OR infection OR "infectious disease" OR "public health emergency" OR contagion) ^ (Cholera OR ébola OR measles OR hepatitis OR AIDS OR acquired immune deficiency syndrome OR typhus OR flu OR influenza OR fever OR MERS OR SARS) AND (Police OR "security force" OR "law enforcement" OR "armed forces" OR military OR troop) AND ("Mental health" OR psych* OR aftermath OR repercussion).

En principio, se obtuvieron un total de 3.018 resultados, de los cuales fueron descartados los duplicados. Teniendo en cuenta los criterios de inclusión y exclusión y revisados los títulos y resúmenes se ha procedido al estudio final de 80 artículos.

RESULTADOS

En primer lugar, si se hace una comparación entre las publicaciones pre (año 1988 a marzo 2020) y pospandemia covid-19 (abril 2020 en adelante; figura 1), se encuentra que, de los 80 estudios, un 66,25% (53 estudios) se refieren a la covid-19 mientras que un 33,75% (27 estudios) al resto de enfermedades infecciosas.

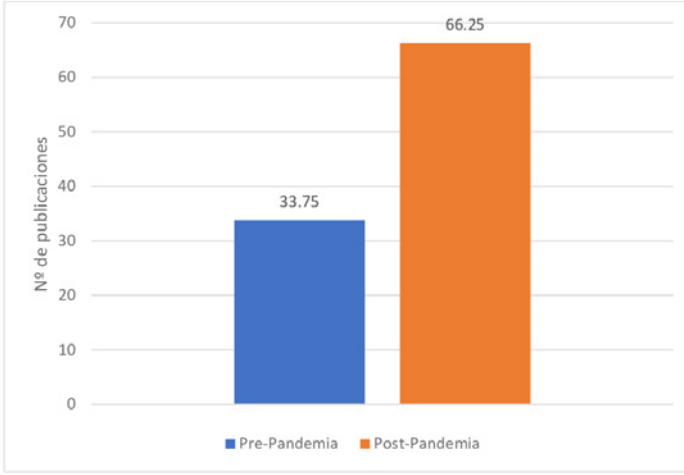


Figura 1. Publicaciones enfermedades infecciosas Pre y Post Pandemia COVID-19

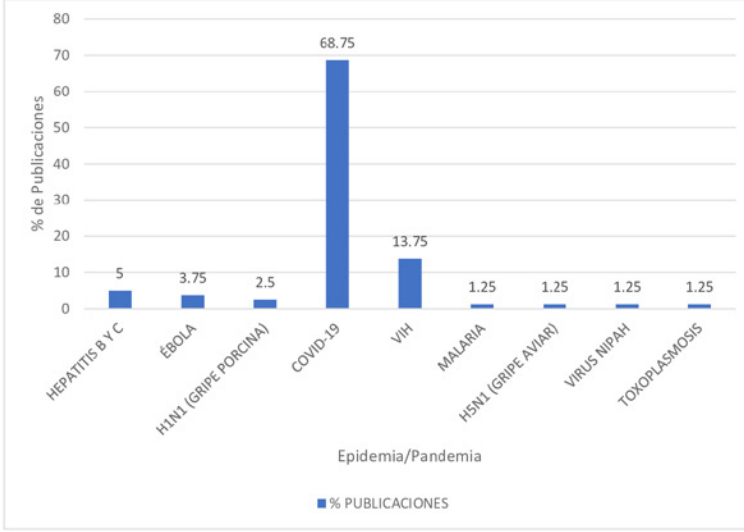


Figura 2. Selección publicaciones en relación con enfermedades infecciosas

Más específicamente, los estudios relacionados con la covid-19 son 53, contando con el porcentaje más elevado (66,25%), mientras que el resto de las enfermedades infecciosas no supera el 14%. En el caso del VIH hallamos que ha centrado mayormente el interés por parte de los investigadores, contando con 11 publicaciones (13,75%). La hepatitis B y C se ocupa en 4 de las publicaciones seleccionadas (5%). Por su parte, el Ébola cuenta con un porcentaje del 3,75% (3 publicaciones).

En cuanto a la malaria, H5N1, virus NIPAH y toxoplasmosis han sido objetos de estudios secundarios, ya que cuentan con el mismo porcentaje (1,25%), lo que equivale a un artículo seleccionado.

Los principales países donde se realizaron las publicaciones (figura 3) y, por tanto, las investigaciones son: EE. UU., con el 31,35% (25 estudios); Canadá con un 10% (8 estudios) y Reino Unido, China y la India con un 8,75% (7 estudios). El resto de los resultados se muestran en la figura 3 y no superan el 4%, como es el caso de España con 3 artículos (3,75%) o Nepal con uno solo (2,5%)

El año de investigación de los estudios seleccionados puede apreciarse a continuación (figura 4). Destaca el año 2020 con más publicaciones respecto de emergencias sanitarias en relación con enfermedades infecciosas y salud mental (45,68%; 37 estudios), seguido de 2021 (22,22%; 18 estudios) y, de lejos, 2009, 2014, 2022 (3,7%; 3 estudios). Un número escaso de artículos han sido publicados en los periodos restantes.

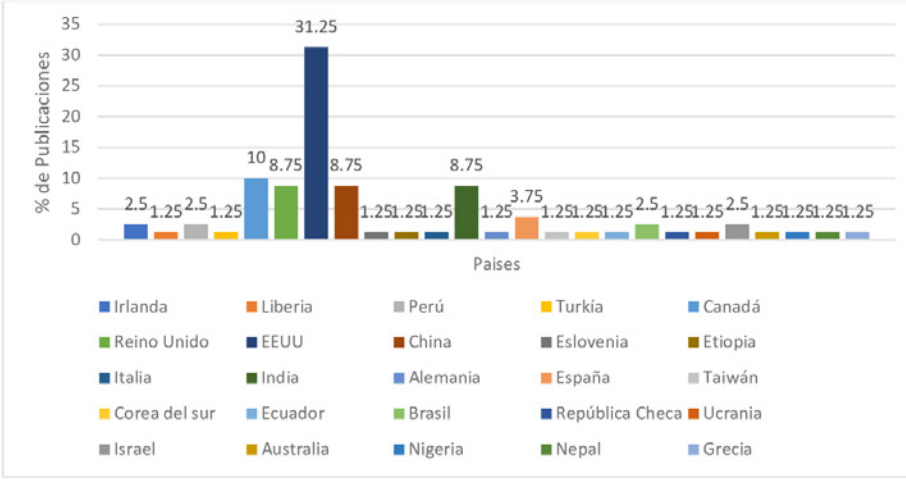


Figura 3. Publicaciones por países

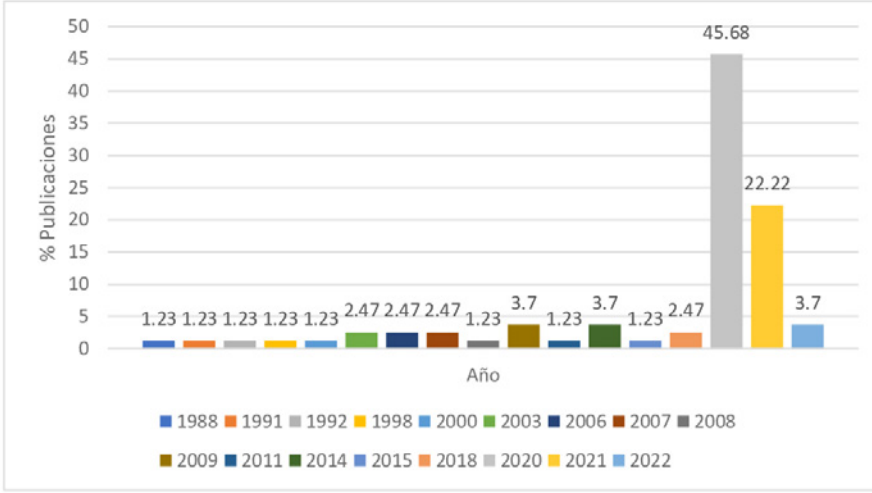


Figura 4. Tendencia año de investigación

Otra de las variables consideradas han sido las publicaciones referidas a Policías, Fuerzas Armadas y militares veteranos (ya retirados; figura 5).

Por un lado, la población militar activa son los más estudiados, con el 46,25% de las publicaciones (37 estudios). Le siguen los policías con el 32,5% (24 estudios) y, por último, militares veteranos con un porcentaje de 22,5% (18 estudios).

Otra de las variables se relaciona con la emergencia sanitaria y la Policía y/o Fuerzas Armadas (figura 6). Durante las crisis sanitarias provocadas por el VIH y el Ébola se observa como la mayor parte de las publicaciones seleccionadas se centraban en militares en activo, 9 publicaciones en el caso de la del VIH y 2 en el caso de la del Ébola (81,82% y 66,66%, respectivamente).

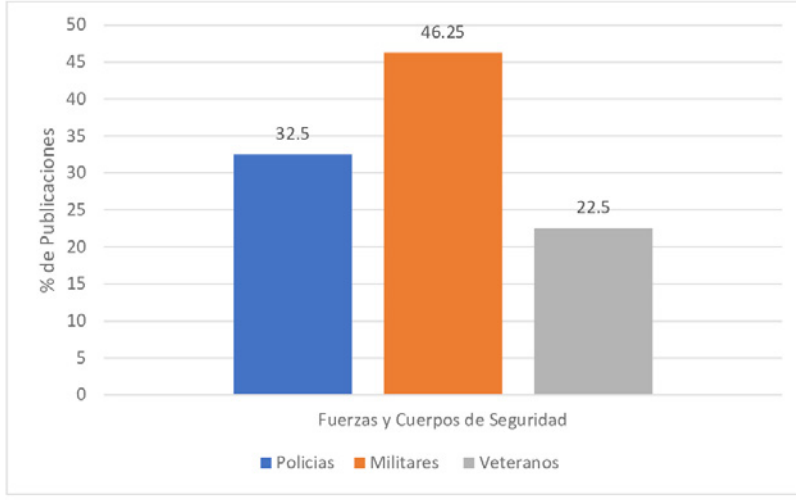
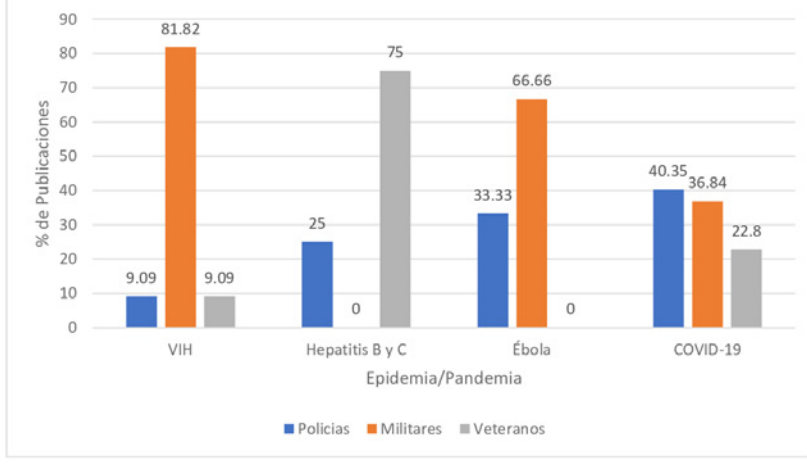


Figura 5. Estudios referidos a Policías, Fuerzas Armadas y militares veteranos



Figrua 6. Crisis sanitarias, Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad

Por otro lado, durante emergencias sanitarias de hepatitis B y C (Figura 6), los estudios se centraron en estudiar a militares veteranos en tres publicaciones (75%). Mientras que el papel de los policías se estudia en el 25% de las publicaciones (1 estudio).

Por último, durante la pandemia de la Covid-19 (figura 6), fueron 21 las publicaciones que se ocuparon de los policías (40,35%), le siguen los militares con el 36,84% (19 estudios). Los militares veteranos fueron los menos estudiados con 14 artículos (22,8%).

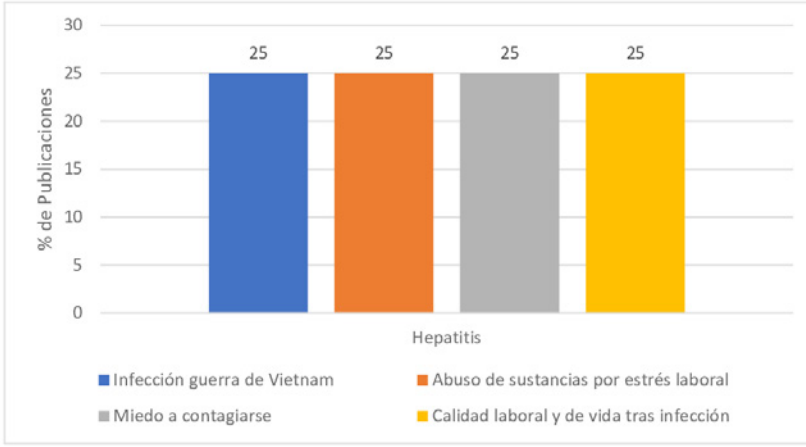


Figura 7. Hepatitis y Salud Mental

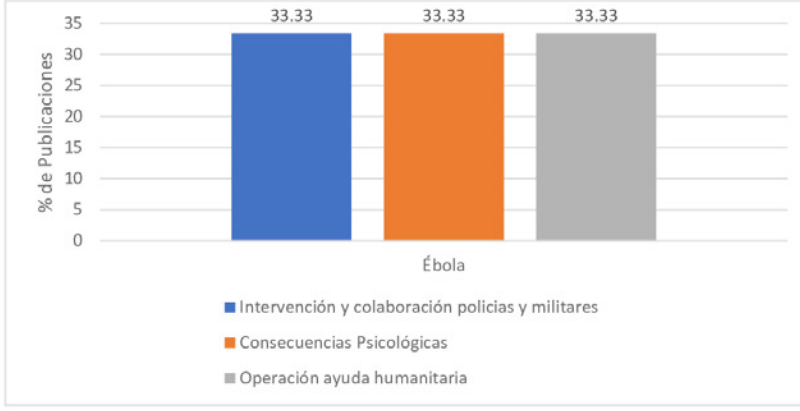


Figura 8. Ébola y Salud Mental

La figura 7 recoge las publicaciones relacionas con hepatitis y Salud Mental. Los 4 estudios (100%) examinan las consecuencias psicológicas de contraer la enfermedad tanto en su práctica profesional como consecuencia de ella, tanto policía como veteranos. Los temas son dispares: abuso de sustancias tras infección de hepatitis guerra de Vietnam, abuso de sustancias por estrés laboral, miedo a contagiarse y calidad laboral y de vida tras infección.

La figura 8 refleja cual es el porcentaje de publicaciones que hablan de Ébola y Salud Mental. La intervención y colaboración con policías autóctonos y militares extranjeros (garantizar aplicación medidas de salud pública y necesidades psicológicas personal interviniente), las consecuencias psicologías y las operaciones de ayuda humanitaria (construcción hospitales de campaña, mantenimiento de orden público y atención socio-sanitaria personal interviniente) presentan 3 publicaciones cada uno (33,33%).

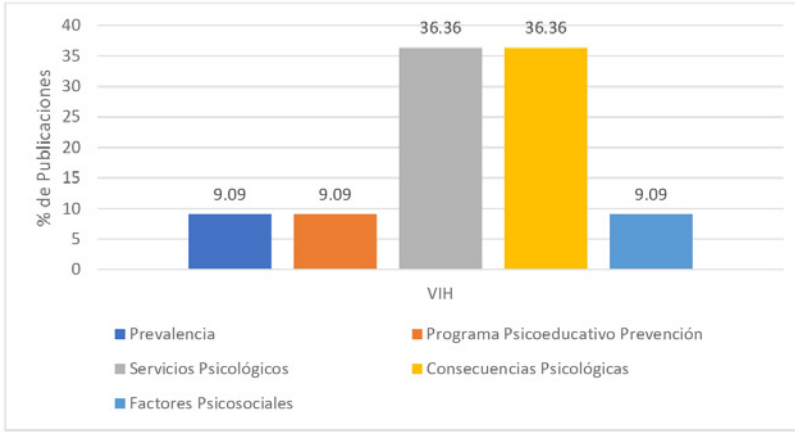


Figura 9. VIH y Salud Mental

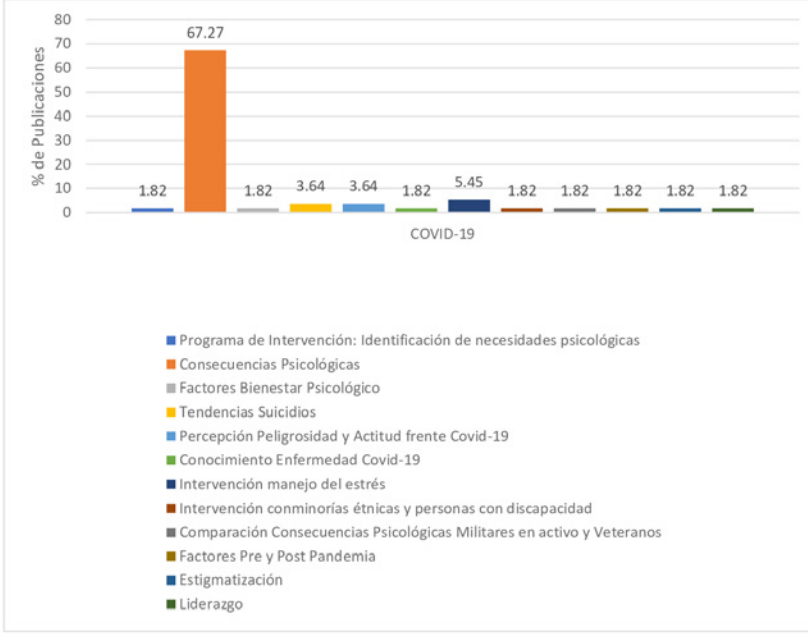


Figura 10. Pandemia de COVID-19 y Salud Mental

La figura 9 refleja los datos sobre el VIH y Salud Mental. En un 36,36% de estudios (4 estudios) son analizadas tanto la necesidad de prestación de servicios psicológicos a personal interviniente (policías y militares) infectado durante el servicio como las consecuencias psicológicas derivadas de contraer la enfermedad. Por otro lado, la prevalencia de enfermedades de transmisión sexual en militares durante misiones en el exterior, la implementación de programas psicoeducativos para la prevención de contagios en militares y los factores psicosociales asociados con la calidad de vida tras la infección son otros de los estudios al respecto de VIH y salud mental (1 estudio, 9,09%).

En cuanto al número de publicaciones que han tratado la pandemia de covid-19 y Salud Mental (figura 10), encontramos que 42 de los artículos seleccionados (67,27%) estudian las consecuencias psicológicas derivadas de la situación que provocó la pandemia.

Además, la figura 10 refleja algunas de las temáticas importantes en las publicaciones seleccionadas, como son: intervenciones en el manejo del estrés para policías durante la pandemia (5,45% de los estudios); las tendencias de suicidio durante la pandemia de la covid-19 (3,64%, 2 artículos), o la percepción de peligrosidad, con 2 artículos (3,64%).

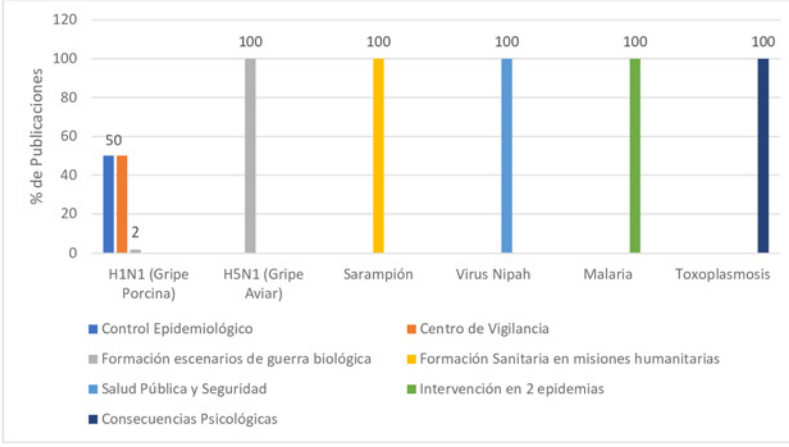


Figura 11. Resto de Epidemias y Salud Mental

Por último, la figura 11, refleja otras temáticas estudiadas que se han abordado durante el resto de las crisis sanitarias. En el trascurso de emergencia sanitaria por gripe porcina (H1N1) se trataron por igual (50% de las publicaciones) estudios relativos al control epidemiológico (personal interviniente contagiado y cuadros psicológicos derivados) y el establecimiento de centros de vigilancia para la propagación del virus dentro del personal de las Fuerzas Armadas y las necesidades que de la prevención del contagio pudieran surgir, entre ellas las de corte psicológico (1 estudio).

Durante la gripe aviar (H5N1), una publicación (100%) plantea la formación en actuaciones en el caso de guerra biológica. Sobre el virus Nipah, otro estudio hace hincapié

sobre la importancia de la Salud Pública y la Seguridad en escenarios de emergencias sanitarias (100%). Por último, las epidemias de la malaria y la toxoplasmosis cuentan cada una con una publicación. La primera trata sobre la dificultad de intervención a nivel psicológico entre dos epidemias (Ébola y malaria; 100%) y la crisis sanitaria de toxoplasmosis en sus consecuencias psicológicas (100%).

DISCUSIÓN

Lo hallado en los 80 estudios seleccionados muestra que la pandemia causada por el virus Sars-CoV-2 (covid-19) es mayormente elegida como objeto de estudio en Policías y Fuerzas Armadas en cuanto a emergencia sanitaria. El análisis de las consecuencias psicológicas es la temática principalmente abordada en Policías y Fuerzas Armadas en el caso de la covid-19 y VIH, mientras que para el resto de emergencias sanitarias (malaria, cólera, gripe porcina (H1N1), gripe aviar (H5N1), hepatitis y virus Nipah) otras temáticas son tenidas en consideración, y destacan los estudios de miedo al contagio, las necesidades psicológicas de personal interviniente, la implementación de programas psicoeducativos para la prevención de contagios y formación psicológico sanitaria en misiones humanitarias.

La causa del interés en cuanto a la investigación puede deberse a factores geopolíticos y demográficos (GBD, 2018; Lozano *et al.*, 2012) ya que, en casos concretos, como las epidemias de Ébola, malaria, cólera, virus Nipah, etc., han tenido lugar en países subdesarrollados, donde los medios sanitarios (instrumental especializado de prevención de contagios) y gubernamentales (establecimiento de medidas que eviten la propagación del virus) a través de los cuales deben hacerse frente a este tipo de emergencias sanitarias, resultan insuficientes y es necesaria la colaboración internacional (Kaso et., 2022; Lamb, 2018).

Emergencias sanitarias como el VIH, Hepatitis y covid-19 demuestran que los cuadros psicopatológicos que aparecen con más frecuencia en policías y Fuerzas Armadas son ansiedad, depresión, trastornos somáticos y estrés postraumático (Lamb, 2018; Pearn *et al.*, 2000; Sipos *et al.*, 2018; Vyas *et al.*, 2016).

CONCLUSIONES

La pandemia de la covid -19 supone un antes y un después en lo relativo al estudio de la salud mental en escenarios de crisis sanitaria. Previo a la covid-19 no existe una temática claramente definida ni estudios sistematizados en lo que indiquen tendencias generales de investigación.

El objeto de interés en las principales investigaciones acerca de Policías y Fuerzas armadas y la temática que nos ocupan son: consecuencias psicológicas, seguidas de estudios relacionados con la prevalencia de contagios y posibles cuadros psicopatológicos manifestados por el personal interviniente (en especial en militares).

BIBLIOGRAFÍA

– Deiss, R. *et al.* (2019). Posttraumatic Stress Disorder and Neurocognitive Impairment in a U.S. Military Cohort of Persons Living with HIV. *Psychiatry*, *82*(3), 228–239. Disponible en: https://doi.org/10.1080/00332747.2019.1586503

– España. Ministerio de Sanidad (2020). *Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID-19*. Madrid, Ministerio de Sanidad.

– GBD 2017 Causes of Death Collaborators (2018). Global, regional, and national age-sex-specific mortality for 282 causes of death in 195 countries and territories, 1980-2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017 [en línea]. *Lancet*. London, England. *392*(10159), 1736–1788. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32203-7

– Gupta, S *et al.* (2020). Psychological Health Among Armed Forces Doctors During COVID-19 Pandemic in India [en línea]. *Indian Journal of Psychological Medicine*. *42(4),* 374–378. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1177/0253717620934037

– Han R. H. *et al.* (2020). Planning for Mental Health Needs During COVID-19 [en línea]. *Current Psychiatry Reports*. *22*(12), 66. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s11920-020-01189-6

– Kaso, A. W. *et al.* (2022). Factors Associated with Poor Treatment Outcome among Hospitalized COVID-19 Patients in South Central, Ethiopia [en línea]. *BioMed Research International*. 4551132. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1155/2022/4551132

– Kohrt, B. A. *et al.* (2015). Adapting the Crisis Intervention Team (CIT) model of police-mental health collaboration in a low-income, post-conflict country: curriculum development in Liberia, West Africa [en línea]. *American Journal of Public Health*. 105(3), e73–e80. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.2105/AJPH.2014.302394

– Lamb, D. (2018). Factors affecting the delivery of healthcare on a humanitarian operation in West Africa: A qualitative study [en línea]. *Applied Nursing Research: ANR*. 40, 129–136. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.apnr.2018.01.009

– Liu, Y. C., Kuo, R. L. y Shih, S. R. (2020). COVID-19: The first documented coronavirus pandemic in history [en línea]. *Biomedical journal*, *43*(4), 328–333. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.bj.2020.04.007

– Lovejoy, T. I. *et al.* (2012). Chronic pain treatment and health service utilization of veterans with hepatitis C virus infection [en línea]. *Pain Medicine (Malden, Mass.)*. 13(11), 1407–1416. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1111/j.1526-4637.2012.01476.x

– Lozano, R. *et al.* (2012). Global and regional mortality from 235 causes of death for 20 age groups in 1990 and 2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010 [en línea]. *Lancet*. London, England. *380*(9859), 2095–2128. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61728-0

– Murray, D. R., y Schaller, M. (2010). Historical prevalence of infectious diseases within 230 geopolitical regions: A tool for investigating origins of culture [en línea]. *Journal of Cross-Cultural Psychology.* 41(1), 99–108. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1177/0022022109349510

– Pan, X. *et al.* (2022). Prevalence of mental health problems and associated risk factors among military healthcare workers in specialized COVID-19 hospitals in Wuhan, China: A cross-sectional survey. *Asia-Pacific Psychiatry: Official Journal of the Pacific Rim College of Psychiatrists.* 14(1), e12427. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://doi.org/10.1111/appy.12427

– Pearn J. (2000). Pediatric diseases and operational deployments. *Military medicine*, *165*(4), 283–286.

– Ritchie, E. C., Radke, A. Q., y Ross, B. (1992). Depression and support systems in male army HIV+ patients. *Military medicine*, *157*(7), 345–349.

– Vyas, K. J. *et al.* (2016). Psychological Impact of Deploying in Support of the U.S. Response to Ebola: A Systematic Review and Meta-Analysis of Past Outbreaks. *Military medicine*, *181*(11), e1515–e1531. Disponible en: https://doi.org/10.7205/MILMED-D-15-00473

– World Health Organization. (2009). *Pandemic influenza preparedness and response: a WHO guidance document.* Geneva, World Health Organization.

LA CRISIS ENERGÉTICA EN EUROPA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. UNA MIRADA A LOS PAÍSES DEL NORTE DE ÁFRICA Y ORIENTE MEDIO

D.ª CLARA MUNÁRRIZ GISTAU
Graduada en Relaciones Internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos (URJC). Máster Internacional en Seguridad, Inteligencia y Estudios Estratégicos (IMSISS) en la Universidad de Glasgow

Resumen

La Unión Europea se enfrenta a una compleja crisis geopolítica que representa una amenaza para su seguridad energética. La búsqueda de nuevas fuentes de energía, dada la actual situación geopolítica originada por la guerra entre Rusia y Ucrania, se ha convertido en el primer objetivo de la agenda gubernamental de los países de la Unión Europea que buscan reducir su dependencia energética del gas y el petróleo rusos. Teniendo esto en cuenta, la UE debe aumentar sus esfuerzos para conseguir la independencia energética y para ello, las medidas que tomará se centrarán especialmente en el proceso de la transición energética, fomentando el uso de las energías renovables en los países miembros. El riesgo de represalias rusas contra Europa o de posibles problemas de suministro refuerza el papel de los países productores de petróleo, como Arabia Saudí, y de los productores de gas natural, como Catar y Argelia.

Palabras clave: dependencia, crisis, energía, Unión Europea, norte de África, Oriente Medio.

INTRODUCCIÓN

Ya finalizando el 2022 y aparentemente superados los estragos económicos causados por la pandemia, no se puede negar que se avecinan nuevos retos y crisis. Los españoles ya son conscientes de la nueva catástrofe económica, esta vez relacionada no con un asunto sanitario y social, sino energético y geopolítico. Los precios de la energía en España se han disparado a causa de la inestabilidad del mercado gasístico especialmente, generada por la guerra en Ucrania y las consecuencias geopolíticas que

Europa enfrenta con Rusia, el mayor exportador de gas de la Unión Europea. A eso hay que sumarle que, en el caso de España, el principal suministrador de gas acostumbraba a ser Argelia, pero dada la presente tensión entre Marruecos y Argelia, las relaciones con España se han deteriorado, llegando a amenazar con cortar el flujo de gas argelino a territorio español.

Debido a la revalorización del origen de las fuentes de energía, los precios del petróleo, de la luz y del gas se han disparado en todo el mundo, y la mayoría de los países se enfrentan a una crisis económica que aparentemente no ha hecho más que empezar. Por ende, a corto y medio plazo, la Unión Europea necesita conseguir un cierto grado de independencia y alejarse de las interrupciones de un solo proveedor, como así nos está demostrando la actual subida de los precios de la energía. A medio plazo, otros países surgirán como potenciales socios de suministro energético para la Unión Europea, ya sea a través de nuevos gasoductos o del desarrollo de nuevas relaciones energéticas más sólidas. Esto se traducirá en una inyección adicional a corto plazo de recursos financieros para los gobiernos de estos nuevos exportadores.

La tensión entre Rusia y Occidente no ha hecho más que aumentar el valor de las fuentes de energía, convirtiendo a la región MENA, después de Estados Unidos, en el primer aliado de la Unión Europea como proveedor de fuentes de energía. Desde el punto de vista diplomático, representa una oportunidad para acercar a estos países a Occidente. La proximidad de los países europeos a la región árabe también podría obtener beneficios políticos y acercar a los países de Oriente Medio y el Norte de África (MENA en inglés) al estado de derecho y la democracia europeos.

La UE debe adoptar medidas a corto plazo para hacer frente a la crisis de los precios de la energía y afrontar los riesgos geopolíticos, y en este marco, España ya se ha visto obligada a adoptar un modelo de gestión de crisis energética y los partidos políticos comienzan a proponer diferentes medidas para afrontar la subida de los precios de la energía.

La invasión de Ucrania y las amenazas argelinas demuestran aún más la dependencia europea del gas y demuestra que la diversificación del suministro energético es crucial para garantizar la seguridad energética. Es en este contexto cuando empiezan a surgir las propuestas de la energía nuclear o la vuelta al petróleo, así como la urgencia de la transición hacia una Europa con cero emisiones forjada bajo las fuentes de energía renovables.

CRISIS ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde 2021, Europa ha vivido una subida de los precios de la energía que hace referencia principalmente a la luz, gas y a la gasolina. Este aumento de precios se debe en gran medida a la inestabilidad del mercado del gas a causa de la invasión rusa de Ucrania y a las amenazas del gigante ruso de cortar el suministro de gas y combustibles fósiles a Europa por su apoyo a Ucrania. Esto supone un duro golpe para la UE pues Rusia es el mayor proveedor de combustibles fósiles de la Unión Europea, llegando a

importar más de la mitad de los combustibles fósiles, además de un 43% de gas natural en 2020 (Consejo Europeo, 2022). La subida de los precios de la energía también se ha visto afectada, aunque en menor medida, por el momento de recuperación económica posterior a la pandemia de la covid-19 y el levantamiento de las restricciones ha generado un mayor movimiento a nivel nacional e internacional, por lo tanto, el consumo de energía ha aumentado.

Se destacan varios factores que han contribuido al aumento de los precios de la energía en Europa:

- Los precios del gas en el mercado mundial han aumentado sin precedentes, más del 170 % en 2021 (Consejo Europeo, 2022).
- El aumento de la demanda de energía debido a un invierno largo y frío a principios de 2021 llevó a un mayor uso de la calefacción, seguido de un verano largo y caluroso con más electrodomésticos en uso.
- La demanda de gas natural licuado (GNL) aumentó y los precios del gas se dispararon.
- El aumento de las tensiones geopolíticas, en particular, la guerra en Ucrania, y en el caso de España con Argelia.
- Además, a causa de la devaluación del euro, y al hacer el cambio de divisa a dólares, el precio del petróleo cuesta más (Expansión, s.f.).

En los últimos cinco años, la energía nuclear y el gas natural han sido los dos recursos que más han contribuido a la producción de electricidad en Europa. En 2021, el 27% de la electricidad de la UE procedía de centrales nucleares y el 17% del gas natural (Göss, 2022). No obstante, estas no son energías que compartan la taxonomía que promueve la UE, pues, por su parte, las centrales nucleares sólo se considerarán sostenibles si cumplen las normas técnicas más modernas que hacen referencia a planes para la gestión segura de los residuos nucleares, aunque estos son costosos y complejos. Por su parte el gas natural ya está regulado por las políticas europeas, pero su consumo en Europa es elevado, lo que genera contaminación que propicia el efecto invernadero. Por ende, sería preferible que Europa acelerara la promoción de las energías renovables. No obstante, y dada la situación internacional actual, Europa se está viendo obligada a etiquetar el uso de la energía nuclear y el gas como actividades «sostenibles» de forma temporal.

Por el momento, el Consejo Europeo ha acordado reducir el precio del gas y a hacer frente al efecto de contagio en los mercados de la electricidad. Además, el consejo ya impulsa los trabajos sobre la propuesta relativa a la política de la UE en materia de almacenamiento de gas y debate la compra común voluntaria de combustible (Comisión Europea, 2022). El objetivo de estas medidas consiste en paliar los precios excesivos de la electricidad, pero preservando la transición ecológica. La Unión Europea insta a los miembros a dar el mejor uso posible del conjunto de instrumentos sobre precios de la energía y del marco temporal sobre ayudas estatales en caso de crisis para

prestar ayuda a los ciudadanos y las empresas, como así se indica en Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 en relación con el almacenamiento de gas. Este reglamento sobre el almacenamiento de gas tiene por objeto reforzar la seguridad del suministro de la UE en el contexto de la guerra en Ucrania, asegurando la reserva mínima del 80% de capacidad de almacenaje de cada país miembro (Consejo Europeo, 2022).

Para la UE, además de las decisiones políticas a nivel central, los Estados miembros deben decidir sobre el equilibrio entre la seguridad energética, la estabilidad de los precios de la energía y sus compromisos de neutralidad climática. En la UE, las sociedades están interconectadas y las políticas económicas son únicas. Por eso debe haber acciones que protejan nuestras sociedades y apoyen las economías nacionales. En un tema tan importante como la crisis energética, no se debe considerar el nivel de preparación para la respuesta a nivel gubernamental. Ningún país puede hacer frente a una crisis de este tipo por sí solo. Más bien se necesita una respuesta común a través de una estrategia común de seguridad energética en la UE. Por ello, como la opción de abastecimiento de fuentes energéticas rusas puede desaparecer repentinamente, se han de buscar nuevas alternativas pues el abastecimiento propio de la Unión Europea es una utopía hoy en día.

MENA COMO ALTERNATIVA A LA ESTRATEGIA DE DIVERSIFICACIÓN ENERGÉTICA DE LA UE

Los países de Oriente Medio y el Norte de África disponen de los recursos naturales, pero necesitan modernizar las infraestructuras mediante inversiones económicas. Además, la Unión Europea ya ha decidido reducir la dependencia energética de Rusia como medida de sanción de guerra para este mismo año, por lo que Europa necesita urgentemente un nuevo proveedor de energía. Debido a sus perspectivas de suministro de gas natural y crudo, MENA destaca como una de las alternativas más atractivas para el objetivo de diversificación energética de Europa (Colombo y Ntousas, 2017). Por otro lado, las vías de actuación europeas no se alinean con los intereses de crecimiento árabes. Sin embargo, dada la emergencia del escenario geopolítico, la comunicación de la Comisión Europea (2016) sugiere que invertir en suelo africano o de Oriente Medio es una opción para examinar.

En primer lugar, Argelia y Libia son los dos mayores productores de petróleo y gas del Magreb. Argelia es ya el tercer proveedor de bienes de la Unión Europea (Eurostat, 2022). Para los países del sur de Europa, España es el socio comercial más importante de Argelia, que importa el 59% de su gas natural. El gas argelino es también una importante fuente de energía en Italia, Portugal y Francia. El gasoducto Magreb-Europa, una de las rutas críticas de conexión entre el norte de África y el sur de Europa, se ha cerrado debido a la situación actual entre Marruecos y Argelia. Sería difícil para Europa seguir invirtiendo en este país. Libia, tradicional rival de Argelia, aún está lejos de recuperar sus niveles de producción de gas anteriores a la guerra civil, pero está aumentando (Tanchum, 2020). Sin embargo, su capacidad para exportar gas depende de la resolución de la insegura e incierta situación política del país.

En segundo lugar, Egipto parece ser otro posible competidor, aunque las posibilidades de que se convierta en exportador son escasas (Rubble, 2017). Las perspectivas de demanda de Egipto y la caída de la producción eclipsarían esta opción en el objetivo de diversificación de la UE (Rubble, 2017). La deuda del país, sobre todo en el inestable escenario del cambio político tras la caída de Mubarak y el proceso revolucionario, actuó como freno al aumento de la inversión, lo que se tradujo en una menor producción, que influyó significativamente en las exportaciones de GNL (Gas Natural Licuado). Con la llegada del yacimiento de gas de Zohr, Egipto tiene ahora la oportunidad de invertir su tendencia a ser importador y recuperar su capacidad de exportación (Tanchum, 2020).

En tercer lugar, en el golfo Pérsico, cabe destacar en primer lugar la cantidad de recursos petrolíferos de Arabia Saudí. Estos peligran con los nuevos objetivos climáticos de descarbonización total fijados para los países europeos en 2050, pero dada la situación geopolítica, una «vuelta» a los combustibles para reducir la dependencia energética europea de Rusia es la opción más previsible en estos momentos (Amanatidis, 2019). Además, Qatar es el segundo exportador mundial de gas natural. Las dos desventajas tecnológicas más significativas son su ubicación y la necesidad de adquirir todo su GNL por vía marítima. Qatar también tiene otra ventaja; según el análisis de Bordoff y Houser (2014), los costes de producción de gas natural de Qatar son significativamente más baratos que los de los países del Magreb.

En cuarto lugar, Irán es una posibilidad viable en Oriente Medio que se ha descartado por razones geopolíticas obvias. Irán tiene la cuarta y segunda mayores reservas de petróleo y gas del mundo y podría ser un posible proveedor de energía para la Unión Europea. Sin embargo, las sanciones europeas impuestas a este país pueden ser un factor condicionante para la inversión en este país (Russell, 2020).

Se podría decir que la capacidad energética de los países de Oriente Medio y del Norte de África es inmensa. Sin embargo, independientemente de sus recursos naturales, los países árabes sufren regímenes autoritarios que han impedido la diversificación de la economía y la distribución equitativa de los ingresos procedentes de la extracción de combustibles fósiles. A esto hay que añadir la inestabilidad provocada por el terrorismo, el extremismo islámico y algunos conflictos regionales (Colombo, 2017). En esta materia, la Unión Europea ya ha apoyado a los países de Oriente Medio y del Norte de África, especialmente a los del Magreb, en la lucha contra el terrorismo. La UE también muestra sus intenciones de contribuir a la estabilidad de los países árabes en su Estrategia de Seguridad Energética (COM (2014) 330 final).

La UE puede invertir en los países de Oriente Medio y Norte de África como solución a sus problemas de suministro y seguridad energética de la misma manera que MENA podría beneficiarse del acercamiento europeo, no solo a través del ejemplo de la democracia y el Estado de derecho, sino también económicamente. Además, desde el punto de vista diplomático, representa una oportunidad para acercar a estos países a Occidente. La proximidad de los países europeos a la región árabe también podría obtener beneficios políticos y acercar a los países de Oriente Medio y el Norte de África al Estado de derecho y la democracia europeos.

CONCLUSIÓN

El entorno energético mundial está experimentando importantes cambios. En general, la demanda energética mundial sigue creciendo, aunque a ritmos diferentes según las regiones. La búsqueda de nuevas fuentes de energía en Europa para reducir su dependencia energética de Rusia se ha convertido en el primer objetivo de la agenda gubernamental de los países de la Unión Europea. En consecuencia, se ha producido una revalorización de las fuentes de energía, concretamente de los combustibles fósiles. Así pues, estos cambios afectan directamente a los países de Oriente Medio y el Norte de África (MENA). Teniendo en cuenta que la Unión Europea necesita diversificar sus fuentes de energía y definir una estrategia de gestión para la crisis energética en la que se ha visto sumida, y por su parte, los países de MENA pueden aprovechar ese apoyo externo, puede ser una situación en la que ambas regiones salgan ganando. Mientras que MENA puede beneficiarse del apoyo económico y la inversión de la Unión Europea en la compra de sus combustibles fósiles. Esta situación pone de manifiesto el impacto de las tendencias energéticas mundiales en la región o el papel que esta desempeñará en el futuro, especialmente en los mercados del petróleo y el gas natural, además muestra la urgente necesidad de definir una estrategia europea de gestión de crisis energética, pues una sociedad que no tiene acceso a una energía fiable está en peligro en términos de progreso social y económico.

BIBLIOGRAFÍA

– Amanatidis, G. (2019). *European Policies on Climate and Energy towards 2020, 2030 and 2050*. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies: Directorate- General for Internal Policies.

– Bordoff, J. y Houser, T. (2014). American Gas to the Rescue?: *The Impact of US LNG Exports on European Security and Russian Foreign Policy*. Columbia University, Center on Global Energy Policy no. 3, p. 31.

– Colombo, S. y Ntousas, V. (2017) Framing Resilience: A new Pathway for EU- MENA Relations. *Foundation for European Progressive Studies and Istituto Affari Internazionali*. Pp. 11-28.

– Consejo Europeo. (2022, 20 mayo). ¿Cuánto gas han almacenado los países de la UE? [en línea]. *consilium.europa.eu*. [Consulta: 4 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/gas-storage-capacity/

(2022, 23 y 24 junio). Consejo Europeo, 23 y 24 de junio de 2022 [en línea]. *consilium.europa.eu*. [Consulta 4 septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2022/06/23-24/

(2022, 27 junio). *¿De dónde procede la energía de la UE?* [en línea]. *consilium.europa.eu*. [Consulta 4 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/where-does-the-eu-s-energy-come-from/

(2022, 8 agosto). Precios de la energía y seguridad del suministro [en línea]. *consilium.europa.eu*. [Consulta: 4 de septiembre 2022]. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-prices/

– Comisión Europea. (2014). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia Europea de la Seguridad Energética. COM (2014) 330 final. 28 mayo 2014. [Consulta: 4 de septiembre 2022]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=en

– European Commission. (2022, 23 marzo). Commission outlines options to mitigate high energy prices with common gas purchases and mínimum gas storage obligations. *ec.europa.eu*. [Consulta: 4 septiembre 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1936

– European Commission. (2016). COM/2016/049 Communication from the Commission on the Establishment of a Joint EU Resettlement Programme on an EU Strategy for Liquefied Natural Gas and Gas Storage. *Official Journal of the European Union*. 16 February 2016.

– From where do we import energy? EU imports of natural gas [en línea]. *Eurostat*. [Consulta: 7 abril 2022] Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc2c.html#carouselControls?lang=en

– Göss, S. (2022, 2 febrero). EU Taxonomy: why nations are backing Nuclear and Gas [en línea]. *Energy Post*. [Consulta: 4 de septiembre 2022]. Disponible en: https://energypost.eu/eu-taxonomy-why-nations-are-backing-nuclear-and-gas/

– *¿Por qué sube la gasolina y otros combustibles?* [en línea]. *Expansión*. [Consulta: 4 septiembre 2022]. Disponible en: https://www.expansion.com/economia-para-todos/familia/por-que-sube-la-gasolina-y-otros-combustibles.html

– Russell, M. (2020). Energy security in the EU's external policy *European Parliamentary Research Servic*. Pp. 21-22.

– Tanchum, M. (2020).Libya, energy, and the Mediterranean's new Great Game, *Elcano Royal Institute*. Pp. 2-3.

– Unión Europea. (2022). Reglamento (UE) 2022/1032 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de junio de 2022 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2017/1938 y (CE) nº 715/2009 en relación con el almacenamiento de gas. *Diario Oficial de la Unión Europea*. Núm. 173, de 30 de junio de 2022. Pp. 17-33. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.boe.es/doue/2022/173/L00017-00033.pdf

ESPAÑA Y EL MAGREB: LA CRISIS SIGILOSA

D.ª SARA HERNÁNDEZ CALABRÉS

D.ª PAULA LAS HERAS MARTINICORENA
Universidad de Navarra (Club de Seguridad y Defensa)

Resumen

Es inevitable hablar de modelos de gestión de crisis y debatirlos sin mencionar las relaciones de España con Marruecos. Si hay algo que ha caracterizado, y que caracteriza estas relaciones, son las diferentes crisis y tensiones que han surgido por temas migratorios, políticos y militares. Esto se debe a que, desde la Transición, no ha habido una política de Estado explícita —con objetivos definidos y consensos básicos sobre recursos, enfoques y medidas—, que guíe la política de España hacia su vecino del sur. Por lo tanto, es entendible que conflictos como el de la soberanía del Sahara Occidental, la crisis energética del gas, causada por la guerra entre Rusia y Ucrania, la migración y la creciente capacidad militar de Marruecos, hayan alterado la vacilante estabilidad que conservábamos con el país magrebí. Desde afrontar una migración masiva en Ceuta alentada por los marroquís, a cambiar repentinamente de postura sobre la soberanía del Sahara Occidental, posicionándose con Marruecos. Además, España no ha sabido gestionar desde las posiciones que le incumben la rivalidad entre Marruecos y Argelia por la hegemonía del Magreb. Mientras otros países como Italia se acercan a Argelia para asegurar su suministro de gas, España tensa las relaciones con Argelia ante un posible invierno sin gas ruso.

Palabras clave: crisis, inmigración, militar, gas, energía, Sahara Occidental.

INTRODUCCIÓN

Marruecos es, por muchos motivos, una prioridad para la política exterior española. A pesar de ello, desde la Transición no ha habido una política de Estado explícita —con objetivos definidos y consensos básicos sobre recursos, enfoques y medidas— que guíe

la política de España hacia su vecino del sur. España y Marruecos son países mucho más cercanos de lo que parece, pero bastante más distantes de lo deseable.

Dos rasgos que han caracterizado tradicionalmente las relaciones entre España y Marruecos son su complejidad y los frecuentes vaivenes. La proximidad geográfica, sumada a la presencia de una importante comunidad marroquí en España (más de 800.000 personas), al diferencial de renta per cápita (27.865 euros frente a 2.885 euros en 2013, según el Banco Mundial) y a las diferencias políticas, demográficas y culturales, suponen un terreno abonado para las divergencias y fricciones. No obstante, esas mismas realidades hacen que también existan motivos para cooperar más y buscar fórmulas de complementariedad beneficiosas para ambas sociedades, máxime cuando se solapan múltiples crisis económicas, sociales y políticas a ambos lados del estrecho de Gibraltar.

España es el único país europeo con presencia territorial en el norte de África y, en consecuencia, con frontera terrestre con Marruecos. Esa realidad, sumada a la intensidad de la agenda bilateral y la naturaleza diferente de los sistemas de gobierno, condicionan las relaciones entre España y Marruecos. Por otra parte, las relaciones entre ambos países vienen marcadas por la existencia de conflictos cíclicos, la rivalidad entre Marruecos y Argelia por la hegemonía regional y por la competencia entre Francia y España por ejercer su influencia en el Magreb.

Numerosas cuestiones que afectan a las relaciones con Marruecos son parte de la política nacional española, más que cuestiones pertinentes a las relaciones internacionales —la inmigración, el Sáhara Occidental, las posesiones españolas en el norte de África, la amenaza terrorista y el tráfico de drogas, entre otras—. Las percepciones juegan un papel muy importante a la hora de definir las relaciones entre ambos países, tanto a nivel social como a nivel de la elaboración de políticas. A pesar de que las encuestas demuestran que las poblaciones marroquí y española son conscientes de la gran importancia que el vecino tiene para el propio país, aún falta mucho por hacer para fomentar el conocimiento recíproco, conectar a ambas sociedades y desmontar estereotipos en las dos direcciones.

España ha dedicado un gran esfuerzo diplomático a su relación con Marruecos. No obstante, durante los últimos años, las relaciones hispano-marroquíes han seguido un patrón de amor-odio que ha dado como resultado un movimiento que oscila entre las muestras de amistad y buena vecindad hasta situaciones de alta tensión. Sin embargo, esas muestras de amistad representadas, sobre todo, entre los antiguos reyes Juan Carlos I y Hassan II, han disminuido considerablemente, siendo sustituidos por acciones rupturistas como la acogida de Brahim Gali, seguida de la crisis migratoria de Ceuta, la cuestión del Sahara y su crisis política, la crisis energética y militar.

INMIGRACIÓN

La inmigración en España es, desde principios de siglo, un fenómeno de gran importancia demográfica, social y económica en España. La inmigración a España aumentó debido al rápido crecimiento económico que vivió España hasta 2008, llegando a formar el 12,2% de la población española en 2010, su punto más alto.

La inmigración, en concreto la marroquí, siempre ha sido punto de mira en las agendas políticas españolas y en los planes de acción de diversas ONG. Sin embargo, hoy en día, España se encuentra ante la mayor crisis migratoria vivida con Marruecos. Todo comienza en abril de 2021 debido a la hospitalización en Logroño, España de Brahim Gali, el mayor representante del Frente Polisario, el movimiento independentista saharaui líder. A raíz de este evento, las relaciones diplomáticas España-Marruecos se deterioraron hasta tal punto, que el país norteafricano decidió reducir la supervisión y el control de seguridad en la frontera con Ceuta, permitiendo así que miles de migrantes procedentes de Marruecos accedieran a la ciudad española, en su mayoría en condiciones nefastas. Se estima que unas 12.000 personas, entre los cuales muchos eran adolescentes, cruzaron de manera ilegal la frontera. Se trata de uno de los momentos más difíciles vividos en la historia reciente de la ciudad autónoma.

Este evento trajo consigo una gran crisis diplomática entre ambos países que parece haber sido zanjada este año 2022 debido al apoyo mostrado sobre la posesión del Sáhara por parte del presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, un año después de que comenzaran las tensiones. A pesar de ello, los movimientos migratorios no han hecho más que aumentar. En un año han accedido a España alrededor de 50.000 inmigrantes marroquíes de manera ilegal, ya sea a través de la ciudad de Ceuta, o asaltando la valla que se encuentra en Melilla. Es, precisamente, esta última ciudad autónoma la que ha sufrido este año 2022 su mayor asalto de inmigrantes, que se han caracterizado esta vez por mostrar una gran violencia contra los cuerpos policiales españoles, dejando varios heridos.

La pregunta que surge de esta situación es ¿por qué Marruecos ha decidido redoblar la presión migratoria contra España en un contexto internacional de guerra? Según algunos expertos en seguridad y defensa, mientras que España y toda Europa ponen el foco en el conflicto Rusia-Ucrania, Marruecos aprovecha para generar tensiones en las ciudades autónomas españolas con un único objetivo, ahogarlas económicamente. La entrada descontrolada de miles de inmigrantes marroquíes supone el nacimiento de un estado de máxima tensión y provoca un daño muy localizado en el área de interés del Rabat, evitando que influya al conjunto de la Unión Europea.

La creciente desatención internacional sobre el problema migratorio juega a favor de Marruecos, que busca incrementar los problemas internos españoles para tener más influencia sobre el país, y conseguir disminuir la dependencia que tiene el norte de Marruecos de Ceuta y Melilla.

Por otro lado, otros expertos apuntan a que esta estrategia de presión no es más que otro intento por parte del gobierno marroquí de que España cambie su posición con respecto al conflicto del Sáhara Occidental, para evitar el referéndum de autodeterminación del año 1991.

Finalmente, una serie de expertos en relaciones internacionales, como Oscar-Jaime Jiménez (profesor de la Universidad de Navarra), señalan cómo la actitud de España con respecto a Marruecos recuerda en parte a la que ha mantenido la Unión Europea respecto a Rusia. El país vecino, explica, tiene un perfil «estremecedoramente similar» al ruso. Esto se debe a que tanto Rusia como Marruecos conocen bien las debilidades de la UE y España, respectivamente. Sin embargo, esto no sucede al contrario. Por lo tanto, España deberá actuar con

toda precaución, presentar ideas claras y no caer ante la presión ejercida para evitar futuros conflictos con el país norteafricano y elevados costes por culpa de los imprevistos.

CAPACIDAD MILITAR

La capacidad militar de un país es la suma de muchos factores. Esta capacidad no se basa únicamente en la cantidad y la calidad de armas y equipos disponibles, ni en el número de efectivos desplegados. También es importante tener en cuenta el nivel de formación pericia de los ejércitos, la cantidad y el tamaño de sus aliados, así como un factor que parece muchas veces olvidado: la voluntad política de sus líderes para usar, y en qué, las capacidades militares disponibles. Un aspecto íntimamente ligado al apoyo popular del que gozan los líderes.

Marruecos, en este sentido, ha estado invirtiendo fuertemente en su poder militar durante la última década, modernizando y expandiendo significativamente las capacidades de las fuerzas armadas y forjando fuertes alianzas con actores estratégicos líderes, como Estados Unidos e Israel. El creciente reconocimiento internacional de su soberanía sobre el Sahara Occidental, especialmente a raíz del realizado por Donald Trump, es prueba de su éxito.

Este considerable esfuerzo diplomático y presupuestario incluye también medidas como la reactivación del servicio militar obligatorio, un detalle indicativo de la seriedad del rearme marroquí.

Con todo ello, Rabat ha conseguido una posición de fuerza en su enfrentamiento con Argel, apoyada por Moscú. Y no solo con vistas al Sáhara Occidental, sino a su conversión en potencia regional.

Mapa informativo de las Fuerzas Armadas de Marruecos

Además, Israel y Marruecos han puesto en marcha un proyecto que llevará a Rabat a fabricar drones militares. No solo eso, sino que también se baraja la posibilidad de construir bases militares cerca de Melilla, en concreto en la localidad de Afsó, a 50 km de la ciudad autónoma, justo en las proximidades del aeropuerto Monte Arruit.

Por otro lado, en España se puede apreciar una importante pérdida de capacidad, una clara falta de inversión —que ya ha sido señalada por aliados internacionales pertenecientes a la OTAN—. Según los Presupuestos Generales del Estado de 2022 (PGE), España invertirá 10.155,26 millones de euros. Este presupuesto parece no ser suficiente, ya que se ha producido un incumplimiento en los planes de renovación de material obsoleto, los cuales han sido aplazados por una década.

Entre las adversidades a las que se enfrenta el cuerpo militar español podemos destacar: la pérdida de la capacidad estratégica de repostaje en vuelo; la pérdida de capacidades antisubmarinas en la Armada y el Ejército del Aire; la baja no recuperada de medios aerotransportados de guerra electrónica; la pérdida de la artillería lanzacohetes; la no renovación de la artillería autopropulsada; la grave amenaza que supone la pérdida de la aviación de combate embarcada; la necesidad de actualización del parque de carros de combate; el retraso en la selección y puesta en servicio del nuevo blindado 8x8; la eternamente atrasada dotación de baterías de misiles para defensa de costas; la insuficiente dotación de munición y misiles; la necesidad de modernizar y/o sustituir la práctica totalidad de los medios de defensa antiaérea, desde los misiles NASAMS, Hawk, Mistral y Patriot —adquiridos de segunda mano a Alemania—, hasta los radares de vigilancia del espacio aéreo integrados en una eficaz red de alerta y control, otrora envidia de nuestros aliados; y la obsolescencia masiva de material, acelerada por la falta de inversión en adquisición y mantenimiento durante la anterior crisis.

Material que, en incontables casos, fue fabricado antes de que nacieran los militares que lo manejan.

A pesar de que a nivel global las capacidades españolas siguen manteniendo cierta ventaja, corren peligro de perderse durante los próximos años si no se toman medidas correctoras.

En conclusión, el hecho de que haya coincidido en el tiempo la mejora de las capacidades militares de nuestros vecinos norteafricanos con la pérdida de capacidades militares propias, ha supuesto una amenaza grave en el ámbito militar, al cual se le suman las continuas tensiones políticas.

EL SAHARA OCCIDENTAL

Una de las cuestiones que mejor ha reflejado el lado conflictivo de las relaciones entre España y sus vecinos inmediatos al sur durante las últimas cuatro décadas es el conflicto del Sáhara Occidental. La soberanía de esa antigua colonia española está en disputa entre Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y Río de Oro (Frente Polisario). Este reclama la autodeterminación del territorio, mientras que Marruecos

lo considera un movimiento «separatista». Por su parte, Marruecos controla la mayor parte del territorio desde 1975 y es considerado «ocupante» por el Frente Polisario. La cuestión sufre un prolongado bloqueo, resultado de dos conflictos de larga duración y de difícil solución. Uno es el choque del nacionalismo marroquí con el saharaui y, aunque hace tiempo que cesaron las hostilidades armadas, no han desaparecido los efectos del sufrimiento mutuo, más evidente en la parte saharaui. El otro conflicto es la competencia entre Marruecos y Argelia por la hegemonía en el Magreb, reflejado en unas relaciones bilaterales manifiestamente mejorables.

La mayor parte de la opinión pública y diversas fuerzas políticas españolas apoyan, de un modo u otro, el derecho de autodeterminación del pueblo saharaui, tal como ha sido establecido por la ONU. Muchos españoles consideran que España tiene una responsabilidad histórica y moral con los saharauis por haberse retirado apresuradamente de la antigua colonia en febrero de 1976 sin antes haber permitido la autodeterminación, a la cual el pueblo saharaui tenía derecho, según el derecho internacional. La existencia de un amplio movimiento de solidaridad con la causa saharaui ha dado lugar a fricciones periódicas entre España y Marruecos. Los sucesivos gobiernos han tratado de evitar que estas contaminen al conjunto de la relación bilateral, expresando durante décadas su plena adhesión a las resoluciones de la ONU, al tiempo que mantenían una posición de «neutralidad activa» en sus relaciones con las partes implicadas.

Todos los gobiernos democráticos se han visto atrapados entre la presión de una opinión pública que apoya la autodeterminación en el Sáhara Occidental y un enfoque de realpolitik, desde la creencia compartida por dirigentes españoles de que ejercer presión sobre la monarquía marroquí para que se adhiera a la legalidad internacional podría debilitarla internamente y complicaría mucho más las relaciones hispano-marroquíes.

No obstante, esta neutralidad se ha acabado. En medio de una guerra, con los precios descontrolados y sin previo aviso, Pedro Sánchez dio el 18 de marzo un giro de 180 grados a la posición histórica de España con respecto a la soberanía del Sahara Occidental. En una carta al rey Mohamed VI, cuyo contenido ha sido divulgado por Rabat y no por Moncloa, Sánchez ha trasladado que «España considera la iniciativa marroquí de autonomía, presentada en 2007, como la base más seria, creíble y realista para la resolución de este diferendo». Dicha iniciativa, que se sometería a referéndum previo, prevé ciertas competencias en materia de economía, infraestructuras, desarrollo social y cultura, entre otros ámbitos, para la antigua colonia española mientras que se reserva ámbitos clave como defensa, relaciones exteriores o religión, que recaen de forma específica bajo control del rey Mohamed VI.

Por otra parte, cabe destacar que este giro se produce meses después de la crisis más grave entre Marruecos y España de las últimas dos décadas, que comenzó a finales de abril del pasado año con la acogida del líder del Frente Polisario, Brahim Gali, para ser hospitalizado en Logroño y la avalancha de inmigrantes irregulares que entraron a nado en Ceuta en mayo.

Esta decisión ha provocado numerables críticas tanto por parte de los socios de gobierno, quienes se han desmarcado por completo de esta nueva postura, como por

parte de la oposición. Además, el cambio de postura del gobierno socialista ha recibido las críticas del frente Polisario cuyo delegado en España, Abdulah Arabi, ha afeado que no se les haya avisado de antemano de este giro. En su opinión, Sánchez «sucumbe ante la presión y el chantaje» de Marruecos al avalar dicho plan como «peaje» para retomar las dañadas relaciones políticas y diplomáticas entre ambos países.

Se trata, en suma, de un giro fundamental en la política exterior de España, adoptado sin debate ni acuerdo alguno en el ámbito interno español, contrario a los valores de España, pues se sitúa, en este asunto, al margen del derecho internacional y pierde credibilidad como potencia media normativa, y también contrario a sus intereses nacionales, pues no se logra obtener de Rabat ninguna garantía respecto de la integridad territorial de España.

Es destacable, por último, que la decisión del Gobierno ha generado una notable división política en España, incluso dentro del propio Gobierno de coalición. Esta falta de cohesión interna bien puede ser percibida por Marruecos y Argelia como una muestra de inconsistencia y debilidad de la posición española que ambos países podrán tratar de explotar en el futuro.

Por lo tanto, España ha optado por «contentar» a Marruecos y garantizarse así la tranquilidad en la frontera de Ceuta y Melilla, aunque ello implicase tensar las relaciones con Argelia en plena crisis energética, más agravada aun por la invasión rusa de Ucrania.

Así, igual que Rabat no fue informado de la llegada del dirigente saharaui, Argel tampoco fue avisada de la nueva postura del Gobierno respecto al Sáhara. Pese a lo delicado de la situación, tanto Sánchez como el ministro de Exteriores han indicado que no está en su agenda un viaje a Argelia. En una conversación informal con los periodistas que le han acompañado a Rabat, el presidente sostuvo que la situación de la relación es «razonable».

No obstante, quien sí ha viajado a Argelia es el primer ministro italiano, Mario Draghi, en el marco de los esfuerzos renovados de este país para diversificar sus fuentes de energía. Su visita ha sucedido a la realizada a finales de febrero, tras el inicio de la invasión rusa de Ucrania, por el ministro de Exteriores, Luigi Di Maio, quien se desplazó acompañado por el consejero delegado de la empresa energética ENI, Claudio Descalzi.

ARGELIA Y LA CRISIS ENERGÉTICA

Como consecuencia, Argelia suspende el 8 de junio «de manera inmediata» el acuerdo de amistad, buena vecindad y cooperación suscrito con España el 8 de octubre de 2002, además de congelar todas las operaciones de comercio exterior con nuestro país.

Miguel Hernando de Larramendi, catedrático de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Castilla La Mancha, afirma que el momento en el que España y Argelia firman su acuerdo «no es casual». «El año 2002 estuvo caracterizado por la mala relación entre España y Marruecos», relata el experto, quien cita el «enconamiento de Aznar con

el tema pesquero y la invasión marroquí de la isla de Perejil». Esto favoreció el acercamiento entre Argelia y el Gobierno español. Ese mismo año, además, se construyó el gasoducto directo entre España y Argelia, MEDGAZ, sin pasar por Marruecos.

Sobre esto, Soler advierte que las consecuencias del deterioro de la relación entre ambos países «ya se estaban produciendo». Según el investigador del CIDOB, en los últimos años ha habido un «deterioro de la relación política», evidenciada por la «falta comunicación, la retirada de embajadores o la falta cooperación técnica en temas policiales y migratorios». Ahora, Argelia quiere «hacer visible su enfado y advertir al Gobierno y a la sociedad española», subraya.

Argelia es el principal suministrador de gas de España, ya que envía el 29% de los aprovisionamientos, como recoge Enagás. El gas argelino llega a España por medio de dos vías. El gasoducto Medgaz, que desemboca en Almería, trae el gas directamente desde Argelia a través de un tubo de 200 kilómetros y 2.160 metros de profundidad máxima que cruza el Mediterráneo. Pero en la segunda vía, el gas argelino tiene que atravesar Marruecos a través del gasoducto Magreb-Europa (GME) hasta llegar a Tarifa, una vía que lleva cortada desde octubre de 2021. El 25% de su caudal lo enviaría por el Medgaz, y el resto, licuado, por barco: un proceso más caro y contaminante.

Mapa que muestra los gaseoductos entre España, Marruecos y Argelia

lPero, además de Marruecos, el otro perjudicado es España. Argelia cubrió en 2018 un 51% de las necesidades gasísticas de España; la cifra se redujo al 33% en 2019 y al 29% en 2020. Pero en lo que va de 2021 la importación de gas procedente de Argelia remontó hasta el 47%, según la compañía española Enagás. Ese 47% fueron en total 15.000 millones de metros cúbicos de gas. De ellos, 6.000 millones llegaron a través del gasoducto que atraviesa Marruecos; 8.000 millones fueron transportados mediante la tubería del Medgaz, que va directamente hacia Almería. Y los 1.000 millones de metros cúbicos restantes, fueron transportados en barcos, como gas natural licuado.

La vicepresidenta tercera y ministra para la Transición Ecológica, Teresa Ribera, viajó a Argel para entrevistarse con varias autoridades argelinas. Pero Argelia no modificó su postura. El Gobierno argelino ha garantizado al español el suministro de la misma cantidad de gas que llegaba a España a través del GME. Pero solo cuando pase el invierno se podrá saber si Argelia está en condiciones de cumplir con solvencia lo que se ha comprometido a hacer.

Por lo tanto, cometeríamos un error si pensáramos que el cierre del gasoducto es algo que Argelia perpetra solo contra Marruecos, que es algo que solo les concierne a ellos. Porque también está emitiendo un mensaje para España.

En consecuencia, las autoridades de Rabat emitieron un comunicado difundido a través de la agencia oficial MAP, donde aseguran que la decisión del Gobierno argelino no tendrá en el corto plazo más que un efecto «insignificante» sobre el sistema eléctrico marroquí. «Han sido tomadas las disposiciones necesarias para asegurar la alimentación eléctrica del país», señalaba el escrito.

Y en efecto, en abril Pedro Sánchez da un paso más en su acercamiento a Mohamed VI y anuncia que abrirá el gasoducto del Magreb para que llegue gas desde España, revirtiendo el flujo del GME. Una decisión que no ha gustado nada en Argel, que ha lanzado un ultimátum: si el combustible que envían a la península ibérica regresa a África para satisfacer la demanda alauita se romperán los contratos comerciales con España.

Algunas fuentes del mercado energético explican que actualmente existen grandes dificultades para distinguir la procedencia exacta del gas que pueda llegar a Marruecos, pues la red de gas no separa por origen. Es decir, el gas que llega al Estado español de otros territorios del mundo se mezcla en la red. No obstante, Enagás ya está trabajando en un procedimiento de certificación de origen, bajo las indicaciones del Ministerio para la Transición Ecológica, para asegurar la transparencia de los envíos y constatar que el combustible argelino no pasará por el gasoducto del Magreb.

A pesar del evidente vínculo comercial entre España y Argelia, el Gobierno de Pedro Sánchez se ha metido de lleno en la guerra energética entre Argelia y Marruecos y ha tomado partido por el régimen alauita. Los riesgos de esta decisión son tan evidentes que el propio ministro argelino de Energía, Mohamed Arkab, ha advertido de que el grueso del suministro de gas de España está en el aire: «Cualquier cantidad de gas argelino exportada a España cuyo destino sea distinto de los previstos en los contratos, será considerada incumplimiento de las obligaciones contractuales y, por tanto, podrá dar lugar a la anulación del contrato».

En medio de la crisis energética que nos hará prescindir del gas ruso, Sánchez vuelve a acercarse a Marruecos y se distancia de Argelia, un país con el que tenemos dos gasoductos cofinanciados y que nos servía, hasta ahora, un gas más barato por llegar por dos tubos —sin el coste de licuarlo y regasificarlo posteriormente, y sin el coste del transporte con barco metanero—.

En resumen: un nuevo factor de encarecimiento estructural del precio de la energía en España, un país dependiente del gas por la decisión de erradicar la energía nuclear y que, ahora, puede que deba comprar gas vía metanero, mucho más caro por definición.

CONCLUSIÓN

Las relaciones España-Marruecos nunca han sido estables debido a las numerosas cuestiones políticas y migratorias, además de la falta de una política exterior definida y sólida para afrontarlas. Estas cuestiones se han visto agravadas con los sucesos que hemos vivido en lo que llevamos de siglo, entre los que podemos destacar: la mala gestión de la crisis migratoria vivida estos últimos años en Ceuta y Melilla; la falta de recursos e inversiones en el ámbito militar español, los cuales no son suficientes para hacer frente a las distintas adversidades; y, sobre todo, el actual conflicto entre Rusia y Ucrania. Un conflicto que ha derivado en una crisis energética que afronta toda Europa y que ha causado que países como Italia busquen en Argelia un nuevo socio comercial que les proporcione gas. No obstante, ante esta situación, el gobierno español cambia de postura respecto al conflicto del Sahara Occidental y tensa las relaciones con Argelia.

Por lo tanto, se podría decir que no ha sido ni el mejor momento para desvincularse de la neutralidad y de las resoluciones de la ONU, ni tampoco se ha efectuado de una manera correcta: sin consenso político nacional ni con previo aviso ni teniendo en cuenta las relaciones con los otros actores implicados como Argelia, que se disputa con Marruecos la hegemonía del Magreb.

Conocer los riesgos a los que nos enfrentamos es la diferencia entre poder anticipar y gestionar una crisis o estar expuesto a las consecuencias de no comprender su importancia y alcance. En este sentido, la categorización de responsabilidades, la definición de roles y la planificación de procedimientos de gestión resulta clave en el proceso. Por lo tanto, se debería incrementar la inversión en asuntos exteriores, diplomacia, Ministerio de Defensa, y todo tipo de expertos, con el objetivo de conocer las posibles amenazas y anticiparse a ellas.

BIBLIOGRAFÍA

– Amirah Fernández, H. (coord.). (2015). *Relaciones España- Marruecos*. Real Instituto Elcano. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/informe-elcano-19-relaciones-espana-marruecos.pdf

– Boira, P. (2022).Qué implica la suspensión de Argelia del Tratado de Amistad con España y cómo afecta a sus relaciones comerciales [en línea]. *Newtral*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.newtral.es/contexto-argelia-tratado-amistad/20220609/

– La crisis entre Argelia y Marruecos amenaza a España [en línea]. (2022). *El Mundo*. [Consulta: 5 de marzo 2022]. Disponible en: https://www.elmundo.es/opinion/editorial/2022/07/06/62c465f3e4d4d8632d8b45fe.html

– Cuesta, C. (2022). Sánchez sumiso ante Marruecos: le exporta gas en plena crisis energética y con la amenaza de Argelia. *Libre Mercado*. [Consulta: 1 julio 2022]. Disponible en: https://www.libremercado.com/2022-07-01/sanchez-sumiso-ante-marruecos-le-exporta-gas-en-plena-crisis-energetica-y-con-la-amenaza-de-argelia-6912602/

– España registra la entrada irregular de 50.000 migrantes por sus costas y Ceuta y Melilla desde la crisis con Marruecos [en línea]. (2022). *Europa Press*. [Consulta en: 21 de marzo 2022]. Disponible en: https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-espana-registra-entrada-irregular-50000-migrantes-costas-ceuta-melilla-crisis-marruecos-20220321130524.html

– España, Sáhara y Marruecos: claves para entender el conflicto y el cambio de postura del Gobierno [en línea]. (2022). *Onda Cero*. [Consulta: 19 marzo 2022]. Disponible en: https://www.ondacero.es/noticias/espana/espana-sahara-marruecos-claves-entender-conflicto-cambio-postura-gobierno_202203196235d8bff6355200015abb73.html

– ExJEMAD Alejandre: Marruecos es una amenaza «directa»para España y acabará en un conflicto armado [en línea]. (2022). *Europa Press*. [Consulta: 13 de marzo 2022]. Disponible en: https://www.europapress.es/nacional/noticia-exjemad-alejandre-marruecos-amenaza-directa-espana-acabara-conflicto-armado-20220313105751.html

– Guerrero Martín, A. La carrera de Armamentos entre Marruecos y Argelia [en línea]. , *Revista Ejércitos*. [Consulta: 25 de julio 2022]. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/2022/07/25/la-carrera-de-armamentos-entre-marruecos-y-argelia/

– Iglesias Cavvichioli, I. (2022). Qué consecuencias tendrá el giro histórico de España en el conflicto del Sáhara [en línea]. *The Conversation*. 29 marzo. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://theconversation.com/que-consecuencias-tendra-el-giro-historico-de-espana-en-el-conflicto-del-sahara-179640

– Las Heras, P. (2022).Relaciones Rabat-Madrid: las claves. *Global Affairs and Strategic Studies*. Universidad de Navarra [Consulta: 31 de enero 2022]. Disponible en: https://www.unav.edu/web/global-affairs/relaciones-rabat-madrid-las-claves

– López García, B. y Hernando de larramendi, M. (2021). Profundizando en la crisis de con Marruecos. *Afkar Ideas. Revista del Instituto Europeo del Mediterráneo*. Nº. 63. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.iemed.org/publication/profundizando-en-las-crisis-con-marruecos/?lang=es

– Palomera, E. y Castro, I. (2022). Sánchez da un volantazo a la posición de España con el Sáhara y abre una nueva brecha con Unidas Podemos. *El Diario*. [Consulta: 19 marzo 2022]. Disponible en: https://www.eldiario.es/politica/sanchez-da-volantazo-posicion-espana-sahara-abre-nueva-brecha_129_8844127.html

– Peña, R. Un año desde la peor crisis con Marruecos: 12.000 inmigrantes entraron en Ceuta [en línea]. *Heraldo*. [Consulta: 5 de mayo 2022]. Disponible en: https://www.

heraldo.es/noticias/internacional/2022/05/15/un-ano-de-la-peor-crisis-con-marruecos-12000-inmigrantes-entraron-en-ceuta-1574521.html

– Peregil, F. (2021). Argelia corta el mayor de sus gasoductos con España por la crisis con Marruecos [en línea]. *El País*. [Consulta: 31 de octubre 2022]. Disponible en: https://elpais.com/economia/2021-10-31/argelia-cierra-el-gasoducto-que-transportaba-gas-a-espana-a-traves-de-marruecos.html

– Recio, E. (2022). ¿Por qué Marruecos redobla ahora su presión contra Ceuta y Melilla? [en línea]. *The Objective*. [Consulta: 5 de marzo 2022]. Disponible en: https://theobjective.com/espana/2022-03-05/marruecos-redobla-presion-ceuta-melilla/

– Rodríguez Costa, R. (2022). ¿Es Marruecos una amenaza militar para España? *El Español*. [Consulta: 6 de abril de 2022]. Disponible en: https://www.elespanol.com/opinion/tribunas/20220406/marruecos-amenaza-militar-espana/662803719_12.html

– Sánchez no viajará por el momento al país magrebí pese a que Argel amenaza con subir el precio del gas a España tras el cambio de posición del Gobierno sobre el Sáhara Occidental [en línea]. (2022). *Europa Press*. [Consulta: 9 de abril 2022]. Disponible en: https://www.latribunadeciudadreal.es/Noticia/Z884640EB-E05A-F49F-C9BA3ACFB2D6BFA2/202204/Y-despues-de-la-crisis-con-Marruecos-llega-la-de-Argelia

– Soriano, G. (2021). Israel y Marruecos planean una base militar a 40 km de Melilla, *Infodefensa*. [Consulta: 17 de noviembre de 2021]. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3306734/israel-marruecos-planean-base-militar-40-kilometros-melilla

– Tena, A. (2022). España se mete en la guerra energética entre Marruecos y Argelia y pone en riesgo el 43% del suministro nacional de gas [en línea]. *Público*. 28 abril. [Consulta: 8 de mayo 2022]. Disponible en: https://www.publico.es/internacional/espana-mete-guerra-energetica-marruecos-argelia-pone-riesgo-43-suministro-nacional-gas.html

– Triper, J.M. (2021). Marruecos o la amenaza fantasma [en línea]. *El Economista*. [Consulta: 9 de diciembre de 2021]. Disponible en: https://www.eleconomista.es/opinion-blogs/noticias/11513848/12/21/Marruecos-o-la-amenaza-fantasma.html

LA INMIGRACIÓN EN CEUTA Y MELILLA: ¿PROBLEMA U OPORTUNIDAD?

D. SAMUEL FERVENZA PÉREZ
Academia General Militar

D. ANTONIO VARGAS MARTÍN
Academia de Ingenieros

Resumen

En la presente comunicación, se analiza lo concerniente a la inmigración en Ceuta y Melilla, al presentar la paradoja sobre si los movimientos migratorios son un problema o bien una oportunidad para los países de hoy. En este sentido, los casos de Ceuta y Melilla, donde la población proveniente de otros países y con una religión distinta a la católica llega a números similares al 50%, se acaba demostrando que una buena gestión es posible, que la seguridad puede garantizarse de distintas maneras y que la inmigración puede ayudar a un mayor desarrollo en los distintos sectores cuando es entendida y llevada a efecto de una manera ordenada y equilibrada. Por tanto, la inmigración y sus resultados no dependerán en sí de la procedencia o el número de personas que pueda llegar a aceptar un determinado territorio, sino de las políticas al efecto que se lleven desde el poder central, con la mira puesta en el bienestar de unos y otros, gracias al diálogo, la comunicación, la cooperación y la solidaridad.

Palabras clave: Ceuta, cooperación, crisis, inmigración, Melilla, territorio.

INTRODUCCIÓN

Como explica Loureiro (2015), la confrontación entre cristianismo e islam ha existido desde antes incluso que existieran los mismos Estados de España y Marruecos. Como consecuencia, la influencia de unos y otros a tan escasa distancia geográfica, termina por repercutir en las propias decisiones internas y externas en multitud de aspectos gubernativos.

Uno de estos aspectos es hoy en día la inmigración, entendida en su concepción tradicional como movimiento de individuos de unos lugares hacia otros con la idea de establecerse en la zona de destino (Acosta, 2017). Ello hace que se tiendan a trasladar ciudadanos en peores condiciones de vida que sus nacionales, hacia otros países en los que esperan una mayor oportunidad.

Con todo ello, Ceuta y Melilla, pertenecientes al Reino de España desde el siglo XVII en el primer caso y el siglo XV en el segundo, representan un caso especial y comprometido con respecto a la inmigración al estar en frontera con territorio marroquí, el cual pide su reconocimiento internacional desde tiempos inmemoriales con el único argumento de encontrarse ambas en el continente africano (Sagnella, 2020).

Por esta razón, durante toda la época democrática, los distintos partidos han estado en constante contacto y comunicación con Marruecos para llevar la situación de la mejor manera posible ante el imprevisible movimiento migratorio que pudiera afectarles a las ciudades, necesitando la colaboración de las instituciones y autoridades marroquíes. Se desprende así una situación diferente para el caso español, pero que se repite a lo largo del planeta, entre naciones con diferencias claras de recursos, calidad de vida y condiciones y que terminan siendo un objetivo claro para aquellos que sueñan con una vida mejor y que podrían —o creen poder— alcanzarla a tan solo unos kilómetros de distancia. Se presenta así la pregunta de reflexión sobre si es la inmigración un problema o tal vez pudiera ser una oportunidad tomando el caso de Ceuta y Melilla y el caso español.

¿ES LA INMIGRACIÓN UN PROBLEMA? EL CASO DE CEUTA Y MELILLA

El doctor Ignacio Cosidó (2020), comienza así su artículo de reflexión, resaltando el binomio existente con la inmigración mundial y más concretamente, la relativa a España, en cuanto a sus ventajas y posibles consecuencias indeseadas que podrían acontecer a los países a los que les concierne, si la misma no se lleva de una forma regulada y controlada.

De esta forma, aceptada como proceso natural del hombre en la búsqueda de su libertad, naturaleza, valores y una mayor calidad de vida, actúa de herramienta equilibradora de naciones propugnando la libertad y el cumplimiento de los derechos iusnaturalistas que todo ser humano tiene tan solo por el hecho de serlo. Por ello, cabría preguntarse: ¿son las regulaciones restrictivas y antimigratorias justas con los seres humanos? Como señala Cosidó (2020), la inmigración es un fenómeno, que tarde o temprano, repercute en toda nación mundial en mayor o menor medida. Como ejemplos: la salida de inmigrantes españoles en el siglo pasado hacia Argentina y su entorno, o bien la más reciente migración vivida a causa de la crisis de 2008 especialmente hacia otros países de Europa.

De esta forma, si se parte de la propia Declaración de Derechos Humanos, que, en su artículo 2 menciona la igualdad existente en derechos de todas las personas del planeta indiferentemente de aspectos como la raza, el sexo o la nacionalidad, ¿no sería la inmigración el mayor ejemplo de esta igualdad? Si la principal desventaja que se brindan

entre personas va relacionada con su procedencia familiar y nacional, y justo ella misma, no es elegida en absoluto, ¿por qué tanta repulsión hacia algo que va en la propia naturaleza del ser humano como es la búsqueda de una vida mejor?

A la reflexión, añade Acosta (2022), que temas como la seguridad, la defensa o la integridad nacional influyen en las actuaciones de los países restringiendo o ampliando las opciones de inmigración y regulándola de una forma más o menos restrictiva. Dichos aspectos, si bien pueden chocar a primera vista con el concepto amplio de libertad humana e igualdad, limita la misma al influir en la vida de otros, y, con dicho razonamiento, aparecen las distintas regulaciones migratorias de los Estados a favor de sus propios ciudadanos. Como consecuencia, se estaría primando el bien propio sobre el ajeno y diferenciando la calidad de vida de los nacionales con los extranjeros, lo cual también infringiría a su vez la Declaración de Derechos Humanos y otras normativas nacionales.

Ceuta y Melilla, al estar situadas en una zona geográfica especial, en otro continente y con frontera marroquí, se muestran como ejemplo de qué puede pasar en sus territorios con políticas migratorias más o menos restrictivas. Como indica Cosidó (2020), España ha mostrado una gran ejemplaridad al respecto, con un equilibrio adecuado entre control migratorio y libertad ciudadana, por lo que no ha sufrido graves altercados ni alteraciones en sus ciudades consecuencia de la misma con el paso de los años. La razón principal ha sido la cooperación con Marruecos a la hora de controlar los pasos fronterizos y los delitos perpetrados en unas zonas y otras para la desmantelación de mafias de tratas de personas e inmigración.

A su vez, la cooperación con otros países del entorno como Mauritania o Argelia ha sido equivalente a la marroquí, siendo apoyada en todo momento con el número de fuerzas armadas suficiente que mantuviera la paz y seguridad en todo momento (Del Valle, 2021). Se llega así a una balanza positiva para todos los entes donde se permite la inmigración controlada en cuanto a número y tiempo, para que tanto los que se vayan puedan tener una calidad de vida dignas y suficiente para el nuevo destino, como aquellas zonas que se despueblan no sufran aún más las consecuencias negativas que arrastren.

Y es que, como indica Loureiro, tanto Ceuta como Melilla tienen una población musulmana superior al 40%, siendo mayoría en la segunda de las ciudades y no habiendo problema al respecto. Siendo el Estado de derecho garante de los derechos y libertades de los ciudadanos, la procedencia, religión u otro aspecto relacionado, no será algo por lo que extrañarse ni denigrar de ninguna forma. Ambas ciudades han demostrado poder tener empresas, prosperidad, una calidad de vida parecida a la de otras ciudades españolas y ser nutridas principalmente de la inmigración como crecimiento demográfico sin repercutir de forma negativa ni en la seguridad ni en la defensa de España, sus fronteras y su bienestar.

De esta forma, la inmigración, una vez eliminados los prejuicios al respecto y a tenor de los propios hechos objetivos en aquellas zonas que especialmente se han visto arraigadas a ella, se presenta como una enorme oportunidad para que los distintos países tengan garantizado su crecimiento, su mantenimiento de derechos y estabilidad y, de paso, ayude a las personas a saciar sus ganas y lucha por una vida mejor.

Con una demografía que en los países más prósperos impide la regeneración poblacional y el mantenimiento de algunos recursos, como las pensiones, la inmigración termina siendo la solución para que la despoblación no asole grandes superficies del planeta (incluida España), y se invierta la pirámide hacia una figura más sostenible para el presente y futuro. Por tanto, dependerá de la capacidad cooperativa entre países para pasar de una visión egoísta y propia del tema, hacia una más solidaria en la que todos salgan ganando y se pueda llegar a un desarrollo sostenible del planeta de una forma más equilibrada.

CONCLUSIONES

Si el debate principal se encontraba entre las concepciones de problema y oportunidad sobre la inmigración, el ejemplo de Ceuta y Melilla ha demostrado que es posible una inmigración positiva sin menoscabar los derechos de las personas que conviven y sin que sea importante la procedencia, el sexo o la religión que profesen.

Desde esta perspectiva, la primera conclusión enmarca a la inmigración como algo propio del ser humano, natural y del que tienen derecho todas las personas del planeta ante su búsqueda de una vida mejor. Como consecuencia, en vez de poner trabas a la misma, habrá que pensar en qué condiciones la inmigración será más beneficiada para unos y otros y de qué forma llevarla a cabo para que los derechos iusnaturalistas puedan ser cumplidos sea en el país que sea.

Por otro lado, España ha demostrado que, con cooperación, diálogo y una acción controlada y equilibrada, la inmigración puede ser un mecanismo de salvaguarda de derechos y calidad de vida de los propios ciudadanos españoles, colaborando además en el bienestar de los países del entorno para satisfacer las distintas necesidades y desigualdades que se van creando por muy distintas razones. El ejemplo de Ceuta y Melilla ha mostrado que, pese a que alguna vez algún líder haya podido cuestionar la legitimidad española en ambas ciudades, se ha seguido respetando la soberanía y el bienestar de sus ciudadanos, pudiendo llegar a un acuerdo en el que los países se ayudan entre sí para un mejor presente y futuro.

Finalmente, la única visión posible con respecto al futuro de la seguridad y defensa española en Ceuta y Melilla sigue pasando por el apoyo a los países más desfavorecidos en todo tipo de cuestiones, colaborando en su desarrollo, mejora económica, social y laboral, para que, la inmigración sea algo temporal que asole a determinadas zonas más por un mal momento, que por algo estructural causado por una mala gestión de los gobernantes autóctonos. Como consecuencia, Ceuta, Melilla y, en general, todos los territorios mundiales que tienen en sus fronteras otras soberanías y gobiernos deberán ser cooperativos y solidarios para que, aunando fuerzas en el mundo, se pueda llegar a una situación por la que la inmigración termine siendo algo relacionado con la simple libertad de movimiento de las personas y no relacionado con la necesidad de muchos que abogan y sueñan por una vida mejor.

BIBLIOGRAFÍA

– Acosta, M.A. (2017). Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y participación de terceros Estados: hacia una cooperación avanzada con Marruecos. En: Martínez, C., Martinez, E. (dirs.). *Retos para la acción exterior de la Unión Europea.* Valencia, Tirant Lo Blanch. Pp. 329-353.

2022). Ceuta y Melilla en las Estrategias de Seguridad española y europea. *EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations*, (10).

– Cosidó, I. (2020). *Inmigración, ¿problema u oportunidad: claves para una nueva política migratoria.* Real Instituto Elcano. (8).

– Loureiro, J. (2015). *Los conflictos por Ceuta y Melilla: 600 años de controversias.* Madrid. UNED.

– Sagnella, A. (2020). En los pliegues del Mediterráneo: Ceuta y Melilla. *Estudios y ensayos. 5*(2). Pp.31-51.

– Valle, A. del. (2021). *Consolidar a la UE en el área del Estrecho* (1): *Ceuta, Melilla y Marruecos*. Real Instituto Elcano. (66).

CRISIS Y SEGURIDAD: EL ATENTADO YIHADISTA EN LAS RAMBLAS Y CAMBRILS. LECCIONES (DE GESTIÓN) APRENDIDAS

D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Facultad de Psicología. Universidad de Sevilla

D. PABLO REY GARCÍA
Universidad Pontificia de Salamanca

D. PEDRO ÁLVAREZ NIERO
Ministerio de Defensa

D.ª MARÍA DEL PILAR CEBALLOS BECERRIL
Facultad de Psicología. Universidad de Sevilla

Resumen

El 17 y el 18 de agosto de 2017 tuvo lugar en Las Ramblas de Barcelona y en Cambrils, una nueva muestra de acción terrorista yihadista que provocó un fuerte impacto en la percepción de seguridad y en el equilibrio emocional de la población de Cataluña y del resto de España. La mencionada acción generó un replanteamiento del statu quo político existente, obligando a implementar las medidas de gestión de crisis precisas con el fin de atemperar los efectos de las mencionadas acciones, sus consecuencias y secuelas. En el presente trabajo realizamos un análisis de las lecciones aprendidas en gestión de crisis en materia de seguridad, sanidad y comunicación, con la perspectiva que nos proporcionan cinco años de distancia del acontecimiento desencadenante.

Palabras clave: Gestión de crisis, atentados de Las Ramblas, atentado yihadista, percepción de seguridad.

INTRODUCCIÓN

La mejor *gestión de crisis*, por parte de una organización o de un Gobierno, radica en llevar a cabo una tarea de orden preventivo, es decir, o bien se evitan dichas crisis o, si no es posible, se previene ante la posibilidad de su ocurrencia, a la vez que se establecen

redes orientadas a la coordinación entre las personas intervinientes. ¿Ha acontecido esto en el caso de los atentados de Las Ramblas y Cambrils de 2017?

En 2014, Reinares lleva a cabo un análisis de los atentados del 11M en Madrid. Entre sus conclusiones destaca que dicho atentado supuso una división entre la población española. Aventura, a modo de explicación, que todo ello puede deberse a «una cultura política proclive a la polarización y a la ausencia de consensos de Estado en sectores fundamentales para las instituciones representativas, la sociedad civil y el conjunto de los ciudadanos…» (p. 249). En conclusión, la gestión que se hizo dejó bastante que desear.

Años más tarde, en 2008, como resultado de la actuación conjunta del equipo de terrorismo internacional de la Guardia Civil, Policía Nacional y de las acciones previas del CNI, se procedió a la detención de 15 presuntos terroristas —de los que 11 fueron imputados—, acusados de preparar un atentado en el metro de Barcelona, siguiendo un *modus operandi* similar al adoptado el 11M.

En base a los resultados alcanzados, se podría pensar que los hechos de 2004 dejaron clara la necesidad de establecer puntos de contacto y coordinación entre las diferentes organizaciones de seguridad, resultado de ello no solo fueron las detenciones anteriores, sino todas las acontecidas hasta el presente. No obstante, el atropello masivo del 17 de agosto en Las Ramblas y el ocurrido horas más tarde en Cambrils puso en evidencia que los problemas de comunicación y coordinación continuaban existiendo.

De igual forma que los atentados del 11M de 2004 en Madrid tuvieron como consecuencia la asunción, por parte del Estado y de la población, de una realidad en la que la conciencia de vulnerabilidad jugaba un papel esencial. Las acciones de Cataluña evidenciaron no solo esa vulnerabilidad, sino también las inconsistencias en cuanto a la organización y gestión precisas.

En esta circunstancia cobra sentido la matización que hacen Schorscher, Kippnich, Meybohm y Wurmb (2022, p. 2635) en el campo de la Medicina en emergencias. Estos autores distinguen entre lecciones identificadas y lecciones aprendidas —no sólo se lleva a cabo la identificación, sino que se implementan los mecanismos necesarios para que dicho problema no vuelva a suceder—. Por tanto, da la impresión de que en estos años los distintos análisis realizados han concluido más con unas lecciones identificadas que aprendidas.

SEGURIDAD

Los atentados de Madrid en 2004 y aquellos otros que fueron ocurriendo posteriormente en Europa, y los comunicados, tanto de Al Qaeda como del Estado Islámico, dejaban claro que España se había convertido en un objetivo.

En junio de 2016, el Parlamento Europeo dedicó uno de sus eurobarómetros a analizar la percepción y las expectativas de la población española sobre el terro-

rismo y la lucha contra este. Los resultados dejaban claro que la mayoría de las personas encuestadas consideraban que nuestro país se encontraba entre un riesgo medio (49%) y uno alto (39%). De hecho, el nivel de alerta ascendió, a finales de 2015, a nivel 4. Es decir, el peligro resultaba evidente y los estudios de prospectiva señalaban la probable tipología de los perpetradores y el elevado peligro de ocurrencia en Cataluña.

En 2017 había 3 agencias de seguridad con competencias de actuación: Mossos d'Esquadra, Policía Nacional y Guardia Civil, que se enriquecían de la información del CNI y podían coordinarse mediante el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), creado en 2014.

Algunas de dichas agencias eran conocedoras de los antecedentes salafistas del imán Es Satty y sus viajes a Bélgica —concretamente a la problemática ciudad de Vilvoorde—, pero no se prestó atención a estos hechos y no tuvo lugar la necesaria transmisión de información. Algo similar ocurrió con la explosión acontecida en la localidad de Alcanar el día anterior a los atentados y donde los restos de numerosas bombonas de gas, así como de Triperóxido de Triacetona (TATP) ponían en evidencia la anormalidad de los acontecimientos —como acabaron poniendo de manifiesto los artificieros de Mossos d'Esquadra— y la probable existencia de lo que Reinares y García-Calvo (2022) denominan una célula enlazada al Estado Islámico.

Ya desde los atentados del 11S de 2001 en EE. UU., quedó patente lo esencial que es, en esta lucha contra un enemigo al que le basta con acertar una sola vez para tener éxito pleno, la coordinación entre agencias de seguridad e inteligencia, así como el seguimiento sistematizado de potenciales riesgos.

La realidad no ha sido otra que, en esta ocasión, concurrieron todos los errores precisos que facilitaron un acto de dramáticas consecuencias.

De forma paralela y desde un punto legislativo; aunque con implicaciones evidentes a niveles de seguridad, en 2017 el Reglamento 98/2013 de la Unión Europea (UE) de Precursores Explosivos estaba anticuado y no todos los reactivos necesarios para elaborar TATP eran objeto de un control más exhaustivo —recordemos que España en 2008 se incluyó en el Plan de Acción de la Unión Europea para mejorar la seguridad de los explosivos, asumiendo sus disposiciones—. Posteriormente se instaurará el Reglamento 2019/1148 del Parlamento y el Consejo Europeo (actualizado a fecha de 2021). En España esta adscripción se concreta en la promulgación de la Ley 8/2017 de 8 de noviembre y actualizada en el Proyecto de Ley 121/000094 de 18 de marzo de 2022.

La reciente orden PCM/719/2022 de 23 de julio de 2022 en la que se establecen las premisas para la elaboración de una nueva Estrategia Nacional contra el Terrorismo acentúa la necesidad de una política integral de seguridad y que esté alineada con la Estrategia correspondiente de la UE, así como en el establecimiento de indicadores objetivos de rendimiento. Confiemos en que se trate de una reacción interesada orientada a una superación de limitaciones.

SANIDAD

Cuando ocurre un desastre, natural o antrópico, y la integridad de las personas se encuentra en peligro, la intervención de profesionales sanitarios emergencistas es imprescindible, trabajando en colaboración con Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, bomberos, etc.

En el ámbito de la sanidad (Medicina, Psicología y Enfermería) el objetivo de la *gestión de crisis* en acciones terroristas (o ataques con víctimas múltiples) resulta simple: un sistema de respuesta efectivo, rápido, coordinado y ágil, orientado a conseguir salvar el mayor número posible de vidas. En este marco, los desplazamientos de profesionales y víctimas (el apoyo logístico) y la actividad profesional —en la que el triaje es esencial— son los pilares básicos. Los protocolos de actuación establecidos son el resultado de la experiencia y de lecciones aprendidas —e identificadas— en ocasiones anteriores y en otros países.

Como resultado de la ya mencionada revisión de Schorscher *et al* en 2022 —en la que se analizan las actuaciones sanitarias en atentados con múltiples víctimas desde 2001 al presente en países OCDE— queda claro que la mayoría de las lecciones aprendidas se centran, prioritariamente, en las siguientes categorías dispuestas por orden de prioridad: aspectos logísticos, tácticos y organizacionales; comunicación; preparación, planificación y entrenamiento; triaje y flujo de pacientes,

Las cuestiones vinculadas a tratamiento médico, lesiones y equipamiento se orientan más hacia cuestiones organizativas y de elaboración de protocolos que hacía la práctica de la medicina y la enfermería —ya asentadas—, algo en lo que ya coincidían los análisis previos de Christian *et al. (*2014); Debacker *et al*. (2016) o el Service Medical du Raid (2016).

Un ejemplo de la eficacia de los mencionados protocolos y la fluidez con la que tuvieron lugar los necesarios triajes el 17 de agosto, lo encontramos en los datos facilitados por Rodríguez, Calero, Real y O'farril (2019), del Centro de Urgencias de Atención Primaria (CUAP) Ciutat-Vella Peracamps, localizado a 7 minutos del lugar de los atentados. A destacar, la reducción de los tiempos medios de espera para triaje (de 40 minutos a 10), del tiempo entre el triaje y la atención (de 28 minutos a 11), de permanencia en el centro antes de alta o remisión a centro hospitalario, incluyendo valoración, estabilización e intervención caso de ser precisa (de 98 minutos a 66). Finalmente, tuvo lugar un evidente incremento de la gravedad de las afectaciones de quienes acudían. Todo ello enmarcado en un espacio temporal de 24 horas a partir de las 17:00 horas y en el que fueron atendidas un total de 70 personas.

No obstante, lo realmente interesante es que «a pesar de la diferencia en los ataques, los países, los sistemas sociales y políticos y las víctimas involucradas, muchas de las lecciones aprendidas y los problemas identificados son similare» (Schorscher, Kippnich, Meybohm y Wurmb, 2022, p. 2615).

Cuando una persona es víctima directa o indirecta de un acontecimiento traumático, cabe la posibilidad de que desarrolle diversas alteraciones entre las que los trastornos

por estrés agudo, estrés postraumático, disociativos, de ansiedad, depresivos,etc., tal y como recogía el Manual de Diagnóstico DSM 5 y su versión más reciente el DSM 5 TR (American Psychological Association, 2022), ocupan un lugar importante.

Como resultado de los atentados que nos ocupan fallecieron 17 personas y a otras 350 se las considera víctimas de los hechos —según estipula la sentencia del caso—. Alrededor de cada una de las bajas podemos hallar una cantidad de personas afectadas adicionales que sufren y que pueden encontrarse afectadas por algunos de los problemas psicológicos ya enunciados.

La atención psicológica inmediata a las víctimas, siguiendo los protocolos habituales en estos casos, correspondió en un primer momento a Cruz Roja, Protección Civil y Summa 112, siendo sustituidos pocas horas después por profesionales especializados del Centro de Urgencias y Emergencias Sociales de Barcelona, Colegio Oficial de Psicólogos de Barcelona, Unidad de Trauma, Crisis y Conflicto de Barcelona, Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo y los Centros de Salud y Atención Primaria. En meses posteriores, en mayo de 2018 se constituye la Unidad de Atención y Valoración a Afectados por Terrorismo, respondiendo a las carencias que detecta el Ayuntamiento de Barcelona en cuanto al seguimiento de estas víctimas a nivel psicológico, asesoría legal y social.

En este terreno un hecho a reseñar es que, de las 345 personas reconocidas directamente como víctimas por la sentencia de la Audiencia Nacional, no se ha podido localizar a fecha de hoy a 248 de ellas, el Ministerio de Interior debería localizarlas, informarlas y atender sus necesidades en caso de ser preciso, puesto que durante los últimos cinco años no han existido oficialmente, ni se encuentran registradas.

COMUNICACIÓN SOCIAL

En el caso de una crisis por ataque terrorista, por la propia naturaleza del hecho, se busca el eco social, una amplificación del terror (Hoffman, 1998, p. 213 y Rivas, 2012 p.116).

Entre los diversos tipos de comunicación que Schorscher *et al*. (2022) señalan, destaca especialmente la comunicación social, por ser uno de los objetivos terroristas, y por tener la peculiaridad de estar atomizada y escapar a cualquier tipo de control. Por ello, es uno de los factores más inestables en el caso del control de crisis.

La comunicación social clásica antes de la eclosión de las redes sociales, lo que se conoce como web 2.0, era un lugar de información estática, sin interacción, donde si antes un periódico era en papel, ahora es electrónico. Pero la web 2.0 hace que los emisores sean múltiples, y que la ciudadanía, mediante Twitter, Facebook o cualquier otra red similar, pueda tener tanta repercusión —en determinadas circunstancias y con determinados mensajes— como cualquier medio consagrado o fuente oficial. Esto genera, por un lado, una vulnerabilidad que va a ser aprovechada por los terroristas —su mensaje, la repercusión de sus actos, el terror, es fácilmente amplificable— y, por otro lado, una evidente falta de rigor, fiabilidad y profesionalidad en el tratamiento de la información; que contrasta, precisamente, con el buen hacer deontológico demostrado

por los medios tradicionales en la información de los atentados de Barcelona y Cambrils (Díaz Campo *et al.,* 2018, p. 1364).

Ante esta situación, los emisores principales en caso de crisis han redoblado esfuerzos de transparencia y proactividad. Las fuentes oficiales han pasado de ejercer sólo como materia prima de los medios de comunicación a convertirse en sus propios medios.

Ha sido paradigmático el esfuerzo vertido en redes sociales, especialmente en Twitter: las cuentas oficiales con más seguidores en la fecha del atentado fueron las de la Policía Nacional (3.15 millones), Mossos d'Esquadra (505.000) y Protección Civil de Cataluña (231.000). Las cifras de seguidores eran semejantes a las que tenían los grandes medios de comunicación: *El País* (6.62 millones), *El Mundo* (3.14) o *La Vanguardia* (0.98 millones). Durante los cinco días de los atentados se emitieron 622 tuits: 156 emitidos por @mossos, 144 por @emergenciescat, 34 por @policia, 110 por @el_pais, 114 por @LaVanguardia y 64 por @elmundoes (Luis, 2018:28). La información se generaba al minuto, era amplificada por los retuits, y podía ser ampliada en los medios tradicionales, que vinculaban a sus páginas web.

Por último, la televisión todavía cuenta con un importante papel, mezcla de inmediatez y reflexión. Otros autores (Ares, 2018, p.26) han demostrado carencias en aspectos deontológicos y sensacionalistas, pero a la vez fortalezas en cuestiones técnicas o de selección de fuentes expertas. Ciñendo nuestro análisis a las fuentes oficiales y medios de comunicación, los atentados de 2017 fueron, en general, bien tratados y cubiertos, informando constantemente, sin generar más alarma ni dar pábulo a rumores, y al margen de que desde otros foros o con posterioridad se mediatizaran políticamente estos tristes sucesos.

CONCLUSIONES

- Si bien los procesos de coordinación posimpacto fueron fluidos, no ocurrió lo mismo en estadios previos.
- Una evidencia de la afirmación anterior la encontramos en el ámbito de la seguridad: información fluida entre agencias, análisis actualizados, etc.
- Desde el punto de vista sanitario, se trata de una maquinaria ajustada desde ya tiempo y cuya eficacia y funcionamiento es operativo por inercia, a no ser por circunstancias logísticas ocasionales.
- Los aspectos administrativos asociados al apoyo a víctimas acusan la descoordinación ya mencionada y presuponen la actitud interesada y malintencionada de estas últimas.
- Los medios tradicionales cumplieron su papel, informando con rigor, respetando por regla general los condicionantes deontológicos y sin generar más alarma.
- La emergencia de los nuevos modos comunicativos de la web 2.0 permitieron que fuentes oficiales emitieran directamente su mensaje en redes, especialmente a través de Twitter.

BIBLIOGRAFÍA

- American Psychiatric Association. (2022). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fifth Edition, Text Revision (DSM-5-TR).* Washington D.C., American Psychiatric Association.

- Ares, L. (2018). *Terrorismo y televisión. Análisis comparativo del tratamiento informativo de los atentados de Barcelona y Cambrils en TVE y Telecinco* [trabajo fin de grado] [en línea]. Tutora, Marta Redondo García. Valladolid, Universidad de Valladolid, Facultad de Filosofía y Letras. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/33960/TFG_F_2018_69.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Christian, M. *et al.* (2014). Care of the Critically Ill and Injured During Pandemics and Disasters. *Chest*, 146(4):881-883.

- Debacker, M. *et al.* (2016) SIMEDIS: a Discrete-Event Simulation Model for Testing Responses to Mass Casualty Incidents. *Journal of Medical Systems*, 40(12).

- Díaz, J.; Chaparro, M. A. y Rodríguez, R. (2018). Los atentados terroristas de Barcelona y Cambrils en la prensa online. Tratamiento informativo en *El Periódico, El País* y *The Guardian. El Profesional de la Información*, (27), 6, 1358-1367. [Consulta: 2022]. Disponible en: doi.org/10.3145/epi.2018.nov.18

- European Parliament (2016). *Europeans in 2016: Perceptions and expectations, fight against terrorism and radicalisation. Special Eurobarometer of the European Parliament* [en línea]. Brussels, European Parliament. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2016/attentes/eb85_1_synthesis_perceptions_wishes_terrorism_en.pdf

- García Calvo, C. y Reinares, F. (2022). *Atentados en Barcelona y Cambrils: (I) formación de la célula de Ripoll, radicalización de sus miembros y preparación de unos actos de terrorismo a gran escala* [en línea]. Madrid, Real Instituto Elcano. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/atentados-en-barcelona-y-cambrils-parte1-formacion-de-la-celula-de-ripoll-radicalizacion-de-sus-miembros-y-preparacion-de-unos-actos-de-terrorismo-a-gran-escala/

- Hoffman, B. (1998). *A mano armada. Historia del terrorismo*. Madrid, Espasa.

- Luis, C. (2018). *Análisis comparativo de los tuits surgidos tras el atentado de Barcelona y Cambrils de las principales instituciones y los medios de comunicación* [trabajo de fin de grado; en línea]. Tutor: José Mayer Trujillo Palenzuela. La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), Universidad de La Laguna, Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y de la Comunicación. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/12226/Analisis%20comparativo%20de%20los%20tuits%20surgidos%20tras%20el%20atentado%20de%20Barcelona%20y%20Cambrils%20de%20las%20principales%20instituciones%20y%20los%20medios%20de%20comunicacion%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

– Reinares, F. (2014). ¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11M y por qué se atentó en España. Barcelona, Galaxia Gutemberg.

– Rodríguez, M.J. *et al*. (2019). Atención prestada por un Centro de Urgencias de Atención Primaria en el atentado terrorista de 2017 en Barcelona (España*). Index de Enfermería*. 28 (1-2), 88-90.

– Schorscher, N. *et al*. (2022). Lessons learned from terror attacks: thematic priorities and development since 2001 - results from a systematic review. *European Journal of Trauma and Emergency Surgery*. 48, 2613-2638.

– Rivas, P. (2021). *Terrorismo y antiterrorismo en el mundo contemporáneo*. S.l., Random House.

– Service Medical du RAID (2016) Tactical emergency medicine: lessons from Paris marauding terrorist attack [en línea]. *Critical Care*; 20 (1). [Consulta: 2022]. Disponible en: https://static-content.springer.com/pdf/art%3A10.1186%2Fs13054-016-1202-z.pdf?token=1661800665978--85c6ffa05edbac1393e33bf2829890901bc06e965266e24e80f7148dc56ee0a893ec3f5fe83cbba82be011834444fc2fcd3cf40e812fb54c44e933056d87a082

JÓVENES Y PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD: UN ENFOQUE SOCIAL

D.ª MARÍA VÍLCHEZ VIVANCO
Universidad de Granada

Resumen

En la presente ponencia se presenta la visión que sobre la seguridad tienen los jóvenes universitarios españoles. Estos datos son resultados de un proyecto de investigación «*OTAN: Next Generation*» en el que participan estudiantes de máster de universidades españolas en temáticas de derecho internacional y relaciones internacionales. El proyecto se compone de diferentes bloques y aquí se tratará el que hace referencia al concepto de seguridad que tienen los jóvenes, concepto extraído de sus propias opiniones. Esta parte de la investigación es de carácter cualitativo sobre estudiantes que están orientando su formación al ámbito internacional. En el currículo formativo suelen tener cuestiones de seguridad. Los resultados indican que el concepto de seguridad es cada vez más ambiguo y que se encuentra alejado de los estándares convencionales, donde se entrecruzan la seguridad de frontera, la personal, económica y la medioambiental. El concepto es cada vez más ambiguo. A ello hay que sumar que los jóvenes tienen una percepción de inseguridad cada vez mayor, que son más exigentes de cara al Estado y a las diferentes instituciones para que cumplan con su parte de garantizar esa seguridad y se sienten cada vez más comprometidos en la participación de determinados aspectos que construyen su amplio concepto securitario.

Palabras clave: Jóvenes, seguridad, percepción, sociedad.

«La mayor desgracia de la juventud actual es ya no pertenecer a ella».

Salvador Dalí

INTRODUCCIÓN

Puede parecer que hablar del debate de juventud y seguridad es algo que está ya más que superado. Se asume en muchos de los casos que, si hablamos de seguridad internacional, esta no suele preocupar a los jóvenes y si lo hacemos a nivel nacional, son los jóvenes los responsables de esa delincuencia.

La juventud es una etapa de la vida en la que se experimentan cambios físicos y psicológicos. Se considera que la juventud es un tiempo de transición entre la infancia y la edad adulta. La juventud se caracteriza por la búsqueda de la identidad, la independencia y el deseo de experimentar. En esta etapa de la vida, las personas tienden a ser más impulsivas y a tomar riesgos. La juventud puede ser una época de confusión y angustia, pero también puede ser un momento emocionante de descubrimiento y crecimiento.

Las investigaciones en la materia más relevantes son las de Codesal (2016) donde se realiza un análisis de la situación de los jóvenes en redes sociales y donde se da importancia a la cuestión de la cultura de defensa en esta población. Cuestión la de la cultura de defensa que también aborda Casas (2015), Izquierdo (2018) (2016) (2014) (2012) en el currículo escolar o Moliner (2019) en relación al desarrollo en el ámbito universitario.

Cabe destacar especialmente la obra de Branca, Cleve y Cuenca (2020), donde se realiza un análisis de la percepción que tienen los jóvenes de las situaciones de seguridad y de inseguridad. Desde una perspectiva social se analiza la percepción desde una población general joven. Podemos encontrar muchas investigaciones en temas de jóvenes y la seguridad cibernética en multitud de aspectos, como lo trabajado por Omar y Casero-Ripollés (2022), Calvarro, Galán y Andujar (2019) o Machuca Duffaut (2020).

Los resultados que aquí se plasman son parte de una investigación «*OTAN: next generation*»[1], coordinada desde la Universidad de Granada por medio del master en Altos Estudios Internacionales y Europeos. Tal investigación se centra en conocer la perspectiva en seguridad y la percepción que de OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) tienen los jóvenes titulados superiores en materias relacionadas con este campo, alumnos de máster de Derecho Internacional, Relaciones Internacionales y Política Internacional, principalmente. Estos egresados, en la mayoría de los casos, acabarán de una manera o de otra trabajando en esta materia, por lo que su opinión y percepción estará presente en el trabajo futuro que realicen. La metodología de investigación fue cualitativa, se realizaron grupos de discusión, en los que las definiciones se iban construyendo, y las opiniones se contraponían en el debate.

¿QUÉ ES LA «JUVENTUD»?

No hay una respuesta definitiva a esta pregunta ya que, si nos centramos en la edad, todos tienen diferentes opiniones sobre la edad a la que alguien se le puede considerar «joven». Sin embargo, muchas personas generalmente consideran que los adultos jóve-

[1] En breve aparecerá una obra colectiva en la materia fruto del mismo proyecto de investigación.

nes tienen entre 18 y 29 años. Este suele ser el momento en que las personas están terminando su educación, comenzando sus carreras y comenzando a establecerse de manera independiente[2]. En última instancia, depende de cada individuo decidir cuándo ya no se siente joven, en la mayoría de los casos.

En lo que se refiere a cuándo un apersona es joven, es importante destacar lo que indica Bourdieu (1990:163) que señala que las divisiones de edad son arbitrarias. Son muchos los autores que han tratado la cuestión de la juventud y de las características que encierra, como por ejemplo Taguenaca (2009), Margulis (2001) (1998) o Goñi, Fernández e Infante (2012).

No debemos de entrar a hablar de la juventud del edadismo. Edadismo es un término utilizado para describir el prejuicio o la discriminación contra una persona debido a su edad[3]. Esto puede incluir el trato desigual en el lugar de trabajo, en la educación, en el acceso a los servicios de salud o en la sociedad en general que muchas veces sucede en relación con los jóvenes.

El trato paternalista es una forma de relacionarse en la que una persona se comporta como si fuera el padre o la madre de otra, tratándola con cariño y protección, pero también con una cierta condescendencia y una falta de respeto por su independencia, como bien indica Liebel (2007).

Abordándola desde una situación más cercana, los jóvenes en Europa tienen una situación mixta. Hay muchos jóvenes que tienen éxito y están prosperando, pero también hay un gran número de jóvenes que están luchando por su porvenir. La situación de los jóvenes europeos varía ampliamente de un país a otro, y también depende de muchos factores, como la edad, el estatus social y económico, la educación, etc.

En esta investigación la opinión de la situación es sobre unos jóvenes con unas características concretas como se indicaba en la introducción, jóvenes que el día de mañana estarán en disposición de estar en puestos de relevancia en temas de seguridad y defensa. Esta perspectiva no se puede perder de vista. La visión es de jóvenes iniciados en tales lides, teniendo en cuenta sus aspectos positivos y negativos.

¿QUÉ ES SEGURIDAD?

Los ciudadanos exigen y necesitan ser defendidos y disfrutar de protección ante los riesgos y amenazas que puedan existir y que debiliten o atenten contra su bienestar y seguridad. Para ello, el Estado, a través de sus representantes democráticos, dispone, entre otros instrumentos, de las Fuerzas Armadas con unos medios humanos y

[2] Si bien algunas personas aún pueden sentirse jóvenes hasta los 30 o incluso los 40, otras pueden comenzar a sentir que están envejeciendo antes.

[3] Las personas mayores son a menudo víctimas de edadismo, ya que se les considera menos capaces o menos valiosas que las personas más jóvenes.

materiales para que se organicen, preparen y actúen bajo ese principio imperativo, ético y legal, de subordinación al poder político (Moliner, 2019:16).

La seguridad es la protección contra el peligro, el daño o el dolor. La seguridad es esencial para que las personas puedan llevar una vida saludable y productiva. La seguridad es un estado de bienestar, protección y tranquilidad. Es la definición más amplia a la que se puede llegar que sirva de denominador común para el resto.

En lo que se refiere a la seguridad europea es un concepto que incluye la protección de los intereses y la seguridad de los países europeos. Se trata de un tema muy amplio que abarca desde la seguridad militar y la defensa, hasta la seguridad económica y la protección de los derechos humanos.

La Unión Europea tiene como objetivo principal mantener la paz y la seguridad en el continente europeo[4]. Para ello, cuenta con una serie de mecanismos y estructuras de cooperación, tales como la Política Europea de Seguridad y Defensa, el Consejo de Seguridad de la UE y la Agencia Europea de Seguridad. La UE también juega un papel importante en el mantenimiento de la paz y la seguridad a nivel internacional, a través de su cooperación con las Naciones Unidas y otras organizaciones multilaterales.

La seguridad europea es un concepto relativamente nuevo. Se originó en la década de 1990, después de la caída del comunismo y el fin de la Guerra Fría. En ese momento, los países europeos comenzaron a cooperar más estrechamente para hacer frente a nuevos desafíos comunes, como el terrorismo, el crimen organizado y las migraciones.

La seguridad europea es un tema muy relevante en la actualidad, debido a los numerosos desafíos a los que se enfrenta la región. Los principales problemas de seguridad europeos actuales son el terrorismo, la inmigración ilegal, el crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva. No podemos perder de vista que la inmensa mayoría de los países de la UE pertenecen a otra organización, la OTAN, cuyo objetivo es mantener la seguridad y la defensa colectiva de sus miembros. Actualmente, cuenta con 29 miembros.

La OTAN se fundó en 1949, tras la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de defender a Europa occidental frente a la amenaza comunista. A lo largo de su historia, se ha enfrentado a diversos desafíos, como la Guerra Fría, y ha ido adaptándose a los cambios en el mundo (Pardo, 2018).

En la actualidad, la OTAN se enfrenta a nuevos desafíos, como el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. La seguridad de sus miembros sigue siendo una prioridad para la OTAN, y se esfuerza por mantener una fuerza militar sólida y cohesionada.

[4] Hay autores que consideran que los gérmenes de la UE nacen con la idea de la búsqueda de la paz en el continente y no tanto de la colaboración económica. Abundan en que lo que se pretendía era evitar una Tercera Guerra Mundial.

En los últimos años, el principal desafío a la seguridad de la OTAN ha sido el aumento de las actividades militares y políticas de Rusia en Europa oriental y el Mediterráneo. La anexión de Crimea en 2014, la intervención militar en Ucrania y el apoyo a los rebeldes en Siria han puesto de manifiesto las intenciones expansionistas de Rusia (Morales, 2018). Esto ha llevado a un deterioro significativo de las relaciones entre Rusia y Occidente, relación que se detonó con la invasión militar de comienzos de años en Ucrania, poniendo a OTAN y a todos sus miembros en una posición de defensa.

Otro desafío importante para la seguridad de la OTAN, que no podemos dejar de lado, es el aumento de la amenaza terrorista en Europa. Tras los ataques terroristas en París y Brujas en 2015, el nivel de amenaza terrorista en Europa ha aumentado significativamente. La OTAN ha estado trabajando estrechamente con los países europeos para mejorar la seguridad en todo el continente de cara a la situación con terceros países.

En general, OTAN se enfrenta a una serie de desafíos a su seguridad, tanto externos como internos. La Alianza está trabajando constantemente para mejorar su capacidad de defensa y responder a las amenazas que enfrenta con un concepto de seguridad amplio como el que se ha tenido en la cumbre de Madrid del pasado junio (Fernández, 2022).

Los últimos años han sido testigos de un aumento en los desafíos a la seguridad internacional. El cambio climático, el aumento de las migraciones forzadas, la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo y la amenaza nuclear son solo algunos de los problemas que enfrenta el mundo actualmente.

Los desafíos a la seguridad internacional son cada vez más complejos y están interconectados. Por ejemplo, el cambio climático está aumentando la cantidad de personas que huyen de sus hogares debido a la sequía, las inundaciones y otros desastres naturales. Esto, a su vez, está creando más conflictos, ya que los migrantes están en competencia por los recursos. El aumento de las migraciones forzadas también está teniendo un impacto en la seguridad internacional, ya que los migrantes son más propensos a caer víctimas del terrorismo y el crimen.

La proliferación de armas de destrucción masiva es otro desafío importante para la seguridad internacional. Estas armas pueden caer en manos de terroristas o de Estados hostiles, lo que aumenta el riesgo de un ataque masivo. La amenaza nuclear también es una preocupación creciente, ya que varios países están desarrollando o adquiriendo armas nucleares.

Los desafíos a la seguridad internacional son cada vez más complejos y están interconectados. Es importante que los Estados trabajen juntos para abordar estos problemas de manera efectiva.

¿QUÉ ENTIENDEN POR SEGURIDAD LOS JÓVENES?

La percepción de seguridad en los jóvenes es muy importante. Los jóvenes necesitan sentirse seguros para poder disfrutar de su vida y de sus actividades. Si los jóvenes no

se sienten seguros, pueden estar más propensos a sufrir de ansiedad[5] o de depresión por la situación que viven.

Aparecen fenómenos como la Ecoansiedad, que es la ansiedad que se produce a causa de la preocupación por el medio ambiente y el impacto que nuestras acciones tienen en él. A menudo esta ecoansiedad se manifiesta cuando nos damos cuenta de la magnitud del daño que estamos causando al planeta y de la cantidad de vidas que estamos poniendo en peligro.

La seguridad es una cuestión importante para todos, pero especialmente para los jóvenes. A medida que los niños y los adolescentes se vuelven más independientes, tienen más oportunidades de exponerse a peligros. Por eso es importante que los padres y otros adultos responsables les enseñen a los jóvenes cómo mantenerse seguros en todas las situaciones. La seguridad es la clave en la supervivencia de la especie.

Los principales riesgos que los jóvenes suelen encontrar en relación con la seguridad suelen estar relacionados con usar Internet y las redes sociales. Deben evitar compartir información personal o sensible, como su dirección o el nombre de su escuela. También deben tener cuidado con quienes se conectan en línea, ya que algunas personas pueden ser peligrosas (Machuca, 2020). La exposición de estos no es solo una cuestión de seguridad personal, también a nivel grupal de vulneración del sistema.

En lo que se refiere a una seguridad económica, por lo general, los jóvenes europeos tienen mejores oportunidades que los jóvenes de otros continentes. Tienen acceso a la educación y a los servicios de salud, y muchos de ellos tienen trabajos bien pagados. Sin embargo, también hay muchos jóvenes europeos que se encuentran insatisfechos. Muchos jóvenes no pueden encontrar trabajo, y muchos otros trabajan en trabajos precarios o mal pagados. También hay muchos jóvenes europeos que viven en la pobreza o en la exclusión social.

Los entrevistados refieren, al igual que el resto de la población joven, un concepto de seguridad amplia, abierta, donde se entrelazan todos los aspectos que afectan a la vida. No hay una separación entre la esfera privada o pública o entre un nivel nacional e internacional. Nativos digitales en un mundo globalizado que entienden la seguridad desde una perspectiva crítica. La opinión de la población joven general se entiende como parecida, siendo la de los entrevistados más fundamentada en sus argumentos, pero comparten el miedo a los mismos riesgos.

En general, los jóvenes deben ser cuidadosos y estar atentos a los peligros que puedan enfrentar. Si se mantienen alerta y saben cómo actuar en caso de una emergencia, pueden evitar muchos problemas y mantenerse seguros. Pero no todas las generaciones tienen esa sensación de alerta ni la percepción de riesgo.

[5] La ansiedad puede manifestarse como miedo, tensión o inquietud, mientras que la depresión puede hacerte sentir triste, cansado y sin esperanza. Esto se está utilizando para identificar las características de las generaciones, como la Z o la milenial.

CONCLUSIONES

La percepción de seguridad es un estado mental en el que una persona siente que está protegida de los peligros. La seguridad es una sensación subjetiva, por lo que puede variar de una persona a otra. Algunas personas se sienten seguras en lugares que otros encuentran peligrosos, y viceversa. La percepción de seguridad es importante porque influye en la forma en que una persona se relaciona con el mundo. Las personas que se sienten seguras son más propensas a tomar riesgos, a ser proactivas y a sentirse confiadas.

La seguridad internacional es un concepto amplio que trata de proteger a los Estados y a las personas de amenazas externas. Esto incluye la protección contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado y el tráfico de personas, entre otros. También se ocupa de la gestión de crisis y conflictos, así como de la promoción de la paz y la seguridad internacionales.

Como conclusiones generales conviene indicar que:

- El concepto de seguridad con el que se juega es ambiguo y poco determinado. Por tener estas características lo que se entiende por seguridad es un concepto amplio por todo lo que incluye.

- No hay un tipo de seguridad o la idea de seguridad de frontera, internacional, económica o de género, sjno que se encuentra interconectada. Es un todo en relación con todo.

- Hay una percepción de mayor inseguridad entre los jóvenes. Plantean que son muchos los riesgos que sufrimos en los que es escasa la capacidad de actuación. Destacan aquí las cuestiones medioambientales, económicas y de conflicto armado.

- Son más exigentes de cara a los decisores en todas estas cuestiones y se encuentran abiertos a colaborar en temas que afectan a su seguridad. No en todos los ámbitos. Destacan de manera especial los de activismo social, pero si se muestran abiertos a ser parte para la solución de los riesgos que viven.

La seguridad es una prioridad para todos. Debemos estar alerta a los peligros y tomar medidas para protegernos. La seguridad es una responsabilidad compartida. Todos debemos trabajar juntos para mantenernos seguros.

BIBLIOGRAFÍA

– Bourdieu, P. (1990). La juventud no es más que una palabra. *Sociología y cultura. 7*(2), pp.163-173.

– Branca, M. V., Cleve, A., y Cuenca, A. (2020). *Representaciones sociales de jóvenes sobre seguridad e inseguridad*. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. Libros de Cátedra.

– Calvarro Castañeda, E., Galán Casado, D. y Andújar Molina, O. (2019). Los riesgos del uso inadecuado de Internet y las redes sociales. Conocimiento y percepción de riesgos en jóvenes a través de la historia de vida. *Universitas Tarraconensis. Revista de Ciències de l'Educació*. (1), pp. 33-45.

– Casas Álvares, F. J. (2015). La política de fomento de la cultura y conciencia de seguridad y defensa, y su coordinación en el ámbito del Ministerio de Defensa. En: *Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora.* Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Pp. 225-261. Cuadernos de Estrategia, 172.

– Codesal Fidalgo, F. J. (2016). Seguridad y defensa nacional. Redes sociales, ética y religión. *Cuadernos del Tomás*. (8). Pp. 105-119.

– Fernández, M. Á. (2022). El camino hacia Madrid. En: *El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid de 2022*. Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. Pp. 15-24. Cuadernos de Estrategia, 211.

– González, J. A. M. (2019). Promoviendo la cultura de defensa en el ámbito universitario. 20 años del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado». *Revista UNISCI*. (51). Pp. 15-41.

– Goñi Palacios, E., Fernández Zabala, A., y Infante Borinaga, G. (2012). El autoconcepto personal: diferencias asociadas a la edad y al sexo. *Aula abierta.*

– Izquierdo Alberca, M. J. (2018). ¿Puede un informe PISA contribuir a una mejor cultura de seguridad y defensa en España? Marco de Competencia Global PISA 2018. *bie3: Boletín IEEE*. (11). Pp. 29-43.

(2016). Seguridad y defensa en la educación primaria y secundaria: Acuerdo Marco. *bie3: Boletín IEEE*, (1). Pp. 220-226.

(2014). Tener una web no basta. La insuficiente cultura de seguridad y defensa en el currículo escolar. *Pre-bie3*, (1). P. 8.

(2012). Propuestas para la incorporación curricular de la cultura de seguridad y defensa en la ESO. *Pre-bie3*, (4). P. 37.

– Liebel, M. (2007). Paternalismo, participación y protagonismo infantil. *Participación infantil y juvenil en América Latina*. Pp. 113-145.

– Machuca Rubio, J. B., y Duffaut, A. (2020). Percepción de la exposición en seguridad informática de los niños y adolescentes durante la pandemia COVID-19. *Polo del Conocimiento: Revista Científico-Profesional*, *5*(1),. Pp. 37-51.

– Margulis, M. (2001). Juventud: una aproximación conceptual. En: *Adolescencia y juventud en América Latina*. Donas Burak, S. (comp.). Cartago (Costa Rica), Libro Universitario Regional. Pp. 41-56.

– Margulis, M., & Urresti, M. (1998). La construcción social de la condición de juventud. En: *Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Bogotá, Fundación Universidad Central, Departamento de Investigaciones, Siglo del Hombre. Pp. 3-21.

– Morales Hernández, J. (2018). Seguridad ontológica y percepciones de amenaza: Rusia ante la ampliación de la OTAN. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*. *4*(2) Pp. 1-15.

– Omar, R., y Casero-Ripollés, A. (2022, August). El papel de exposición a las noticias en Facebook en la percepción de seguridad y libertades civiles de los jóvenes durante la Covid-19: hacia una reconfiguración de la ciudadanía en la esfera pública digital. *IBERCOM 2022-Comunicação, Identidades e Diálogo na Cidade Mediatizada*.

– Pardo, M. (2018). Política de Seguridad y Defensa de la UE: relaciones con la OTAN. *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*.

– Taguenca Belmonte, J. A. (2009). El concepto de juventud. *Revista Mexicana de sociología. 71*(1). Pp. 159-190.

LAS ARMAS PROHIBIDAS

D. JUAN FRANCISCO FRAILE SALIDO
Universidad Loyola de Córdoba

Resumen

Esta monografía muestra un análisis detallado del uso y las limitaciones que existen a nivel armamentístico en los conflictos bélicos según la legislación internacional. Para ello, se han consultado diversas fuentes de verificación como informes de la ONU, Amnistía Internacional o la Unión Europea. Este estudio tiene como principal objetivo identificar aquellos adminículos prohibidos en situaciones de guerra, enmarcándolos en el contexto histórico en el que se llevó a cabo su prohibición o limitación, examinando el motivo de la misma. De igual manera, durante este análisis también se mostrará aquellos artefactos que, pese a su prohibición, siguen teniendo un uso reiterado en nuestros tiempos y veremos cómo actúa la ley ante ellos. De manera análoga, se realiza un estado de la cuestión sobre la seguridad y la limitación armamentística a nivel internacional, centrando la mirada en aquellos conflictos bélicos en los que las *armas prohibidas* siguen en uso y su efecto en la política y la sociedad de nuestro planeta.

Palabras clave: Legislación internacional, armas prohibidas, conflictos bélicos.

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO HISTÓRICO

«En el amor y la guerra todo se vale, menos arrastrarse» es una de las frases más famosas de la literatura moderna. Se trata de una expresión usada por el poeta y novelista americano Charles Bukowski, con la que reflejaba que, dentro de estos conflictos, ya sean armados o del corazón, el hombre ha de hacer todo lo posible por vencer. Sin embargo, esta frase no se podría aplicar en la situación actual ya que muchos medios de guerra han sido prohibidos o restringidos en los últimos tiempos.

A esta serie de armas que han sido prohibidas y restringidas se las conoce popularmente como las *armas prohibidas*. Por lo general, son aquellas armas cuyo objetivo es una destrucción indiscrimada de población o, por otro lado, aquellas que sirven para producir un daño irreparable en las personas, pero no su muerte: un ejemplo, las armas que tienen efectos cegadores.

A comienzos del siglo XX, las conferencias de La Haya fueron pioneras en establecer los límites a los que podía y debía llegar un conflicto armado, estableciendo una serie de principios que debían seguirse por el control y la moderación. Tras la Primera Guerra Mundial, se celebraron las Convenciones de Ginebra, en el año 1929. Estos encuentros buscaron la protección y la seguridad de las víctimas y de aquellas personas que se sentían en una situación de vulnerabilidad en caso de guerra. Estas convenciones dieron lugar a la creación de lo que hoy conocemos como el derecho internacional humanitario, el cual ampara a los inocentes del impacto de los conflictos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció convenciones que derivarían en la clasificación de las armas de destrucción masiva: nucleares, biológicas y químicas; y de las armas convencionales, en pesadas y ligeras. Además, se iniciaron numerosas conversaciones con el fin de regular las armas de destrucción masiva. Sin embargo, estas no fueron del agrado de algunos países como Estados Unidos o Rusia, por lo que se delegó la decisión al comité de la ONU.

La Organización de las Naciones Unidas decidió establecer las Convenciones sobre Ciertas Armas Convencionales (CCAC). Se trataba de un anexo de los, anteriormente nombrados, Convenios de Ginebra, y se celebraron por primera vez el 10 de octubre de 1980, también en la ciudad de Ginebra. El gran avance militar y la amenaza de las armas de destrucción masiva fueron los principales incentivos de la ONU en la creación de estas conferencias. Pese a que, en 1980, llegó a haber 109 países que colaboraron en la creación e implantación de este protocolo, hoy en día, tan solo 50 países participan en dichas convenciones.

El objetivo de la CCAC es evitar las heridas y bajas innecesarias o indiscriminadas en una guerra, al pretender que la guerra mantenga unos códigos de respeto. Este respeto se fundamenta en la existencia de numerosas armas, cuya función no es letal, sino simplemente perjudicial u otras, cuyo blanco es indeterminado, con la que se elimina la vida de civiles al ser usadas. Por este motivo, era necesaria la existencia de un organismo regulador que elimine la crueldad que suponen dichas armas.

LOS PROTOCOLOS DE LA CCAC DE 1980

Los tres primeros protocolos que creó la CCAC entraron en vigor el 2 de diciembre del año 1983, tres años después de haberse redactado. El primer protocolo restringió el uso de las armas no detectables de fragmentación. Estas armas enviaban proyectiles o balas al cuerpo del enemigo y, una vez colisionaban con este, explotaban y se dividían en fragmentos que no conseguían ser letales inmediatamente, sino que, con

su división, pasaban a ser casi indetectables para los rayos X, lo que eliminaba la posibilidad de extraer el proyectil mediante los recursos médicos. Es decir, este tipo de armas aseguraban una muerte lenta y dolorosa para aquel que resultaba impactado. Este primer protocolo entro en vigor en el año 1983 y, hasta el momento, no se ha hallado práctica alguna con este material en conflictos armados, ya sean nacionales o internacionales.

El segundo protocolo tuvo como objetivo restringir el uso de minas terrestre, armas trampa y otros artefactos. En primer lugar, definimos mina terrestre como «munición colocada debajo, sobre o cerca de la superficie del terreno u otra superficie cualquiera y concebida para detonar u explotar por la presencia, la proximidad o el contacto de algo o alguien» (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1981). Por otro lado, se entiende por arma trampa «todo artefacto construido o adaptado para matar o herir que se active inesperadamente cuando una persona toque un objeto aparentemente inofensivo o se aproxime a él» (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1981). Y, por último, «otros artefactos» se refiere a «todo tipo de dispositivos letales que funcionen por control remoto o de forma automática mediante acción retardada» (*Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1981).

Este segundo protocolo se creó tomando como punto de referencia la Segunda Guerra Mundial, en especial la etapa de posguerra, que dejó grandes terrenos inhabitables debido a que habían sido utilizados como campos de minas y muchas de estas no habían explotado. Se calcula que esta guerra dejó más de 17 millones de minas terrestres.

La ONU comenzó a contabilizar las víctimas de estas armas tras la entrada en vigor del segundo protocolo, en 1983, y, hasta la fecha se suman 697 víctimas mortales y más de 7.600 heridos. Muchos de los terrenos minados aún se desconocen y el protocolo busca impedir que esta situación pueda repetirse en las futuras guerras, evitando así la muerte de más personas inocentes. Actualmente, se conoce la existencia de numerosos campos de minas en Egipto, Irán o Afganistán.

Este protocolo fue modificado en el año 1996, añadiendo a esta lista de armas las minas antipersona no detectables. Además, se prohibió el uso de toda clase de minas que no contaran con un protocolo de desactivación seguro y se impuso la obligación de registrar un control y una señalización de aquellas áreas en las que se hubieran implantado minas de cualquier tipo.

El tercer protocolo que estableció la CCAC marco una serie de restricciones a las armas incendiarias. Las armas incendiarias son aquellas que se usan, como su nombre indica, para incendiar objetos o causar quemaduras a personas a través de las llamas o el calor. Estas se usaron durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial, pero, también en las guerras de Corea y Vietnam. El protocolo impide el uso de las armas incendiarias contra todas las personas y los bienes de carácter civil. Además, su uso militar es restringido ya que no se pueden usar en o contra aquellas bases militares que se sitúen en las proximidades de una concentración civil, ya sea de carácter permanente o temporal. Por otro lado, también se registró la prohibición de estas armas en bosques o cubiertas vegetales salvo que estos sean, en sí mismos, objetivos militares.

LOS PROTOCOLOS MODERNOS DE LA CACC

Tras los últimos convenios y la ausencia de guerras a grandes escalas internacionales, la CCAC no volvió a publicar un nuevo protocolo hasta el año 1995, cuando se reunió en Viena para restringir el desarrollo de armas láser cegadoras. Su prohibición se debe a que, durante estos años de inactividad, China había avanzado militarmente hasta el punto de desarrollar, gracias a la ingeniería electróptica, armas láser antipersonales. Se trataba de unas armas que conseguían dejar permanentemente ciego a aquel que fuera impactado por uno de sus láseres. El Comité Internacional de la Cruz Roja, al recibir la noticia de la fabricación y venta, por parte de China, de este tipo de armas, solicitó un convenio inmediato para su prohibición.

A finales de los años 90, nuevos conflictos armados comenzaron a tomar relevancia. La ONU contabilizó 118 guerras activas en el mundo durante estos años, la gran mayoría de ellas eran de carácter interno. Esto provocó que la ONU ampliara, en el año 2001, la aplicación de los cuatro convenios existentes hasta la fecha a nivel interno.

En el año 2003, se añadiría el último de los protocolos hasta la actualidad. Este convenio se realizó en Ginebra y volvía a tratar la problemática de los artefactos explosivos no detonados, estableciendo la obligación de remoción, así como de las granadas de racimo, las minas y las armas explosivas no detonadas.

En diciembre del año 2021 se realizó una nueva conferencia con el objetivo de implantar un nuevo protocolo. Este convenio trató principalmente la problemática que existe con las nuevas armas robóticas y de inteligencia artificial (IA). Entre estas armas se encuentran los llamados *robots asesinos*, los drones de combate o las naves armadas pilotadas remotamente. Sin embargo, esta nueva legislación no se ha podido llevar a cabo debido al rechazo por parte de algunas potencias militares como Estados Unidos o Rusia, quienes ha invertido mucho presupuesto en este tipo de armamento y ya han conseguido avances realmente importantes. El resto de los Estados, al contar con menos poder no han podido hacer nada para evitar que la reunión por el sexto protocolo haya sido un fracaso absoluto. Richard Moyes, de Stop Killer Robots (SKR), declaró tras la reunión, descontento con la actitud del gobierno americano que «es hora de que ejerzan su liderazgo para evitar las catástrofes humanitarias que provocarán los *robots asesinos*»

OTRAS NORMATIVAS

Además de la Organización de las Naciones Unidas, existen otras entidades que se han preocupado en los últimos años por regular aquellas armas que no consideraban licitas. El principal organismo que ha tomado medidas en el asunto ha sido Amnistía Internacional. Esta entidad se adelantó al CCAC en cuanto a la regulación de las minas antipersona, las cuales condenó en el año 1977, y ha luchado desde entonces por eliminar el uso de aquellas armas a las que la ONU aún no ha logrado erradicar.

En el año 1997, Amnistía Internacional convocó la Convención sobre las Armas Químicas. Se basó no solo en las vidas humanas con las que arrasan las armas de este calibre, sino también en la enorme cantidad de efectos perjudiciales que provoca su radiación en las personas del entorno y en el terreno. Pese a que las armas químicas han seguido siendo utilizadas y son varias las violaciones registradas por algunos países como Siria, la existencia de esta convención sentó las bases para que, en el año 2017, la ONU firmase un tratado con dos tercios de los Estados miembros para la prohibición de las mismas.

La otra gran conferencia que se le atribuye a amnistía fue la Convención sobre Municiones en Racimo, en el año 2008. Las bombas de racimo contienen submuniciones que, al explotar la bomba principal, se esparcen y explotan indiscriminadamente alrededor de cientos de metros cuadrados. Estas suelen dispararse desde un avión o desde misiles de tierra. Además, si algo caracteriza a este tipo de bombas es su imprecisión, por lo que esta arma puede dañar fácilmente a civiles en caso de proximidad. La convención conto con 100 Estados participantes y se prohibió su empleo, producción, venta y transferencia.

CONCLUSIÓN

Por desgracia, garantizar la creación de nuevas armas que no pongan en riesgo la seguridad civil y que no estén diseñadas con un fin cruel, aparte del letal, es completamente imposible. La desigualdad económica ha provocado que aquellos con mayor poder en este aspecto, realicen grandes inversiones militares, generando una nueva desigualdad. Además, estos países más desarrollados militarmente se niegan a frenar sus avances debido a la amenaza del resto de grandes potencias. Esta situación ha creado un bucle en el que los países más adinerados son más y más fuertes militarmente mientras los demás han quedado estancados. Bajo esta situación es imposible evitar que las grandes potencias sobrepasen cualquier tipo de legislación o normas ya que son ellas mismas las que tiene poder para decidir sobre cualquier otra.

Por otro lado, los avances pueden llegar a sobrepasar abismalmente a todo lo conocido y eso es muy preocupante ya que, históricamente, los avances militares han marcado el dominio de un pueblo sobre el otro. En esta ocasión, ya existe un dominio económico, pero las grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, China o Japón podrían establecer su supremacía y dominar el resto del mundo.

Para concluir, me gustaría hacer constar la relevancia de las verdaderas armas de destrucción masiva: las armas pequeñas. Kofi Annan, ex secretario general de la ONU ya mostro su preocupación por las armas pequeñas en el año 2000, y la tendencia hoy en día no ha variado. Aquellas armas ligadas a la delincuencia se cobran cientos de miles de víctimas al año, muchas más de lo que lo hacen los incumplimientos de las armas prohibidas. No sería coherente pensar en la eliminación de estas armas debido a su extensión y a la facilidad de obtención de estas en algunos países, pero este problema debería tomarse en serio, imponiendo limitaciones y regulando estas verdaderas armas de destrucción masiva.

BIBLIOGRAFÍA

– Amnistía Internacional. (2021). *Datos clave sobre la violencia con armas de fuego* [en línea]. [Consulta: 18 abril 2022]. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/what-we-do/arms-control/gun-violence/

(2021). *ONU: Las potencias nucleares deben sumarse al tratado histórico que ilegaliza las armas nucleares*. [Consulta: 17 agosto 2022]. Disponible en : https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/01/un-nuclear-powers-must-sign-historic-treaty-making-nuclear-weapons-illegal/

(2022). *Control de armas*. [Consulta: 13 enero 2022]. Disponible en : https://www.amnesty.org/es/what-we-do/arms-control/

– Comité Internacional de la Cruz Roja. (1981). Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos (Protocolo II) (CCWPII) [en línea]. *Revista Internacional de La Cruz Roja*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdl6e.htm

– Consejo de la Unión Europea. (2021). *Conclusiones del Consejo sobre la Sexta Conferencia de Examen de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales* N.º 1. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13244-2021- INIT/es/pdf

– Convención sobre Ciertas Armas Convencionales. (1980). *Protocolo II a la Convención sobre armas convencionales excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, relativo a minas, armas trampa y otros artefactos* [en línea]. N.º 2. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1851920/Protocolo_ II_relativo_a_minas_armas_trampa_y_otros.pdf/490e14e9-c90f-46a5-a181-190ba2735b3a

– Convención sobre Ciertas Armas Convencionales. (2022). *Wikipedia la enciclopedia libre*. [Consulta: 19 enero 2022]. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Convenci%C3%B3n_sobre_Ciertas_Armas_ Convencionales

– *Fracasa una oportunidad histórica de regular el uso de robots asesinos debido al bloqueo de la mayoría por unos pocos Estados* [en línea] (2021). Amnistía Internacional Sección Española. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.es.amnesty.org/en-que- estamos/noticias/noticia/articulo/fracasa-una-oportunidad-historica-de- regular-el-uso-de-robots-asesinos-debido-al-bloqueo-de-la-mayoria-por- unos-pocos-estados/

– Gratacós, V. (2021). Lanzallamas, minas y bombas de racimo: las otras armas que está prohibido usar en la guerra [en línea]. *El Orden Mundial.* 24 de octubre. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://elordenmundial.com/lanzallamas-minas-y-bombas-de- racimo-las-otras-armas-que-esta-prohibido-usar-en-la-guerra/

- International Committee of the Red Cross. (2021). *International Humanitarian Law Databases* [en línea]. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary- ihl/spa/docs/v1_rul_rule79

- Monzón, I. (2014). Las minas nazis que aún siguen matando [en línea]. *El Confidencial*. 5 de octubre. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2013-03- 24/las-minas-nazis-que-aun-siguen-matando_227658/

- Rodríguez-Villasante y Prieto, J.L. (2020). Armas no letales inhabilitantes y derecho internacional humanitario. N.º 1. Cruzroja.es. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.cruzroja.es/principal/documents/1750782/1840691/Armas+n o+letales.pdf/5bfeed8a-e91f-42ff-8511-adfe0ae3c22e

- *Rusia-Ucrania: armas que están prohibidas en una guerra* [en línea] (2022) *El Tiempo*. 1 de marzo. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/rusia-ucrania-armas-que-están-prohibidas-en-una-guerra- mundial-655074

- Tena, V. (2022). Los 25 ejércitos más poderosos de todo el mundo: ranking [en línea]. *Business Insider España*. 14 de marzo. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.businessinsider.es/estos- son-25-ejercitos-mas-poderosos-todo-mundo-193570

- ¿Todo vale en el amor y la guerra? 5 armas prohibidas por tratados internacionales [en línea]. (2018). *Univision*. 26 de marzo. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.univision.com/explora/todo-vale-en-el-amor-y-la-guerra-5- armas-prohibidas-por-tratados-internacionales

- Unión Europea. (2021). Decisión (PESC) 2021/1694 del Consejo de 21 de septiembre de 2021 en apoyo de la universalización, la aplicación y el refuerzo de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (CAC). *Boletín Oficial del Estado, Diario Oficial de la Unión Europea*. 22 de septiembre, núm. 334. *DOUE-L-2021-81291*. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2021-81291

PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA A PROPÓSITO DE LA REUNIÓN DE LA OTAN EN MADRID

D. ÁLVARO ALONSO CANDIAL

D. DAVID GARCÍA MARTÍNEZ

D. ÁLVARO GALVE SERRANO
Estudiantes de 4.º Curso del Grado de Marketing e Investigación de Mercados de la Universidad de Zaragoza

D. NARCISO MANUEL LOZANO DICHA
Profesor del Centro Universitario de la Defensa

INTRODUCCIÓN

Los problemas surgidos por los efectos sociales y económicos de la Pandemia de la covid-19, son una posibilidad excepcional para atraer la atención de la ciudadanía en la importancia de una Estrategia de Seguridad Nacional.

La *Cultura de Defensa* es un concepto que los especialistas en temas militares llevan años utilizando. El propio ministerio trabaja en potenciar esa *Cultura de Defensa*. El Gobierno actual desea extender ese concepto a un «Plan de Cultura de Seguridad Nacional». (DSN, 2021)

El desconocimiento, y por ello, desinterés y alejamiento de estos asuntos es preocupante. Es sorprendente que en una situación como la actual, con una guerra en nuestro continente, los bulos y opiniones extemporáneas den lugar a dudas de la gravedad de la situación y los peligros que se ciernen para nuestra sociedad, y escondan sus efectos en nuestro día a día.

Sucesos como el escándalo de Cambridge Analytica, no trascienden a la opinión pública más que la preocupación del acceso a datos personales de los usuarios de Facebook. Sin embargo, no se divulgó la influencia perversa que ejerció en cientos de procesos electorales en todo el mundo, incluyendo el Brexit o las elecciones que llevaron al Sr. Trump a la Casa Blanca (BBC, 2018). Lo mismo sucede con los ataques que sufren a diario instituciones públicas y privadas, hasta con el costo en vidas, y de pérdidas

millonarias para empresas y entidades públicas (Press & Mundo, 2020) (Aguiar, 2021) (Camacho, 2022)

Nuestra sociedad acomodada en el bienestar valora la seguridad en sus calles. Sin embargo, obvia que todo el entramado social (nuestro contrato social) depende de la Defensa de esa sociedad, sus pilares y valores y ee que esos acuerdos sobre los que se asienta, continúen en el tiempo: paz, prosperidad económica y social, solidaridad, democracia, acceso a la salud y a unas prestaciones por enfermedad o jubilación dignas. Por todo ello, el Estado tiene la obligación de ser transparente, informar con claridad y justificar las decisiones que toma y explicar lo que pone en peligro nuestro sistema.

ANÁLISIS DE OPINIÓN

El análisis de opinión, sentimiento y contenido (Sentiment Analysis) es un área de investigación del Procesamiento del Lenguaje Natural que cuenta con más de quince años de desarrollo. Los primeros sistemas y modelos están recogidos en la monografía de Pang y Lee de 2008 (2014), fecha en la que se producen también las primeras aplicaciones comerciales. El objetivo es conocer lo que opinan los usuarios de las redes sociales sobre productos, servicios, marcas, personas e instituciones. El método tradicional para conocer la opinión de los usuarios son las encuestas y los estudios de mercado (Sandoval, 2016) siendo el método que vamos a utilizar.

Durante los meses de julio y agosto de 2022 (20 de julio al 16 de agosto) se lanzó un enlace de Google Forms a Redes Sociales (en adelante RR. SS.):

https://docs.google.com/forms/d/1KEmKGdp2Azq1NS0kqHQhsiCU2GBzY5ssEBtOggqo6lo/edit

En este enlace se incluyeron catorce preguntas agrupadas del siguiente modo:

- Percepción y conocimiento sobre la OTAN (una pregunta)
- Valoración de temas de interés en el sector de la Defensa (seis preguntas)
- Medidas a tomar y gasto asociado en el ámbito de la Defensa (cuatro preguntas)
- El papel del sector de la defensa en la economía (tres interrogantes)
- Datos sociodemográficos

Se distribuyó mediante RR.SS., con un número significativo de respuestas, dadas las fechas y la premura en su realización: 279.

A continuación, procedemos a visualizar los resultados y su análisis, siguiendo el esquema de la encuesta.

REUNIÓN OTAN EN MADRID Y PERCEPCIÓN CIUDADANA

A finales del pasado mes de junio se celebró en Madrid la cumbre de la OTAN, reunión de notable relevancia a nivel internacional, en la que se trataron varios temas que preocupan en la actualidad relacionadas con la seguridad nacional y el sector de la defensa: conflicto en Ucrania, adhesión a la organización de Finlandia y Suecia, relaciones comerciales con China, entre otras. Sirviendo esta reunión como pretexto para el estudio de opinión realizado a la población —mayoritariamente civil—, hemos podido extraer conclusiones de especial utilidad para la reflexión acerca de la comunicación del sector de la Defensa, el conocimiento de los jóvenes y sus implicaciones mayoritariamente económicas, de cara al futuro.

La OTAN, en el preámbulo de su tratado de constitución (OTAN, 1949), se define como una alianza de estados libres, que bajo la carta de Naciones Unidas está decidida a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. Personalmente, creemos que estos son los valores que el sector de la Defensa debería reflejar para una correcta aceptación y en este contexto, se erigía necesario preguntar si la población lo está percibiendo así. Obtuvimos que el 64,9% de la muestra lo percibía así, mientras que el 35,1% no.

SEIS CUESTIONES PARA UNA VALORACIÓN DE TEMAS DE INTERÉS EN EL SECTOR DE LA DEFENSA

Iniciamos con 2 temáticas: terrorismo y conflicto ucraniano. Preguntábamos para conocer la preocupación de los encuestados sobre estos temas, en una escala de Likert del 1 al 7. Obteniendo los siguientes resultados:

En primer lugar, sin cruzar con ninguna variable demográfica, tenemos los siguientes promedios, bastante altos en general.

Puntuación de importancia promedio	
Terrorismo	6,28
Conflicto en Ucrania	6,25

Preocupación sobre el terrorismo

Por otro lado, si analizamos la importancia/preocupación del terrorismo según el sexo de los encuestados no hay grandes diferencias:

Puntuación de importancia promedio		
	Hombres	Mujeres
Terrorismo	6,21	6,43

Por otro lado, si la comparamos en función de los grupos de edad, es mayor entre los mayores de 65 años, pero tampoco existen grandes diferencias:

Promedio puntuación preocupación s/ terrorismo	
Grupos de edad	
18-25	5,89
26-35	6,31
36-50	6,21
51-65	6,45
Más de 65	6,51

Preocupación sobre el conflicto ucraniano

En función del sexo, existe una ligera mayor preocupación entre el género femenino:

Puntuación de importancia promedio		
	Hombres	**Mujeres**
Ucrania	6,11	6,56

No hay diferencias significativas entre grupos de edad.

Promedio puntuación preocupación s/ conflicto Ucraniano	
Grupos de edad	
18-25	6,21
26-35	6,16
36-50	6,21
51-65	6,33
Más de 65	6,23

Anexión a la OTAN de Finlandia y Suecia

En función del género, existe una ligera superioridad en promedio de preocupación en los hombres.

Media muestra	Media hombres	Media mujeres
5,22	5,43	4,75

En función de la edad, existen diferencias sustanciales a partir en la franja de 18 a 25 años, en torno a de un punto y medio punto inferior en promedio total.

Promedio puntuación preocupación s/ Anexiones OTAN	
Grupos de edad	
18-25	3,61
26-35	5,13
36-50	6,31
51-65	5,41
Más de 65	5,95

Crisis energética

La percepción, en función del género, refleja una ligera mayor preocupación entre las mujeres.

Media muestra	Media hombres	Media mujeres
6,13	5,95	6,52

En función de la edad hay diferencias sustanciales a partir de los 36 años con alrededor de medio punto superior en promedio.

Promedio puntuación preocupación s/ Crisis Energética	
Grupos de edad	
18-25	4,25
26-35	6,00
36-50	6,98
51-65	6,58
Más de 65	7,00

Conflicto en Oriente Próximo

La percepción en función del género refleja una ligera superioridad en medio punto entre sexos.

Media muestra	Media hombres	Media mujeres
5,55	5,43	5,81

Por edad, existen pocas diferencias entre las distintas franjas de edades.

Promedio puntuación preocupación s/ Oriente	
Grupos de edad	
18-25	5,38
26-35	5,50
36-50	5,44
51-65	5,73
Más de 65	5,56

Relaciones con China

La percepción en función del género refleja una ligera superioridad en promedio de preocupación en los hombres.

Puntuación de importancia promedio	
Hombres	Mujeres
5,93	5,80

En función de la edad, existe un crecimiento a partir de los 36 años con alrededor de medio punto superior en promedio.

Promedio puntuación sobre relaciones con China	
Grupos de edad	
18-25	5,57
26-35	5,56
36-50	6,08
50-65	6,01
Más de 65	6,08

MEDIDAS A TOMAR Y GASTO ASOCIADO EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA

Conceptos asociados a la actividad de la Defensa

Pregunta: Por favor, marca los conceptos que asocies a la actividad relacionada con la Defensa.

Para facilitar las respuestas, se dieron una serie de respuestas o actividades para seleccionar, pero también nos interesaba su opinión propia, por lo que dejamos la opción de responder de forma abierta. En primer lugar, se obtuvieron los siguientes porcentajes para cada opción:

Porcentaje de respuestas que asocian la Defensa con las actividades:	
Ejército	96,42%
Armas	73,48%
Formación de miembros de seguridad del Estado	74,19%
Soporte ante situaciones de emergencia	74,55%
Investigación	55,56%
Logística	66,31%

Entre las opciones preseleccionadas, en la muestra, la gran mayoría asocia el sector de la Defensa con el Ejército y las armas o la seguridad; pero no son tantos los que conocían la investigación o la relación con la logística. Para complementar los

resultados se han analizado las respuestas a la opción de respuesta libre o abierta; y se han obtenido afirmaciones de todo tipo. Algunas afirmaciones destacables son las siguientes:

«Ciberseguridad», «salvamento y UME»; «desarrollo tecnológico y fortalecimiento del tejido industrial»; «inteligencia artificial»; entre otras.

Opinión sobre el incremento del gasto en Defensa ¿Por qué? Pregunta abierta

Pregunta: Actualmente se dedica un 0,8% del PIB a la Defensa en España, la media europea es de 1,5% del PIB. ¿Crees que debería dedicarse más dinero a la partida de defensa?

Pregunta	¿Por qué?	OBSERVACIONES
Sí	Lo acordado con la OTAN es el 2% y no lo cumplimos. El Ejército tiene actualmente en uso vehículos de los años 70, totalmente desactualizados, que cuando actúan en desastres como incendios, tanto de manera terrestre como aérea, Filomena y muchos ejemplos más, la poca seguridad que tienen no ayuda al ejercicio de nuestras actividades de una manera segura. Tenemos una ciberseguridad que da risa en comparación con otros países	
No	Porque hay otros sectores como la Sanidad o la Educación, igualmente importantes para una nación, que también necesitan una inyección de capital importante.	
No	Considero que ya hay bastantes recursos y que deberían ser más eficientes. A partir de esta eficiencia por qué no, si fuera necesario, pero no en armas, aunque sí en estrategia y en investigación	
Sí	Porque es fundamental para el país contar con un buen Ejército, no sólo por una posible actuación en una guerra, sino también labores logísticas y humanitarias	
Sí	Porque es evidente la falta de proyecto de Defensa que adolece España desde hace décadas, asumiendo un papel de mero protegido como miembro de OTAN sin poder tomar ninguna iniciativa propia, estando a merced de las decisiones que se nos imponen por parte del resto. 2022 ha sido un año propicio para ver esto, desde el cambio de giro político en el Sáhara Occidental como en la decisión de la participación/opinión sobre la guerra en Ucrania y, por supuesto, el desastre con Argelia. Denota falta de dotación.	
No	Defensa es un sector muy hermético, Debería ser más transparente antes de dedicarle más presupuesto.	

Pregunta	¿Por qué?	OBSERVACIONES
Sí	Es una entidad con una importancia y suficiente peso como para que se le asigne partidas presupuestarias suficientes para poder cumplir con su cometido: Salvaguardar la defensa de un país, labores de investigación y actuación en emergencias.	
No	No creo que el Ejército hoy en día sea necesario más que en la zona de Ceuta y Melilla. Para proteger al Estado ya tenemos otra serie de cuerpos.	Respuesta que sirve como representante de otras muchas iguales.
Sí	Hay que dotarla con material moderno. Nuestras FF. AA. están muy olvidadas en recursos materiales y humanos.	
Sí	La capacidad de disuasión es esencial en las relaciones internacionales. Además, la industria de Defensa es masiva en I+D+i y genera puestos de trabajo estables y bien remunerados. Ayuda al desarrollo socioeconómico del lugar donde se implanta.	
No	Dado el déficit en Educación y Sanidad, preferiría aumentar las partidas en ellos. Quizá hay cosas más importantes. Primero Sanidad y Educación Pública, Servicios Sociales… Es más importante dedicar recursos a Educación, Sanidad y Servicios Sociales. Mejor optimizar lo que ya tienen.	
No	Vivimos en un mundo voluble y global. Hay que defender las fronteras para salvaguardar la cultura occidental o Europa se irá- — se está yendo— al garete.	
No	Es fundamental para salvaguardar la libertad de los ciudadanos en democracia.	
Sí	La situación geopolítica actual. La situación lo requiere. Se necesita estar preparado para la defensa del país y que no pase como en Ucrania. Múltiples amenazas, especialmente por el sur de España.	Algunos consideran que estamos por detrás de países de nuestro entorno y de la propia OTAN.
Sí	La capacidad de disuasión es esencial en las relaciones internacionales. Además, la industria de Defensa es masiva en I+D+i y genera puestos de trabajo estables y bien remunerados. Ayuda al desarrollo socioeconómico del lugar donde se implanta. Es una entidad con una importancia y suficiente peso como para que se le asigne partidas presupuestarias suficientes para poder cumplir con su cometido: salvaguardar la defensa de un país, labores de investigación y actuación en emergencias.	Algunos hacen una reflexión sobre áreas de actuación en las que también interviene la Defensa y que quizá no se toma en cuenta.
Sí	Dado el déficit en educación y sanidad, preferiría aumentar las partidas en ellos. Quizá hay cosas más importantes.	Hay gente que está en desacuerdo con aumentar esta partida porque no quiere priorizar sobre otras.

Pregunta	¿Por qué?	OBSERVACIONES
Sí	Por seguridad y preparación. Por necesidad y solidaridad. Porque defensa es igual a libertad. Defensa de las libertades.	Existe un miedo generalizado a la pérdida de algunos valores occidentales y europeos: democracia y libertades, colectivas e individuales. Dados los últimos acontecimientos en Ucrania, la tensión en la ciudadanía aumenta y ven en peligro derechos fundamentales como la libertad.
Sí	Ayudan en situaciones de catástrofes y emergencias como incendios. Se les llama en situaciones extremas. Para dar respuesta a más crisis humanitarias.	Los encuestados piensan en las situaciones de emergencias en las que el Ejército o la UME interviene, Un ejemplo reciente puede ser la erupción del volcán de Palma, en la cual se habló mucho del tema, pero todos los veranos se producen incendios, todos los otoños se producen inundaciones y todos los inviernos se producen nevadas fuertes y se incomunican poblaciones. Los encuestados hablan de situaciones de emergencia como las citadas.

Defensa e ideología política

En algunas ocasiones, se ha relacionado la Defensa con ciertas tendencias e ideologías políticas ¿Crees que la Defensa tiene un sesgo político?

Como resultado general resulta un no mayoritario.

POLITIZACIÓN DE LA DEFENSA		
Sí	113	40,50%
No	166	59,50%
Total	279	100,00%

En la muestra en general, hay más hombres que mujeres. La mayor parte de los hombres piensan que NO tiene un sesgo político (127 encuestados) y la mayor parte de mujeres piensa que sí lo tiene, pero es una diferencia más ajustada.

POLITIZACIÓN DE LA DEFENSA vs GÉNERO			
	Hombre	Mujer	Total
Sí	64	49	113
No	127	39	166
Total	191	88	279
Porcentajes			
	Hombre	Mujer	Total
Sí	56,6%	43,4%	100,0%
No	76,5%	23,5%	100,0%
Total	68,5%	31,5%	100,0%

Por otro lado, las respuestas según el grupo de edad se distribuyen:

POLITIZACIÓN DE LA DEFENSA vs EDAD						
	18-25	26-35	36-50	51-65	Más de 65	Total
Sí	37	14	16	38	9	114
No	23	18	32	62	30	165
Total	60	32	48	100	39	279
Porcentajes						
	18-25	26-35	36-50	51-65	Más de 65	Total
Sí	32,5%	12,3%	14,0%	33,3%	7,9%	100,0%
No	13,9%	10,9%	19,4%	37,6%	18,2%	100,0%
Total	21,5%	11,5%	17,2%	35,8%	14,0%	100,0%

Con los números enteros se pueden extraer nuevos porcentajes. Estos están calculados sobre el total de «sí» y el total de «no». Vemos que de los que creen que está politizada, predomina el grupo de edad de 51 a 65 y el de 18 a 25; mientras que de los que han respondido que no está politizada, predomina el de 51-65. Hay dualidad en esta franja de edad, Dato relevante.

EL PAPEL DEL SECTOR DE LA DEFENSA EN LA ECONOMÍA

Preocupación sobre la declaración a Rusia como enemigo de la OTAN

Como sabemos, Rusia es una gran potencia energética que, a causa de la guerra, está amenazando con «cortar el grifo» a los países dependientes que hay en Europa, por ejemplo, Alemania. ¿Te preocupa que la OTAN haya nombrado a Rusia como enemigo de la organización?

De forma general, las personas que han respondido que sí muestran preocupación son un 71%.

PREOCUPACIÓN TEMA RUSIA		
Sí	199	71%
No	80	29%
Total	279	100%

En función del género obtenemos lo siguiente:

PREOCUPACIÓN TEMA RUSIA vs GÉNERO			
	Hombre	Mujer	Total
Sí	131	68	199
No	60	20	80
Total	191	88	279
Porcentajes			
	Hombre	Mujer	Total
Sí	65,8%	34,2%	100,0%
No	75,0%	25,0%	100,0%
Total	68,5%	31,5%	100,0%

La mayor parte de los hombres muestran preocupación, igual que las mujeres.

Por otro lado, en función de los grupos de edad:

PREOCUPACIÓN TEMA RUSIA vs EDAD						
	18-25	26-35	36-50	51-65	Más de 65	Total
Sí	40	18	34	78	28	199
No	20	14	14	21	11	80
Total	60	32	48	99	39	279
Porcentajes						
	18-25	26-35	36-50	51-65	Más de 65	Total
Sí	20,1%	9,0%	17,1%	39,2%	14,1%	100,0%
No	25,0%	17,5%	17,5%	26,3%	13,8%	100,0%
Total	21,5%	11,5%	17,2%	35,5%	14,0%	100,0%

Se pueden extraer nuevos porcentajes. Estos están calculados sobre el total de «sí» y el total de «no» De entre los que muestran preocupación por el tema de Rusia, predomina el grupo de 51 a 65 años y también entre los que no. Este dato predomina en la muestra y quizá sea de especial relevancia.

También que hay porcentajes elevados para el grupo de edad de 18 a 25 años. Especialmente relevante para una cuestión central: cómo transmitir la utilidad del sector de la Defensa y sus implicaciones a los jóvenes.

Limitación de importaciones con China. Declarado riesgo sistémico

China es la mayor potencia en logística del mundo. Tras la última cumbre de la OTAN, se le ha declarado «reto sistémico» o amenaza. ¿Crees que se deberían limitar las relaciones comerciales con el país asiático?

En *ambas* preguntas se han cruzado las respuestas obtenidas con las mismas variables de carácter sociodemográfico: edad, sexo y pertenecer o no al alumnado de UNIZAR.

¿Crees que se deberian limitar las relaciones con China?		
Análisis de las respuestas obtenidas	Nº respuestas	Porcentajes
Sí	147	52,69%
No	132	47,31%
Total Respuestas obtenidas	279	

En términos generales, existe una clara división de opiniones y la igualdad en las respuestas es la tónica general del análisis de esta pregunta.

Análisis en función del sexo				
Análisis de las respuestas obtenidas	Porcentajes sobre sexo			
Sí	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
No	54,97%	47,73%	105	42
Total	45,03%	52,27%	86	46
			191	88

Al margen de que el número de respuestas masculinas duplica el de las respuestas femeninas, existen diferencias. Los hombres han votado un 7% más al «sí» que las mujeres, por lo tanto y aunque con un bajo margen, se aprecia que los varones tienden a querer limitar las relaciones con el país asiático.

Análisis en función de la edad					
Análisis de las respuestas obtenidas	Porcentajes sobre sexo				
Sí	18-25	26-35	36-50	51-65	Más de 65
No	40,98%	33,33%	43,75%	59,60%	66,67%
	59,02%	50,00%	56,25%	40,40%	33,33%

Más interesante es si se analizan los datos en función de la edad. Lo primero de todo, hay que tener en cuenta que el segmento más representativo es el de 51-65, con hasta 99 respuestas registradas. Existe una tendencia clara, los jóvenes de entre 18 a 35 años se posicionan más en contra de limitar estas relacione,s mientras que a medida que se avance en la tabla y en edad, los encuestados tienden a posicionarse a favor de limitar las relaciones. Aunque lo más significativo de este análisis es la igualdad de las respuestas obtenidas, lo que se traduce en una gran división de opiniones.

Análisis en función de ser estudiante de Unizar	Porcentajes sobre sexo				
Análisis de las respuestas obtenidas	Estudiante	No estudiante	Estudiante	No estudiante	Total
Sí	42,00%	55,02%	21	126	147
No	58,00%	44,98%	29	103	132
			50	229	279

El último de los análisis es el relativo a si el encuestado es o no estudiante de UNIZAR. Los resultados confirman lo reseñado anteriormente y es que los jóvenes se muestran reticentes a limitar las relaciones comerciales con China.

Con respecto a los resultados obtenidos (tanto en la respuesta dicotómica, como en los análisis bivariantes con variables sociodemográficas) se pueden obtener ciertas conclusiones.

Recuperar el autoabastecimiento europeo de algunos productos actualmente importados de China.

En esta pregunta se analiza si los encuestados apuestan por el autoabastecimiento de las funciones que actualmente cumple China. Se analizarán en función de las mismas variables de estudio demográficas que en la pregunta anterior.

En este caso, quizá no haga falta pararse tanto a mirar los resultados segmentados porque existe una mayoría que podríamos catalogar de aplastante.

¿Crees que Europa debería llevar a cabo un proceso de autoabastecimiento de algunas funciones que cumple actualmente China?		
Análisis de las respuestas obtenidas	Nº respuestas	Porcentajes
Sí	275	98,57%
No	4	1,43%
Total Respuestas obtenidas	279	

Un 98,57% está de acuerdo en un proceso de autoabastecimiento.

Análisis en función del sexo	Porcentajes sobre sexo			
Análisis de las respuestas obtenidas	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Sí	98,43%	98,86%	188	87
No	1,57%	1,14%	3	1
Total			191	88

No existe prácticamente diferencia en la respuesta en función del sexo.

Análisis en función de la edad	Porcentajes sobre sexo				
Análisis de las respuestas obtenidas	18-25	26-35	36-50	51-65	Más de 65
Sí	95,08%	100,00%	97,92%	100,00%	100,00%
No	4,92%	0,00%	2,08%	0,00%	0,00%

Se observa un ligero 5% de disconformidad en los más jóvenes con el proceso de autoabastecimiento, pero la mayoría al sí sigue siendo clara.

Análisis en función de ser estudiante de Unizar	Porcentajes sobre sexo	
Análisis de las respuestas obtenidas	Estudiante	No estudiante
Sí	94,00%	99,56%
No	6,00%	0,44%

En última instancia, los estudiantes de UNIZAR con una respuesta muy parecida a la obtenida en función de la edad. Ligera disconformidad del 6% con el proceso de autoabastecimiento.

Los jóvenes se muestran más reticentes que los adultos a limitar las relaciones con China. Lo cierto es que las razones por las que se da cada respuesta no se pueden conocer a ciencia cierta, pero si se sabe que son múltiples razones, y que en algunos casos, los conflictos latentes con el gigante asiático son de difícil análisis y comprensión. Los jóvenes están menos en contacto con el ámbito laboral y pueden desconocer las causas por las que se ha realizado la pregunta. Asimismo, los más mayores que han participado en esta encuesta pueden estar más sensibilizados con la situación por diversas razones, una de ellas que estén en contacto con el mercado laboral o con sectores económicos que se hayan visto afectados por el problema. Y en ambos casos, tanto en jóvenes como en adultos, quizá contemplen la ruptura de relaciones como un riesgo para nuestro día a día y para la sociedad de consumo, cuyo sustento depende en gran medida de los productos que se fabrican en China, que distribuye China… o ambas dos.

Parece sorprendente la rotundidad del sí con respecto a autoabastecerse en las funciones que desempeña el país asiático, teniendo en cuenta la igualdad de opinión con respecto a limitar las relaciones comerciales con China.

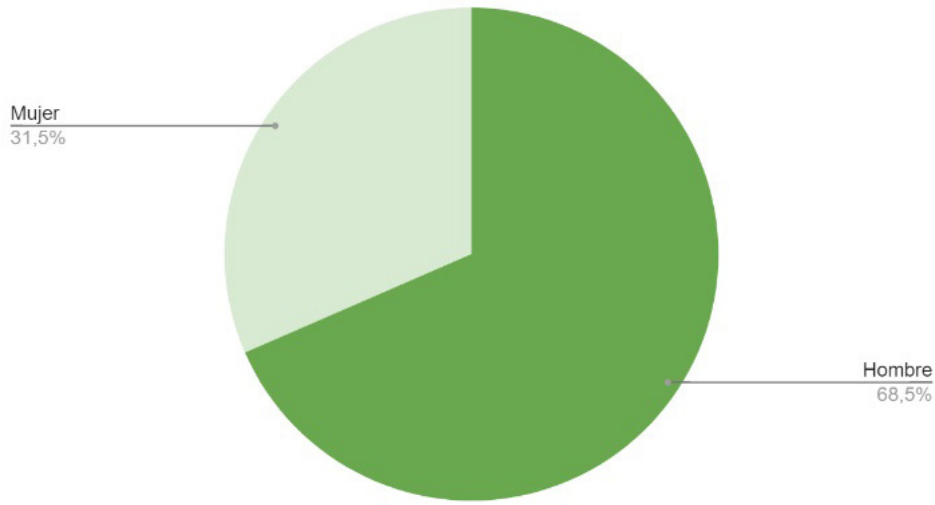
La gran mayoría de los encuestados quieren cambiar la situación actual, en la cual el poder negociador de los países dependientes de China está debilitado, situación que conlleva a que el rendimiento de industrias importantes esté supeditado al buen funcionamiento de estas relaciones con el país asiático. La gran mayoría de los encuestados, podríamos catalogarlo de aplastante mayoría, aboga por un modelo de autoabastecimiento (98,5% de los encuestados), sin embargo, donde sí que se producen discrepancias y división de opiniones es en la gestión de las relaciones con China.

Los mayores de 51 años entienden, en una mayoría considerable del 59,6%, que se deben de limitar las relaciones. Esta mayoría da un paso adelante en el rango de los 65 años en adelante, lo que supone un 66,67% los que quieren limitar estas relaciones.

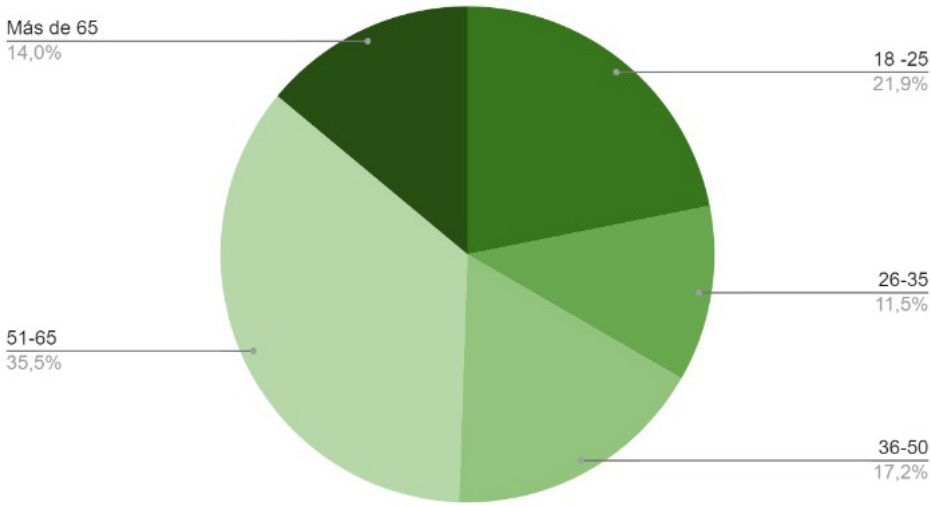
Sin embargo, la división de opiniones se hace notoria en los rangos de edad inferiores a los 51 años. En los rangos de 18-25 y 36-50, donde hay en torno al 55% de las respuestas y en los mayores de 25 exactamente el 50%. Lo cierto es que existe más volumen de votos en esta segunda opción y concentran más respuestas.

DATOS DEMOGRÁFICOS

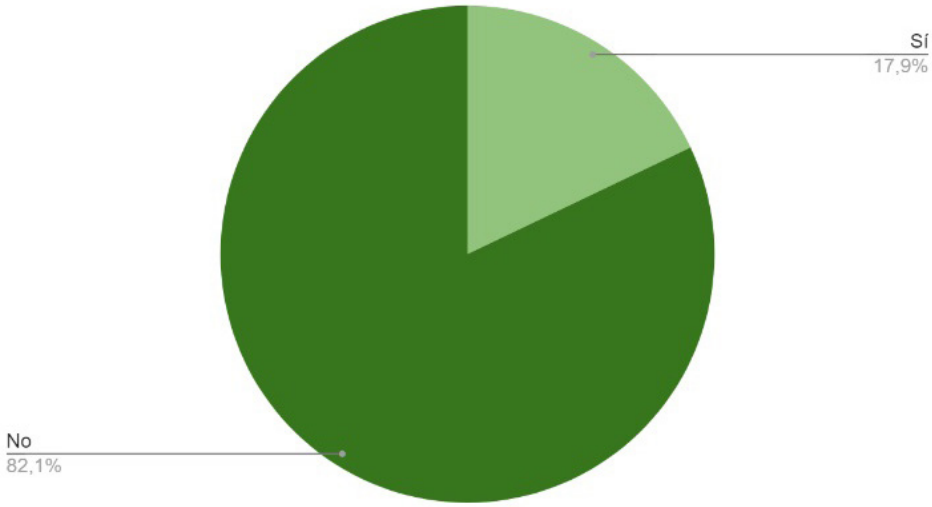
Género



Edad



¿Estudiante de UNIZAR?



CONCLUSIONES

Lo más importante y la conclusión principal al ver el análisis de los datos obtenidos es que existe una disparidad de opiniones, que se demuestra por el poco margen en las respuestas. En ningún caso se ha llegado a obtener una mayoría superior al 60% —en ninguno de los segmentos prácticamente—, exceptuando a los mayores de 65 años

cuya muestra es la más pequeña y menos representativa de todas, con 39 respuestas obtenidas.

De los resultados obtenidos en este estudio de opinión se muestra que, pese a existir acuerdo con la actividad de la Defensa y, una buena predisposición relativamente generalizada, aún hay camino por recorrer para lograr una *cultura de la Defensa*, concepto que introducía este texto y que es de vital importancia para el correcto relevo generacional del sector y de las implicaciones de este a nivel económico. Es por ello por lo que constituye un tema clave y crucial que la juventud sea consciente y apoye la inversión en Defensa, *y ponga en valor la misma como sector económico*. Relevante para el futuro laboral de las nuevas generaciones, la mejoría de otros sectores derivada de las sinergias con el mismo y la creación de empleo duradero y cualificado, en definitiva, de calidad.

Las vías para conseguir esto pueden ser diversas, pero bajo nuestro punto de vista, a nivel gubernamental no se puede descuidar la comunicación de lo que es y aporta la Defensa a nuestro país. Debemos dejar de lado los mensajes de ataque, estrategia, armamento y connotaciones negativas, para dar paso a un mensaje de unión entre la población y gobiernos, decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus ciudadanos, basados en los principios de las libertades individuales y el imperio de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

– Aguilar, R. (2021). Nueva víctima mortal tras un ataque con ransomware: un bebé murió en 2019 porque el hospital en el que nació estaba secuestrado por ciberdelincuentes [en línea]. *Business Insider*. 1 de octubre de 2021. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.businessinsider.es/bebe-muere-ciberataque-hospital-nacia-941145

– Así son los sofisticados métodos que usó Cambridge Analytica para influenciar elecciones en todo el mundo (también en América Latina) [en línea]. (2018). *BBC*. 22 de marzo de 2018. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43500891

– Camacho, L. (2022). Un ciberataque de origen ruso deja al CSIC sin conexión a internet durante dos semanas [en línea]. *El País*. 2 de agosto de 2022. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://elpais.com/ciencia/2022-08-02/un-ciberataque-de-origen-ruso-deja-al-csic-sin-conexion-a-la-red-durante-dias.html

– España. Departamento de Seguridad Nacional. (2021). *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional* [en línea]. 10 de junio de 2021. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/plan-integral-cultura-seguridad-nacional

– Muere una mujer después de un ataque informático a un hospital de Dusseldorf que no pudo atenderla [en línea]. (2020). *El Mundo del Siglo XXI*. 18 de septiembre de

2020. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2020/09/18/5f647ae0fc6c83241c8b4663.html

– Molpeceres, D. (2022). La industria de defensa española: un negocio que mueve más de 6.000 millones. *El Independiente*. 2 de junio de 2022. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.elindependiente.com/economia/2022/02/06/la-industria-de-defensa-espanola-un-negocio-que-mueve-mas-de-6-000-millones/

– OTAN. (1949). *Tratado del Atlántico Norte*. Washington DC, 4 de abril de 1949. Disponible en: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es

– Pang, B. (2014). Opinion Mining and Opinion Mining and Opinion Mining and. *Foundations and Trends in information Retrieval. 1-2 (2), 1–135*. (A. D. Library, Ed.). Hanover, Massachusetts, USA. DOI: https://doi.org/10.1561/1500000011

– Sandoval, A. M. (2016). Análisis de opinión y contenido en los medios sociales. *Instituto de Ingeniería del Conocimiento*. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://www.lllf.uam.es/ESP/pdf/Moreno-Sandoval_Analisis_opinion.pdf

ANEXO I

ENCUESTA

Como se ha comentado previamente, la encuesta se difundió vía RR.SS. utilizando un cuestionario de Google Forms. El enlace al cuestionario web es el siguiente: https://docs.google.com/forms/d/1KEmKGdp2Azq1NS0kqHQhsiCU2GBzY5ssEBtOggqo6lo/edit

Por otro lado, el cuestionario tiene la siguiente estructura:

«Hace escasas semanas se celebró en Madrid la cumbre de la OTAN, marcada por la guerra de Ucrania y el reto que supone esta situación para el mundo que nos rodea. Por ello, nos gustaría que respondieras a una serie de preguntas relacionadas con la importancia que percibes de la OTAN y, en definitiva, del papel de la Defensa ante las amenazas que desafían nuestra sociedad.

Si tienes más de 18 años, te agradecemos que rellenes el siguiente cuestionario. No te llevará mucho tiempo. Te informamos que esta encuesta es totalmente anónima y tus datos no van a ser utilizados con otros fines que no sean meramente académicos. Si vas a realizar la encuesta desde un dispositivo móvil, te recomendamos que pongas el móvil en horizontal para una mejor visualización.

Muchas gracias por tu colaboración».

1. La OTAN se creó como una alianza de Estados libres, que bajo la carta de Naciones Unidas está decidida a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, basados en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley. ¿Crees que hoy en día mantiene el mismo objetivo?

   a) Sí

   b) No

2. Hace aproximadamente un mes se celebró en Madrid la cumbre de la OTAN, acto de gran importancia ya que se definió el Concepto Estratégico de la organización para los próximos años. De entre los siguientes temas tratados, ordena del 1 al 7 la importancia que le das a los siguientes temas (siendo 1 nada importante y 7 muy importante).

Temática	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
Terrorismo							
Guerra de Ucrania							
Anexión de Finlandia y Suecia							
Crisis energética							
Conflicto en Oriente Próximo							
Relaciones con China							

3. Por favor, marca a continuación los conceptos que asocies a la actividad relacionada con la Defensa.

   a) Ejército

   b) Armas

   c) Formación a miembros de seguridad del Estado

   d) Soporte ante situaciones de emergencia

   e) Investigación

   f) Logística

   g) Otra: _____

4. Actualmente se dedica un 0,8% del PIB a la Defensa en España, la media europea es de 1,5% del PIB. ¿Crees que debería dedicarse más dinero a la partida de Defensa?

   a) Sí

b) No

5. ¿Por qué? (Pregunta abierta)

6. En algunas ocasiones, se ha relacionado la Defensa con ciertas tendencias e ideologías políticas ¿Crees que la Defensa tiene un sesgo político?

   a) Sí

   b) No

7. Como ya sabemos, Rusia es una gran potencia energética que, a causa de la guerra, está amenazando con «cortar el grifo» a los países dependientes que hay en Europa, por ejemplo, Alemania. ¿Te preocupa que la OTAN haya nombrado a Rusia como enemigo de la organización?

   a) Sí

   b) No

8. Por otra parte, China es la mayor potencia en logística del mundo. Tras la última cumbre de la OTAN, se le ha declarado «reto sistémico» o amenaza. ¿Crees que se deberían limitar las relaciones comerciales con el país asiático?

   a) Sí

   b) No

9. La importación de contenedores en China en mayo de este año estaba alrededor de 2.500 euros por contenedor, actualmente se manejan cifras cercanas a los 9.000 euros por contenedor. ¿Crees que Europa debería llevar a cabo un proceso de autoabastecimiento de algunas funciones que cumple actualmente China?

   a) Sí

   b) No

10. ¡Muchas gracias! Para terminar, los datos que nos facilites a continuación serán utilizados exclusivamente para el estudio de la presente encuesta y serán protegidos y confidenciales.

    ¿Con qué género te identificas?

    a) Hombre

    b) Mujer

c) Otro

11. ¿Cuál es tu edad?

a) 18-25

b) 26-35

c) 36-50

d) 51-65

e) Más de 65

12. ¿Eres estudiante de la Universidad de Zaragoza?

a) Sí

b) No

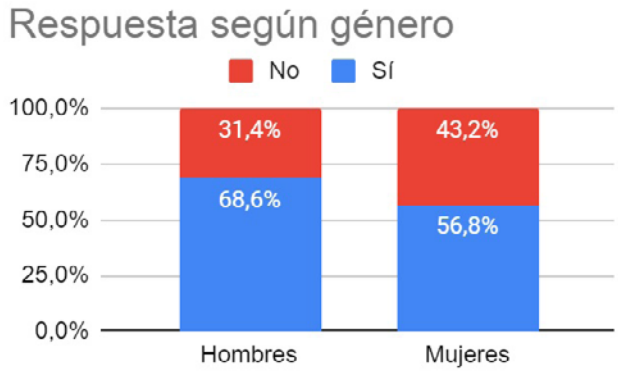
¡Muchas gracias por tu respuesta! Nos es de gran ayuda. Los datos obtenidos de este estudio serán utilizados con fines de análisis de opinión, no comerciales. Si lo deseas, puedes abandonar la página.

ANEXO II

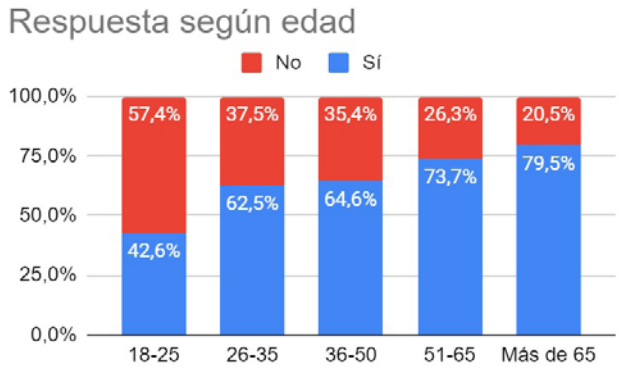
RECOGIDA DE DATOS

1.1. Anexo 1. Percepción acerca del propósito inicial de la OTAN

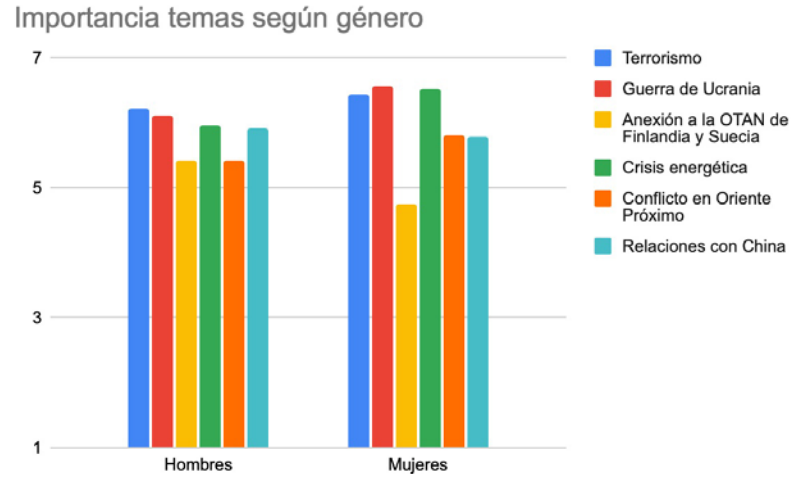
Anexo 1.1. Percepción acerca del propósito inicial de la OTAN según el género del encuestado

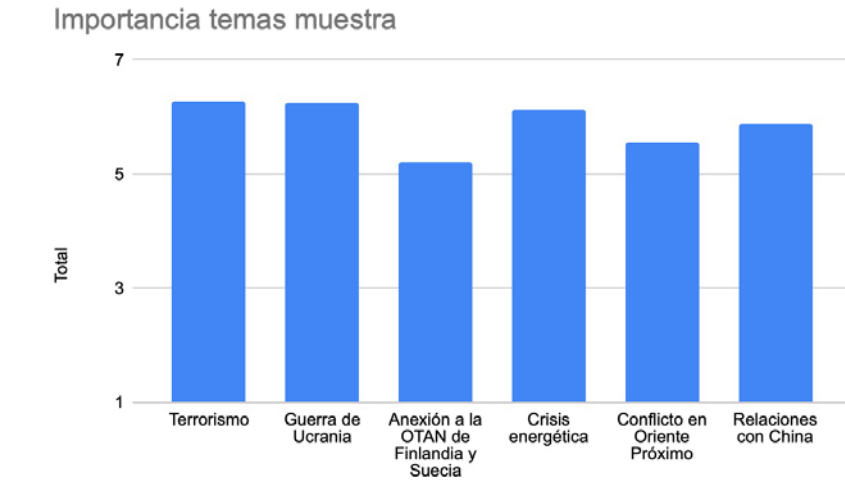


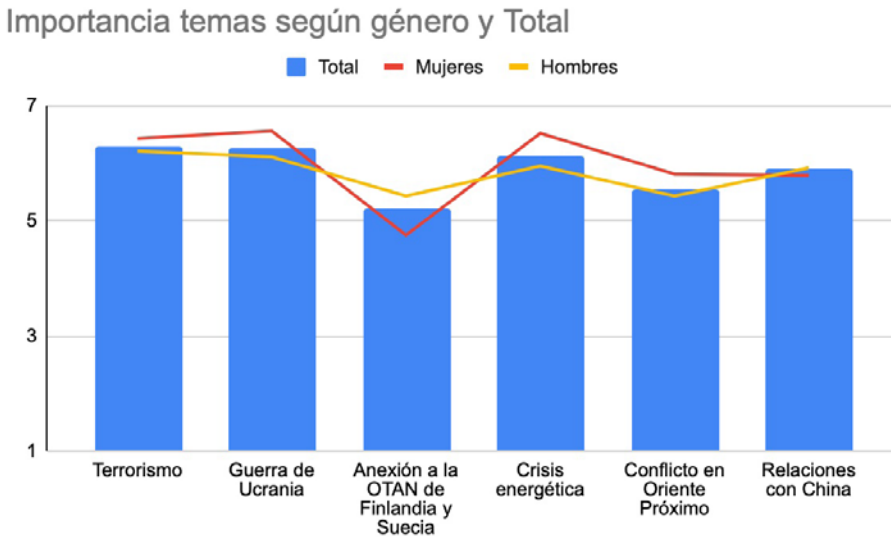
Anexo 1.2. Percepción acerca del propósito inicial de la OTAN según la edad del encuestado



Promedios de la valoración de la importancia sobre temas de actualidad relativos a la Defensa

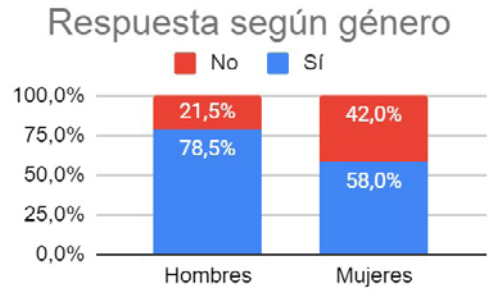




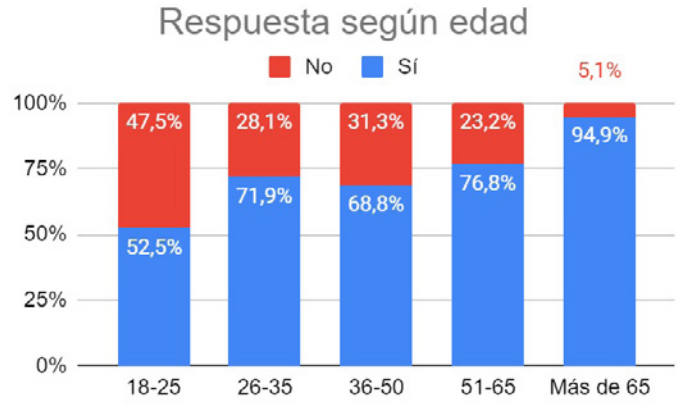


Anexo 2. Porcentaje de acuerdo sobre la partida de gasto en Defensa en España

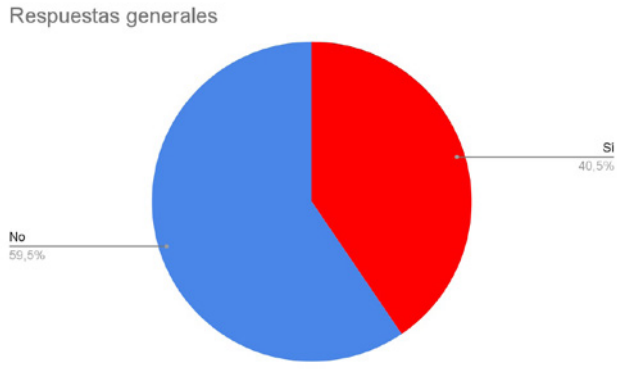
3.1. Anexo 2.1. Porcentaje de acuerdo sobre la partida de gasto en Defensa en España, según el género del encuestado



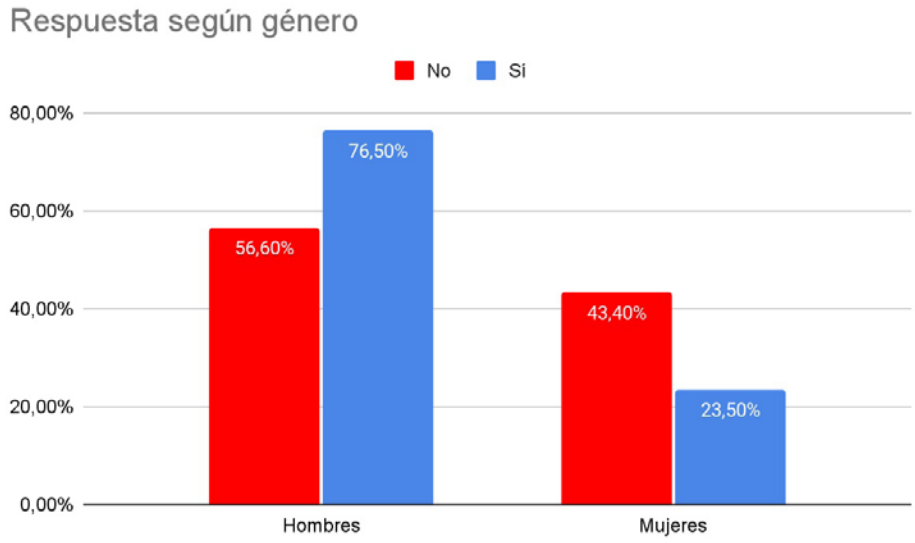
3.2. Anexo 2.2. Porcentaje de acuerdo sobre la partida de gasto en Defensa en España, según la edad del encuestado



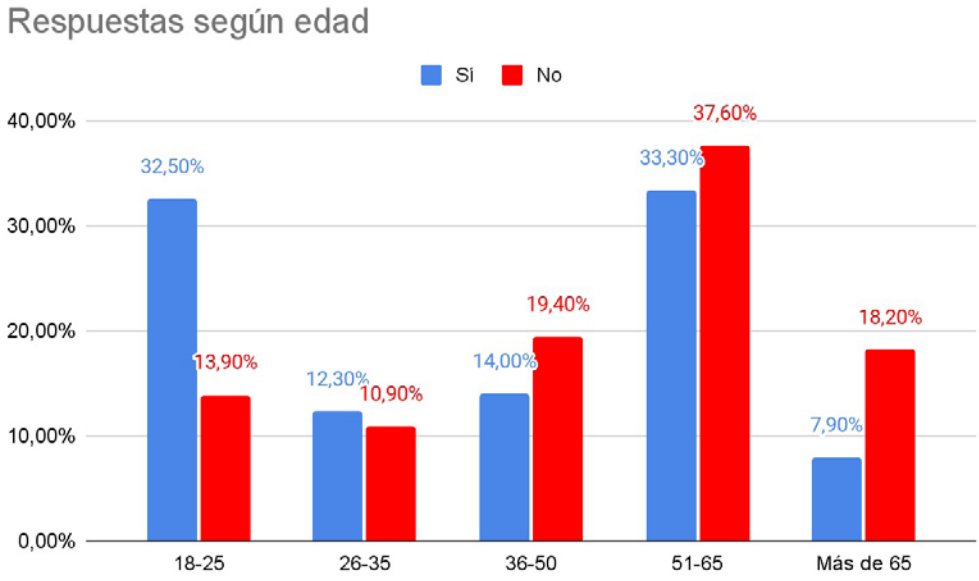
Anexo 3. Porcentaje de acuerdo con la afirmación: «el sector de la Defensa tiene un sesgo político en España».



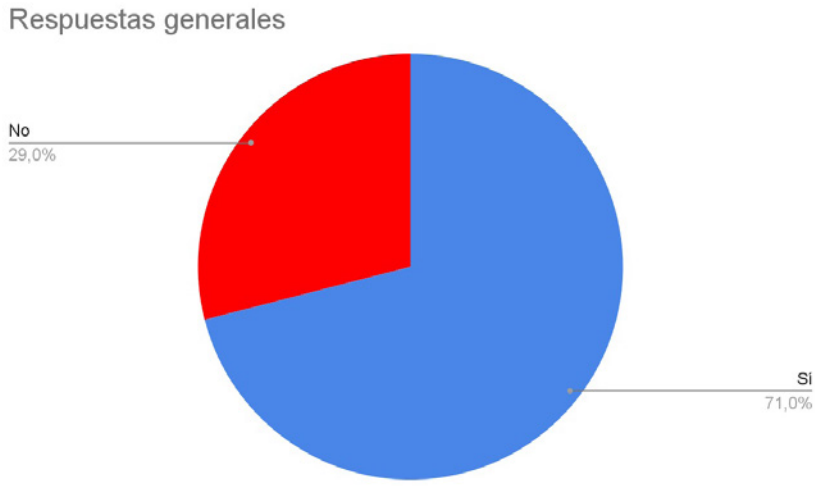
4.1. Anexo 3.1. Porcentaje de acuerdo con la afirmación: «el sector de la Defensa tiene un sesgo político en España» según el género del encuestado:



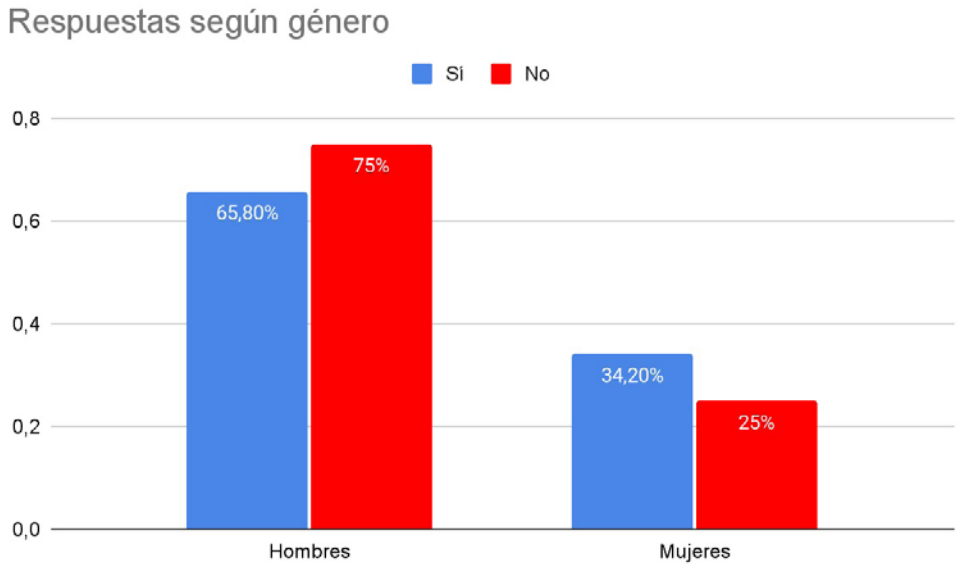
4.2. Anexo 3.2. Porcentaje de acuerdo con la afirmación: «el sector de la Defensa tiene un sesgo político en España» según la edad del encuestado:



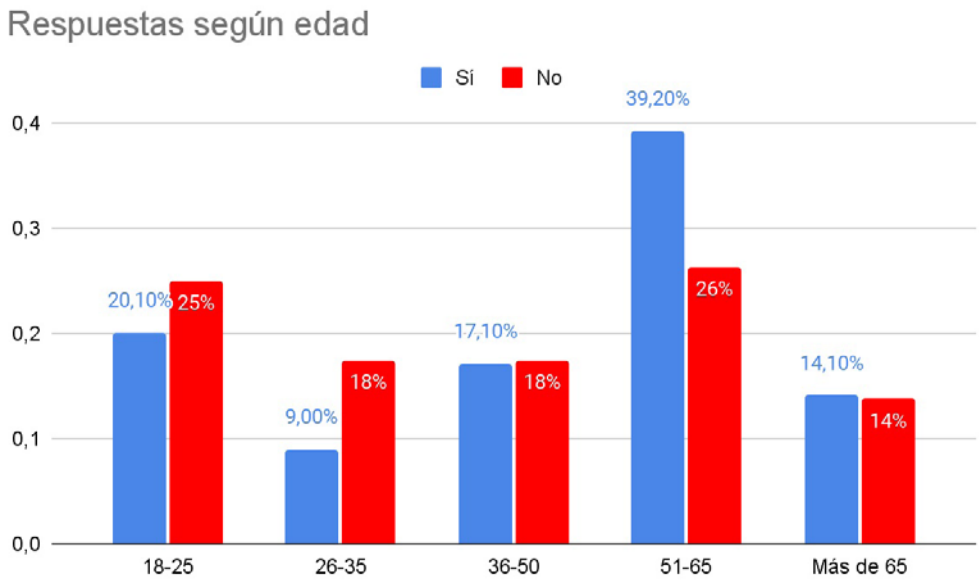
Anexo 4. Porcentaje de acuerdo con la afirmación: «te preocupa que la OTAN haya nombrado a Rusia enemigo de su organización»



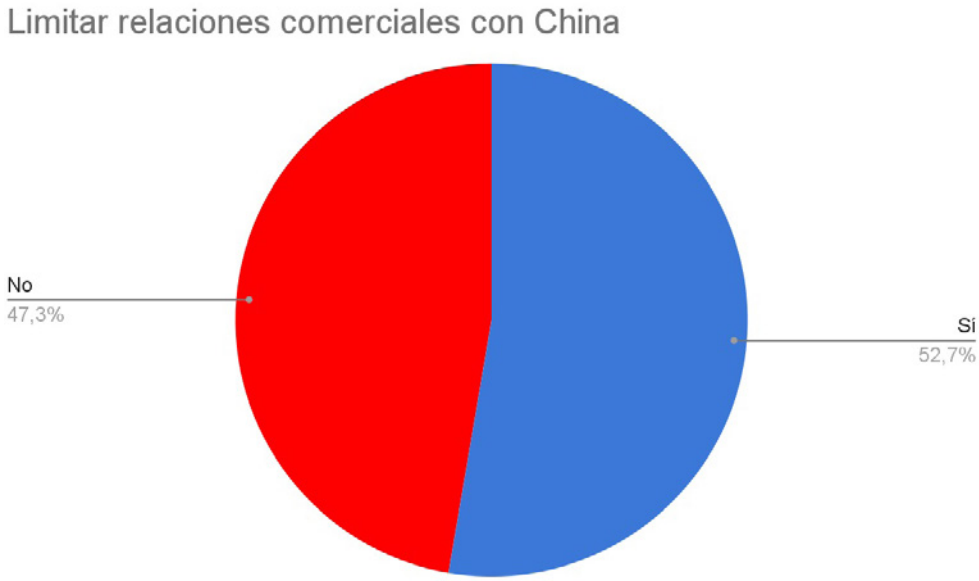
5.1. Anexo 4.1. Anexo 4. Porcentaje de acuerdo con la afirmación: «te preocupa que la OTAN haya nombrado a Rusia enemigo de su organización» según el género del encuestado:



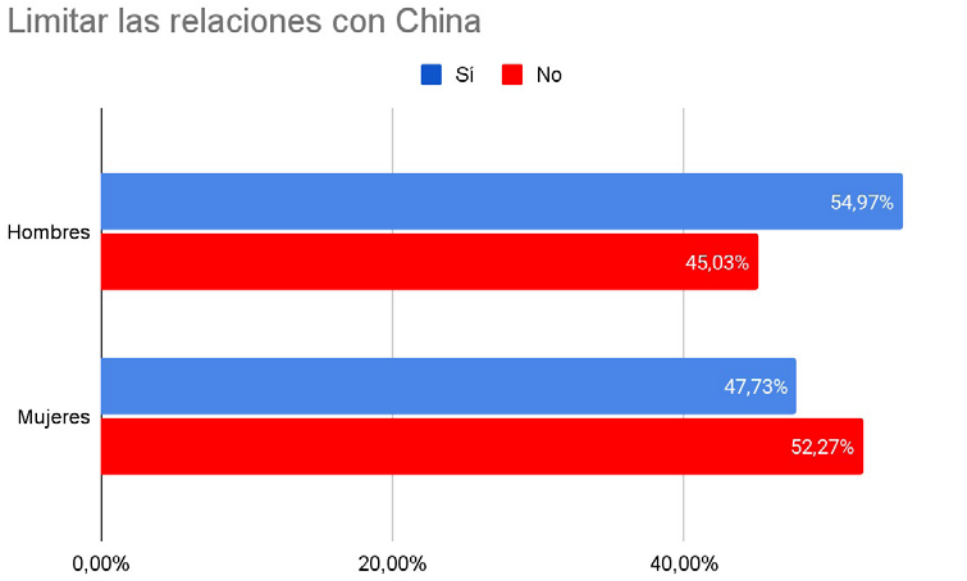
5.2. Anexo 4.2. Anexo 4. Porcentaje de acuerdo con la afirmación: «te preocupa que la OTAN haya nombrado a Rusia enemigo de su organización» según la edad del encuestado:



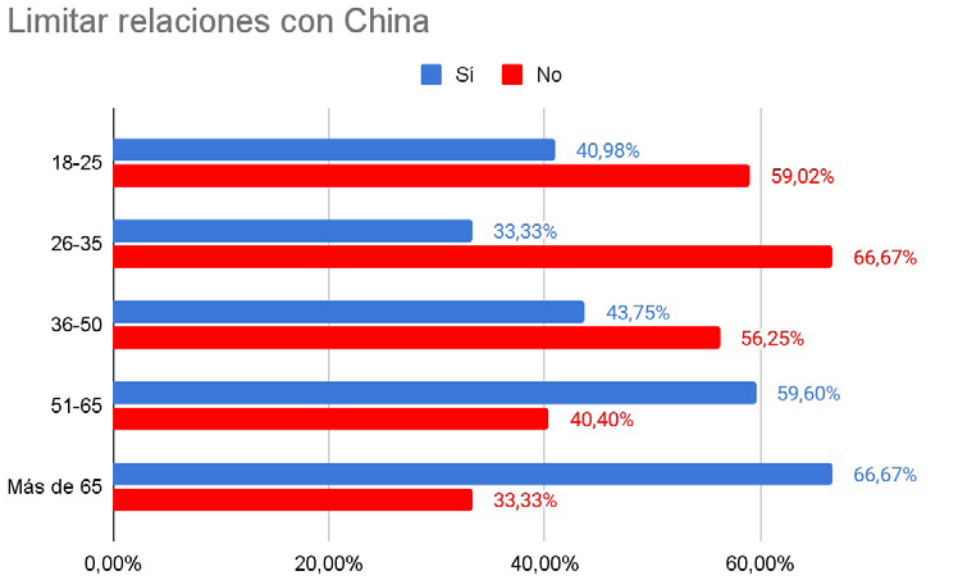
Anexo 5. Porcentaje de acuerdo con la limitación de relaciones comerciales con China



6.1. Anexo 5.1. Porcentaje de acuerdo con la limitación de relaciones comerciales con China según el género del encuestado:



6.2. Anexo 5.2. Porcentaje de acuerdo con la limitación de relaciones comerciales con China según la edad del encuestado:



EJERCICIO PRÁCTICO DE LIDERAZGO EN LA ACADEMIA GENERAL MILITAR

D. FRANCISCO JOSÉ TRUJILLO PACHECO
Profesor de Liderazgo y Comunicación Corporativa en la Academia General Militar

D. CHAIME MARCUELLO SERVÓS
Profesor titular de la Universidad de Zaragoza del Departamento de Psicología y Sociología

Resumen

El estudio del liderazgo es un asunto crucial en todas las sociedades contemporáneas, organizaciones y, sobre todo, en una institución como en la Academia General Militar (AGM). Esta comunicación tiene por objetivo enseñar a los alumnos que van a ser jefes de pelotón en cuarto curso de sus compañeros de primero de la AGM, el estilo de mando primigenio que tengan. De forma práctica, mostraremos, según la teoría de los estilos de mando de Kurt Lewin, concluyendo qué estilo de mando obtiene mejores resultados en una tarea sencilla y en la que el jefe está siempre presente. Se han realizado doce entrevistas en profundidad a los que han ejercido de jefes y subordinados, además de analizar un video confeccionado por el equipo del resultado de la tarea encomendada a cada sección.

Palabras clave: Liderazgo, Lewin, liberal, democrático, autoritario, cadetes.

INTRODUCCIÓN

La formación en liderazgo de los alumnos de la Academia General Militar (AGM) constituye una de las prioridades recogidas en los planes de estudio para la formación de oficiales en vigor, que emana de las directrices que se establecen en la preparación del ET por parte del jefe del Estado Mayor del Ejército. Una de las primeras oportunidades de los caballeros y damas alféreces cadetes de ejercer el mando, recogido en el Plan de liderazgo de la AGM, es realizar prácticas como instructores con alumnos del primer batallón.

Durante el mes de junio se ha realizado la undécima edición de las jornadas de liderazgo destinada a los alumnos de la Academia General Militar, para que completen la

formación y adquieran competencias de liderazgo y así poder desempañar con eficacia sus cometidos de instructor y asumir las responsabilidades de mando y liderazgo, participando en la formación e instrucción de los alumnos en la Academia. Aunque ha habido conferencias muy diversas e interesantes, calificadas como muy positivas por los alumnos, al finalizar estas jornadas, esta comunicación se va a centrar en el ejercicio práctico de liderazgo, emulando al experimento clásico realizado por Lewin (1951) (en Lussier y Achua) de los estilos de mando: autocrático, democrático y liberal, para concluir cuál es el estilo de mando que obtiene mejores resultados en una tarea sencilla y en la que el jefe está siempre presente.

APROXIMACIÓN TEÓRICA AL LIDERAZGO

El liderazgo en las organizaciones despierta un gran interés desde principios del siglo XX. Ha habido múltiples estudios desde distintas perspectivas, orientaciones teóricas y niveles de análisis, por lo que es muy difícil llegar a un consenso en la definición del liderazgo. Una búsqueda realizada en la página web de una conocida librería zaragozana (septiembre de 2022) arrojó un total de 189 libros relacionados con el liderazgo. Bligh y Meindl (2005) realizaron una búsqueda similar en Estados Unidos y encontraron 1.400 libros con la palabra *leadership* en su título. Hay autores que trataron de averiguar la imagen del liderazgo predominante en la sociedad americana y estudiaron el liderazgo según el ámbito de aplicación, la forma de redactarlo y su autor. En primer lugar, existía un 29% de los libros que abordaban el liderazgo de forma general en diversos contextos (organizacional, educativo, militar). La segunda categoría, con un 27%, comprendía una serie de textos donde se resaltaba la importancia del liderazgo como motor del cambio en las organizaciones. El 12% eran tratados y reflexiones de consultores y profesionales que describían las cualidades del líder y cómo llegar a serlo. En cuarto lugar, había un 11% de libros escritos por directivos y líderes de éxito narrando sus experiencias personales. Y en último lugar, un 10% de textos escritos por académicos que tenían un carácter más especializado y relacionado con la investigación empírica. Esto demuestra que, visto el liderazgo desde tantos prismas, va a ser difícil llegar a una definición consensuada.

Según Bass (1990) hay tantas definiciones como autores han estudiado el fenómeno. Por lo tanto, la primera etapa del trabajo será realizar un breve retrato de las múltiples definiciones que se han dado de este concepto en cuyo contenido, como se verá, las ideas se entremezclan y complementan. De hecho, el propio Bass alude a más de setenta definiciones y las agrupa en once categorías: procesos de grupos, rasgo de personalidad, el arte de inducir a la obediencia, capacidad de influir en otros, conducta, forma de persuasión, relación de poder, instrumento de logro, emergente de la interacción, rol diferenciado y liderazgo como iniciación de estructura. Por último, propone una definición como la «interacción entre los miembros del grupo que ocurre cuando un miembro modifica la motivación o competencia de otros miembros». Sin embargo, pocas definiciones concretan el liderazgo en su totalidad, lo que se suele hacer es acomodar su concepto al propio trabajo.

Una de las más simples la dio Syroit (1996), que considera el liderazgo como «un conjunto de actividades de un individuo que ocupa una posición jerárquicamente superior, dirigida a la realización y dirección de las actividades de otros miembros con el objetivo de lograr de manera efectiva el objetivo del grupo».

Hersey y Blanchard (1988) lo definen como «el proceso de influir en las actividades de un individuo o grupo para obtener de ellos esfuerzos que permitan el logro de objetivos en una situación dada». El liderazgo es visto como algo que es función del líder, de los seguidores y de variables situacionales.

Las definiciones tienen en común, que el liderazgo es la capacidad de influir en un grupo para que se logren las metas de la organización, y las diferencias tienden a centrarse en el tipo de liderazgo y si el liderazgo es un proceso diferente de la gerencia.

Para el Ejército hay que recurrir a las Orientaciones de Liderazgo OR7-026 de las Fuerzas Armadas españolas, donde lo definen como «la habilidad que tiene un jefe para influir en sus subordinados más allá de lo que su autoridad le permite, sin que estos se sientan coaccionados». En las FAS existe el jefe diferenciado del líder. El jefe es la persona que ocupa una posición jerárquicamente superior impuesto por la organización y el líder es todo jefe que consigue entusiasmar y arrastrar a sus subordinados. No se considera líder a todo jefe, ni a toda persona que consigue influir en los demás sin ser jefe como líder.

Los estudios de la Universidad del estado de Ohio que se iniciaron después de la Segunda Guerra Mundial y tuvieron un gran auge entre los años 1950 y 1960, concluyen que los líderes se orientan hacia dos dimensiones definidas como:

- La estructura de inicio. Se refiere al grado de preocupación que tiene el líder en conseguir las metas organizacionales e incluye el comportamiento donde el líder trata de organizar el papel de los subordinados y el tiempo que dedica a definir y estructurar su papel y la de sus subordinados. Aquellos que puntúan alto en esta dimensión, suelen ser descritos como autoritarios, alguien que asigna tareas particulares a sus miembros y espera que mantengan estándares elevados de eficiencia.

- La otra dimensión es la consideración, que se describe como la medida en la cual es probable que una persona tenga relaciones de trabajo caracterizadas por la confianza mutua, el respeto por las ideas de los subordinados y el interés por sus sentimientos. El líder que puntúa alto en esta dimensión suele ser descrito como una persona que ayuda a sus subordinados, comprensivo, amistoso y cercano.

El liderazgo que estudió Lewin es extemporáneo en estos tiempos donde hay que investigar sobre el liderazgo transaccional o liderazgo auténtico, pero es una buena aproximación al liderazgo para unos alumnos que van a mandar caballeros y damas cadetes por primera vez de forma real. Además, es sencillo y fácil de recordar. Lewin y sus colaboradores fueron los primeros en clasificar los estilos de mando de los jefes: autocrático, democrático y liberal.

- Estilo de mando autocrático: se caracteriza por ser el típico jefe «hueso», tiene una total despreocupación por los subordinados y alta preocupación por conseguir la tarea. El jefe autocrático toma personalmente las decisiones del grupo y considera a los subordinados como meros instrumentos cuya misión es obedecer las órdenes que él imponga.

- Estilo de mando democrático. Para Lewin y sus colaboradores estaban en un momento histórico donde el régimen autoritario de Alemania estaba reinando en el mundo, así que llamó a este estilo de mando democrático, pero en ningún momento hay que entender este término como lo conocemos en la actualidad en el que vayan a votar las decisiones que haya que ejecutar. El estilo de mando democrático es aquel en el que el jefe tiene una alta preocupación por los subordinados y por las tareas. Intenta conseguir los objetivos marcados, preocupándose por sus subordinados y pidiéndoles consejos, pero es el jefe quien tiene la última palabra. Motiva a sus subordinados para que colaboren en la planificación y ejecución de las tareas. El jefe propone medidas objetivas para evaluar los resultados de las tareas y el rendimiento de los subordinados.

- En el estilo de mando liberal la característica principal es la ausencia de liderazgo, el jefe tiene baja preocupación por los subordinados y por la tarea. No hace valer su autoridad en el proceso de decisión, ni toma parte activa en la planificación, organización ni ejecución de las tareas. El jefe tampoco toma parte de la ejecución, ni controla, ni evalúa. Deja al grupo la decisión sobre las medidas correctivas a adoptar en los procesos en los que haya desviaciones de la tarea inicial. Los subordinados suelen acabar frustrados ante un jefe que no hace su trabajo, puede acabar en la anarquía haciendo cada subordinado lo que le apetece y teniendo estos grupos el peor rendimiento. Este tipo de jefes suelen estar frustrados en la organización y suelen poner su talento en otras actividades fuera del puesto de trabajo. A veces hay subordinados que, cansados de este estilo de mando, se ponen al frente del grupo, utilizando su propio estilo de mando.

METODOLOGÍA Y OBJETIVOS

Este estudio se propone responder a una serie de cuestiones que se consideran nucleares para estudiar el liderazgo en la Academia General Militar. Mediante la utilización de los tres estilos de mando de Lewin, se realiza una competición sobre qué sección hace mejor el movimiento de orden cerrado «sable a la funerala». El objetivo es saber qué estilo de mando obtiene mayor rendimiento y, como consecuencia, el que los alféreces tendrían que utilizar como estilo de mando más rentable en el MAOA.

- Objetivo 1 (O1). El estilo de mando autocrático obtiene mejor rendimiento cuando la tarea es sencilla y el jefe está siempre presente.

- Objetivo 2 (O2). El estilo de mando democrático obtiene peor rendimiento que el estilo de mando autocrático, pero el resultado puede considerarse como aceptable.

- Objetivo 3 (O3). El estilo de mando liberal obtiene el peor rendimiento de los tres estilos de mando.

La metodología que se ha empleado con el aforo completo de los alumnos se divide en las seis secciones orgánicas que están encuadradas en el batallón de alumnos y se les informa de que se va a hacer una competición sobre quién realiza mejor un movimiento de orden cerrado con el sable. Se ha determinado que el movimiento sea «sable a la funerala», porque es un movimiento que no han aprendido en sus respectivos cursos; el jefe va a estar siempre presente, siendo un movimiento relativamente sencillo. Se les ha asignado un jefe, previamente entrenado bajo un estilo de mando descrito por Lewin: dos secciones de carácter autocráticos, dos democráticos y dos liberales. Al terminar se realiza un vídeo para comprobar la destreza del movimiento del sable a la funerala.

Se han realizado doce entrevistas en profundidad, seis a los que ejercieron de jefes de sección y otras seis a un subordinado elegido al azar de cada sección, agrupándose las entrevistas según el estilo de mando. Todos los entrevistados tienen un perfil sociodemográfico muy similar: tienen una edad media de veinte años. Todos, excepto uno, han pasado a tercer curso sin repetir ningún año; entre los subordinados, hay algunos que tienen alguna asignatura pendiente para este curso escolar. No obstante, los jefes habían sido elegidos para ello y habían superado el curso sin problemas.

Se ha elegido una entrevista en profundidad semiestructurada, ya que siguen más un modelo de una conversación entre iguales y no tanto una entrevista, con un guion elaborado con preguntas y opciones abiertas, para que se pueda repreguntar sobre la respuestas y que los entrevistados puedan desarrollar más las repuestas. Esto facilita la comunicación y favorece una situación cómoda del entrevistado, imprescindible para que esta técnica funcione, teniendo en cuenta que los entrevistados eran caballeros y damas alféreces cadetes y el entrevistador era un comandante. Todos ellos se han involucrado mucho en la conversación.

MUESTRA

En las XI Jornadas de Liderazgo de la Academia General Militar se ha realizado un ejercicio práctico de liderazgo imitando al experimento realizado por Lewin de los estilos de mando: autocrático, democrático y liberal.

La muestra han sido los alumnos que van a ejercer de instructores en el Módulo de Acogida, Orientación y Adaptación a la vida militar (MAOA) con los alumnos de primero el próximo curso.

	Alumnos
3º EMIEO CGA	234
1º CIP	21
1º CINET	18
1º PROMOCIÓN CON TITULACIÓN	33
TOTAL	306

Fuente: Elaboración propia. Descripción de la población del estudio

- **3º CURSO DEL CUERPO GENERAL DE LA ACADEMIA (3º EMIEO CGA).** Son alumnos del Cuerpo General de las Armas (CGA). La mayoría acceden a la AGM con nota de corte de PAU, con lo cual la mayor parte de ellos tienen una edad muy similar en torno a 20 años.

- **Cuerpo de Intendencia (CINT).** Son alumnos que acceden a la AGM mediante concurso-oposición. Pueden ser de acceso directo o promoción interna, siempre y cuando reúnan los requisitos necesarios para acceder a la nueva escala. Se les exige licenciatura en Administración y Dirección de Empresas, Derecho, Economía o Ciencias Actuariales y Financieras. En un año finalizan su periodo de formación y obtienen el empleo de teniente del Cuerpo de Intendencia.

- **Cuerpo de Ingenieros Politécnicos (CIP).** Al igual que los anteriores, acceden a la AGM mediante concurso-oposición. También pueden ser de acceso directo o promoción interna, reuniendo los requisitos necesarios para acceder a la nueva escala. Se les exige las titulaciones de arquitecto, ingeniero, arquitecto técnico o ingeniero técnico. En un año finalizan su periodo de formación y obtienen el empleo de teniente del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos del Ejército de Tierra.

- **Promoción con titulación (PI CON TITU).** Se accede por promoción interna para el cambio de escala y especialidad con titulación previa universitaria. Se les exige una licenciatura en Ingeniería o en cualquier rama similar. Necesitan superar un periodo de formación militar de dos cursos académicos, al finalizar los cuales alcanzarán el empleo de teniente integrados con el Cuerpo General de las Armas, con lo que tienen los mismos cometidos que los alumnos que ingresan por acceso directo sin titulación.

Los alumnos de Intendencia, los ingenieros politécnicos y promoción con titulación son muy escasos y tienen muchas similitudes, por eso están encuadrados en una misma compañía y comparten muchas asignaturas. Tienen una edad en torno a 28 años.

RESULTADOS

En los resultados se ha dividido lo que afirman los alumnos en las entrevistas en profundidad y, posteriormente, analizando el video del movimiento de orden cerrado con el sable.

Entrevistas

Estilo de mando autocrático

Los dos jefes que han ejercido el estilo de mando autocrático afirman que es un estilo de mando en el que se encontraban cómodos. Solo tenía que explicar cómo era la tarea.

Las instrucciones que dieron fueron: no contaron la tarea completa, solo dijeron que iban a enseñar un movimiento nuevo con el sable que no conocían, que tenían que ser los primeros en aprenderlo y que tenían que hacerlo perfecto. Al primer subordinado que habló sin permiso le llamaron la atención de forma exagerada y nadie más replicó. El jefe no hacía el movimiento, sólo decía cómo eran los tiempos del movimiento. Puso a toda la sección en el sol y apenas dio descanso.

Los dos subordinados afirman que lo único que hicieron fue obedecer al jefe cuando daba órdenes, reaccionaron con sumisión ante las órdenes y sintieron frustración porque no pudieron opinar, alguno incluso sintió resentimiento ante el jefe. Además, hubo una vez en la que el jefe se equivocó y nadie le insinuó una nueva forma de hacerlo por miedo a la respuesta del mismo. Creó mal ambiente de trabajo, ya que no hizo descansos, estaban al sol y sudaban por el calor y el esfuerzo.

Estilo de mando democrático

Los jefes contaron la tarea completa, informando que era una competición y que tenían que hacer el movimiento lo mejor posible. Realizaron una pequeña motivación, contando alguna anécdota de final de curso relacionada con las notas. Los jefes hacían el movimiento para que los subordinados lo imitaran. Colocaron a las secciones en la sombra y dejaron descansos cuando veían que estaban avanzando en el movimiento o los interesados se lo pedían.

Los subordinados opinan que establecieron un buen ambiente de trabajo, los cadetes estaban motivados y comprometidos con la tarea y se sintieron a gusto con el jefe porque fomentó la iniciativa y la participación. El jefe les dejó descansar cuando se lo pedían, incluso propuso hacer el movimiento de otra manera y el jefe lo escuchó, aunque después tomó la decisión que consideró conveniente.

Estilo de mando liberal

Los jefes de estilo liberal afirman que ha sido muy difícil realizar este rol, porque todos los subordinados sabían que era una competición y que tenían que hacer un movimiento de orden cerrado con el sable, por tanto, exigían que les explicara el movimiento. El jefe solo decía que debían esperar, ya que después vendría alguien con más autoridad para explicarles el movimiento y se despreocupó de la tarea y de los subordinados. Pero algunos alumnos empezaron a ensayar por su cuenta, y salió un nuevo líder que ocupó la posición del líder liberal. Algunos aprendieron el movimiento, aunque la mayoría cogió el móvil y esperaron a las directrices del jefe.

Los subordinados se sintieron frustrados, porque sabían que había una competición y no iban a ganar, pero, a fin de cuentas, si el jefe no se preocupaba tampoco lo iban a hacer ellos. Algunos buscaron el movimiento y empezaron a ensayar, mientras que otros empezaron a jugar con el móvil hasta que el jefe dijera qué tenían que hacer.

Análisis del vídeo del movimiento de orden cerrado con el sable

Estilo de mando autocrático

Los resultados del movimiento de orden cerrado del sable a la funerala del estilo de mando autocrático han sido los mejores. Han realizado el movimiento con más soltura, todos al unísono y acompasado en los tres tiempos en los que dividieron el movimiento. No obstante, los subordinados no han estado a gusto en el grupo, tenían caras muy serias y sudorosas.

Estilo de mando democrático

El rendimiento de estos grupos fue un poco peor que los grupos autoritarios, hicieron el movimiento de sable a la funerala no tan acompasado y algún subordinado se retrasó en la realización del movimiento, aseguran que si hubieran practicado más lo hubieran hecho perfecto. Cuando el jefe mandó hacer el movimiento para comprobar el grado de destreza, dijo: «mi sección va a ser la que mejor haga el movimiento».

Estilo de mando liberal

El rendimiento de estos grupos fue el peor de todos los grupos. Algunos hicieron el movimiento desacompasado, pero la gran mayoría de la sección se quedó quieta cuando se ordenó ejecutar el movimiento. Se excusaron en que nadie les había explicado cómo ejecutar el ejercicio y que estaban esperando a alguien con autoridad para que les enseñara.

CONCLUSIONES

Es importante partir de que la vida en la Academia General Militar tiene características peculiares. Se trata de una institución altamente jerarquizada, con un alto sentido del deber por parte de sus integrantes, donde existe una férrea disciplina y la gran mayoría de los individuos son hombres, aunque no hay diferencias en los cometidos que realizan los hombres y las mujeres. El trabajo que van a desempeñar los alumnos de cuarto a principios del curso escolar es el de instructores de los alumnos de nueva incorporación, siendo la primera vez que se enfrentan a un grupo de personas siendo ellos los jefes. Se ha tratado el estilo de mando de Lewin por ser sencillo y porque es fácil de recordar los estilos de mando que se debe aplicar.

En nuestro trabajo hemos encontrado que, en lo que respecta a liderazgo según Lewin, el estilo de mando que ha obtenido mejor resultado al hacer el movimiento de orden cerrado, *sable a la funerala*, ha sido el estilo autocrático, el segundo ha sido el democrático y el peor ha sido el estilo de mando liberal.

Se comprueba en la teoría de Kurt Lewin que cuando la tarea a realizar es sencilla y el jefe está siempre presente, el mejor estilo de mando es el autocrático. Pero el resultado que ha obtenido el estilo de mando democrático ha sido aceptable para la realización

del ejercicio y tiene como ventajas, con respecto al anterior, que el grupo estaba más motivado, que cada uno de ellos se sentía comprometido con la tarea y que si el jefe se hubiera ausentado por algún motivo, ellos hubieran seguido practicando el movimiento. Lógicamente a raíz de los datos, nos enseña que para realizar orden cerrado con los subordinados es mejor utilizar el estilo de mando autocrático, pero para llevar a cabo la mayoría de las tareas que tiene que realizar un jefe, es mejor utilizar el estilo de mando democrático porque se va a conseguir que los subordinados trabajen más motivados y se sientan comprometidos con la tarea.

La enseñanza del estilo de mando liberal es el peor estilo de mando que se puede adoptar en cualquier situación. Si en algún momento el jefe utilizara este estilo de mando, alguien debe dar un paso y ejercer de líder informal de la sección para poder conseguir los resultados acordes a lo que se espera de una sección del Ejército.

BIBLIOGRAFÍA

– Bligh, M.C. y Meindl, J.R (2005). The cultural ecologic of leadership: Analysis of popular leadership books. En: *The Psichology of Leadership. New perspectives and Research*. Messick, D. M., Kramer, R. M. (eds.). New York, Psychology Press. Pp. 11-52.

– Bass, B.M. (1990). *Bass & Stogdill's handbook of leadership: Theory, research, and managerial applications.* 3rd ed. New York, Free Press.

– Lussier, R y Achua, C. (2015). *Liderazgo. Teoría, aplicación y desarrollo.* 6.ª *ed.* México D.F., Cengace Learning.

– Hersey, P. y Blanchard, P. (1988). *The management of organizational behaviour.* New Jersey, Prentice Hall.

– Syroit, J. (1996). Liderazgo Organizacional. Comportamiento Organizacional y gestión de empresas. *Publicaciones Quijote*. Pp. 237-275.

RADICALIZACIÓN TERRORISTA FEMENINA

D.ª SARA DÍAZ RAMOS
Universidad de Sevilla

D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Universidad de Sevilla

Resumen

La radicalización femenina terrorista es un proceso influenciado por aspectos sociales y psicológicos, entre otros. Existen diferentes causas que explican su naturaleza, diferenciando entre aquellas que dependen solo de la persona en sí y las que surgen con motivo de su interacción con grupos sociales, es decir, de las dinámicas sociales. Respecto a la radicalización violenta femenina diferenciaremos entre las que viven en zonas de conflictos bélicos de las que no, puesto que las causas no serán nunca las mismas. Se suele recurrir a diferentes modelos psicosociales para explicar la radicalización femenina. La teoría de la identidad social determina qué ocurre debido a que la identidad de la persona se encuentra predeterminada por las características del grupo. Por otro lado, la teoría de la búsqueda de significado se basa en la necesidad de la persona de restablecer su propio ser, el cual previamente perdido.

Palabras clave: Radicalización femenina, terrorismo, radicalización violenta, modelos psicosociales.

INTRODUCCIÓN

Huyendo de definiciones concretas, la radicalización se debe entender como un proceso complejo en el que intervienen diferentes ámbitos y aspectos sociales, psicológicos, demográficos y biológicos. Se trata de un aumento de las creencias de la persona hacia posturas extremistas y su desarrollo se suele ver condicionado por aspectos individuales y grupales, que determinan el éxito del proceso radical. Este proceso va acompañado de un acto violento cuando confluyen el pensamiento y la acción en la justificación de una conducta.

RADICALIZACIÓN FEMENINA

La mayor parte de los estudios sobre radicalización han centrado su foco de atención sobre el hombre. Los estudios sobre la figura femenina son escasos, si bien comenzaron a aparecer algunos en la década de los 2000, aunque relegando a las mujeres a un papel secundario (Cunningham, 2003 y Taylor y Jacques, 2008).

Causas del inicio del proceso de radicalización femenino

El análisis de esta génesis se ha visto limitado hasta hace unos pocos años a causa de la visión patriarcal imperante sobre la figura femenina. Habitualmente, no se la ha considerado como violenta y, cuando alguna/s ha/n puesto en marcha acciones de esta índole, la calificación que se le ha dado a esos hechos ha estado marcada por la excepcionalidad. De esta forma, la mayoría de la literatura existente se centra en la forma más espectacular de violencia que estas cometen, que son los ataques suicidas, por lo que el resto de las acciones son ignoradas (Bloom, 2011; Campana, 2014; Laster y Erez, 2015; Speckhard, 2008 y Von Knop, 2007). Estos actos suicidas son vistos como alternativas para purgar pecados, con lo que, como podemos ver, la motivación agresiva queda atenuada.

Esta cuestión se ha estudiado desde dos perspectivas. La primera de ellas se centra en aspectos personales propios y vínculos familiares de la mujer, como por ejemplo una pérdida familiar o ser víctima de una agresión sexual (Bloom, 2011). En contraposición, autores como Cunningham (2003) y O'Rourke (2009) defienden que los motivos para iniciarse en este proceso son los mismos que los que llevan a los hombres a radicalizarse: una ideología concreta o un nacionalismo exacerbado.

Uno de los fenómenos que ha reactivado el interés por este tema ha sido la confluencia de la autoproclamación del Califato, por parte de al Bagdadi, el consecuente ascenso de Dáesh en 2014 y la gran movilización femenina que trajo consigo (Bakker y de Leede, 2015 y Peresin y Cervone, 2015). Como consecuencia de ello, autores como Saltman y Smith (2015), han enumerado una serie de factores de presión y atracción que pueden explicar la cercanía de la mujer al Estado Islámico. Estos factores son: sentimiento de exclusión social y cultura; de persecución: enfado, tristeza y frustración; obligación religiosa; sentimiento de permanencia y hermandad y aventura romántica.

Más recientemente, la Radicalisation Awareness Network (RAN) de la Unión Europea ha establecido en 2020 cuáles podrían ser los aspectos que hacen más vulnerables a las mujeres: intento de tomar el control sobre su propia vida; discriminación; inseguridad; sexualidad; trampa de pureza; violencia doméstica o situaciones de abuso y hermandad.

Por último, conviene destacar la importancia que juegan los roles de género tradicionales. La existencia de relaciones de parentesco o la presencia de algún vínculo amoroso pueden facilitar una radicalización. Sin olvidar que, en sociedades tradicionales, el papel de la mujer sigue perpetuado a un segundo plano, especialmente si la presencia de componentes religiosos es importante.

En esta dirección encontramos cómo la literatura feminista poscolonial coloca el foco de atención en los aspectos culturales y sociales que forman parte del desarrollo de las mujeres (Auchter, 2012 y Dechaufour, 2008).

Realmente consideramos, junto con Speckhard (2008), que las principales diferencias en esta cuestión no deben asociarse a diferencias entre hombres y mujeres, sino al hecho de la existencia de mujeres que viven en un lugar en paz y mujeres que viven en un lugar que se encuentra inmerso en un conflicto bélico. Las primeras experimentan un potente deseo de realizar acciones que supongan una implicación social y un gran sentimiento de altruismo, así inician su camino hacia la radicalización buscando satisfacer su deseo de participación ciudadana. Las últimas pueden actuar por venganza, buscando herir a aquellos que consideran enemigos directos. No olvidemos que los traumas que se crean como consecuencia de un conflicto bélico son un vector muy relevante al cometer un acto radical violento por parte de una mujer.

MODELOS EXPLICATIVOS DE RADICALIZACIÓN VIOLENTA FEMENINA

Los modelos acerca de la radicalización femenina, siguiendo a Cardi y Pruvost, (2011), se ven influenciados por factores biológicos, psicológicos, culturales y feministas. En este caso nos vamos a centrar en aquellos que asocian los tres últimos factores enunciados, los Modelos Psicosociales.

En este ámbito destacan la teoría de la identidad social y la teoría de la búsqueda de significado.

Teoría de la identidad social

Elaborada por Tajfel y Turner en 2005, esta teoría considera que las identidades personales están definidas por los grupos, redes y categorías sociales de las cuales forma parte la persona. Estas divisiones sociales son de gran importancia en la formación de grupos sociales, ya que encuentran la legitimación en las identidades sociales que se crean (Deaux y Martin, 2017).

Al generarse esta identidad social se produce una interiorización de los estereotipos del grupo, así la persona aceptará e incorporará los valores y las reglas de este. Por tanto, esta actúa siempre acorde a lo establecido por el citado grupo, de forma que su identidad personal perderá protagonismo frente a la identidad social, llegando a una gradual despersonalización (Hogg *et al.*, 1995).

Las relaciones intergrupales conflictivas que se puedan crear van sustentadas sobre una amplia extensión de prejuicios, siendo su finalidad mantener y justificar las relaciones entre grupos mediante actitudes desde una perspectiva individual hacia los otros grupos y/o sus miembros (Dovidio, Hewstone, Glick y Esses, 2010). Valiéndose de estos prejuicios, se crean estereotipos, conductas discriminatorias y emociones de desagrado-excitación (Díaz y Flores, 2001) que ayudan al asentamiento y continuación del conflicto.

Sin embargo, existen otras situaciones en las que se pueden desarrollar actitudes de radicalización y violencia en relación con las identidades sociales (Hogg, 2014; Jiménez-Moya, Spears, Rodríguez-Bailón y de Lemus, 2015). Un ejemplo es la teoría de la fusión de la identidad en la que se expone que pueden producirse acciones prosociales violentas con el objetivo de defender al grupo propio (Gómez y Vázquez, 2015; Swann y Buhrmester, 2015 y Swann, Jetten, Gómez, Whitehouse y Bastian, 2012). Esta última construcción teórica permite explicar cómo algunas personas encuentran dificultades a la hora de diferenciar entre su identidad personal y la social. La fusión de la citada identidad sucederá cuando el yo social y el personal se unan en uno solo (Swann *et al.*, 2012).

Teoría de la búsqueda de significado

Desarrollada por Kruglanski, *et. al* (2018), asumen que el proceso de radicalización se inicia cuando el individuo siente la necesidad de encontrar un sentido a su identidad, por ello comienza una búsqueda de significado personal por la cual dirigirá sus esfuerzos a localizar los instrumentos necesarios que le facilitan dicha labor. Estos instrumentos se encuentran dentro de la ideología de un grupo, ya que posee sus reglas, normas y valores, lo que limita a sus miembros sobre lo que está bien y lo que está mal, estableciendo una realidad específica que ayuda a las personas a encontrar significados estables a los que atenerse. Por tanto, si esta ideología está basada en la violencia, se tiende a actuar conforme a ella. De otro lado, al sentirse el individuo unido a un grupo se restaura su significado personal.

Según sus creadores, en esta teoría existen lo que ellos denominan como tres «fuerzas psicológicas» que refuerzan este modelo, las cuales son las siguientes:

A - Necesidades perseguidas por una persona.

Hace referencia a la motivación individual como origen para la radicalización. Debe existir un aspecto general que funcione como detonante de este proceso y no es otro que la búsqueda de significado en sí (Kruglanski, Chen, *et al.*, 2009; Kruglanski *et al.*, 2013 y Kruglanski, Gelfand, *et al.,* 2014), entendida como la imperante necesidad de ser alguien, de ganar notoriedad.

Sin embargo, debemos destacar que existen otros factores, a parte del anterior, que pueden actuar como motivadores en el inicio de este proceso.

El primero de ellos es la pérdida de significado la cual se encuentra asociada con la insignificancia que percibe la persona sobre sí misma y que es asumida debido a episodios de vergüenza, humillación, etc. Esta puede ser de carácter individual o grupal, dependiendo de cuál sea el origen del episodio de humillación o vergüenza.

El segundo es la percepción de amenaza a su propia identidad y significado y a la aparición de oportunidades para adquirir prestigio dentro del grupo.

Por otro lado, para que se inicie dicho proceso radical, además de los factores nombrados, se necesita que el concepto de violencia sea entendido y validado como el medio adecuado para conseguir el objetivo deseado.

Hay diferentes mecanismos psicológicos que formarían parte de esta derivación violenta. Estos son: las situaciones y emociones de incertidumbre; que se produzca un cambio colectivista, acercándose el individuo al grupo con el que más se identifique y los valores sagrados que surgen del grupo y son enfrentados por sujetos externos.

B - Narrativa cultural.

El desarrollo del individuo en la sociedad está ligado a una serie de medios insertados en la cultura general y ligados estrechamente a una ideología determinada, la cual es la que adopta el grupo y permite señalar cuales son las metas correctas y los medios adecuados para conseguirlas. Así, la reacción que vaya a tener la persona vendrá determinada por la norma cultural. Si la violencia extremista se encuentra legitimada dentro del grupo como medio viable, entonces será utilizada por la persona sin atender a sus propias preferencias individuales.

Es imprescindible que existan diferentes elementos dentro de la ideología que aseguren la validez de la violencia como único medio para conseguir la reinstauración del significado (Webber y Kruglanski, 2017): identificación de un agravio contra el grupo; justificación de la violencia como medio adecuado; creencia de alta probabilidad de éxito y dinámicas grupales.

C - Dinámicas sociales.

Se trata de la red social del individuo. Para llegar a esta situación, primero deben haberse dado las dos fuerzas anteriores. Esto es, la persona debe haber sentido la pérdida de su propio significado y ha debido de encontrar una narrativa que le convenza para recuperar lo perdido. Una vez adquirido esto, será la red social la que afiance dicha narrativa, influyendo en el proceso de radicalización por partida doble (Kruglanski, Jasko, Webber, Chernikova y Molinario, 2018).

CONCLUSIONES

El estudio de la radicalización femenina terrorista es un ámbito de gran complejidad que aún no ha tomado la suficiente importancia en el campo de la investigación como para ser estudiado con profundidad.

Como todo proceso, debe ser analizado desde una amplia perspectiva y realidad para que el estudio sea efectivo.

Las causas que podrían explicar esta actitud polarizada han sido enumeradas por diferentes autores y algunas de ellas serían: sentimiento de exclusión social y cultural, obligación religiosa, discriminación, hermandad, oportunidad de tomar el control de su propia vida, etc. También los roles de género tradicionales pueden condicionar la implicación de la mujer en ese camino, puesto que la posición de inferioridad de esta, en la sociedad y en la familia pueden obligarlas a tomarlo.

Es importante destacar la diferencia entre las mujeres radicalizadas que viven en zonas de conflicto, las cuales pueden actuar por venganza o por traumas creados en el desarrollo de la guerra; por otro lado, las mujeres que viven ajenas a las zonas bélicas toman este camino por motivaciones altruistas, buscando satisfacer un sentimiento de participación ciudadana.

Por último, con relación a las explicaciones, dos son las teorías psicosociales explicativas más destacables: de la identidad social y la de la búsqueda de significado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aucher, J. (2012). Gendering Terror: Discourses of Terrorism and Writing Woman-as-Agent. *International Feminist Journal of Politics*. 14(1). Pp. 121-139.

- Bakker, E., y Leede, S. (2015). European Female Jihadist in Syria: Exploring and Under-Researched Topic. *International Centre for Counter-Terrorism.* The Hague, ICCT.

- Bloom, M. (2011). *Bombshell: The Many Faces of Women Terrorists*. S.l., Penguin Canada.

- Campana, A. (2014). Victimes ou bourreaux? Étude comparée des représentations médiatiques des femmes kamikazes dans onze médias francophones et anglophones de 1985 à 2010. En: *Genre et politique dans la presse en France et au Canada.* Gingras, A.-M. (dir.). Québec, Presses de l'Université du Québec.Pp. 145-168.

- Cardi, C. y Pruvost, G. (2011). La violence des femmes: occultations et mises en récit. *Champ Pénal/Penal Field.* 8.

- Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence (2016). *Rapport d'analyse: enjeux et perspectives de la radicalisation menant à la violence en milieu scolaire au Québec* [en línea]. Montrèal, Centre de prévention de la radicalisation menant à la violence. [Consulta: 2022]. Disponible en: http://bit.ly/2dstx6f.

- Cunningham, K. (2003). Cross-Regional trends in female jihadist. *Studies in Conflict & Terrorism.* 26(3). Pp. 171-195.

- Dauux, K., y Martin, D. (2017). Interpersonal networks and social categories: Specifying levels of context in identity processes. *Social Psychology Quarterly.* 66(2). Pp. 101-117.

- Dechaufour, L. (2008). Introduction au féminisme postcolonial. *Nouvelles Questions feminists*. 27(2). Pp. 99-110.

- Díaz, J.L., y Flores, E.O. (2001). La estructura de la emoción humana: un modelo cromático del sistema afectivo. *Salud Menta.* 24(4). Pp. 20-35.

- Dovidio, J.F., Hewstone, M., Glick, P., y Esses, V.M. (2010). Prejudice, stereotyping and discrimination: Theoretical and empirical overview. *The SAGE Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*. Pp. 3-28.

– Gómez, Á., y Vázquez, A. (2015). El poder de «sentirse uno» con un grupo: Fusión de la identidad y conductas progrupales extremas. *Revista de Psicología Social.* 30(3). Pp. 481–511.

– Hogg, M.A., Terry, D.J. y White, K.M. (1995). A tale of two theories: A critical comparison of identity theory with social identity. *Social Psychology Quarterly,* 58(4). Pp.255-269.

– Hogg, M.A. (2014). From uncertainty to extremism: Social categorization and identity processes. *Current Directions in Psychological Science.* 23(5). Pp. 338-342.

– Hoyle, C., Bradford, A., y Frenett, R. (2015). Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS. *Institute for strategic Dialogue*.

– Jjiménez-Moya, G., Spears, R., Rodríguez-Bailón, R., y De Lemun, S. (2015). By any means necessary? When and why low group identification paradoxically predicts radical collective action. *Journal of Social Issues.* 71(3). Pp. 517-535.

– Krasenberg, J., y Handle, J. (2020). (Young) Women´s Usage of Social Media and Lessons for Preventing Violent Extremism. *RAN Small Scale Meeting*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-01/ran_small_scale_meeting_gender_and_social_media_en.pdf.

– Kruglanski, A.W. (1989). *Lay epistemics and human knowledge: Motivational bases*. Plenum.

(2004). *The psychology of closed mindedness*. Psychology Press.

– Kruglanski, A.W., y Fishman, S. (2009). Psychological factors in terrorism and counterterrorism: Individual, group, and organizational levels of analysis. *Social Issues and Policy Review.* 3(1). Pp. 1- 44.

– Kruglanski, A.W.*et al.* (2009). Fully committed: Suicide bombers' motivation and the quest for personal significance. *Political Psychology.* 30(3). Pp. 331-357.

– Kruglanski, A.W. *et al.* (2013). Terrorism a (self) love story: Redirecting the significance quest can end violence. *The American Psychologis.,* 68(7). Pp.559-575.

– Kruglanski, A.W. *et al.* (2018). The making of violent extremists. *Review of General Psychology.* 22(1). Pp 107-120.

– Kruglanski, A. W. y Orehek, E. (2011). The role of the quest for personal significance in motivating terrorism. *The Psychology of Social Conflict and Aggression*. Pp. 153-166.

– Lahoud, N. (2018). Empowerment or Subjugation: An Analysis of ISIL's Gender Messaging. *United Nations entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*. 36.

– Laster, K. y Erez, E. (2015). Sisters in Terrorism? Exploding Stereotypes. *Women & Criminal Justice*, 25. Pp. 83-99.

– Moyano, M. y Trujillo, H.M. (2013). *Radicalización islamista y terrorismo. Claves psicosociales*. Universidad de Granada.

– O'Rourke, L. (2009). What's Especial about Female Suicide Terrorism? *Security Studies*. 18(4). Pp. 681-718.

– Peresin, A. y Cervone, 4. (2015). The Western Muhajirat of ISIS. *Studies in Conflict and Terrorism*. 38(7). Pp. 495-509.

– Saltman, E. y Smith, M. (2015). 'Till Martyrdom do us part', Gender and the ISIS Phenomenon. *Institute for Strategic Dialogue*.

– Speckhard, A. (2008). The Emergence of Female Suicide Terrorists. *Studies in Conflict & Terrorism*. 3(11). 995-1023.

– Swann, W. B., y Buhrmester, M. D. (2015). Identity fusion. *Current Directions in Psychological Science*. 24(1). Pp. 52–57.

– Swann, W. B., *et al*. (2014). What makes a group worth dying for? Identity fusion fosters perception of familial ties, promoting self-sacrifice. *Journal of Personality and Social Psychology*. 106(6). Pp.912–926.

– Swann, W.B., *et al*. (2012). When group membership gets personal: A theory of identity fusion. *Psychological Review*. 119(3). Pp. 441-456.

– Tajfel, H., y Turner, J.C. (2005). An integrative theory of intergroup contact. *The social Psychology of Intergroup Relations*. Pp. 34-47.

– Taylor, P. J. y Jacques, K. (2009). Female terrorism: a review. *Terrorism and Political Violence*. 21(3). 299-512.

– Trujillo, H.M. y Moyano, M. (2018). *Towards the study and prevention of the recruitment of jihadists in Europe: A comprehensive psychological proposal*. Routledge, Taylor & Francis Group.

– Turner, J.C., Brown, R.J., y Tajfel, H. (1979). Social comparison and group interest in ingroup favouritism. *European Journal of Social Psychology*. 9(2). 187-204.

– Von Knop, K (2007). The Female Jihad: Al Qaeda's Women. *Studies in Conflict & Terrorism. 30*(5). Pp. 397-414.

– Webber, D., y Kruglanski, A.W. (2017). Psychological factors in radicalization: A "3N" approach. *The Handbook of the Criminology of Terrorism*. Pp. 33-46.

PANDEMIA E INFODEMIA. *FAKE NEWS* Y BULOS EN LA CRISIS DEL COVID-19

D. JUAN ANTONIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ
Ministerio de Defensa, Armada española

Resumen

La pandemia de la covid-19 se ha convertido en una de las peores crisis sanitarias a la que se ha enfrentado nuestro país en los últimos años. Esta crisis sanitaria ha venido acompañada de otro tipo de crisis igualmente peligrosa, una crisis informativa causada en buena parte por lo que se ha denominado *infodemia*, una epidemia de información falsa caracterizada por la proliferación de la difusión de información falsa en forma de *fakes* y bulos. La difusión de información y noticias falsas constituye en la actualidad un grave problema para la seguridad de los Estados y la salud de sus ciudadanos. Ello lleva a la necesidad de prevenir la difusión de *fakes* y bulos y minimizar sus efectos en la población; más aún en situaciones de crisis como la que padecemos actualmente. Desde este punto de vista, en este documento resaltamos la importancia de conocer las causas de la proliferación de *fakes* y bulos durante la crisis de la covid-19 en España, y cuál es la temática y contenido que poseen.

Palabras clave: crisis sanitaria, pandemia, covid-19, infodemia, *fake news*, bulo.

INTRODUCCIÓN

Las *fake news* son noticias que contienen información falsa o engañosa y que se difunden deliberadamente con el objetivo de engañar; inducir a error; manipular decisiones personale; desprestigiar o enaltecer a una institución, grupo o persona u obtener algún tipo de beneficio económico, ideológico o político (García, 2019). Relacionado con el concepto de *fake* se encuentra el de *bulo*, entendido como «todo contenido intencionadamente falso y de apariencia verdadera, concebido con el fin de engañar a la ciudadanía,

y difundido públicamente por cualquier plataforma o medio de comunicación social» (Salaverría *et al.*, 2020, p. 4).

Entre las características definitorias que presentan las *fake news* podemos citar su falsedad e intencionalidad; su apariencia de realidad; su gran velocidad de propagación y su persistencia en el tiempo; el contener una elevada carga emocional y su capacidad de multiplicarse en situaciones de incertidumbre y crisis (Martínez-Sánchez, 2022).

Durante la actual pandemia de la covid-19 se ha producido una proliferación de información falsa, manifestada fundamentalmente en *fake news* y bulos, y que ha llegado a convertirse en un problema no sólo para la salud de los ciudadanos, sino fundamentalmente para la seguridad de los países (Martínez-Sánchez, 2022). Así, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 incluye a la desinformación como uno de los principales riesgos para la seguridad nacional, en tanto que forma parte a menudo de estrategias que tratan de «explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones con un objetivo de desestabilización o coerción política, social o económica» (Presidencia del Gobierno, 2021, p. 26)[1]. *Fake news* y bulos amenazan de esta manera a algunos de los valores fundamentales en los que se sustentan los países occidentales, como son la democracia y la libertad de expresión (Bennett & Livingston, 2018), y alteran la convivencia del país, alimentando la polarización de la sociedad y generando malestar social (Vincent, 2020). Desde este punto de vista, prevenir y combatir las noticias falsas durante la pandemia de la covid-19 exige un mejor conocimiento de las dinámicas de su elaboración, difusión y propagación, así como de su temática y contenido.

LA PANDEMIA DE LA COVID 19, CALDO DE CULTIVO PARA LA DESINFORMACIÓN

Son varios los factores que pueden explicar la proliferación de información falsa durante la pandemia de covid-19. En primer lugar, señalamos el creciente interés producido durante los últimos años por los temas relacionados con la salud, el bienestar y las enfermedades (Elsevier Connect, 2020), que ha conllevado un notable aumento en la difusión de *fake news* y bulos relacionados con estos temas y que se ha acentuado en una situación de crisis sanitaria como la actual.

Otro factor fundamental es la necesidad que sentimos los humanos de estar informados, sobre todo en situaciones de alta incertidumbre (Masip *et al.,* 2020). Una situación de crisis sanitaria, económica y social como es la pandemia de la covid-19 provoca una necesidad acentuada de obtener información como estrategia para adaptarse y comportarse adecuadamente ante una situación desconocida e inesperada (Montesi, 2020). Desde esta perspectiva, tendemos a buscar información veraz y fiable, avalada por expertos, generalmente profesionales de la salud y autoridades sanitarias. Sin embargo, en el ámbito de la salud y la enfermedad la información proveniente de expertos se suele complementar con el denominado «conocimiento experiencial», que deriva de la

[1] Un claro ejemplo de este tipo de ataques lo tenemos en las continuas campañas de desinformación lanzadas contra el Estado español y sus instituciones desde el separatismo o independentismo catalán.

experiencia propia y de la de otras personas en situaciones similares (Montesi, 2019). En el contexto de gran emotividad e incertidumbre surgido alrededor de la pandemia de la covid-19 se produce una acuciante necesidad de obtener información, no solo científica sino también de tipo experiencial, como mecanismo de comprensión y adaptación a una situación nueva y amenazadora (Montesi, 2020). En esta coyuntura, el conocimiento experimental se nutre a menudo de bulos y noticias falsas.

Poco ha contribuido a mejorar la situación la continua ausencia de información oficial fiable sobre el virus y la epidemia, así como y la actitud poco responsable en este sentido de miembros del Gobierno, políticos, autoridades, funcionarios y medios de comunicación que han actuado a menudo como meros propagadores de desinformación (Pérez-Dasilva, Meso-Ayerdi y Mendiguren-Galdospín, 2020). Con respecto a los medios de comunicación en concreto, buena parte de la ciudadanía tiene la percepción de que están condicionados por su línea editorial —sesgo ideológico— a la hora de informar sobre la pandemia, abordando el tema a menudo de forma sensacionalista y generando incertidumbre, alarma social y pérdida de confianza de los ciudadanos (Masip *et al.,* 2020).

Perdida la confianza en los canales oficiales y en los medios informativos a la hora de obtener información fiable sobre el virus y la pandemia, las redes sociales se han convertido en la principal fuente en la que buena parte de la población busca la información que le permita comprender y adaptarse a la nueva situación (Martínez-Sánchez, 2022). A este respecto, son varios los mecanismos psicológicos que explican por qué determinadas personas se dedican a difundir *fake newss* y bulos, aún a sabiendas de que son falsos. Entre estos mecanismos podemos señalar el denominado efecto arrastre o «vagón de cola» (*bandwagon*), un sesgo cognitivo que lleva a asumir y difundir ciertas creencias y comportamientos por el simple hecho de que un número significativo de personas también lo hace. A este mecanismo hay que añadir el afán actual de muchos internautas y usuarios de redes sociales por obtener o aumentar el número de seguidores, es decir, por obtener el refuerzo positivo que supone que los demás compartan uno de sus mensajes o le proporcionen un *like* o «me gusta» (IFeel, 2020). Paralelamente a este proceso se encuentra la ausencia de castigo o consecuencias negativas que suele acompañar a la difusión de información falsa. En el escenario actual de politización y polarización de la sociedad, mentir o difundir intencionalmente información falsa carece del rechazo ético, social o político que debiera (García Morales, 2020), lo que explica por qué incluso representantes políticos e institucionales difunden información falsa sin pudor.

En este contexto de desinformación la epidemia de la covid-19 se ha convertido en caldo de cultivo para la invención y difusión de bulos y noticias falsas, hasta el punto de que hoy día asistimos a lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha denominado «infodemia» (*infodemic*), definida como una «epidemia nociva de rumores» que se generan durante los brotes de determinadas enfermedades (OMS, 2019, p. 18). La infodemia se caracteriza por un exceso de información —alguna exacta y otra no— que dificulta que las personas encuentren fuentes veraces y fiables cuando las necesitan (OMS, 2020).

FAKE NEWS Y BULOS DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19: TEMÁTICA Y CONTENIDO

Numerosas organizaciones y medios de verificación de información (*fact-checks*) nacionales e internacionales han elaborado extensos y detallados listados de *fake news* y bulos difundidos desde el inicio de la epidemia, con diversa temática y contenido. En un reciente estudio realizado en nuestro país, (Salaverría *et al*., 2020) analizaron 292 bulos propagados por redes sociales e identificados por los verificadores de hechos *Newtral*, *Maldita.es* y *EFE Verifica*, agrupándolos en tres categorías temáticas principales: 1) Ciencia y Salud, que engloba bulos relacionados con el origen, letalidad y tratamiento del virus, falsas recomendaciones de salud y bulos supuestamente divulgados por sanitarios o instituciones de salud pública; 2) Política y Gobierno, incluyendo bulos sobre la gestión de la crisis a nivel nacional, autonómico o internacional; y 3) Otros temas.

A fecha 8 de agosto de 2022, el verificador de hechos *Maldita.es* había identificado 1299 *fake news* y bulos sobre la covid-19 (Maldito Bulo, 2022). Un análisis cualitativo de estas *fake news* y bulos, realizado a efectos únicamente de claridad expositiva, nos permite clasificarlos en siete categorías, que se exponen a continuación, ilustrándolas con algunos ejemplos:

- El *contagio o fallecimiento de personalidades*, principalmente políticos, es un tema que agrupa numerosos bulos en redes sociales. Donald Trump, el papa Francisco, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro o el dictador Kim Jong-un habrían dado positivo a la covid-19. La familia real casi al completo y varios miembros del Gobierno, como Pablo Iglesias, Pedro Duque o el propio Pedro Sánchez, habrían resultado igualmente contagiados. Otro bulo de esta temática fue la muerte de Esperanza Aguirre por coronavirus.

- Buena parte de las *fake news* y bulos sobre la covid-19 han estado dirigidos a *desprestigiar o expresar el descontento con la clase política*, incluido el Gobierno y sus miembros. El expresidente José María Aznar fue acusado de pasear a su perro en compañía de sus guardaespaldas por Marbella, en pleno estado de alarma. De Rosa Díez se difundió falsamente que había tuiteado que era el **«**momento de que el Ejército se haga cargo**»** de la situación; y de la ex-alcaldesa de Madrid, Manuela Carmena, que había recibido en su casa un respirador para su uso particular. El descontento con la clase política se reflejó en bulos como «Bruselas ha pedido a España que reduzca 400.000 cargos políticos**»**.

- También el Gobierno y sus miembros han sido víctimas de estas noticias. Al Gobierno como institución se le acusó de paralizar o requisar material sanitario destinado a comunidades autónomas, de implantar una *app* que **«**geolocaliza**»** y controla la cuarentena de la gente, de adjudicar diversos contratos para la adquisición de material sanitario a familiares y conocidos de sus miembros o de autorizar la celebración del Orgullo LGTBI en Madrid a pesar del coronavirus. Por lo que respecta a los miembros del Gobierno, varios han sido los bulos relacionados con el trato preferencial recibido por el presidente (por ejemplo, **«**La tercera planta del Hospital Puerta de Hierro de Madrid está reservada para familiares de Pedro Sánchez**»**) y el

entonces vicepresidente del Gobierno («Pablo Iglesias e Irene Montero tienen en la puerta de su casa dos UVI móviles para atenderles»). Del presidente se llegó a afirmar que estaba siendo investigado por el Tribunal de La Haya, por «genocidio» de 50.000 personas. En esta línea, otro bulo anunciaba que Pablo Iglesias, el ministro de Sanidad Salvador Illa y Fernando Simón habían sido denunciados por la «gestión criminal» del coronavirus. Una falsa noticia que parece expresar el descontento con la actuación del Gobierno fue que el rey podría «disolver las Cortes y nombrar a un Gobierno de urgencia».

- En cuanto a la aplicación de medidas por el Gobierno para combatir la pandemia, fueron varios los momentos en los que se anunció la «inminente adopción del estado de excepción» y el «cierre completo» de determinadas comunidades autónomas como Madrid, País Vasco y La Rioja. Otra falsa noticia al respecto fue la de que el Ministerio de Interior había autorizado a la Policía la «entrada libre en casas y edificios» para identificar a posibles infectados por coronavirus.

- Obviamente, las medidas sobre el confinamiento fueron objeto de numerosos bulos, destacando la prohibición absoluta de salir a la calle o la aplicación de elevadas sanciones económicas a quien incumpliera el confinamiento. En sentido contrario, otras *fake news* afirmaron que el Gobierno iba a premiar económicamente a aquellas personas que permanecieran en su casa durante el confinamiento.

- Un nutrido grupo de bulos se refiere a aspectos clínicos y médicos de la epidemia. En cuanto a los modos de contagio citamos «el COVID no se transmite por el aire» o «los pacientes asintomáticos no contagian». Basándose en el hecho de que la dificultad respiratoria es uno de los síntomas graves del coronavirus, otro bulo avisa de que «podemos saber si estamos contagiados si logramos contener la respiración durante más de diez segundos». Otro bulo extendido fue que aviones o helicópteros iban a fumigar centros urbanos para prevenir el contagio. Otras supuestas medidas difundidas para prevenir el contagio de la covid-19 incluyen practicar sexo al menos cada dos días, fumar, consumir cocaína, enjuagarse la garganta con agua caliente y sal o vinagre o lavarse las manos con orina infantil. Sobre la mascarilla como medida preventiva se publicó información falsa sobre su ineficacia y posibles efectos adversos de su uso, incluyendo cáncer e hipoxia. También han sido numerosas las noticias falsas sobre el tratamiento de la epidemia con supuestas curas y remedios como beber agua caliente, tomar clorito de sodio, limón y bicarbonato, comer plátanos o exponerse a la luz de lámparas ultravioleta.

- Otros bulos reiterados en esta situación son los que expresan temor ante posibles amenazas a necesidades básicas como la seguridad o la alimentación. Algunos de estos bulos alertaban sobre la acción de delincuentes que, aprovechando el estado de alarma, cometen robos en domicilios, bien haciéndose pasar por personal sanitario o entregando a los habitantes de las casas mascarillas impregnadas en productos químicos. También señalamos aquellos bulos relacionados con el temor al posible desabastecimiento de productos de primera necesidad, incluyendo supuestos saqueos o acopio de alimentos en supermercados por parte de inmigrantes y medidas de

racionamiento por parte de algunas cadenas (por ejemplo: «Mercadona va a limitar la compra a solo dos artículos por persona»).

- Se han difundido numerosos bulos cuya finalidad era estafar económicamente a sus posibles lectores. Estos bulos utilizan generalmente la técnica del *phishing* y se dividen en dos tipos:

  – Aquellos que informan del reparto gratuito de supuestos bonos y ayudas para la adquisición de alimentos y medicamentos por parte de organismos oficiales e instituciones (por ejemplo: «El Gobierno está entregando tarjetas alimentarias a más de un millón de personas» o «Cruz Roja está entregando bonos de 500 euros para todas las familias»).

  – Los que anuncian regalos, ofertas y vales de descuento de conocidas marcas comerciales, como Netflix, Leroy Merlin o McDonald's durante el confinamiento o una vez finalizado este. A este respecto, resulta llamativo el bulo que anuncia que «Heineken está sorteando cuatro barriles de cerveza para que te quedes en casa durante el estado de alarma» (Verifica RTVE, 2020).

- Por último, en una situación de crisis como la del coronavirus no podían faltar las *fakes news* y noticias falsas de temática conspiranoica e incluso apocalíptica. Desde que el médico y astrólogo francés Nostradamus había predicho la pandemia hace casi 500 años, hasta que tres personas habían resucitado en China tras haber fallecido por la covid-19, pasando por afirmaciones sobre el origen del virus, supuestamente fabricado por superpotencias mundiales como Estados Unidos o China para acabar con sus adversarios o reducir la población mundial (Maldito Bulo, 2022). Las teorías conspiranoicas llegaron a argumentar que covid significa «Certificado de identificación de vacunación con inteligencia artificial» o que la enfermedad había sido activada o amplificada por la tecnología 5G utilizando el polvo inhalado que lanzan los *chemtrails*. El tema de la vacuna ha sido objeto de continuos bulos por conspiranoicos y antivacunas, incluyendo la supuesta muerte de voluntarios de ensayos clínicos, que «se fabrica a base de células de fetos abortados» o que incluyen un microchip para controlar a la población. De hilarantes pueden calificarse bulos como que el gobierno ruso había liberado 700 leones para mantener a la población en su casa.

Un caso particular de temática paranoide de tipo persecutorio es el de las *fakes news*, noticias falsas y bulos sobre la covid-19 propalados, tanto a nivel institucional como particular, desde el independentismo catalán en sus continuados esfuerzos de desprestigiar y deslegitimizar al Estado español. Entre estos bulos señalamos los relacionados con la supuesta aplicación por parte del Gobierno de un artículo «155 encubierto» frente al coronavirus y los que acusan directamente al Estado de ser el responsable de la transmisión del virus en Cataluña y del alto número de muertes producidas en esa comunidad («Con la independencia habría menos muertos») (De Pedro, 2020).

CONCLUSIÓN

Como señala la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021, pandemia y desinformación constituyen dos graves riesgos para la seguridad de nuestro país, riesgos que exigen de cara al futuro importantes medidas correctivas y preventivas. La gestión de la crisis d la covid-19 ha impulsado la implementación a nivel nacional e internacional de numerosas y diversas estrategias de acción a nivel sanitario, económico, político y social. Por otro lado, luchar contra la desinformación y contra la infodemia de noticias falsas y rumores que han acompañado a la pandemia requiere el esfuerzo y la acción coordinada de instituciones tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, de medios de comunicación, proveedores de redes sociales, y sobre todo la sensibilización de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, conocer qué causas se encuentran tras la proliferación de falsas noticias durante la pandemia de covid-19 es un requisito imprescindible para implementar campañas de prevención contra la desinformación propagada en este contexto en nuestro país. Ello nos permitirá prevenir y combatir la difusión de *fake news* y bulos, minimizando al mismo tiempo los efectos perniciosos que estos poseen en la seguridad de nuestro país y de sus ciudadanos. De esta manera, la necesidad de estar informado en situaciones de crisis debe ser satisfecha de manera inmediata y adecuada por fuentes oficiales (ministerios, consejerías de comunidades autónomas y sus organismos sanitarios dependientes, etc.) y, sobre todo, por los medios de comunicación. La información que proporcionen estas fuentes oficiales y medios de comunicación debe ser siempre contrastada, avalada por expertos en la materia y alejada de intereses políticos o partidistas. Especial atención deberá prestársele a aquellos representantes públicos y políticos que, muchas veces a título personal, expresan desde los medios de comunicación y redes sociales opiniones personales poco científicas y fiables.

Internet y las redes sociales son un coto por las que campan a sus anchas y sin ningún tipo de control *fake news* y bulos sobre el virus y la enfermedad. En este sentido, algunas de las medidas a adoptar para luchar contra la desinformación son potenciar los verificadores de información y hechos, monitorizar y bloquear determinados portales web, perfiles y cuentas en redes sociales que difundan información falsa; penalizar la difusión de falsas noticias que pudieran ser constitutivas de delitos (calumnias, injurias, delitos de odio, etc.) e informar y formar a los ciudadanos para que aprendan a distinguir entre la información veraz y la falsa (alfabetización informacional).

Finalmente, conocer la temática y contenido de las *fake news* y bulos difundidos durante la crisis de la covid-19 nos muestra en qué área o aspectos la población está más desinformada o falta de información, lo que puede servirnos para dirigir las campañas de información, resolviendo dudas y minimizando la posibilidad de riesgo de rumores, *fakes* y bulos.

BIBLIOGRAFÍA

– Bennett, W.L. y Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication. 33*(2). Pp. 122-139. DOI: https://doi.org/10.1177/0267323118760317

– La COVID-19 y sus bulos: 1.299 mentiras, alertas falsas y desinformaciones sobre el coronavirus [en línea]. *Maldita.es*. 8 de agosto de 2022. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://maldita.es/malditobulo/20220808/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/

– España. Presidencia del Gobierno (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Madrid, Gobierno de España. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021

– 'Fake news', bulos y contenidos en salud: una tendencia con muchos riesgos [en línea]. (2020). *Elsevier*. 27 de enero del 2020. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.elsevier.com/es-es/connect/actualidad-sanitaria/fake-news-bulos-y-contenidos-en-salud-una-tendencia-con-muchos-riesgos

– García, G.J. (2019). Las fake news en la lógica de la posverdad [en línea]. *Página/12*. 6 de octubre de 2019. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/223697-las-fake-news-en-lalogica-de-la-posverdad

– García Morales, V.Y. (2020). Donde habitan las mentiras: libertades de expresión e información en tiempos de odio e hiperinformación». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 124. Pp. 25-47. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2020.124.1.25

– Ifeel. (2020). La psicología del bulo: así actúa nuestra mente ante las noticias falsas [en línea]. *Ethic*. 19 de mayo de 2020. [Consulta : 2022]. Disponible en: https://ethic.es/2020/05/la-psicologia-del-bulo/

– Martínez-Sánchez, J.A. (2022). Prevención de la difusión de *fake news* y bulos durante la pandemia de COVID-19 en España. De la penalización al impulso de la alfabetización informacional. *Revista de Ciencias de la Comunicación e Información. 27*. 15-32. DOI: https://doi.org/10.35742/rcci.2022.27.e236

– Masip, P. *et al*. (2020). Consumo informativo y cobertura mediática durante el confinamiento por el Covid-19: sobreinformación, sesgo ideológico y sensacionalismo. *El Profesional de la Información*. 29(3). DOI: https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.12

– Montesi, M. (2019). Comportamiento informacional en la búsqueda de información sobre salud. En M. Montesi, G. Marco y S. Ramírez (Coords.), *Información, salud y ciudadanía*. Gijón, Trea. Pp. 115-134

(2020). Las fake news sobre el COVID-19: ¿qué aprendemos de ellas? [preprint]. Disponible en: http://eprints.rclis.org/39894/

– Organización Mundial de la Salud (2019). *Informe sobre los resultados de la OMS. Presupuesto por programas 2018-2019. Examen de mitad de periodo* [en línea]. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_35-sp.pdf

(2020). *Novel coronavirus (2019-nCoV). Situation report - 13. 3*. 2 de febrero del 2020. Disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200202-sitrep-13-ncov-v3.pdf

– Pedro, N. de. (2020). *Crisis del coronavirus: la desinformación del separatismo catalán como desafío estratégico para España*, 2 de abril [en línea]. Madrid, Instituto de Seguridad y Cultura. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://seguridadycultura.org/wp-content/uploads/2020/04/ISC_Desinfo-CAT_AFF.pdf

– Pérez-Dasilva, J.A., Meso-Ayerdi, K., y Mendiguren-Galdospin, T. (2020). *Fake news* y coronavirus: detección de los principales actores y tendencias a través del análisis de las conversaciones en Twitter. *El Profesional de la Información.* 29(3). DOI: https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.08

– Salaverría, R., *et al.* (2020). Desinformación en tiempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19. *El Profesional de la Información.* 29(3). DOI: https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.15

– Verifica RTVE (2020). No, Heineken no ha hecho una campaña del «quédate en casa con 4 barriles». *Radio Televisión Española*. 12 de junio de 2020. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20200612/estafa-bulo-phishing-barriles-cerveza-heineken/2016656.shtml

– Vincent, F. (2020). Cómo combatir las *fake news* en la era del COVID-19 [en línea]. Y*outube*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=6QgTUPL2Xqs

CONCLUSIONES DEL XXIX CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA

CONCLUSIONES DEL XXIX CURSO INTERNACIONAL DE DEFENSA

D. JOSÉ MANUEL PEDROSA CARRERA
Coronel director de la Cátedra Cervantes

Del 26 al 30 de septiembre de 2022, y bajo el título *Los modelos de gestión de crisis a debate*, se celebró en la localidad de Jaca la XXIX edición del Curso Internacional de Defensa.

Los temas tratados se agruparon bajo las siguientes áreas:

Conferencia inaugural: Las crisis del Siglo XXI y su relación con la política de Defensa

ÁREA N.º 1: La Gestión de Crisis: causas y escenarios.

ÁREA N.º 2: Los Modelos de Gestión de Crisis: la OTAN.

ÁREA N.º 3: Los Modelos de Gestión de Crisis: la UE.

ÁREA N.º 4: Los Modelos de Gestión de Crisis: España.

ÁREA N.º 5: Los Modelos de Gestión de Crisis: La estrategia de España.

Conferencia de clausura: La OTAN y su Futuro.

En esta edición del Curso Internacional de Defensa, el esfuerzo de la organización se ha centrado en recuperar todas las actividades que en la edición de 2021 no fue posible celebrar debido a las limitaciones impuestas por la pandemia de la covid. Así este año se ha aumentado el número de alumnos hasta alcanzar los 165. Se han aumentado las ayudas a la estancia al desaparecer la limitación de ocupación individual de la residencia universitaria de Jaca. Se han abierto todas las sesiones a la participación de los habitantes

de Jaca. Se ha recuperado la tradicional recepción del excelentísimo Ayuntamiento de Jaca a los alumnos asistentes la tarde del primer día —excelente oportunidad para conocerse e iniciar contactos entre asistentes—. Y, por último, se ha recuperado el acto social de confraternización de alumnos y organización.

Durante los cinco días, alumnos civiles y militares han participado en las reflexiones y debates que se han orientado en torno a varios temas, relacionados cada uno de ellos con el área a la que pertenecen:

El teniente general Fernando López del Pozo, director general de Política de Defensa, pronunció la conferencia inaugural del XXIX Curso Internacional de Defensa. Estuvo acompañado en la mesa presidencial durante el acto de inauguración del curso por el director general de la AGM, Manuel Pérez López; el alcalde de Jaca, Juan Manuel Ramón Ipas; la subdelegada del Gobierno en Huesca, Silvia Salazar; el secretario general técnico del Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, José Luis Pinedo, y la vicerrectora para el Campus de Huesca de la Universidad de Zaragoza.

Durante el desarrollo de la primera jornada, los ponentes establecieron las bases sobre la forma de gestionar las crisis que afectan a España y a las organizaciones de seguridad y defensa a las que pertenece nuestro país. Para definir este marco, el teniente general Fernando López del Pozo habló de Afganistán y de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Además de la situación en estos dos escenarios, se refirió al Sahel, a Oriente Medio y Oriente Próximo. De una forma singular en cada uno de ellos, el ponente transmitió la idea de que «las crisis se van produciendo de manera bastante incontrolada y con una evolución difícil de predecir, y la política de Defensa lo que trata es de velar por los intereses nacionales y garantizar el bienestar ciudadano».

En su intervención, puso de ejemplo la guerra de Ucrania como prueba de que son necesarias muchas capacidades militares que no se pueden improvisar; ya que hace falta mucho tiempo para estar bien preparados y poder ejercer con eficacia la labor de disuasión.

En esta jornada inaugural, a continuación, el subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Carlos Echeverría, y el profesor de Seguridad Internacional de este mismo instituto, Félix Arteaga, participaron en una mesa redonda sobre *Causas y escenarios de la gestión de crisis*. La mesa estuvo moderada por el periodista Ángel Expósito, director y presentador del programa La Linterna de COPE.

El moderador aseguró en su intervención inicial que «todos los escenarios internacionales actuales son de gestión de crisis; hace un año se produjo el desastre de la salida de Afganistán; hace siete meses estalla la guerra de Ucrania; a continuación, se produce el debate de los presupuestos de Defensa como consecuencia de este conflicto, y de todo esto tal vez lo único bueno es que hablamos de Cultura de Defensa más que nunca».

Ángel Expósito también se refirió a la reciente cumbre de la OTAN celebrada en España en la que se habló de la situación de África, «que está tan cerca de nuestro país y miramos tan poco a sus problemas y conflictos; deberíamos prestar más atención a

este continente pensando en el papel que pueda tener en él la Alianza Atlántica, que me parece muy interesante».

El profesor Carlos Echevarría señaló que «aunque la inercia al hablar de crisis enseguida nos lleva a Afganistán o al Sahel, no hay que olvidar las que se producen en suelo europeo y español como las aspiraciones secesionistas o el incremento de la amenaza del terrorismo yihadista y su radicalización, que en el caso de España suponen un desafío a la seguridad nacional».

A su juicio, «todas las crisis vividas nos dan unas lecciones y son una invitación a la reflexión para las autoridades y la ciudadanía, porque algunas se generan por malas decisiones o desatención de determinados escenarios». En este sentido, el profesor Echeverría hizo hincapié en que, sobre todo los jóvenes, «sepan que de algunas decisiones políticas se puede acabar en escenarios de conflicto que se podrían evitar sabiendo lo que ocurrió en otros lugares».

Por último, insistió en que «en el ámbito de la política de Defensa no se puede improvisar». «En los próximos años –señaló- los escenarios mundiales a los que nos hemos enfrentado han sido muy exigentes, volátiles y peligrosos, con conflictos híbridos y, en el caso de España, con una vecindad complicada; todo ello exige que al hablar de una disuasión necesaria, los ciudadanos entiendan que el gasto en Defensa es una inversión de futuro».

Durante la mesa redonda, el subdirector de Seguridad Internacional en el Instituto General Gutiérrez Mellado, Félix Arteaga, se refirió a tres tipos de gestión de crisis con participación militar: la propiciada por la Guerra Fría, las de postguerra con las misiones y operaciones internacionales desplegadas en distintos escenarios y, por último, las geopolíticas actuales.

En este sentido, su intervención la planteó como un recorrido «para no quedarnos en la foto fija de lo que estamos viendo en la actualidad, que es la gestión de crisis más suave de todas a las que nos hemos enfrentado».

Félix Arteaga concluyó que «el papel de las Fuerzas Armadas varía según el tipo de conflicto; ha pasado de tener un valor fundamental y decisivo en las guerras donde eran los militares los que gestionaban los conflictos; luego ha pasado a un nivel político militar donde los militares ejecutan, pero la capacidad de decisión de los políticos es muy importante y, finalmente, en las crisis de futuro, el papel de los militares es de apoyo con participación no solo de fuerzas políticas sino de otros actores civiles».

La segunda jornada analizó el papel de la OTAN en distintos escenarios de crisis. Las ponencias y debates se centraron en cómo se han transformado las relaciones transatlánticas desde la creación de la Alianza Atlántica y en las líneas que marca el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.

El coronel Ángel Adán, delegado de Defensa en Valencia, se refirió a las novedades de este documento en el que se marcan directrices políticas a los países miembros de la Alianza Atlántica. En su intervención repasó los ocho conceptos estratégicos que ha

tenido la OTAN desde su creación en 1949. El último, el que se aprobó en la cumbre de la Alianza que se celebró en Madrid el pasado mes de junio. En él se esbozan algunas prioridades derivadas de la guerra de Rusia contra Ucrania, pero también presenta novedades relevantes con relación a China, el terrorismo, el flanco sur, el cambio climático como multiplicador de amenazas o los riesgos que provienen del ciberespacio.

El coronel Ángel Adán destacó que «la clave de la credibilidad de la OTAN es la disuasión, que es un factor psicológico». Para ello, prosiguió, «se necesitan unos medios militares poderosos y la voluntad llegado el caso de usarlos, pero, además, el adversario tiene que percibir que tengo esos medios y contemplo emplearlos». En este sentido, el coronel Ángel Adán insistió en que «sin disuasión no hay credibilidad». También habló de otras áreas fundamentales del nuevo Concepto Estratégico como la prevención y gestión de crisis y la seguridad cooperativa.

En su intervención hizo hincapié en que «siempre, en todos los conceptos estratégicos, se insiste en que la OTAN es una alianza defensiva, cuyo objetivo último es proteger a las sociedades democráticas de los países miembros y garantizar su bienestar».

Para entender lo que es este concepto, el ponente mostró su evolución hasta el día de hoy, así como aspectos internos de la Alianza que en cierta forma condicionan su contenido. Además, explicó cómo la OTAN fragua las inquietudes que se plasman en el que seguramente es su documento de trabajo más importante.

Durante la segunda jornada se analizó también la situación de Afganistán en los últimos 20 años a cargo del coronel en la reserva Francisco Berenguer, profesor investigador del Instituto General Gutiérrez Mellado. Afganistán: lecciones aprendidas fue el título de su ponencia.

En su intervención aseguró que «el caso afgano es muy reciente y paradigmático; después de 20 años de un esfuerzo ingente de la comunidad internacional —económico, militar y de vidas humanas—, al final ha vuelto otra vez al poder el emirato talibán».

A su juicio, «la principal lección que debemos sacar de esta situación es que el gran fracaso afgano no ha sido un fracaso militar, porque indudablemente no se entiende y no ha sido así, que los mejores ejércitos del mundo hayan sido derrotados por una guerrilla de 50.000 hombres».

En este sentido, el coronel Francisco Berenguer hizo hincapié en que «el fracaso ha sido de gobernanza política. La comunidad internacional no ha sabido entender que el conflicto afgano ha sido una guerra civil durante 20 años y no ha habido un esfuerzo para buscar la necesaria cohesión nacional»

A continuación, señaló que «la división interna afgana ha persistido y las acciones de la comunidad internacional lo que han hecho ha sido incluso acrecentarla y, al final, el resultado es el que, desgraciadamente, estamos viviendo desde hace un año: la vuelta otra vez a un gobierno totalitario que rechaza de plano los derechos de la mujer y de las minorías».

De cara al futuro, el ponente señaló que «desgraciadamente el movimiento talibán ha vuelto al poder para quedarse durante años porque tiene un apoyo social importante. Cuando caiga, si lo hace, será por la propia sociedad afgana, que se canse del rigorismo islámico de los talibanes y que desee más cuotas de libertad como en estos momentos está sucediendo en Irán».

Respecto a la posición de la comunidad internacional en Afganistán afirmó que, «lo que debemos hacer es apoyar a la población porque la mitad de los afganos están pasando hambre y un 20% está en condiciones de verdadera miseria. Esa debe ser nuestra preocupación hoy en día».

En esta segunda jornada a continuación la catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza, Natividad Fernández, se refirió a «la transformación de las relaciones transatlánticas» Una parte importante de su intervención la centró en los temas económicos y en su impacto sobre la defensa.

> «Hablar de transformación quiere decir que hay un cambio respecto a la situación anterior —señaló— porque el sistema internacional está modificándose y las circunstancias, los aliados y las necesidades son diferentes».

A su juicio, lo que propicia la situación actual de cambio de las relaciones transatlánticas es que surgen muchas preguntas. «Pero si hay algo evidente es que venimos de una alianza fuerte en un sistema bipolar donde teníamos que defender, sobre todo, la integridad territorial de Europa frente a la Unión Soviética; en una fase intermedia pasamos a un sistema unipolar con un único país hegemónico como Estados Unidos sin un enemigo, y ahora estamos en el surgimiento de nuevas alianzas para las necesidades que se avecinan».

La tercera jornada analizó el papel de la Unión Europea en las gestiones de crisis internacionales. En concreto, las intervenciones se centraron en la misión española en Mali, la política de seguridad y defensa común, y el presente y futuro de la gestión de crisis en la Unión Europea.

Este último aspecto fue abordado por el coronel en la reserva y profesor asociado de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, Fernando Moreno, que centró su ponencia en la filosofía de la Unión Europea en el ámbito amplio de la gestión de crisis.

En este sentido aseguró que «la Unión Europea es el actor mejor dotado para la intervención en la gestión de situaciones de crisis por su voluntad, su marco jurídico y político, y por los instrumentos de los que dispone, no solo los militares, sino también civiles, financieros o diplomáticos». Asimismo, señaló que la estrategia global es la que marca las prioridades que pasan fundamentalmente por un enfoque integral.

Entre sus conclusiones, destacó que «los actores principales para que la gestión de las crisis funcione son los estados miembros, que deben asumir más riesgos y tomar decisiones con rapidez». También apuntó que en el ámbito de la política exterior y de la

seguridad común «hay dos instrumentos fundamentales como son la *Brújula Estratégica* y el *Compact Civil*».

Su intervención estuvo ilustrada con vivencias vinculadas a los dieciséis años que trabajó en Bruselas. En concreto, se refirió a distintas misiones en Ucrania, el Sahel o Somalia, «donde la UE ha ido aprendiendo a combinar los diferentes instrumentos».

Explicó que en la actualidad «hay 140 delegaciones de la Unión Europea, que es una presencia diplomática en el mundo que no tiene ningún otro actor». En cuanto a las misiones, hay actualmente once civiles y siete militares, «lo que supone una presencia considerable, con más de 6.000 efectivos desplegados en la actualidad». Además, aseguró que «en los últimos diecinueve años la UE ha desplegado cuarenta misiones civiles y militares, dando respuestas donde se ha necesitado».

Destacó, como uno de los instrumentos más importantes de los que dispone la Unión Europea, el poder financiero, que, por ejemplo, «ha permitido a la UE afrontar con rapidez la limpieza de minas en Mogadiscio, que llevaron a cabo empresas y organizaciones no gubernamentales».

Otra herramienta financiera que también destacó es el instrumento para la paz, que está financiando la asistencia y ayudas en equipos a Ucrania. «La guerra de Ucrania ha generado una respuesta unánime de Europa que ha permitido activar iniciativas que en condiciones normales hubieran sido difíciles. Inicialmente había una limitación financiera que los Estados miembros han acordado multiplicar por cinco para de ayudar a Ucrania».

En esta jornada la eurodiputada Inés Ayala, que desarrolló su trabajo en el Parlamento Europeo durante los años 2004 y 2019, habló sobre *La seguridad y la defensa en la Unión Europea*. Su intervención se centró en temas relacionados con el transporte, la logística y la movilidad, «cuya importancia se ha visto en la invasión de Ucrania por parte de Rusia».

Inés Ayala ha trabajado estos años en la creación de las redes transeuropeas de transporte y señaló que «aunque todavía es un presupuesto pequeño para todas las necesidades, ha sido importante para poner la movilidad militar y la logística en el horizonte de la política de Defensa».

Ahora mismo afirmó que «la guerra de Ucrania y la vecindad estrecha que tenemos ha supuesto que en aspectos vinculados al transporte y la movilidad cambien radicalmente los programas y proyectos». Inés Ayala puso el ejemplo de los países bálticos, que durante mucho tiempo rechazaron unirse al ancho de vía europeo, «y ahora mismo en todos los proyectos e inversiones en infraestructuras se plantean cambiarlo».

La ponente señaló que «las necesidades provocadas por la crisis de Ucrania nos obligan a ir juntos de la mano; van a hacer que la política europea de seguridad y defensa sea en el futuro inmediato más común, y contribuirán a que Europa esté más unida». En este sentido, concluyó que «la invasión de Ucrania va a traer para la defensa y seguridad de Europa un avance importante, pero también para otras políticas como la energética».

Finalmente, Inés Ayala transmitió a los jóvenes que participan en el XXIX Curso Internacional de Defensa que el argumento central de la gestión de crisis puede ser para ellos «un incentivo para prepararse para esta política de seguridad y defensa que se está acelerando con la presentación del concepto de Brújula Estratégica».

Finalmente, en esta jornada el coronel Víctor Valero, Jefe de Estado Mayor de la misión EUTM Mali, se refirió a la misión española en este país africano. España está en Mali desde 2013 tras producirse una rebelión en el norte del país que llevó a Francia y a la Unión Europea a intervenir ante el riesgo claro de desaparición del Estado.

El ponente señaló que «durante estos años hemos contribuido con una misión de entrenamiento que no es ejecutiva, es decir, que no está enfocada al combate, pero que necesita de unos apoyos considerables». En este sentido, el coronel Valero destacó la complejidad del mando y control con las instituciones europeas, y para la protección de la fuerza».

Afirmó que «Mali está relativamente cerca de España y todo lo que sea contribuir a su estabilidad es fundamental, en primer lugar, porque hay una expansión real de los grupos terroristas, y si no se logra esa estabilidad, los malienses terminarán queriendo emigrar todos hacia Europa».

Para acabar su intervención valoró que en la actualidad la misión se encuentra en un momento de revisión estratégica, «ya que ha habido una cierta reducción de nuestra presencia y estamos a la espera, pero el futuro es incierto». En cualquier caso, mostró su convencimiento de que «hay que estar en Mali, y si se sale, hacerlo de forma consensuada porque los africanos tienen conciencia de que los europeos estamos allí y si los abandonamos puede suponer un impacto considerable».

La cuarta jornada en Jaca analizó el papel de España en la gestión de crisis desde una triple perspectiva: el papel de las Fuerzas Armadas en las operaciones de gestión de crisis y de apoyo a emergencias, el trabajo concreto que desarrolla la Unidad Militar de Emergencias, y la actuación de la Guardia Civil, centrada en la lucha contra el narcotráfico.

El coronel jefe de la sección de Planes Operativos del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa, Alberto Fajardo, se refirió al papel de las FAS en las operaciones de gestión de crisis y apoyo a emergencias. En su intervención señaló que «la organización de las Fuerzas Armadas nos permite adoptar en cada situación de crisis la estructura más conveniente orientada a la misión». En ese sentido, «la flexibilidad y la eficacia son las características principales de esa estructura operativa».

Continuó afirmando que otra característica «es la ventaja del despliegue en toda la geografía nacional y la amplia gama de capacidades que tienen las Fuerzas Armadas». Por último, se refirió a «la empatía que tiene el soldado español con la población en las misiones».

El ponente puso el ejemplo de varias situaciones de crisis en territorio nacional que han activado a las Fuerzas Armadas. En concreto, habló de las operaciones Balmis y Baluarte vinculadas a la crisis sanitaria provocada por la covid-19.

Las actuaciones llevadas a cabo en estas operaciones le sirvieron para referirse a la flexibilidad del trabajo de las Fuerzas Armadas. «Los militares que hace no mucho tiempo estaban desplegados en unidades en Afganistán son los mismos que se integraron como rastreadores para hacer un seguimiento de la evolución de la pandemia en el marco de la operación Baluarte, o en el apoyo al traslado de vacunas y pacientes».

En la jornada también intervino el comandante del Estado Mayor de la Unidad Militar de Emergencia, Ángel Martínez Puy, que centró sus palabras en el papel que desarrolla la UME. En concreto, explicó que «tiene un despliegue geográfico de cinco batallones por toda España y un destacamento en Canarias. Esto nos permite mantener relaciones permanentes con las autoridades civiles y nos facilita la intervención rápida en menos de tres horas en cualquier punto del país».

Su principal mensaje fue que «en las emergencias y catástrofes todos los dispositivos, ya sean civiles o militares, estatales o autonómicos, debemos trabajar conjuntamente en la resolución del problema». «Toda acción suma para resolver las emergencias», concluyó.

El ponente comentó que la UME divide el año en cuatro campañas: en primavera y otoño, vinculadas a las inundaciones, y las de tormentas invernales e incendios forestales. Esta última ha sido especialmente intensa en 2022, ya que como señaló «hemos tenido 55 intervenciones con grandes despliegues».

Igual que el anterior ponente, el comandante Martínez Puy hizo hincapié en la flexibilidad del trabajo de la UME y en la interoperabilidad porque «cada comunidad autónoma se organiza de una forma diferente y tenemos que estar preparados para integrarnos allí donde nos necesitan».

En la última jornada, el teniente coronel Ramón María Clemente, jefe de la sección de Información de la IV Zona de la Guardia Civil, se refirió a las operaciones que lleva a cabo la Benemérita en la gestión de crisis. En concreto, se centró en la problemática del narcotráfico en la costa andaluza y, fundamentalmente, en el Campo de Gibraltar.

El ponente explicó que «en 2018 se creó una unidad provisional para reforzar a las que ya trabajaban contra el narcotráfico apoyándolas con medios técnicos y distintas capacidades». «El esfuerzo está siendo importante —prosiguió—, año a año se ha ido renovando este apoyo teniendo en cuenta que el personal de esta unidad provisional no es nuevo, sino que forma parte de efectivos que ya había»

En este sentido, el teniente coronel Ramón María Clemente destacó la importancia de que «esta estructura provisional pase a ser definitiva y se integre plenamente en las que ya existen en la lucha contra el narcotráfico».

Para poner en valor la eficacia del trabajo realizado, ofreció algunos datos de los resultados obtenidos en estos cuatro años: incautación de más de un millón de toneladas de hachís y 40 toneladas de cocaína, más de 12.000 detenciones y la incautación de

mil embarcaciones. Pero, sobre todo, concluyó, «se han conseguido recuperar casi 300 millones de euros en efectivo».

En la jornada de clausura del curso el teniente general segundo jefe de la Fuerza Conjunta de la OTAN en Brunssum, Luis Lanchares Dávila, impartió una conferencia sobre La OTAN y su futuro.

En la mesa presidencial estuvo el director de la Academia General Militar, el general Manuel Pérez López, acompañado por el alcalde de Jaca, Juan Manuel Ramón Ipas, y la delegada territorial del Gobierno de Aragón en Huesca, María Carmen Luesma.

El segundo jefe de la Fuerza conjunta de la OTAN agradeció a los organizadores y a los asistentes al curso su participación e implicación en los temas relacionados con la Defensa. En su intervención, se refirió al «momento excepcional» que estamos viviendo como consecuencia de la invasión rusa de Ucrania, «probablemente el más difícil que ha vivido Europa en lo que a seguridad y defensa se refiere desde que acabó la Guerra Fría».

A pesar de ello, el teniente general Lanchares Dávila trasladó la idea de que «la OTAN está preparada; de forma concertada todas las naciones están haciendo un gran esfuerzo para tener una disuasión eficaz, que es la base para una defensa creíble».

Entre sus conclusiones, aseguró que la Alianza estaba preparada para gestionar la crisis de Ucrania. En este sentido, aseguró que las actuaciones que está llevando a cabo desde que se produjo la invasión rusa «están siendo eficaces y el grado de apoyo de los países miembros a la hora de proporcionar fuerzas y recursos adicionales es muy importante».

A su juicio, «el vínculo transatlántico ha salido reforzado y la OTAN está más cohesionada que antes de la crisis de Ucrania». Eso sí, destacó que «aunque es difícil predecir cómo va a terminar, hay que estar listos para un conflicto sostenido en el tiempo».

En este sentido, hizo hincapié en la importancia de «la sostenibilidad de nuestro compromiso, que pasa por mantener las sanciones económicas, por tener una opinión pública cohesionada y por la decisión de los países miembros de la Alianza de avanzar en la misma dirección».

Por último, el teniente general Luis Lanchares destacó que «la OTAN ha evolucionado hacia la defensa colectiva; esa es su principal misión hoy en día». «Nos enfrentamos a un futuro en el que la Alianza Atlántica va a seguir consolidándose y continuará siendo un referente en seguridad y defensa en la zona euroatlántica», concluyó.

Para finalizar su intervención en el XXIX Curso Internacional de Defensa de Jaca, dejó una frase del secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg: «La juventud es la que más se juega en nuestro futuro». A lo que añadió la idea de que «no demos la seguridad por hecho, sino que requiere un esfuerzo previo, hay que estar sembrando permanentemente»

Durante la jornada también se analizó la estrategia de España dentro de los modelos de gestión de crisis. El coronel jefe de la Unidad de Gestión de Crisis y responsable de la amenaza híbrida en el Departamento de Seguridad Nacional, Félix Blanco y de la Torre, centró su intervención en el área de la gestión de crisis. «Es la primera vez la estrategia nacional tiene un capítulo entero dedicado a la gestión de crisis en el ámbito de la seguridad nacional».

El ponente puso algunos ejemplos de las últimas crisis gestionadas como la sanitaria provocada por la pandemia, la evacuación de Afganistán o la invasión rusa de Ucrania. Al referirse a estos escenarios, señaló que el concepto de crisis «es amplio porque nuestra seguridad lo abarca todo y, fundamentalmente, lo que quiero transmitir es que las crisis son transversales y estamos volviendo a los modelos centralizados».

En buena medida, esta situación se ha producido por las enseñanzas de la pandemia, ya que «afectó a todo el mundo al no ser solo una crisis sanitaria, sino que impactó en el ámbito económico y social y nos dimos cuenta de que hoy en día las crisis afectan a todo».

En su intervención también se refirió a los objetivos y retos que plantea la estrategia de seguridad nacional para los próximos cinco años. Entre otros aspectos, destacó «la necesidad de hacer el catálogo de recursos de la seguridad nacional contando con los medios de las comunidades autónomas, establecer un sistema de alerta temprana basado en esos indicadores e integrar la información de los mismos para ver si es posible anticipar las crisis».

A continuación, el investigador principal del Real Instituto Elcano, Florentino Portero, centró su ponencia alrededor de la vigencia del documento de Estrategia de Seguridad Nacional de España después de la aprobación del Concepto Estratégico de la OTAN en la última cumbre celebrada en Madrid.

Este nuevo concepto, a su juicio, «lo actualiza todo y nos obliga a repensar cuáles van a ser nuestras necesidades, qué capacidades vamos a requerir y cómo organizar nuestras Fuerzas Armadas en el conjunto de la OTAN». Por otro lado, España tiene una geografía específica «y nuestra principal misión en el marco de la Alianza Atlántica es estabilizar el frente sur, así que tenemos que estar muy atentos a lo que allí está ocurriendo».

El ponente se refirió a la invasión rusa de Ucrania, que «no es solo una guerra de Ucrania». «Rusia lo que está haciendo es replantear la seguridad europea y, por lo tanto, nos afecta a todos, ya que está poniendo a prueba la cohesión europea y atlántica».

A su juicio, sin embargo, «la geografía manda y está ahí para quedarse, así que España tiene que hacer una aportación a la OTAN muy importante, que es la estabilización de nuestro frente sur, que es tan complicado como el Este».

La gran diferencia entre uno y otro concluyó, «es que el frente oriental es convencional, hay un Estado que cuestiona y hace uso de la fuerza indebidamente, mientras que el

sur tiene mucho más que ver con la desestabilización y con problemas derivados como el islamismo radical o las migraciones».

En el desarrollo de este curso se contó con un total de 165 alumnos de procedencia civil y militar, venidos de veintiocho provincias distintas y catorce comunidades autónomas. De este total de 165 asistentes, 114 (69%), fueron de procedencia civil y 48 (29%) pertenecientes a las Fuerzas Armadas, a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y a policías autonómicas y locales. A este personal se sumó el personal de la organización: un total de diecinueve componentes de la Academia General Militar —militares de las categorías de oficial, suboficial y tropa, así como profesores civiles y militares, y un periodista en el área de comunicación—. El equipo organizador se completó con cinco profesores de la Universidad Zaragoza.

Asistieron alumnos de cinco nacionalidades: España, EE. UU., Chile, Marruecos y Nicaragua.

También cabe destacar que se ha contado con jóvenes de las universidades siguientes:

- Univ. Nacional de Educación a Distancia 01.
- Univ. Zaragoza 20.
- Univ. Granada 16.
- Univ. Autónoma de Madrid 01.
- Univ. Internacional de la Rioja 03.
- Univ. San Jorge 02.
- Univ. Carlos III de Madrid 01.
- Univ. Navarra 05.
- Univ. Sevilla 07.
- Univ. Nebrija 02.
- Univ. Pontificia de Salamanca 04.
- Univ. Jaén 01.
- Univ. Madrid 01.
- Univ. Málaga 01.
- Univ. Internacional de Valencia 01.

- Univ. Pontificia Comillas 01.
- Univ. Complutense de Madrid 02.
- Univ. De la Experiencia Zaragoza 01.
- Univ. Europea de Madrid 04.
- Univ. Loyola de Córdoba 01.
- Univ. Politécnica de Cataluña 01.
- Univ. Rey Juan Carlos 01.
- Univ. de Glasgow 01.
- West Point 04.
- Centro Universitario de la Defensa Zaragoza 08.
- Centro Universitario de la Defensa de la GC 02

Total: 27 universidades y 62 alumnos universitarios. Un 57% de alumnos del curso de Jaca tenía una edad inferior a 34 años (94 alumnos).

Se han presentado 20 propuestas de posters científicos y 59 de comunicaciones, de los cuales diez posters y veinte comunicaciones fueron seleccionados para exposición y defensa pública, respectivamente.

El número de asistentes se considera muy bueno, dado el gran número de jóvenes universitarios que entre ellos se encontraban y que está ya en números similares a las ediciones anteriores a la pandemia.

La participación de los asistentes fue muy activa, manifestándose este punto principalmente en la calidad de las comunicaciones presentadas. Además, las contribuciones y las interrelaciones de los participantes fueron continuas en los momentos de descanso, tanto en el propio Palacio de Congresos como en la Residencia Universitaria donde se alojan, y también por las calles de Jaca, en las actividades culturales y lúdicas organizadas.

Para el desarrollo de este curso, fruto del convenio existente entre el Ministerio de Defensa y el Gobierno de Aragón, ha sido fundamental una vez más el apoyo recibido por determinadas instituciones, tales como el Ayuntamiento de Jaca, la Fundación IBERCAJA, la Diputación Provincial de Huesca, la Institución Fernando el Católico, la empresa aragonesa Instalaza —que presentó una interesante comunicación sobre los productos de su línea comercial y el impacto que la crisis de Ucrania estaba teniendo en el sector

Defensa—, la Fundación de estudios parlamentarios Manuel Giménez Abad, el Centro Universitario de la Defensa Zaragoza, y la Universidad de Zaragoza.

También es fundamental el apoyo recibido por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en especial por los componentes de la Policía Local de Jaca, la Policía Nacional de Jaca y la Guardia Civil de Jaca.

Por último, citar al Ayuntamiento de Jaca, que además de una predisposición permanente, aporta todo tipo de facilidades para la celebración de este evento, materializadas fundamentalmente en la posibilidad de utilización del Palacio de Congresos, el apoyo permanente de la Policía Local, y recuperando este año la tradicional recepción a alumnos y organización.

Por séptimo año, como se ha señalado anteriormente, durante las tardes de los días 26, 27, 28 y 29 de septiembre se ha celebrado de manera paralela al Curso Internacional de Defensa un ciclo de conferencias en el Patio de la Infanta de Ibercaja. En estas ponencias los distintos conferenciantes han transmitido su opinión sobre temas de enorme actualidad. Esta actividad, después de siete ediciones, se considera ya consolidada, gracias a la predisposición de los ponentes para reiterar su conferencia ante los zaragozanos, a las facilidades proporcionadas en todo momento por el personal de las instalaciones del Patio de la Infanta de Ibercaja y, por supuesto, a la asistencia del público.

Como conclusión finalizar diciendo que se consideran conseguidos los objetivos propuestos, en el convencimiento de que este curso constituye, después de sus 29 ediciones, una excelente herramienta al servicio de la difusión de la cultura de Defensa.

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

PROGRAMA DE ACTIVIDADES
Lugar: Palacio de Congresos y Exposiciones de Jaca

Lunes, 26 de septiembre

09:00 h. Acto de inauguración.

10:00 h. Conferencia inaugural.

LAS CRISIS DEL SIGLO XXI Y SU RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE DEFENSA

Excmo. Sr. D. Fernando López del Pozo.

Director general de Política de Defensa.

11:00 h. Descanso

ÁREA N.º 1:
LA GESTIÓN DE CRISIS. CAUSAS Y ESCENARIOS

11:45 h. **Mesa redonda. Causas y escenarios de la gestión de crisis.**
Ponentes:
D. Carlos Echeverría Jesús
Subdirector del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
D. Félix Arteaga Martín
Profesor de Seguridad Internacional en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).

Moderador: D. Ángel Expósito
Director y presentador de *La Linterna* de COPE.

14:00 h. Descanso.

16:00 h. Lectura de Comunicaciones.

Martes, 27 de septiembre

ÁREA N.º 2:
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: LA OTAN

09:00 h. **Afganistán: Lecciones identificadas.**
D. Francisco Berenguer López
Coronel (r) profesor investigador del Instituto Universitario General Gutierrez Mellado (UNED).

10:00 h. **La transformación de las relaciones transatlánticas.**
D.ª Natividad Fernández Sola
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza.

11:00 h. Descanso.

11:30 h. **El Concepto Estratégico de la OTAN.**
D. Ángel Adán García
Coronel delegado de Defensa en Valencia.

12:30 h. **Mesa redonda Área 2. Moderador D. Eduardo Rodríguez Rosales**
Teniente coronel director del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la AGM.

14:00 h. Descanso.

16:00 h. Lectura de Comunicaciones.

18:00 h. Actividad cultural. Ciudadela Jaca / Ciudad de Jaca.

Miércoles, 28 de septiembre

ÁREA N.º 3:
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: LA UE

09:00 h. **La misión española en Mali.**
D. Víctor Valero García
Coronel ACOS G6 Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad ESP en Bétera (Valencia) y jefe de Estado Mayor EUTM Mali.

10:00 h. **Presente y futuro de la gestión de crisis en la UE.**
D. Fernando Moreno Ramírez de Verger
Coronel (reserva) profesor asociado de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). Presidente de la Asociación de antiguos alumnos del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa.

11:00 h. Descanso.

11:30 h. **La seguridad y la defensa en la Unión Europea.**
D.ª Inés Ayala Sender
Diputada del Parlamento Europeo (2004-2019). Coordinadora Corredor Rhin-Danubio de Redes Transeuropeas de Transporte.

12:30 h. Mesa redonda Área 3.
Moderador D. Carlos María García-Guiu López
Coronel (reserva) profesor del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza.

14:00 h. Descanso.

16:00 h. Lectura Comunicaciones.

Jueves, 29 de septiembre

ÁREA N.º 4:
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS: ESPAÑA

09:00 h. **El papel de la Unidad Militar de Emergencias en las operaciones de gestión de crisis.**
D. Ángel Martínez Puy
Comandante jefe interino J5 Planes del Estado Mayor de la Unidad Militar de Emergencias.

10:00 h. **El papel de las FAS en las operaciones de gestión de crisis y apoyo a emergencias.**
D. Alberto Fajardo López-Cuervo
Coronel jefe de la Sección de Planes Operativos del Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa.

11:00 h. Descanso.

11:30 h. **El papel de la Guardia Civil en las operaciones de gestión de crisis.**
D. Ramón María Clemente Castrejón
Teniente coronel jefe de la Sección de Información de la IV Zona de la Guardia Civil de Andalucía y jefe del CRAIN en el marco de la operación CARTEIA.

12:30 h. Mesa redonda Área 4.
Moderador D. Eduardo Rodríguez Rosales
Teniente coronel director del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la AGM.

14:00 h. Descanso.

19:30 h. Concierto de la Unidad de Música de la AGM.

Viernes, 30 de septiembre

ÁREA Nº5:
LOS MODELOS DE GESTIÓN DE CRISIS. LA ESTRATEGIA DE ESPAÑA

09:00 h. **Mesa redonda: La Estrategia de Seguridad Nacional de España.**
Ponentes:
D. Félix Blanco y de la Torre
Coronel jefe de la Unidad de Gestión de Crisis y responsable de la amenaza híbrida en el Departamento de Seguridad Nacional (DSN).
D. Florentino Portero Rodríguez
Investigador principal del Real Instituto Elcano.
Moderador: D. José Manuel Vicente Gaspar
Coronel (reserva) profesor del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza.

10:30 h. Descanso.

11:00 h. **Conferencia de Clausura. La OTAN y su futuro**
Excmo. Sr. D. Luis Lanchares Dávila
Teniente general segundo jefe de la Fuerza Conjunta de la OTAN en Brunssum.

12:00 h. Acto de Clausura.

CICLO IBERCAJA PATIO DE LA INFANTA

Lunes 26 de septiembre, 19:00 horas.

D. Carlos Echeverría Jesús: Escenarios de la gestión de crisis

Martes 27 de septiembre, 19:00 horas.

D. Francisco Berenguer López. La intervención internacional en Afganistán

Miércoles 28 de septiembre, 19:00 horas.

D. Fernando Moreno. *La gestión de crisis en la Unión Europea*

Jueves 29 de septiembre, 19:00 horas.

D. Alberto Fajardo López-Cuervo. *El papel de las FAS en las operaciones de gestión de crisis y apoyo a emergencias*
Moderador: coronel (reserva) D. Carlos Herradón Muñoz

COMISIÓN ORGANIZADORA

COMISIÓN ORGANIZADORA

PRESIDENCIA

Excmo. Sr. D. MANUEL PÉREZ LÓPEZ
General director de la Academia General Militar

Excmo. Sr. D. JOSÉ ANTONIO MAYORAL MURILLO
Rector magnífico de la Universidad de Zaragoza

DIRECCIÓN

Ilmo. Sr. D. JOSÉ MANUEL PEDROSA CARRERA
Coronel director de la Cátedra Cervantes

Excma. Sra. D.ª ANA ISABEL ALLUEVA PINILLA
Vicerrectora de Educación Digital y Formación Permanente de la Universidad de Zaragoza

SECRETARÍA TÉCNICA

Sr. D. FRANCISCO JOSÉ TRUJILLO PACHECO
Comandante profesor del Dpto. de Ciencias Jurídicas y Sociales

Sr. D. RUBÉN ENGUITA BASCUÑANA
Subteniente jefe del Servicio de Publicaciones

Sr. D. DOMINGO SOLANAS MARÍN
Brigada de la Oficina de Comunicación Social de AGM

Sr. D. DAVID MATEO LLANAS
Cabo 1º de la Oficina del CCTV

Sr. D. MIGUEL RODRÍGUEZ SÁNCHEZ
C.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. PABLO PRIETO LOARTE
C.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. SANTIAGO JUAN GARCÍA MEDINA
C.A.C. de la Academia General Militar

Sra. D.ª LAURA MURILLO FERNÁNDEZ
D.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. SAMUEL FERVENZA PÉREZ
C.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. JAVIER SEVA VILLACAMPA
C.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. ENRIQUE ALEXANDER LÓPEZ GUALLICHICO
C.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. AARON CABRERA SANTANA
C.A.C. de la Academia General Militar

Sr. D. GUILLERMO MOLINÉ BAGUÉS
C.A.C. de la Academia General Militar

Mr. AIDEN GRIGGS
CC. de West Point (USA)

Mr. ALAN RAFAEL MEDRANO
CC. de West Point (USA)

Mr. ELLIOT MELLO
CC. de West Point (USA)

Mr. DIEGO ALBERTO ANDRADE
CC. de West Point (USA)

Sr. D. FERNANDO JURADO CORBERA
Cabo mayor de la Jefatura de Apoyo y Servicios

Sr. D. PABLO GARCÍA GARCÍA
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios

Sr. D. SANTIAGO DÍEZ PELEGRÍN
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios

Sr. D. SERGIO GÓMEZ ARAGÓN
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios

Sr. D. DAVID ALONSO LUJÁN
Cabo de la Jefatura de Apoyo y Servicios

Sr. D. JOSÉ GABRIEL LIÉBANA VACAS
Soldado de la Jefatura de Apoyo y Servicios

Sr. D. JUAN CARLOS MORALES ROLDÁN
Soldado de la Jefatura de Apoyo y Servicios

VOCALES

Sr. D. JOSÉ MANUEL VICENTE GASPAR
Coronel (reserva) profesor del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza

Sr. D. CARLOS MARÍA GARCÍA-GUIU LÓPEZ
Coronel (reserva) profesor del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza

Sr. D. EDUARDO RODRÍGUEZ ROSALES
Teniente coronel profesor del Dpto. de Ciencias Jurídicas y Sociales

Sr. D. EUGENIO POZO GONZALO
Suboficial Mayor de la AGM

Sr. D. CARLOS JESÚS LOSTAO SEGARRA
Capitán de la Habilitación General de la AGM

Sr. D. MIGUEL ÁNGEL ULTRA DELGADO
Brigada de la Habilitación General de la AGM

Sra. D.ª NATIVIDAD FERNÁNDEZ SOLA
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Zaragoza

Sr. D. JUAN FRANCISCO BALTAR RODRÍGUEZ
Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Facultad de Derecho de la UNIZAR

Sr. D. NARCISO MANUEL LOZANO DICHA
Profesor Dpto. Dirección de Marketing e Investigación de Mercados de la UNIZAR

Sr. D. JAIME SANAÚ VILLARROYA
Profesor titular de Economía Aplicada de la UNIZAR

Sra. D.ª CLAUDIA PÉREZ FORNIÉS
Profesora de la UNIZAR

D.ª MARÍA DOLORES LÓPEZ BLANCO
Personal laboral docente de la AGM
Directora ejecutiva de la revista *Armas y Cuerpos*

Sr. D. ALEJANDRO TOQUERO MATÉ
Periodista del Área de Comunicación

EJÉRCITO DE TIERRA

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL