

Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación del número 19 de la Revista	9
<i>Magí Castelltort Claramunt</i> Afganistán: intrahistoria y perspectivas de un conflicto incomprendido	11
<i>José Ignacio Villar Romero</i> Kaliningrado: un enclave estratégico ruso en plena tensión con la OTAN y la UE	41
<i>Elena Carolina Díaz Galán</i> Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después.....	59
<i>Rodolfo Arroyo de la Rosa</i> ¿Listos para qué? Alistamiento versus <i>Readiness</i>	85
<i>Carlos García de Paredes Uceró</i> Introducción de la mentoría como factor multiplicador del liderazgo femenino en las FFAA españolas: lecciones aprendidas del modelo estadounidense y opinión de las militares españolas sobre un posible programa voluntario	119
<i>Francisco Javier Cuenca Bua</i> La difícil relación entre la curva demográfica negativa europea, la curva demográfica positiva africana y la seguridad nacional	137
<i>Joaquín Garro Domeño</i> La guerra justa y la responsabilidad de proteger a propósito del X aniversario de la intervención en Libia	169
<i>Carlos Llorente Aguilera</i> La <i>Estrategia de Seguridad Nacional de España 2021</i> y el terrorismo nuclear.....	197

Guillermo Abio Villegas

Una interdependencia conflictiva: la relación Gazprom – Europa 225

Magí Castelltort Claramunt

Neoguerra Fría en Asia-Pacífico y su incidencia en la península coreana 255

María Dolores Calvente Moreno

La transformación del movimiento yihadista global..... 285

Reseña

Ignacio José García Sánchez

Has China Won? The Chinese Challenge to American Primacy..... 319

Recensión

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Historia de la yihad: de los orígenes al fin del primer emirato talibán 325

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra.

Director del Departamento de Seguridad Nacional.

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

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

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

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

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

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

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

Carlos Jiménez Piernas

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

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

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

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente general de la Armada (Infantería de Marina)

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

Felipe Sahagún

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

Miembro del consejo editorial del diario *El Mundo*

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

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

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

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

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

Rafael Calduch Cervera

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

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

Juan Carlos Pereira Castañeira

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

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

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

Montserrat Abad Castelos

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

Paloma González Gómez del Miño

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

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Editora

Rocio de los Reyes Ramírez

Analista principal del IEEE

Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos del Estado

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia

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

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid

Analista principal del IEEE

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED.
Analista del IEEE

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología

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

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

Mario Laborie Iglesias

Coronel-Pola D. Asesor político del Eurocuerpo

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística

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

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

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

Secretaría Técnica del IEEE

María Dolores García Gómez

Técnico

Secretaría Técnica del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación del número 19 de la Revista

Bienvenidos a un nuevo número, el 19, de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Les ofrecemos, una vez más, un contenido variado que aborda temas de la máxima relevancia, y además de plena actualidad. Sirvan de ejemplo «Kaliningrado: un enclave estratégico ruso en plena tensión con la OTAN y la UE», de José Ignacio Villar Romero, en el que se pone de relieve la indiscutible trascendencia geoestratégica del antiguo Königsberg, y «Una interdependencia conflictiva: la relación Gazprom-Europa», de Guillermo Abio Villegas, sobre el empleo del gas como medio de presión en el conflicto desatado en el corazón de Europa tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia el pasado 24 de febrero de 2022.

Tres regiones geográficas son objeto de atención en esta ocasión. Magí Castelltort Claramunt nos recuerda, con «Afganistán: intrahistoria y perspectivas de un conflicto incomprendido» que, aunque la acuciante gravedad de la guerra de Ucrania nos ha hecho casi olvidar la caótica retirada de las fuerzas internacionales en agosto de 2021, las repercusiones de dicha retirada seguirán siendo importantes en el largo plazo. Tampoco la intervención en Libia, hace ya una década, debe caer en el olvido. Joaquín Garro Domeño en «La guerra justa y la responsabilidad de proteger a propósito del X aniversario de la intervención en Libia», estudia la operación internacional desde el punto de vista de la moral y la ética de la guerra justa dejando los aspectos legales para los especialistas del derecho internacional. En tercer lugar, es la región de Asia-Pacífico la que se revela como el centro de gravedad geopolítico del panorama global. De nuevo Magí Castelltort Claramunt nos ofrece un estudio de las interacciones entre las grandes y medianas potencias en ese escenario a través de su artículo «Neoguerra fría en Asia-Pacífico y su incidencia en la península coreana».

Con el foco puesto en la seguridad nacional de España, el artículo «Estrategia de Seguridad Nacional de España 2021 y terrorismo nuclear», de Carlos Llorente Aguilera, nos introduce en el siempre preocupante asunto del terrorismo nuclear y ofrece una

revisión histórica de las distintas directivas de defensa, así como de otros documentos con una íntima relación con la seguridad, que han contemplado el fenómeno del terrorismo nuclear y la necesidad de ofrecer una respuesta oportuna ante esta amenaza. A partir del ya lejano incidente del islote de Perejil, Elena Carolina Díaz Galán propone en «Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después» una definición de la posición geopolítica de España en el tablero internacional. También nuestra seguridad nacional está íntimamente relacionada con las tendencias demográficas en el vecino continente africano. «La difícil relación entre la curva demográfica negativa europea, la curva demográfica positiva africana y la seguridad nacional», de Francisco Javier Cuenca Bua, disecciona las consecuencias para la seguridad nacional española de la disminución de la población en la región mediterránea frente a la pujanza demográfica de África.

El concepto anglosajón de *readiness*, equivalente a nuestro *alistamiento*, es contemplado por Rodolfo Arroyo de la Rosa en «RAR ¿Listos para qué?: alistamiento versus *readiness*». Y el liderazgo femenino en las Fuerzas Armadas de nuestro país es el asunto desarrollado por Carlos García de Paredes Uceró en «Introducción de la mentoría como factor multiplicador del liderazgo femenino en las FFAA españolas: lecciones aprendidas del modelo estadounidense y opinión de las militares españolas sobre un posible programa voluntario».

La amenaza siempre presente del terrorismo yihadista es abordada por María Dolores Calvente Moreno en «La transformación del movimiento yihadista global». Desde su origen las organizaciones yihadistas han cambiado sus tácticas y métodos, fluctuando a lo largo de una serie de etapas en las que el movimiento se afirmó, se consolidó, e incluso se negó a sí mismo reconociendo sus fracasos.

Finalizamos con dos reseñas. La del libro *Has China won? The chinese challenge to american primacy*, de Kishore Mahbubani, que refunde el pensamiento filosófico más tradicional del taoísmo, con la dualidad del yin y el yang como fuerzas diversas que buscan su síntesis y, una vez alcanzada, volver a divergir para volver a integrarse en un ciclo infinito que busca la armonía y la superioridad moral. Las dos fuerzas dicotómicas estarían representadas por la República Popular China y por los Estados Unidos. La segunda reseña lo es del libro de Luis de la Corte Ibáñez *Historia de la yihad. De los orígenes al fin del primer emirato talibán*. Elabora el autor, de forma concienzuda y aséptica, un trabajo lineal en el que utiliza la historia como *leit motiv*, partiendo de fuentes bibliográficas de la máxima solvencia. Estamos ante un recorrido riguroso sobre la yihad guerrera que, partiendo de sus orígenes, acaba centrándose en sus manifestaciones contemporáneas, si bien el foco se sitúa en los atentados del 11S. El libro es en sí mismo una sucesión de hechos históricos encadenados.

Esperamos que disfruten el contenido de este número.

Magí Castelltort Claramunt
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Correo: magi.castelltort@tourspain.es

Afganistán: intrahistoria y perspectivas de un conflicto incomprendido

Afghanistan: intrahistory and prospects of a misunderstood conflict

En algún momento los afganos tendrán que ir en bicicleta solos...

Sr. Secretario, ¡no hay bicicleta!

Embajador estadounidense Khalilzad al Secretario de Defensa Rumsfeld¹.

Resumen

La misión internacional en Afganistán debe ser interpretada histórica y prospectivamente. El apoyo occidental a la Alianza del Norte alteró el frágil ecosistema afgano-pakistaní, pieza clave del equilibrio de poderes regional sino-indio. La política de reconstrucción estimuló la corrupción y olvidó la función económico-social del opio, desacreditando al Gobierno afgano. Finalmente, la retirada estadounidense debe enmarcarse en la rivalidad estratégica con China.

.....

¹ Khalilzad, Z. (2016). *The envoy. From Kabul to the White House*. Macmillan.

Palabras clave

Ecosistema afgano-pakistaní, reconstrucción nacional, ayuda internacional.

Summary

The international mission in Afghanistan must be understood historically and prospectively. Support for the Northern Alliance altered the Afghan-Pakistani ecosystem, a key part of the Sino-Indian regional balance of powers. Besides, the reconstruction policy encouraged corruption and forgot the socio-economic function of opium, both discrediting the Afghan government. Finally, the US withdrawal must be considered under the strategic rivalry with China.

Keywords

Afghan-Pakistani ecosystem, national reconstruction, international aid.

Citar este artículo:

Castelltort Claramunt, M. (2022). Afganistán: intrahistoria y perspectivas de un conflicto incomprendido. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 19, pp. 11-39.

Introducción

La retirada de las tropas estadounidenses y el fin de la última intervención internacional en Afganistán ha sido objeto de considerables críticas, tanto periodísticas como militares, y ha motivado numerosos análisis geoestratégicos sobre su impacto en el tablero mundial. La mayoría de las opiniones asimilan la retirada a una derrota y a la confirmación del inicio de una nueva era post-americana, en la que China podría consolidarse como el nuevo hegemón. Estas conclusiones, sin embargo, parecen olvidar algunas lecciones históricas ya que, por ejemplo, pese a su derrota en Vietnam, Estados Unidos acabó siendo la potencia victoriosa de la Guerra Fría. Y precisamente uno de los enclaves geográficos en los que se escribió dicho pasaje histórico fue Afganistán, con la retirada soviética en 1989. ¿Por qué la retirada de tropas de Vietnam no supuso un declive militar estadounidense y en cambio la soviética de Afganistán conllevó la caída del Telón de Acero? La respuesta a esta pregunta es la que debería permitir interpretar si la retirada estadounidense de Afganistán podría ser, esta vez sí, sinónimo de su definitivo declive militar y económico, escenario ya dibujado por Emmanuel Todd (2002) hará casi dos décadas². Paralelamente, ¿supondrá el abandono estadounidense de Afganistán la consolidación continental de China? Ciertamente el gigante asiático tiene inversiones en el vecino Pakistán a través de su iniciativa *Belt and Road* y podría extenderlas a Afganistán. Sin embargo, ¿existen garantías de que un único país, aunque sea la segunda potencia militar y económica mundial, pueda lograr el éxito que ha rehuido a un consorcio de estados occidentales durante casi dos décadas? Más allá del mito de la invencibilidad afgana, es importante analizar las causas de la retirada estadounidense. Para ello es crucial contar con una perspectiva histórica, que permita comparar las retiradas soviética y estadounidense entre sí, pese al *décalage* temporal, y, sobre todo, comprender el complejo equilibrio de poderes regional del que Afganistán es solamente un componente. Por este motivo el presente artículo analizará cuestiones complementarias a la ya abundante literatura existente sobre la cuestión afgana: la incidencia de los vestigios de la Guerra Fría en el Afganistán actual; el complejo ecosistema afgano-pakistaní y su encaje en el equilibrio de poderes regional; los problemas de la corrupción y el narcotráfico en la modernización acelerada afgana, y el posible impacto geopolítico de la retirada estadounidense en la región y en su rivalidad estratégica con China. La metodología que se utilizará será teórico-descriptiva basada en la revisión bibliográfica especializada, sobre todo la documentación oficial disponible, las autobiografías de responsables políticos, militares y diplomáticos involucrados en la misión, y la literatura de expertos que los asesoraron. Todo ello con el objetivo de evitar una valoración etnocentrista del conflicto, de incorporar opiniones autóctonas, y de aportar una visión de conjunto que permita extraer las lecciones oportunas.

² Todd, E. (2002). *Après l'empire : Essai sur la décomposition du système américain*. Gallimard.

Afganistán: ¿tumba de imperios?

Afganistán ha sido históricamente *un país atrapado por la geografía*³. Sus fronteras se delimitaron en función de los intereses de los imperios británico y ruso en el siglo XIX, al margen de la realidad local. Las provincias occidentales de Herat, Nimruz y Farah, por ejemplo, fueron iraníes, pero tras la guerra anglo-persa se adscribieron a Afganistán, lo que no ha impedido que subsistan fuertes vínculos culturales y religiosos, pues el 10 % de la población afgana es shiíta, la religión oficial iraní. Sin embargo, la mayor disputa territorial es la de la frontera afgano-pakistaní, que además divide el territorio de la etnia pastún, la elite política y militar del país. La demarcación transcurre a lo largo de los 2.670 km de la Línea Durand, fijada en 1893 para separar la India británica de Afganistán. Aunque fue un acuerdo formal con el entonces emir Abdur Rahman Khan, ningún gobierno afgano posterior ha reconocido su legitimidad, lo que ha condicionado históricamente las relaciones diplomáticas entre ambos países. Por lo tanto, Afganistán parece un Estado geográficamente artificial, *fruto de las inseguridades nacionales y de los intereses geoestratégicos*⁴.



Imagen 1. La Línea Durand, frontera afgano-pakistaní (no reconocida por Afganistán). Fuente: Weaveravel

³ Tadjbakhsh, S. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 28 de octubre.

⁴ Paliwal, A. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 28 de octubre.

Afganistán no es un Estado en el sentido moderno del término sino más bien un espacio feudal en el que predominan vínculos étnico-provinciales y donde el Gobierno nacional apenas dispone de recursos para autofinanciarse y defender su soberanía territorial. De hecho el país cuenta escasamente con una red de carreteras primarias que conecten Kabul, la capital, con las principales ciudades provinciales (*donde acaban las carreteras, empiezan los talibanes*⁵). Tampoco hay red de ferrocarriles, sino una única vía férrea con Uzbekistán. Esta grave carencia histórica ha sido en parte compensada por una consolidada red de *hubs* aéreos (Kabul, Jalalabad, Herat, Shindand y Mazar-i-Sharif), que, sin embargo, no puede llegar a suplir las el fuerte déficit en infraestructuras terrestres. Esta asimetría se explica por la cultura bélica del país: dificultar los aprovisionamientos de los invasores, aprovechando la ausencia de conexiones fluviales, lo que ha facilitado tradicionalmente las emboscadas.

Ello no obstante, sería equívoco equiparar el feudalismo afgano con el medievo europeo ya que se trata de una versión más moderna, que incorpora funciones capitalistas junto a las tradicionales de la nobleza. Los señores de la guerra (*warlords*) no aportan únicamente seguridad en un país devastado por la guerra, sino que también proveen a los ciudadanos de servicios básicos, y a los gobernantes, de votos⁶; es decir, ocupan un espacio político. El origen del neofeudalismo afgano es económico, ya que las etnias han controlado históricamente dos de las principales fuentes de ingresos del país, las drogas y la minería, imposibilitando el asentamiento de un Estado central sólido⁷. El comercio del opio se estima que equivaldría al 6 %-11 % del PIB oficial, prácticamente el doble que la producción agrícola legal y es uno de los principales generadores de empleo para la población y de ingresos para grupos como los talibanes⁸. La minería es, por su parte, mayoritariamente ilegal, marcada por la extracción no oficial de los ricos recursos naturales del país que son exportados por contrabandistas a través de las fronteras no vigiladas con Pakistán. Esta autonomía financiera regional es la que ha dificultado el asentamiento de un poder central sólido, que, históricamente, las grandes potencias como el Reino Unido, la URSS y EE. UU., han interpretado, erróneamente, como debilidad del conjunto del país.

Afganistán, por la tradicional ausencia de un poder central consolidado, es un país vertebrado en torno a la *nafuz* (*auctoritas*) de sus dirigentes, que les permite tener influencia social. Louis Dupree (1976), considerado el primer historiador occidental de Afganistán, ya apuntó que la impopularidad de los líderes impuestos por el Imperio

5 Atribuida a Karl Eikenberry, general y exembajador estadounidense en Afganistán.

6 Abbas, H. (2014). *The Taliban revival: violence and extremism on the Pakistan-Afghanistan frontier*. Yale University Press. «Para Karzai, aquellos señores de la guerra que controlaban el terreno, especialmente los ingresos aduaneros, eran aliados útiles. En algunos casos, (...) recibieron posiciones prominentes en el Gobierno a cambio del cumplimiento de los objetivos estadounidenses». P. 86.

7 Gaston, E. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 7 de octubre.

8 De Lauri, A. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 7 de octubre. Para contextualizarlo, en España el turismo supone el 12 % del PIB.

británico había sido el principal motivo de su fracaso (reinstauraron como emir a un impopular Sha Shuja, destronado dos veces previamente, en 1809 y 1834)⁹. Sorprendentemente, dicho error se ha repetido en las dos últimas ocupaciones extranjeras. Así, el dominio soviético se apoyó en instituciones centrales débiles y en una marcada ausencia de carisma de sus líderes. En la ocupación internacional, el último presidente, Ghani, era un tecnócrata del Banco Mundial sin *nafuz* reconocida ni experiencia política, y su predecesor, Karzai, se alineó con los señores de la guerra y el narcotráfico, y su hermano estuvo involucrado en varios casos de corrupción¹⁰.

Es el neofeudalismo afgano el que también explica la ausencia de un ejército profesional; la aparente falta de espíritu de lucha, tan comentada durante la reconquista talibán, se comprende por las tareas sociales y familiares alternativas que los guerreros no profesionales deben acometer; como ya apuntaba la CIA en un memorando de 1980¹¹: «La principal lealtad de la mayoría de los afganos es hacia sus pueblos o familias extendidas (...) los hombres abandonan el campo de batalla porque tienen asuntos más importantes en casa». Esta actitud es la que facilitó en su día la derrota soviética y la reciente retirada estadounidense, pero también explica el ascenso y consolidación de Al Qaeda en la región: Osama bin Laden no aceptaba el pragmatismo afgano, por lo que reclutó a combatientes árabes para la *yihad* contra la URSS, que, una vez finalizada, se asentaron en Pastunistán definitivamente¹².

Ello no obstante, tampoco debe olvidarse que el Afganistán presoviético estaba empezando un proceso autóctono de modernización liderado por el rey, que controlaba el ejército, las tribus y la burocracia, y que buscaba instaurar una monarquía parlamentaria. El golpe de Estado comunista de 1978 instauró una república y acometió una reforma agrícola fallida, creando pequeños minifundios ineficientes que reforzaron, en vez de suprimir, las relaciones de vasallaje y tribales preexistentes, convertidas ahora en red última de apoyo¹³. Esta modernización acelerada pareció ignorar, además, que las monarquías, por su origen feudal, admiten más fácilmente una jerarquía de soberanías territoriales que un estado-nación¹⁴. La insurrección contra la nueva república, percibida por la población como una autocolonización intolerable, inició una etapa bélica que se ha prolongado más de 40 años, en la que se ha vinculado al nacionalismo con el islam pero con una particularidad: los partidos islámicos afganos, debido a la guerra,

9 Dupree, L. (1976). *The first Anglo-Afghan war and the British Retrial 1842: the functions of history and folklore*.

10 Behzad, R. (2011). *La estructura social en Afganistán*. Documento de Opinión IIEE. «El principal problema reside en la debilidad del gobierno de Hamid Karzai. De hecho no existe una figura emblemática que tenga el poder suficiente para manejar el país». P. 12.

11 Memorandum 309 de 8 de agosto de 1980. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v12/d309>

12 Musharraf, P. (2006). *Op. cit.*

13 Grötzbach, E. (1985). *The land reform of 1979 and its aftermath*.

14 Bouthoul, G. (1971). *La guerre*. PUF.

operaron más en áreas rurales que en las urbes, por lo que sus estructuras se han visto fuertemente condicionadas por los clanes y las etnias¹⁵. En consecuencia, *toda la política en Afganistán es, in extremis, local*¹⁶.

¿Cómo pudo un país casi feudal, sin poder central consolidado, derrotar al Imperio soviético, primera potencia militar de la época, y desencadenar su desmoronamiento mundial posterior? Pese al mito consagrado por los británicos de Afganistán como tumba de imperios, la historia confirma la importancia del apoyo estadounidense para crear un Vietnam soviético. En un memorando desclasificado, el asesor Brzezinski sugirió al presidente Carter que, para lograrlo e impedir el avance de la URSS hacia el océano Índico, se debían adoptar las siguientes medidas¹⁷:

- a) apoyar a la resistencia afgana;
- b) tranquilizar a Pakistán y alentarle a ayudar a los rebeldes, lo que exigiría, en contrapartida, una reconsideración de la política de no proliferación de armas nucleares;
- c) animar a China a ayudar a los rebeldes;
- d) concertar con los países islámicos tanto una campaña de propaganda como una de acción encubierta para ayudar a los rebeldes;
- e) denunciar ante la ONU acciones soviéticas en Afganistán como una amenaza para la paz.

Los hechos confirman la eficacia de dicha estrategia combinada, ya que la URSS acabó abandonando Afganistán en 1989. Sin embargo, el éxito de la campaña afgana tuvo tres efectos duraderos: iniciar el colapso del Imperio soviético, erigir a Pakistán como la primera (y hasta ahora única) potencia nuclear musulmana, y consolidar el ecosistema terrorista afgano-pakistaní.

Ciertamente, el germen del declive soviético residía en su atraso tecnológico frente a Occidente, pero el fracaso afgano simbolizó el de la doctrina Brezhnev, según la cual, todo país socialista debía ser mantenido, incluso por la fuerza, en la órbita soviética. Esta visión imperialista, impropia de una potencia autodenominada marxista, había provocado las reticencias de varios gobiernos socialistas y el descrédito moral de la

15 Centlivres-Demont, M. (2015). Afghanistan: Identity, Society and Politics since 1980. DOI: 10.5040/9780755607433.

16 Collins, J. J. (2011). *Understanding War in Afghanistan*. Washington, D.C. National Defense University Press. P. 13. Una visión coincidente con Ruiz, J. (2021). El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (16), 221–250: «...en la insurgencia talibán hay más de nacionalismo que de yihadismo global».

17 Memorandum from the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski) to President Carter; 26 de diciembre de 1979. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v12/d97>

URSS, sobre todo a raíz de la ocupación de Checoslovaquia (1968)¹⁸. La retirada soviética de Afganistán visibilizó su renuncia al imperialismo, por lo que sus países satélites se sintieron liberados y el Telón de Acero colapsó. Sin embargo, lo que para las democracias occidentales fue un triunfo del liberalismo, para el mundo musulmán fue una victoria del islam frente al ateísmo comunista, aportando glamour a la *yihad*, como la de Cachemira contra la India y, en 2001, contra la ocupación internacional afgana.

¿Por qué un país islámico originariamente moderado como Pakistán generalizó una interpretación restrictiva de su religión? Por la coincidencia de intereses políticos del general Zia, ya que los detractores de Bhutto, símbolo de una democracia secular, defendían la implantación de la *sharía* (ley islámica), inspirándose en la Revolución iraní (1979), al igual que los dirigentes saudíes, con quienes colaboraba el dictador en operaciones encubiertas contra la ocupación soviética, según reconocen Musharraf (2006)¹⁹ y la propia Bhutto (1988)²⁰.

Un segundo efecto de la lucha antisoviética, menos comentado, fue el ascenso de Pakistán como la primera potencia nuclear islámica, ya que, a cambio de su colaboración, EE. UU. tuvo que rebajar temporalmente sus exigencias de no proliferación²¹. Una vez terminadas la Guerra Fría y la *yihad*, las posteriores sanciones a Pakistán por su primer test nuclear sumieron al país en una profunda crisis económica y fueron consideradas una deslealtad estadounidense al no haber sancionado los test previos de la India.

Finalmente el tercer efecto de la *yihad* antisoviética fue la consolidación del ecosistema terrorista para combatir al Gobierno afgano. Como resume Kasuri (2015), exministro de asuntos exteriores pakistaní: «Zia hizo la vista gorda a las actividades de los muyahidines, como la venta de armas en el mercado de Pakistán y el tráfico de drogas para financiar su *yihad*. Al permanecer innecesariamente involucrado en Afganistán después de la finalización de la retirada soviética y, posteriormente, subirse al tren de los talibanes, Pakistán perdió la oportunidad de proporcionar rutas alternativas importantes para el comercio

18 Valenta, J. (1980). From Prague to Kabul: The Soviet Style of Invasion. *International Security*. Vol 5, 2 (otoño).

19 Musharraf, P. (2006). In the line of fire. Simon&Schuster. «Los mulás de línea dura y sus seminarios recibieron patrocinio oficial de Pakistán, Estados Unidos, Arabia Saudita y otros aliados durante este periodo, y fueron acusados de producir combatientes adoctrinados contra la Unión Soviética. Por tanto, nadie se quejó cuando el presidente general Zia ul-Haq introdujo una islamización regresiva en el país, con leyes y tribunales islámicos para que funcionaran en paralelo con el sistema judicial normal». P. 162.

20 «Zia utilizó coherentemente una retórica islámica para justificar sus medidas represivas y aterrorizar algunos segmentos de la sociedad», Bhutto, B. (1988). *Autobiographie*. Hachette. P. 428.

21 Telegrama del embajador Hummel al Departamento de Estado, Islamabad, 18 de mayo 1978:

«Continuar hipotecando toda nuestra relación con Pakistán a la cuestión de la no proliferación, a pesar de lo que ha sucedido y puede suceder a raíz del golpe de Kabul, será promover la erosión de nuestros últimos instrumentos de influencia y prestigio que nos quedan». Afganistán (Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1977–1980, Volumen XII). Oficina del historiador, Departamento de Estado de los Estados Unidos.

de Asia central y el suministro de combustibles fósiles al sur de Asia y al resto del mundo». Dada su importancia, dicho ecosistema será analizado en el apartado siguiente.

El ecosistema afgano-pakistaní

Como ya se ha comentado anteriormente, Afganistán es un Estado geográficamente artificial, delimitado según criterios occidentales que no responden a la realidad autóctona. Por lo tanto, su análisis debe prescindir de las fronteras políticas y atender a los espacios antropológicos que son «los verdaderos actores de la historia»²², las fuerzas que explican la repetición de acontecimientos en los mismos lugares. Por esta razón, es importante analizar la región desde una óptica que no sea estado-céntrica ya que «en el mundo moderno no hay dos estados que compartan un mismo destino tanto como Afganistán y Pakistán»²³.

Existen dos ejes vertebradores que constituirían un ecosistema afgano-pakistaní: la cuenca del río Kabul (o Kunan) y el territorio del Pastunistán. El río Kabul y sus afluentes atraviesan varias provincias afganas antes de entrar en Pakistán y confluir finalmente en el Indo, la única cuenca hidrográfica pakistaní. Además de ser la base de los cultivos, constituye una arteria natural para conectar ambos países, que ya fue utilizada por Alejandro Magno para invadir la India. De los nueve ríos compartidos entre ambos países, el Kabul es el más importante; irriga un 12 % de la superficie de Afganistán y aporta el 26 % del flujo anual nacional, pero incluyendo a Pakistán, la cuenca hidrográfica es el sustento de casi 25 millones de personas. Ambos países tienen además una estructura económica muy similar, con la agricultura generando el 25 % del PIB afgano y el 19 % del pakistaní. Por este motivo, el cambio climático, que ha reducido un 60 % las precipitaciones en la región, y las décadas de guerra, que ha dejado al 80 % de la población rural afgana sin acceso a agua potable, podrían ser fuente de hostilidades²⁴. De hecho, existe la tesis de que el *putsch* socialista de 1978 en Afganistán fue instigado por las tribus más afectadas por las sequías severas de los 1970²⁵.

El segundo eje vertebrador del ecosistema es la región del Pastunistán, la tierra de la etnia pastún, que se extiende a ambos lados de la frontera afgano-pakistaní, dividida por la Línea Durand, anteriormente citada. Los pastún han sido históricamente los líderes tanto en Afganistán como en Pakistán²⁶ debido a su organización tribal y no feudal, basada en una tradicional democracia directa similar a la ateniense, que les ha dotado de mayor autonomía frente a las autoridades²⁷. La monarquía afgana previa a la ocupación soviética

22 Todd, E. (1990). *L'invention de l'Europe*. Éditions Seuil.

23 Hasan, K. (1962). *Pakistan-Afghanistan Relations*. *Asian Survey*, 14-24.

24 Devasher, T. (2016). *Pakistan: Courting the Abyss*. HarperCollins.

25 Aziz, K. (2013). *Need for a Pak-Afghan Treaty on Management of Joint Watercourses*. *Criterion Quarterly* 2, 4.

26 La ciudad con la mayor comunidad pastún es Karachi, la antigua capital.

27 Khan, I. (2011). *Pakistan: A personal history*. Bantam press. Khan es actualmente primer ministro pakistaní.

contaba con el apoyo de las tribus pastún de ambos países (en aquella época Pakistán no existía) ya que les unía, además de la cultura, la animadversión hacia los británicos²⁸. Con la independencia pakistaní, ambos gobiernos se enzarzaron en una contienda por anexionarse íntegramente Pastunistán que los debilitó y posibilitó el *putsch* socialista y la posterior ocupación soviética de Afganistán²⁹. Seguramente a raíz de esta experiencia, parte del estamento militar pakistaní ha defendido una confederación con Afganistán (a veces denominada *strategic depth*), rechazada por los dirigentes por sus implicaciones geopolíticas³⁰.



Imagen 2. Grupos étnicos principales en Pakistán. Fuente: Universidad de Texas. (https://maps.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/pakistan_ethnic_80.jpg)

28 Tampoco ha predominado un sentimiento nacionalista común, en el sentido occidental del término, entre las tribus de ambos lados de la frontera. De hecho, en 1960, fracasó una invasión por tribus afganas de Pakistán, instigada por la URSS, al no secundarla los pastunes pakistaníes. Este fracaso reafirmó a la diplomacia estadounidense en reconocer la oficialidad de la Línea Durand como frontera. Memorando 175 del secretario de Estado al presidente, 15 de octubre de 1960. Oficina del Historiador. Departamento de Estado estadounidense.

29 Posibilidad ya apuntada por la diplomacia estadounidense con dos décadas de anticipo: «Esta disputa entre Afganistán y Pakistán impide que los dos países adopten un programa de defensa conjunta contra una posible agresión soviética». Telegrama del embajador en Afganistán al Departamento de Estado (1953). Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, 1952-1954, África y Asia Meridional, Volumen XI.

30 Por ejemplo, Bhutto (1988), después de la retirada soviética, propuso exigir a Afganistán el reconocimiento de la Línea Durand como frontera oficial a cambio de apoyar una transición política suave; el estamento militar pakistaní, sin embargo, abogó por una confederación entre hermanos musulmanes. La primera ministra Bhutto rechazó la propuesta porque «daría a los indios una excusa para intervenir en Afganistán». P. 548.

Y es que el ecosistema afgano-pakistaní es una pieza central dentro de un complejo equilibrio de poderes en el subcontinente indio que implica además de Afganistán, a tres potencias nucleares vecinas: Pakistán, la India y China. La circunstancia histórica de que Pakistán y la India nacieran el mismo día ha hecho inevitables las comparaciones y la rivalidad. En su primera década de existencia, por ejemplo, la India había consolidado una senda democrática con constitución, dos elecciones generales (1952 y 1957) y un ejército guardián del sistema, mientras que Pakistán no tuvo ni gobierno ni capital estables³¹, ni había podido celebrar elecciones por falta de carta magna. Ello se explica en parte porque la delimitación de Pakistán fue muy débil desde sus orígenes ya que su fundación se justificó más en la idea de protección (un Israel para los musulmanes de la India británica dominada por hindúes) que en la autodeterminación de un territorio colonizado. La ausencia de historia, cultura, lengua o etnia comunes en los territorios que acabarían constituyendo la nueva nación pakistaní hizo que los impulsos etno-lingüísticos fueran más poderosos que el Islam³². Como afirmó Wali Khan «he sido pastún seis mil de años, musulmán, 1.300 años y paquistaní, veinticinco»³³. La independencia de Pakistán este, actual Bangladés, con apoyo indio, y el contencioso de Pastunistán con Afganistán, crearon una crisis de identidad en una nación joven³⁴. El resultado ha sido, a lo largo de los años, una política pakistaní, recelosa de la India, marcada por la beligerancia, que ha acabado lastrando tanto al propio país³⁵ como a Afganistán, ya que «los persistentes esfuerzos de Pakistán por desestabilizar Afganistán están profundamente arraigados en la paranoia de Islamabad acerca de la India»³⁶.

	Posición (HDI)	Crecimiento medio anual (HDI) (1990-2019)	Esperanza de vida	Años escolarización esperados	Promedio años escolarización	Renta nacional bruta (2017 ppp)
China	85	1,47	76,9	14,0	8,1	16.057
India	131	1,42	69,7	12,2	6,5	6.681
Bangladés	133	1,64	72,6	11,6	6,2	4.976
Pakistán	154	1,13	67,3	8,3	5,2	5.005
Afganistán	169	1,83	64,8	10,2	3,9	2.229

Tabla 1. Comparativa de desarrollo humano y económico. Fuente: Human Development Report (2020)

31 La capital inicial del nuevo Estado fue Karachi, ciudad natal del fundador de Pakistán. No fue hasta casi dos décadas más tarde que se construyó una capital nueva, Islamabad.

32 Devasher, T. (2016). Op. cit.

33 Hilton, I. (2001). The Pashtun Code. The New Yorker. 3 diciembre.

34 Haqqani, H. (2018). Reimagining Pakistan: transforming a dysfunctional nuclear state. HarperCollins. Haqqani, fue embajador pakistaní en EE. UU.

35 Según Haqqani: «Las recurrentes crisis económicas de Pakistán son en parte producto del desdén generalizado hacia la actividad económica en una cultura que ensalza las virtudes del guerrero más que las del comerciante». Haqqani, H. (2018). Op. cit.

36 Khalilzad, Z. (2016). Op. cit.

Como puede observarse en la tabla comparativa, según el índice de desarrollo humano de la ONU, India (131) y Bangladés (133) han alcanzado un nivel de progreso similar, claramente desligado de Pakistán (154) y Afganistán (169). Con la senda de crecimiento india afianzada, los líderes afganos y pakistaníes han recaído, a menudo, en su histórica espiral de rivalidad autodestructiva. Fue la negativa estadounidense a dejar de apoyar a Pakistán la que motivó el giro socialista de Afganistán y su posterior ocupación soviética (1979). El Gobierno afgano de la época temía que un Pakistán estable económica y políticamente pudiera perjudicar su estrategia de vincular Pastunistán a Kabul. Durante la guerra civil posterior, Pakistán apoyó a los talibanes e India a Kabul para evitar un Gobierno afgano próximo a Islamabad. Actualmente, Pakistán teme que un Gobierno afgano estable invierta en infraestructuras, muy especialmente las hidroenergéticas, lo que afectaría a un país tradicionalmente sometido a escasez de agua, apagones y, recientemente, a elevados precios energéticos; para Islamabad, mientras Afganistán sea un país débil, se mantendrá la frontera Durand y Pakistán dispondrá de mayor caudal de agua para su agricultura.

Sin embargo, más allá del puro equilibrio de poderes, el ecosistema afgano-pakistaní que ha dado cobijo a los talibanes durante las dos décadas de ocupación occidental tiene su origen en la política estadounidense de apoyo a Pakistán, anteriormente comentada, en su lucha contra el Afganistán soviético. Aunque indudablemente exitosa en el objetivo principal de colapsar el espacio soviético, las políticas concretas causaron dos de los mayores problemas del Afganistán actual a través del vaso comunicante pakistaní: el tráfico de armas y el de drogas³⁷. El casi libre acceso a armamento (la cultura kalashnikov), ha permitido el mantenimiento del neofeudalismo afgano; la venta de drogas, la financiación de los talibanes³⁸. En cuanto al arsenal nuclear pakistaní, fue el miedo a una posible sublevación de extremistas el que durante años impidió a Estados Unidos intervenir en Pakistán para capturar a Bin Laden y a los demás líderes de Al Qaeda, y retrasó la retirada militar una década³⁹. El dictador Musharraf había prevenido al presidente Bush sobre la violación de la soberanía territorial como detonante de la posible caída de su Gobierno⁴⁰. Por este motivo se delegó la persecución de los terroristas en las fuerzas pakistaníes, que tuvieron, es cierto, notable éxito, con la captura de cabecillas como Khalid Sheikh Mohammed, Abu Zubaydah, Abu Faraj al

37 Kasuri, exministro de exteriores pakistaní: «Zia hizo la vista gorda a las actividades de los muyahidines, como la venta de armas en el mercado de Pakistán y el tráfico de drogas para financiar su yihad. Al permanecer innecesariamente involucrada en Afganistán después de la finalización de la retirada soviética y, posteriormente, subirse al tren de los talibanes, Pakistán perdió la oportunidad de proporcionar rutas alternativas importantes para el comercio de Asia central y el suministro de combustibles fósiles al sur de Asia y al resto del mundo». Kasuri, K. M. (2015). *Neither a hawk nor a dove. An Insider's Account Of Pakistan's Foreign Policy*. Penguin books.

38 Se estima que el 65 % de los ingresos de los talibanes proceden del opio, cuando su cultivo es contrario al islam.

39 Bolton, J. (2020). *The room where it happened*. Simon&Shuster.

40 Bush, G. W. (2010). *Decision points*. Crown Publishing Group.

Libbi e incluso al padre de la bomba nuclear pakistaní, A. Q. Khan, bajo sospecha de colaboracionismo con Corea del Norte⁴¹; no obstante, el raid contra Bin Laden tuvo que ser ejecutado directamente por EE. UU. en 2011, sin apoyo oficial pakistaní⁴².

Y es que el papel crucial de Pakistán en la *yihad* contra el ateo imperio soviético ha sido poco comprendido en medios occidentales. Ciertamente el dictador Zia ul-Haq fue su principal instigador para perpetuarse en el poder con ayuda occidental. Gracias al apoyo de los *mullahs* más radicales de las provincias fronterizas con Afganistán, los pastunes se adhirieron a su puritana interpretación del islam. La historia confirma que, a diferencia de Napoleón o Hitler, Pakistán, con la ayuda inestimable estadounidense, logró derrocar a Rusia y ser uno de los artífices del fin de la Guerra Fría. La *yihad* afgana es, por tanto, incomprensible sin incorporar el papel crucial pakistaní. Por ello hay que concebir a Afganistán y Pakistán como vasos comunicantes. Ha sido justamente el olvido de este ecosistema por parte de las potencias extranjeras el que ha imposibilitado tanto el éxito de las políticas de modernización de Afganistán como una eficaz lucha antiterrorista internacional. De hecho, son varios los analistas que critican el doble juego de Pakistán en la guerra contra el terror, olvidando las motivaciones que llevaron al país a secundarla inicialmente y a reinterpretarla posteriormente. Cuando la administración Bush II exigió el apoyo de Musharraf a la coalición internacional, olvidó la cuestión de Pastunistán y de que los talibanes son pastunes, la segunda mayor etnia en Pakistán. Sus rivales eran la Alianza del Norte, formada por tayikos, uzbekos y hazaras, apoyados por Rusia, India e Irán y, tras el 11S, por EE. UU. Pakistán había sido un aliado occidental durante la Guerra Fría no por motivos ideológicos sino estratégicos, para afianzarse geopolíticamente ante una India socialista y un Afganistán soviético («el último bastión del mundo libre», según Thatcher) y por el apoyo a su programa nuclear. En el caso del 11S, los motivos fueron económicos y presupuestarios, tampoco ideológicos: el apoyo a la lucha antiterrorista facilitó a Pakistán el acceso al crédito internacional en condiciones muy favorables, lo que permitió rebajar su deuda externa anual a la mitad, se levantaron las sanciones, se le concedieron fondos para operaciones antiterroristas, recibió millardos de dólares en ayudas y Estados Unidos abrió su mercado doméstico a productos y servicios pakistaníes⁴³. Además, las remesas bancarias de emigrantes pakistaníes se dispararon tras el 11S ya que Estados Unidos persiguió el método tradicional de transferencias *hawala*, utilizado también por redes terroristas para financiarse. En 2004, Pakistán registró superávit en su balanza de pagos por primera vez cuando en 1999 era un estado en quiebra⁴⁴. Por lo tanto, una vez liberado económicamente el país de su dependencia externa, sus líderes pudieron

41 Según Khan (2011), contraviniendo el art. 4 de la Constitución, que prohíbe la extradición de residentes que no hayan sido juzgados.

42 Musharraf apuntaba en sus memorias que Bin Laden podría estar en Konar (norte de Afganistán) donde había asentamientos saudíes, al no gozar del apoyo de las tribus pakistaníes. Sin embargo, fue abatido en Abbottabad (norte de Pakistán), donde meses antes se había arrestado a Umar Patek, autor de los atentados de Bali de 2002. Musharraf, P. (2006). *In the line of fire*. Simon&Schuster.

43 Bush, G. W. (2011). *Op. cit.*

44 Musharraf, P. (2006). *Op. cit.*

adoptar una política más próxima a sus intereses estratégicos, a saber, someter a las tribus al control estatal, asegurar un Afganistán propakistaní y una alianza prochina, rival de su antagonista indio⁴⁵. Fue el año en el que se iniciaron operaciones militares contra las tribus, que votaron contra Musharraf en las elecciones de 2002, y contra aquellos talibanes que habían declarado *yihad* contra Pakistán, lo que desató una revuelta que tuvo que ser sofocada con apoyo estadounidense⁴⁶; también es el año a partir del cual se llega incluso a apoyar ataques talibanes contra fuerzas de la OTAN⁴⁷.

Es importante, llegados a este punto, comprender por qué Pakistán apoya a los talibanes afganos sin temer su propia talibanización. Ello se debe a dos motivos principalmente, según Khan (2011), ex primer ministro pakistaní: a) las regiones tribales en Pakistán (FATA, *Federally Administered Tribal Areas*) ya son casi independientes (por ejemplo, tienen judicatura y policía propias, abrumadoramente pastún, y casi ninguna de las leyes federales son de aplicación)⁴⁸; b) los talibanes afganos «tuvieron éxito no por su ideología, sino porque prometieron a la gente un Estado de derecho después de años de guerra, atrocidades y corrupción de los señores de la guerra»⁴⁹. Pakistán, a diferencia de Afganistán, es de facto una república castrense, donde el ejército es el guardián de la nación. Es más, los grupos terroristas son considerados por el estamento militar como «un multiplicador de fuerzas y un potenciador de su influencia»⁵⁰. Por ello, la lucha antiterrorista internacional ha sido utilizada por los dictadores pakistaníes no solamente para afianzarse en el poder, sino para imponer la presencia del Estado en los territorios tribales, históricamente autónomos. No obstante, pese a los estrechos vínculos geográficos y culturales, parece un error de cálculo pakistaní imaginar que un Afganistán talibán sea satélite de Islamabad. De hecho, el Gobierno talibán anterior (1996-2001) nunca reconoció la Línea Durand como frontera oficial. Por este motivo, la opinión mayoritaria entre los líderes políticos es que el fuerte ecosistema común, tarde o temprano, obligará a ambos gobiernos a normalizar sus relaciones y a llegar a acuerdos en plano de igualdad soberana. Como dijo el presidente afgano Ghani, «el problema no es la paz con los talibanes; el problema es la paz entre Pakistán y Afganistán»⁵¹.

45 Abbas, H. (2014). Op. cit.

46 Reconoce el presidente George W. Bush: «Con el tiempo, quedó claro que Musharraf no cumpliría o no podría cumplir todas sus promesas. Parte del problema era la obsesión de Pakistán por la India. (...) las fuerzas paquistaníes persiguieron a los talibanes de manera mucho menos agresiva de lo que persiguieron a Al Qaeda. Algunos miembros del servicio de inteligencia paquistaní mantuvieron estrechos vínculos con los talibanes. Otros querían una póliza de seguro en caso de que Estados Unidos abandonara Afganistán e India intentara ganar influencia allí. Cualquiera que fuera la razón, los combatientes talibanes huidos de Afganistán se refugiaron en las regiones tribales de Pakistán». Bush, G. W. (2010). Op. cit., p. 213.

47 Alexander, C. (2011). *The Long Way Back: Afghanistan's Quest for Peace*. HarperCollins. (exembajador canadiense en Afganistán).

48 De hecho, la policía pakistaní tiene que entrar sin armas ni uniforme. Abbas, H. (2014).

49 Khan, I. (2011). Op. cit.

50 Haqqani, H. (2018). Op. cit.

51 Citado en *Mutual distrust: the Af-Pak story*. Daily Times. 12 de julio de 2015.

Modernización acelerada, corrupción y economía ilegal en Afganistán

Inicialmente ideada para derrocar al Gobierno talibán y destruir la red terrorista de Al Qaeda, la misión militar acabó convirtiéndose en un proyecto civil de reconstrucción nacional para el que las Fuerzas Armadas extranjeras no estaban preparadas⁵². Concebidas para garantizar la defensa en el propio país de sus conciudadanos, las misiones internacionales exponen a las tropas a retos inéditos, en los que la comprensión de la realidad local es crucial⁵³. En el caso de Afganistán, no solamente se trataba de conocer los idiomas oficiales (Dari, Pastún) y más de diez tribales, sino también de captar los estados de ánimo. Tras casi cuatro décadas de conflicto armado, la población padecía un síndrome de indefensión aprendida (*learned helplessness*), asumiendo la inevitabilidad de las contiendas y la imposibilidad de la reconstrucción del país por medios propios. Como reconoce Khalilzad (2016): «[El presidente] Karzai quería restaurar ese mundo perdido [el Afganistán presoviético], pero se mostró extrañamente pasivo. Sabía lo que había que hacer. El problema era que quería que Estados Unidos y el resto del mundo lo hicieran. [...] estaba canalizando un problema cultural más amplio: el pueblo afgano había perdido la confianza en sí mismo»⁵⁴. Este sentimiento permitió contar inicialmente con menor reticencia local de la esperada, a lo que contribuyó también haber mandado pocas tropas para evitar una sensación de ocupación entre la población (siguiendo, aquí sí, los consejos de Dupree⁵⁵). El éxito de la operación puramente militar de desmantelamiento del régimen talibán aceleró, a su vez, la transformación social: los colegios aceptaron nuevamente a alumnas, los jóvenes estudiaban inglés e informática, no hubo hambruna, ni guerra civil ni colapso pakistaní y el pueblo afgano desafiaba las amenazas de los talibanes yendo a votar⁵⁶.

Sin embargo, con el tiempo, el modelo occidental propuesto chocó con la realidad. Uno de los casos más representativos fue la creación del ejército afgano y su cuerpo de policía autóctono, proyectos no inicialmente previstos, pese a la escasez de tropas internacionales desplegadas; únicamente por el deterioro de la seguridad se consideraron la mejor alternativa a un mayor despliegue de efectivos extranjeros. Sin embargo, el suministro de armas y sistemas de gestión occidentales avanzados a una fuerza mayoritariamente analfabeta, sin la capacidad de aprendizaje adecuada

52 Como reconoce Condoleezza Rice, por ejemplo, en sus memorias: «El peso cultural, político y geográfico estaba en el cinturón pastún del sur [...]. Aunque la CIA tenía relaciones bien desarrolladas en el norte, había mucho menos contacto con los líderes de la oposición en el bastión sur de los talibanes». Rice, C. (2011). *No higher honor. A memoir of my years in Washington*. Crown Publishers. P. 66.

53 Elliott, C. (2015). *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*. Oxford University Press.

54 Khalilzad, Z. (2016). *Op. cit.*

55 Dupree, L. (1976). *Op. cit.*

56 Esta fue la principal ventana de oportunidad desaprovechada para estabilizar el país, según Calvo Albero, J. L. (2021). *Tres oportunidades perdidas en Afganistán*. Documento de Opinión IIEE.

ni la infraestructura institucional necesaria creó una dependencia presupuestaria insostenible a largo plazo⁵⁷.

Otro ejemplo de inadaptación de las medias occidentales a la tradición afgana fue la reforma del sector bancario, inspirada en el modelo estadounidense, y contraviniendo los principios de la *sharía*. La quiebra del Banco de Kabul en 2010, su rescate (equivalente al 6 % del PIB) y la impunidad de la elite involucrada (incluido el hermano del presidente Karzai), lejos de ser una crisis bancaria manejable, se convirtió en un símbolo de la corrupción del sistema occidental⁵⁸. Y es que, como destaca Ruíz Arévalo (2015) «Afganistán nos ha enseñado que no se puede minusvalorar el efecto que la corrupción puede causar en los procesos de estabilización postconflicto; el efecto combinado de deslegitimación de los gobiernos y fortalecimiento paralelo de los grupos que buscan subvertir el orden establecido pueden hacer inútil cualquier esfuerzo de estabilización»⁵⁹; no en vano, el país ocupó en 2020 el puesto 165 de 180 países en el índice de percepción de la corrupción 2020 de Transparencia Internacional (173 en 2019) y ha sido mencionado reiteradamente por la población como una de sus mayores frustraciones cotidianas⁶⁰.

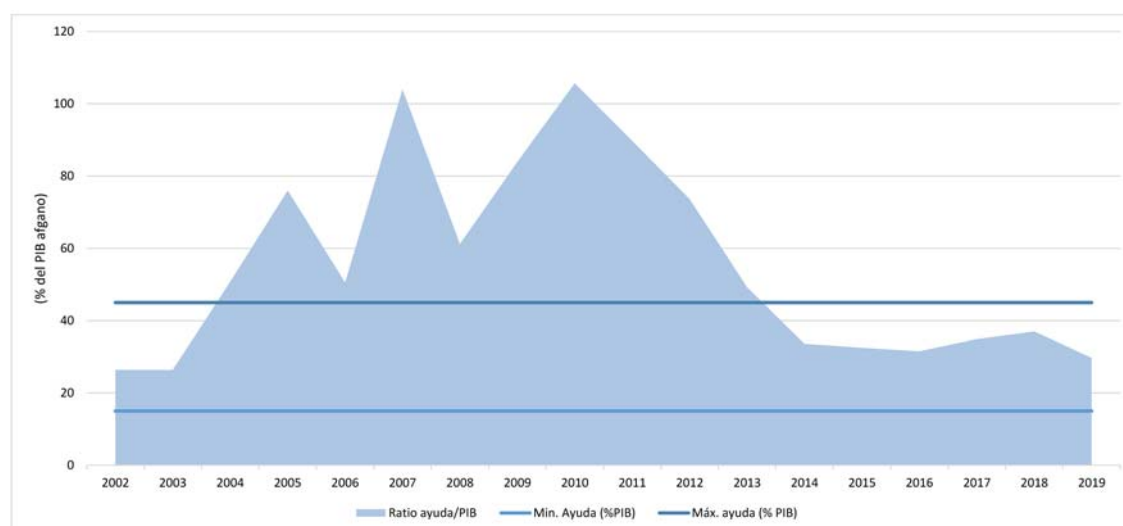


Gráfico 1. Ayuda internacional a Afganistán y niveles recomendados (2002-2019). Fuente: SIGAR

Muchas han sido las causas de la omnipresente corrupción; según la ONU, existe un vínculo poco explorado entre la violencia y la corrupción como motor de conflicto.

57 Sigar (2017). Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces. P.V. Setiembre. <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/sigar-17-62-ll.pdf>

58 Según el informe del Comité Independiente Anticorrupción: «El costo de la crisis del Banco de Kabul no solo debe entenderse en términos monetarios, ya que el abuso de confianza en las instituciones financieras y gubernamentales también tiene un costo social. Este costo socava los esfuerzos del gobierno y la comunidad internacional para construir instituciones viables en Afganistán». P. 2. <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2012/ijacmec-kabul-bank-inquiry.pdf>

59 Ruíz Arévalo, J. M. (2015). La corrupción como amenaza para estabilización postconflicto. Lecciones aprendidas en Afganistán. Documento de Opinión IEEEE.

60 Unama (2020). Afghanistan's fight against corruption: Crucial for Peace and Prosperity. Junio.

También la impunidad provocada por la incapacidad del Estado para ejercer su autoridad en todo el territorio nacional. Según SIGAR (la Inspección General Especial para la Reconstrucción de Afganistán, creada por el Congreso estadounidense), la incapacidad para comprobar *in situ* la veracidad de las facturas abonadas a las empresas debido a la inseguridad perpetuó un clima de corrupción generalizada⁶¹. Sin embargo, sería erróneo atribuir la corrupción a cuestiones estrictamente autóctonas. De hecho, este debate desviaría la atención de la principal causa, a saber, los incentivos estructurales de la sociedad. La literatura económica confirmó, más de dos décadas atrás, que las ayudas a estados étnicamente diversos y descentralizados correlacionan con una elevada corrupción⁶². La explicación es simple: las agencias de ayuda al desarrollo responden ante los parlamentos (y contribuyentes) de sus respectivos países por lo que la población local, la beneficiaria de su actividad, apenas tiene voz y voto. En un estado democrático, el ciudadano puede influir en las decisiones que le afectan; en un país subvencionado, las elites se aíslan y desoyen al administrado. «Los políticos de Afganistán no representan al público (Clark, 2020); la corrupción es *terrorismo silencioso*; detrae dinero que debería destinarse a servicios para los afganos y socava su confianza». (Lyons, 2020) han sido afirmaciones en testimonios ante el Parlamento británico que confirman que Afganistán ha sido un caso más de corrupción exógena⁶³. De hecho, el ex-embajador británico en Afganistán, Sir Richard Stagg, consideró que «puede que la corrupción mejore a medida que retroceda la participación occidental»⁶⁴.

¿Cómo puede el propio sistema burocrático de ayudas al desarrollo generar más corrupción que la administración local? La respuesta es la capacidad de absorción (*absorptive capacity*), la cifra máxima de ayuda externa que un estado puede gestionar, normalmente estimada entre el 15 % y el 45 % del PIB del país receptor. Se trata de un concepto acuñado por el Banco Mundial ya en 1949⁶⁵ que, sin embargo, ha sido de compleja sistematización por la casuística de cada estado. En este sentido es preocupante que no haya habido avances prácticos en la política de desarrollo que acompaña a las operaciones militares de estabilización y reconstrucción⁶⁶. Lamentablemente el

61 Sigar (2020). Reporte trimestral. 30/1/2020. www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-01-30q1-section2.pdf

62 Entre otros, Svensson, J. (2000). Foreign Aid and Rent-Seeking. *Journal of International Economics*; Schleifer, A. y Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108.

63 Kate Clark, codirectora de la Afghanistan Analysts Network, y Deborah Lyons, jefa de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) en sus testimonios ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 18 de septiembre de 2020.

64 Stagg, R. (2020). Testimonio ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 23 de septiembre.

65 International Bank for Reconstruction and Development (IBRD). (1949). Cuarto Informe anual al Consejo de Gobernadores, 1948–1949. Washington, D.C. P. 8.

66 «La principal limitación de financiación del Banco en el campo del desarrollo no ha sido la falta de dinero sino la de proyectos bien preparados y planificados, listos para su ejecución inmediata», concluía el Banco Mundial en 1949. En 2021, 72 años más tarde, la Inspección General para Afganistán

caso afgano ha sido paradigmático: el volumen total de ayuda exterior superó con creces los límites máximos recomendados, llegando incluso a exceder el PIB local en algunos años (2007: 103,9 %; 2010: 105 %); sin embargo, ninguna administración pública está preparada para gestionar ayudas externas equivalentes a su PIB anual; como afirma Easterly (2006) «los ricos tienen mercados, los pobres, burócratas» porque, con la llegada de ayuda exterior, el sector que más crece es el público, que tiene que justificar ante un contribuyente extranjero el destino de los fondos percibidos⁶⁷. Como demuestra el gráfico 1, Estados Unidos inyectó suficiente dinero en el país para reformarlo íntegramente. Sin embargo, el principio de anualidad presupuestaria parece haber creado un ciclo contraproducente de objetivos ambiciosos y exigencias cortoplacistas. La incapacidad de las sociedades occidentales para asumir que no existe una vía rápida para la modernización de un país se combinó con la incapacidad afgana para digerir las ingentes ayudas exteriores. Y es que el gráfico 1 también ilustra la elevada presión a la que han estado sometidas las distintas administraciones estadounidenses para aportar resultados tangibles de la misión al contribuyente, al parlamento y a los periodistas. Lamentablemente, una labor tan ardua como la reconstrucción de un país es incompatible con las urgencias políticas y exigencias de la normativa presupuestaria occidental. Como reconocía Ghani antes de ser presidente de Afganistán, «los proyectos de impacto rápido en vez de ser un catalizador para la creación de capacidad institucional, pueden convertirse en un instrumento de división, resentimiento y corrupción»⁶⁸. Por lo tanto, más que un origen local, la corrupción fue un fenómeno importado.

La ausencia de una administración fuerte es la que explica, a su vez, la subsistencia de un estrato de economía ilegal, basada en el neofeudalismo de los señores de la guerra y la producción de drogas. Según el *World Drug Report 2021*, Afganistán produjo el 85 % del opio mundial⁶⁹; lamentablemente, más de dos décadas de ocupación internacional no han podido reducir la opio-dependencia de la economía afgana, tal y como demuestra el gráfico 2⁷⁰.

(SIGAR), llegó a una conclusión similar: «Las exigencias para lograr un progreso rápido incentivaron a los funcionarios a identificar e implementar proyectos a corto plazo con poca consideración a la capacidad del gobierno anfitrión y la sostenibilidad a largo plazo. Las agencias estadounidenses [...] fueron juzgadas [...] por la cantidad de proyectos completados y los dólares gastados». www.sigar.mil/quarterlyreports/2021-07-30qr.pdf

67 Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. The Penguin Press.

68 Ghani, A. (2009). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford University Press. P. 215.

69 <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>

70 Curiosamente, tampoco parece existir una correlación con la violencia ni con las precipitaciones anuales; en cambio sí se observa una mayor correlación entre ayuda exterior y conflictividad, especialmente en la primera década de ocupación.

En cuanto a la baja correlación entre sequía y cultivo se podría explicar por algunas políticas. La sequía de 1999-2001 coincidió con la prohibición de cultivo de opio del Gobierno talibán, que erradicó casi el 90 % de la producción. Asimismo, durante la sequía de 2008, el gobernador de Nangarhar decretó una prohibición de cultivo de opio.

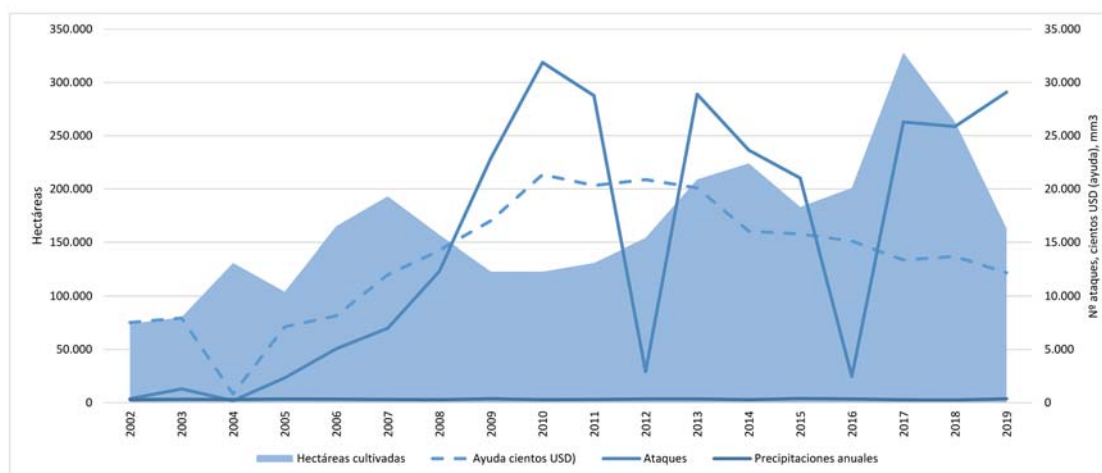


Gráfico 2. Cultivo de opio, ayuda internacional, ataques y precipitaciones

Si ni la inseguridad ni las sequías parecen explicar la explosión del cultivo de opio afgano ¿cuál sería entonces el motivo de la prevalencia del estrato ilegal opiáceo? Pese a las teorías económicas generales, que asumen una mayor rentabilidad del cultivo del opio frente a otros⁷¹, los análisis empíricos sobre el terreno refutan también dicha tesis. En Afganistán, manzanas o albaricoques pueden ser más rentables incluso que el opio, como en Pakistán la cebolla o el ajo en el Líbano⁷². Por lo tanto, el origen parece ser sistémico. Mansfield (2001a) ya observó en Afganistán una correlación negativa entre el cultivo del opio y un mejor acceso a la tierra, agua y mercados agrícolas; es decir, a mayor progreso económico, menor cultivo de opio⁷³. Sin embargo, dicha correlación no implica, como la realidad ha acabado demostrando, que la simple inyección de dinero sea suficiente para erradicar la pobreza y el cultivo de opiáceos. Se trata de dos estratos paralelos, que no se intersecan: el legal, centrado en el dinero, y el ilegal, basado en el opio. En el estrato ilegal afgano (y en parte del pakistaní), el opio es un depósito de valor, que reemplaza la función que en el estrato legal, apoyado en un estado solvente, cumple el dinero. Al ser un producto de bajo peso y no perecedero, cultivable todo el año, con un mercado de consumidores estable, el opio opera como moneda en el estrato ilegal.

Además de la fungibilidad del opio, un segundo impedimento para su eliminación es su función como garantía crediticia. En Afganistán, un agricultor pobre que desee obtener un préstamo deberá utilizar el sistema *salaam*, por el cual, venden anticipadamente su futura cosecha a cambio de un precio, normalmente la mitad del valor presente de mercado, para obtener ingresos con los que adquirir alimentos, utensilios

71 El opio, y su derivado, la heroína, al ser sustancias adictivas, desde una óptica estrictamente económica, serían productos rentables al tener consumidores garantizados.

72 Ward, C. y Byrd, W. (2004). Afghanistan's opium drug economy. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/158651468767124612/pdf/311490PAPER0AF100SASPR00051Dec0171.pdf>

73 Mansfield, D. (2001a). Alternative Development in Afghanistan: The Failure of Quid Pro Quo. <http://scottshelmandvalleyarchives.org/docs/nar-01-03.pdf>

y medicamentos durante el invierno⁷⁴. Este sistema informal, válido para cualquier producto agrícola, se adapta mejor al opio, por ser de cultivo anual, que al de otros frutos estacionales. La venta anticipada de las cosechas, además, obliga a las familias endeudadas a seguir cultivando opio hasta poder liquidarlas⁷⁵. En consecuencia, la explosión de cultivos opiáceos en Afganistán de las últimas décadas podría ser un boom crediticio en el que la garantía no sería una hipoteca inmobiliaria sino el valor de futuras cosechas.

Romper este círculo vicioso no es fácil, ni con cuantiosas inyecciones de dinero, ni mucho menos, con la erradicación de los cultivos. En un país institucionalmente débil como Afganistán, el trueque tiene más valor que la compraventa, lo que impide la permeabilidad entre los estratos ilegal y legal; en estas circunstancias, únicamente los más ricos pueden monetizar el opio en dólares, de ahí que la inyección de astronómicas sumas de dinero en la economía no solo no eliminó la economía ilegal, sino que enriqueció a los terratenientes⁷⁶. En cuanto a la erradicación, a los ojos de los más pobres, equivalió a un expolio y a su marginación absoluta, ya que se les privaba de su única fuente de riqueza. Para los terratenientes, fue una guerra de cárteles, ya que la erradicación la practicaban los señores de la guerra, que utilizaban su legitimidad institucional como miembros del Gobierno para eliminar a sus competidores en el mercado del opio; realmente no eran políticas orientadas a reducir el consumo de drogas sino a generar escasez de oferta para incrementar su precio, lo que incentivaba su cultivo⁷⁷. El resultado fue una insurrección inaplazable, como recuerda Elliott: «A medida que avanzaba el programa de erradicación, muchos de los cultivadores de opio sin trabajo se convertirían en una fuente de soldados de infantería por un dólar al día para los talibanes. Cuando estos soldados aficionados morían en la batalla, el resentimiento contra los británicos entre las familias de los guerreros muertos solo aumentaba»⁷⁸.

Más que dinero o erradicación, las medidas más efectivas tendrían que haber sido la irrigación y la fertilización del árido suelo afgano⁷⁹. Los agricultores y peones más

74 Mansfield, D. (2001b). The Economic Superiority of Illicit Drug Production: Myth and Reality. <http://scottshelmandvalleyarchives.org/docs/>

75 De La Corte, L. y Hristova, H. (2012). Papel de los tráfico ilícitos en el escenario AF-PAK. Documento Marco. IEEEE.

76 Como critica Khalilzad (2016): «El Reino Unido estaba a cargo de la lucha contra los estupefacientes, pero su programa carecía de la capacidad y los recursos necesarios, y era conceptualmente erróneo. Los británicos inicialmente habían decidido pagar a los agricultores de adormidera para que no sembraran el cultivo ilegal, lo que, por supuesto, creó incentivos perversos para plantarla con el fin de que se les pagara por dejar de hacerlo».

77 Priego, A. (2010). Droga, inestabilidad y subdesarrollo en Afganistán: soluciones al círculo vicioso. Documento de Opinión. IEEEE.

78 Elliott, C. (2015). Op. cit.

79 «El opio es una de las plantas más resistentes aunque también más devastadoras con el suelo». Priego, A. (2010). Op. cit.

pobres se endeudan para adquirir fertilizantes. Una mejora de la productividad agrícola hubiera sido una de las fórmulas más efectivas de emancipación de las capas más humildes del país. También el desarrollo de una economía menos agrícola y más diversificada, que posibilitara fuentes alternativas de riqueza; es la estrategia del desarrollo alternativo. Lamentablemente, pese a las ingentes inversiones en ayuda de las últimas dos décadas, los programas antidrogas (*counternarcotics*) no han sabido atacar la raíz del problema, a saber, la función monetaria del opio en Afganistán. «Desprovisto de una comprensión clara del papel multifuncional de la producción de opio y de cómo reemplazarlo, el desarrollo alternativo se dedicó en gran medida al tira y afloja (*horse-trading*), haciendo ofertas de asistencia a las autoridades locales y las élites dentro de las comunidades a cambio de la eliminación de la adormidera»⁸⁰.

Los fracasos de las políticas de lucha contra la corrupción y el narcotráfico ilustran, una vez más, la ineficiencia de las ayudas internacionales al desarrollo, diseñadas para alcanzar objetivos grandilocuentes imposibles y basadas en una burocracia incapaz de comprender la mentalidad y cultura locales. Como bien resume SIGAR: «El gobierno de Estados Unidos impuso con torpeza modelos tecnocráticos occidentales a las instituciones económicas afganas; formó a las Fuerzas de Seguridad en sistemas de armas avanzados que no podían comprender, y mucho menos mantener; impuso un Estado de derecho formal en un país que aborda del 80 al 90 por ciento de sus disputas por medios informales; y a menudo luchó por comprender o mitigar las barreras culturales y sociales para apoyar a mujeres y niñas. Sin este conocimiento previo, los funcionarios estadounidenses a menudo apoderaban a traficantes de influencias (*powerbrokers*) que se aprovechaban de la población o desviaban la ayuda estadounidense de sus destinatarios previstos para enriquecerse y legitimarse a sí mismos y a sus aliados. La falta de conocimiento a nivel local significaba que los proyectos destinados a mitigar el conflicto a menudo lo exacerbaban, e incluso financiaban inadvertidamente a los insurgentes»⁸¹. Bajo estas circunstancias que imposibilitaban el éxito civil de la misión, los presidentes Trump y Biden se vieron obligados a finalizarla.

Retirada estadounidense de Afganistán y su impacto en Asia Central

Pese a los impedimentos que dificultaban el éxito civil de la misión, la mayoría de los análisis han interpretado la retirada estadounidense de Afganistán como una derrota militar y una pérdida de influencia en Asia Central en favor de China, olvidando la asimetría de intereses regionales de ambos países. Los de la segunda potencia mundial en Afganistán son triples: económicos (explotación de los recursos naturales afganos), geoestratégicos (protección fronteriza) y domésticos (contención del radicalismo islámico).

80 Mansfield, D. (2020). Trying to Be All Things to All People: Alternative Development in Afghanistan. https://doi.org/10.1163/9789004440494_006

81 Sigar (2021). What we need to learn: lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction. P. XI. Agosto. <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

mico). En cambio Estados Unidos ha tenido únicamente motivaciones puntuales en Afganistán: el narcotráfico⁸², el expansionismo soviético y el terrorismo. Asegurado este último con el acuerdo con los Talibanes, la Administración estadounidense carecía de razones para justificar una guerra interminable (*endless war*) que drenaba recursos que podrían destinarse a proyectos de reconstrucción doméstica. Por lo tanto, en el presente apartado se analizará qué posibilidades tiene China de triunfar en un país en el que anteriormente fracasaron otras potencias militares y cómo encaja la retirada de Afganistán en la política exterior estadounidense.

Afganistán y la alianza sino-pakistaní

Para responder a la primera cuestión parece oportuno analizar la alianza sino-pakistaní y su incidencia en las relaciones sino-afganas. Para Pakistán, China es el principal aliado, más incluso que EE. UU.; de hecho fue Pakistán quien facilitó la famosa visita de Nixon a Pekín en 1972. Esta estrecha relación data de los orígenes mismos del país, cuando China, a diferencia de Afganistán, reconoció inmediatamente a la joven nación ante la ONU, lo que forjó una alianza antiindia⁸³. Ello explica, a su vez, los estrechos lazos defensivos: desarrollaron conjuntamente el tanque Al-Khalid, el avión de combate JF-17 (sustituto de los F-16 estadounidenses) y varios submarinos; Pakistán es, también, el único país con acceso militar al sistema chino de navegación por satélite BeiDou⁸⁴. Sin embargo, esta preeminencia militar no está exenta de contestación social; aunque se constituyó una fuerza de seguridad para proteger específicamente las inversiones chinas, no se ha podido impedir varios ataques terroristas en medio de un clima de fuertes críticas por el marcado desequilibrio en las relaciones económicas (Pakistán es el país más endeudado de los 52 que forman la *Belt and Road Initiative*⁸⁵). Tampoco ha ayudado un reciente escándalo por las elevadas tarifas eléctricas cobradas a Islamabad por empresas chinas⁸⁶. No obstante, todas estas adversidades no han impedido el desarrollo de proyectos estratégicos como la ML-1, la vía férrea que debe conectar Karachi con el Punjab industrial hasta Peshawar, cerca de Afganistán, y que sería financiada casi íntegramente por China. El hecho de que el ejército pakistaní

82 Antes de la invasión soviética, Estados Unidos sopesaba incluso mandar como embajador en Afganistán a un experto en narcotráfico.

83 «Los paquistaníes no vieron ninguna contradicción en buscar una alianza con Occidente contra el comunismo mientras cortejaban a la China comunista como amigo incondicional (*all-weather friend*) debido al interés compartido en contener a la India». Haqqani, H. (2018). Op. cit.

84 Defense of Japan 2021. https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2021/DOJ2021_EN_Full.pdf

85 Hay que recordar que China financia con créditos las infraestructuras construidas por ella, lo que incrementa la deuda pública de los países participantes y dificulta la transferencia de capacitaciones a los trabajadores locales.

86 Haqqani, H. (2020). Pakistan Discovers the High Cost of Chinese Investment. *The Diplomat*. 18 de Mayo. El sobrecoste se estima en 3 millardos de dólares.

apoye una mejor conectividad con la segunda potencia militar del planeta cuando podría ser una puerta abierta a una invasión, ilustra hasta qué punto la aproximación con China, como en su día a EE. UU., obedece a una obsesión por contrarrestar el poder de la India⁸⁷.

Esta preeminencia militar en las relaciones bilaterales sino-pakistaníes podría condicionar, sin embargo, la decisión de Afganistán de incorporarse al proyecto de corredor económico sino-pakistaní, donde incluso el presidente de la agencia responsable es un general retirado. De momento, considerando que los principales proyectos chinos en Afganistán son la minas de cobre en Ainak y el petróleo en el valle del río Amu Darya, quizá la política diplomática china en la ONU se limite a apoyar el régimen talibán en las decisiones de impacto energético (como ya hiciera con Sudán o Irán, por ejemplo). No obstante, el gran reto pendiente al que deberá enfrentarse China es la estabilidad regional y, muy concretamente, obligar al estamento militar pakistaní a renunciar a su quimérico objetivo de paridad con la India. Como se ha expuesto anteriormente, el desarrollo humano y económico pakistaní ha sido inferior al indio, lo que impide mantener costosas inversiones en defensa. Un posible escenario sería una confederación afgano-pakistaní basada en la seguridad hídrica, que permitiera que Afganistán comenzara a construir presas en el río Kabul. Sin embargo, la clave será quién aporte los fondos para sufragar dichas infraestructuras, si China o la India. Para Nueva Delhi, «la escasez de agua es uno de los mayores retos de seguridad pakistaníes, a la par con el terrorismo y el extremismo religioso»⁸⁸ por lo que quizá adopte una política pragmática y permita que sea China quien asuma el liderazgo. Tampoco habría que descartar un eventual apoyo de Arabia Saudí a cambio de colaboración en el terreno nuclear, un escenario más inquietante⁸⁹.

Otro factor a considerar es el posible colapso de la economía formal afgana, críticamente dependiente de las ayudas occidentales⁹⁰. Como ya sucediera con el primer Gobierno talibán, los países que han constituido la coalición internacional muy probablemente tampoco reconozcan al nuevo Gobierno afgano. Además de los problemas de interlocución diplomática que pueda ocasionar (como quedó patente tras los atentados del 11S, lo que reforzó el papel mediador de Pakistán), el efecto inmediato será económico. La pérdida de ingresos por ayudas (entre el 60-70 % del presupuesto) podría suponer la quiebra del Gobierno central afgano. El Tesoro estadounidense, fiel a su protocolo, podría embargar la mayoría de los activos afganos depositados en sus instituciones financieras, lo que podría motivar acciones similares de otros estados. Sin acceso al dinero, la economía afgana quedaría asfixiada.

87 Kasuri, K. M. (2015). *Op. cit.*

88 Devasher, T. (2016). *Op. cit.*

89 Khalilzad, Z. (2016). *Op. cit.*

90 Fitrat, A. Q. (2021). The Taliban Are About to Preside Over Economic Collapse. <https://www.barrons.com/articles/afghanistan-economic-collapse-central-bank-governor-51630358426>

Lejos de ser un problema para los talibanes, el colapso de la economía formal afgana permitiría el desmantelamiento del orden occidental impuesto y el retorno al modelo económico tradicional musulmán, que rechaza la usura y la bancarización económica y defiende un *laissez-faire* extremo, basado en la desburocratización. Desde una óptica internacional sería el equivalente a un modelo autárquico, con escaso comercio exterior y un fuerte deterioro de Kabul como capital, como ya sucediera anteriormente⁹¹. El problema podría surgir con el repunte de la economía ilegal, especialmente el cultivo del opio, principal fuente de financiación de los talibanes. En este contexto, China dejaría de tener influencia económica en el país para tener que centrarse en aspectos geoestratégicos y de seguridad. Sin embargo, no habría que descartar que, dada su estrecha alianza con Islamabad, Pekín tuviera más éxito en la lucha antiterrorista que Washington. La cuestión pendiente sería el posible rescate de la economía afgana formal⁹².

La política exterior estadounidense con China

Una vez analizada la relación sino-pakistaní y su influencia en el ecosistema afgano-pakistaní, hay que analizar la retirada estadounidense en el contexto de su política exterior. Lejos de aceptar el tópico de la supuesta ascendencia china frente al aparente declive americano, la narrativa sobre la retirada debería interpretarse en clave estratégica continental, muy especialmente, en la conflictividad sino-estadounidense en el estrecho de Taiwán, la región con mayor probabilidad de enfrentamiento directo entre las dos mayores potencias militares contemporáneas. Durante la ocupación internacional de Afganistán, China no ha sido uno de los principales donantes, ni ha contribuido militarmente, un ejemplo claro de parasitismo (*free riding*) pues, como nación vecina, se ha beneficiado gratuitamente de la estabilidad regional garantizada por la presencia internacional⁹³. Esta circunstancia ha facilitado la concentración de la presión en el estrecho de Taiwán, donde reside la mayoría de sus tropas, al considerarlo el principal vector de actuación. La retirada internacional de Afganistán supone un cambio de escenario al exigir al Ejército Popular de Liberación (PLA, en inglés) atender a múltiples frentes, circunstancia que, según algunos analistas, podría dificultar su capacidad de reacción⁹⁴.

91 Marsden, P. (1999). The impact of the Taliban on the afghan economy. DOI: 10.5040/9780755607433.ch-034.

92 Egeland, J. (2021). Afghanistan Is Facing a Total Economic Meltdown. <https://www.nytimes.com/2021/10/12/opinion/afghanistan-taliban-g20-aid.html>

93 Hass, R. (2021). How will China seek to profit from the Taliban's takeover in Afghanistan. <https://www.brookings.edu/>

94 Zhang, W. (2014). Silk Road and Security of China's West Border: On the Historical Conditions and Laws of the Rise of Forces in the Middle East and Suggested Responses. *World Economics and Politics*, 3.



Imagen 3. Estrategia de colapso sistémico. Fuente: elaboración propia basada en WUTHNOW (2020)

La retirada estadounidense de Afganistán debe pues ser interpretada en términos de contención geográfica. China, a diferencia de Estados Unidos, mantiene complejas relaciones con sus vecinos, la mayoría, potencias nucleares. El nuevo escenario exigirá acuerdos con los talibanes, Pakistán, la India, Rusia e Irán en materia de seguridad, lo que podría tensar la alianza sino-rusa. Aunque China es el principal aliado pakistaní, es su común antagonismo indio el que ha forjado una sólida alianza antinatural entre una república islámica y un estado ateo comunista opresor de minorías musulmanas; esta incompatibilidad ontológica exigirá a China un perfil diplomático bajo en su gestión del ecosistema afgano-pakistaní, lo que debería desviar la atención (y la tensión) del estrecho de Taiwán⁹⁵. A su vez, desde una óptica musulmana, la retirada de Afganistán debería reducir el odio del mundo islámico hacia Estados Unidos y Occidente, a la vez que permitir a Pakistán poder luchar contra el terrorismo islámico con legitimidad y mayor autonomía⁹⁶.

La política exterior estadounidense, además, estará condicionada por los gastos presupuestarios. Ni la sociedad ni el parlamento aceptarán intervenciones costosas sin beneficios directos para una clase media en declive. El despilfarro en las intervenciones

95 Wuthnow, J. (2020). *System Overload: Can China's Military Be Distracted in a War over Taiwan?* National Defense University Press.

96 Según el expresidente pakistaní «en el momento en el que EE. UU. deje Afganistán, los sentimientos antiamericanos que alimentan el islamismo radical se dispararán, lo que permitirá a Pakistán tratar con el terrorismo en sus propios términos». Khan, I. (2011). *Op. cit.*

afgana e iraquí han consolidado la máxima de *America First*⁹⁷. En consecuencia, la rivalidad con China es probable que se dirima por una doble estrategia de contención geográfica y proteccionismo económico, que limite tanto su expansión territorial (la anexión de Taiwán) como su poderío comercial⁹⁸. En este nuevo contexto, Estados Unidos únicamente tendrá que limitarse a forjar alianzas estratégicas orientadas a bloquear el expansionismo regional chino mediante un posible colapso sistémico que obligue a sus Fuerzas Armadas a considerar múltiples escenarios de conflicto con varios de sus vecinos, la mayoría, potencias nucleares. Por lo tanto, la retirada de Afganistán, no debería equipararse a un declive estadounidense similar al soviético, sino a un cambio de estrategia y prioridades para Asia.

Conclusiones

La retirada estadounidense de Afganistán ha sido interpretada como el comienzo de una era postamericana y de una posible consolidación china, como sucediera con la extinta URSS. Sin embargo, la realidad es más compleja. Washington se retira una vez logrado su objetivo antiterrorista principal (desmantelamiento de Al Qaeda), mientras que la URSS claudicó en sus aspiraciones geopolíticas, al no poder controlar un estado neofeudal como Afganistán, país sin ejército ni poder central, pero con carismáticos líderes militares regionales. Dicha retirada sí significó el inicio de una hegemonía mundial estadounidense pero hipotecada por el legado de su lucha antisoviética: la irrupción de Pakistán como potencia nuclear islámica en la región más nuclearizada del planeta, (junto con China, Rusia e India); la legitimación en el mundo islámico de la *jihad* contra infieles; el fortalecimiento de la cooperación militar sino-pakistaní, actualmente convertida en una alianza antiindia por el control de Afganistán; y la consolidación del ecosistema terrorista afgano-pakistaní, región clave tanto para la seguridad hídrica de ambos países como para su integridad territorial. La retirada estadounidense de Afganistán no simbolizaría pues un declive militar sino la imposibilidad de reconstrucción nacional sobre la base del legado antisoviético.

A dicho legado debería añadirse como causa del fracaso al etnocentrismo de la burocracia occidental, que consideró el desarrollo como una mera cuestión de dinero, lo que generó corrupción, *terrorismo silencioso*, por la imposibilidad local de absorber las ingentes donaciones internacionales, y narcotráfico, por ignorar la función monetaria del opio en una de las naciones más pobres del planeta; la explosión del cultivo de adormidera en Afganistán equivalió en realidad a un boom crediticio cuya erradicación engrosó las tropas talibanes con agricultores desesperados.

97 Bolton, J. (2020). Op. cit.

98 Castellort, M. (2021). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides». Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

La retirada estadounidense obedecería, pues, a un repliegue estratégico: deslegitimar el antiamericanismo musulmán y propiciar un colapso sistémico en Pekín, al trasladarle el reto de gestionar directamente el terrorismo islámico en sus fronteras y obligarle a coordinar su política afgana con India y Pakistán, potencias nucleares enfrentadas, lo que podría reducir la tensión en los escenarios Indo-Pacífico y taiwanés.

Bibliografía

- Abbas, H. (2014). *The Taliban revival: violence and extremism on the Pakistan-Afghanistan frontier*. Yale University Press.
- Alexander, C. (2011). *The Long Way Back: Afghanistan's Quest for Peace*. HarperCollins.
- Behzad, R. (2011). La estructura social en Afganistán. *Documento de Opinión*. IEEE.
- Bhutto, B. (1988). *Daughter of Destiny: An Autobiography*. Harper Perennial.
- Bolton, J. (2020). *The room where it happened*. Simon&Shuster.
- Bouthoul, G. (1967) *Sociologie de la politique*. PUF.
- (1971). *La guerre*. PUF.
- Bush, G. W. (2010). *Decision points*. Crown Publishing.
- Calvo Albero, J. L. (2021). Tres oportunidades perdidas en Afganistán. *Documento de Opinión IEEE* 93/2021.
- Castelltort, M. (2021). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Centlivres-Demont, M. (2015). *Afghanistan: Identity, Society and Politics since 1980*. DOI: 10.5040/9780755607433.
- Collins, J. J. (2011). *Understanding War in Afghanistan*. Washington, D.C., National Defense University Press.
- Dalrymple, W. (2013). *A Deadly Triangle: Afghanistan, Pakistan, and India*. The Brookings Institute.
- De Lauri, A. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 7 de octubre.
- De La Corte, L. y Hristova, H. (2012). Papel de los tráfico ilícitos en el escenario AF-PAK. *Documento Marco*. IEEE.
- Devasher, T. (2016). *Pakistan: Courting the Abyss*. HarperCollins.
- Dupree, L. (1976). *The first Anglo-Afghan war and the British Retrial 1842: the functions of history and folklore*.

- Easterly, W. (2006). *The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. The Penguin Press.
- Egeland, J. (2021). Afghanistan Is Facing a Total Economic Meltdown. <https://www.nytimes.com/2021/10/12/opinion/afghanistan-taliban-g20-aid.html>
- Elliot, C. L. (2015). *High Command. British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*. Oxford University Press.
- Fitrat, A. Q. (2021). *The Taliban Are About to Preside Over Economic Collapse*. <https://www.barrons.com/articles/afghanistan-economic-collapse-central-bank-governor-51630358426>
- Ghani, A. (2009). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford University Press.
- Grötzbach, E. (1985). *The land reform of 1979 and its aftermath*.
- Haqqani, H. (2018). *Reimagining Pakistan: transforming a dysfunctional nuclear state*. HarperCollins.
- Haqqani, H. (2020). Pakistan Discovers the High Cost of Chinese Investment. *The Diplomat*. 18 de mayo.
- Hasan, K. (1962). Pakistan-Afghanistan Relations. *Asian Survey*, 14-24.
- Hass, R. (2021). *How will China seek to profit from the Taliban's takeover in Afghanistan*. <https://www.brookings.edu/>
- Hilton, I. (2001). The Pashtun Code. *The New Yorker*. 3 diciembre.
- Kasuri, K. M. (2015). *Neither a hawk nor a dove. An Insider's Account of Pakistan's Foreign Policy*. Penguin books.
- Khalilzad, Z. (2016). *The envoy. From Kabul to the White House*. Macmillan.
- Mansfield, D. (2001a). *Alternative Development in Afghanistan: The Failure of Quid Pro Quo*.
- (2001b). *The Economic Superiority of Illicit Drug Production: Myth and Reality*. <http://scottshelmandvalleyarchives.org/docs/nar-01-02.pdf>
- (2020). *Trying to Be All Things to All People: Alternative Development in Afghanistan*. https://doi.org/10.1163/9789004440494_006
- Musharraf, P. (2006). *In the line of fire*. Simon&Schuster.
- Paliwal, A. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 28 de octubre.
- Priego, A. (2010). Droga, inestabilidad y subdesarrollo en Afganistán: soluciones al círculo vicioso. IEEE.

- Rice, C. (2011). *No higher honor. A memoir of my years in Washington*. New York, Crown Publishers.
- Ruiz, J. (2015). La corrupción como amenaza para estabilización post-conflicto. Lecciones aprendidas en Afganistán. *Documento de Opinión*. IIEE.
- Ruiz, J. (2021). El papel de los actores regionales en el proceso de paz afgano. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*.
- Sigar (2017). *Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces*. Setiembre. <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/sigar-17-62-ll.pdf>
- (2021). *What we need to learn: lessons from twenty years of Afghanistan reconstruction*. Agosto. <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>
- Stagg, R. (2020). Testimonio ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 23 de septiembre.
- Tadjbakhsh, S. (2020). Comparecencia ante el Comité de Relaciones Internacionales y Defensa. House of Lords. 28 de octubre.
- Todd, E. (1990). *L'invention de l'Europe*. Éditions Seuil.
- Todd, E. (2002). *Après l'empire: Essai sur la décomposition du système américain*. Gallimard.
- Valenta, J. (1980). From Prague to Kabul: The Soviet Style of Invasion. *International Security*. Vol 5, 2 (otoño).
- Ward, C. y Byrd, W. (2004). *Afghanistan's opium drug economy*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/158651468767124612/pdf/311490PAPER0AF100SASPR00051Dec0171.pdf>
- Wuthnow, J. (2020). *System Overload: Can China's Military Be Distracted in a War over Taiwan?* National Defense University Press.
- Zhang W. (2014). Silk Road and Security of China's West Border: On the Historical Conditions and Laws of the Rise of Forces in the Middle East and Suggested Responses. *World Economics and Politics*, 3.

Artículo recibido: 25 de octubre de 2021.

Artículo aceptado: 7 de febrero de 2022.

José Ignacio Villar Romero

Máster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos

Correo: jvillar@uco.es

Kaliningrado: un enclave estratégico ruso en plena tensión con la OTAN y la UE

Kaliningrad: a Russian strategic enclave in full tension with NATO and the EU

Resumen

A orillas de la parte meridional del mar Báltico, y entre las fronteras de Polonia y Lituania, se extiende un óblast ruso de 15.100 km² de extensión. Su distancia con el óblast de Pskov, —el punto geográfico más cercano de Rusia— es de más de 400 kilómetros. Esta región supone un enclave estratégico en la retaguardia de la Unión Europea y del dominio militar de la OTAN, que, sin ninguna duda, brinda una presencia tan inquietante como provocativa.

En este territorio, Rusia ha desplegado numerosas unidades, vehículos y equipamiento militar. La escalada armamentística en las fronteras con la OTAN en los últimos años no ha hecho sino reforzar aún más el carácter marcial y operativo de esta *isla* dependiente de Moscú. El desarrollo e impacto de esta situación es de gran interés para las dinámicas referidas a la defensa y seguridad de nuestro entorno, así como las respuestas que se planteen ante ello.

Palabras clave

Rusia, Unión Europea, OTAN, Kaliningrado, mar Báltico, Polonia, Lituania.

Abstract

On the southern shores of the Baltic Sea, and between the borders of Poland and Lithuania, lies a Russian Oblast of 15,100 square kilometers in area. Its distance from Pskov Oblast, the closest geographical point in Russia, is more than 400 kilometers. This region is a strategic enclave in the rear of the European Union and NATO's military dominance, which undoubtedly provides a presence as disturbing as provocative.

In this territory, Russia has deployed numerous units, vehicles and military equipment. The arms build-up on the borders with NATO in recent years has only further reinforced the martial and operational character of this «island» dependent on Moscow. The development and impact of this situation is of great interest for the defense and security dynamics of our environment, as well as the responses to it.

Keywords

Russia, European Union, NATO, Kaliningrad, Baltic Sea, Poland, Lithuania.

Citar este artículo:

Villar Romero, J. I. (2022). Kaliningrado: un enclave estratégico ruso en plena tensión con la OTAN y la UE. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 19, pp. 41-58.

Vertebración y contexto histórico del enclave

Königsberg —nombre histórico de la ciudad de Kaliningrado hasta 1946— fue fundada en el siglo XIII tras las cruzadas prusianas de los caballeros teutónicos. Bajo dominio polaco, bohemio, o prusiano —entre otros— hasta el siglo XIX, durante el II Reich (1871-1918) fue una de las principales ciudades del Imperio alemán. Tras la Segunda Guerra Mundial y el asedio ruso sobre el anterior avance nazi en las postrimerías de esta, la ciudad quedó bajo dominio de la URSS. Con la muerte de Mijaíl Kalinin en 1946, los soviéticos modificaron el nombre de Königsberg por el de Kaliningrado (ciudad de Kalinin), en honor al fallecido revolucionario bolchevique.

Este fue tan solo el primer paso de la profunda rusificación que viviría la ciudad a partir de entonces. El idioma oficial fue modificado del alemán al ruso, y la urbe se repobló con ciudadanos de otros territorios de la URSS, además de las reconstrucciones que se realizaron tras el fin de la guerra.

Pero lo que de verdad reforzó esta estrategia por parte del Kremlin, en palabras de Sukhankin, fueron las medidas que se tomaron en cuanto a separación física de los territorios adyacentes —Polonia y Lituania, también bajo dominio soviético— y la prohibición de acceso al óblast sin autorización¹. Kaliningrado se configuraba así como una ciudadela al margen de las regiones federales soviéticas y bajo la órbita directa de Moscú. Dos motivos fundamentales justificaban esta articulación estratégica de lo que acababa de convertirse en un enclave: en primer lugar, un símbolo de la victoria soviética sobre la Alemania nazi en lo que había sido un territorio histórico prusiano; y en segundo, la conformación de una base militar y naval en uno de los puntos más sensibles del mar Báltico —lo que suponía el inicio de esa presencia inquietante y provocativa señalada anteriormente—.

Aunque apenas existen datos sobre el volumen y alcance del despliegue militar en Kaliningrado durante su época soviética, predomina una visión entre los que han investigado sobre ello, en la que se da por hecho que dicha presencia era lo suficientemente grande e ímproba para considerarla no solo como un dique de contención frente a los aliados en el mar Báltico y en Europa del Este, sino también como un bastión para afianzar el sometimiento de Polonia, Lituania, Letonia y Estonia.

Cuando cayó la URSS en 1991, tanto Polonia como Lituania ya se habían desvinculado de la órbita comunista de Moscú. No obstante, Kaliningrado continuó sin variaciones como territorio soviético, por lo que ante aquel histórico *impasse* se planteaban varias opciones. Naturalmente, una vía continuista por la que el enclave prosiguiese con su carácter militar y estratégico en la nueva Rusia; por otro lado, la posibilidad

1 Sukhankin, S. (2018). *Bridge to nowhere: Kaliningrado on geopolitical map between Russia and Europe*. Tesis doctoral dirigida por Francisco Veiga (dir. tes.). Universitat Autònoma de Barcelona. P. 59. [Consulta: 1/10/2021]. Disponible en: <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=61ryn c59zE%3D>

de vertebrar la zona como vínculo entre Europa del Este y el resto del continente; o incluso la formación de un *Hong Kong báltico*².

Finalmente y como es conocido, prosperó la primera opción: Kaliningrado pasó a ser desde entonces una *isla* rusa en medio de dos países recién desligados de la URSS. La presencia militar se redujo considerablemente a partir de ese momento. La Guerra Fría había terminado, y con ella la tensión fronteriza que se había vivido entre los dos bloques. No obstante, en 1994 fue declarada como región de defensa especial bajo el mando directo del comandante de la Armada del Báltico. Decisión contextualizada con la cercana expansión de la OTAN en la zona: en 1991 se constituyó el Grupo de Visegrado³, que tenía como uno de sus objetivos la entrada de sus países miembros en la OTAN. Así lo conseguiría Polonia en 1999 y poco más tarde Lituania en 2004.

Pero los cambios no solo fueron a nivel militar. Durante el mandato de Boris Yeltsin se llevaron a cabo diferentes reformas clave a nivel económico y político que redefinieron el estatus del enclave. La notable reducción de la presencia militar trajo consigo el desmantelamiento de gran parte de la industria armamentística que hasta entonces había proliferado en Kaliningrado. Dicha reconversión fue impulsada desde el Kremlin hacia la extracción de petróleo y ámbar presentes en la zona, como se detallará más adelante. Sin embargo, la gran reforma económica fue la creación de la Zona Económica Especial, que, en orden a la corrección de los desequilibrios comerciales con los países vecinos e impulsar el crecimiento del territorio, estableció ventajas fiscales y arancelarias. Según Saiz Álvarez, se trataba así de combatir el constante declive del óblast y reducir el flujo de inversión hacia el exterior, o incluso hacia otros focos económicos rusos como San Petersburgo⁴.

Entre los años 2000-2005, ya con Vladimir Putin como líder de la Federación Rusa, se adoptaron una serie de nuevas reformas, que, en general, iban encaminadas hacia un mayor entendimiento y colaboración con la UE, —sin esto significar la desaparición de las reticencias más fundamentales y la presencia de tan extraordinaria frontera—. Se trataban de medidas en materia de transporte, comercio, tarifas aéreas o políticas sociales, entre otras, más aperturistas y adaptadas de cara a las profundas vicisitudes que se iban a dar en Europa del Este a raíz de la incorporación de tantos países a la UE. En definitiva, un giro de timón para esquivar el aislamiento económico ante la inminente supresión de las barreras comerciales en los países vecinos.

2 Lopata, R. (2008). Kaliningrado y las relaciones UE-Rusia: ¿obstáculo u oportunidad. Documentos CIDOB. Europa, N.º 3, p. 6. [Consulta: 1/10/2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049194>. La opción del Hong Kong báltico se refiere a una configuración similar a la de la urbe china en base a su puerto, recursos y ubicación.

3 Formado por Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia.

4 Saiz Álvarez, J. M. (2005). La región de Kaliningrado y la UE-25: situación actual, retos y perspectivas de futuro. Documentos de Trabajo Nebrija. Serie Módulo Europeo Jean Monnet, N.º 1, p. 25. [Consulta: 4/10/2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28102230_La_region_de_Kaliningrado_y_la_UE-25_Situacion_actual_retos_y_perspectivas_de_futuro

Por entonces, y según se desprende de las palabras de Torrecuadrada, las preocupaciones europeas sobre el enclave se basaban principalmente en la gestión fronteriza; la contaminación medioambiental; la lucha contra el sida; o las relaciones en materia de justicia e interior⁵. Por su parte, en su artículo sobre las implicaciones del mar Báltico para España, Rodríguez de Espona hizo hincapié en el riesgo que suponían las nuevas rutas navales de las mafias, así como su difusión desde Kaliningrado o San Petersburgo⁶. De igual modo, Karpenko llegó incluso a afirmar que tanto Rusia como la UE estaban definiendo entonces sus estrategias para la consecución de la estabilidad en el marco del desarrollo dinámico de la cooperación multilateral⁷. En resumen, factores de relación notoriamente menos intensos que a los que se ha llegado en los últimos años como se analiza en líneas más adelante.

Con todo, el gran escenario donde se puso de manifiesto esta nueva relación fueron las celebraciones del 750 aniversario de la fundación de la ciudad de Kaliningrado. En ellas se vieron eslóganes que hacían referencia a la ciudad como un enclave *en el corazón de Europa*. De hecho, Putin invitó a Jacques Chirac y Gerhard Schröder a dicha cita, en la que parecía que se abría un nuevo periodo de relaciones de la UE con su gigante vecino, si no fuese por lo sucedido con Polonia y Lituania. Y es que ambos países no fueron invitados a las celebraciones, gesto que fue percibido con notable malestar en las dos naciones que acababan de entrar en la UE⁸.

Este suceso puede ser interpretado como un prólogo del cambio de actitud que se producirá en el siguiente lustro (2005-2010). Rusia relaja el camino del apaciguamiento y comienza a actuar mayormente como potencia orientada hacia una serie de intereses estratégicos que prevalecerá por encima del entendimiento con Occidente. López Mora achaca esta nueva actitud, entre otras razones, a las políticas de vecindad de la UE que desde Moscú eran concebidas como un desafío a sus intereses geopolíticos⁹.

5 Torrecuadrada García-Lozano, S. (2005). Uno de los problemas derivados de las nuevas fronteras europeas: Kaliningrado. *Agenda Internacional*, N.º 22, p. 177. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querry=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=torrecuadrada+kaliningrado

6 Rodríguez de Espona, R. J. (2008). El mar Báltico como escenario estratégico: implicaciones para España. *Cátedra Jorge Juan, Universidad de La Coruña*, pp. 180. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/9034/CC95art10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

7 Karpenko, A. (2006). Regionalization and identity: the subjectivity of Kaliningrad. *NISCI Discussion Papers*, N.º 10, p. 280. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNISo606130277A/28145>

8 Fernández, R. (2005). Malestar en Polonia y Lituania por no haber sido invitados por Moscú. *El País*, 4 de julio. [Consulta: 6/10/2021]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2005/07/04/internacional/1120428010_850215.html

9 López Mora, F. (2015). La Unión Europea y la Federación de Rusia en sus dinámicas históricas contemporáneas: cooperación institucional y recelos de vecindad. *Cuadernos de Estrategia*, n.º 178, p. 88. [Consulta: 6/10/2021]. Disponible en: https://www.academia.edu/19305220/_La_Uni%C3%B3n_Europea_y_la_Federaci%C3%B3n_de_Rusia_en_sus_din%C3%A1micas_hist%C3%B3ricas_contempor%C3%A1neas_cooperaci%C3%B3n_institucional_y_recelos_de_vecindad_en_Rusia_bajo_el_liderazgo_de_Putin_La_nueva_estrategia_rusa_a_la_b%C3%BAsqueda_de_su_liderazgo_regional_y_el_reforzamiento_como_actor_global

Uno de los ejemplos más representativos de esta nueva dinámica de actuación geoestratégica será el inicio de las tensiones a partir de 2007 a cuenta de los despliegues de misiles y escudos antimisiles. La prensa internacional señaló en aquel momento que era el peor escenario de relaciones entre ambos países desde el fin de la Guerra Fría. EE. UU. y Rusia vivían de nuevo una escalada de tensión en el espacio fronterizo entre los aliados europeos y el territorio ruso. Esta coyuntura parece haberse normalizado y se ha extendido hasta nuestros días, llegando incluso a intensificarse notoriamente en algunos momentos determinados, aunque también experimentando algunos paréntesis que no fueron fructíferos a largo plazo. De tal modo, uno de los primeros atisbos de lo anterior fue el amenazante nuevo despliegue de cohetes tácticos que se produciría en 2008 en Kaliningrado, operación con la que Dmitri Medvédev respondía —otra vez— al refuerzo del escudo antimisiles de EE. UU. en el espacio Europa del Este-Báltico¹⁰. Esta acción ya había sido advertida tan solo un año antes por Serguei Ivanov, viceprimer ministro ruso¹¹. Cabe destacar que este contexto es el mismo que el de la guerra de Osetia del Sur, foco igualmente polémico y rupturista en las relaciones de Rusia con la OTAN.

En 2010 Barack Obama y Medvédev firmaron en Praga el acuerdo START III, una tregua en medio del recrudecimiento de las relaciones entre Rusia y EE. UU. y sus aliados. El pacto establecía una reducción notable del despliegue de misiles, balística y arsenal por parte de los dos bloques, lo que suponía una nueva vía de apaciguamiento que si bien se extendía hasta febrero de 2021 —fecha límite del tratado—, no supuso un cambio de tendencia a medio plazo.

En 2013 estallaba la crisis de Ucrania, nueva causa de profundas desavenencias entre EE. UU. y la Unión Europea con Rusia. El conflicto derivaría en la anexión de Crimea por parte de los segundos y en una guerra en el este del país que sigue activa a día de hoy. Las nuevas maniobras rusas no solo se extendieron en torno al vecino ucraniano: Kaliningrado, entre otros puntos estratégicos, fue reforzado militarmente con despliegues que llevaron a Polonia y Lituania a pedir mayor protección ante lo que percibieron como una conminación¹². Y es que el movimiento no era para menos: la operación contaba con la instalación de misiles Iskander, proyectiles sumamente potentes como se verá con más detalles en el epígrafe dedicado al despliegue ruso.

¹⁰ El Periódico de Extremadura. (2008). Rusia redobla el desafío a la OTAN enviando misiles a Kaliningrado. 6 de noviembre. [Consulta: 6/10/2021]. Disponible en: <https://www.elperiodicoextremadura.com/internacional/2008/11/06/rusia-redobla-desafio-otan-enviando-45223488.html>

¹¹ Thomson Financial. (2007). Rusia amenaza con instalar misiles en el enclave de Kaliningrado. 4 de julio. [Consulta: 7/10/2021]. Disponible en: <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/240315/07/07/Rusia-amenaza-con-instalar-misiles-en-el-enclave-de-Kaliningrado.html>

¹² Gallego, J. (2014). Polonia llama a consultas a los aliados de la OTAN por sentirse amenazada por Rusia. El Mundo, 3 de marzo. [Consulta: 7/10/2021]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2014/03/03/5314d_ae1268e3ef1758b4580.html

El óblast, como ya se ha señalado anteriormente, limita políticamente con Lituania y Polonia prácticamente a partes iguales en extensión fronteriza. El resto del contorno de la región son las costas del mar Báltico, y concretamente, las orillas más preciadas en el mismo de Rusia. Esto obedece a que es el único puerto del país —junto con el de Svetly¹³— en todo este mar, que no se congela en ningún momento del año gracias a sus aguas templadas. Y fuera de él, solo sucede igualmente en el puerto de Sebastopol en el mar Negro —a pesar de los innumerables kilómetros de costa del país de los Urales—. De este modo, aunque el Cuartel General de la Flota del Báltico rusa se encuentra en Kronstadt¹⁴, la mayoría del despliegue naval está estacionado en Kaliningrado, concretamente en la base de Baltiysk¹⁵.

Esta base naval aglutina en su seno desde grandes depósitos de repostaje de navíos hasta numerosas grúas y diques para la reparación de los mismos. Asimismo, está unida por conexión ferroviaria con el puerto de Svetly; la localidad de Primorsk; y el astillero de Yantar. La importancia y despliegue de esta base la convierten en el punto de partida de numerosas operaciones de la Armada rusa que comprenden desde la lucha contra la piratería en el océano Índico hasta el apoyo logístico en el mar Rojo, como lo han sido los despliegues en Sudáfrica¹⁶ o Puerto Sudán¹⁷. Por su parte, Villanueva López justifica la enorme trascendencia de este muelle en hasta cinco razones fundamentales. La primera de ellas, una protección adelantada a San Petersburgo y al óblast de Leningrado. La segunda, la capacidad de proyección rusa que amenaza a los puertos extranjeros. La tercera, el respaldo a operaciones en zona gris. La cuarta, los estratégicos sistemas de escucha y radares tan próximos a la OTAN. Y la última, la instalación de sistemas antibuques y antiaéreos también colindantes con ella¹⁸.

Estas condiciones han propiciado igualmente que uno de los mayores astilleros rusos también se halle en las costas del enclave. En este caso, el de Yantar se encuentra en la desembocadura del río Pregolia, por la que se flotan los navíos directamente a la laguna del Vístula. El volumen de producción naval y su situación estratégica hacen

13 Puerto situado igualmente en la laguna del Vístula, en la orilla norte de la desembocadura del Pregolia, a unos 15 kilómetros del de Kaliningrado.

14 Puerto situado en la isla de Kotlin, a 30 kilómetros de San Petersburgo, y unida por carretera tanto por norte y sur con los extremos continentales más cercanos.

15 Treviño, J. M. La Marina rusa en el mar Negro. Revista Defensa.com. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <https://www.defensa.com/ayer-noticia/la-marina-rusa-en-el-mar-negro>

16 Noticario de la Revista General de Marina. Noticario año 2020, junio tomo 278, p. 990. [Consulta: 30/6/2021]. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/06/rgmjunio20.pdf>

17 Noticario de la Revista General de Marina. Noticario año 2021, mayo tomo 281, p. 797. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/g/rgm_280_4_mayo_2021.pdf

18 Villanueva López, C. (2019). La geopolítica de las bases militares (XIII). Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEEINV06-2019GEOPOLITICABASESXIII.pdf

del astillero un punto especialmente sensible para la flota rusa. En los últimos años se han construido en el mismo —tanto para la flota nacional, como para potencias extranjeras, o incluso empresas privadas— buques de asalto anfibios¹⁹; fragatas de misiles guiados²⁰; y enormes arrastreros pesqueros²¹; entre otros.

Uno de los principales recursos naturales del óblast son sus yacimientos de ámbar. Si bien el mar Báltico es el principal banco de esta resina fosilizada, Kaliningrado es la zona con mayor presencia de este material. Sus principales exportaciones van dirigidas a trabajos de joyería u ornamentación, siendo Polonia el destino más habitual en el que se desarrollan estos trabajos. La relevancia de estas exportaciones ha provocado que el Gobierno ruso haya impulsado la creación de un clúster con el objetivo de potenciar esta industria, y establecer condiciones que propicien el crecimiento de la misma, tal como señala la ficha pública del mismo²².

Del mismo modo, el enclave es igualmente rico y determinante por sus reservas naturales de petróleo bajo las profundidades de su costa en el Báltico. Con un gran volumen de crudo (6,73x10⁻³ de tcf de petróleo de esquisto), las explotaciones *offshore* en sus zonas prospectivas producen más que lo que se extrae en Polonia y Lituania²³.

La creación de la Zona Económica Especial anteriormente referenciada provocó que el enclave se convirtiera en punto de entrada y/o fabricación de numerosos productos que o bien vienen ya fabricados de Europa; o son manufacturados en Kaliningrado con productos llegados desde allí. Es el caso de la potente industria automovilística —como ejemplo, reacondicionamiento de vehículos BMW alemanes y montaje de Chevrolet y KIA—, o la fabricación de un tercio de los televisores que se venden en

19 Galaxia militar. La construcción de los dos nuevos buques de asalto anfibio de Rusia se retrasan. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <http://galaxiamilitar.es/la-construccion-de-los-dos-nuevos-buques-de-asalto-anfibio-de-rusia-se-retrasan/>

20 Galaxia militar. Rusia entregará dos fragatas de misiles guiados a la India para 2014. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <http://galaxiamilitar.es/rusia-entregara-2-fragatas-de-misiles-guiados-a-la-india-para-2024/>

21 Industrias pesqueras. El astillero ruso Yantar ultima la entrega de su segundo arrastrero que operará en Kamchatka. [Consulta: 10/6/2021]. Disponible en: <https://industriaspesqueras.com/noticia-59067-sec-Naval>

22 Gobierno de Rusia. Clúster de la industria del ámbar de la provincia de Kaliningrado. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://gisp.gov.ru/gisip/pdf/clusters_gen_info/193/es/Cl%C3%BAster%20de%20la%20industria%20del%20%C3%A1mbar%20de%20la%20provincia%20de%20Kaliningrado.pdf. El documento sitúa al clúster con una especialización clave en productos de joyería, y extiende como especializaciones adicionales la producción de muebles, de materiales de construcción, o de vidrio, entre otros.

23 Jódar Abellán, A. (2014). Recursos no convencionales susceptibles de ser explotados mediante fracking. Facultad de Biología de la Universidad de Murcia. P. 19. Disponible en: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/40574/1/RECURSOS%20NO%20CONVENCIONALES%20SUSCEPTIBLES%20DE%20SER%20EXPLOTADOS%20MEDIANTE%20FRACKING.pdf> Fecha de consulta: 08/10/2021.

toda Rusia. Kaliningrado es, en cierto modo, una de las principales vías de acceso comerciales en la Rusia occidental. No obstante, este estatus especial no ha conseguido corregir los desequilibrios de niveles de riqueza en comparación con el resto del país. Sigue siendo una región relativamente pobre en Rusia, donde proliferan el mercado negro y actividades ilícitas como el contrabando y la mafia. El tráfico ilegal de tabaco ha preocupado reiteradamente a las autoridades europeas, siendo incluso objeto de debate en el Parlamento Europeo. La principal razón de esta inquietud por parte de la UE es el alto volumen que ha llegado a alcanzar: el valor de esta actividad se ha cifrado en mil millones de dólares estadounidenses²⁴. De este modo, Herrero de la Fuente ha llegado a tildar al proyecto de la Zona Económica Especial como fracaso²⁵. Para la autora, las ventajas fiscales y arancelarias no han terminado por revitalizar su economía, sensiblemente inferior a la de sus países vecinos.

Sin embargo, se atisban nuevas inversiones que podrían dar un impulso económico a la región, comparativamente más pobre con el resto de Rusia, por no hablar ya de sus vecinos adyacentes de la UE. Se ha previsto la construcción de una enorme fábrica de baterías que tendrá una importante repercusión en el óblast. La estatal rusa de energía nuclear, Rosatom, habrá terminado en 2026 una planta especializada en almacenamiento de energía y producción de celdas de iones de litio²⁶. Asimismo, el desarrollo del turismo en la zona puede convertirse en otro motor de crecimiento del enclave. Volver a convertirse en destacado lugar de vacaciones —como lo fue durante la era soviética gracias a sus balnearios cerca de la costa del Báltico—, el cordón del Vístula, o los antiguos escenarios de viejas batallas napoleónicas podrían repotenciar Kaliningrado²⁷.

El óblast acoge también dos de los principales radares del sistema de reconocimiento y control del tránsito aéreo ruso en la costa del Báltico: uno en la base naval de Baltiysk, y otro en la localidad de Primorsk. Junto con los situados en Donskoye y Yantarne; estas estaciones son los puntos cardinales de la seguridad aérea occidental

24 Shleynov, R. et al. (2008). Made to be smuggled: Russian contraband cigarettes «flooding EU». The Center for Public Integrity. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <https://publicintegrity.org/health/made-to-be-smuggled/>. Este artículo fue referenciado en una pregunta con solicitud de respuesta oral en el Parlamento Europeo en octubre de 2013. El interrogador fue el eurodiputado Michael Theurer —alemán— en nombre de la Comisión de Control Presupuestario. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-7-2013-000105_ES.html?redirect

25 Herrero de la Fuente, M. (2003). El futuro de Kaliningrado ante la ampliación de la UE y la OTAN. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, N.º 43-44, p. 52. [Consulta: 9/10/2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129348>

26 Roca, J. A. (2021). Rosatom construirá una gigafábrica de baterías en Kaliningrado. El Periódico de la Energía, 17 de septiembre. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/rosatom-construira-una-gigafabrica-de-baterias-en-kaliningrado/>

27 Tétart, F. (2005). Kaliningrad: une «île» russe au sein de l'Union européenne élargie. Hérodote. Vol. 118, p. 14. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://www.herodote.org/IMG/_article_PDF/article_171.pdf

rusa²⁸. Además, también se localizan otros dos radares secundarios en el territorio: uno en el aeropuerto de Kaliningrado; y el otro en la localidad de Chernyakhovsk, que se encuentra a 90 km de la capital regional.

Por otro lado, la franja que supone el corredor de Suwalki se trata igualmente de otro factor que refuerza no solo el carácter geoestratégico del enclave, más aún ante eventuales contingencias. En caso de un conflicto con Rusia en la zona, la probabilidad, según los expertos, de que el Kremlin ordenase la ocupación de dicho hilo tan determinante sería muy alta²⁹. Con 96 kilómetros de longitud, no solo uniría al enclave con el resto de Rusia, sino que además aislaría a las repúblicas bálticas de la OTAN por tierra, inhibiendo la frontera de Lituania con Polonia. Van Herpen, que compara al corredor de Suwalki con el corredor de Fulda³⁰, contextualiza esta fina línea con la facilidad con la que Rusia podrían alcanzar Tallín y Riga: 60 horas en un espacio con gran facilidad de ser acorralado³¹.

Escalada de tensión

Desde 2013 hasta la actualidad, Rusia ha reforzado ampliamente su presencia militar en Kaliningrado, sumando cada vez más importancia para un Kremlin en creciente rivalidad con la UE y la OTAN. Los paréntesis de entendimiento entre el gigante y sus vecinos occidentales se han ido disipando para estabilizarse en una nueva relación de tensión y distancia.

Entre 2015 y 2016, la OTAN instaló un escudo antimisiles —también escudo antinuclear— para proteger a Europa de amenazas exteriores desde Oriente. Se dotó de ocho misiles balísticos del tipo SM-3, desagregados en tres baterías diferentes. Si bien este dique se había implantado según la Alianza Atlántica de cara a hipotéticos ataques

28 Zyla, M. (2014). Kaliningrad oblast in the military system of the Russian Federation. *Security and Defence Quarterly*. Vol. 25. N.º 3, p. 114. [Consulta: 10/10/2021]. Disponible en: <https://sin.akademia.mil.pl/people/details/marek.zyla>

29 Iriarte, D. (2017). El «corredor de Suwalki», la franja de la que depende la seguridad de Europa. *El Confidencial*, 21 de agosto. [Consulta: 10/10/2021]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-08-21/franja-suwalki-seguridad-europa-rusia_1429582/

30 Corredor entre Hesse y Turingia con Frankfurt, que en la Guerra Fría separaba la RDA y la RFA a través de dos enormes túneles subterráneos, por los que se podría haber producido un ataque con tanques.

31 Van Herpen, M. (2017). La respuesta al nuevo imperialismo ruso: el dispar destino de Ucrania, Belarús y las Repúblicas Bálticas. Colección monografías CIDOB. [Consulta: 10/10/2021]. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/war_in_peacetime_russia_s_strategy_on_nato_s_eastern_and_southern_flanks/la_respuesta_al_nuevo_imperialismo_ruso_el_dispar_destino_de_ucrania_belarus_y_las_republicas_balticas

desde Irán o Corea del Norte³², Rusia lo tomó como un nuevo desafío fronterizo y militar. Putin movió ficha y dio una respuesta igualmente contundente. Y es que Jens Stoltenberg, secretario general de la OTAN, si bien hizo hincapié en que no era una amenaza para Moscú, terminó reconociendo que el nuevo blindaje estaba capacitado para derribar también algunos misiles rusos³³.

Tomado como una nueva afrenta, el Kremlin ordenó la instalación de los polémicos misiles Iskander en respuesta al nuevo escudo antimisiles. Las notables y sofisticadas cualidades de este tipo de proyectiles hicieron sonar las alarmas en las estructuras de defensa de los aliados. Los Iskander pueden alcanzar una velocidad de *match 5* (hiper-sónica), y pueden volar a 40.000 metros de altura, por encima del reconocimiento de la inmensa mayoría de radares. No obstante, su punto débil es su fragilidad electrónica, ya que pueden ser desviados o entorpecidos por señales de radiofrecuencia³⁴. Aún a pesar de este inconveniente, su riesgo, velocidad y habilidad para esquivar radares suponen un potencial peligro para las fronteras de la UE y la OTAN. Hasta ahora, esta ha sido, quizá, la mayor amenaza rusa a Europa desde el fin de la Guerra Fría y la caída de la URSS.



Figura 2. Mapa del perímetro de alcance de los misiles Iskander desplegados en Kaliningrado. Fuente: Military and Comercial Technology. [Consulta: 12/10/2021]. Disponible en: <https://thaimilitaryandasianregion.blogspot.com/2017/06/iskander-tactical-ballistic-missile.html>

32 El ratio de alcance de los misiles Taepong-2 (Corea del Norte) y los Sejil 2 (Irán) pueden alcanzar hasta unos 8.000 km o 2.000 km de distancia, respectivamente. Suficientes para alcanzar la UE.

33 Abellán, L. (2016). EE. UU. y la OTAN activan el escudo antimisiles en plena tensión con Rusia. El País, 12 de mayo. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/12/actualidad/1463_044946_021885.html

34 Manrique Montojo, F. (2018). Iskander M. La última ratio del zar. Revista del Ejército de Tierra Español, n.º 931. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2018/931/accesible/Revista_Ejercito_Accesible.pdf

Ante este movimiento, EE. UU. trató de reforzar su presencia militar en los países bálticos. A comienzos de 2017, en los últimos días de la presidencia de Barack Obama, se envió un convoy formado por más de 3.500 soldados junto con tanques y vehículos pesados. La OTAN se hizo igualmente partícipe de esta réplica, involucrando asimismo a unidades militares de varios de sus países miembros, entre ellos España. Así se acordó en la reunión de los ministros de Defensa de la OTAN en octubre de 2016, en el marco de lo firmado en la Cumbre de Varsovia de julio del mismo año. La misión española consistía en la participación de un subgrupo táctico en Letonia, bajo dirección canadiense. La propia nota de prensa del Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España esgrimía el despliegue de los misiles Iskander como uno de los asuntos que más inquietó en la reunión de los homólogos de los ejecutivos de la defensa europea³⁵.

No obstante, no parece que esta nueva dotación se tratase de una acción contundente contra los misiles. De hecho, la OTAN no dio una respuesta oficial a los mismos hasta 2020, casi tres años después de las primeras instalaciones. El mensaje de Stoltenberg pasaba por reforzar la defensa antiaérea y antimisil, una mejor disposición de combate, y mayor tiempo de alerta de los misiles³⁶. En concreto, estos objetivos se materializarán a través de la instalación de baterías Patriot y SAMP/T en algunos países; la modernización de los misiles balísticos intercontinentales; y el desarrollo de un misil de crucero de propulsión nuclear³⁷.

En 2020 Donald Trump anunció que EE. UU. abandonaría el Tratado de Cielos Abiertos, acuerdo internacional firmado en 2002 por varios países para el reconocimiento aéreo, con gran capacidad de control de movimientos militares y de transporte de armas. En mayo de 2021 el presidente Joe Biden confirmó dicha decisión tomada por su predecesor y la ejecutó. Esta marcha se contextualiza en la ya varias veces mencionada tensión internacional con Rusia, ya que su gran avance en despliegue de misiles terminó por convertirse en incompatible con dicho tratado. Tal fue así que tomaron la misma decisión *ipso facto* después de la salida americana. En junio Putin anunció que Rusia dejaría el pacto el 18 de diciembre de 2021, aunque reconsideraría su decisión si EE. UU. decidiese volver al mismo³⁸.

35 Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España. (2016). Los ministros de Defensa de la OTAN se reúnen para adaptar sus acciones a los retos de seguridad en los nuevos escenarios estratégicos. [Consulta: 11/10/2021]. Nota de prensa en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/ministros-defensa-otan-se-re%C3%BAnen-para-adaptar-sus-acciones-retos-seguridad>

36 Topwar. (2020). La OTAN prometió responder al despliegue de Iskander-M OTRK con nuevos misiles. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://es.topwar.ru/166691-v-nato-poobeschali-otvetit-na-razmeschenie-otrk-iskander-m-s-novymi-raketami.html>

37 Las Provincias. (2020). La OTAN reforzará su escudo antimisiles ante el rearme ruso. Las Provincias. 17 de junio. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/internacional/otan-reforzara-escudo-20200617210459-ntrc.html>

38 Europa Press. (Junio 2021). Putin promulga la ley sobre la retirada de Rusia del Tratado de Cielos Abiertos. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia->

En verano de 2021 se han producido los últimos movimientos reseñables antes de la publicación de este artículo. Rusia ha tomado la decisión de reforzar su flanco oeste con la disposición de 20 nuevos batallones dotados de 2.000 equipamientos armamentísticos, de los cuales, una parte de ellos —se desconoce su cuantía—, se desplegarán en el enclave de Kaliningrado³⁹. Además, esta operación incluye a Bielorrusia, donde el régimen de Lukashenko avanza en sus relaciones con el Kremlin a instancias de su aislamiento internacional con respecto a Occidente.

Conclusiones

El enclave de Kaliningrado no solo ha reafirmado su condición y carácter geoestratégico en los últimos años, sino que además lo ha pronunciado notoriamente, en el marco de una escalada de tensión entre la OTAN y la UE con Rusia.

Del mismo modo, y como se ha analizado en las páginas anteriores, no es un factor, ni un limitado conjunto de ellos, los que determinan esta situación tan provocativa en dichas fronteras. Desde la misma configuración como enclave; pasando por un puerto en el Báltico en el que nunca se congelan sus aguas; hasta una destacada producción de ámbar; vertebran un compendio de causas que otorgan al enclave un interés de enorme calibre.

Su trascendencia, en continuo crecimiento, obedece a la cada vez más enconada relación de la UE y la OTAN con Rusia. Los rearmes, despliegues, y sobre todo, las declaraciones y anuncios en los que se informan de ello, han hecho de Kaliningrado un agudo termómetro de las relaciones bilaterales. Podríamos decir, de este modo, que ante la pregunta que lanzó Torres Cazorla en 2003⁴⁰, sobre si Kaliningrado —al que calificó por entonces como microproblema— sería un medidor de esta tensión; que efectivamente así lo ha sido, y con flagrantes justificaciones.

Asimismo, en vista del desarrollo de las últimas desavenencias, y la inexistente previsión del cese de estas, Kaliningrado seguirá siendo, casi con toda probabilidad, un punto rojo para la UE y la OTAN. Los pasos y decisiones que se tomen en esta dinámica de frío enfrentamiento se tornan cada vez más arriesgadas en atención a la respuesta siguiente que se pueda adoptar desde el Kremlin. El despliegue de los Iskander y los últimos movimientos de tropas han demostrado que Rusia no tiene ningún

[putin-promulga-ley-retirada-rusia-tratado-cielos-abiertos-20210607100613.html](https://www.elpais.com/internacional/2021-06-02/rusia-exhibe-fuerza-militar-en-plena-escalada-de-tension-con-la-otan.html)

39 Sahuquillo, M. (2021). Rusia exhibe fuerza militar en plena escalada de tensión con la OTAN. *El País*, 2 de junio. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-02/rusia-exhibe-fuerza-militar-en-plena-escalada-de-tension-con-la-otan.html>

40 Torres Cazorla, M.^a I. (2003). Kaliningrado, un microproblema enclavado en Europa. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N.º 43-44. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querry=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=torres+cazorla+kaliningrado

miedo en desafiar a una OTAN que muestra mayor demora en replicar a su adversario oriental. De este modo, y en virtud del desarrollo de conflictos actuales como el de Ucrania; si los aliados quieren mantener su influencia, intereses, y por supuesto, la defensa garantizada de los valores occidentales; se debe definir una postura inequívoca común —marcando líneas rojas ante posibles nuevos riesgos— y profundizar más aún en los esfuerzos diplomáticos.

En definitiva, el espacio del Báltico y sus posibles derivaciones políticas y militares cobran una especial importancia para España y sus aliados. Las eventuales disputas que puedan continuar dándose nos afectan como europeos y miembros de la Alianza Atlántica. Kaliningrado, como la inmensa mayoría de todos los enclaves del mundo, y a pesar de su relativo aislamiento conforme al resto de su país, supone una posición e incluso una amenaza, en un eje estratégico con elevadas posibilidades de conflicto.

Bibliografía

- Abellán, L. (2016). EE. UU. y la OTAN activan el escudo antimisiles en plena tensión con Rusia. *El País*, 12 de mayo. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/12/actualidad/1463044946_021885.html
- Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España. (2016). Los ministros de Defensa de la OTAN se reúnen para adaptar sus acciones a los retos de seguridad en los nuevos escenarios estratégicos. [Consulta: 11/10/2021]. Nota de prensa disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/ministros-defensa-otan-se-re%C3%BAnen-para-adaptar-sus-acciones-retos-seguridad>
- El Periódico de Extremadura. (2008). Rusia redobla el desafío a la OTAN enviando misiles a Kaliningrado. *El Periódico de Extremadura*, 6 de noviembre. [Consulta: 6/10/2021]. Disponible en: <https://www.elperiodicoextremadura.com/internacional/2008/11/06/rusia-redobla-desafio-otan-enviando-45223488.html>
- Europa Press. (7 de junio de 2021). Putin promulga la ley sobre la retirada de Rusia del Tratado de Cielos Abiertos. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-putin-promulga-ley-retirada-rusia-tratado-cielos-abiertos-20210607100613.html>
- Fernández, R. (2005). Malestar en Polonia y Lituania por no haber sido invitados por Moscú. *El País*, 4 de julio. [Consulta: 6/10/2021]. Disponible en: https://elpais.com/diario/2005/07/04/internacional/1120428010_850215.html
- Galaxia Militar. La construcción de los dos nuevos buques de asalto anfibio de Rusia se retrasan. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <http://galaxiamilitar.es/la-construccion-de-los-dos-nuevos-buques-de-asalto-anfibio-de-rusia-se-retrasan/>
- Rusia entregará dos fragatas de misiles guiados a la India para 2014. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <http://galaxiamilitar.es/rusia-entregara-2-fragatas-de-misiles-guiados-a-la-india-para-2014/>

- Gallego, J. (2014). Polonia llama a consultas a los aliados de la OTAN por sentirse amenazada por Rusia. *El Mundo*, 3 de marzo. [Consulta: 7/10/2021]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2014/03/03/5314dae1268e3ef1758b4580.html>
- Gobierno de Rusia. Clúster de la industria del ámbar de la provincia de Kaliningrado. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://gisp.gov.ru/gisip/pdf/clusters_gen_info/193/es/Cl%C3%BAster%20de%20la%20industria%20del%20%C3%A1mbar%20de%20la%20provincia%20de%20Kaliningrado.pdf
- Herrero de la Fuente, M. (2003). El futuro de Kaliningrado ante la ampliación de la UE y la OTAN. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. N.º 43-44, p. 52. [Consulta: 9/10/2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1129348>
- Industrias Pesqueras. EL astillero ruso Yantar ultima la entrega de su segundo arrastrero que operará en Kamchatka. [Consulta: 10/6/2021]. Disponible en: <https://industriaspesqueras.com/noticia-59067-sec-Naval>
- Iriarte, D. (2017). El *corredor de Suwalki*, la franja de la que depende la seguridad de Europa. *El Confidencial*, 21 de agosto. [Consulta: 10/10/2021]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-08-21/franja-suwalki-seguridad-europa-rusia_1429582/
- Jódar Abellán, A. (2014). Recursos no convencionales susceptibles de ser explotados mediante fracking. Facultad de Biología de la Universidad de Murcia. P. 19. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <https://digitum.um.es/digitum/bitstream/10201/40574/1/RECURSOS%20NO%20CONVENCIONALES%20SUSCEPTIBLES%20DE%20SER%20EXPLOTADOS%20MEDIANTE%20FRACKING.pdf>
- Karpenko, A. (2006). Regionalization and identity: the subjectivity of Kaliningrad. *NIS-CI Discussion Papers*. N.º 10, p. 280. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0606130277A/28145>
- Las Provincias. (17 de junio de 2020). La OTAN reforzará su escudo antimisiles ante el rearme ruso. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://www.lasprovincias.es/internacional/otan-reforzara-escudo-20200617210459-ntrc.html>
- Lopata, R. (2008). Kaliningrado y las relaciones UE-Rusia: ¿obstáculo u oportunidad. *Documentos CIDOB. Europa*. N.º 3, p. 6. [Consulta: 01/10/2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3049194>
- López Mora, F. (2015). La Unión Europea y la Federación de Rusia en sus dinámicas históricas contemporáneas: cooperación institucional y recelos de vecindad. *Cuadernos de Estrategia*. N.º 178, p. 88. [Consulta: 6/10/2021]. Disponible en: https://www.academia.edu/19305220/_La_Uni%C3%B3n_Europea_y_la_Federaci%C3%B3n_de_Rusia_en_sus_din%C3%A1micas_hist%C3%B3ricas_contempor%C3%A1neas_cooperaci%C3%B3n_institucional_y_recelos_de_

vecindad_en_Rusia_bajo_el_liderazgo_de_Putin_La_nueva_estrategia_rusa_a_la_b%C3%BAAsqueda_de_su_liderazgo_regional_y_el_reforzamiento_como_actor_global

Manrique Montojo, F. (2018). Iskander M. La última ratio del zar. *Revista del Ejército de Tierra Español*. N.º 931. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2018/931/accesible/Revista_Ejercito_Accesible.pdf

Revista General de Marina. (2020). Noticiario, junio. Tomo 278, p. 990. [Consulta: 30/6/2021]. Disponible en: <https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2020/06/rgmjunio20.pdf>

— (2021). Noticiario, mayo. Tomo 281, p. 797. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/g/rgm_280_4_mayo_2021.pdf

Roca, J. A. (2021). Rosatom construirá una gigafábrica de baterías en Kaliningrado. *El Periódico de la Energía*, 17 de septiembre. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/rosatom-construira-una-gigafabrica-de-baterias-en-kaliningrado/>

Rodríguez De Espona, R. J. (2007). El mar Báltico como escenario estratégico: implicaciones para España. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/9034/CC95art10.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sahuquillo, M.^a (2021). Rusia exhibe fuerza militar en plena escalada de tensión con la OTAN. *El País*, 2 de junio. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-02/rusia-exhibe-fuerza-militar-en-plena-escalada-de-tension-con-la-otan.html>

Saiz Álvarez, J. M. (2005). La región de Kaliningrado y la UE-25: situación actual, retos y perspectivas de futuro. *Documentos de Trabajo Nebrija. Serie Módulo Europeo Jean Monnet*. N.º 1, p. 25. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28102230_La_region_de_Kaliningrado_y_la_UE-25_Situacion_actual_retos_y_perspectivas_de_futuro Fecha de consulta: 04/10/2021

Shleynov, R. *et al.* (2008). Made to be smuggled: Russian contraband cigarettes «flooding» EU. *The Center for Public Integrity*. Disponible en: <https://publicintegrity.org/health/made-to-be-smuggled/> Fecha de consulta: 08/10/2021

Sukhankin, S. (2018). Bridge to nowhere: Kaliningrado on geopolitical map between Russia and Europe [tesis doctoral]. Dirigida por Francisco Veiga (dir.). Universitat Autònoma de Barcelona. P. 59. [Consulta: 1/10/2021]. Disponible en: <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=6Iryn c5s9zE%3D>

- Tétart, F. (2005). Kaliningrad: une «île» russe au sein de l'Union européenne élargie. *Hérodote*. Vol. 118, p. 14. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://www.herodote.org/IMG/_article_PDF/article_171.pdf
- Thomson Financial. (4 de julio de 2007). Rusia amenaza con instalar misiles en el enclave de Kaliningrado. [Consulta: 7/10/2021]. Disponible en: <https://www.economista.es/mercados-cotizaciones/noticias/240315/07/07/Rusia-amenaza-con-instalar-misiles-en-el-enclave-de-Kaliningrado.html>
- Topwar. (2020). La OTAN prometió responder al despliegue de Iskander-M OTRK con nuevos misiles. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: <https://es.topwar.ru/166691-v-nato-poobeschali-otvetit-na-razmeschenie-otrk-iskander-m-s-novymi-raketami.html>
- Torrecuadrada García-Lozano, S. (2005). Uno de los problemas derivados de las nuevas fronteras europeas: Kaliningrado. *Agenda Internacional*. N.º 22, p. 177. [Consulta: 5/10/2021]. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=torrecuadrada+kaliningrado
- Torres Cazorla, M.ª I. (2003). Kaliningrado un microproblema enclavado en Europa. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*. N.º 43-44. [Consulta: 11/10/2021]. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?query=Dismax.DOCUMENTAL_TODO=torres+cazorla+kaliningrado
- Treviño, J. M. La Marina rusa en el mar Negro. *Revista Defensa.com*. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: <https://www.defensa.com/ayer-noticia/la-marina-rusa-en-el-mar-negro>
- Van Herpen, M. (2017). La respuesta al nuevo imperialismo ruso: el dispar destino de Ucrania, Belarús y las Repúblicas Bálticas. *Colección monografías CIDOB*. [Consulta: 10/10/2021]. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/war_in_peacetime_russia_s_strategy_on_nato_s_eastern_and_southern_flanks/la_respuesta_al_nuevo_imperialismo_ruso_el_dispar_destino_de_ucrania_belarus_y_las_republicas_balticas
- Villanueva López, C. (2019). La geopolítica de las bases militares (XIII). *Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. [Consulta: 8/10/2021]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2019/DIEEEINV06-2019GEOPOLITICABASESXIII.pdf
- Zyla, M. (2014). Kaliningrad oblast in the military system of the Russian Federation. *Security and Defence Quarterly*. Vol. 25, n.º 3, p. 114. [Consulta: 10/10/2021]. Disponible en: <https://sin.akademia.mil.pl/people/details/marek.zyla>

Artículo recibido: 3 de noviembre de 2021.

Artículo aceptado: 15 de diciembre de 2021.

Elena Carolina Díaz Galán

Profesora de Derecho Internacional Público. Doctora en Derecho. Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Correo: elenacdiazI@gmail.com

Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después¹

Geopolitical position and defence of Spain's national interests: rethinking the question of the Perejil small island twenty years later

Resumen:

La definición de la posición geopolítica de España en el tablero internacional es uno de los campos que todavía están por explorar. La situación de dependencia en materia de seguridad y defensa por la pertenencia a organizaciones internacionales, como la OTAN y la Unión Europea, no obstaculiza que disponga de postulados singulares en política exterior. La determinación y defensa de los intereses nacionales y vitales de España

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco de la actividad del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional de la Universidad Rey Juan Carlos. Asimismo, es resultado de la estancia de investigación en el Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas de la Universidad de Lisboa, en 2021, becada por la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP).

estarían en la base del lugar que debe ocupar en la geopolítica mundial. Es posible aclarar esta cuestión mediante el análisis de las decisiones que se adoptaron hace veinte años en el asunto del islote Perejil. Este caso encarna componentes que deben perfilar aspectos sustanciales de la política exterior de cualquier Estado. El presente trabajo tiene como objetivo aclarar los principales postulados que trazan la defensa por España de sus intereses más fundamentales, reflexionando sobre la soberanía territorial y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

Palabras clave:

Posición geopolítica, interés nacional, interés vital, soberanía territorial, uso de la fuerza, Perejil.

Abstract

The definition of Spain's geopolitical position on the international order is one of the fields that still needs to be explored. The situation of dependence of our country in matters of security and defense by its membership in international organizations, such as NATO and the European Union, is not an obstacle to Spain in order to have singular postulates in its foreign policy. The determination and defense of Spain's national and vital interests would be at the base of the place that Spain should occupy in world geopolitics. It is possible to clarify this issue by analysing the decisions taken 20 years ago in the Perejil small island. This case embodies some of the components that must shape substantial aspects of the foreign policy of any State. This work aims to clear off the main postulates that outline the defense of the most fundamental interests by Spain, reflecting on territorial sovereignty and the use of force in international relations.

Keywords

Geopolitical position, national interest, vital interest, territorial sovereignty, use of force, Perejil.

Citar este artículo:

Díaz Galán, E. C. (2022). Posición geopolítica y defensa de los intereses nacionales de España: repensando el asunto del islote Perejil veinte años después. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 59-83.

Introducción

Aclarar el papel que debe tener España en la escena geopolítica global o regional exigiría precisar la situación en la que se encuentra el orden mundial en la actualidad. En cualquier caso, hace tiempo que España no ha tenido un papel protagonista en el plano internacional a pesar de su pasado histórico. Antes incluso del *desastre colonial* en 1898, nuestro país vivió en una situación prolongada de decadencia y falta de capacidad para actuar en las relaciones internacionales. Por lo menos, «en más de dos siglos España no ha sido, precisamente, lo que se denomina un actor en el ámbito internacional»². Por ello, habría que remontarse a 1978, con el triunfo de la transición democrática, y constatar la inserción de España entonces en el concierto internacional y advertir algún interés por parte de la política exterior española por alcanzar un lugar primordial en las relaciones internacionales. Pero cualquier decisión que se adopte o se haya adoptado en esta dirección nunca podría ignorar los rasgos que perfilan la actual sociedad internacional y, particularmente, los intereses geoestratégicos que habitan en una realidad internacional tan compleja y profundamente abigarrada.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* indicó los intereses de España como componente básico de la acción exterior de nuestro país, también en el campo de la seguridad y defensa. La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2021* también habla de «una España que participa en la preservación de la paz y la seguridad internacional y defiende sus intereses estratégicos» (añadir nota a pie: Gobierno de España. Gabinete de la Presidencia de Gobierno. *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. Un proyecto compartido, p. 71). La noción de *interés* que se emplea, adquiere en este documento diversas connotaciones, significados e interpretaciones, viniendo adjetivada de muchas maneras. Así, la primera estrategia se refiere y remite simultáneamente a: «interés global»; «intereses generales»; «interés inmediato»; «intereses compartidos»; «interés directo»; «valores, intereses y principios»; «intereses geopolíticos»; «intereses estratégicos, políticos y económicos» o simplemente hace alusión a los genuinos «intereses españoles». La expresión que más abunda será en particular: «intereses nacionales»³, quizá porque condensa mejor el conjunto de todas las anteriores. Algo que también sucede, aunque en menor medida, en la *Estrategia de 2021*.

Pero, en numerosas ocasiones, no resulta fácil definir con certeza el contenido de los intereses nacionales, ya que este concepto «es complejo y está compuesto por una serie de intereses de diverso tipo [...]»⁴. Ahora bien, se podría asegurar que dentro del concepto de interés nacional siempre ocuparía un lugar privilegiado todo aquello

2 Fojón Lagoa, E. (2019). El problema geopolítico de España: el caso de la defensa y Fuerzas Armadas. *Análisis 1/2019*. P. 1. Madrid, Instituto de Política Internacional, UFV.

3 Presidencia del Gobierno. (Diciembre. 2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. Un proyecto compartido de todos y para todos. Madrid, Boletín Oficial del Estado.

4 Marsal Muntala, J. (2010). Introducción. Evolución del concepto de interés nacional. *Monografías del CESEDEN*. N.º 115. Madrid. P. 12.

referido a la defensa de la soberanía y, en especial, lo que afecta a la soberanía territorial. Más todavía, los intereses de la soberanía territorial se podrían calificar como *intereses vitales* de los Estados. En nuestro caso, serían aquellos intereses «que afectan a la supervivencia de España como nación», es decir, serían intereses que nuestro país estaría en condiciones y en disposición de «proteger y, llegado el caso, (a) defender ante cualquier riesgo o amenaza por afectar a su supervivencia como nación»⁵.

En esta línea, existen dos razones que explicarían la importancia de la soberanía territorial en la definición de los intereses nacionales. Por un lado, el territorio es uno de los elementos constitutivos de todo Estado y, en otras palabras, «el territorio forma parte de la identidad nacional que merece ser respetada»⁶. Por otro lado, la defensa del territorio y, ante todo, la capacidad del Estado para hacerlo define su posición geopolítica en el orden internacional. En este sentido, se podría aceptar que España carece de una singular posición política en el espacio internacional, aunque quizá habría que excluir de esta afirmación «la acción en la isla del Perejil en 2002 en defensa de la soberanía nacional»⁷. En este caso, se habría conformado una postura geopolítica y geoestratégica singular de España. Pero la clarificación de los intereses vitales también se lleva a cabo en función de los medios que el Estado está dispuesto a emplear para proceder a su defensa. Así, «tradicionalmente se han considerado como vitales aquellos intereses por cuya protección un Estado estaría dispuesto a recurrir al uso de la fuerza, bien tomando algún tipo de acción de carácter militar, bien amenazando con ella»⁸.

Esto fue precisamente lo que sucedió en 2002 cuando un grupo de gendarmes marroquíes ocuparon el islote de Perejil⁹ y se llevó a cabo por parte de España la primera y única operación militar en defensa de la soberanía nacional que ha tenido lugar desde la aprobación de la Constitución de 1978¹⁰. Además, ello se produjo como una reacción unilateral por parte de España sin que se contara con el apoyo militar ni operativo de algunos de los socios de nuestro país en el campo de la seguridad y defensa. La Alianza Atlántica (OTAN) y la Unión Europea (UE) no participaron operativamente en esta ocasión, limitándose en el mejor de los casos a realizar gestiones diplomáticas con la finalidad de colaborar en la resolución de la controversia¹¹.

5 Escrigas Rodríguez, J. (2010). Análisis comparativo del concepto de interés nacional. Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN. N.º 115. Madrid. P. 42.

6 Mangas Martín, A. (2015). Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la Unión Europea. Revista Jurídica de la Universidad de León. 2, p. 222.

7 Fojón Lagoa, E. El problema geopolítico. Op. cit., p. 6.

8 Sanz Alisedo, G. (2010). Intereses que afectan a la soberanía nacional. Evolución del concepto de interés nacional, Monografías del CESEDEN. N.º 115. Madrid. P. 77.

9 En general: Planet, A. y Hernando De Larramendi, M. (2005). Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis de Perejil. Relaciones hispano-marroquíes: una vecindad en construcción. Madrid, Ediciones de Oriente y del Mediterráneo. Pp. 102-135.

10 Pacheco Barrio, M. A. (2012). El contencioso del islote Perejil en la prensa escrita. La presencia española en África: del “Fecho de allende” a la crisis de Perejil. Madrid. P. 215.

11 Así lo declaró, por lo menos, la ministra española de Asuntos Exteriores: «[...] el Gobierno español ha contado con la comprensión y la solidaridad espontánea de la comunidad internacional

El examen de las nociones interés nacional y soberanía territorial al hilo del asunto de Perejil tiene únicamente el propósito de descubrir los aspectos más esenciales que definirían la posición geopolítica que tiene España en el nuevo orden internacional. Desde ahí, sí es posible para desmentir que la posición geopolítica de España se califica como *ausente* en el relato político y social de España; y como *dependiente* de las decisiones que aprueban las organizaciones internacionales en las que está integrado nuestro país. Aunque al asunto de Perejil se le suele atribuir usualmente una escasa importancia geoestratégica, sin embargo, todo indica que adquiere un valor especial en la definición de la política exterior española porque se comprueba cómo un asunto de este tipo, calificado con frecuencia de anecdótico, hace realidad en la práctica las expresiones que contienen los lineamientos de la defensa nacional de España.

En definitiva, las principales preguntas que se deben resolver en este trabajo serán esencialmente las siguientes: ¿cómo se definen los intereses nacionales de España?, ¿cuáles son sus componentes básicos? y, en consecuencia, si cabría anotar que lo que aconteció en Perejil hace ahora veinte años coadyuvaría a resolver estas interrogantes. Para ello, se deberá acudir necesariamente a la práctica del Estado español y, a partir de ahí, determinar y precisar la posición geopolítica que ocupa nuestro país en la escena internacional.

La compleja e incierta realidad internacional en la que debe operar España y el contexto de las relaciones con Marruecos

Es difícil describir los rasgos que perfilan la actual realidad política internacional y tampoco es sencillo determinar y aclarar el lugar que ocupan quienes se consideran los principales actores de las relaciones internacionales¹². En realidad, habitamos en un espacio en el que la situación geopolítica es confusa o, por lo menos, está impregnada de multitud de incertidumbres¹³. El fin de la Guerra Fría abrió una senda para la esperanza y estuvo orientada a garantizar la seguridad, el orden mundial, y establecer reglas permanentes que rigieran las relaciones internacionales, lo que se advirtió particularmente en Europa¹⁴. Desde luego, el decenio de los noventa del pasado siglo apuntó

[...] se han pronunciado inequívocamente tanto las instituciones de la Unión Europea, [...] (y) el secretario general de la OTAN». Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones, año 2002, VII Legislatura, 543, Conjunta de Asuntos Exteriores y Defensa, Sesiones 32 y 28, respectivamente, celebrada el miércoles, 17 de julio de 2002, 17349.

12 Barbé, E. (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *Revista Española de Derecho Internacional*. N.º 72, 2, pp. 15-31.

13 Jordán, J. (2014). Gestión de la incertidumbre en las relaciones internacionales. *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional GESI*, 9/2014. Granada. Pp. 1-17.

14 Fojón Lagoa, E. (2015). La evolución del orden internacional y la configuración del poder en Europa. Entre institucionalismo y geopolítica [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. Pp. 97 y ss.

claramente en esta dirección, sin embargo, muchos de los postulados que se asentaron en este periodo se encuentran en entredicho en la actualidad. Por lo que ni se puede hablar de un planeta seguro en términos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ni tampoco se debe proclamar la plena consagración de la democracia como base esencial de los Estados que conforman la comunidad internacional¹⁵.

Por si fuera poco, tampoco sería posible asegurar que se haya afianzado el libre comercio y el orden liberal económico como fundamentos primordiales de las relaciones económicas y comerciales entre los actores que actúan en el contexto internacional y que tendrían un enorme influjo en la política internacional. Más todavía, como se ha dicho acertadamente,

«Durante casi tres décadas, una gran cantidad de libros y artículos académicos, conferencias y paneles de medios han anunciado un futuro en el que las instituciones finalmente triunfarán sobre las viejas limitaciones culturales. [...] Se suponía que ideas pasadas como naciones situadas dentro de fronteras defendibles darían paso a los Estados que cederían voluntariamente parte de su soberanía a organizaciones transnacionales y supranacionales»¹⁶.

Sin embargo, nada de esto ha sucedido todavía o, por lo menos, de manera completa.

Por el contrario, asistimos en la actualidad a un entorno internacional más complicado e incierto todavía que en el pasado. En esencia, aunque larvada, se advierte una tensión en el orden internacional que no solo se expresa en términos económicos, como sucede con la denominada *guerra comercial* sino que también se deja entrever, con alguna intensidad, en el contexto de la seguridad, lo que resulta más preocupante. Es decir, una visión contemporánea llevaría a la conclusión de que todo queda condicionado «por la intensificación de la competencia geopolítica y geoeconómica entre las grandes potencias, especialmente de EE. UU. frente a China y, en menor medida, Rusia»¹⁷.

Por ello, lo más urgente sería evidenciar con exactitud la situación actual que impera en el orden internacional y calibrar así el papel geopolítico que le corresponde a España. Siendo así que debe quedar claro que «el escenario internacional [...] a escala mundial [...] resulta en muchos casos inquietante para nuestra seguridad» y que, por lo tanto, España debe estar preparada para hacer frente a un «escenario de alto riesgo»¹⁸. En realidad,

15 Cfr., López-Aranda, R. (2018). El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning. Documento de trabajo 9/2018. Real Instituto Elcano, 25 de abril, p. 9.

16 Michta, A. A. (2018). The Revenge of Hard Power Politics. *The American Interest*, octubre. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2018/10/16/the-revenge-of-hard-power-politics/>

17 Molina, I. (coord.). (2019). España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos. Elcano Policy Paper. Febrero. Madrid, Real Instituto Elcano. P. 19.

18 Molina, I. (coord.). (2017). España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos. Elcano Policy Paper, Febrero. Madrid, Real Instituto Elcano. P. 5.

se viene produciendo una sucesión de acontecimientos en el orden internacional, más allá del impacto que ha producido la reciente pandemia de la covid-19¹⁹, y la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022, que hacen prever el surgimiento de otras nuevas realidades y que, asimismo, auguran cambios transcendentales en las reglas de poder en las relaciones internacionales. En este contexto, un país de capacidad media como es el caso de España debería estar muy atento para definir su posición geopolítica y también sus intereses estratégicos. El fin primordial sería valorar la singularidad de España, porque «tiene su problemática geopolítica específica»²⁰.

En cualquier caso, la situación de inquietud e incertidumbre en la que se encuentra la actual realidad internacional deriva de múltiples factores, por lo que interesa señalar ahora, por lo menos, lo siguiente: ante todo, está quedando claro que, la usualmente larvada pero a veces bastante explícita, lucha por el poder que se advierte en la actual sociedad internacional, en función de los actores que intervienen, ha quedado reflejada en las posiciones que mantienen los Estados Unidos, y sobre todo se hizo evidente en el periodo de ejercicio de la Administración Trump; pero, interesa destacar también las posturas y decisiones de China que avanza paulatinamente en la imposición de sus criterios en el orden mundial; y, asimismo, el papel que Rusia quiere jugar en el nuevo contexto internacional²¹.

Todo ello, dibuja un panorama geopolítico inseguro y fundamentalmente caracterizado por una amplia y profunda impredecibilidad que, en concreto, se expresó con toda nitidez en su momento a través del *comportamiento estratégico* del anterior presidente norteamericano²². Las expresiones y plasmaciones del poder a las que se asiste por el comportamiento de estos tres actores repercuten específicamente en el campo de la seguridad y defensa. Ello permite suscribir que:

«El cambio en la distribución del poder en todo el mundo y el desafío que plantea la posición dominante de los Estados Unidos por el creciente poder económico y militar de China y la asertividad geoestratégica de Rusia que intenta recuperar su gran estatus de poder están devolviendo al mundo a los fundamentos del gran poder»²³.

Palabras que resumen, con certeza, el estado de la actual comunidad internacional.

España debería definir su posición geopolítica en función de esta nueva e inestable realidad que se ha descrito y siendo consciente de que se vive un periodo históri-

19 Véase; Bosoer, F. y Turzi, M. (2020). La pandemia del 2020 en el debate teórico de las relaciones Internacionales. Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre espacio y poder. N.º 11, pp.153-163.

20 Fojón Lagoa, E. El problema geopolítico. Op. cit., p. 2.

21 Sobre Rusia: Sánchez Herráez, P. (2015). Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI. Cuadernos de Estrategia. N.º 178, pp. 15-78.

22 Molina, I. (coord.). (2017). España en el mundo en 2017. Op. cit., p. 19.

23 Michta, A. A. The Revenge of Hard Power Politics. Op. cit.

co que ha sido calificado como «la gran agitación global que ahora se avecina en el horizonte»²⁴. Esto implica que la posición geopolítica, y también geoestratégica de España, se debería definir en función de los nuevos actores con más poder en el orden internacional y que nuestro país no ha de dudar para configurar nuevas y renovadas alianzas tanto en el campo económico como en el sector de la seguridad, en algunas de sus dimensiones. Así, no se debe descartar que nuestro país estreche sus relaciones con China y otros actores como el caso de Turquía. No puede ser de otro modo puesto que en verdad «los últimos años hemos venido enfrentando el advenimiento de un nuevo orden mundial y de una transición hegemónica»²⁵. Por todo, será la situación que se dé en el plano universal la que determinará la posición geopolítica de España, siempre y cuando nuestro país tenga la mirada puesta en los cambios que se puedan producir.

En este contexto general es donde deben ser analizadas las relaciones bilaterales con Marruecos y donde se suscitó específicamente el conflicto de Perejil. Desde luego esta controversia debe ser situada en el marco más general de la relación que mantienen desde hace tiempo los dos Estados y que expresa tanto vínculos de cooperación como espacios de conflicto. En este último caso, habría que situar, entre otros, la posición de España en las disputas entre Marruecos y Argelia, las profundas crisis migratorias que repercuten en la estabilidad de España, los tradicionales enfrentamientos territoriales, incluidos los espacios marítimos, entre los dos países; y, por supuesto, la cuestión del Sáhara. Aunque, en verdad, la postura española en esta última materia ha experimentado un cambio sustancial a partir de marzo de 2022. Estas cuestiones, y otras más, definen la pugna geopolítica entre Marruecos y España. Por lo que el conflicto de Perejil es una plasmación más de múltiples situaciones de colisión que existen en los espacios que deben compartir los dos países.

El cúmulo de desencuentros en la política exterior de España y Marruecos culminó en el incidente de Perejil precisamente cuando por diversas razones, pero también por la posición de España en relación con el Sáhara, puesto que el Gobierno español «apoyó la elaboración de un censo de saharauis realizado por la MINURSO» y los conflictos pesqueros, existían malas relaciones entre los dos Estados. Los componentes que definieron el conflicto por parte de uno y otro país se detallan con posterioridad. Pero, en todo caso, entre las consecuencias que se han derivado de la solución que se dio a esta disputa cabría resaltar el asentamiento de la posición geopolítica de España en relación con Marruecos y la toma de conciencia de este país de su capacidad de poner en cuestión los intereses esenciales de España.

Indicaciones sobre el asunto de Perejil y la posición geopolítica de España

En todo este contexto, el asunto de Perejil representó, con toda seguridad, un caso menor en el orden internacional y, en realidad, careció de la relevancia precisa para

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Sánchez Mugica, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*. LXIII, pp. 233, 373.

deducir líneas esenciales que podrían perfilar la política exterior de cualquier Estado²⁶. Muchas razones podrían llevar a esta conclusión y, con ello, sostener que la ocupación marroquí de este pequeño territorio no podría ser interpretada como un ataque o defensa de un interés vital de los Estados que están interesados en el asunto, en nuestro caso, España y Marruecos. Las exiguas dimensiones del islote; su escaso o casi nulo valor estratégico; las incertidumbres en relación con los títulos de soberanía de los Estados; la ausencia de intereses económicos; y los limitados medios que se utilizaron en la ocupación y también en el posterior desalojo por parte de las fuerzas marroquíes y de las Fuerzas Armadas españolas respectivamente, hacen pensar que en ningún caso se ven implicados intereses vitales que constituirían el núcleo de los intereses nacionales de los Estados.

Sin embargo, esto no era así en épocas pasadas. De esta manera se ha podido decir que:

«Durante el siglo XIX el islote ostentaba una destacada relevancia estratégica principalmente para Gran Bretaña y para España», siendo así que «la posesión de Perejil era importante no ya por el provecho positivo que les pudiera reportar, sino como medio para que no la ocupara otra potencia»²⁷.

Pero la situación y las circunstancias ciertamente han cambiado y lo que ocurrió en 2002 se midió más en términos de información, comunicación e imagen que en función de criterios netamente estratégicos y geopolíticos. Por lo que es verdad que este asunto produjo «un fenómeno mediático altamente relevante para los medios de ambas riberas mediterráneas, incluso para la prensa internacional»²⁸, aunque no provocó el análisis de los componentes profundos que pudiera albergar.

El contexto fáctico, político y jurídico en el que se produjo el asunto podría desmentir la afirmación de que el islote de Perejil carece de toda importancia y, sobre todo, eventuales posiciones relativas a que los comportamientos de Marruecos y España con ocasión del conflicto serían de poca relevancia. En ocasiones se ha pretendido presentarlo así, y, con alguna insistencia, desmerecer en este asunto el comportamiento de España. En esta línea, por ejemplo, J. Saura expresa desde el comienzo de su trabajo que se trata de un «reciente y tragicómico episodio, con mediación internacional incluida, de ocupación por Marruecos (11 de julio) y *reconquista* por España (17 de julio) del islote de Perejil o Leila»²⁹.

26 García Flórez, D. (2002). Aspectos históricos del conflicto de la Isla del Perejil. Real Instituto Elcano, ARI, 18, 14 de julio.

27 Gil Pérez, J. y Garrido Guijarro, O. (2014). La isla Perejil, la perla decimonónica del Mediterráneo. HAO, Historia Actual Online. 34, p. 36.

28 La Parra Casado, D., Penalva Verdú, C. y Mateo Pérez, M. Á. (2007). La imagen de España y Marruecos en la prensa marroquí y española durante el incidente del islote de Perejil (Leyla). La política árabe y mediterránea de España. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. 79-80, p. 153.

29 Saura Estapà, J. (2002). A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil. Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI). 5, p. 1.

Interés nacional y posición geopolítica de España

El examen del asunto de Perejil explicita bastante bien la relación que realmente existe entre la defensa de los intereses nacionales y la conformación de una determinada posición geopolítica de los Estados. Por lo menos, en el caso de España, el hecho de haber asumido un comportamiento activo supuso delimitar y precisar parte de lo que nuestro país entiende por su interés nacional y, sobre todo, el Gobierno español le otorgó sentido a la necesidad de definir su posición en el tablero geopolítico de la zona. En esencia, un único asunto podría servir de pauta para descubrir lo que esconden los Estados cuando se trata de identificar el contenido de sus intereses estrictamente nacionales. Porque, en el fondo, «el interés nacional es el concepto clave del realismo político»³⁰. A partir de ahí, se podrían hacer algunas consideraciones.

En primer lugar, no resulta sencillo especificar con toda precisión el conjunto de elementos que integran la noción de interés nacional. *Las Estrategias de Seguridad Nacional de 2017 y 2021* no proceden a definir lo que debe entenderse por intereses nacionales. Tampoco aporta indicios suficientes para determinar cuáles serían los ámbitos en los que se ven afectados más directamente los intereses de este tipo y, desde ahí, poder conformar su contenido. Lo más que se deduce de este documento es que los intereses nacionales se podrían reconocer y detallar simultáneamente con base en las singularidades del Estado y, por supuesto, teniendo en cuenta los principales rasgos que trazan su política exterior. Antes de la aprobación de la Estrategia de 2017, al hilo de los anteriores documentos elaborados por el Gobierno español, pareció oportuno destacar que

«La definición de los intereses nacionales del Estado español, según los objetivos de la Defensa Nacional, otorga un lugar prioritario a la protección de la sociedad española, la defensa de la Constitución y de los valores e instituciones españoles, además de contribuir a la paz y seguridad internacionales»³¹,

a lo que habría que añadir, con toda seguridad, la defensa de la integridad territorial, expresión esta que cubriría también aquellos espacios terrestres y marítimos que son objeto de disputa con otros Estados.

Por esto, con rotundidad, la Estrategia de 2017 decía que «proteger los intereses de España en el exterior es clave para la Seguridad Nacional», por lo que correspondería realizar una profunda y sagaz reflexión estratégica sobre el posicionamiento que debe tener España en cada uno de aquellos organismos internacionales en los que participa. Y, desde ahí, determinar

³⁰ Bilbao Arrese, J. M. (2003). El interés nacional de España. ABC de Sevilla, 6 de febrero.

³¹ Algora Weber, M.^a D. (2011). Intereses nacionales de España en su entorno geo-político. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas. Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. P. 15.

«Un compromiso y una participación proactiva para garantizar la mejor defensa de los intereses nacionales y de la seguridad y prosperidad del Estado y la sociedad española, así como para potenciar una mayor cooperación internacional»³².

En cualquier caso, la defensa del territorio o la reacción frente a supuestos en los que se decide unilateralmente por parte de un Estado resolver los conflictos de soberanía territorial formarían parte de la noción de interés nacional con independencia de la mayor o menor importancia geopolítica o geoestratégica que se le quiera dar al territorio en cuestión. Está claro que establecer y numerar los casos en los que quedarían afectados los intereses nacionales sería bastante útil para descubrir el contenido de estos intereses. Ahora bien, se debe coincidir en que «la definición de los intereses nacionales es [...] un auténtico desafío para el Estado, porque refleja su voluntad de preservar los recursos nacionales tangibles e intangibles»³³. Precisamente en el asunto de islote de Perejil se combinaron, bastante bien, los aspectos tangibles e intangibles del interés nacional de España y esto sería otro argumento a favor de considerarlo pertinente como patrón en el examen de los intereses nacionales de España.

Incluso, se podría decir que estaríamos en presencia de verdaderos *intereses vitales*, noción que incorpora componentes intangibles como es el caso del «imperativo de identidad, que agrupa los recursos intangibles del Estado que cohesionan a la población en torno a unos valores y concepciones fundamentales y compartidos»³⁴. En el asunto de Perejil no se trató únicamente de proteger la integridad territorial o, por lo menos, evitar que la decisión unilateral de Marruecos determinara los espacios en los que los Estados vecinos ejercen su control y jurisdicción, sino que también se vieron afectados valores y principios fundamentales que otorgan cohesión a la sociedad española. La españolidad de ciertos territorios en el Norte de África se puso en cuestión con la operación de carácter militar marroquí en el islote de Perejil. De este modo, ese comportamiento suponía un adelanto de la política marroquí orientada a medir la capacidad que tenía el Estado español para hacer frente a eventuales amenazas y a proclamar la efectividad de *hechos consumados*³⁵. En consecuencia, la ocupación del islote representó un ataque directo a los intereses nacionales españoles puesto que, por una parte, privaba a España de su poder de control sobre un determinado territorio y, por otra parte, sentaba las bases para que se produjera con el tiempo una pérdida de más territorios sobre los que España ejerce su plena soberanía.

32 Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Op. cit., p. 85.

33 Sanz Alisedo, G. Intereses que afectan a la soberanía nacional. Op. cit., p. 105.

34 *Ibidem*, p. 82.

35 Más recientemente, se ha producido el asalto masivo de ciudadanos civiles marroquíes a la ciudad de Ceuta, en mayo de 2021. En este caso, se ha dicho que «España, por consiguiente, no puede ceder en su integridad territorial y en la naturaleza española y europea de Ceuta y Melilla». Pique, J. (2021). Marruecos-España: ¿condenados a entendernos? Política Exterior, 28 de mayo.

Más todavía, se podría acoger y aceptar la interpretación de que el principal «objetivo de la invasión era desencadenar un conflicto que ocultara la crisis interna» pero también «conseguir presión para mejorar posiciones en sus conflictos externos»³⁶. Por lo tanto, la defensa de Perejil frente a un supuesto de uso de la fuerza unilateral por parte de Marruecos entra plenamente dentro de la noción de interés nacional de España. Lo que reveló este asunto, sin embargo, fue la necesidad perentoria de que cada Estado, en este caso España, debería tener definidos con más precisión cuáles deben ser sus intereses nacionales y también los instrumentos y herramientas de los que debe disponer para proceder a su defensa. Así, para los Estados «es un asunto esencial la definición de cuáles son sus intereses nacionales, sobre quién recae la responsabilidad de defenderlos y alcanzarlos, así como los recursos y medios que se dediquen a ello»³⁷.

El asunto del islote de Perejil situó la defensa de un territorio, incluso aunque no se quisiera ejercer la plena soberanía sobre él, en el marco de los intereses nacionales más imprescindibles para el Estado español. De ahí, que se pueda admitir la interpretación de que «la protección del territorio no se limita a salvaguardar la inviolabilidad de sus fronteras, sino que debe contemplarse desde un punto de vista más amplio y con una mayor profundidad espacial»³⁸, que es precisamente lo que sucedió en el caso de la crisis de Perejil que de ningún modo ponía en juego la supervivencia del Estado español. En verdad, lo que sucedió en el islote activó la lógica militar, pero en razón sobre todo de la defensa de los intereses intangibles que se encuentran detrás del rechazo a la ocupación marroquí del territorio.

En segundo lugar, lo que aconteció con el islote de Perejil tiene poco de cómico y, afortunadamente, tampoco tuvo consecuencias trágicas. Pero sí representó un supuesto especial que tiene trascendencia en orden a definir la posición geopolítica de España en la escena internacional y, sobre todo, goza de la capacidad de explicar la presencia de intereses vitales en el contexto geopolítico. La contundente y proporcionada respuesta de España a una ocupación militar, por muy menor que sea, reveló otros dos elementos que componen los intereses vitales de los Estados como son: «el imperativo territorial, o la protección de los espacios sobre los que el Estado ejerce su soberanía o jurisdicción», pero también «el imperativo funcional, que conlleva la capacidad del Estado para ejercer con autonomía y efectividad su acción de gobierno»³⁹. Con todo ello, quedan señalados los aspectos primordiales que cristalizan el vínculo con la política exterior de un Estado en materia de defensa, y también la voluntad de preservar los intereses que son imprescindibles, en nuestro caso para España. La singularidad del asunto del islote de Perejil radicó precisamente en que, por primera vez desde hace

36 Ruiz Miguel, C. (2002). Las nuevas relaciones internacionales después de la crisis de Perejil. *Boletín de Información*. 276, p. 23.

37 «En el caso de España se ha ido avanzando escalonadamente en esta materia». Algora Weber, M.^a D. *Intereses nacionales de España*. Op. cit., p. 13.

38 Sanz Alisedo, G. *Intereses que afectan a la soberanía nacional*. Op. cit., p. 83.

39 *Ibidem*, p. 82.

mucho tiempo, con un sentido pragmático, España proyectó una posición geopolítica concreta y singular en la escena internacional.

El asunto de Perejil no significó, en modo alguno, que España asumiera una posición protagónica en la escena internacional, pero por lo menos expresó que era un Estado con capacidad de defender intereses nacionales desde una posición geopolítica propia, que no quedaba condicionada por sus nexos con otros Estados o con organizaciones internacionales en las que participa. La poca intervención de otros actores, más allá de supuestos puntuales de mediación, en la crisis entre España y Marruecos con ocasión del asunto de Perejil, demuestra con toda claridad su relevancia para definir una política exterior particular que no sea absolutamente dependiente de otros actores y factores. Aunque se quiso resaltar el papel de Estados Unidos en esta diferencia o, al menos, indicar que el «secretario de Estado, Colin Powell, tuvo un rol relevante en la resolución del conflicto»⁴⁰.

Por ello, la crisis de Perejil revela, una vez más pero a la contra, que la verdadera posición geopolítica que ocupa España en el nuevo escenario mundial y, en particular, en los espacios regionales en los que interviene nuestro país, está condicionada por lo que durante largo tiempo viene definiendo la política exterior española, también en el campo de la seguridad y la defensa. En realidad, la ausencia de una posición singular de España que derive de un proceso de interiorización y que conduzca a una postura propia e independiente en el escenario internacional. Por esto, se acepta que la posición de España en la geopolítica internacional actual está bastante condicionada por las alianzas en las que participa, lo que le priva de un enfoque singular, haciendo que sea una política calificable de *dependiente*. En el caso de Perejil se apreció lo contrario. Es decir, se constató que la defensa del territorio es una tarea que corresponde al Estado y que, por lo tanto, será este «el que tiene el deber y el derecho a defenderlo y hacerlo respetar, interna y externamente», de tal manera que «territorio e integridad territorial son dos bienes de la exclusiva competencia del Estado»⁴¹.

En definitiva, conviene aceptar que el asunto de Perejil supuso para ambos países una guerra mediática con el fin, entre otros, de ganar apoyos internacionales, así como «una acción simbólica fundamental en sus relaciones bilaterales»⁴². Ahora bien, esta operación simbólica está dotada de algunos componentes que integran la política exterior de ambos Estados y, en particular, en relación específicamente con España, se descubre que perfila, estimula y determina el contenido de sus intereses naciona-

40 Sapag, P. (2003). Cuando España llama a rebato. Militares y periodistas en Perejil. Historia y Comunicación Social. 8, p. 236.

41 Mangas Martín, A. Territorio, integridad territorial. Op. cit., pp. 234-235.

42 García de Frutos, M. (2011). Perejil: un conflicto simbólico por la información. Revista Aequitas; Estudios sobre historia, derecho e instituciones. 1, p. 84. Respecto a los aspectos del discurso dirigido a la opinión pública marroquí. Vid. La Parra Casado, D., Penalva Verdú, C. y Mateo Pérez, M. Á. La imagen de España y Marruecos en la prensa marroquí y español. Op. cit.

les⁴³. En este sentido, la defensa de la soberanía territorial adquirió verdadero sentido, sobre todo, en las relaciones que se tienen con aquellos Estados con los que existen reivindicaciones de carácter territorial. Por lo tanto, en el caso de que no se resuelva el calificado «incidente menor» en favor del Estado que estima que están en peligro sus intereses más esenciales y vitales, podría hacer que este Estado perdiese posiciones y ventajas no solo en las relaciones bilaterales sino, también, en la escena internacional.

Se debe insistir, por ello, en que la pérdida del islote de Perejil no pondría en juego la supervivencia de España como Estado, pero sí que afectaría, más allá de los recursos tangibles, a intereses intangibles que forman parte de la soberanía nacional. Este islote, con sus características y en el contexto de la situación político-jurídica en la que se encuentra de manera permanente en las relaciones hispano-marroquíes, debería entenderse en términos geopolíticos como una parte de la integridad territorial española o, por lo menos, se debería concebir dentro de «los riesgos principales contra la integridad territorial española» que «se derivan de la reivindicación marroquí sobre los territorios españoles del Norte de África» y también lo que sucede en los espacios marítimos⁴⁴. En esta perspectiva, Perejil forma parte de un todo que debe defenderse de manera conjunta.

Un conflicto que tiene claras connotaciones simbólicas y que dispone de la virtud de indicar los lineamientos básicos de la política exterior española y, también, de la acción exterior marroquí. Con este prisma, el asunto de Perejil delimita el contenido de intereses nacionales, porque en la defensa del territorio se dirime la capacidad del Estado para conservar su integridad territorial pero también su posición geopolítica. En verdad, no se debe olvidar que

«En el nuevo contexto global y debido a su situación geográfica [...] como condicionante importante de nuestra Estrategia, [...] España tiene un *problema geopolítico*, en el que concurren elementos como: ser frontera, tener territorios insulares y en el Norte de África [...]»⁴⁵.

El asunto del islote de Perejil, aunque fuera en parte y tan solo de modo parcial, contribuyó a resolver el problema geopolítico de España o, cuando menos, demostró que España podría gozar de cierta capacidad para sostener una posición singular y autónoma en determinadas materias.

Interés nacional y soberanía territorial

El interés nacional está estrechamente vinculado al concepto de soberanía territorial. Más todavía, cuando se ven afectados los espacios que un Estado estima que son

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Sanz Alisedo, G. Intereses que afectan a la soberanía nacional. *Op. cit.*, p. 96.

⁴⁵ Fojón Lagoa, E. El problema geopolítico. *Op. cit.*, p. 9.

parte de su territorio se activa incluso el concepto de intereses vitales, por lo que se pueden poner todos los medios a disposición del Estado para preservarlos y protegerlos. En consecuencia, el asunto de Perejil suscitó una cuestión que debe ser resuelta previamente para abordar la definición de los intereses nacionales de un Estado. Al menos, se debería dilucidar especialmente si dentro de esta noción tienen cabida también aquellos espacios en los que habitan discrepancias sobre quién ostenta la soberanía y a quién se le debe atribuir su control y jurisdicción. Las situaciones suelen ser bastantes diversas y variadas y, en el caso español, es innegable que en las relaciones con Marruecos, tanto Ceuta como Melilla formarían parte de la integridad territorial española⁴⁶.

Cualquier decisión o comportamiento que tuviera lugar en relación con estos territorios sería parte integrante de los intereses nacionales de España e, incluso, afectaría a aquellos intereses que deben calificarse como *vitales*. Hasta tal punto es así que, como se señaló hace tiempo en relación con la zona de Gibraltar,

«La nación en que la comunidad internacional deposite su confianza» para tener el control sobre el Estrecho aumentará «en gran medida su peso específico en la esfera internacional colocándose en una situación de privilegio en el momento de hacer primar sus intereses nacionales en los diferentes foros»⁴⁷.

Por ello, los intereses nacionales deben estar previa y exactamente definidos y esta es la razón última por la que a España le convendría explicitar con toda nitidez que el islote de Perejil entra en la categoría de su soberanía territorial, aunque sea entendida y practicada en un sentido amplio. En esta línea, muchos de los medios de comunicación que se ocuparon del asunto en 2002 lo calificaron «como de Estado, en la que estaban en juego los intereses nacionales»⁴⁸.

Sin embargo, el análisis de la situación en Perejil en 2002, y veinte años después, deja un sabor agrisado en torno a esta cuestión. España en ningún momento puso en duda que ostentaba derechos legítimos sobre el islote, pero optó por asumir una posición excesivamente moderada en relación con la soberanía territorial. A lo más, como lo indicó la ministra española de Asuntos Exteriores, «la presencia española en la isla no ha sido nunca objeto de protestas oficiales por parte de Marruecos y en ningún caso cabe afirmar que haya habido una presencia regular marroquí en la isla Perejil [...]»⁴⁹. Los postulados españoles serían que se mantuviera el *statu quo* en el islote sin que se alterasen los equilibrios que durante los últimos años se habían mantenido en las relaciones bilaterales hispano-marroquíes en torno a ese territorio. Por ello, nunca ha quedado meridianamente claro si el islote de Perejil queda comprendido dentro de

46 Loureiro Souto, J. L. (2015). Los conflictos por Ceuta y Melilla: 600 años de controversias [tesis doctoral]. UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

47 Villalba Fernández, A. (1994). Zona del estrecho de Gibraltar. Cuadernos de Estrategia. N.º 72, p. 261.

48 Pacheco Barrio, M. A. El contencioso del islote perejil. Op. cit., p. 215.

49 Cortes Generales, año 2002. Op. cit., 17348.

la expresión según la cual se deben adoptar «todas las medidas necesarias para garantizar tanto el éxito de la operación como la seguridad de nuestras fuerzas y de nuestros compatriotas en las ciudades de Ceuta y Melilla y en las islas y peñones bajo nuestra soberanía»⁵⁰.

La cuestión tiene una gran trascendencia en la medida en que el territorio bajo soberanía quedaría englobado en la noción de interés nacional y, también en el concepto de interés vital de España. Quedaría por dilucidar si esto se aplica plenamente en el caso de territorios que en sentido estricto no formarían parte de la soberanía territorial española. En otros términos, sería procedente la pregunta relativa a si el mantenimiento del *statu quo* en Perejil era verdaderamente la parte integrante de los intereses nacionales de España. El examen de la práctica conduce a la conclusión de que esto se pudiera deducir, por ejemplo, de la intervención del entonces diputado José Luis Rodríguez Zapatero, quien señaló que con la intervención militar marroquí se había producido «la alteración de un *statu quo* y [que] lógicamente el Gobierno tenía la responsabilidad de trabajar porque ese *statu quo* volviera a su sitio»⁵¹.

Sin entrar a valorar y sopesar en términos jurídicos los títulos que corresponden a España y Marruecos en relación con la soberanía sobre el islote de Perejil, debe quedar claro que con ocasión del suceso de 2002 únicamente se quiso incidir en la necesidad de que se mantuviera el *statu quo* del islote y que, por lo tanto, no se diera validez alguna a hechos consumados. Así, cabe recordar por ejemplo, cuando se celebró el debate sobre el estado de la Nación en 2002, cómo el presidente del Gobierno español puso el énfasis en que en el asunto de Perejil «no aceptará hechos consumados»⁵². Ahora bien, la decisión de España de no subrayar la soberanía territorial sobre Perejil no debería interpretarse en el sentido de que este asunto no estuviera dentro de los intereses nacionales de nuestro país. Todo lo contrario.

El comportamiento español a lo largo de toda la crisis con Marruecos reveló que la acción del reino alauita al proceder a la ocupación del islote y reivindicar su soberanía territorial, debía ser considerado como un supuesto que afectaba de manera directa a los intereses de España y, en particular, a aquellos que debe defender acudiendo si es preciso al uso de la fuerza. En otras palabras, el islote de Perejil adquirió un valor especial desde el momento en que se realizaron actos que pretendían alterar el *statu quo* y, con ello, reaparecieron intereses nacionales e, incluso, intereses estratégicos. Porque, en el fondo, como se ha dicho,

«La isla del Perejil tiene un valor estratégico en estos momentos, pero no reside ni en sus 1.600 metros cuadrados de superficie ni en su localización,

⁵⁰ *Ibidem*, 17351.

⁵¹ *Ibidem*, 17358.

⁵² Pacheco Barrio, M. A. *El contencioso del islote Perejil*. Op. cit., p. 222.

próxima a Ceuta y pegado a las costas marroquíes. Su importancia reside, sobre todo, en la mente de quien ha amenazado *su statu quo*: Marruecos»⁵³.

La conclusión más acertada sería que el asunto de Perejil repercute en los componentes esenciales que definen los intereses nacionales de España y, al mismo tiempo, suscita un tema de importancia constitucional en la medida en que afecta al territorio nacional, incluso aunque este no venga definido con precisión en la normativa española y aunque cupieran dudas respecto a decidir si Perejil es parte integrante del territorio nacional español. Las expresiones que contiene la Constitución española, a este respecto, deberían cubrir todos los supuestos, sobre todo incorporando aquellos espacios en los que producen reivindicaciones territoriales por activa o pasiva.

Como se ha recordado,

«La Constitución se refiere en varias ocasiones al ‘territorio español’ (art. 138.1; 139.2; 158.1 y 161.1), en una ocasión al ‘territorio de España’ (art. 68.5), en otra al ‘territorio nacional’ (art. 19) y al ‘territorio del Estado’ (art. 139.1)»⁵⁴.

Pues bien, todas estas alusiones abarcan para el Estado español, con toda seguridad, tanto el territorio plenamente asentado y reconocido por terceros como también el que es objeto de disputas de carácter territorial y de contenidos de soberanía. En esencia, el territorio y la soberanía territorial estarían dentro de manera sustancial de la noción de intereses nacionales y, estarían incorporados en los intereses vitales. Por ello, se debe admitir que para España «las relaciones hispano-marroquíes ocupan un lugar central en la defensa y consecución de sus intereses nacionales, tanto vitales como estratégicos»⁵⁵.

En resumen, existe un estrecho lazo que une el interés nacional con la soberanía territorial. En el asunto que se analiza se aceptó totalmente la idea que late cuando se afirma que el interés nacional «no es compatible con las dinámicas económicas y políticas actuales que se orientan a la superación del concepto de frontera»⁵⁶. La controversia más profunda que encierra el asunto de Perejil queda referida a la defensa de lo que se entiende específicamente por territorio nacional sobre la base de la existencia de fronteras entre los Estados. O, por lo menos, este asunto se ha constituido en un ejemplo práctico que ilustra y argumenta cómo España se opone a la decisión de Marruecos de hacer efectiva por la fuerza armada una reivindicación de carácter te-

⁵³ Bardají, R. (2002). El valor estratégico de la isla del Perejil. Real Instituto Elcano, ARI, 17.

⁵⁴ Mangas Martín, A. Territorio, integridad territorial. Op. cit., p. 227.

⁵⁵ Algora Weber, M.^a D. Intereses nacionales de España. Op. cit., pp. 23-24.

⁵⁶ Herrero de Castro, R. (2011). Política exterior de España e intereses nacionales. UNISCI Discussion Papers. 27, p. 94. Del mismo autor: (2010). El concepto de interés nacional. Evolución del concepto de interés nacional, Monografías del CESEDEN. N.º 115, pp. 17-38.

rritorial, que extiende mucho más allá del caso de Perejil⁵⁷. La relación y referencia al interés nacional se comprueba al aceptar que «la soberanía territorial sería el conjunto de competencias que un Estado ejerce sobre las actividades que se desarrollan en su territorio y tiene un carácter exclusivo»⁵⁸ que es precisamente lo que se buscó en el asunto de Perejil.

Interés nacional y uso de la fuerza

En una perspectiva complementaria, el asunto del islote de Perejil asoma uno de los componentes que siempre acompaña a la defensa de los intereses vitales de los Estados que, como se puede deducir claramente, son una parte integrante de los intereses nacionales. En estos casos, se debe asumir que

«La defensa del territorio español contra una agresión [...] o su protección frente a un intento de penetración hostil [...] es sin duda un interés vital en el que el Estado debe estar preparado para poner en juego todos sus medios»⁵⁹.

Así, el empleo de la fuerza por parte de España con el objeto de *recuperar* el islote Perejil tuvo una mayor trascendencia de la que cabía esperar en un principio y, en este contexto, supuso un *uso menor de la fuerza* en las relaciones internacionales. Ello se observa en un doble sentido.

Primero, con alcance general, en la medida en que el asunto de Perejil encarna realmente uno de los supuestos más típicos y recientes que permiten reconocer la posibilidad de que los Estados recurran a la fuerza en supuestos de contramedidas⁶⁰. Esto implica que la defensa de los intereses vitales de un Estado puede llevarse a cabo mediante el empleo de la fuerza armada, aunque no siempre se tenga la obligación de acudir a la noción de legítima defensa. En otras palabras, la protección de los intereses vitales de un Estado puede implicar el uso de la fuerza, pero no necesariamente que esta adopte la fórmula de estado de legítima defensa. En el caso de Perejil se trató precisamente de un uso menor de la fuerza como sostienen algunos autores de la doctrina española⁶¹ y que constituyó un medio idóneo para la defensa de los intereses nacionales

57 Por supuesto, los casos de Ceuta y Melilla, en particular, están detrás de toda reivindicación territorial marroquí.

58 Rodrigo Hernández, A. J. (2004). Soberanía y administración de territorios. Anuario Español de Derecho Internacional. 20, p. 297.

59 Sanz Alisedo, G. Intereses que afectan a la soberanía nacional. Op. cit., p. 83.

60 Véase Leben, C. (1982). Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. Annuaire Français de Droit International. 28, pp. 9-77.

61 Díaz Barrado, C. M. (2017). El conflicto en Colombia: derechos humanos, beligerancia y uso de la fuerza. Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. XVII, pp. 117-140.

de España. En todo caso, el asunto demostró que el uso de la fuerza es una herramienta que cabe en supuestos en los que se ve afectada la integridad territorial del Estado. Está claro que «los intereses estratégicos españoles más inmediatos resultan orientados a lo marcado por el ámbito territorial», de tal manera que determinados ámbitos espaciales, como es el caso de los territorios en disputa con Marruecos, serán «ámbitos de especial importancia a la hora de definir cuáles son los intereses españoles» y, por lo tanto, «constituyen elementos de especial sensibilidad y consideración en la defensa de los intereses vitales [...]»⁶².

Segundo, este asunto revela un aspecto que refuerza y robustece la idea de que se trató de la defensa de intereses nacionales, al emplearse la fuerza como componente de disuasión. Como se ha dicho, «al no conocerse con certeza las intenciones marroquíes, el despliegue militar pretendía reforzar la disuasión»⁶³. La importancia del asunto no radicaría tanto en la defensa de un islote de diminutas dimensiones sino más bien en la pretensión por parte de Marruecos de imponer una solución unilateral permanente a reivindicaciones territoriales y asentar una plataforma para hacer efectivos en el futuro los postulados marroquíes en el ámbito territorial. En otros términos: «la importancia material y estratégica del islote era ínfima. Lo relevante [...] fue el carácter unilateral de la acción marroquí»⁶⁴. De todo ello se desprende que las intenciones del Gobierno de Rabat al ocupar el islote iban más allá de la posesión específica de esta pequeña porción territorial y que, en el fondo, se suscitaba una cuestión de mucho más calado. La acción marroquí podría ser una operación de tanteo destinada a comprobar la capacidad militar y también psicológica de la que disponían el Estado español y la sociedad española en los conflictos territoriales entre ambos Estados⁶⁵. Lo importante, en todo caso, es que la preservación del territorio puede llevarse a cabo mediante el uso lícito de la fuerza.

Pero, si se combina todo ello con el efecto sorpresa, lo que verdaderamente pretendían las autoridades marroquíes era poner en primera línea de discusión una controversia más amplia de carácter político entre España y Marruecos. Como se dice,

62 Algora Weber, M.^a D. Intereses nacionales de España. Op. cit., p. 17.

63 Jordán, J. (2018). Una reinterpretación de la crisis del islote perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*. 274, p. 943.

64 *Ibidem*.

65 En realidad, no es difícil delinear la postura de Marruecos en este asunto y que, sin duda, debe situarse en un marco más general de reivindicaciones territoriales históricas. Esta cuestión daría lugar a un examen más detenido y desde otra perspectiva. Para comenzar a aproximarse a las razones reales que le llevaron a Marruecos a intervenir en Perejil véanse, con carácter general: Rózsa, E. N. & Belhaj, A. (2008). *Ceuta et Melilla: Risques et gestion des risques*. Euromesco Paper. 75, pp. 1-31; Chikhi, D. (2002) *Dispute territoriale autour de l'îlot «Persil-Leïla»? Retour sur les enjeux politiques d'une crise anecdotique*. *Le Quotidien d'Oran*; y Belhaj, A. (2009). *La dimension islamique dans la politique étrangère du Maroc: déterminants, acteurs, orientations*. Louvain-la-Neuve. Presses universitaires de Louvain.

«Más allá del islote, el objeto de la acción marroquí fue el *statu quo* sobre la delimitación, legalidad y legitimidad de las fronteras territoriales entre España y Marruecos en el Norte de África, y específicamente en el estrecho de Gibraltar»⁶⁶.

Esto conduce a plantear cuestiones que tienen mayor profundidad que la mera ocupación temporal del islote de Perejil, es decir, se aspiraba a propagar un conflicto territorial en todas sus dimensiones. En términos de derecho internacional, la acción militar española fue una respuesta lícita, conforme a las reglas básicas del ordenamiento jurídico internacional, a un hecho previo de empleo ilícito de la fuerza, aunque fuera menor, por parte de Marruecos. Así lo reconoció, por ejemplo, la Unión Europea en la Declaración de la Presidencia de julio de 2002. Lo deseable es que las controversias internacionales se resuelvan por medios pacíficos, sin embargo, cuando por medios ilícitos y a través del uso de la fuerza armada se atenta contra los intereses vitales de los Estados, se activa en ocasiones la posibilidad de responder en contramedidas mediante el empleo lícito de la fuerza⁶⁷.

Conclusiones

El valor que se le debe otorgar a la noción de interés nacional y su vinculación con la soberanía territorial de los Estados y el uso de la fuerza en el caso de España se podría comprobar al hilo del asunto que tuvo lugar en julio de 2002 en las relaciones hispano-marroquí respecto al islote de Perejil. En cualquier caso, no es fácil para un Estado definir, descifrar y delimitar el contenido de lo que es interés nacional, puesto que se trata de un concepto evolutivo y que dispone de componentes de todo tipo y diversa naturaleza. En el caso de España, y en perspectiva geopolítica, el interés nacional debe ser concebido sobre la base de los intereses singulares de nuestro país que delimitarían sus propios contornos como nación y Estado y, también, teniendo en cuenta que España participa en determinados organismos internacionales, en especial, la Unión Europea y la OTAN.

La defensa de la integridad territorial española es parte de los intereses nacionales de España e, incluso, debe ser calificada como una pieza del interés vital. De ahí que exista una indeleble relación entre el interés nacional y la soberanía territorial. Pero, también, el contenido de los intereses nacionales permite deducir la posición geopolítica de un Estado y los componentes sustanciales de su política exterior. La respuesta que España proporcionó a la ocupación del islote de Perejil por Marruecos debe ser

66 Jordán, J. Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil. *Op. cit.* p. 945.

67 Con esta posición no concordó el Gobierno marroquí. Véase, Rodríguez Carrión, A. J. y Torres Cazorla, M.ª I. (2002). Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto. *Revista Española de Derecho Internacional*. 54, pp. 2, 724 y ss.

interpretada como una expresión significativa de la defensa de intereses nacionales y, con ello, se proyectó una posición geopolítica singular de España en la escena internacional.

Este conflicto tuvo lugar en un momento determinado en el que estaban bastante deterioradas las relaciones hispano-marroquíes, sobre todo por las controversias en el ámbito pesquero y por la posición de España en relación con el asunto del Sahara y, a pesar de que se guarde silencio sobre él, ha marcado alguna parte de las decisiones que los dos Estados han ido adoptando en sus relaciones mutuas. España advirtió a partir de entonces, con toda intensidad, los riesgos que se cernían sobre su posición geopolítica en la zona; y Marruecos ha calibrado los medios y los límites de la presión que podría ejercer sobre las autoridades españolas en relación con sus tradicionales reivindicaciones territoriales,

Pero la protección de los espacios terrestres y marítimos, que forman parte del territorio de un Estado, es una pieza fundamental de los intereses vitales. Esto cubre todos aquellos espacios bien delimitados y establecidos que conforman el territorio del Estado y, asimismo, aquellos otros espacios en los que pudiera existir algún tipo de disputa de carácter territorial o en los que esté en juego la soberanía de los Estados en cuestión. Las eventuales incertidumbres respecto a si le corresponde a un Estado ejercer plenamente su control y jurisdicción en un concreto territorio no impiden que entren dentro de la noción de interés nacional. El asunto de Perejil demostró que la protección del territorio del islote debía ser concebida como aspecto esencial de la defensa de los intereses vitales de España. Con ello, se plasma la dimensión tangible de estos intereses y, al mismo tiempo, se descubre el enfoque de los recursos intangibles. Por ello, el asunto de Perejil tuvo y tiene un carácter simbólico que está vinculado a la cohesión de la sociedad española y a la protección de los valores y principios en los que se sustenta. En resumen, la noción territorio, que está vinculada a la defensa de intereses nacionales, debe ser interpretada en sentido amplio, de tal manera que abarque también los espacios sujetos a reivindicaciones de soberanía. El comportamiento de España en este asunto supuso, en consecuencia, la afirmación de un interés nacional.

Por último, la defensa de los intereses vitales de los Estados permite el empleo de todos los medios de los que dispone el Estado en cuestión con la finalidad de protegerlos y preservarlos, en el marco de las reglas básicas del ordenamiento jurídico internacional. El empleo de la fuerza armada podría ser una herramienta útil e idónea para responder a los ataques que se produzcan en relación con este tipo de intereses. Los únicos límites que debe respetar el Estado son aquellos que vienen impuestos por el derecho internacional y, en especial, por las normas imperativas. En el caso del islote de Perejil, la respuesta de España mediante el uso de la fuerza cabe entenderla como una expresión adecuada para la protección de sus intereses vitales y sería, con base en la oportunidad y proporcionalidad, un mecanismo apropiado para restaurar la posición de España en las relaciones bilaterales con Marruecos. Todo ello, a pesar de que este mecanismo no sea el único que se puede emplear en estas relaciones, sobre todo en el marco de las complejas relaciones entre los dos Estados.

Esto es así, porque la acción militar española supuso un *uso menor de la menor fuerza* en aplicación de una contramedida frente a un previo ilícito mediante el uso de la fuerza por parte de Marruecos. Además, Perejil se ha constituido para un sector doctrinal en un precedente relevante en esta materia. En conclusión, el Estado puede defender sus intereses nacionales más básicos por este medio y con los límites señalados. Pero, incluso, sin estar en cuestión la supervivencia del Estado, la respuesta militar que fue limitada en el tiempo y en el espacio y con la única finalidad de restaurar el *statu quo* del islote, representó un supuesto práctico bastante interesante para apreciar los contornos que dibujan el concepto de interés nacional. Dese luego, la escasa importancia geoestratégica y, por supuesto, económica del islote de Perejil se vieron compensadas por su trascendencia en el campo de lo político y, en especial, por la aportación que ha hecho a la posición geopolítica de España en la escena internacional.

Por todo, los principales aspectos que se derivan del asunto de Perejil serían, a estos efectos: en primer lugar, que España afirmó una singular posición en política exterior y que Marruecos puso en evidencia su voluntad de continuar con sus reivindicaciones de carácter territorial; y, en segundo lugar, que las abigarradas relaciones hispano-marroquíes presentan múltiples aristas y componentes pero que también se pueden encauzar a través de la defensa de los intereses nacionales y que ello podría dar lugar, aunque en situaciones extremas, al uso de la fuerza entre los dos Estados.

Referencias bibliográficas

- Algora Weber, M.^a D. (2011). Intereses nacionales de España en su entorno geopolítico. *Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, septiembre. Ministerio de Defensa.
- Bardají, R. (2002). El valor estratégico de la isla del Perejil. *Real Instituto Elcano, ARI*, 17, pp. 1-5.
- Barbé, E. (2020). El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia. *Revista Española de Derecho Internacional*, 72, 2, pp. 15-31.
- Belhaj, A. (2009). *La dimension islamique dans la politique étrangère du Maroc: déterminants, acteurs, orientations*. Louvain-la-Neuve. Presses universitaires de Louvain.
- Bosoer, F. y Turzi, M. (2020). La pandemia del 2020 en el debate teórico de las relaciones internacionales. *Geopolítica(s): Revista de Estudios sobre espacio y poder*, 11, pp. 153-163.
- Chikhi, D. (2002). Dispute territoriale autour de l'îlot «Persil-Leïla»? Retour sur les enjeux politiques d'une crise anecdotique. *Le Quotidien d'Oran*.
- Díaz Barrado, C. M. (2017). El conflicto en Colombia: derechos humanos, beligerancia y uso de la fuerza. *Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*. XVII, pp. 117-140.

- Escrigas Rodríguez, J. (2010). Análisis comparativo del concepto de interés nacional. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115, pp. 34-74.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017. (2017). Un proyecto compartido de todos y para todos. *Boletín Oficial del Estado*, diciembre. Madrid, Presidencia del Gobierno.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2021. (2021). Un proyecto compartido. Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado, noviembre, Madrid. Presidencia del Gobierno.
- Fojón Lagoa, E. (2015). La evolución del orden internacional y la configuración del poder en Europa. Entre institucionalismo y geopolítica [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.
- (2019). El problema geopolítico de España: el caso de la defensa y Fuerzas Armadas. *Instituto de Política Internacional. Análisis* 1/2019. Madrid, UFV, pp. 1-20.
- García Flórez, D. (2002). Aspectos históricos del conflicto de la isla del Perejil. *Real Instituto Elcano, ARI*, 18, 14 de julio 14 de julio, pp. 1-4.
- García de Frutos, M. (2011). Perejil: un conflicto simbólico por la información. *Revista Aequitas; Estudios sobre historia, derecho e instituciones*. I, pp. 83-97.
- Gil Pérez, J. y Garrido Guijarro, O. (2014). La isla Perejil, la perla decimonónica del Mediterráneo. *HAO, Historia Actual Online*. 34, p. 36.
- Herrero De Castro, R. (2010). El concepto de interés nacional. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115, pp. 17-38.
- (2011). Política exterior de España e intereses nacionales. *UNISCI Discussion Papers*. 27, pp. 87-99.
- Jordán, J. (2014). Gestión de la incertidumbre en las relaciones internacionales. *Análisis Grupo de Estudios en Seguridad Internacional GESI*, 9/2014. Granada, pp. 1-17.
- (2018). Una reinterpretación de la crisis del islote Perejil desde la perspectiva de la amenaza híbrida. *Revista General de Marina*. 274, pp. 941-952.
- La Parra Casado, D., Penalva Verdú, C. y Mateo Pérez, M. Á. (2007). La imagen de España y Marruecos en la prensa marroquí y española durante el incidente del islote de Perejil (Leyla). *La política árabe y mediterránea de España. Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. 79-80, pp. 145-165.
- Leben, C. (1982). Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. *Annuaire Français de Droit International*. 28, pp. 9-77.
- López-Aranda, R. (2018). El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo 9/2018, 25 de abril, pp. 1-23.
- Loureiro Souto, J. L. (2015). *Los conflictos por Ceuta y Melilla: 600 años de controversias* [tesis doctoral]. UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Mangas Martín, A. (2015). Territorio, integridad territorial y fronteras del Estado en la Unión Europea. *Revista Jurídica de la Universidad de León*. 2, pp. 221-236.
- Marsal Muntala, J. (2010). Introducción. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115. Madrid, pp. 9-16.
- Michta, A. A. (2018). The Revenge of Hard Power Politics. *The American Interest*, octubre. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2018/10/16/the-revenge-of-hard-power-politics/>
- Molina, I. (coord.). (2017). España en el mundo en 2017: perspectivas y desafíos. *Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper*, febrero. Madrid, pp. 1-63.
- (2019). España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos. *Real Instituto Elcano, Elcano Policy Paper*, febrero. Madrid, pp. 1-68.
- Pacheco Barrio, M. A. (2012). El contencioso del islote Perejil en la prensa escrita. En: Leandro Martínez Peñas, Manuela Fernández Rodríguez, y David Bravo Díaz, (coords.). *La presencia española en África: del “Fecho de allende” a la crisis de Perejil*. Madrid, pp. 215-233.
- Pique, J. (2021). Marruecos-España: ¿condenados a entendernos?. *Política Exterior*, 28 de mayo.
- Planet, A. y Hernando de Larramendi, M. (2005). Una piedra en el camino de las relaciones hispano-marroquíes: la crisis de Perejil. En: Planet, A. y Ramos, F. (coords.). *Relaciones hispano-marroquíes: una vecindad en construcción*. Madrid, Ediciones de Oriente y del Mediterráneo, pp. 102-135.
- Rodrigo Hernández, A. J. (2004). Soberanía y administración de territorios. *Anuario Español de Derecho Internacional*. 20, pp. 279-326.
- Rodríguez Carrión, A. J. y Torres Cazorla, M.^a I. (2002). Una readaptación de los medios de arreglo pacífico de controversias: el caso de isla Perejil y los medios utilizados para la solución de este conflicto. *Revista Española de Derecho Internacional*. 54, pp. 717-731.
- Rózsa, E. N. & Belhaj, A. (2008). Ceuta et Melilla: Risques et gestion des risques. *Euromesco Paper*. 75, pp. 1-31.
- Ruiz Miguel, C. (2002). Las nuevas relaciones internacionales después de la crisis de Perejil. *Boletín de Información*. 276, pp. 23-33.
- Sapag, P. (2003). Cuando España llama a rebato. Militares y periodistas en Perejil. *Historia y Comunicación Social*, 8, pp. 223-239.
- Sánchez Mugica, A. (2018). El orden mundial y la reconfiguración hegemónica en el siglo XXI. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*. LXIII, p. 233, pp. 365- 388.

- Sánchez Herráez, P. (2015). Marco geopolítico de Rusia: constantes históricas, dinámica y visión en el siglo XXI. *Cuadernos de Estrategia*. N.º 178, pp. 15-78.
- Sanz Alisedo, G. (2010). Intereses que afectan a la soberanía nacional. *Evolución del concepto de interés nacional. Monografías del CESEDEN*. N.º 115. Madrid, pp. 75-108.
- Saura Estapà. (2002). A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 5, pp. 1-5.
- Villalba Fernández, A. (1994). Zona del estrecho de Gibraltar. *Cuadernos de Estrategia*. N.º 72, pp. 259-280.
-

Artículo recibido: 1 de noviembre de 2021.

Artículo aceptado: 20 de enero de 2022.

Rodolfo Arroyo de la Rosa
Teniente coronel DEM

Correo: rarroyorosa@et.mde.es

¿Listos para qué? Alistamiento versus *Readiness*

Ready for what? Enlistment versus Readiness

Resumen

El concepto anglosajón de *Readiness* equivale en terminología militar española al de alistamiento, el cual define para una unidad determinada la disponibilidad y la capacidad operativa para llevar a cabo una misión asignada, para una intensidad de entorno establecida. Si una unidad cualquiera cuenta con el personal, con la instrucción y adiestramiento necesario, y está equipada debidamente para llevar a cabo la misión asignada, entonces esa unidad está lista para desplegar, combatir y ganar (*deploy, fight and win*¹). Es decir, tiene el *nivel de Readiness* adecuado.

Existen muchos ejemplos de derrotas de ejércitos que se debieron a no estar preparadas para afrontar los retos que se le plantearon. Es por ello que es una constante preocupación en muchos países de nuestro entorno. En países aliados se considera que un nivel inadecuado de *Readiness* podría incitar a los adversarios a atacar los intereses nacionales. Por ello en estas naciones se considera clave saber en todo momento si sus fuer-

¹ Article: The Question at the Center of Army Readiness: Ready for What? <https://mwi.usma.edu/the-question-at-the-center-of-army-readiness-ready-for-what/>

zas armadas (FAS) están o no preparadas para afrontar una situación sobrevenida. Partiendo de unas misiones encomendadas, se analizan los déficits identificados y la necesidad de financiación de los respectivos Ministerios de Defensa para cubrir esas necesidades.

A continuación se analiza el concepto de *Readiness* internacional, su extrapolación al entorno nacional y se profundiza en algunos ejemplos de sistemas implantados en otros países. Se concluye con los futuros retos y nuevas tendencias para impulsar el *Readiness* en los próximos años.

Palabras clave

Alistamiento, disponibilidad, capacidad operativa, evaluación operativa, planeamiento de la defensa.

Abstract

The fundamental purpose of Armed Forces is to fight and win a Nation's conflicts. Therefore, it is critical that Ministers of Defense (MoD) continually assesses warfighting readiness and capabilities. Readiness is the ability of Armed Forces to conduct and successfully accomplish assigned missions as specified in the National Military Strategy (NMS) with sufficient and sustainable capabilities resulting from personnel, equipment, training, and supporting infrastructures.

The readiness system provides an overall assessment of the Ministry of Defense's (MoD) ability to execute the NMS and captures the overarching readiness for each level of warfighting. History holds numerous examples of the cost nations have paid when their Armed Forces were not prepared to respond.

Next, the concept of International Readiness is shown, its extrapolation to the Spanish environment and some examples of Readiness systems implemented in other countries are analyzed. This article concludes with the future challenges that are presented to these Readiness evaluation systems in the coming years.

Keywords

Readiness, Availability, Assessment, Capability Groupings, Defense Planning Process, Training.

Citar este artículo:

Arroyo de la Rosa, R. (2022). ¿Listos para qué? Alistamiento versus *Readiness*. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 85-118.

Introducción al concepto de *Readiness*²

Las fuerzas armadas (FAS) no solo resultan útiles por la singularidad de sus medios, sino especialmente, por su disponibilidad, por sus capacidades adquiridas y mantenidas gracias a programas de instrucción y adiestramiento permanentes, pero sobre todo por los sistemas de mando y control testados y preestablecidos desde tiempo de paz. En entornos complejos, y principalmente cuando los niveles de seguridad están degradados, unas FAS capaces (y con un elevado nivel de alistamiento) dan al Estado una herramienta resolutive, que incluso sin llegar a usarse proporciona poder de disuasión.

Hay muchas definiciones diferentes de *Readiness*. Una de las aceptadas por la comunidad internacional es la dada por el Departamento de Defensa de Estado Unidos³: «la capacidad de las fuerzas armadas de una nación para llevar a cabo y cumplir con éxito las misiones asignadas por la estrategia militar nacional (NMS) con capacidades suficientes y sostenibles en el tiempo resultantes de la evaluación del estado del personal, medios materiales, instrucción y adiestramiento (I/A) e infraestructuras de apoyo»⁴.

La historia contiene numerosos ejemplos del coste que muchas naciones han pagado cuando sus fuerzas armadas no estaban preparadas para responder a las misiones que tenían asignadas, y más en concreto a un ataque inesperado. Los 2.417 folios que compone el informe elaborado por el general Juan Picasso tras investigar los sucesos acaecidos en Annual⁵, pormenorizaron la baja preparación en las unidades, faltantes en materiales básicos, mal estado del armamento, escasez de municiones, así como una falta de previsión y liderazgo empezando por el que fue su máximo responsable, el general Berenguer.

Esta falta de preparación achacada a las FAS españolas a principios de los años 20 del siglo pasado, es evidente que podría haberse evitado con algún sistema que hubiera evaluado el estado de las unidades para hacer frente a la insurgencia rifeña.

De vuelta al siglo XXI, podemos decir que este concepto *Readiness* es de aplicación a unidades de combate, estructuras de apoyo al combate, cuarteles generales o incluso al personal auxiliar que no esté desplegado. Muchos países, con Estados Unidos

2 En este texto se hace la equivalencia del término anglosajón de *Readiness* al español de alistamiento, aunque el autor en algunos momentos usa el término preparación, para no repetir palabras en una misma frase, siendo consciente que la equivalencia entre *Readiness*/alistamiento no es exacta. Debe tomarse como una licencia del autor para no incurrir en una mala redacción.

3 Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS) Guide 3401D to the Chairman's Readiness System.

4 Estos 4 elementos, personal, materiales, I/A e infraestructuras son los que se evalúan en la mayoría de los sistemas de *Readiness* que se tratarán en este artículo. Sus términos en inglés se corresponden por *personnel, means, training and infrastructures*.

5 El 18 de abril de 1922 se entregó al Congreso de los Diputados el expediente con un informe final redactado por él mismo que con el tiempo pasaría a ser conocido como Informe Picasso.

(EE. UU.) a la cabeza, han establecido sistemas de evaluación del *Readiness* para medir el grado de cumplimiento de las misiones asignadas con las capacidades que se han generado en el seno de las unidades.

El sistema de EE. UU.⁶ establece tres niveles de *Readiness* diferentes: nivel estratégico, operacional y táctico. En estos niveles se ejecutan tres procesos: evaluación, informes (cubriendo periodicidad y formatos), y gestión de la información extraída de los procesos.

En cada nivel, se proporciona el resultado de la evaluación del estado del alistamiento relacionado con el grado de cumplimiento de las misiones asignadas a las FAS.

Existen distintas tendencias en cuanto a la Dirección del Sistema de *Readiness*. Algunos países como EE. UU., apuestan por oficinas especializadas en efectuar los procesos asociados. En otros países, como por ejemplo en la mayor parte de los integrantes de la OTAN, la tendencia es que no haya organismos *ad hoc*, y en su lugar la evaluación e informes de *Readiness* es una tarea más de los estados mayores de las unidades.

La mayoría de los países de la OTAN siguen un proceso de planificación de la defensa basado en capacidades. Esas capacidades en la OTAN están consensuadas y estandarizadas (*NATO Capability Groupings*). Dedicar los presupuestos asignados a alcanzar las capacidades adecuadas es una parte esencial de saber invertir en defensa.

Los informes de *Readiness* respaldan el proceso de planificación de la defensa para proporcionar y mantener las capacidades necesarias de acuerdo al recurso económico disponible. Estos evalúan las deficiencias de recursos en comparación con las capacidades exigidas a una fuerza para cumplir con las misiones asignadas. También son una herramienta para respaldar la revisión de los distintos planes directores de los departamentos de Defensa (p.e. personal, material, I/A e infraestructura).

El contexto de seguridad internacional ha marcado los objetivos de *Readiness* de las FAS de las grandes potencias y de los miembros de la OTAN. Si tras la caída del Muro de Berlín, la preparación de las fuerzas se orientó a estar preparadas para la proyección de fuerzas expedicionarias, tras la caída de las Torres Gemelas en 2001, la prioridad pasó a ser el estar listos para hacer frente a la insurgencia y al terrorismo internacional. El resurgir de la amenaza nuclear auspiciada por Corea del Norte, o la nueva política exterior del Kremlin tras la toma de la península de Crimea y sobre todo a partir del 24 de febrero de 2022, fecha en la que inició la invasión de Ucrania, ha provocado un nuevo giro en los objetivos a alcanzar por los sistemas de *Readiness*, orientándose de nuevo a operaciones de combate a gran escala.

España y otros países de su entorno han desarrollado sus propios sistemas de *Readiness* para orientar sus presupuestos de defensa a la generación de las capacidades

⁶ Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). Guide 3401D to the Chairman's Readiness System (25 NOV 2013).

necesarias para el instrumento militar (dentro del poder ejecutivo⁷) y contribuir de esta manera a la estrategia nacional de seguridad. De cómo el Ministerio de Defensa español ha afrontado este reto en el entorno del planeamiento de la defensa y de cómo lo han hecho otros países, se profundizará en los primeros apartados de este artículo.

Finalmente se abordarán las nuevas tendencias en el mundo, para incorporar en los sistemas de *Readiness* las nuevas misiones que se están asignando a las FAS, más allá de las tradicionales relacionadas con los conflictos armados: las situaciones de crisis, la competencia por la hegemonía mundial/regional y la capacidad de adaptación al cambio.

Generalidades

Los sistemas de *Readiness* ejecutan como se ha mencionado en el apartado anterior tres procesos (evaluación, informe y gestión de la información) para cada uno de los niveles (estratégico, operacional y táctico). Estos procesos son igual de importantes, aunque a veces se da preponderancia al de la evaluación, obviando que se trata de un ciclo.

En ocasiones el concepto de *Readiness* se malinterpreta y es tomado como una evaluación del jefe de la unidad. Otras veces se toma como una garantía de éxito de la misión asignada a la unidad evaluada. Ninguna de las dos cosas es correcta.

Un buen jefe puede tener una unidad con una disponibilidad baja o una capacidad de combate limitada debido al ciclo de preparación en el que se encuentre. También puede ocurrir que un mal jefe lleve al fracaso en el combate a una unidad en el nivel más alto de *Readiness*.

Los informes de *Readiness* se complementan entre sí a nivel táctico, operacional y estratégico. A nivel estratégico, los informes recopilan aspectos relevantes de los informes de nivel operacional y debe proporcionar propuestas para realizar mejoras en las estructuras operativas. Lo mismo ocurre entre los informes del nivel operacional y su propuesta de cambios/mejoras en la preparación del nivel táctico.

En cada nivel el informe de *Readiness* debe responder a una pregunta concreta:

- Nivel estratégico: ¿están suficientemente equipadas y adiestradas las fuerzas armadas actuales para cumplir colectivamente todas las misiones actuales asignadas, y los retos futuros especificados en la estrategia militar nacional?
- Nivel operacional: ¿están suficientemente equipadas y adiestradas las organizaciones operativas conjuntas asignadas a los distintos planes (activados⁸ y/o de contingencia) para cumplir con las misiones asignadas?

⁷ PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. (2018).

⁸ Incluyen operaciones en curso, incluso combates para los países que están inmersos en algún conflicto.

- Nivel táctico: ¿están suficientemente equipadas y adiestradas las unidades actuales para alcanzar las capacidades para las que han sido diseñadas?⁹.

Si para una misión asignada, una unidad cualquiera cuenta con el número adecuado de personas, con la formación necesaria, instrucción individual requerida, adiestramiento colectivo verificado, equipo necesario, e infraestructuras listas, entonces esa unidad está preparada. Tiene el nivel de *Readiness* óptimo.

Si la respuesta es negativa, entonces en cada nivel se deberán proponer las acciones necesarias para mitigar las deficiencias¹⁰ identificadas.

Los sistemas de *Readiness* no son sistemas predictivos. Es decir, no pueden anticipar de manera absoluta cuándo una fuerza está lista para combatir. Aunque las autoridades de los ministerios de Defensa utilicen los datos proporcionados por los sistemas de *Readiness* para la toma de decisiones, debe asumirse que aun tratándose de datos contrastados (no información subjetiva), los datos no los abarcan todo. Hay otros factores que influyen en la ecuación de la preparación o del *Readiness*, como por ejemplo la siempre necesaria *voluntad de vencer*.

Debe quedar claro que la implementación de un sistema de *Readiness* no es una garantía de éxito. Lo que sí es relevante es ser consciente de que el *Readiness* es un elemento clave de la ecuación del ciclo de planificación estratégica de la defensa.

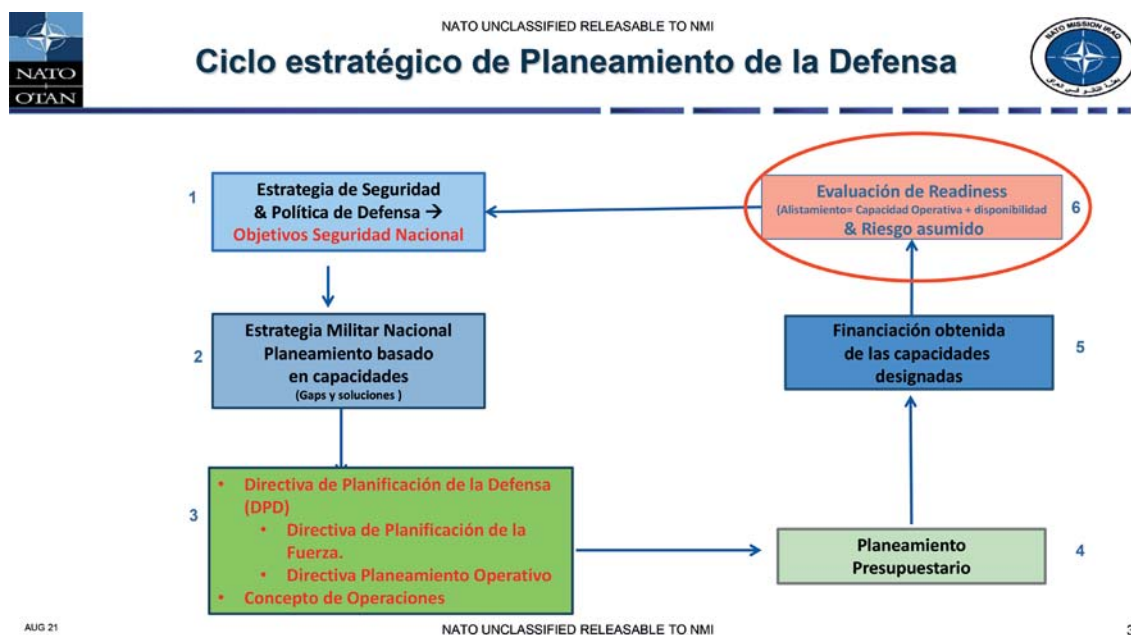


Figura 1. Ciclo estratégico de planeamiento de la defensa (elaboración propia)

⁹ Se refiere a los denominados METL (Mission Essential Tasking List) que define para cada tipo de unidad de entidad batallón/brigada/división, los medios que precisa y las tareas que debe ser capaz de cumplir, lo que a la postre marca los planes de instrucción y adiestramiento.

¹⁰ Estas deficiencias suelen identificarse por su término en inglés: shortfalls.

El *Readiness* en el ciclo de planeamiento de la defensa

Siguiendo las flechas y conceptos de la Figura 1 adjunta, se puede comprobar el papel que el *Readiness* juega en todo ello. La premisa es contar con un esqueleto normativo completo del planeamiento de defensa.

1. De la estrategia de seguridad nacional de una nación determinada, emanarán los objetivos de seguridad nacional. Muchos países redactan un documento llamado estrategia de defensa nacional o política de defensa que describirá cómo el Ministerio de Defensa correspondiente colaborará para alcanzar los objetivos marcados en la estrategia de seguridad nacional.
2. De esta estrategia de defensa nacional¹¹ o política de defensa derivará un documento clave para el sistema de *Readiness*, la estrategia militar nacional¹², que describirá cómo las FAS estarán dimensionadas y serán empleadas para alcanzar los objetivos de la política de defensa nacional¹³.

DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS CLAVE SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA



Figura 2. Documentos estratégicos clave en seguridad y defensa. Fuente: NMI Induction Training Brief to Newcomers OCT2021

Tras realizar un concienzudo análisis de misión sobre la base de los documentos antes señalados de orientación estratégica de defensa y seguridad nacional, se estará en condiciones de identificar misiones y tareas tanto dentro del sector de defensa como compartidas con otros ministerios; identificar las amenazas a la

¹¹ Equivalente a la Directiva de Defensa Nacional (DDN) española.

¹² También conocido en determinadas naciones como Defense White Paper.

¹³ En el caso español, estamos hablando de la Directiva de Política de Defensa.

seguridad nacional pertinentes al sector de defensa; identificar responsabilidades/roles MOD; describir los estados finales deseados; construir y dimensionar grupos de capacidades necesarias y por último definir escenarios.

3. El resultado será la producción de varios documentos: la directiva o guía de planificación de la defensa¹⁴ (DPD o DPG [siglas en inglés]) y derivada de estas la directiva de planificación de la fuerza y la directiva de planeamiento operativo.

ARTICULACIÓN DEL PLANEAMIENTO DE LA DEFENSA EN ESPAÑA



Figura 3. Articulación del Planeamiento de la Defensa en España. Fuente: elaboración propia

El Ministerio de Defensa (MOD) elaborará la directiva o guía de planificación de la defensa. En el caso español el planeamiento se divide en Planeamiento Militar y Planeamiento de Recursos.

De la directiva de planeamiento militar emana la directiva de planificación de la fuerza y la directiva de planeamiento operativo.

La directiva de planificación de la fuerza, marcará la estructura de las FAS, su dimensión y capacidades a mantener y a alcanzar. En España sería el equivalente al Planeamiento de Capacidades Militares.

La directiva de planificación operativo, marcará los posibles escenarios de actuación de las FAS.

El último paso es la aprobación del llamado *concepto de operaciones* (también denominado *concepto operativo conjunto*) que en España es el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS).

4. Planeamiento presupuestario.

¹⁴ En España se hace mediante la DPM (Directiva de Planeamiento Militar) que emana de la DDN.

5. Una vez se conozca la financiación obtenida, se estará en condiciones de saber qué necesidades podrán ser financiadas.
6. *Evaluación de Readiness* donde, en el nivel estratégico, se analizarán en qué grado se pueden cumplir las misiones asignadas por la estrategia militar nacional (NMS) analizando el estado del personal, medios materiales, instrucción y adiestramiento e infraestructuras de apoyo, en comparación con las capacidades alcanzadas tras la financiación obtenida.

Readiness en España

El equivalente en *terminología española* correspondería al de *alistamiento*, el cual define para una unidad determinada la disponibilidad y la capacidad operativa para llevar a cabo una misión asignada, para una intensidad de entorno establecida.

Los conceptos disponibilidad operativa, capacidad operativa, e intensidad del entorno están relacionados, ya que, a menor capacidad operativa de una unidad, mayor es el periodo de tiempo necesario para que esté lista para desempeñar una misión, y todavía mayor cuanto más alta sea la intensidad del entorno. Es decir, el tiempo para que la unidad esté *alistada* se alarga.

En España, el JEMAD, como responsable de la eficacia operativa de las FAS, imparte directrices para orientar la preparación de la Fuerza y evalúa y supervisa la disponibilidad operativa y el grado de alistamiento de las unidades de la Fuerza¹⁵.

El alistamiento de una unidad española es una responsabilidad compartida por la estructura orgánica y la operativa, y se concreta en unos niveles de disponibilidad, cobertura de personal, material y recursos, y un grado de I/A (*Training*).

La disponibilidad operativa es el plazo de tiempo¹⁶ del que dispone una unidad para estar en condiciones de cumplir los cometidos que se le asignen, en un entorno operativo de una intensidad determinada, que en el caso de operaciones en el exterior se entenderá como el plazo de tiempo para iniciar la proyección¹⁷.

En el caso de España no se han creado organizaciones destinadas en exclusiva a la elaboración de informes de *Readiness* en ninguno de los niveles.

15 PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. (2018).

16 Esto conllevará la existencia de Fuerzas de Respuesta Inmediata (Notice to Move [NTM] entre 2 y 20 días), Fuerzas Alta Disponibilidad (NTM entre 30 y 90 días), Fuerzas Baja Disponibilidad (NTM 180 días o más) y Fuerzas No Disponibles.

17 Directiva del JEMAD 05/12 de evaluación de la capacidad operativa y disponibilidad de unidades de las Fuerzas Armadas.

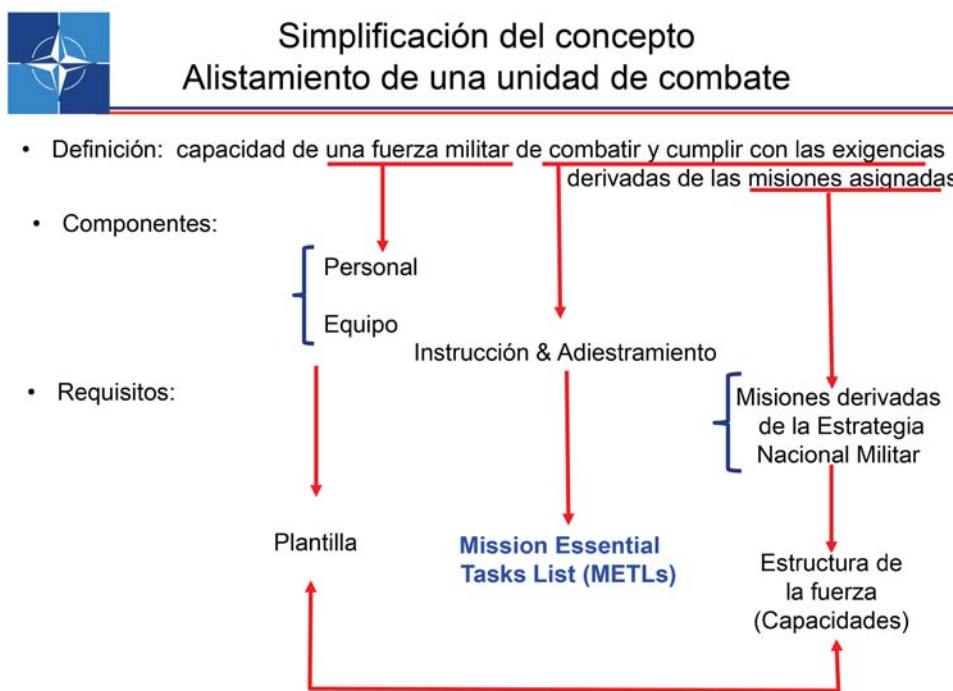


Figura 4. Simplificación del concepto de alistamiento de una unidad de combate. Fuente: elaboración propia

La Directiva del JEMAD 05/12 marca que a nivel estratégico-operacional, dada la dificultad para medir la disponibilidad de las unidades orgánicas de la Fuerza, únicamente se analice el alistamiento de las aportaciones previstas de los Ejércitos/Armada y organismos directamente subordinados al JEMAD (Unidad Militar de Emergencias, Mando Conjunto de Ciberespacio y Mando de Operaciones) al JSOR¹⁸ (*Joint Statement of Requirements*) del Núcleo de Fuerza Conjunta (NFC¹⁹) sobre la base de su confrontación con determinados requisitos (disponibilidad operativa, capacidad de sostenimiento medida en días e intensidad del entorno). Es decir, en el nivel estratégico-operacional se tiene presente únicamente las fuerzas atribuidas (transferidas o alistadas) a la estructura operativa.

Cada una de estas capacidades está definida por los elementos que la componen: material (M), infraestructura (I), recursos humanos (R), adiestramiento (A), doctrina (D), organización (O) e interoperabilidad (I), lo que permitirá su análisis atendiendo a proceso «MIRADO-I»²⁰.

La disponibilidad y la necesidad de un tipo de capacidad concreto y su empleo, la relevancia de cada actividad para una determinada operación y su complejidad, varían

¹⁸ Fuerzas y medios asignados a una fuerza conjunta para el cumplimiento de una misión. Se define mediante la asignación de los llamados seriales. Cada serial define el tipo de unidad y las capacidades tácticas asociadas.

¹⁹ NFC: entendido como el conjunto de unidades, cuarteles generales/elementos de mando asignados a la estructura operativa o preparados para ser desplegados y empleadas rápidamente por el JEMAD.

²⁰ PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas.

para cada caso. Como consecuencia, se acentúa la importancia de cada función conjunta en cada tipo de operación. Este por tanto es un elemento clave en los niveles operacional y estratégico militar para determinar los requerimientos de la Fuerza.

Por último, la intensidad del entorno, el grado de oposición militar, o de violencia organizada, presente en una zona de operaciones. Esta puede ser alta, media o baja.

En *alta* predominan las operaciones de combate convencional, aunque estas pueden combinarse con acciones de tipo asimétrico. En *media* se produce una mezcla de operaciones convencionales limitadas y no convencionales, con predominio normalmente de estas últimas. Y en *baja*, al no existir una oposición militar organizada, se realizan principalmente operaciones para garantizar la libertad de acción propia frente a amenazas no convencionales.

Evaluación del Readiness en España

Las misiones de las FAS españolas se extraen de la Constitución y de la Ley Orgánica 05/2005 de la Defensa Nacional. Estas misiones se llevan a cabo mediante la ejecución de operaciones que se clasifican en permanentes o de reacción atendiendo al grado de disponibilidad de la fuerza y al momento de su activación²¹.

Para hacer frente a estas misiones se realiza un *Desarrollo de la Fuerza* para que las capacidades militares de las FAS respondan a las necesidades operativas identificadas en cada ciclo de planeamiento militar. Este proceso incluye la evaluación de su grado de alistamiento. Es decir, se centra en la evaluación de la Fuerza Transferida a la cadena operativa.

En el seno del Estado Mayor de la Defensa se hace uso de la Directiva del JEMAD 13/15 para la elaboración del Informe Periódico del Alistamiento de la Fuerza Conjunta²² (FC). Por tanto, es el elemento que sirve para evaluar el estado del *Readiness* focalizado en el Núcleo de la Fuerza Conjunta (NFC). Es decir, se integran en él tanto unidades transferidas, como aquellas otras alistadas en los diferentes planes de contingencia (COP,s/COPLAN,s).

Todas las unidades, cuarteles generales/elementos de mando y capacitadores de la FC, no incluidos en el NFC, se integran en el mismo a través de los ciclos de rotación²³ que establecen los Ejércitos/Armada y órganos conjuntos. De esa forma se asegura su alistamiento, es decir, la disponibilidad en los plazos requeridos y la capacidad

²¹ PDC-01(A). Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas. (2018).

²² La FC se compone de todos los elementos integrantes de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, además de los componentes de los mandos subordinados al JEMAD que se determinen. Los Ejércitos/Armada se organizan en Cuartel General, Fuerza y Apoyo a la Fuerza.

²³ Las unidades pasan por los estados Stand-up, Stand-by, Stand-down.

operativa para llevar a cabo una misión asignada, a la vez que se garantiza el sostenimiento de las operaciones en el tiempo.

En la Directiva de Planeamiento Militar (DPM) se establecen los criterios e instrucciones para que se constituya la Fuerza Conjunta con el alistamiento y las capacidades requeridas para ser capaz de hacer frente a los planes operativos y de contingencia.

En el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas (CEFAS) se identifican las operaciones que deben desarrollar las Fuerzas Armadas, así como los tipos y grados de esfuerzo que se les exigen.

El grado de alistamiento del NFC se obtiene del análisis de la información suministrada por los Ejércitos/Armada y organismos dependientes del JEMAD y se usa para:

- Informar a las autoridades superiores del departamento sobre la capacidad operativa de las unidades orgánicas de la Fuerza Conjunta y su evolución, y sobre el alistamiento del NFC.
- Proporcionar una estimación, en el ámbito del Planeamiento de Fuerza, del estado de las capacidades militares definidas en la Directiva de Planeamiento Militar.
- Identificar en el ámbito de la estructura orgánica las carencias y los aspectos que deben mejorarse para alcanzar el grado de alistamiento requerido por la estructura operativa.

El informe español²⁴ se agrupa en tres bloques principales: estado de la capacidad operativa por áreas de capacidad, estado de los núcleos de la Fuerza Conjunta y situación del ámbito específico.

- Estado de la capacidad operativa por áreas de capacidad²⁵:
- Se proporciona en base a los datos facilitados por la estructura orgánica y se medirá mediante la cuantificación y análisis de los factores MIRADO-I. Es decir, por cada capacidad militar, con su prioridad asociada de acuerdo a la DPM, se informa del estado de la misma en porcentajes.
- Estado del NFC:
- Se trata de presentar una comparativa de los seriales del JSOR del NFC con limitaciones entre el año en curso y el anterior. Se introduce una pequeña valoración y se identifican las capacidades a impulsar para mejorar el grado de alistamiento/*Readiness*.

²⁴ Informe Alistamiento 2020. Estado Mayor de la Defensa. Reino de España.

²⁵ Se han establecido las siguientes áreas de capacidad: mando y control, capacidad de enfrentamiento; conocimiento de la situación; proyección; sostenimiento; supervivencia y protección; y contribución a la acción del Estado.

- Estado del ámbito específico:
- Aquí se indica la contribución de cada estructura de Fuerza a las capacidades conjuntas, en función de la capacidad operativa de las unidades asociadas a cada una de ellas, logros alcanzados y líneas a impulsar en el corto plazo.

El informe además incluye:

- Análisis de la munición existente.
- Propuesta de acciones para mejorar la capacidad operativa.
- Análisis de riesgos: una vez analizada la capacidad operativa y la disponibilidad de las unidades para su empleo operacional se identifican los riesgos que pueden llegar a comprometer la consecución de los objetivos de la defensa.
- Conclusiones, en las que el JEMAD identifica líneas de actuación concretas, posibles desarrollos doctrinales identificados y temas a introducir en el adiestramiento conjunto.

Una vez finalizada la explicación de cómo se realiza en España la evaluación del *Readiness* en el nivel estratégico/operacional, para finalizar este apartado aclararemos cómo se hace la evaluación del nivel de alistamiento/*Readiness* de las unidades en el nivel táctico.

En el Ejército de Tierra, en el llamado *Plan de Disponibilidad del ET* y con la finalidad de mantener actualizado el grado de alistamiento de las unidades asignadas al NFC, los mandos subordinados al JEME con unidades incluidas en el NFC o asignadas a otros compromisos, deben remitir anualmente sus correspondientes *informes sobre el estado operativo de unidades*. El estado operativo resultante reflejará la proporción de potencia de combate de una unidad con respecto al total de la asignada²⁶, así como la valoración de la capacidad de mando y control y apoyo logístico de la unidad.

Por último mencionar que aquellas unidades integrantes de los diferentes NFC, es decir identificadas en los *seriales* del *JSOR*, deberán pasar la correspondiente evaluación de su nivel de *Readiness* para atestiguar que reúne los requisitos identificados por la NFC. Esto se realiza mediante las denominadas CREVAL (*Combat Readiness Evaluation of Land HQs and Units*). La autoridad correspondiente tras la CREVAL certificará si reúne los requisitos de disponibilidad y capacidades exigidas.

El resto de unidades que no están transferidas a la cadena operativa y que permanecen en la cadena orgánica, la evaluación se realiza de manera indirecta a través de los planes generales de preparación de los Ejércitos/Armada. Las unidades elaboran el

²⁶ Según las potencias de combate reflejadas en el anexo a la publicación: Datos para el desarrollo y la confrontación de líneas de acción. Anexo al Método de Planeamiento de las Operaciones. Nivel táctico. PMET OR5-014.

conocido como *Informe de Alistamiento de Unidad (INFALIST*²⁷), que con carácter semestral se eleva por la cadena orgánica, y en el que de alguna manera se incluyen datos similares a los incluidos en los informes de *Readiness* por otros países.

Ejemplos de sistemas de *Readiness* en otros países

Readiness en USA

La Estrategia de Defensa Nacional²⁸ especifica que las fuerzas deben estar preparadas para derrotar (*defeating*) cualquier agresión que pueda venir de una potencia externa; preparadas para disuadir (*detering*) otro tipo de agresiones en cualquier parte del mundo; tienen que ser capaces de hacer frente (*disrupting*) a las amenazas terroristas y de armas de destrucción masiva; al mismo tiempo que se defiende (*defending*) el territorio nacional. Durante muchos años la medición de las capacidades asociadas a las *cuatro C*²⁹ ha sido la base de la medición del *Readiness* militar³⁰.

El *Readiness militar* y el concepto de *sostenibilidad* han sido objeto de intenso debate en los Estados Unidos. El Departamento de Defensa define el *Readiness* militar y la *sostenibilidad* como componentes esenciales de una capacidad militar, ya que no basta con tener una capacidad inicialmente, sino que lo importante es mantener el esfuerzo durante el periodo que se precise.

EE. UU. considera que un nivel inadecuado de *Readiness* podría incitar a los potenciales adversarios a atacar sus intereses nacionales. Los dirigentes americanos consideran clave el poder saber en todo momento si las FAS están o no preparadas para afrontar una situación sobrevenida. Para ello, conocer los déficits y los costes asociados a la consecución de los recursos, en combinación con la financiación disponible permitirán saber si se pueden alcanzar los objetivos de *Readiness* militar, de sostenibilidad, y por ende de las capacidades deseadas³¹.

27 Hasta hace unos años este INFALIST era conocido como Informe de Disponibilidad de Unidad (IDU).

28 La Estrategia de Defensa Nacional (US National Defense Strategy) es el documento de referencia para entender los intereses y amenazas de EE. UU. en materia de defensa. Tras una década sin actualizarse, la Administración Trump ordenó su actualización al secretario de Defensa. Se publicó en 2018 y es el elemento que complementa la Estrategia de Seguridad Nacional (National Security Strategy) del año 2017.

29 Four D's: defeating, deterring, disrupting and defending.

30 El concepto de *Readiness* en EE. UU. no es exclusivo de las FAS, utilizándose de manera habitual en otros campos como es el educativo o profesional de otros ámbitos ajenos a la milicia.

31 Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). Guide 3401D to the Chairman's Readiness System.

En la primera década del siglo XXI, ambos conceptos se consideraron por separado, pero es a partir de 2012 cuando el concepto de estado de los recursos y la preparación (SORTS - *Status of Resources and Training System*) y los días de suministro (DOS - *days of supply*) se unieron para reflejar el estatus de una unidad. A partir de este momento pasa a denominarse GSORTS (*Global Status of Resources and Training System*).

El primero refleja la situación del personal, la I/A y el equipamiento con el que cuenta. El segundo indica la cantidad de días de suministro (DOS) que se mantienen en cada nivel de mando para sostener las capacidades de la fuerza en el tiempo.

En el año 1991, el Grupo Asesor de Defensa en los Estados Unidos contrató a la consultora RAND Corporation³² para revisar los procesos de medición y evaluación del *Readiness*. Grandes proyecciones de fuerzas en Europa del Este, Irak y Afganistán, así como la experiencia de combate expedicionaria ganada durante estos despliegues han contribuido de manera definitiva al desarrollo de métricas, control de niveles y mecanismos científico³³ de medición del *Readiness*.

La conclusión fue que el *Readiness* no puede depender en exclusiva de la disponibilidad inmediata de recursos y asignaciones presupuestarias para corregir los faltantes detectados. El estudio de la consultora propuso que el *Readiness* debería examinarse desde diferentes puntos de vista:

- I/A
- Equipación
- Sostenimiento
- Infraestructuras de apoyo
- Personal (desde todas sus perspectivas)
- Capacidad de movilización
- Generación de organizaciones operativas conjuntas
- Gestión eficiente de los recursos
- Y, llegado el caso, la capacidad nacional de aumentar la producción armamentística.

El estudio argumentó la necesidad de unir *Readiness* y sostenibilidad mediante la vinculación de la información a distintos niveles:

- I/A en tiempo de paz con ciclo de disponibilidad asociado

³² Esta empresa sigue estando presente hoy día en el DoD y sigue muy presente en los procesos de análisis y evaluación del *Readiness*. <https://www.rand.org/>

³³ El término científico debe entenderse en contraposición a las mediciones imprecisas o subjetivas.

- Escenarios de actuación y capacidad de proyección
- Localización de los almacenes desde los que se deben proyectar los materiales
- Tiempo y capacidad de movilización
- Intensidad del entorno de combate.

En consecuencia, las FAS estadounidenses evalúan hoy el *Readiness* en tres dimensiones: *Readiness* de las unidades (nivel táctico); *Readiness* de los núcleos de Fuerza Conjunta (nivel operacional); y sostenibilidad.

El foco de atención en los informes tácticos de *Readiness* de las unidades se está alejando gradualmente de la obsesión de intentar rellenar los faltantes de las plantillas de las unidades. En su lugar se ha basculado hacia tratar de minimizar el tiempo necesario para lograr alcanzar las capacidades exigidas a dicha unidad.

El *Readiness* de los núcleos de Fuerza Conjunta está totalmente focalizado en integración de las capacidades de los componentes específicos, pero añadiendo las capacidades de las unidades que proporcionan a dichas fuerzas conjuntas la capacidad de proyección.

La sostenibilidad se ve en términos de mantener los niveles de las fuerzas en combate en todo momento.

La viabilidad de integrar las evaluaciones e informes de *Readiness* y comprender la interacción entre estas tres dimensiones se considera esencial.

En EE. UU. existe una estructura específica dedicada a la evaluación del sistema de *Readiness*³⁴. El Sistema Director de *Readiness* (Chairman's Readiness System [CRS]), implantado en 1994, proporciona a las unidades de combate, de apoyo al combate y de apoyo logístico al combate (Combatant Command [COCOM], Service, and Combat Support Agency [CSA] [C/S/As]) el marco común para la realización de los informes de evaluación de *Readiness*. Como se ha mencionado anteriormente se pone el acento en la evaluación de los agrupamientos conjuntos, es decir en las fuerzas transferidas a la cadena operativa.

El CRS proporciona el medio para evaluar el *Readiness* de todo el Departamento de Defensa (DoD) y ver la capacidad de cumplir con las misiones asignadas por la Estrategia Militar de Seguridad (NMS) y recoge el estado de *Readiness* en los tres niveles: estratégico, operacional y táctico.

El CRS permite asesorar al secretario de Defensa sobre deficiencias críticas y fortalezas en las capacidades de la fuerza identificadas durante la preparación y revisión de planes de contingencia. Esto permite hacer un análisis de riesgos y ver los efectos que tales deficiencias producen sobre el grado de cumplimiento de las misiones asignadas al DoD. Pero además marca cómo evaluar la preparación de las C/S/As.

³⁴ Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). Guide 3401D to the Chairman's Readiness System.

Hasta el establecimiento del CRS, el único sistema existente para medir el *Readiness* era el anteriormente mencionado GSORTS, sistema del estado global de los recursos y de formación. El GSORTS cumplía dos funciones clave; 1) funcionaba como el registro de todas las operaciones conjuntas y 2) registraba la operatividad de las unidades transferidas al nivel operacional, conteniendo datos exactos (métricas) en términos de *Readiness*.

Actualmente, las unidades estadounidenses informan sobre su nivel de *Readiness* haciendo uso de los dos sistemas complementarios: el GSORTS y el DRRS-S (*Defense Readiness Reporting System-Strategic*) o sistema de informes de preparación de defensa de nivel estratégico.

- Los informes de GSORTS proporcionan información de cómo está la unidad equipada y entrenada para formar parte de una organización operativa conjunta que puede ser transferida a la cadena operativa. Incluye también la evaluación subjetiva que el jefe de la unidad realiza.

Además realiza lo que se denomina una evaluación del nivel de recursos de la unidad, conocida como *evolución del nivel C*, que compara los recursos que tiene la unidad con los necesarios para llevar a cabo las misiones en tiempo de guerra.



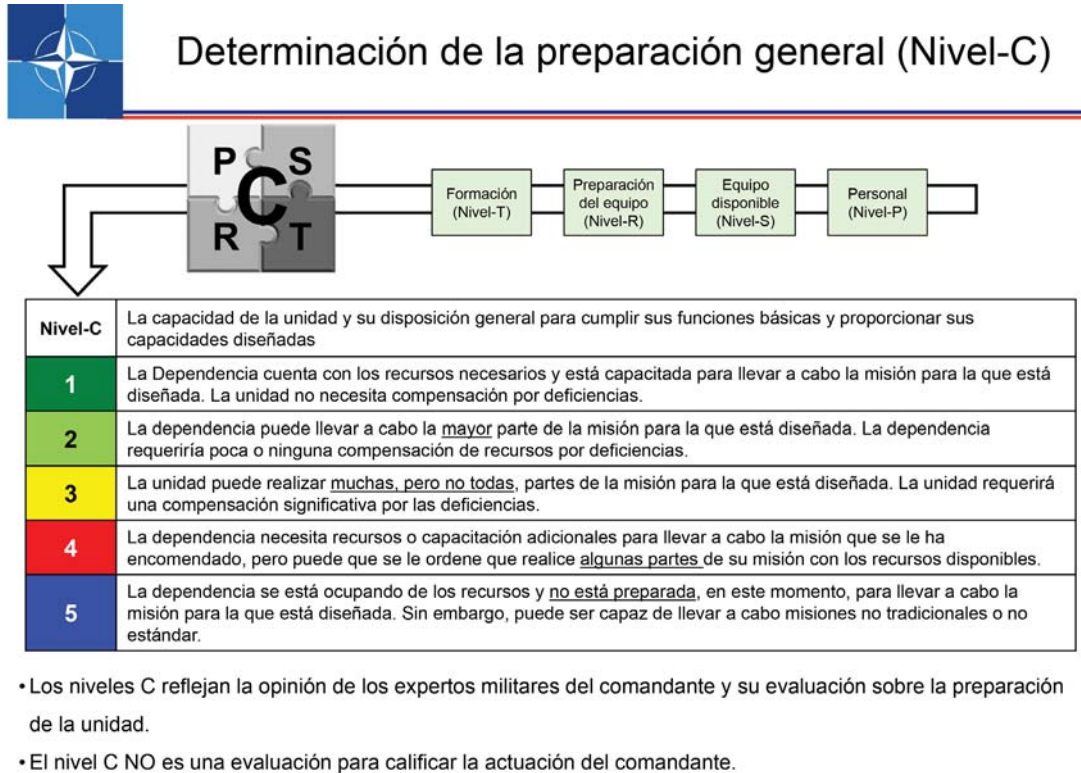
Formulario de Informe de Preparación de Unidad



Figura 5³⁵

³⁵ Las figuras de este apartado han sido extraídas de la publicación Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). Guide 3401D to the Chairman's Readiness System.

El nivel C incluye la evaluación del estado de personal (nivel P), equipo y suministros disponibles (incluye el DOS) (nivel S), estado del equipo (nivel R), evaluación del *Training* (nivel T) incluyendo ambiente NBQ. El nivel varía entre el 1 (unidad preparada) y el 5 (no preparada). Ver figura 6.



4

Figura 6. Aspectos incluidos en la evaluación del Readiness en el nivel táctico. Fuente: Guide 3401D

- El DRRS proporciona evaluaciones del grado de consecución de los llamados METL (*Mission Essential Tasking List*). Estos definen los medios que precisa y las tareas que debe ser capaz de cumplir una unidad de entidad batallón/brigada/división.

El DRRS establece las evaluaciones del grado de consecución de los METL según la especialidad (tipo) de cada unidad, para que los jefes puedan medir su nivel de *Readiness*.

El sistema evalúa la tarea considerada *esencial*, en el marco de un conjunto de condiciones en las que se espera que se ejecute dicha tarea, y unos requisitos que el jefe de la unidad considera necesarios para determinar el cumplimiento exitoso de la misión. Hasta el año 2018, muchas de las tareas tenían un alto componente expedicionario.

Hay tres categorías de evaluaciones METL que se utilizan para reflejar las capacidades de la unidad:

- Tareas principales
- Asignación a una operación concreta
- Y asignación a un plan de máxima prioridad (nivel 4).



Formulario de Informe de Preparación de Unidad

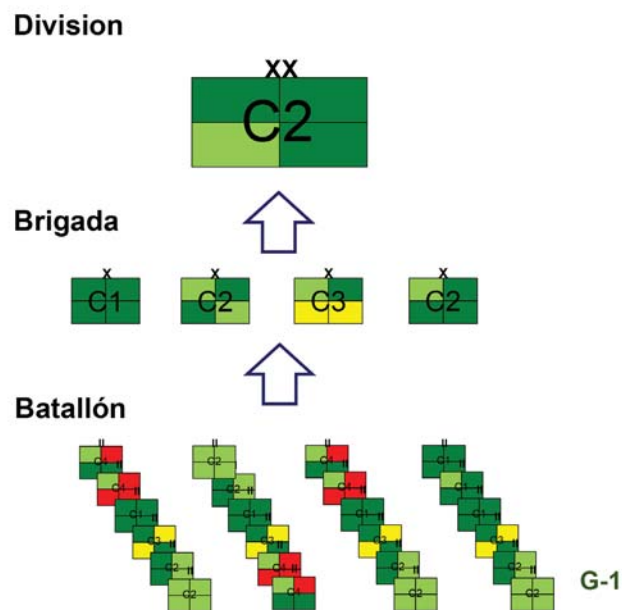


Figura 7. Informe de nivel táctico: Fuente: Guide 3401D

La evaluación de las tareas principales corresponde con analizar las misiones asignadas según el tipo de unidad (batallón de carros, compañía de montaña, regimiento de transmisiones), mientras que las categorías *asignación a una operación concreta* y *asignación a un plan* se relacionan con la misión *asignada* de la unidad dentro de un entorno operativo.

Como se refleja en la figura 7, los informes de *Readiness* de los niveles inferiores (batallón) condicionan (lógicamente) los de las unidades superiores (brigada), y estas a su vez a las divisiones de las que forman parte.

Las unidades que deben efectuar el DRRS son todas aquellas que están asignadas en el documento *Fuerzas para Mandos Conjuntos*, que pueden ser potencialmente transferidas, que pertenecen a un plan de operaciones (OPLAN), plan de contingencia (CONPLAN) o de apoyo a autoridades civiles (DSCA).

Las demostraciones realizadas por Corea del Norte en 2017 provocaron un cambio de orientación en el proceso de evaluación del *Readiness*. Desde la caída del *Telón de Acero* la preparación se orientó a la proyección de fuerzas expedicionarias. Tras el *11S* el acento pasó a la instrucción y adiestramiento en contrainsurgencia y el contraterrorismo. El resurgir de la amenaza nuclear auspiciada por el líder supremo de la República Popular Democrática de Corea, Kim Yong-nam ha hecho volver a tomar en cuenta de nuevo un *Readiness* orientado a operaciones de combate a gran escala.

Reino Unido

En el Reino Unido, el Departamento de Defensa también ha desarrollado un sofisticado sistema para definir, medir e informar sobre los niveles de *Readiness* de sus FAS.

En primer lugar, aclarar que no existen oficinas de *Readiness* específicas.

Al igual que en España, no existen informes de *Readiness* de nivel táctico (ni de los Ejércitos/Armada ni de las unidades tipo división e inferiores).

La evaluación del *Readiness* (disponibilidad y capacidad operativa) se centra en las unidades transferidas a la cadena operativa. La evaluación de las unidades no transferidas a la cadena operativa se confía a los sistemas de preparación.

Cuando una unidad es atribuida a una formación conjunta, se transfiere al jefe del Estado Mayor (*Chief of Staff-CHOD*) a través del Cuartel General Permanente Conjunto (*Permanent Joint HQ*). Esta unidad recibe la llamada *Readiness Order*, en la que se marcan los requisitos asociados a la fuerza generada. Por tanto, se evalúa la preparación de las unidades individualmente, y luego se extrapola a agrupamientos definidos para distintos escenarios operativos señalados en el *Libro Blanco de Defensa*.

La evaluación del *Readiness* de una unidad incluida en una organización operativa transferida incluye tres elementos: cobertura de personal; cobertura de material e I/A, este último aspecto (*Training*) con un peso específico muy grande.

Solo existe un informe de *Readiness* anual que cubre el nivel estratégico-operacional, al igual que hace España. El Departamento de Defensa (DoD) redacta periódicamente un informe confidencial al Consejo Superior de la Defensa que contiene un análisis de los riesgos afrontados tras analizar el balance de los requisitos en términos de capacidades y los niveles alcanzados con los recursos financieros asignados.

La disponibilidad de las unidades varía entre Ro y R11³⁶. Ro significa que una fuerza está debidamente equipada, entrenada y lista para desplegarse en el seno del agrupamiento de la cadena operativa; mientras que el estado R11 implica que una unidad puede requerir alrededor de 365 días para prepararse y desplegarse.

El informe de alistamiento define también la capacidad de una fuerza para emprender operaciones futuras en tres medidas (de B1 a B3). La primera medida (B1) refleja el *Readiness* de unidad determinada en tiempo de paz. La segunda medida (B2) proporciona una evaluación de la capacidad de aquellos elementos que están listos para proyectarse en un plazo determinado a operaciones; y la medida final (B3) explica la capacidad de

36 Ro – Immediate readiness – force elements ready to deploy, appropriately manned, equipped and supported. R1 – Extremely high readiness at two days' notice. R2 – Very high readiness at five days' notice. R3 – Very high readiness at 10 days' notice. R4 – High readiness at 20 days' notice. R5 – High readiness at 30 days' notice. R6 – Medium readiness at 40 days' notice. R7 – Medium readiness at 60 days' notice. R8 – Medium readiness at 90 days' notice. R9 – Low readiness at 180 days' notice. R10 – Very low readiness at 365 days' notice. R11 – Very low readiness with more than 365 days' notice.

realizar y mantener operaciones militares a gran escala. El informe en sí mismo se basa en un sistema de semáforo que muestra los posibles estados: verde (satisfactorio), amarillo (deficiencias menores), ámbar (deficiencias graves) y rojo (crítico).

El DoD ha dado en los últimos años instrucciones para poner más énfasis en la mejora de B2 y B3 y ha comenzado a definir mejor estos requisitos en términos del apoyo logístico y la potencia de combate requerida, teniendo en cuenta a la vez el giro requerido en las últimas décadas hacia las operaciones expedicionarias, pero volviendo a incidir en las operaciones militares a gran escala.

Australia

Centrándonos en el sistema de evaluación del *Readiness* australiano, este contempla dos niveles. El táctico y el estratégico. Estos niveles se entienden como *listo para ser empleado en el presente, y preparándose para afrontar los retos en el futuro*.

Las Fuerzas de la Defensa australianas (*Australian Defense Forces-ADF*) históricamente se han centrado en el nivel táctico. Su participación continua en catástrofes naturales (inundaciones e incendios forestales fundamentalmente) o su papel en la gestión de la pandemia de covid-19 a lo largo de 2020, atestiguan la efectividad del *Readiness* táctico. El objetivo es obtener *unidades de acción (units of action)* proyectables, bien equipadas y adiestradas en base a un estricto sistema de preparación, liderazgo y C2 efectivo³⁷.

El *Readiness* estratégico mide cómo las ADF están *preparadas para el futuro*. La preparación estratégica se basa en los mecanismos institucionales necesarios para los desafíos futuros, que incluyen, entre otros, la capacidad para modernizarse, movilizarse, experimentar, probar y evaluar. El Ejército debe poder llevar a cabo operaciones multidominio en un entorno conjunto. Las FAS australianas han priorizado el *Readiness* estratégico sobre el táctico en el *Libro Blanco de la Defensa*. En este documento se marcan los cuatro pilares sobre los que se va a sustentar la modernización de la defensa: trabajo en red, protección, letalidad y capacitadores.

El *Libro Blanco de la Defensa de Australia (LBDA)* 2016, establece un plan integral y responsable para la defensa de Australia. Este adoptó un enfoque integral para reunir por primera vez en un único documento los elementos clave de inversión necesarios para desarrollar y mantener las capacidades de defensa australianas, mediante el establecimiento de un Programa de Inversión Integrado a diez años.

Estos elementos clave incluyen: equipamiento, infraestructura, tecnología de la información y las comunicaciones, ciencia y tecnología y personal.

Este documento llama la atención la preocupación del Gobierno australiano para agilizar los procesos de inversión en defensa si las circunstancias así lo aconsejan.

³⁷ *Libro Blanco de la Defensa de Australia (LBDA)*. (2016). Reseña del Instituto Español de Estudios Estratégicos

El LBDA considera una revisión integral de la estructura de la fuerza para hacerla capaz de responder a los desafíos del entorno operativo futuro (2030), que aseguró la alineación entre la estrategia, las capacidades y los recursos asignados. Es decir, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa. El resultado es un plan creíble y equilibrado para una ADF ágil y potente, con unas capacidades mucho más consistentes que las actuales.

El objetivo clave de la revisión de la estructura de la fuerza fue asegurar la consecución de los *capacitadores* clave: infraestructuras (puertos, aeropuertos, campos de I/A), CIS, equipo (barcos, aviones, submarinos y medios acorazados), I/A del personal y de las unidades y la fijación porque las últimas tecnologías estén presentes en todos los campos.

En este LBDA, de manera similar a como lo hace EE. UU., el Gobierno australiano reconoce que una industria de defensa australiana competitiva internacionalmente es un elemento fundamental para el desarrollo de la defensa nacional. Sin el apoyo del tejido industrial australiano, la defensa no puede ser efectiva, especialmente en un mundo cada vez más marcado por la alta tecnología.

La formación e instrucción del personal y el adiestramiento de las unidades es considerada en el LBDA como un elemento esencial para la implementación exitosa de las capacidades y los objetivos estratégicos recogidos. El personal es el capacitador esencial para desarrollar el resto de capacidades.

Aunque en este LBDA ha desaparecido el capítulo específico dedicado a *Readiness*, como ocurría en la versión anterior del año 2009, sigue siendo una preocupación evidente el mantener los niveles de *Readiness* en niveles altos.

Se sigue apostando por unidades con muy alta disponibilidad y otras con un menor nivel.

Las ADF, al igual que EE. UU. tienen de la mano los conceptos de *Readiness* y sostenibilidad. Esta sostenibilidad incluye aspectos de rotación de tropas, disponibilidad de medios de transporte estratégico, suministro y piezas de repuesto y empresas civiles en las que apoyarse en caso de necesidad.

El sistema de *Readiness* australiano se completará estableciendo alianzas regionales especialmente en Asia y en todo el Pacífico sudoccidental.

Rusia

En línea con la visión geopolítica del presidente ruso Vladimir Putin, el liderazgo militar ruso ha establecido de manera poco disimulada su postura estratégica en el orden mundial. En la década de los noventa, el ejército postsoviético de Rusia hizo frente a un declive vertiginoso, combinando reveses presupuestarios, con una pérdida absoluta de la capacidad de *Readiness* en todos los niveles y afectando a todos sus aspectos. La primera guerra de Chechenia en 1999 mostró las graves deficiencias del ejército ruso.

Si bien la guerra Rusia-Georgia de 2008 mostró algún signo de mejora, el *Readiness* del ejército ruso estaba en niveles mínimos. Aunque Moscú alcanzó con éxito sus objetivos estratégicos en ese conflicto, hubo deficiencias críticas en los compromisos tácticos, la logística y el arte operativo.

La *estrategia mediterránea* del Kremlin ha mostrado que el nivel de *Readiness* se ha incrementado sustancialmente. La presencia avanzada rusa en Siria se relaciona con los esfuerzos para desarrollar nuevas capacidades militares en un contexto geopolítico más amplio.

Los últimos ejercicios³⁸ masivos realizados por Moscú (incluso en tiempos de pandemia) se deben interpretar como una respuesta directa a la supuesta acumulación de fuerzas de la OTAN en las regiones del Este de Europa, el Báltico y el mar Negro.

Los esfuerzos de modernización y reformas del ejército ruso se apuntan en el último Dossier Estratégico del International Institute for Strategic Studies (IISS) sobre la modernización militar de Rusia.

Este reconoce que, si bien las Fuerzas Armadas de Rusia son hoy mucho más pequeñas que las de la era soviética, las capacidades militares convencionales están ahora en su punto más alto desde que se formaron las Fuerzas Armadas rusas en 1992. Desde 2010, la inversión sostenida ha apoyado un programa de modernización de equipos.

El plan de *Readiness* desde 2012 ha consistido en crear unidades tipo batallón bien dotadas de personal, medios, altamente instruidas y con una alta disponibilidad.

También se llevaron a cabo reformas estructurales como parte del programa *New Look*, lanzado a finales de 2008, para mejorar el *Readiness*. En su conjunto, las Fuerzas Armadas convencionales ahora disfrutan de un nivel de *Readiness* mucho más alto que antes, pero fundamentalmente orientadas a proyección de fuerzas como se ha visto en Siria y Ucrania.

Por el momento el *Readiness* orientado a conflictos de alta intensidad es más que dudoso, sobre todo porque todavía no disfruta del poder económico necesario. No obstante, no es descartable que este objetivo esté en la mente de los dirigentes rusos.

China

La opacidad de la República Popular de China en cuanto a *Readiness* (como en muchas otras materias) es absoluta. La modernización y el aumento sostenido del gasto en defensa desde fines de la década de 1980 advierten del interés de China por ocupar una posición de supremacía en el contexto internacional.

³⁸ Nótese que la invasión de Georgia en 2008 y de Crimea en 2014 fue encubierta por ejercicios militares.

Al igual que en el caso de Rusia su preocupación por modernizar los sistemas de armas es evidente. La diferencia con el país que dirige el presidente Putin, es que las fuerzas no tienen por el momento vocación expedicionaria. Si Rusia ha mostrado su interés por el Mediterráneo, el gigante asiático lo ha hecho en el mar de China Meridional, mediante presencia militar constante en su costa este y ejercicios militares en alta mar.

La preocupación sobre tener un alto nivel de *Readiness* en China ha ido variando entre dar importancia a la preparación para la *guerra total* o para la *guerra local*. Tras su apertura al capitalismo y su intención de convertirse en potencia económica tuvo unos años en que sus unidades se orientaban más a estar preparados para operaciones locales y reducidas. Ahora de nuevo, con una relativa calma dentro de las fronteras y sin ánimo reconocido de iniciar aventuras más allá de sus fronteras, parece que la visión china está focalizada en el largo plazo. Se le está dando prioridad absoluta a la tecnología y se está volcando el esfuerzo en la evolución de conceptos y estructuras de mando y control. Durante la época de Deng Xiaoping, el objetivo de las reformas militares se centró en mejorar la capacidad de combate mediante la creación de un ejército poderoso, dotado de sistemas de armas modernos que fuera tenido en cuenta por sus potenciales adversarios. Durante la época de Jiang Zemin el centro de atención fue la preparación operativa, al adoptar conceptos de automatización de procesos y sobre todo la digitalización del campo de batalla para tener superioridad en la gestión de la información.

Iraq

El concepto de *Readiness* en Iraq y su sistema asociado en las Fuerzas Armadas iraquíes (*Iraqi Armed Forces (IAF)*) fueron introducidos por los EE. UU. allá por el año 2004. Se intentó trasladar el sistema estadounidense anteriormente esbozado, aunque el MoD iraquí le ha dado su propia impronta.

En estrecha colaboración con el Instituto de Gobernanza de la Seguridad (*Institute for Security Governance*³⁹ [ISG]) y la Oficina de Cooperación en materia de Seguridad de Irak (*Office of Security and Cooperation in Iraq [OSCI]*) de la Embajada de EE. UU. en Bagdad, la operación *Nato Mission Iraq (NMI)* ha estado tratando de establecer y mejorar un sistema de *Readiness* integral.

³⁹ Es un proyecto de Estados Unidos. Que se encuentra dentro de la Escuela Internacional de Educación y Asesoramiento (ISEA) de la Universidad de Cooperación en Seguridad de Defensa (DSCU). Es un Centro de Excelencia para el Desarrollo de la Capacidad Institucional (ICB) de los Ministerios de Defensa. Como componente de la Agencia de Cooperación de Seguridad de Defensa (DSCA) y una de las instituciones más importantes de Cooperación de Seguridad internacional, ISG se encarga de desarrollar las capacidades de los socios a través de programas personalizados de asesoramiento, educación y desarrollo profesional basados en los valores estadounidenses.

En Irak, la falta de una estrategia militar nacional aprobada que defina claramente las misiones de las IAF es el primer problema que tienen que afrontar los asesores de NMI.

El MoD iraquí ha creado, siguiendo el modelo americano, unas estructuras especializadas en *Readiness*, cubriendo los niveles *clásicos*. En el seno de la Inspección General Militar (*Military Inspector General [MIG]*) bajo el mando de un teniente general, se creó a finales del año 2019 el llamado Comité de *Readiness* Estratégico (*Strategic Readiness Committee*) dirigido por un general de división.

En el nivel operacional, y subordinado al teniente general DCOS-OPS (equivalente a una división de operaciones de un estado mayor conjunto), se ha creado dentro del Directorado de Movimientos (M3), la llamada Oficina de *Readiness* Operacional (*Operational Readiness Office*), liderada por un general de brigada con un reducido número de personas.

Finalmente, en cada uno de los Ejércitos⁴⁰ (*Services Command*) y en la División de Operaciones Especiales (*ISF Division*), se han creado oficinas de *Readiness* tácticas (*Tactical Readiness Offices*).

La evaluación se basa en un sistema de colores similar al empleado por EE. UU.

Nivel Uno	De 85% a 100%
Nivel Dos	De 70% a 84%
Nivel Tres	De 50% a 69%
Nivel Cuatro	De Zero a 49%

Figura 8. Sistema de medición de nivel de Readiness por colores empleado en las FAS iraquíes. Fuente: elaboración propia

- Nivel 1: las unidades son capaces de planificar, ejecutar y sostener operaciones militares sin apoyo externo, apoyándose en sus propias capacidades y recursos.
- Nivel 2: las unidades son capaces de planificar, ejecutar y sostener operaciones militares precisando apoyos externos puntuales y en un porcentaje muy reducido.
- Nivel 3: las unidades son parcialmente capaces de planificar, ejecutar y sostener las operaciones militares en colaboración con otras unidades necesitando apoyos externos en un porcentaje intermedio.

⁴⁰ Las Fuerzas Armadas iraquíes se componen de 5 ejércitos (Tierra, Armada, Aire, Defensa Aérea y Aviación de Ejército) y de una serie de unidades independientes entre las que destacan entre otras la División de Operaciones Especiales (ISF Div) y la División Especial (Special Div) responsable de proporcionar la seguridad de la llamada Zona Verde (Green Zone).

- Nivel 4: las unidades tienen grandes limitaciones para planificar, ejecutar y sostener las operaciones militares precisando en un porcentaje muy alto apoyos externos de otras unidades.

La evaluación de unidades de combate en el nivel táctico, se hace mensualmente, y todas las unidades tipo batallón, brigada, división y mando operativo (puesto de mando regional) deben remitir sus informes periódicamente a la Oficina de *Readiness* Táctica de su respectivo Ejército.

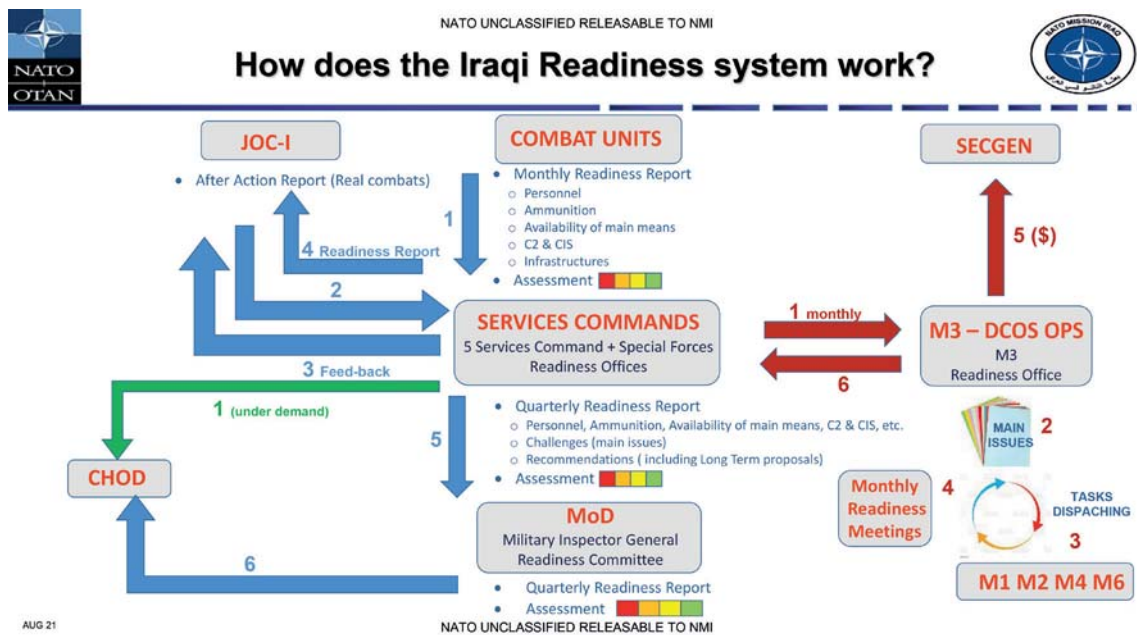


Figura 9. Sistema de Readiness iraquí. Fuente: elaboración propia

Aquí se aprecian las primeras divergencias con el sistema americano.

En la Fuerza Aérea, Defensa Aérea, Aviación de Ejército, Fuerzas Especiales y Armada, las unidades de combate lo hacen de manera jerárquica, es decir, los batallones (o equivalentes) reportan vía cadena de mando al escalón superior (brigada o equivalente). Estas brigadas incorporan los informes de los batallones en su informe y elevan un único informe a la división a la que pertenecen. Finalmente, la unidad orgánica de mayor entidad (ala en Ejército del Aire, brigada en Defensa Aérea, bases en Aviación de Ejército y bases navales y brigadas de Infantería de Marina en la Armada) envía un único informe a la Oficina de *Readiness* de cada *Service Command*.

Sin embargo, el Ejército de Tierra inexplicablemente rompe esta regla, y cada unidad (batallón, brigada, división, mando operativo) de manera independiente envía su informe de *Readiness* propio a la Oficina de *Readiness* de Ground Forces, lo que significa que esta oficina recibe unos 530 informes.

El informe consiste en una ficha en *PowerPoint* (ver figuraro).

En las FAS iraquís solo existe una cadena de mando, la orgánica. Es decir, no existe cadena operativa y por tanto no hay transferencia de fuerzas de los ejércitos al JEMAD. Por lo tanto, el informe de *Readiness* solo se hace sobre las unidades

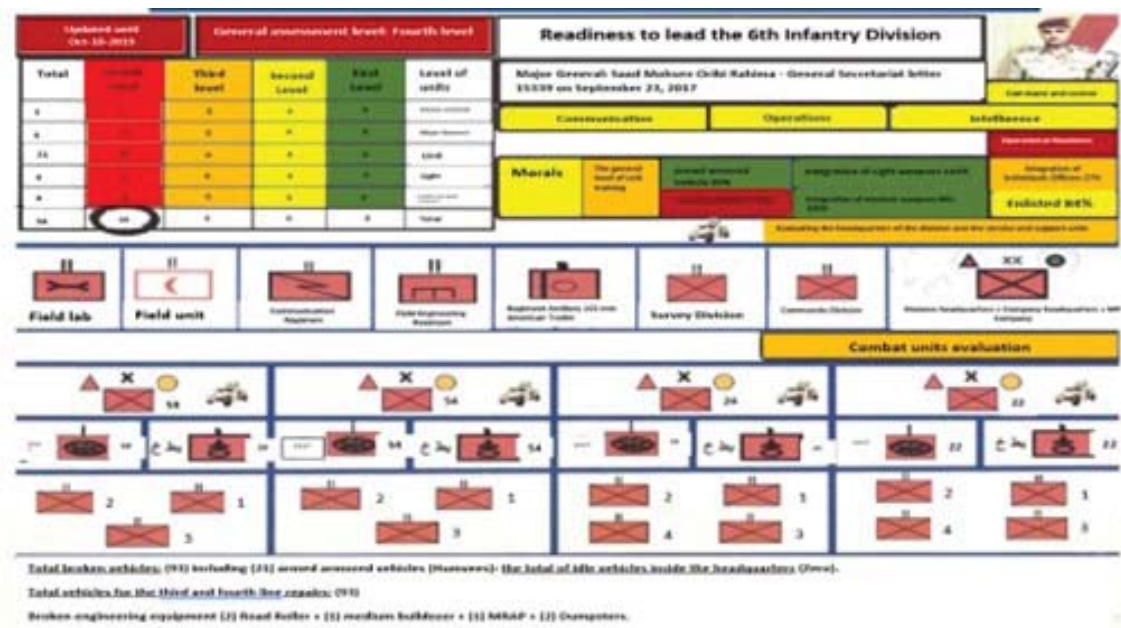


Figura 10. Ejemplo de ficha de Readiness de una división iraquí. Fuente: Informe táctico de Readiness semestral año 2017

orgánicas, imposibilitando evaluar entidades o agrupamientos conjuntos ya que no existen como tales.

Estos informes mensuales son remitidos también a la Oficina de *Readiness* Operacional de M3. El rol de esta oficina operacional está muy lejos de cubrir la misión que a priori su denominación podría hacer suponer. Es decir, esta oficina no realiza ningún tipo de informe de *Readiness* de nivel operacional cubriendo el análisis de las fuerzas de los cinco Ejércitos/Armada en un ambiente conjunto en la actual guerra contra el Dáesh. Tampoco evalúa el *Readiness* de las fuerzas atribuidas a OPLAN o COPLAN, ya que a día de hoy no existen.

Esta oficina de M3 lo que realiza es una recopilación de las novedades informadas por los ejércitos (problemas de cobertura de personal, necesidades logísticas de abastecimiento/mantenimiento, etc.). Estas novedades son distribuidas por áreas y son signadas para su resolución a los Directorados (M) del Estado Mayor Conjunto. Finalmente se realiza una reunión mensual (*Monthly Readiness Meeting*) presidida por el jefe de M3 (general de división), donde se informa a Ejércitos/Armada de los resultados de las acciones realizadas por las distintas M para mitigar las carencias y problemas⁴¹.

Lo más parecido a tener en cuenta aspectos derivados de las lecciones identificadas por una fuerza conjunta provenientes de los combates reales contra el ISIS (*Readiness*

⁴¹ Este procedimiento viene impuesto por la excesiva centralización del sistema. El 90 % de las decisiones deben ser tomadas por el propio jefe de Estado Mayor de la Defensa (CHOD). Valga como ejemplo que un jefe de una brigada no puede hacer ningún tipo de cambio de personal, medios o incluso munición entre sus unidades subordinadas. Un simple movimiento de cajas de munición de mortero entre batallones debe ser autorizado por puño y letra por el CHOD. Es en esta reunión por tanto donde el CHOD aprueba todas aquellas tareas necesarias para mitigar los problemas informados en los informes mensuales.

Operacional), se produce de la siguiente manera. El elemento que dirige las operaciones contra el Dáesh es el Centro de Operaciones Conjunto-Iraq (JOC-I), bajo autoridad directa del presidente del Gobierno. Es en este JOC-I donde se planean las acciones contra las células terroristas. Una vez planeadas se remiten a los ejércitos para su ejecución. En la mayoría de las ocasiones es el Ejército de Tierra (*Ground Forces*) la que lidera la operación. Una vez concluida la operación en cuestión el ET realiza un *Post Mission Report* que es remitido a los ejércitos participantes y al JOC-I, donde se señalan las lecciones identificadas y las posibles mejoras en términos de materiales y procedimientos.

Cada tres (3) meses las oficinas de *Readiness* tácticas remiten al Comité Estratégico de *Readiness* un informe específico de cada uno de los ejércitos, incorporando las fichas de las unidades y una especie de resumen con las necesidades y una serie de propuestas de acciones a emprender para mitigar las carencias. Este informe en la actualidad no es demasiado elaborado y en la mayoría de los ejércitos incorporan poco valor añadido al resultante del sumatorio de los faltantes de todas las unidades.

Finalmente se supone que el Comité de *Readiness* Estratégico, también trimestralmente presenta el Informe de *Readiness* Estratégico al jefe de Estado Mayor de la Defensa (CHOD) o al ministro de Defensa. Esto solo ha ocurrido una vez. El 4 de julio de 2021, el inspector general teniente general Emmad Al-Zuhayri, presentó al ministro de Defensa el Primer Informe de *Readiness* Estratégico. Aunque su contenido es claramente mejorable, debe considerarse un éxito desde la perspectiva iraquí. Además, este documento ha permitido a NMI realizar un informe de asesoramiento para mejorar tanto el informe estratégico como los correspondientes informes tácticos.

Tras el estudio detallado del Primer Informe de *Readiness* Estratégico y de los informes trimestrales realizados por las oficinas de *Readiness* de los Ejércitos/Armada, los elementos más relevantes identificados fueron los siguientes:

- La instrucción y adiestramiento es apenas tenida en cuenta en los informes. De hecho, se entiende como asumido que todas las unidades están perfectamente adiestradas, algo que está totalmente fuera de la realidad.
- Está fundamentalmente orientado a informar sobre la operatividad (*Availability*) de los medios, lo que no refleja el *Readiness* ya que proporciona una visión muy parcial.
- Las peticiones y acciones propuestas por parte de los Ejércitos/Armada no están ligadas con las misiones procedentes de la Estrategia Militar Nacional.
- Apenas hay referencias a la capacidad de C4I ni hay referencias a la ciberame-naza.
- Tampoco hay impresiones o valoraciones propias, ni de los Jefes de los Ejércitos, ni tampoco del CHOD.
- No hay priorización en la propuesta de elementos a corregir. Todo está al mismo nivel.

Nuevas tendencias

En la última década, la mayor parte de los ministerios de Defensa occidentales han basado sus medidas de cumplimiento del *Readiness* asociado a sus FAS fundamentalmente en las *Cuatro D* (*defeating, deterring, disrupting, defending*)⁴². Estas *Cuatro D* están orientadas a los conflictos. Sin embargo, no abarcan la totalidad de las misiones que en los últimos años se le asignan a las FAS.

Es por ello, que países como EE. UU. están apostando por una aproximación más holística, y al *estar preparado* para hacer frente a los conflictos se les han sumado tres nuevos elementos: las situaciones de crisis, la competencia por la hegemonía mundial/regional y la capacidad de adaptación al cambio.

Es decir, se pasa de una evaluación de *Readiness* focalizada a las *Cuatro D* a una nueva visión orientada a las *Cuatro C*⁴³. Ahora las FAS no solo se preparan para hacer frente a los conflictos. Ahora debe estar preparada para hacer frente a situaciones de crisis dentro y fuera del territorio nacional, manteniendo la competitividad con los potenciales adversarios regionales, teniendo un ojo puesto en las nuevas amenazas para adaptarse en el menor tiempo y hacerles frente de la mejor manera posible.

Para estar preparado para las primeras tres C en el futuro, los departamentos de Defensa deben equilibrar la preparación actual con los retos requeridos para afrontar los desafíos futuros.

La C del cambio, o capacidad de adaptación a lo que el futuro pueda deparar resultará esencial.

EE. UU. ha apostado por la creación de un mando específico (*Army Futures Command-AFC*) que se centre en analizar cómo será el concepto de empleo operativo (CONOP) de las FAS en un entorno multidominio (*Multi-domain Operations-MDO*). Los tres elementos que consideran en este CONOP son: una fuerza perfectamente definida y alistada, capaz de trabajar en diferentes dominios y con capacidad de adaptar (converger) rápidamente sus capacidades a los dominios donde la situación de crisis le lleve a ejecutar sus misiones.

Extrapolando este pensamiento al entorno nacional español, podemos decir que la aproximación a las *Cuatro* » ya empezó, y está en marcha.

La C de los conflictos, está perfectamente cubierta por la evaluación del alistamiento de las unidades atribuidas al Núcleo de Fuerzas Conjunto. En cuanto a la C de crisis, aparte de las fuerzas de reacción incluidas en el NFC que puedan ser utilizadas, la creación de la Unidad Militar de Emergencias allá por el año 2005, estableció los cimientos de la gestión de emergencias y catástrofes. La participación de los Ejércitos y

42 Lt. Gen. Charles Flynn. (2020). *The Question at the Center of Army Readiness: Ready for What?*

43 Four C: conflict, crisis, competition, change.

Armada en las operaciones Baluarte y Balmis han permitido demostrar el nivel de preparación de las FAS, y han puesto de manifiesto que su orientación a la C de conflictos no ha supuesto una pérdida de capacidades para hacer frente a situaciones de crisis.

En relación a la C de competencia por la hegemonía regional las inversiones en defensa, aunque limitadas y siempre escasas, están permitiendo mantener la balanza equilibrada con los países vecinos que pudieran suponer una amenaza. Por otro lado la presencia en las zonas de interés por el momento está garantizada.

La C del cambio, en el contexto hispano-español es el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos⁴⁴ (CCDC) integrado en el CESEDEN, y el que dirige y coordina el estudio de nuevos conceptos operativos que sirvan de apoyo para la potenciación de las capacidades militares.

Conclusiones

El *Readiness* se ha convertido en la piedra angular que guía los procesos de planeamiento de la defensa proporcionando la medida a los políticos del grado de cumplimiento de las misiones asignadas y del déficit (nunca superávit) en las capacidades necesarias, en relación al recurso económico disponible.

Los sistemas de evaluación del alistamiento no son *per se* garantía de éxito. No dejan de ser un modo de obtener unos datos de manera pseudocientífica, para saber cuál es el estado de preparación de una fuerza, pero sigue habiendo otros elementos inherentes a los ejércitos como son el liderazgo o la voluntad de vencer⁴⁵ que deben de tenerse en cuenta.

Los sistemas de *Readiness* de la mayoría de los países occidentales poseen muchos puntos de encuentro abarcando la mayoría de ellos la evaluación del personal, dotación de materiales, valoración del estado de las infraestructuras y muy especialmente el llamado *Training*, entendido como la síntesis de la instrucción individual del combatiente y el adiestramiento colectivo. Luego, las circunstancias particulares de cada nación y sus estrategias nacionales de seguridad y defensa introducen aspectos adicio-

44 La Orden DEF/166/2015 crea el Centro Conjunto de Desarrollo de Conceptos, CCDC, y establece que dirigirá y coordinará el estudio de nuevos conceptos operativos que sirvan de apoyo para la potenciación de las capacidades militares, manteniendo con los organismos homólogos de los países aliados y las organizaciones internacionales, así como con la Dirección General de Armamento y Material, las relaciones necesarias para la colaboración y el intercambio de información. Así mismo, promoverá y coordinará el estudio y desarrollo de la doctrina conjunta y combinada, manteniendo las relaciones que sean precisas con los órganos de las FAS y las organizaciones internacionales responsables en esta materia, a través del análisis de las lecciones identificadas y las carencias doctrinales.

45 Estos elementos se incorporan de facto en los diferentes sistemas como en el de selección de personal o en la I/A para facilitar su consecución.

nales ligados a sus niveles de ambición y representatividad en el nivel regional o en el contexto mundial.

La evaluación del alistamiento/*Readiness* es una necesidad de los países si el poder ejecutivo de estos quiere saber si sus FAS están preparadas en todo momento para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional.

Esta evaluación no puede basarse en *sensaciones* o *corazonadas*. Los sistemas de *Readiness* se alejan de los componentes subjetivos y se adentran en los datos científicos, aplicando métricas y sistemas cada vez más exactos.

Los sistemas de *Readiness* trabajan en tres niveles, el estratégico, el operacional y el táctico. En todos se evalúa el estado de los elementos que definen las capacidades necesarias para hacer frente a las misiones asignadas a las FAS. Estos informes son vasos comunicantes. Una unidad táctica que no cumpla el nivel de *Readiness* exigido, bien por falta de medios, falta de instrucción, déficit de personal o mal estado de las infraestructuras, tendrá efecto en el nivel operacional ya que la fuerza conjunta en la que debería integrarse también se verá afectada y posiblemente no alcance la capacidad operativa ni la disponibilidad necesaria que haya sido marcada por el nivel estratégico.

Los ejemplos de los sistemas de *Readiness* mostrados indican distintas tendencias. Si bien Estados Unidos, Reino Unido y Australia han invertido una gran cantidad de intelecto y esfuerzo en definir y articular procedimientos de medida de capacidades y de evaluación de unidades, hay otros países como España que se han adherido a lo estrictamente marcado por la OTAN. Países como Iraq han tenido que adaptar un sistema de *Readiness* realmente ambicioso (como el americano) a la realidad de unas FAS que continúan luchando con el Dáesh y que no pueden hacer apenas instrucción y adiestramiento al estar todavía inmersas la mayoría de las fuerzas en proporcionar seguridad a la población civil.

La caída de la Unión Soviética condicionó los sistemas de *Readiness*, orientándolos a alcanzar capacidades cuyo objetivo era conseguir fuerzas expedicionarias que deberían proyectar estabilidad internacional. El protagonismo alcanzado por organizaciones terrorista como Al Qaeda o el ISIS hicieron volcar el esfuerzo en capacitar unidades contraterroristas y contrainsurgencia para adaptarse a los escenarios de operación. Los últimos años, debido a movimientos estratégicos de las grandes potencias, o de potencias nucleares, y sobre todo la intervención rusa en Ucrania en el año 2022, están de nuevo provocando un cambio de tendencias en los objetivos de *Readiness*, volviendo a plantearse teatros de operaciones con combates a gran escala.

El conocimiento de los sistemas de *Readiness* de China y Rusia es bastante limitado, pero en ambos casos los expertos en la materia afirman que ambas potencias han priorizado la modernización de los sistemas de armas y disponer de unidades tipo batallón con la más alta de las disponibilidades. En el caso ruso orientado por el momento a fuerzas de proyección expedicionarias, pero todas las hipótesis apuntan a que están basculando poco a poco de nuevo hacia unidades listas para hacer frente a conflictos de alta intensidad. En el caso de China, *sin hacer ruido*, su preparación para posibles conflictos de alta intensidad parece más que evidente.

En esencia, la nueva tendencia en *Readiness* de los países aliados es la de equilibrar la preparación a corto plazo con la necesidad de tener un nivel de *Readiness* adecuado para afrontar los retos futuros (largo plazo), aún a costa de asumir mayores riesgos en la actualidad.

De manera general, las nuevas tendencias en *Readiness* (en los países cuya economía se lo permite) es invertir en mejorar sus capacidades militares en los próximos años, basándose en: nuevos sistemas de armas, inteligencia artificial (IA), robótica, sistemas de telecomunicaciones e información (CIS) de última tecnología, biotecnología y sistemas avanzados de gestión de energía, incluyendo su almacenamiento.

Los desastres y emergencias de todo tipo acaecidas en los últimos años, han demostrado recientemente que las FAS del siglo XXI deben estar preparadas para todo tipo de misiones (no solo conflictos). Es decir, en palabras del teniente general Flynn el *Readiness* actual debe estar enmarcado en la concepción de las Cuatro C (*conflict, crisis, competition, change*).

Pandemias, terremotos, defensa de la soberanía nacional, postura de fortaleza en el entorno regional y participación en operaciones expedicionarias de la mano de nuestros aliados, sin olvidar los conflictos de baja o de gran escala, aunque para estos últimos se reservan el privilegio las potencias mundiales que mantienen el pulso por la hegemonía.

Centrándonos en nuestro propio sistema de evaluación de la capacidad operativa y disponibilidad de las unidades de las Fuerzas Armadas españolas, podemos afirmar que está cumpliendo su papel, y por tanto la Fuerza Conjunta está alcanzando sus niveles de alistamiento requeridos hasta la fecha para hacer frente a las misiones asignadas por las sucesivas DDN.

El CEFAS-2I, concreta la estrategia militar a través de unas líneas de acción estratégicas militares para alcanzar los objetivos estratégicos militares que se desarrollan a través de unos marcos generales de actuación. Este CEFAS marca como uno de los principales retos el aprender a maniobrar a lo largo de la delgada línea que separa la paz, de la crisis y el conflicto, dentro de la llamada *Zona Gris*.

Puestos a mejorar, se deberían incorporar métricas para alcanzar la capacitación operativa en el nivel operacional, pero sobre todo en el nivel táctico, para hacer frente a las actividades que el adversario podría usar (ciberataques, propaganda, sabotajes, operaciones encubiertas o clandestinas, disturbios y otras similares).

Bibliografía

Can Kasapoğlu, Sinan Ülgen. (10 de junio de 2021). Russia's Ambitious Military-Geostategic Posture in the Mediterranean. Disponible en: <https://carnegieeurope.eu/2021/06/10/russia-s-ambitious-military-geostategic-posture-in-mediterranean-pub-84695>

- Chairman of the Joint Chiefs of Staff (CJCS). (25 de noviembre de 2013). Guide 3401D to the Chairman's Readiness System.
- Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2021. (Octubre 2021). CEFAS-21.
- Directiva de Defensa Nacional 2020. (11 junio 2020).
- Directiva de Política de Defensa 2020. (4 de agosto de 2020).
- Directiva del JEMAD 05/12 de evaluación de la capacidad operativa y disponibilidad de unidades de las Fuerzas Armadas.
- Directiva del JEMAD 13/15 para la elaboración del Informe Periódico del Alistamiento de la Fuerza Conjunta.
- Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas.* (2018). Publicación Doctrinal Conjunta PDC-01(A). Ministerio de Defensa España.
- Felgenhauer, P. (2020). Russia Tests Combat Readiness Despite Pandemic. *Eurasia Daily Monitor*. Volume: 17 Issue, 3 de mayo. P. 108. Disponible en: <https://jamestown.org/program/russia-tests-combat-readiness-despite-pandemic/>
- Flynn, C. Lt. general. (2 de marzo de 2020). Challenges at many levels: Holistic view of readiness allows Army to meet new demands. Disponible en: https://www.army.mil/article/233273/challenges_at_many_levels_holistic_view_of_readiness_allows_army_to_meet_new_demands
- (13 de octubre de 2020). The Question at the Center of Army Readiness: Ready for What? Disponible en: <https://mwi.usma.edu/the-question-at-the-center-of-army-readiness-ready-for-what/>
- García Sánchez, I. J. (2017). El Libro Blanco de la acción exterior australiana: oportunidad, seguridad y fortaleza. *Documento Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 6 de diciembre.
- Giles, K. (2017). Assessing Russia's Reorganized and Rearmed Military. *Task Force White Paper*, 3 de mayo. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2017/05/03/assessing-russia-s-reorganized-and-rearmed-military-pub-69853>
- Informe Alistamiento 2020.* Estado Mayor de la Defensa. Reino de España.
- Johnson, S. E. (Julio de 2012). A Review of the Army's Modular Force Structure. RAND Corporation. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/technical_reports
- Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional, 17NOV05.
- Libro Blanco de la Defensa de Australia (LBDA) 2016.* (2 de octubre de 2016). Reseña del Instituto Español de Estudios Estratégicos. © Commonwealth of Australia 2016. ISBN: 978-0-9941680-6-1.
- Readiness Reporting for an Adaptive Army. (2016). RAND Corporation. Christopher G. Pernin, Dwayne M. Butler, Louay Constant, Lily Geyer, Duncan Long, Dan

Madden, John E. Peters, James D. Powers, Michael Shurkin. Disponible en: http://www.rand.org/pubs/technical_reports

Russia's armed forces: more capable by far, but for how long? (2020). The Defence and Military Analysis team. Military Balance Blog, 9 de octubre. Disponible en: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/10/russia-armed-forces>

Singh, H. brigadier. (2011). Establishing India's Military Readiness. Concerns and Strategy. *IDSIA Monograph Series*. No. 5, noviembre.

Summary of the National Defense Strategy of the United States of America 2018. (15 de mayo de 2020). Sharpening the American Military's Competitive EdgTactical and Strategic «Readiness» for the Australian Army Langford, Ian Brigadier. Disponible en: <https://researchcentre.army.gov.au/library/land-power-forum/tactical-and-strategic-readiness-australian-army>

Artículo recibido: 11 de noviembre de 2021

Artículo aceptado: 21 de febrero de 2022

Carlos García de Paredes Ucero

Doctorando en Seguridad Internacional (IUGM-UNED)

Correo: cgarciade7@alumno.uned.es

Introducción de la mentoría como factor multiplicador del liderazgo femenino en las FFAA españolas: lecciones aprendidas del modelo estadounidense y opinión de las militares españolas sobre un posible programa voluntario

Introduction of mentoring as a multiplier of female leadership in the Spanish armed forces: Lessons learned from the American model and opinion of the Spanish military on a possible voluntary program

Resumen

La mentoría es una relación entre dos personas, en la cual una con mayor experiencia y conocimientos enseña y modela a otra que anhela progresar personal y profesionalmente. El presente estudio realiza una extensa revisión bibliográfica de cómo esta técnica ha sido utilizada por algunas organizaciones y fuerzas armadas para potenciar la trayectoria profesional y el ejercicio del liderazgo entre su personal, especialmente de la minoría femenina.

Una primera parte del estudio se orienta al estudio de las características y aptitudes del liderazgo y la posible brecha entre géneros. Las conclusiones permiten descartar cualquier justificación cualitativa para la ausencia de mujeres en puestos relevantes de las Fuerzas Armadas españolas, por lo que han de buscarse herramientas que disminuyan la brecha de género y permitan a las mujeres desarrollarse profesionalmente y alcanzar los puestos de liderazgo.

Una de estas herramientas sería la mentoría, tomando como modelo la experiencia en las FFAA de los EE. UU. y adaptándola al caso particular español. El estudio contrasta los hallazgos teóricos con la opinión de las militares españolas, resultando que existe una opinión mayoritariamente positiva respecto a los potenciales beneficios de esta técnica y el posible éxito de su implantación. Como conclusión, se propone la adopción de un programa informal y voluntario que favorezca el desarrollo profesional y alcanzar los puestos más relevantes a las mujeres militares españolas.

Palabras clave

Mentoría, mentor, mujer, género, liderazgo, Fuerzas Armadas, defensa, seguridad, carrera militar, desarrollo profesional.

Abstract

Mentoring is a relationship between two people, in which one person with more experience and knowledge teaches and models another one who wishes to progress, both personally and professionally. This study carries out an extensive bibliographic review of how this technique has been used by some organizations and armed forces to enhance the professional career and the exercise of leadership among their personnel, especially the female minority.

A first part of the study is aimed to the study of the characteristics and aptitudes of leadership and the possible gap between genders. The conclusions allow us to rule out any qualitative justification for the absence of women in relevant positions in the Spanish armed forces, so tools must be sought that reduce the gender gap and allow women to develop professionally and reach leadership positions.

One of these tools would be mentoring, taking the experience in the US armed forces as a model and adapting it to the particular Spanish case. The study contrasts the theoretical findings with the opinion of a group of Spanish military females, resulting in a mostly positive opinion regarding the potential benefits of this technique and the possible success of its implementation. As a conclusion, the research proposes the adoption of an informal and voluntary program that favors professional development and to achieve the most relevant positions for Spanish military women.

Keywords

Mentoring, mentor, woman, gender, leadership, armed forces, defence, security, military career, professional development.

Citar este artículo:

García de Paredes Ucero, C. (2022). Introducción de la mentoría como factor multiplicador del liderazgo femenino en las FFAA españolas: lecciones aprendidas del modelo estadounidense y opinión de las militares españolas sobre un posible programa voluntario. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 119-136.

Introducción e hipótesis

30 años después de la incorporación de las mujeres a las Fuerzas Armadas españolas, la participación femenina en nuestras instituciones castrenses se ha consolidado y normalizado, hasta el punto de contar con dos oficiales generales. Aunque el porcentaje sobre el total de efectivos es ligeramente superior a la media de los países de nuestro entorno¹, estos efectivos femeninos muestran una distribución heterogénea entre los distintos cuerpos y escalas, ya que la balanza se inclina hacia las escalas de tropa y marinería y, dentro de los cuadros de mando, hacia los Cuerpos Comunes de la Defensa, de los que aportan un tercio². Estas desigualdades causan que las mujeres constituyan una franca minoría de la oficialidad de los cuerpos generales y la Infantería de Marina, de donde proceden los mandos de las unidades más representativas de nuestras FFAA³ y aquellas en las que existe mayor ocasión de ejercer el liderazgo en todos los niveles operativos⁴.

Tras el ascenso de la primera militar española al empleo de general de brigada, en 2019, el editorial de un importante periódico nacional⁵ se lamentaba de la escasa representatividad de las mujeres en los ejércitos del mundo y citaba como asignaturas pendientes de nuestras FFAA «una mayor incorporación de mujeres y cambios en el sistema de ascensos para que sea más justa la representación en la cúpula». Esta afirmación debe ser estimada con prudencia. Aunque una mayor presencia femenina es deseable, hay que tener en cuenta que la primera oportunidad de ascenso a general llega tras unos 32 años de servicio, por lo que no existe una manera rápida de fabricar *candidatas a general* que proporcionen una *más justa representación en la cúpula*. Tras tres décadas de presencia femenina y una amplia adaptación normativa para asegurar la igualdad efectiva de oportunidades para ambos sexos, no parece probable que *un cambio en el sistema de ascensos* tuviera como resultado un mayor porcentaje de mujeres militares en los puestos de mayor responsabilidad. De hecho (Carreiras, 2018) sostiene la hipótesis de que el cambio hacia una mayor igualdad dentro de las fuerzas militares no habrá de ocurrir automáticamente como consecuencia del tiempo o del incremento en el número de mujeres, sino de políticas específicas que han de ser aplicadas cautelosamente para no producir el efecto contrario, como podría ser el caso de las políticas de *discriminación positiva*. Esta opinión es compartida por (Maida y Weber,

1 Roza el 13 %, contra un 11 % de media en los países OTAN. Fuente: Europa press. (Marzo 2019). España es el noveno país de la OTAN con más mujeres en las Fuerzas Armadas.

2 Informe anual del Observatorio Militar para la Igualdad. 31/12/2020.

3 A fecha 1/1/2021, es significativo que en el Cuerpo de Infantería de Marina solo hay 7 oficiales y 15 suboficiales femeninos; esto representa menos del 2 % de los cuadros de mando, mientras que en la escala de tropa el porcentaje sube hasta el 8,3 %.

4 Ninguna de las militares que han logrado el ascenso a oficial general pertenece a cuerpos de mando: la primera pertenece al Cuerpo de Ingenieros Politécnicos y la segunda, al Cuerpo Jurídico Militar.

5 El País. (13/7/2019). General: mujeres en el Ejército.

2019), que en su estudio llegaron a la conclusión de que, aunque es deseable aumentar la representación femenina en puestos directivos para aumentar la percepción de la igualdad, establecer un sistema de cuotas, por sí solo, no resulta efectivo para reducir la brecha de género en el resto de la organización, especialmente en países con una cultura tradicionalmente masculina. En opinión de una oficial del Ejército de los EE. UU., ampliamente difundida en redes sociales⁶, «las cuotas raciales, de género, [...] son contraproducentes para la genuina integración en la organización, ya que como mujer perteneciente a una minoría racial, las cuotas estipulan que, dado que soy incapaz de ganarme un puesto específico por mis méritos, necesito que la organización aumente mis posibilidades de éxito debido a mi género o mi raza».

Estas opiniones sostienen la idea de que la discriminación positiva hacia la mujer no aumentaría el porcentaje de mujeres en nuestras FFAA —y, con ello, el número de mujeres en puestos de responsabilidad— ya que no solucionaría la causa principal, que no responde solo a factores intrínsecos a la milicia como las normas y las tradiciones castrenses, sino fundamentalmente a factores culturales, sociales y económicos de difícil transformación a corto o medio plazo.

Por todo lo anterior, se hace necesario buscar herramientas que faciliten una forma inmediata, eficiente y justa de aprovechar el talento del personal femenino que ya forma parte de nuestras FFAA y que permita aumentar su progresión hacia los puestos de mayor responsabilidad y visibilidad.

Con este fin, el presente estudio plantea la inclusión de la mentoría dentro de los sistemas de orientación profesional en las FFAA españolas, tomando como ejemplo las lecciones aprendidas tras varios lustros de aplicación de esta técnica en la Armada y la Infantería de Marina de los EE. UU. Se defiende la hipótesis de que proporcionar asesoría personalizada a las militares, por parte de otras de mayor antigüedad o empleo (o varones en última instancia) mediante el intercambio voluntario de conocimiento y experiencias relativas al ámbito profesional, familiar o personal, podría favorecer el desarrollo de su trayectoria y el ejercicio del liderazgo, aumentando así las posibilidades de acceder a puestos relevantes.

Importancia del estudio. El estado de la cuestión

El tema tratado resulta totalmente novedoso en el ámbito de las FFAA españolas. La introducción de los programas de mentoría en el mundo empresarial español no se ha producido sino en la última década, por lo que aún no se dispone de suficientes datos ni de una trayectoria sólida que permita realizar un estudio cuantitativo o cualitativo del impacto en el personal que ha participado en ellos. Otro aspecto que corrobora la novedad de este estudio es la escasez de referencias bibliográficas más allá de las escritas en inglés y dirigidas al estudio de programas de *mentoring* realizados en los EE. UU.

.....

⁶ Diversity: At What Cost? A Minority Female Leader's Perspective. (7/12/2016). The Pendulum (online).

El único estudio realizado en el ámbito militar español lo tenemos en (NUñez, 2017), que ha servido como base a un programa piloto para la mentoría de oficiales en la Infantería de Marina española. Dicho estudio señalaba la posible incorporación del *mentoring* para combatir la desmotivación relacionada con «[...] la falta de expectativas profesionales, con aspectos retributivos, con resultados de procesos selectivos o de evaluación, con la movilidad geográfica, con la retención en determinados empleos o con la dificultad para la conciliación de la vida familiar y laboral o con la reintegración en la vida civil». No obstante el interés de dicho ensayo, su estructura y extensión recomiendan abordar el tema de un modo más profundo y sistemático, que he querido dirigir de manera concreta al sector femenino de nuestras FFAA.

Por todo lo anterior, considero que un estudio realizado no solo en español sino dirigido a mujeres de nuestro país, y de un grupo tan específico como pueden ser las militares, supone una novedad y abre un campo de estudio que podrá ser seguido por otros investigadores.

Metodología

El presente trabajo sigue fundamentalmente una metodología cualitativa. La investigación comienza con un estudio bibliográfico en bases de datos de la comunidad científica, dirigido a hallar fuentes lo más recientes posibles sobre el tema, relativas a personal militar y español a ser posible. A nivel nacional, se ha consultado la base de datos del Ministerio de Defensa/CESEDEN. A nivel internacional, se han usado sobre todo los repositorios online de Researchgate.com, Academia.edu, ProQuest y EBSCOHost, entre otros.

Tras ello, se realiza un análisis, partiendo de lo más general a lo particular; en este caso, partiendo del estudio del liderazgo, la influencia del género y su posible evolución futura. Posteriormente se analiza el *mentoring* como herramienta de desarrollo profesional y su aplicación específica hacia o entre mujeres o/y en el ámbito militar. Cuando ello no ha sido posible, se ha considerado el ámbito de la función pública o de las profesiones de ámbito técnico o del sector público.

Para reforzar las conclusiones parciales hacia las hipótesis planteadas, se realizó un estudio de opinión entre 163 mujeres militares, del cual se extraen sus percepciones sobre las posibilidades planteadas y su posible adaptación a las FFAA españolas.

Las conclusiones, por último, se han planteado con la intención de hacer posible la puesta en práctica de esta técnica en nuestras FFAA o/y permitir que otros investigadores comiencen diversas ramificaciones derivadas del presente estudio.

Liderazgo y género

Una de las primeras consideraciones a tener en cuenta para poder establecer la mejor forma de facilitar la trayectoria profesional y potenciar el liderazgo entre las

militares es conocer cómo afecta el sexo del militar, tanto en el ejercicio de los cometidos como mando militar como en la percepción de este por los varones. Para ello, es necesario responder a las siguientes cuestiones ¿Qué cualidades se han asociado tradicionalmente con el liderazgo militar? ¿Cuál es su posible evolución, teniendo en cuenta las misiones actuales, el contexto en que se realizan y los medios disponibles? ¿Existe un estilo de liderazgo propio de las mujeres? ¿Si es así, es menos eficaz que el de los hombres?

En primer lugar, es necesario considerar lo que se entiende por género, más allá de la mera distinción sexual entre varones y hembras. (Dcaf, 2016) define *género* como «los atributos sociales asociados con ser hombre y mujer aprendidos a través de la socialización y que determinan la posición y el valor de una persona en un contexto dado». Uno de los atributos asociados generalmente a los hombres es el del liderazgo. Ya aparece en (Shields, 1985) y se ha mantenido en el tiempo. Las investigaciones de Schein (2001) evidencian que, en general, las personas perciben la existencia de ciertas características propias de los puestos de liderazgo que solamente son posesión de los hombres (*piensa en un líder=piensa en un hombre*). Esta concepción del liderazgo fue corroborada por Depaula (2005), cuyo estudio expone que el rechazo a los líderes femeninos es aún mayor en el ambiente militar. Este estereotipo parece ser uno de los principales escollos a los que se enfrentan las mujeres líderes.

Dentro del mundo militar, las mujeres perciben que se encuentran en situación de inferioridad respecto al hombre. Balraj (2017) realizó un sondeo de opinión entre las oficiales de la reserva en su país, con el resultado de que la mayoría declaraba haber sufrido menosprecio por parte de sus compañeros varones (92 %), percibía no tener las mismas oportunidades que los hombres para ejercer el liderazgo (77 %) pero a la vez pensaban que una mujer podría ser un buen líder militar (77 %).

En el ámbito civil, se ha estudiado con profundidad las posibles diferencias existentes entre hombres y mujeres en su estilo de liderazgo, muchas veces para intentar diferenciar un estilo de liderazgo *femenino* que es menos eficaz y satisfactorio que el desempeñado por los hombres, y de este modo justificar la limitada presencia de personal femenino en puestos directivos (Cuadrado *et al*, 2003). No obstante, la mayor parte de los estudios realizados en el ámbito empresarial han concluido que, aunque con pequeños matices, no hay diferencias estadísticamente significativas entre el liderazgo que ejerce la mujer y el hombre (Pulido, 2014).

(Eagly y Johnson, 1990) señalan que tanto la creencia de que hombres y mujeres ejercen el liderazgo de forma idéntica como las teorías basadas en estereotipos de género han de ser revisadas. Su revisión teórica sugiere que existen diferencias de género en numerosos aspectos del comportamiento social que podrían afectar al modo de ejercer el liderazgo. De modo similar, Cuadrado *et al*, (2003) encontraron que, aunque hombres y mujeres no perciban que ejercen el liderazgo de manera distinta, a veces las relaciones encontradas entre los estilos de liderazgo son diferentes en función del sexo de los líderes. Respecto a esto, Manke (2018) expone que, más que el sexo, son las vivencias de las personas, como su modelo paterno,

sus estudios o sus experiencias profesionales o personales, las que van a definir su estilo de liderazgo.

Lo que parece evidente es que no existe un *liderazgo femenino* que sea menos eficaz que el masculino, lo cual permite desechar que exista una causa objetiva para la ausencia de mujeres en puestos de liderazgo.

En relación a las características del liderazgo militar para el futuro, LOughlin y Arnold (2007) señalan que, aunque la definición tradicional de liderazgo militar se vincula con la fortaleza física y la preparación para el combate, la naturaleza cambiante de los conflictos (por ejemplo, operaciones de mantenimiento de la paz) y el entorno en el que se desarrollan (especialmente, el desarrollo tecnológico y de la información) hacen que el líder actual deba poseer otras habilidades como la negociación, la mediación y el uso controlado de la fuerza, que las mujeres pueden desempeñar igual o mejor que los hombres. Por ello, defienden que es necesario redefinir qué es liderazgo en el contexto actual, desechando los estereotipos de género, que llevan a condicionar la percepción del liderazgo de hombres y mujeres aunque su desempeño objetivo sea el mismo.

De modo similar, en Fallesen (2011) se analizó la influencia de la variedad de contextos en que se realizan las operaciones actuales y de los retos tecnológicos e intelectuales que suponen los nuevos sistemas y el manejo de la información en las definiciones de liderazgo del Ejército de los EE. UU. En su lista de competencias que debe poseer el nuevo líder —en la que no hay mención al género del militar— se incluyen: resiliencia, adaptabilidad, pensamiento crítico, habilidades multiculturales, la capacidad de asesoramiento y las herramientas de auto-desarrollo. Todas ellas, perfectamente desempeñables por las mujeres.

Gallardo (2015) supuso una investigación pionera en las FFAA españolas para determinar si el estilo de liderazgo ejercido por las militares del Ejército de Tierra era compatible al modelo teórico de liderazgo establecido mediante su doctrina específica. El trabajo reveló que las tres dimensiones de liderazgo que con más frecuencia emplea la mujer militar (consideración, iniciación de estructura y motivación inspiracional) son igualmente las que mejor caracterizan el liderazgo militar del ET y las más efectivas en operaciones internacionales⁷.

Todo lo anterior nos permite llegar a tres conclusiones: que no existe un *liderazgo femenino* menos eficaz que el *liderazgo masculino*; que las militares españolas ejercen el liderazgo de un modo satisfactorio en relación al modelo doctrinal; y que el ejercicio del liderazgo en las operaciones militares del futuro va a requerir unas competencias que nada tienen que ver con los atributos de fortaleza física y destrezas de combate, tradicionalmente vinculados con el líder militar masculino. Estas conclusiones permiten erradicar cualquier justificación cualitativa para la ausencia de mujeres en puestos relevantes de las Fuerzas Armadas españolas.

7 (MADOC-DIDOM 2014).

Los procesos de mentoría

La mentoría es una relación que se establece entre una persona experimentada (mentor o mentora) y otra que desea ser guiada hacia la adquisición de esa experiencia o sabiduría (persona mentorizada o protegida). La *Carta profesional del mentoring y coaching*⁸ define esta técnica como «un proceso de desarrollo que puede implicar una transferencia de habilidades o conocimiento de una persona con más experiencia a una persona con menos experiencia a través del diálogo para el aprendizaje y modelos de roles, y también puede ser un aprendizaje colaborativo entre pares».

Para encontrar el origen del término *mentor*⁹ hay que remontarse a la mitología griega, concretamente de la *Odisea* de Homero. Mentor era el amigo al que Ulises pide, antes de marchar a la guerra de Troya, que se encargue del cuidado y formación de su hijo Telémaco. Mentor y Telémaco desarrollaron unos lazos a medio camino entre la relación padre/hijo y la relación profesor/alumno, que prosperó gracias a la confianza y el respeto que se forjaron en el asesoramiento hacia el menor.

Es necesario aclarar la habitual confusión que a veces se da entre la mentoría y otros términos como *tutoría* o *coaching*. La relación entre un tutor y su pupilo puede ser bien legal (tutela) o bien académica (responsable de la enseñanza particular), mientras que los lazos de un mentor con su discípulo son más personales que formales y se enfocan en la guía o consejo hacia el menos experimentado. El *coaching*, por su parte, es un proceso en el que se ayuda a una persona o grupo a desarrollar o perfeccionar habilidades mediante la instrucción o el entrenamiento, en el cual los objetivos suelen fijarse a corto o medio plazo dentro de un campo concreto; por el contrario en los procesos de mentoría son a largo plazo y suelen centrarse en el desarrollo profesional o personal como un todo¹⁰.

La mentoría en la Infantería de Marina de los EE. UU.

En el ámbito castrense, canalizar la influencia positiva que un superior ejerce sobre un subordinado es algo que se ha realizado a menudo y de manera inconsciente, aunque pocos ejércitos lo han hecho de manera consciente y procedimental. El Cuerpo de Marines de los EE. UU. (USMC) introdujo en el año 2006, tras varios lustros de práctica de la mentoría informal, un programa para mantener alta la moral, el liderazgo y el sentimiento de pertenencia al cuerpo en los periodos entre despliegues u ope-

8 (EMCC 2011).

9 Esta palabra griega se conforma a partir de Men que significa el que piensa y tor que es el sufijo masculino. Por tanto, Mentor significa el hombre que piensa.

10 García de Paredes. (2020).

raciones. Este plan¹¹ sustituyó al programa existente de asesoramiento (*counselling*) de una manera obligatoria, jerárquica y periódica. Pretendía, por un lado, que el superior conociera las inquietudes y anhelos del subordinado y practicara el liderazgo; por el otro, que el subordinado recibiera una influencia positiva por parte de su mentor para aumentar su rendimiento, su integración y su motivación ante el servicio. Todo ello, para lograr la mejora global de la organización, con el único coste del tiempo empleado por ambos.

Pese a la buena voluntad del programa, pronto surgieron las primeras críticas, posteriormente confirmadas por trabajos académicos que cuestionaban la eficacia del programa. En 2010, un estudio del Naval War College¹² examinaba la utilidad de los programas militares de mentoría y llegaba a la conclusión de que, si bien la utilidad era obvia, los programas obligatorios y formales eran menos eficaces que los voluntarios e informales, en los cuales el grado de implicación era mayor, se mantenían durante más tiempo, producían mayor repercusión en la carrera del protegido y fomentaban la voluntad de convertirse, a su vez, en mentor. Más allá de eso, se cuestionaba si cualquier militar estaba capacitado para ser mentor y si todos los militares (y no solo los que destacaban en su empleo) podrían beneficiarse realmente de un programa de mentoría.

Una posterior investigación¹³ estudió la percepción de mentores y protegidos acerca de la efectividad percibida, confrontándola a los objetivos del programa, para localizar los fallos y poder efectuar recomendaciones, encontrando numerosas evidencias que hacían dudar de la eficacia del programa.

En resumen, el USMC había establecido una herramienta que se había convertido en un fin en sí mismo. La organización dirigía el programa de manera inflexible y burocrática pero los que participaban no parecían agradecerlo, comprenderlo o incluso identificar que estaban siendo parte de él, por lo que finalmente se decidió cancelar el programa. Los factores que posiblemente tuvieron especial impacto en este fracaso, según García de Paredes (2020), se pueden resumir en:

- El carácter forzoso de la herramienta, tanto para el mentor como para el mentorizado. Esto choca con lo establecido en algunas definiciones que definen que la mentoría debe ser un proceso voluntario¹⁴.
- La designación automática del jefe orgánico como mentor. Por un lado, impide la permanencia del mismo mentor durante un periodo de tiempo suficientemente largo; por otro, lejos de aprovechar los lazos de confianza y confidencialidad, podría provocar recelo desde el subordinado. No olvidemos

¹¹ Marine Corps mentoring program (MCMP). (2006).

¹² Johnson y Anderson. (2010)

¹³ Rauschelbach. (2013).

¹⁴ Entre otras, las proporcionadas por la National Council For Voluntary Associations (Reino Unido) y el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Suiza).

que el mando orgánico ejerce la autoridad disciplinaria y administrativa del mentorizado.

- Sujeción a plazos estrictos. Dado que se trata de una relación sostenida durante largo tiempo, no parece acertado imponer plazos precisos, y mucho menos tan frecuentes como el mensual.
- Formatos obligatorios, tediosos y excesivos. Esto resta flexibilidad y espontaneidad al mentor, que debería poder configurar el seguimiento según sus propios criterios y procedimientos, sin tener que rendir informes basados en documentos reglados.

A pesar de lo anterior, el USMC no ha abandonado del todo esta técnica y sigue considerando fundamental que los líderes pasen su experiencia a sus subordinados, por lo que mantiene la mentoría informal como una de sus cuatro herramientas de formación¹⁵: *Teaching* (enseñanza), *Coaching* (entrenamiento o preparación), *Counseling* (asesoramiento) y *Mentoring* (mentoría), concepto este último que ha quedado definido como:

«[...] una relación voluntaria entre dos individuos y no debe ser forzada ni dirigida. Un individuo posee experiencia y conocimientos y trata de transmitirlos a otro, en cuyo desarrollo está interesado. El otro individuo busca aprender, adquirir experiencia y modelar su desarrollo según la persona que lo orienta»¹⁶.

La mentoría y los grupos minoritarios: el caso femenino

Varios autores señalan el especial impacto positivo de la mentoría hacia el personal perteneciente a grupos minoritarios¹⁷, ya sea por razón de raza, religión, género u orientación sexual. Además, este beneficio se multiplica en caso de que pertenezcan a la *generación millennial*, íntimamente conectada a las redes sociales como fuente de poder y como forma de encontrar referentes que les sirvan de guía¹⁸. Además, varios estudios afirman que los *millennials* valoran la mentoría y la satisfacción laboral más que las generaciones anteriores¹⁹ y que prefieren trabajar en un entorno colaborativo²⁰. Esto es especialmente relevante, ya que una cuarta parte de los cuadros de mando de las FFAA españolas ya pertenecen a esta generación²¹.

15 MARINE CORPS ORDER 1500.6I. (27 julio 2017).

16 *Ibidem*. Traducido del inglés por el autor.

17 Crapanzano. (2017).

18 www.insala.com

19 Meister y Willyerd. (2010).

20 Baird. (2015).

21 Datos extraídos de SIPERDEF. (Mayo 2021).

La mentoría puede favorecer el desarrollo profesional de las minorías mediante la motivación y la percepción de igualdad de oportunidades. En este tipo de mentoría no solo cabe considerar el caso genérico de la ayuda a la integración de personal que pudieran encontrarse con problemas implícitos o explícitos de adaptación o discriminación por motivos étnicos, sexuales, religiosos u otros, sino también el caso específico de personal seleccionado por su alto potencial, que a medio plazo podría convertirse en un referente y guía para otros.

Dentro de estos grupos específicos, el de mayor peso es el constituido por personal femenino. La mentoría entre mujeres es considerada una herramienta del empoderamiento femenino hacia la igualdad efectiva de oportunidades en el desarrollo profesional^{22,23}; para su implementación en las FFAA, sería oportuno tener en cuenta, además de como se ha aplicado la mentoría en otras FFAA, aquellos programas realizados con éxito en el ámbito empresarial español²⁴. En el caso ideal, donde tanto la mentora como la protegida son mujeres, la mentora puede proporcionar valiosa información sobre cómo abordar algunos de los desafíos específicos de género a los que las mujeres se enfrentan durante sus años de servicio, aspectos que sus colegas varones seguramente desconocen. En el caso de las FFAA españolas, dado que la mayoría de los cuadros de mando femeninos se concentran en los empleos inferiores de cada escala²⁵, es importante que las mujeres de los empleos más bajos tengan acceso a mentores masculinos de mayor rango para aumentar sus perspectivas de desarrollo profesional hasta que dentro de algunos años puedan convertirse, a su vez, en mentoras de sus subordinadas. Mientras tanto, habría que recurrir la mentoría entre pares, que facilitaría el intercambio de experiencias²⁶.

Los beneficios de la mentoría femenina

Existe una amplia literatura sobre los beneficios del *mentoring* hacia el personal femenino en organizaciones mayoritariamente masculinas. Las ventajas de esta herramienta abarcan tanto a la persona mentora como a la protegida y a la organización en sí misma.

En el estudio de McPhaul (2009) , referido al sector aeroespacial, los mentores indicaron los cuatro mayores beneficios de mentorizar mujeres de la organización:

22 <https://mujeresycia.com/mentoring-y-empoderamiento-femenino/>

23 <http://consultoria-consultores.es/articulos/articulo-consultoria-mentoring-para-la-igualdad-de-g-nero/>

24 Existen numerosas iniciativas que promueven la mentoría entre mujeres en el ámbito empresarial, como las instauradas por Faconauto Woman, por la Asociación de Mujeres Empresarias y Directivas de Navarra, o el programa Yo, Jefa. Otros como el programa mujer en ingeniería promueven la participación de mujeres en las carreras STEM para disolver la llamada brecha de género.

25 A fecha 1 de septiembre de 2021, las mujeres apenas suponen un 1 % en los empleos de teniente coronel a general de brigada, según el Observatorio Militar para la Igualdad.

26 DCAF. (2016).

mejorar la comunicación y las redes de trabajo entre las mujeres, construir relaciones efectivas, mejorar las habilidades y destrezas de las mujeres y ayudar a retener el talento femenino. Chauhan y Mishra (2021) llegan a conclusiones similares pero añaden un matiz importante: llegado a un punto de la carrera de una mujer, no proporcionarle *mentoring* puede suponer que su carrera se detenga por no saber solucionar los problemas que vayan surgiendo. En el campo de la medicina, Vasquez (2020) afirma que un *mentoring* exitoso tiene como resultado el desarrollo personal y profesional, mayor productividad y satisfacción en el trabajo. Además de reafirmar que se debe acudir a mentores masculinos cuando no haya mujeres en puestos superiores, contempla la posibilidad de acudir a varios mentores/as para satisfacer necesidades o inquietudes de distinto grado.

También en el campo de la medicina, Varkey (2012) defiende que, en ausencia de mentoras, la mentoría entre pares es altamente beneficiosa para el personal femenino. Dentro de la medicina militar, Tawney y Nguyen (2019) señalan que la mentoría hacia el personal femenino promueve el desarrollo profesional, crea una cultura que apoya la importancia de la vida personal (incluyendo la familiar) lucha contra el sesgo de género y promueve la inclusión.

El caso de mujeres mentorizando a otras mujeres es mencionado por Block y Tientien (2016) como «mujeres enviando el ascensor al piso de abajo para que otras mujeres puedan subir». Defienden que las instituciones necesitan mujeres que permanezcan en ellas durante mucho tiempo, para servir de ejemplo a otras y que implicar la mentoría dentro de la cultura organizacional será clave para apoyar las aspiraciones de las mujeres a alcanzar puestos de liderazgo, así como para facilitar su vida familiar. Estos procesos deben ser reconocidos y facilitados por la propia organización. Como contrapunto a esta idea, Feeney (2006) sostiene que lo que importa de verdad es que las mujeres tengan un mentor, independientemente de su sexo, y que la satisfacción ante esta técnica es mayor cuando es informal y no forzada, argumento al que también llegó Coble (2018) en su estudio de la mentoría a funcionarias de carrera al servicio de las Fuerzas Armadas.

Cuando se examinan este tipo de relaciones en el ámbito militar, los resultados son igual de satisfactorios que en el mundo civil.

En uno de los primeros trabajos dirigidos al ámbito militar, Adams (1997) defiende que el *mentoring* puede ser usado en el mundo militar de igual forma que en el civil, como una estrategia efectiva para fortalecer el desarrollo de la carrera profesional y el éxito de la organización, que proporciona satisfacción hacia el trabajo, mejora en la progresión profesional y posibilidad de ocupar puestos de liderazgo. Expone que, ante la imposibilidad de mentorizar a todos los militares, se puede enfocar a grupos minoritarios desaventajados. McAteer (2016) señala que la apertura de campos tradicionalmente vetados a las mujeres debe provocar un cambio organizacional en el que no solo cabe congratularse por el nombramiento de mujeres para nuevos altos cargos, si no desarrollar herramientas, como la mentoría, que proporcionen una cultura de integración de género que provoque un desarrollo adecuado del liderazgo de mujeres y hombres, lo cual dé paso a una *cultura organizacional saludable*.

Además de esto, en Johnson (2012) se expone que muchas mujeres militares prefieren tener un mentor del sexo opuesto, lo que nos llevaría a concluir que lo importante es que las mujeres realicen una mentoría no dirigida, lo cual incluye también la libre elección del mentor o mentora.

La orientación profesional en el ámbito militar

A la hora de considerar la aplicación de la mentoría dentro del ámbito militar, es necesario analizar las herramientas existentes actualmente y preguntarse el posible encaje dentro de ellas. En la Ley de la Carrera Militar y las normas que la desarrollan, se establece que las jefaturas de personal de los Ejércitos y la Armada implantarán un sistema que facilite la orientación profesional individualizada de todos los militares de carrera en su ámbito respectivo. Este proceso de información y de asesoramiento especializado, técnico, individual y sistemático está encaminado a «apoyar la toma de decisiones de carácter profesional, de trayectoria y posibilidades de carrera». Existen herramientas comunes a los Ejércitos y la Armada, como los informes personales de calificación (IPEC) anuales o los informes personales de evaluación (IPEV) que se entregan con posterioridad a la evaluación para el ascenso. Otras herramientas, como el perfil individual de carrera (PIC) o el informe de orientación personalizado (IOP) ofrecen una comparativa de los datos disponibles en el expediente personal, sin ofrecer una orientación relacionada con el plan de carrera o la gestión del talento.

En general, se observa que se proporciona mucho dato numérico de manera automática, pero poca atención individualizada o interacción humana. No se ofrece asesoramiento ante vicisitudes como el impacto de las medidas de conciliación familiar, las especialidades de segunda trayectoria y la posibilidad de quedarse retenido en ciertos empleos. Estas circunstancias hacen necesario, más que nunca, dotar a los nuevos cuadros de mando de un sistema de asesoramiento que les brinde consejo sobre su desarrollo profesional desde los primeros empleos.

Para comparar la utilidad de la mentoría respecto a otras herramientas de orientación profesional, podemos valorar las respuestas que miles de cuadros de mando del Ejército de los EE. UU. ofrecieron sobre el impacto de 15 aspectos de su vida militar en su formación como líderes²⁷: *mentoría*, *aprender de un compañero* y *aprender de un superior* ocuparon los lugares 4, 5 y 6 respectivamente, mientras que *asesoramiento del mando orgánico* e *informes de 360º* ocuparon el 13 y 14.

Por todo lo anterior, se hace necesario considerar la mentoría como un posible complemento al sistema de orientación profesional, que no solo tendría impacto positivo a nivel usuario, sino también hacia la organización, por todo lo que podría aportar al futuro sistema de *gestión del talento* (especialmente el talento femenino).

27 Rilet. (2014).

La opinión de las militares españolas

Dado que la mayoría de las referencias académicas consultadas para este trabajo pertenecen al ámbito militar o laboral de los EE. UU., se realizó una encuesta entre militares españolas, con el objeto de ratificar o descartar las principales conclusiones extraídas tras el análisis bibliográfico. Tuvo carácter voluntario y anónimo, se realizó vía web y se recibieron 160 respuestas de militares de todos los empleos. La encuesta constaba de 7 preguntas, a las que se sumaban otras 3 de carácter socio-demográfico (cuerpo, escala y antigüedad) que permitían realizar un análisis más profundo.

- Preguntadas si la implantación de la mentoría en las FFAA españolas sería beneficiosa para la progresión personal y profesional y el ejercicio del liderazgo de las mujeres militares, un 71 % respondió que sí, un 17 % que no, y un 13 % no estaban seguras.
- Un 81 % respondió afirmativamente sobre si, durante sus años de carrera militar, era consciente de haber realizado mentoría con otras mujeres u hombres militares, ya sea como persona mentora o como mentorizada.
- Respecto a la posibilidad para participar en un futuro programa de mentoría, un 96 % de las encuestadas mostró su voluntariedad, aunque un 55 % del total indicó que preferiría un programa voluntario a uno forzoso.
- Respecto a la relación jerárquica con el mentor o mentora, un 61 % declaró que preferiría que fuera alguien ajeno a su cadena de mando.
- Si se realizara un programa voluntario y no ligado a la cadena de mando, un 6 % de las voluntarias manifestó su intención de participar solo como mentorizadas, un 9 % solo como mentoras y un 85 % en ambas modalidades.
- Respecto al sexo de la persona mentora, un 85 % respondió no tener preferencia por un mentor masculino o femenino, contra un 14 % que preferiría una mujer y un 1 % que preferiría un varón.
- En ausencia de una mujer de empleo superior, un 53 % declaró preferir como mentora a otra mujer del mismo empleo y mayor antigüedad, frente a un 27 % que preferiría a un varón de empleo superior y un 21 % que preferiría a un varón del mismo empleo y mayor antigüedad.

Es importante señalar que la percepción sobre la mentoría se ve influida por la antigüedad. Las militares con 20 o más años de servicio tienen mejor opinión de la mentoría, manifiestan haberla practicado más (lo cual es lógico dado que han tenido más oportunidad de hacerlo) y participarían en mayor porcentaje en un futuro programa. De las que llevan 5 años o menos, solo la mitad piensan que esta técnica sea tan eficaz, el mismo porcentaje declara haberla practicado, manifiestan mayor querencia hacia una mentora de su mismo sexo (33 %) y rehusarían participar en mayor medida.

Como conclusión, se ratifica la idea de que un programa de mentoría para militares españolas debería tener carácter no jerárquico, ser voluntario para ambas personas participantes y gozar de libre elección del sexo de la persona mentora.

Por otro lado, numerosas militares consultadas de manera particular han manifestado su preocupación hacia la implementación de un programa dirigido únicamente para personal femenino, pues podría repercutir negativamente en la percepción de igualdad, al poner el foco de que *se diseñan programas exclusivamente para personal femenino*. Aunque los programas de mentoría son especialmente útiles para las minorías y es improbable que la mayoría del personal masculino tenga problemas de integración o progresión profesional, la participación debería abrirse también a personal masculino para evitar esta percepción negativa.

Una discusión similar está teniendo lugar en la Fuerza Aérea británica (RAF) con el objeto de dilucidar si los grupos minoritarios deben incluirse en un programa global o bien deben tener un programa específico de mentoría (Doherty, 2019).

Conclusiones y propuestas

Con el objeto de aumentar el número de líderes femeninos en nuestras FFAA, la brecha cuantitativa existente ha de ser mitigada con herramientas que faciliten una mejora cualitativa de la proyección de carrera de las militares españolas y potencien el ejercicio del liderazgo, introduciendo el elemento subjetivo, afectivo y no automatizado proporcionado por la mentoría. Aprovechando el camino recorrido por otras instituciones militares y civiles, que llevan explotando los beneficios de la mentoría durante años, no cabe duda de que podremos aprender de sus aciertos y de sus errores para introducir esta herramienta de manera exitosa y convertirla en un multiplicador de cara al desarrollo profesional del personal femenino, grupo del que ya comienzan a salir líderes del más alto nivel. En nuestras manos está aprovechar esta oportunidad.

A continuación se ofrecen unos apuntes sobre lo que podría ser el programa de mentoría hacia las militares españolas, con unas pautas genéricas que busquen el beneficio de la organización a través del aumento del liderazgo del mentor/mentora y del desempeño, integración y motivación de la militar mentorizada.

- Se trataría de una herramienta voluntaria, no orgánica, flexible e informal.
- Dependiendo de las circunstancias y/o disponibilidad, podrían existir tres modalidades: entre pares, entre mentora y mentorizada o entre mentor y mentorizada.
- Estaría apoyada por sesiones de entrenamiento y desarrollo para los mentores o mentoras, ajenas al sistema de enseñanza de perfeccionamiento.
- Se apoyaría en el uso masivo de las redes sociales y de los canales de comunicación interna.

Contemplaría, de forma preferente, los casos de personal de alto potencial, así como el perteneciente a minorías étnicas, religiosas o sexuales con problemas de integración.

Limitaciones para el estudio y prospectiva

La principal limitación radica en la ausencia de estudios nacionales sobre el personal militar femenino, referidos a liderazgo y mentoría, a excepción del citado de Gallardo. La gran mayoría están referidos a las FFAA y la sociedad de los EE. UU, donde la integración de las mujeres en las FFAA lleva décadas de ventaja con respecto a nuestro país.

Respecto a las limitaciones de la encuesta, esta ha sido realizada solamente entre personal de la Armada, por no disponerse de datos de contacto ni escalafones electrónicos de otros ejércitos.

En relación a posibles líneas de investigación en el futuro, sería interesante una actualización del estudio de Gallardo, referido no solo a las militares de ET sino también a la Armada, el Ejército del Aire y los Cuerpos Comunes.

Otro aspecto que sería positivo estudiar a fondo es la conveniencia de realizar un programa dirigido únicamente a personal femenino y las posibles percepciones negativas que ello podría tener, comparando las obtenidas entre personal masculino y femenino. Ello obligaría a un sondeo de opinión dirigido a un grupo de tamaño significativo.

Tras esto, se podría definir las líneas generales de un programa de mentoría, ya sea con carácter general para todas las FFAA o de manera específica por cada Ejército/Armada. Se podrían abarcar puntos como la selección de los mentores/as y su formación.

Referencias bibliográficas

- Adam, D. (1997). Mentoring women and minority officers In the US Military. Air Command and Staff College.
- Baird, C. (Enero 2015). Myths, exaggerations and uncomfortable truths: The real story behind Millennials in the workplace. IBM Corporation.
- Balraj, B. (2017). Gender and leadership: national defense university's female Rotu and cadet's perceptions of gender and military leadership. *Journal of sciences and humanities*.
- Block, B. y Tietjen-Smith, T. (2016). The Case for Women Mentoring Women. *Quest*, 68:3, pp. 306-315.
- Coble, C. (2018). Leadership mentoring: a study of the mentoring experiences of Female federal civil service employees. Creighton university.
- Carreiras, H. (2018). La integración de género en las Fuerzas Armadas. Condicionamientos y perspectivas. *NUSO*. N.º 278 / Noviembre - Diciembre.

- Chauhan, J. y Mishra, G. (2012). Barriers to career advancement of women: role of mentoring and networks. *International economics and business research*. N.º 4.
- Crapanzano, R. y Chaveso L. (2017). A Call for an Effective mentorship Program. *Infantry*. Abril-Junio.
- Cuadrado, I. *et al.* (2003). El liderazgo de hombres y mujeres: diferencias en estilos de liderazgo, relaciones entre estilos y predictores de variables de resultado organizacional. *Acción psicológica*. Vol. 2, n.º 2, pp. 115-129 115.
- DCAF. (2016). Teaching gender in the military. A Handbook.
- Depaula, P. (2005). Actitudes hacia las mujeres líderes y su relación con los valores en el trabajo. Un estudio comparativo entre población civil y militar. Colegio Militar de la Nación.
- Department of the Navy. Marine Corps HQ. (13/2/2006). Marine Corps mentoring program (MCMP). Marine Corps Order 1500.58.
- Doherty, N. (2019). La permanencia de las oficiales superiores del Ejército del Aire del Reino Unido. CESEDEN-UCM.
- European Mentoring and Coaching Council (EMCC), *et al.* (Junio 2011). Professional Charter for Coaching and Mentoring.
- Eagly, A. H. y Johnson, B. T. (1990). Gender and Leadership Style: A Meta-Analysis. *CHIP Documents*. Paper 11.
- Fallesen, J., *et al.* (2011). A Selective Review of Leadership Studies in the U.S. Army. *Military Psychology*. 23, pp. 462-478,
- Feene, M. (2006). Mentoring women in public sector: expectations and realities. *International journal of learning and change*. Vol 1.
- Gallardo, P. (2014). Los estilos de liderazgo de la mujer militar. Un análisis desde el modelo de liderazgo de la fuerza del Ejército de Tierra. Documento de trabajo MADOC-DIDOM.
- García de Paredes, C. (2020). La mentoría en el ámbito militar: del USMC a la Armada Española. *Revista General de Marina*. Diciembre.
- Johnson, W. B. y Anderson, G. R. (2010). Formal Mentoring in the U.S. Military—Research Evidence, Lingering Questions, and Recommendations. *Naval War College Review*. Vol. 63, N.º 2, Article 9.
- Johnson Scott R. (2012). A Phenomenological Study of Cross-Gender Mentoring Among U.S. Army Officers. Marine Corps University.
- Loughlin, C. y Arnold, K. (2007). Seeking The Best: Leadership Lessons From The Military. *Human Resource Management*. Spring 2007, Vol. 46, N.º 1, pp. 147-167.

- Maida, A. y Weber, A. (Enero 2019). Female Leadership and Gender Gap within Firms: Evidence from an Italian Board Reform. IZA Institute for Labour Economics.
- Manke, A. (2018). Exploring Female Leader Development: Women and Leadership in the Minnesota Army National Guard. University Of Minnesota.
- Mcateer, H. (2016). Mentorship of Women in the United States Army: A Qualitative Case Study. University of the Rockies.
- Mcphaul, D. (2009). The Contribution of Mentoring to the Retention of Women in an American Aerospace Corporation. Capella University.
- MADOC-DIDOM. (2014). El liderazgo en la fuerza del Ejército de Tierra. Pp. 3-62 – 3-66.
- Marine Corps Order 1500.61. (27 julio 2017).
- Meister J. y Willyerd K. (2010). Mentoring millennials. *Harvard Business Review*. Mayo.
- Nakamura, T. y Nguyen, D. (2019). Advice for Leading and Mentoring Women Physicians in the MHS. *Military Medicine*, 184, 9/10:5.
- Nuñez, J. (2017). El mentoring: utilidad para nuestras FAS. CESEDEN.
- Pulido Pacheco, F. J. (2014). Estudios de liderazgo y género. Revista Ejército. N.º 879, junio.
- Rauschelbach, D. (Marzo 2013). Assessing the Marine Corps Mentorship Program: Planned vs. Actual Use and Perceived Effectiveness. California, Naval Postgraduate School Monterey.
- Rilet, R. *et al.* (2014). Center for Army Leadership Annual Survey of Army Leadership (CASAL): Main Findings. Technical Report 2014-01. The Center for Army Leadership Mission Command Center of Excellence, U.S. Army Combined Arms Center.
- Schein, V. E. (2001). A global look at psychological barriers to women's progress in management. *Journal of Social Issues*, 57 (4), pp. 675-688.
- Shields, P. (1985). Women as military leaders: promises and pitfalls. Southwest texas state university.
- Varkey, *et al.* (2012). The positive impact of a facilitated peer mentoring program on academic skills of women faculty. *BMC Medical Education*. 2012, 12:14.
- Vasquez, R. y Pandya, A. (2020). Successful mentoring of women. *International Journal of Women's Dermatology*. 6, pp. 61–62

Artículo recibido: 11 de noviembre de 2021.

Artículo aceptado: 21 de febrero de 2022.

Francisco Javier Cuenca Bua

*Doctorando en la Escuela Internacional de Doctorado Programa de Humanidades
de la Universidad Rey Juan Carlos*

Correo: javiercuencabua@gmail.com

La difícil relación entre la curva demográfica negativa europea, la curva demográfica positiva africana y la seguridad nacional

The difficult relationship between the European negative demographic curve, the African positive demographic curve and National Security

Resumen

Este artículo se pone como objetivo exponer las consecuencias para el Estado español y para la seguridad nacional de la disminución de la población en la región mediterránea y dar respuesta a las preguntas:

Que consecuencias tendrá para la seguridad nacional y para la europea el declino demográfico en España? .Y en la región del Mediterráneo? ¿Como un limitado sistema de seguridad podrá contrastar la creciente curva demográfica en África y sus amenazas? ¿Que soluciones podrían ser implementadas?

Es incuestionable que el reto demográfico negativo en la Europa del Mediterráneo, debido a la falta de relevo generacional y al envejecimiento de la población, expondrá a la seguridad nacional a un fuerte nivel de estrés. Así mismo, la disminución de la población activa y el aumento de la población anciana, conllevarán un cambio en la estructura del Estado del bienestar, pero, aún, es más, en relación con los

servicios que el Estado podrá efectivamente suministrar, teniendo en cuenta los factores descritos, y los recursos económicos disponibles.

Por otro lado, Europa y en particular la región del Mediterráneo, tendrá que enfrentarse a las consecuencias de la curva demográfica positiva africana (+215 %), y, por ende, enfrentarse a unos mayores flujos migratorios, consecuencia directa de la fragilidad estructural que el continente africano continúa presentando y que no le permiten evolucionar hacia un bienestar y desarrollo humano e industrial que sería deseable.

Palabras clave

Declive demográfico, migración, África, Sahel, seguridad nacional, crimen organizado, yihadismo, nuevas potencias.

Abstract

The aim of this article is to expose the consequences for the Spanish State and for its national security related to the decrease of the population in the Mediterranean region and to answer the following questions:

What consequences will have the demographic decline in Spain and in the Mediterranean region for the national and the European security? How a limited security system will be able to contrast the growing demographic curve in Africa and its threats? What kind of solutions could be implemented?

It is unquestionable that the negative demographic curve in Mediterranean Europe, a side effect of a lack of generational change and the aging of the population, will expose the national security to a high level of stress. Likewise, the decrease in the active population and the increase of the elderly population will entail a change in the structure of the Welfare State, but, even more, in relation to the services that the State will be effectively able to provide, taking into account the factors upon described, and the available financial resources.

On the other hand, Europe, in particular the Mediterranean region, will have to face the consequences of the positive African demographic curve (+215%), and, therefore, these countries will face greater migratory flows; a direct consequence of the structural fragility that the African continent continues to present and that do not allow it to evolve towards human and industrial well-being and development.

Keywords

Demographic decline, immigration, Africa, Sahel, National Security, organized crime, jihadism, new powers.

Citar este artículo:

Cuenca Bua, F. J. (2022). La difícil relación entre la curva demográfica negativa europea, la curva demográfica positiva africana y la seguridad nacional. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 137-168.

Introducción

A lo largo de las cuatro últimas décadas, todos los gobiernos que se han sucedido han tenido que enfrentarse con la compleja situación de la reforma de las pensiones, véanse los Pactos de la Moncloa del año 1977 y su sucesor el Pacto de Toledo del año 1995.

Ayer como hoy, todos los pactos o reformas han llegado a una conclusión común: la insostenibilidad del sistema.

En este sentido, es ilustrativa la aportación que hace Alonso Olea¹ en relación a la crisis financiera de la Seguridad Social cuando señala que:

«Desde mediados de la década 1971-1980 este problema se viene planteando con intensidad creciente, siendo sus principales ingredientes la reducción del empleo —más crudamente el aumento del paro forzoso—, crear tiempo aumenta los gastos y disminuye los recursos disponibles, y el envejecimiento paulatino de la población que aumenta el coste de las pensiones».

Los administradores del Estado, han visto y siguen viendo el problema de las pensiones desde un único punto de vista: el del desembolso que esto supone; sobre todo, en función a las presiones y peticiones de recortes por parte de Bruselas, pero en ningún caso se está valorando los efectos directos y colaterales que, el envejecimiento de la población tiene sobre la defensa del territorio y la seguridad nacional.

Por lo cual, si la cuestión de las pensiones se extrapola a los ámbitos de la defensa y de la seguridad nacional, esta podría facilitar una visión de conjunto que es primordial para la previsión de los retos en materia de seguridad y defensa que se afrontarán en las próximas décadas.

El objetivo de este trabajo, no es abordar el tema del sistema de pensiones nacional o europeo e intentar dar una solución, sino utilizar los datos sobresalientes para encender un faro en una dirección que, en apariencia, resulta secundario.

El sistema de pensiones en la historia: un instrumento para el análisis

La historia es un instrumento de gran valor a la hora de utilizarla en un contexto de análisis de inteligencia, puesto que el conocimiento de los hechos pasado, facilita la comprensión de una situación actual, ya sea por cronología que por analogía. Saber cómo se ha llegado a una situación en concreto es fundamental para acotar el problema, y por ello, en este trabajo, nos basamos en datos historiográficos y cuanti-

¹ Olea, M. A. (1983). *Instituciones de Seguridad Social*. Editorial Civitas. P. 27.

tativos para dar un alcance del problema, y facilitar tanto una visión como un análisis global lo más detallado posible.

La historia nos muestra que los sistemas de pensiones se conocen desde la época del Imperio romano.

El sistema romano preveía la *conditio sine qua non*, que para que el legionario pudiese acceder a la prestación, estaba supeditado a sobrevivir a una permanencia en el servicio del ejército de veinticinco años, tras los cuales el premio concedido, por estos veinticinco años, consistía en una porción de terreno situada por costumbre en el último destino del legionario, y el equivalente a doce años de pagas.

Es fácil imaginarse el grito de alegría que el legionario debía proferir al culminar esta meta, de hecho, el término jubilación, vienen del latín *jubilare*, es decir, gritar de alegría.

El nexo de unión entre el momento histórico actual y el periodo del Imperio romano, y que a efectos de este trabajo resulta interesante observar es, cómo inclusive durante el esplendor de Roma, se recuerdan episodios en los cuales el sistema de las pensiones había encontrado dificultades para cumplir el pago de las jubilaciones de sus legionarios.

Sin duda alguna, el escenario romano queda lejano en el tiempo y las causas del impago tienen poco que ver con el escenario europeo actual, pero sirve para demostrar que el sistema de las pensiones ha sido siempre el talón de Aquiles de las sociedades.

Como ya ha sido mostrado al inicio de este trabajo, la literatura sobre el sistema de pensiones en España es amplia, y para la finalidad de este trabajo, haremos uso del documento que en el 2017 editó el Banco de España cuyo título era: *El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reforma*.

A modo de aclaración, en ningún momento el presente artículo pretende menospreciar el contenido del documento publicado por el Banco de España, sino valerse de las informaciones que este contiene para extrapolarlas y facilitar un análisis o interpretación de los datos en clave de defensa y seguridad nacional.

En el resumen del documento del Banco de España, los autores del mismo argumentaban que el deterioro del sistema de pensiones tenía su origen en:

«El déficit del Sistema de la Seguridad Social español alcanzó un 1,5 % del PIB en 2015, que contrasta con el superávit observado antes de la crisis económica, del 2,2 % del PIB en 2007. Este deterioro se debe, sobre todo, a un incremento del gasto en pensiones contributivas (en % del PIB), como resultado del incremento de la tasa de dependencia, el aumento de la tasa de sustitución de las pensiones y la caída de la tasa de empleo. Más allá de esta situación de corto plazo, el sistema público de pensiones español se enfrenta, como los del resto de los países desarrollados, a retos importantes causados por la expectativa de un aumento

significativo de la longevidad y, consecuentemente, de la proporción de la población en edad de jubilación»².

Igualmente, los autores del documento ponen de manifiesto que el sistema español se asienta principalmente sobre tres factores: el demográfico, el mercado laboral y la relación entre la pensión media y la productividad media de la economía.

A efectos de este artículo, trataremos el conjunto de los factores como uno único, no obstante, se dará un mayor énfasis a los factores demográfico y mercado laboral, ya que los resultados de otras investigaciones en estos campos han arrojado unos datos que guardan relación con el objetivo de este trabajo, es decir el futuro de la defensa y la seguridad nacional.

El documento del Banco de España hace referencia al factor demográfico, únicamente desde el punto de vista del envejecimiento y de la longevidad de la sociedad, pero, lamentablemente, en ningún momento mencionan explícitamente que, a medio y largo plazo la falta de relevo generacional pudiera ser el factor que desencadenase la imposibilidad de cumplir con el pago de las pensiones.

Así mismo, como posteriormente se mostrará, la disminución de la población real, afligirá al número de la población activa que tendrá que asumir o soportar el coste del mantenimiento del sistema del bienestar nacional en términos de impuestos.

La curva demográfica española y europea

Según los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por la comunidad científica de *The Lancet* en octubre del 2020³, y como se puede observar en la tabla n.º1⁴, en España el pico de población fue alcanzado en el 2019 con un total de 46,43 millones y se estima que en el periodo 2040-2050 España sufrirá una disminución de su población del 30-40 %, mientras que en el periodo 2060-2080, España contará con un 50 % en menos de su población actual, lo cual deja la población española en unos 22,91 millones, de los cuales el 50 % tendrán más de 65 años. Es decir, en menos de ochenta años, tomando como referencia el escenario del 2100, España se enfrentará a un escenario social completamente nuevo.

² Hernandez de Cos, P., Jimeno, J. F. y Ramos, R. (2017). Banco Nacional de España. Doc. 2017. «El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reformas. Documentos Ocasionales». N.º 1701.

³ Emil Vollset, S., et al. (2020). «Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study». *Global Health Metric*. Vol. 396, October 2020.

⁴ Tabla 1- Global metrics. Vol. 296, October 2020, p. 1290.

El problema demográfico español, no es un fenómeno aislado, ni mucho menos, puesto que la tendencia se está replicando por igual en todas las regiones de Europa⁵ como se puede observar en la tabla n.º I.

La disminución de la población, pero, sobre todo, el envejecimiento de la población conllevará a un cambio en las estructuras fiscales, sociales y sanitarias, procesos industriales, modelos de negocio y por supuesto, en el ámbito que nos ocupa de la defensa y seguridad nacional, y desde luego, también de la seguridad europea.

	Population (millions)			Peak population (year)	Total Fertility Rate		
	2017	2100 reference scenario	2100 SGD pace scenario		2017	2100 refence scenario	2100 SGD pace scenario
High-income							
North America	360.88(324.44-398.6)	379.95(282.96-509.77)	322.69(244.94-432.12)	408.40(2064)	1.79(1.65-1.95)	1.54(1.13-2.03)	1.40(1.03-1.86)
Canada	35.98(33.92-38.59)	44.09(36.09-53.16)	37.06(32.09-43.28)	45.17(2078)	1.66(1.42-1.94)	1.58(1.29-1.90)	1.37(1.12-1.64)
Greenland	0.06(0.06-0.06)	0.05(0.03-0.07)	0.03(0.02-0.05)	0.06(2039)	2.02(1.79-2.26)	1.52(1.08-2.06)	1.29(0.99-1.79)
USA	324.84(288.6-362.83)	335.81(247.53-456.32)	286.59(215.82-385.94)	362.75(2062)	1.81(1.68-1.95)	1.53(1.1-2.02)	1.40(1.02-1.86)
Sur America	65.61(60.27-70.62)	66.50(46.02-93.09)	55.32(38.37-78.46)	78.02(2057)	2.06(1.9-2.25)	1.58(1.14-2.06)	1.48(1.05-1.98)
Argentina	44.27(39.11-49.25)	48.27(31.99-70.54)	39.62(26.4-57.99)	54.59(2062)	2.17(2.02-2.33)	1.62(1.14-2.13)	1.51(1.04-2.06)
Chile	19.92(16.67-19.08)	15.52(11.73-20.64)	13.43(10.59-17.41)	20.29(2046)	1.81(1.59-2.06)	1.37(1.04-1.78)	1.29(1.01-1.68)
Uruguay	3.42(3.06-3.77)	2.71(2.07-3.51)	2.27(1.77-2.92)	3.60(2042)	1.97(1.72-2.27)	1.44(1.16-1.76)	1.37(1.01-1.70)
Western Europe	432.97(420.94-445.9)	374.39(303.66-465.27)	329.75(270.49-410.49)	447.92(2038)	1.59(1.43-1.78)	1.64(1.28-2.05)	1.50(1.16-1.88)
Andorra	0.08(0.08-0.08)	0.03(0.03-0.04)	0.03(0.03-0.04)	0.08(2021)	1.20(1.06-1.35)	1.23(1.02-1.50)	1.17(1.0-1.44)
Austria	8.79(8.73-8.86)	6.58(5.22-8.37)	6.01(4.83-7.60)	9.07(2033)	1.51(1.38-1.66)	1.37(1.02-1.76)	1.31(1.0-1.71)
Belgium	11.32(11.23-11.41)	13.48(10.41-17.46)	11.57(9.08-14.8)	13.63(2084)	1.69(1.52-1.87)	1.60(1.21-2.06)	1.46(1.05-1.9)
Cyprus	1.26(1.14-1.39)	0.79(0.66-1.00)	0.76(0.64-0.96)	1.37(2038)	1.01(0.87-1.17)	1.18(0.96-1.52)	1.16(0.95-1.49)
Denmark	5.73(5.68-5.78)	6.06(4.17-8.66)	4.88(3.66-6.96)	6.24(2071)	1.75(1.57-1.95)	1.66(1.08-2.31)	1.39(0.99-1.98)
Finland	5.52(5.47-5.56)	5.24(4.04-6.70)	4.59(3.61-5.83)	5.73(2038)	1.64(1.47-1.83)	1.60(1.22-2.01)	1.47(1.1-1.85)
France	65.71(59.68-71.56)	67.15(53.33-85.37)	60.13(47.63-76.53)	70.64(2046)	1.84(1.66-2.05)	1.78(1.42-2.20)	1.65(1.28-2.07)
Germany	83.29(74.7-92.02)	66.42(53.96-80.86)	60.06(49.98-72.53)	85.08(2035)	1.39(1.24-1.57)	1.35(1.05-1.69)	1.26(1.0-1.58)
Greece	10.40(9.3-11.47)	5.48(4.07-7.64)	4.73(3.78-6.5)	10.40(2017)	1.42(1.27-1.6)	1.29(0.97-1.82)	1.19(0.97-1.68)
Iceland	0.34(0.33-0.34)	0.38(0.25-0.56)	0.32(0.21-0.49)	0.40(2063)	1.83(1.68-2.40)	1.72(1.16-2.46)	1.59(1.04-2.25)
Ireland	4.86(4.52-5.22)	5.44(3.76-8.27)	4.82(3.7-7.29)	5.77(2057)	1.84(1.64-2.07)	1.68(1.1-2.46)	1.57(1.01-2.32)
Israel	8.95(7.82-10.12)	24.07(13.89-41.49)	17.65(10.4-30.45)	24.07(2100)	2.90(2.64-3.19)	2.36(1.45-3.54)	2.05(1.19-3.19)
Italy	60.60(60-15.61-03)	30.54(24.61-39.44)	27.79(23.41-35-51)	60.60(2017)	1.33(1.18-1.5)	1.23(0.99-1.64)	1.17(0.98-1.58)
Luxembourg	0.59(0.59-0.60)	0.71(0.57-0.88)	0.64(0.52-0.79)	0.77(2063)	1.48(1.13-1.9)	1.50(1.13-1.9)	1.39(1.06-1.79)
Malta	0.43(0.39-0.48)	0.29(0.23-0.36)	0.26(0.22-0.33)	0.44(2027)	1.49(1.32-1.68)	1.27(1.0-1.64)	1.52(1.06-1.57)
Netherlands	17.03(16.89-17.18)	13.58(10.59-17.52)	11.15(8.92-13.76)	17.50(2033)	1.66(1.49-1.85)	1.59(1.24-2.01)	1.39(1.06-1.73)
Norway	5.26(5.22-5.31)	7.47(5.15-10.95)	6.47(4.65-9.82)	7.47(2099)	1.74(1.59-1.9)	1.67(1.09-2.35)	1.52(1.02-2.28)
Portugal	10.68(9.34-10.73)	4.50(3.43-6.1)	4.16(3.29-5.68)	10.68(2017)	1.29(1.14-1.48)	1.26(0.98-1.73)	1.21(0.97-1.7)
Spain	46.39(42.86-49.88)	22.91(17.89-32.95)	21.54(17.39-30.84)	46.43(2019)	1.35(1.23-1.49)	1.24(0.96-1.83)	1.21(0.96-1.78)
Sweden	10.04(9.34-10.73)	13.11(9.77-17.63)	10.72(8.2-14.34)	13.11(2100)	1.84(1.69-1.99)	1.72(1.24-2.31)	1.46(1.02-2.01)
Switzerland	8.59(7.91-9.21)	8.33(7.09-9.849)	7.39(6.42-8.52)	9.82(2048)	1.50(1.34-1.67)	1.43(1.17-1.73)	1.28(1.04-1.54)
UK	66.64(60.8-72.58)	71.45(55.76-90.29)	63.74(50.26-82.78)	74.87(2063)	1.73(1.55-1.94)	1.61(1.21-2.04)	1.50(1.13-1.96)

Tabla I 6

A la pregunta sobre las causas de esta disminución de la población, se puede y se debe responder, basándose en el RFT o ratio de fertilidad total⁷, entendiéndose por ello el nivel necesario para asegurar el remplazo generacional, y el cual nos indica que España tiene una media por debajo del nivel necesario para el mantenimiento del remplazo generacional, estipulado en 2,1 hijos por mujer⁸.

Como se anticipaba anteriormente, España no es el único país con esta tendencia demográfica negativa, otros casos análogos y simbólicos debido a la disminución de su población son: el italiano, el griego o el portugués.

5 Emil Vollset, S., et al. (2020). «Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study». Global Health Metric. Vol. 396, october 2020. <http://ghdx.healthdata.org>

6 Tabla I - Global metrics. Vol. 296, october 2020, p.1290.

7 Emil Vollset, S., et al. (2020). «Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study». Global Health Metric. Vol. 396, october 2020.

8 http://www.ipfe.org/España/Noticia/España_no_alcanza_el_reemplazo_generacional_desde_hace_35_años

El declive demográfico, la longevidad de la población europea y las consecuencias económicas

La pregunta a la cual se quiere dar respuesta es la siguiente:

¿Qué efectos tendrá la caída demográfica en el entramado industrial y económico nacional?

Para responder a esta pregunta, en primer lugar, es oportuno admitir que indiscutiblemente los adelantos tecnológicos en la robótica podrán cambiar positiva y sustancialmente la trayectoria del PIB en la franja de los trabajadores adultos - *over 65* (sobre todo), en las economías occidentales, entendiéndose por ello las economías de los países tecnológicamente desarrollados. Por tanto, estos avances tecnológicos deberían reducir el efecto *onda expansiva* causado por el envejecimiento de la población, en la estructura del crecimiento del PIB, es decir supliendo la falta de capital humano.

Sin embargo, es innegable, ateniéndonos a los resultados del estudio de *The Lancet*¹¹ de octubre del 2020, donde se refuerza la hipótesis, que aún con la evolución de la tecnología, España perderá puestos en el ranking de los veinticinco países más industrializados. El origen de este descenso se encuentra en la disminución de la población activa¹², lo cual hace pensar que las innovaciones tecnológicas no podrán suplir completamente la carencia de capital humano.

Es interesante observar, véase la tabla n.º II¹³, cómo en las próximas décadas, entendiéndose el periodo que va del 2017 al 2100, España pasaría de ocupar el treceavo puesto en el ranking de las primeras veinticinco economías del mundo, a ocupar el vigésimo octavo; es decir, la falta de relevo generacional y el envejecimiento de la sociedad, serán los responsables de la salida de España de la lista de las primeras veinticinco economías del mundo.

La reducción del PIB de quince puestos, arroja un escenario de conjunto menos simplista, puesto que ello supondrá, salvo que se tomen las medidas oportunas, una disminución de las posibilidades reales del Estado para dispensar servicios y distribuir recursos económicos para el funcionamiento y el desarrollo del país.

Son el conjunto de estos datos los que permiten realizar una lectura e interpretación diferente acerca de las dificultades a las que el sistema de pensiones nacional se enfrentará a medio plazo y a largo plazo, ya que, como se ha demostrado, el efecto directo

11 Emil Vollset, S., et al. (2020). «Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study». *Global Health Metric*. Vol. 396, october 2020.

12 Emil Vollset, S., et al. (2020). «Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study». *Global Health Metric*. Vol. 396, october 2020.

13 Tabla II. Ranking 25 Top Economies.

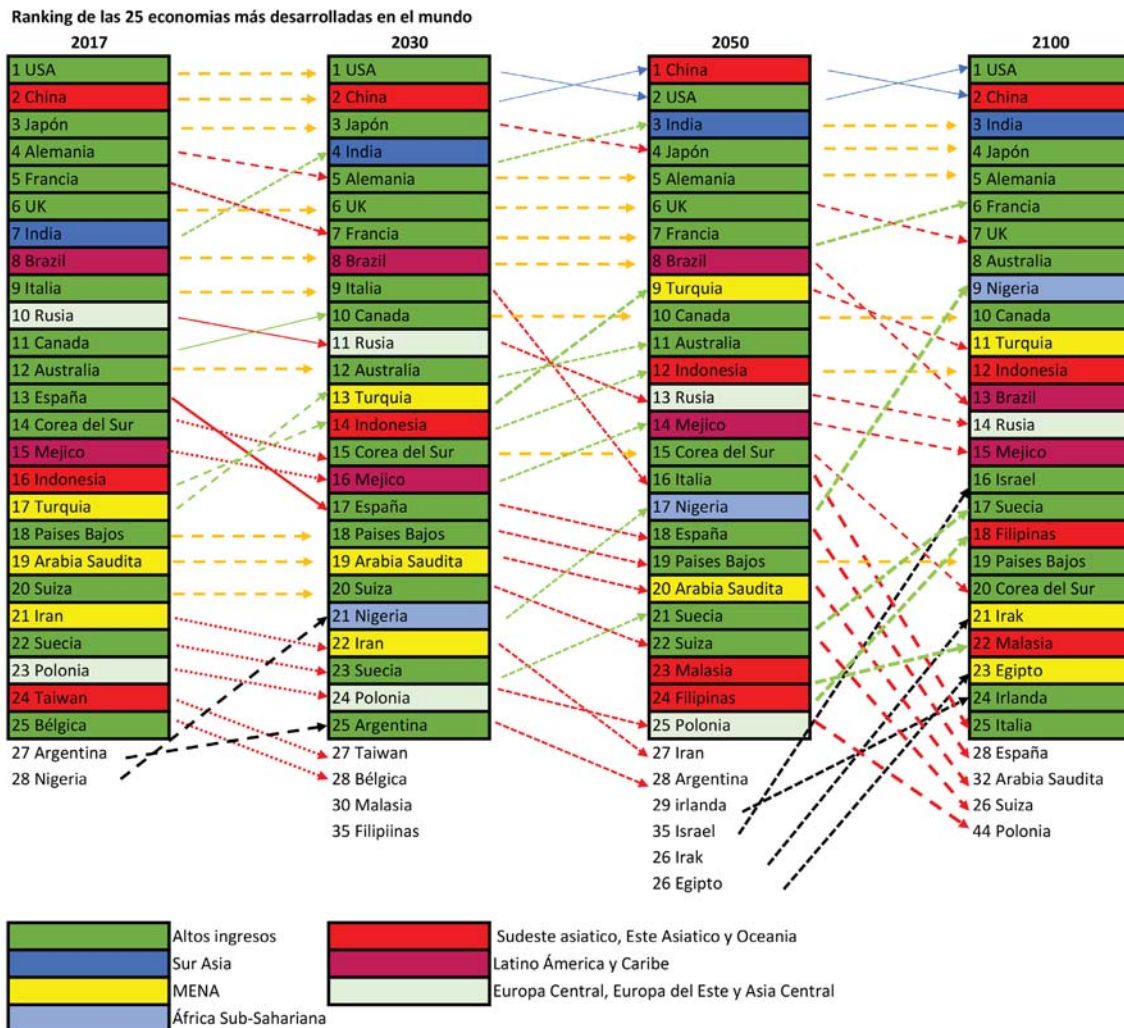


Tabla 2

de la falta de replazo generacional, llevará un cambio drástico en el existente sistema social e industrial, nacional y europeo, y, por ende, se puede deducir que afectará por igual a la capacidad del aparato de la seguridad nacional.

Si en el caso de las economías desarrolladas los avances tecnológicos surten un efecto positivo, es, igualmente, interesante observar cómo un mismo avance tecnológico, puede llegar a surtir un efecto diametralmente opuesto en las sociedades tecnológicamente menos desarrolladas.

En este tipo de sociedades los avances tecnológicos, tendencialmente, tienden a generar un impacto negativo, debido a que la trayectoria del crecimiento depende de la oferta de trabajo a bajo coste, por lo cual, los avances tecnológicos pudieran ser identificados como una de las causas creadoras de flujos migratorios clandestinos y, por ende, un reto para la seguridad nacional.

Siendo a tenor de estos datos que, podríamos prever que los flujos migratorios clandestinos aumentarán, sobre todo, en aquellos países cuyas economías no hayan superado un cierto nivel de desarrollo social e industrial.

Un ejemplo claro de la fragilidad del continente africano la podemos encontrar en la relación causa-efecto actual, derivada de la pandemia ocasionada por el covid-19 que

ha visto el aumento de las llegadas de migrantes clandestinos por mar¹⁴ en el 2020 y en el 2021 como se observa en la gráfica 1¹⁵.



Gráfica 1

Así mismo, es importante recordar que el aumento demográfico implica una menor capacidad del Estado para poder realizar inversiones que cambien la trayectoria económica, y de igual forma, un mayor índice demográfico se asocia a un mayor degradado del sistema social. De hecho, la falta de una perspectiva profesional, la falta de un sistema social adecuado o ambas cosas, se encuentran entre las causas principales de la inmigración, ya sea esta legal o clandestina.

El resultado del análisis inicial, basado en los datos hasta el momento presentados, pone de manifiesto el doble reto que supondrá para la seguridad nacional no solo la falta de capital humano, sino también la reducción de los fondos disponibles e indispensables para la puesta en marcha del aparato de seguridad, puesto que la falta de población activa, incidirá sobre los presupuestos generales del Estado y tendrá un efecto directo sobre el territorio.

A la falta de capital humano y a la pérdida de competitividad económica, es necesario sumarle el envejecimiento y la longevidad de la población, datos que facilitan la lectura o la comprensión de las reformas de las pensiones, en términos de requisitos de edad o años trabajados que se está llevando en algunos países europeos y que en

¹⁴ Informe Anual de Seguridad Nacional 2020. (2020). Accesible.pdf. Departamento de Seguridad Nacional. P. 239.

¹⁵ Grafico 1. Fuente: ISPI- Istituto Studi Politica. Milàn, Italia.

España ha recuperado el IPC como norma, impulsando la demora de la jubilación entre otros aspectos¹⁶.

Por su lado, la Organización de Naciones Unidas en el informe *World Population Ageing 2020 Highlights*¹⁷, nos informa que en el 2050 el mundo experimentará una situación en la cual 1,5 billones de personas tendrán una edad por encima de los 65 años¹⁸, y aunque las cifras pudieren parecer desorbitadas, hay que tomar conciencia que ya en el 2020 se contaban 727 millones de personas con 65 años o mayores.

«The world continues to experience a sustained change in the age structure of the population, driven by increasing life expectancy and decreasing levels of fertility. People are living longer lives, and both the share and the number of older people in the total population are increasing rapidly. Globally, there were 727 million persons aged 65 years or over in the world in 2020. Over the next three decades, the global number of older persons is projected to more than double, reaching over 1.5 billion in 2050. All regions will see an increase in the size of their older population between 2020 and 2050. The share of the global population aged 65 years or over is expected to increase from 9.3 per cent in 2020 to 16.0 per cent by 2050 (United Nations, 2019)».

El cuadro mostrado pone de manifiesto que España y Europa, necesitan una *exit strategy* para colmar las lagunas que, los efectos del declive demográficos tendrán en nuestras sociedades, puesto que, como ya se ha podido demostrar, solo con la tecnología no podrá suplir la falta de capital humano, sobre todo, en el tablero de la geopolítica 4.0 al cual nos estamos iniciando a asomar.

Como ya ha sido mencionado anteriormente, el contexto nacional está vinculado a una cuestión de baja natalidad, como ha quedado reflejado en la tabla I, pero las consecuencias en el plano de la seguridad nacional representarán un nuevo reto para la totalidad de la sociedad española.

No se pretende menospreciar el potencial y las ventajas que los sistemas de Cyber-security, *Killer-drones* o de las EDT (*Emerging Disrupting Technologies*) aportan a las sociedades europeas, pero hay tareas muy humanas para las cuales todavía no se ha creado ningún tipo de inteligencia artificial que ocupe el puesto del operador humano.

Por otro lado, a día de hoy, como se ha podido constatar a lo largo de la última década, salvo por el cybercrimen, los mayores retos y amenazas a nivel europeo, son, y con gran probabilidad seguirán siendo, seres humanos armados con cuchillos, armas de asalto automáticas (AK47 o similares) o un simple vehículo robado, que se lleve

16 <https://www.economista.es/economia/noticias/11547047/12/21/La-primer-pata-de-la-reforma-de-pensiones-entra-en-vigor-el-1-de-enero.html>

17 UNITED NATIONS, DESA. (2020). Report 2020_World_Population_Ageing_Highlights.pdf.

18 UNITED NATIONS, DESA. (2020). Report 2020_World_Population_Ageing_Highlights.pdf.

por delante a peatones en las Ramblas de Barcelona, por no mencionar el batallón de suicidas (hombres bomba) creado por el neogobierno talibán¹⁹.

En interés de la seguridad nacional

Si los datos que se han mostrado hasta el momento se cruzasen con los factores que contribuyen a las epidemias/pandemias, (el cambio climático y las enfermedades que se derivan; el aumento demográfico²⁰ y la inmigración clandestina que, es la expresión explícita de la fragilidad estatal de los países en vías de desarrollo; los intercambios comerciales; el desarrollo económico y el abuso de medicamentos en el sector ganadero; la pobreza o la desigualdad social y el colapso del sistema sanitario) se llegaría a la conclusión que el conjunto de los factores arriba mencionados, llevan a considerar una oportuna ampliación del significado y alcance del termino *seguridad nacional*.

Para una mayor información, véanse los factores contribuyentes como: el cambio climático²¹, el aumento demográfico y los flujos migratorios²², el desarrollo económico²³, el desgaste de los sistemas sanitarios públicos²⁴ y la pobreza y la desigualdad social^{25,26}.

19 <https://www.thetimes.co.uk/article/afghanistan-suicide-bombers-given-key-role-in-new-taliban-army-8rglv02ot>

20 ONU. Human Developmente Ratio hdr2020_es.pdf.

21 En los siguientes enlaces se pueden observar —también a través de casos específicos— cómo otros factores que pudieren ser considerados como secundarios, son —en la realidad— la causa principal.

Climate and weather; e.g diseases with zoonotic vectors such as West Nile Disease

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4342965/>

Chickungunya(transmitted by mosquitoes) are moving further the tropics as the climate warms

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8226708/pdf/viruses-13-01024.pdf>.

22 Change in human demographics and trade: (<https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics>) e.g. rapid travel enabled SARS to rapidly propagate around the globe. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK56579/>

23 Economic development; e.g. use of antibiotics to increase meat yield of farmed cows least to antibiotic resistance. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6017557/pdf/molecules-23-00795.pdf>.

24 Breakdown of public health; e.g. the current situations in Zimbabwe, Syria <https://en.wikipedia.org/wiki/Zimbabwe>

25 Poverty and social inequality; e.g. tuberculosis is primarily a problem in low-income areas. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6019811/>

26 WHO. Library Cataloguing-in-Publication Data Poverty and health. (DAC guidelines and reference series) Poverty 2. Health status 3. Delivery of health care - organization and administration 4. Financing, Health 5. Public policy 6. Intersectoral cooperation 7. Guidelines. Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee. ISBN 92 4 156236 6 (WHO) (NLM classification: WA 30) 92 6 410018 0 (OECD).

A la vista del momento histórico que se está atravesando, podría ser igualmente oportuno elevar las estructuras sanitarias a la categoría de estructuras críticas, pues, como se ha mostrado, la evolución de la sociedad, entendiendo por ello el envejecimiento de la misma, implicará a tenor de estos datos un cambio en las prioridades de la sociedad, en la cual los hospitales y los centros de salud jugarán un papel aún más relevante, y, por ende, podrían convertirse en objetivo para cualquier grupo terrorista o banda criminal. Ya se trate de amenazas o ataques físicos que en la esfera virtual.

La delgada línea roja de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

Para encontrar una solución que permita mantener los niveles necesarios de seguridad ciudadana y nacional, así como contrastar el declino demográfico, sería imprescindible que la sociedad tomase conciencia de que ya en la actualidad la edad de los efectivos de las Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros, cuenta con una media de edad elevada.

Para dar prueba del escenario descrito, se tomarán como ejemplo los casos de España e Italia, países de primera línea en la seguridad europea por su proximidad con el continente africano.

Las estadísticas publicadas por el Ministerio de Defensa de España, en el 2019, informaban que la edad media de los miembros de las Fuerzas Armadas ronda los 43,38 años²⁷, mientras que, en Italia, según las fuentes del Ministerio de Defensa²⁸ italiano, la media de edad es de 42 años, pero la tendencia informa que esta aumenta con rapidez.

Un caso, no indicado anteriormente, pero aún más significativo de la situación que estamos viviendo en Europa, y que se considera necesario destacar, fue publicado en el periódico británico *The Mirror*.

En el artículo se narra la historia del guerrillero de las fuerzas especiales británicas, perteneciente al famoso cuerpo de elite SAS (*Special Air Service*), quien ha sido readmitido en servicio activo en marzo del 2021, a la edad de 51 años²⁹.

El caso ha saltado a la prensa mundial, ya que evidencia una situación generalizada: las fuerzas armadas no encuentran reclutas para las fuerzas especiales y la media de los operadores en servicio activo superan los 40 años.

La reincorporación de este *abuelo*, como se le presenta en la noticia, se debe a la necesidad de tener operativos en las unidades especiales, puesto que la unidad SAS cuenta con más personal en situación de retiro que reemplazos de futuros boinas verdes.

27 ESPAÑA-Ministerio de Defensa España. [estadística_de_personal_militar_de_carrera_2019.pdf](#).

28 ITALIA-Ministerio de Defensa Italia. <http://www.esercito.difesa.it/Rapporto-Esercito/Istantanea/EI/Personale/Pagine/ETA.aspx>

29 The Mirror. <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/hero-granddad-rejoins-sas-becomes-23620880>

La disminución de la población nacional con todas las implicaciones que esto conllevará y la necesidad de una mayor inversión en defensa, despierta ciertas perplejidades³⁰ sobre la capacidad real de asegurar los confines nacionales que, a su vez, como ya ha sido mencionado en varias ocasiones, son también los últimos reales confines de Europa.

«Moreover, this huge reduction of resources, has been translated into an extreme situation in some parts of the Spanish Armed Forces. The situation has come to such an extent that the credibility of Spain as a reliable partner and ally is at stake. All the prestige painstakingly earned by our FAS (both on the outside and on our own floor) is about to be thrown overboard»³¹.

Hasta el momento solo se ha hecho mención al desafío que suponen los flujos migratorios clandestinos / no controlados, pero también sería oportuno desplegar el abanico de los retos y observar los cambios en la geopolítica del Mediterráneo y del continente africano, prestando especial interés en el Sahel, así como a la evolución del crimen organizado, que cuenta inclusive con submarinos³² para transportar la droga desde Suramérica, las mafias de varios tipos, así como las bandas de crimen transnacionales, las *proxy war*, y un largo etcétera de amenazas reales en un mundo cada vez más interconectado y en apariencia menos gobernable.

Por tanto, llegado este punto, la reflexión que las sociedades europeas deberíamos estar haciéndonos en función de los datos expuestos debería ser: si la población nacional sufrirá una disminución, por tanto, el capital humano y los recursos económicos se verán reducidos, y, por otro lado, los países más pobres aumentarán su población en un +215 %: ¿cómo conseguiremos controlar los flujos migratorios clandestinos, la evolución del crimen transnacional y las posibles amenazas de las guerras asimétricas que afectarán a nuestra integridad territorial?

Es importante resaltar el hecho que, la inmigración clandestina no es fruto de una voluntad de aventura, más el efecto directo de la inseguridad humana y alimentaria, así como de unos Estados frágiles e incapaces de garantizar unos mínimos niveles de bienestar, lo cual repercute directamente a la seguridad nacional de los países europeos.

Es desde la perspectiva neutral en cuanto a filosofía política que este trabajo se desarrolla, y por lo tanto no supone una oposición a la acogida de otros seres humanos con claras y probadas necesidades, sino de exponer el alcance de un futuro incierto en el cual, pudieran no existir las condiciones para ello.

Todo depende de si se llevará un cambio de *forma mentis* y de *modus operandi*, es decir, si Europa reconsiderará el modo con el cual se enfrentará a las crisis creadas por

30 Torres Sepedra, J. (2020). The Europe of Defence. ECR-Report Security And Defence 22.51.43.pdf

31 Torres Sepedra, J. (2020). The Europe of Defence. ECR-Report Security And Defence 22.51.43.pdf. Arteaga, F., Simón, L. (2020). *Op. cit.*, p. 20. Instituto El Cano.

32 <https://channel16.dryadglobal.com/colombian-navy-seizes-7.4t-tonnes-of-cocaine-in-4-maritime-operations>

los flujos migratorios clandestinos, pudiendo resultar oportuno pasar de la gestión de la crisis, al control de la migración.

Sin lugar a dudas, una migración controlada y seleccionada es menos costosa que una crisis, ya sea en términos humanos que económicos.

La prueba que la totalidad de la comunidad europea considera el Sahel un elemento de preocupación³³, más allá de los intereses económicos y geoestratégicos que pudieren tener algunos países miembros de la Unión Europea, lo demuestran las misiones de formación militar y lucha al terrorismo de matriz yihadista, (EUTMALI, Barkhane o Task force Takuba), la lucha contra la inmigración llevada a cabo por FRONTEX o las reformas en material de seguridad que se intentan llevar a cabo —a través de la *Reforma del Sector de la Seguridad en el Sahel*—, sin contar la expansión fronteriza hacia el Sahel llevada a cabo por Europa, dando la impresión que el Sahel se hubiere convertido en la versión europea de la famosa línea Maginot³⁴, inclusive desde el punto de vista de los resultados obtenidos, ya sea en Malí que en Ciad.

La salida por obligación de Francia de Malí, en cuanto excolonia francesa, y la entrada de otros actores, como es Rusia y su compañía privada paramilitar (Wagner), debería llevar a una profunda reflexión y a la reinterpretación de la posición europea en dicha región.

Reorganizar la estrategia europea en el Sahel, debería implicar un cambio en el dialogo y en el *modus operandi* con los gobiernos centrales y las autoridades locales, puesto que la estrategia seguida hasta el momento ha constatado que no dará los frutos esperados.

A la luz de estos datos el escenario que se presenta muestra a esta región tan peculiar, en un momento de grandes cambios y retos, puesto que la salida de Europa de Malí podría ser aprovechada por las fuerzas independentistas tuareg para ganar aún más terreno y afiliados en toda la región. No hay que olvidar el papel que juegan los tuaregs, en cuanto sustitutos del Estado y proveedores de servicios en las regiones más alejadas de las capitales. Todo ello sin contar que, la carencia de alimentos engrosa las filas de los yihadistas sahelianos.

Esto debería dar un mayor impulso y compromiso a la misión militar europea en el Sahel, la Task Force Takuba.

La cual, inicialmente liderada por Suecia, debería estar compuesta por todos los países miembros de Europa, puesto que la seguridad europea en algún modo se está jugando en el Sahel.

La situación actual en África, en el Sahel

Como se indicaba en el párrafo anterior, el aumento demográfico en África hasta los 2,5 billones de personas en el 2050 y 4,8 en el 2100, son sin lugar a duda, una fuen-

³³ <https://www.mei.edu/publications/eus-strategic-compass-preparing-navigate-mena-less-us>

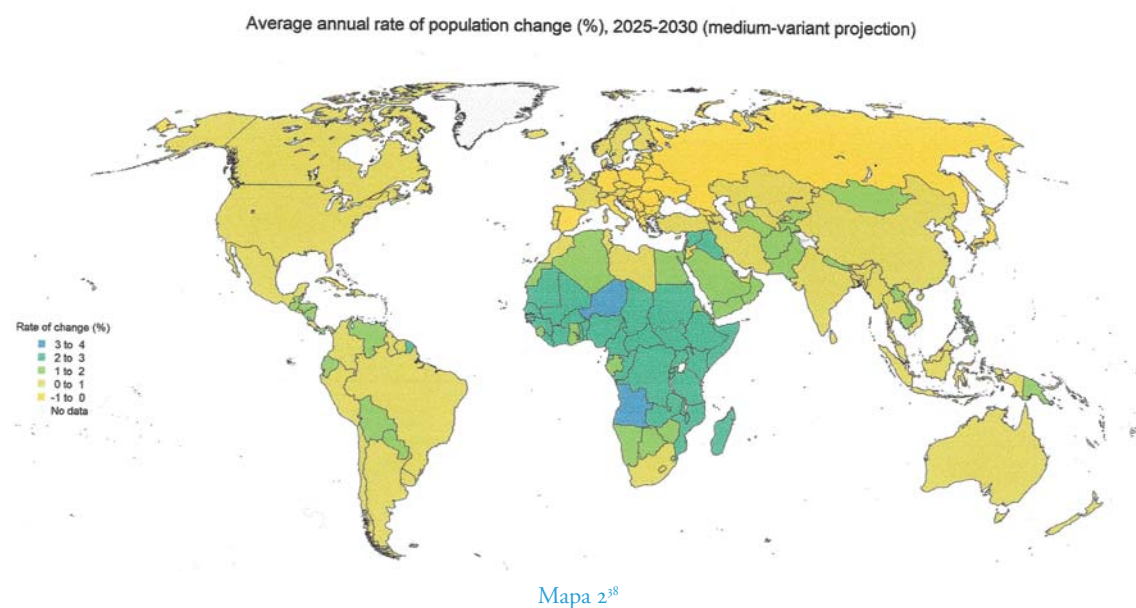
³⁴ Bussoni, M. (2008). La línea Maginot. I luoghi della muraglia invalicabile. Mattioli-r885.

te de preocupación para el continente europeo, sobre todo, si se tiene en cuenta las condiciones del continente africano y los intereses que se celan detrás de él.

No olvidemos que, los potenciales daños causados por las injerencias de potencias más alejadas geográficamente de África, se repercuten en las costas y en las sociedades europeas.

Un aspecto importante y que es preciso no perder de vista, hace referencia a los datos imprecisos que los Estados africanos facilitan sobre los niveles de natalidad, ya que, como en el caso de Nigeria, no existe un registro civil que pueda facilitar datos exactos; de hecho, Nigeria es uno de los países que sufrirá un mayor aumento de la población, pasando de los actuales 280 millones a los 733³⁵ millones de ciudadanos.

El mapa cromático-demográfico (mapa 2) que se muestra a continuación, indica que en la actualidad Níger cuenta con 25 millones de ciudadanos, pero las estimaciones prevén que, en los próximos años pueda doblar e incluso, triplicar su población, de hecho, facilita un cuadro aún más preciso, puesto que corona a Níger³⁶ como líder de nacimientos; esto se debe a que el país saheliano registra unos nacimientos anuales de más de 45.000 nuevos habitantes³⁷.



35 UNITED NATION DESA. (2019). Department of Economic and Social Affairs. Population Division -World Population Prospects 2019: Highlights. New York, United Nations.

36 UNITED NATIONS DESA. (2011). Population Division. UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World population prospects: the 2010 revision, volume 1: comprehensive tables. New York, United Nations.

37 Mapa demográfico: el mapa pone de manifiesto a través de los colores las tendencias. Y expresa cromáticamente que, la población de Níger mantendrá una tendencia de crecimiento positiva.

38 UNITED NATIONS, DESA. (2019). Population Division. World Population Prospects 2019. <http://population.un.org/wpp/>

Más allá de los records de natalidad de Níger, es necesario entender el papel que juega la República del Níger en el tablero de la seguridad europea, puesto que además de ser miembro del G5 y receptor del programa SSR, también resulta ser uno de los países más pobres del mundo y ocupa el último puesto (189-189) en la lista de los índices de desarrollo humano³⁹.

La precariedad económica debería facilitar el entendimiento del aspecto más importante, a efectos de este estudio, ya que, a día de hoy, es el epicentro del tráfico de la inmigración clandestina⁴⁰, del independentismo tuareg⁴¹ —del cual el yihadismo saheliano es su brazo armado— y por supuesto, la base operativa desde la cual el 75 % de las organizaciones criminales llevan a cabo sus transacciones económicas: tabaco, estupefacientes⁴², trata de blancas, esclavitud, trata de menores, contrabando de sangre y órganos, armas, y un largo etcétera de otros métodos ilícitos, que pudieren entenderse como un instrumento económico para financiar la independencia del corredor del Sahel-Al Azawad.

En el 2017, dos años después de la entrada en vigor de la Ley 36/2015⁴³ en Níger, ley que pena el tráfico de seres humanos, el Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' ⁴⁴ denunciaba en su informe del 2017 intitulado: *Roadmap for sustainable migration management Agadez* la complicidad de las autoridades nacionales centrales y locales, así como de los países limítrofes en el tráfico de personas.

El esquema r⁴⁵ que se muestra a continuación pone de manifiesto que los datos hasta el momento expuestos tienen una base científica aprobada, pero, sobre todo, en un escenario como el que se acaba de describir, debería resultar difícil poder reconocer en estos países a un socio para la seguridad nacional y para la seguridad europea.

39 <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>

40 Sanda, S. (2015). Séminaire de formation sur le trafic illicite de migrants/EUCAP Sahel : Début d'un partenariat entre la mission Eucap Sahel Niger et l'Agence nigérienne pour la lutte contre la traite des personnes. www.lesahel.org [online] [cited December 2, 2015]; <http://www.lesahel.org/index.php/component/k2/item/9725-s%C3%A9minaire-de-formation-sur-le-traffic-illicite-de-migrants-eucap-sahel-d%C3%A9but-dun-partenariat-entre-la-mission-eucap-sahel-niger-et-lagence-nig%C3%A9rienne-pour-la-lutte-contre-la-traite-des-personnes>

41 Strazzari, F. (2015). Azawad and the rights of passage: the role of illicit trade in the logic of armed group formation in northern Mali. NOREF-Norwegian Peacebuilding Resource Centre. The Tuareg- Azawad Movement. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Strazzari_NOREF_Clingendael_Mali_Azawad_Dec2014.pdf

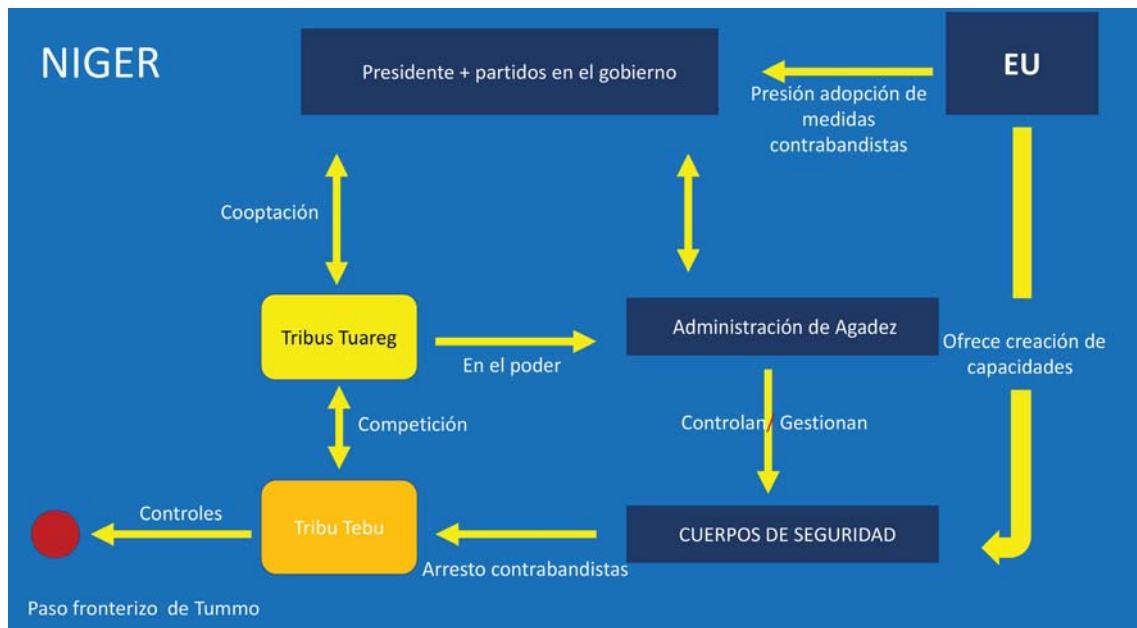
42 Es fundamental, llevar a cabo una dicotomía entre los estupefacientes provenientes de América Latina y que desembarcan en las costas occidentales, y las drogas fabricadas en África, siendo estas últimas drogas sintéticas. En ambos casos, los estupefacientes siguen varias rutas, siendo obligada la etapa en la región de Agadez, para las drogas cuyo destino son Europa, en su ruta del Mediterráneo central, y hacia Egipto o Grecia.

43 http://www.justice.gouv.ne/images/lois/pdfs/loi_relative_au_trafic_illicite_de_migrants.pdf

44 [Roadmap_for_sustainable_migration_management_Agadez.pdf](#)

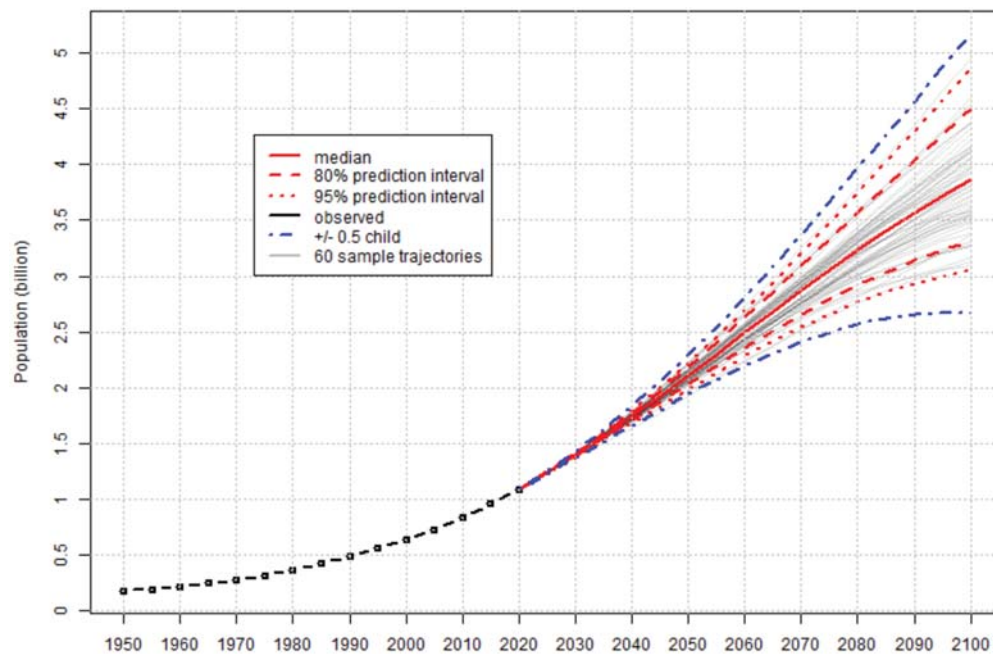
45 Esquema Níger tráfico inmigración clandestina.

Especialmente cuando las instituciones del Estado son posibles de ser acusadas de percibir dinero del tráfico ilegal de personas⁴⁶ u otros delitos.



Esquema 1

El gráfico siguiente (gráfico 2), reflejan la curva de nacimientos en la región africana SSA (Sub-Sahariana) y por tanto la clara superioridad demográfica de un continente en vías de desarrollo⁴⁷.



46 Molenaar, F. (2017). Irregular migration and human smuggling networks in Niger. CRU report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. The Hague, Clingendael,

47 Gráfico 1. United Nations DESA. Population Division. World Population Prospect 2019. <http://population.un.org/wpp/>

Los datos hasta el momento citados, ponen únicamente especial atención en las diferentes tendencias demográficas entre África y Europa, pero es el análisis de estos datos los que proporcionan una proyección de los diferentes escenarios a los que habrá que enfrentarse a nivel nacional y regional; entendiéndose por ello, los países de la cuenca mediterránea europea: los puertos de primera acogida, puesto que a tenor de los tratados europeos, son los responsables de la gestión de la inmigración clandestina⁴⁸.

El último lustro ha puesto de manifiesto la incapacidad de gestión de las crisis generadas por la migración o por los conflictos armados, como ha sido y sigue siendo el caso del conflicto sirio, así como la debilidad estructural, operativa y política de la Comunidad Europea.

Es a tenor de estas brechas estructurales que, los datos demográficos introducidos anteriormente, resultan aún más preocupantes, pues las previsiones demográficas para África y su potencial flujo humano, podrían catapultar hacia las costas de Europa entre 40 y 60 millones de personas en busca de una mejor calidad de vida. Según Ji-Yeun Rim, coordinadora del proyecto de integración de los jóvenes de la Organización de Cooperación y desarrollo económico, las previsiones para el 2030 vaticinan que 440⁴⁹ millones de africanos subsaharianos buscarán un trabajo, de ellos 240 millones mantendrán su residencia en la región y el resto intentará buscar fortuna fuera del continente, es decir unos 200 millones jóvenes mujeres y hombres.

Las cifras facilitadas hasta el momento son estimaciones prepandemia lo cual abre espacio a otro escenario: el postpandemia y el alarmante empeoramiento del cambio climático en África, en particular en la SSA⁵⁰.

Las economías de los países africanos, caracterizadas por unos bajos ingresos (LIC)⁵¹, han sufrido un ulterior endeudamiento debido a la aparición del virus, ofreciendo unas perspectivas poco halagüeñas en cuanto a lo que se refiere a la seguridad alimentaria y humana que se han visto deterioradas por las circunstancias actuales. Estos datos se traducen en términos de seguridad en mayores flujos de desplazados e inmigrantes clandestinos.

Las escenas vividas en los puertos de las islas Canarias en el 2020, únicamente, han puesto de manifiesto la necesidad de actuar nuevas políticas de contención.

48 EUROPEAN COMMISSION. (2020). *New-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf*. Bruselas. Septiembre 23.

49 https://www.ilsole24ore.com/art/africa-sub-sahariana-440-milioni-giovani-cerca-un-impiego-entro-2030--AEeSwGtE?refresh_ce=1

50 SSF/ SSA=Sub Saharan Africa/ África Subsahariana.

51 Low-Income Countries; el termino Low income countries se refiere a aquellos países cuya población tiene una renta per capita igual o inferior a \$1,026 anuales.

<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/low-income-countries>

Por política de contención, no se entiende un sistema como el implementado, no en su totalidad, por el expresidente norteamericano Donald Trump y su muro en la frontera de Tijuana, sino políticas que proporcionen mayor espacio al estudio de programas de largo espectro para la integración, ya que, de un modo u otro, los flujos migratorios no será posible pararlos.

Esto debería llevar a realizar una ulterior reflexión, como ha sido anteriormente comentado, desde un punto de vista estratégico y financiero, sobre si sería mejor implementar programas de gestión, entendiéndose por ello, la posesión del control de los flujos migratorios que vivir en una crisis continuada.

La planificación proporciona el control, inclusive a nivel financiero, mientras que la gestión del momento de crisis únicamente tapona una situación que tenderá a repetirse en el tiempo.

La reforma del sector de la seguridad en la región Sub-Sahariana, más conocida como SSR por sus siglas en inglés, corresponde más a una voluntad del mundo occidental de mejorar el precario, y en algunos casos inexistente, sistema de seguridad en la región, a la voluntad de los directos interesados, como ya se ha comentado anteriormente.

Es oportuno tener en cuenta que, en los países que participan a este programa (Mauritania, Chad, Malí, Burkina Faso y Níger) en sus zonas periféricas no disponen de un sistema estatal de seguridad, entendiéndose por ello un cuerpo de policía, siendo estos cometidos —no obstante, la reforma en curso— realizados por las fuerzas armadas o por grupos tradicionales (locales) armados.

Lo cual, teniendo en cuenta la permanencia y la fuerza del sistema clanico-tribal, se está ante una situación arbitraria en materia jurídica o de la aplicación de la ley⁵².

La SSR, prevé la implementación de acciones que van a chocar frontalmente, inclusive, con los intereses de los gobiernos centrales y locales. Recordemos el informe publicado por *Netherlands Institute of International Relations Clingendael*.

Así mismo, es necesario comprender que el origen y a la base de los problemas en la región, se encuentran cuestiones ancestrales, como las disputas entre ganaderos y agricultores o la exclusión social por motivos de sexo o de religión, y por tanto son de difícil solución y a veces hasta de difícil comprensión para Occidente. Un dato significativo sobre la complejidad cultural, y por ende de la *forma mentis* a la cual nos enfrentamos, solo en la región subsahariana se podrían contar más de setecientas formas de religión, es decir tantas religiones como grupos étnicos⁵³.

52 Venturi, B. y Toure, N. A. (2020). *Out of the Security Deadlock: Challenges and Choices in the Sahel*. IAI- Istituto Affari Internazionali.

53 Dammann, E. (1963). *Die Religionen Afrikas*. Stuttgart. (Trad.it L'Africa, Milano, (1985).

El cuadro se vuelve aún más complejo si se tiene en cuenta la aceleración del proceso del cambio climático, cuyo efecto directo son la disminución del agua y de las tierras fértiles, que, a su vez, también son causa de los enfrentamientos armados.

A los elementos de conflicto apenas enumerados se debe añadir el proceso de independencia en el corredor del Sahel ya mencionado anteriormente⁵⁴.

Por tanto, la reforma de la seguridad de un país, como reza el informe de Bernardo y Toure⁵⁵, no puede reducirse únicamente a aspectos militares o técnicos, sino, también, se tienen que tomar en cuenta todos los elementos de la sociedad.

«Security is not only a military and technical issue. It has to systematically take into account all elements of society»⁵⁶.

Este concepto que debería ser posible aplicar o implementar en cualquier región del mundo, se convierte en una utopía, cuando la fragilidad estatal, los intereses grupales y la cultura reman en dirección opuesta, sobre todo, teniendo en cuenta que en África el concepto centro-periferia, delimita la capacidad del Estado de controlar el territorio.

Por tanto, la cuestión de la fragilidad estatal, ya mencionada anteriormente, adquiere una dimensión prioritaria, puesto que, la presencia capilar del Estado, que a su vez es sinónimo de fuerza jurídica y financiera, es la base para la resolución de los problemas.

El dilema de la fragilidad

Para comprender el alcance de la fragilidad estatal y de sus consecuencias, es oportuno profundizar el tema a través de un ejemplo de gran actualidad, puesto que el escenario que se tratará seguidamente, es la base de los problemas actuales y si se interioriza correctamente, pudiere ser una solución para el futuro.

La correcta comprensión del dilema de la fragilidad, podría ser interpretado como la totalidad de las acciones que aumentan la precariedad en una situación de por sí frágil

El caso que nos concierne, puede ser explicado como el círculo vicioso que se genera cuando se mantiene, a largo plazo, una situación de asistencia o dependencia prolongada.

Un posible esquema de los efectos del dilema, podrían describirse en una secuencia como la que sigue: mayores ayudas generan una mayor fragilidad, que a su vez generan

⁵⁴ Venturi, B., Toure, N. A. (2020). *Out of the Security Deadlock: Challenges and Choices in the Sahel*. IAI- Istituto Affari Internazionali.

⁵⁵ Venturi, B., Toure, N. A. (2020). *Out of the Security Deadlock: Challenges and Choices in the Sahel*. IAI- Istituto Affari Internazionali.

⁵⁶ Venturi, B., Toure, N. A. (2020). *Out of the Security Deadlock: Challenges and Choices in the Sahel*. IAI- Istituto Affari Internazionali.

mayor pobreza y estancamiento en el desarrollo y, por ende, una incesante necesidad de ayudas por parte de terceros, que es igual a la dependencia crónica.

Un proceso donde se ven involucrados los intereses nacionales e internacionales, sin contar con los cambios civiles o clanico-tribales que, a su vez, persiguen sus propios intereses y que no permiten al Estado víctima y verdugo de sí mismo de dar vida a un sistema autónomo que genere bienestar y riqueza.

A través de los ejemplos hasta el momento presentados, se puede apreciar cómo involuntariamente los programas de cooperación y la presencia de las ONG, han contribuido, involuntariamente, a debilitar a unos Estados frágiles de por sí.

No se pretende menospreciar el trabajo realizado ni por los Estados, ni por los organismos internacionales o las mismas ONG, sino demostrar que, el contexto histórico-político de los países africanos, debería haber llevado a la búsqueda de soluciones alternativas.

En el 2003 el historiador burkinés Joseph Ki-Zerbo⁵⁷, durante una entrevista con René Holstein, señalaba cómo la solución para el continente africano pasa a través de la liberación económica de África o del panafricanismo.

Para entender la reflexión del historiador Joseph Ki-Zerbo es obligatorio interiorizar el pensamiento africano postcolonial para apreciar la evolución del contexto regional o continental, puesto que el imaginario colectivo africano ha interpretado la descolonización como una estrategia del mundo desarrollado para mantener el control sobre el continente, siendo los acuerdos de Bretton Woods⁵⁸, la creación de la moneda FCFA⁵⁹(Franco Colonias Francesas en África) o el Fondo Monetario Internacional, los instrumentos utilizados para perpetuar el control.

A lo largo de los años África ha intentado ajustarse a las normas de los países occidentales, pero esto no ha llegado a través de un proceso de evolución y maduración interna, sino a través de una fase de implementación forzosa y prematura, ya que el continente no contaba con los instrumentos necesarios para asimilar la cultura política que se le impuso por parte de los países colonizadores, quienes, a su vez, les impusieron la convivencia con vecinos rivales, todo ello debido a unos acuerdos entre europeos donde los africanos no han tenido ni voz ni voto.

Citando al historiador marroquí Abdallah- Laroui (Al'Arawi)⁶⁰:

«Éramos débiles, estábamos desunidos y retrasados [poco evolucionados tecnológicamente] por ende, África podía ser colonizada».

57 Holenstein, R. (2003). *À quand l'Afrique? Entretien avec René Holenstein*. Éditions de l'Aube. La Tour d'Aigues. P. 33.

58 Cochi, M. (2020). *Sahel e Africa Subsahariana*. Osservatori Strategico. Anno XXII. n.º IV.

59 www.bceao.int/fr/content/histoire-du-franc-cfa

60 Campanini, M. (2005). *Il pensiero Arabo contemporaneo*. IL Mulino. P. 126.

Teniendo en cuenta los puntos anteriormente presentados, el dilema de la fragilidad, por consiguiente, podría ser interpretado igualmente, como un instrumento para la perpetuación de un *status quo* de precariedad y fragilidad; un sistema que facilita la *governance* de un supuesto continente independiente, puesto que, la precariedad y la fragilidad que se encuentran a la base de la pirámide, permiten que terceras partes puedan decidir sobre el futuro de un continente cuyo valor en materias primas es fundamental para las economías desarrolladas.

El conjunto del continente africano representa en términos globales el 2-3 % del PIB mundial, valor inferior al PIB de Francia, pero en términos de materias primas contabiliza el 30 % de los recursos materias del planeta: 15 % de reservas de petróleo, 40 % de reservas de oro y 80 % de platino, el 17 % de uranio, 11 % de cobre, 30 % de minerales derivados del hierro, 7 % de bauxita, 63 % de cobalto, de los cuales el 58 % proviene de la República del Congo⁶¹, 46 % de manganeso y sin lugar a dudas es el continente más rico en diamantes.

Para la finalidad de este trabajo y como demostración práctica y teórica del concepto que se ha presentado hasta este momento, se pueden tomar un ejemplo de manual: *la injerencia China en Djibouti*.

Recordamos las reglas necesarias para que se pueda reconocer que el dilema se ha cumplido: la totalidad de las acciones que aumentan la fragilidad en una situación de por sí ya frágil.

En este caso las acciones pueden cubrir un amplio espectro, desde las ayudas para la cooperación y el desarrollo, a concesiones económicas como las subvenciones o los préstamos.

En el caso que seguidamente se tratará, se puede observar cómo una situación de fragilidad puede transformarse, consciente o inconscientemente, en una mayor fragilidad estatal e incluso en un riesgo a la integridad estatal.

La política exterior china en África de los últimos treinta años se ha caracterizado por una gran dosis de agresividad que ha llevado a convertir al tigre asiático en uno de los mayores financiadores e inversores del continente africano.

Para aportar un cuadro general de la magnitud del fenómeno véase el gráfico 3⁶².

A lo largo de la última década China ha invertido en Djibuti más de 15.000 millones de dólares para el desarrollo del estratégico puerto de Doraleh, así como en las infraestructuras necesarias para su correcto funcionamiento.

61 <https://storymaps.arcgis.com/stories/79b2db81b98a42e69ef2a9390b2aab42>

62 Gráfico 2. Fuente: John Hopkins University - China Africa research initiative.

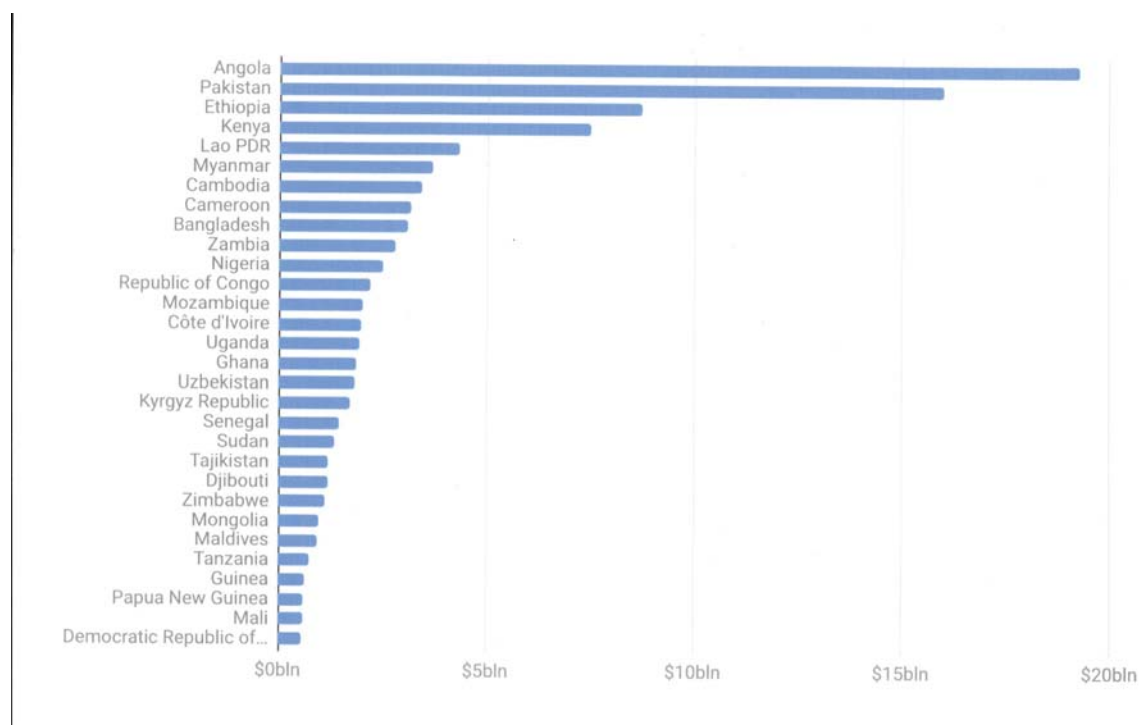


Gráfico 3

¿Qué parte, en el escenario descrito, convierte potencialmente a Djibouti en un país aún más frágil?

El primer dato a tener en cuenta guarda relación con su deuda exterior; de la cual, el 82 % ha sido adquirida por China. Este dato, sin lugar a dudas, facilita una mayor comprensión del escenario que se presentará a continuación.

Entre los acuerdos entre la República Popular China y el continente africano se ha destapado que las subvenciones o los préstamos que se conceden, esconden unas cláusulas que bien podrían ser calificadas de usura o abuso, sobre todo, si se tienen en cuenta que, en el caso de las subvenciones económicas, por norma no existe un vínculo u obligación de devolución.

Entre estas cláusulas es donde se esconde el elemento: *dilema de la fragilidad*.

En el caso que nos ocupa, si Djibouti dejase de cumplir con el pago de sus deudas, el puerto de Doraleh pasaría a ser propiedad de Pekín.

En Japón en agosto del 2019, durante la Conferencia para el desarrollo africano, el presidente de la autoridad para los puertos y las zonas francas de Djibouti, el Sr. Aboubaker O. Hadi, expresaba su preocupación y malestar con las siguientes palabras:

«No hemos tenido otra opción, ¿por casualidad el resto del mundo nos ha ofrecido una alternativa?».

La trampa china⁶³, como ha sido bautizada, convierte a los países africanos en esclavos en su casa, expropiándoles los pocos activos estratégicos (*assets*) y de valor añadido, dejándoles en una situación aún más frágil, pudiéndose deducir de este escenario que los Estados africanos contarán con menores opciones para poner las bases que les permitan salir de la situación actual.

Así mismo, es necesario reconocer que el valor geoestratégico del puerto de Doraleh para China, bien vale un conflicto diplomático a nivel internacional.

El caso de Djibouti, no es un caso aislado ni en África, véase el caso de los aeropuertos de Uganda⁶⁴, o el caso de los préstamos en Kenya o Sri Lanka⁶⁵, así como tampoco lo es en Europa, véase los puertos de Bari, Taranto, Nápoles o Trieste.

Sin embargo, es la praxis de Pekín en un continente donde la fragilidad estatal, originada por la falta de desarrollo económico, de cohesión social y por la corrupción, consiente las injerencias de las nuevas potencias colonizadoras y la aplicación de sus agresivas políticas exteriores.

El caso de Djibouti debería despertar en el lector un cierto interés por este tipo de políticas, puesto que no se trata únicamente del conector causa-efecto, sino también de una repercusión directa en la sociedad europea, puesto que una mayor pobreza, es igual a mayores índices de flujos de inmigración clandestina.

Conclusiones y propuestas

Los escenarios presentados hasta el momento dejan al descubierto que Europa:

1. Necesita aumentar su población para poder mantener los sistemas sociales y los niveles de producción.
2. Necesita modificar su política en materia de inmigración.
3. Necesita cambiar el planteamiento de sus sistemas de defensa y seguridad nacional.
4. Tiene que reflexionar sobre las acciones propias y ajenas en el exterior, y la relación con el conector causa-efecto.

En el caso español, los motivos de las actuales políticas en materia de pensiones, como es por ejemplo el retraso de las jubilaciones y los incentivos presentados hasta la fecha, como son la indemnización o el cheque por retrasar la jubilación, son insuficientes e inclusive, teniendo en cuenta la actual situación económica tras el segundo año

⁶³ China-Africa Research Initiative. John Hopkins University. www.the-estafrican.co.ke

⁶⁴ <https://allafrica.com/stories/202111260118.html>

⁶⁵ <https://formiche.net/2022/01/cina-kenya-debito-africa-sri-lanka-india/>

del covid-19, se podría llegar a una posible insolvencia por parte del Estado; recordemos el caso del Imperio romano.

Centrándonos en el caso español en materia de defensa y seguridad, y con la vista en el horizonte 2030-2040, solo a través de un cambio en la estructura vigente se podrían mantener los niveles de seguridad actuales.

Para ello, se debería valorar la constitución de un servicio militar híbrido que armonizase el sistema militar israelí⁶⁶ y el sistema militar helvético⁶⁷, ya que, en ambos casos, todos los ciudadanos participan activamente de la defensa y de la seguridad nacional de modo permanente.

Prefiriendo el modelo israelí, puesto que es el único de los dos sistemas en el cual ambos sexos participan activamente de la seguridad del Estado.

Este modelo híbrido debería comprender un periodo de 2-3 años de servicio activo de toda la población —mujeres y hombres— a partir de los 18 años, y posteriormente, como en el caso helvético, una situación de reincorporación anual al servicio de 1-2 semanas hasta la edad de 55-65.

Tomando como referencia el modelo helvético, el armamento y la munición reglamentaria, excluyendo las armas explosivas, podrían ser custodiadas en sus casas por los ciudadanos, como indicado en el artículo 5 de la Ordenanza sobre el equipo militar en dotación⁶⁸.

Consideramos que sea indiscutible que, la participación activa de los ciudadanos a la seguridad del territorio, sobre todo en la etapa de formación, supondría una reducción de las divisiones internas actuales, ya sea a nivel nacional que europeo.

Entendemos que ser parte activa de una organización y tener conciencia de ser necesario para la comunidad, eleva la consciencia de los individuos y aumenta el interés por el bien de la comunidad.

Por ende, aleja filosofías y acciones que debiliten el Estado y aumenta la solidaridad y el sentimiento de arraigo.

Una reforma socio-militar de este tipo, que necesitaría una ampliación del presupuesto para la defensa, más del 2 % que actualmente ha pedido la OTAN⁶⁹, incrementaría la creación de puestos de trabajo en los sectores de defensa y seguridad; incluyendo en el sector de la seguridad las compañías de seguridad privada.

66 Israel. Ministerio de Defensa Israel. <https://www.idf.il/en>

67 Confederación Helvética. Ministerio de Defensa Confederación Helvética. <https://www.vtg.admin.ch/it/mio-servizio-militare/informazioni-general/obbligo-di-prestare-servizio-militare.html>

68 <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/732/it>

69 <https://www.politicaexterior.com/defensa-europea-llego-la-hora-de-las-decisiones-dificiles/>

La inversión en la industria de la defensa y de la seguridad, más allá de los beneficios económicos, aumentaría el prestigio nacional a nivel internacional y atraería a nuevos inversores interesados en el desarrollo de dicha industria.

Se entiende por tanto que a mayor evolución y experiencia en un ámbito industrial, mayor será el interés desde el exterior en participar en el proceso.

Un ejemplo del escenario apenas descrito, lo encontramos en Israel, cuya industria militar⁷⁰ y cuyos operadores militares son reconocidos mundialmente.

A modo de ejemplo en el ámbito de la seguridad ciudadana, se podría valorar la reforma llevada a cabo en los Estados Unidos, Canadá o en el Reino Unido, cuyos orígenes se remontan a los años 70 del siglo pasado⁷¹, en los cuales las compañías de policía privada, en casos particulares o en poblaciones-ciudades con problemas de presupuesto, realizan funciones de baja prioridad o importancia (*Low-priority*)⁷² de los cuerpos de seguridad del Estado; actuando, por ende, en calidad de agentes de la ley, aún con las debidas distinciones⁷³.

En relación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, concentrados en evitar el derroche de ingentes cantidades de fondos, sería oportuno valorar la creación de un único cuerpo de policía, aunque debido a la falta de capital humano, podría ser más indicado considerar la constitución de un cuerpo de policía militar multifuncional.

Obviamente, como ya se ha comentado con anterioridad, las nuevas tecnologías facilitarían algunos servicios que, podrían ser realizados por agentes más veteranos, inclusive la adquisición de sistemas *unmanned*⁷⁴, pero aun en este caso, se necesitan operadores.

Como ya se ha hecho mención anteriormente, es imprescindible el aumento en los presupuestos en el ámbito de la defensa y la seguridad, así como en la alta formación del personal.

Los servicios de información (CNI) requieren un capítulo aparte, ya que el papel de estos es fundamental para la seguridad nacional, sobre todo, desde la acción en el exterior y más aun teniendo en cuenta que la información que se recoge en el campo

70 Israel Military Industries ltd. Empresa nacional de armamentos y sistemas para la defensa. <http://www.imisystems.com>

71 Kakalik, S.J., Wildhorn, S. (1971). Private Police in the United States: Findings and Recommendations. Vol.I. December. R-869/DOJ. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2006/R869.pdf>

72 Kakalik, S.J., Wildhorn, S. (1971). Private Police in the United States: Findings and Recommendations. Vol.I. December. R-869/DOJ. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2006/R869.pdf>

California Commission on Peace Officer Standards and Training.

73 Sparrow, M. K., Ph. D. (2014). Managing the Boundary Between Public and Private Policing. New Perspectives in Policing Bulletin. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice. NCJ 247182.

74 Sistemas sin tripulación humana.

y su posterior análisis son la base de la prevención de la seguridad nacional ante las amenazas externas y por supuesto, ante las células durmientes internas.

Las propuestas teorizadas y expuestas, no intentan incentivar el alejamiento de un Estado democrático hacia un Estado militarizado, sino quiere invitar a reflexionar sobre la necesidad de llevar a cabo un cambio de *forma mentis*, hacia una conciencia a nivel nacional que ayude a interiorizar el concepto de que la seguridad nacional es cosa de todos.

O como dijo el escritor romano Flavio Vegecio Renato:

«Si Vis Pacem Para Bellum».

(Si quieres la paz, prepárate para la guerra).

Bibliografía

- Breakdown of public health; e.g. the current situations in Zimbabwe, Syria. <https://en.wikipedia.org/wiki/Zimbabwe>
- Bussoni, M. (2008). La línea Maginot. I luoghi della muraglia invalicabile. Mattioli-1885.
- California Commission on Peace Officer Standards and Training.
- Campanini, M. (2005). Il pensiero Arabo contemporaneo. IL Mulino. P. 126.
- Centre. (2015). The Tuareg- Azawad Movement. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/Strazzari_NOREF_Clingendael_Mali_Azawad_Dec2014.pdf
- Change in human demographics and trade. <https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics>, e.g. rapid travel enabled SARS to rapidly propagate around the globe. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK56579/>
- Chickungunya (transmitted by mosquitoes) are moving further the tropics as the climate warms.
- China-Africa Research Initiative. John Hopkins University. www.the-estafrican.co.ke
- Climate and weather. e.g diseases with zoonotic vectors such as West Nile Disease.
- Cochi, M. (2020). Sahel e Africa Subsahariana. Osservatori Strategico. Anno XXII, n.º IV.
- Confederación Helvética. Ministerio de Defensa Confederación Helvética. <https://www.vtg.admin.ch/it/mio-servizio-militare/informazioni-general/obbligato-di-prestare-servizio-militare.html>
- Dammann, E. (1963). Die Religionen Afrikas. Stuttgart. (Trad. it L'Africa. Milano, 1985).
- Economic development. e.g. use of antibiotics to increase meat yield of farmed cows least to antibiotic resistance. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6017557/pdf/molecules-23-00795.pdf>

España. Ministerio de Defensa España. [estadistica_de_personal_militar_de_carre-ra_2019.pdf](#)

Hernández de Cos, P., Jimeno, J. F. y Ramos, R. (2017). Banco Nacional de España. Doc. 2017. El sistema público de pensiones en España: situación actual, retos y alternativas de reformas. Documentos Ocasionales. N.º 1701.

Holenstein, R. (2003). À quand l'Afrique? Entretien avec René Holenstein: Éditions de l'Aube. La Tour d'aigües. P. 33.

<http://ghdx.healthdata.org>

<http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>

<http://population.un.org/wpp/>

http://www.ipfe.org/España/Noticia/España_no_alcanza_el_reemplazo_generacio-nal_desde_hace_35

http://www.justice.gouv.ne/images/lois/pdfs/loi_relative_au_trafic_illicite_de_mi-grants.pdf

<https://allafrica.com/stories/20211260118.html>

<https://channel16.dryadglobal.com/colombian-navy-seizes-7.4t-tonnes-of-cocai-ne-in-4-maritime-operations>

<https://formiche.net/2022/01/cina-kenya-debito-africa-sri-lanka-india/>

<https://storymaps.arcgis.com/stories/79b2db81b98a42e69ef2a9390b2aab42>

<https://worldpopulationreview.com/country-rankings/low-income-countries>

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11547047/12/21/La-primera-pata-de-la-reforma-de-pensiones-entra-en-vigor-el-1-de-enero.html>

<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2018/732/it>

https://www.ilsole24ore.com/art/africa-sub-sahariana-440-milioni-giovani-cer-ca-un-impiego-entro-2030-- AEEswGtE?refresh_ce=1SSF/ SSA=Sub Saharan Africa/ África Subsahariana

<https://www.mei.edu/publications/eus-strategic-compass-preparing-navigate-me-na-less-us>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4342965/>

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8226708/pdf/viruses-13-01024.pdf>

<https://www.politicaexterior.com/defensa-europea-llego-la-hora-de-las-decisiones-dificiles/>

<https://www.statista.com/statistics/1224205/forecast-of-the-total-population-of-africa/>

<https://www.thetimes.co.uk/article/afghanistan-suicide-bombers-given-key-role-in-new-taliban-army-8rglvo2ot>

Departamento de Seguridad Nacional. (2020). Informe Anual de Seguridad Nacional 2020. P. 239.

ISPI-Istituto Politica Internazionale. Milano, Italia.

Israel. Military Industries Ltd. Empresa nacional de armamentos y sistemas para la defensa. <http://www.imisystems.com>

Israel. Ministerio de Defensa Israel. <https://www.idf.il/en>

Italia. Ministerio de Defensa Italia. <http://www.esercito.difesa.it/Rapporto-Esercito/Istantanea EI/Personale/Pagine/ETA.aspx>

Kakalik, S. J. y Wildhorn, S. (1971). Private Police in the United States: Findings and Recommendations. Vol. I. December 1971. R-869/DOJ. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2006/R869.pdf>

Molenaar, F. (2017). Irregular migration and human smuggling networks in Niger. CRU report. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'. The Hague, Clingendael.

Olea, M. A. (1983). Instituciones de Seguridad Social. Editorial Civitas. P. 27.

ONU. Human Development Ratio. hdr2020_es.pdf

Periódico The Mirror. <https://www.mirror.co.uk/news/uk-news/hero-grandad-re-joins-sas-becomes-23620880>

Poverty and social inequality; e.g. tuberculosis is primarily a problem in low-income areas. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6019811/>

Ranking 25 Top Economies.

Roadmap for sustainable migration management in Agadez [en línea]. (2017). Clingendael Institute. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/Roadmap_for_sustainable_migration_management_Agadez.pdf

Siradji, S. (2015). Séminaire de formation sur le trafic illicite de migrants/EUCAP Sahel : Début d'un partenariat entre la mission Eucap Sahel Niger et l'Agence nigérienne pour la lutte contre la traite des personnes. www.lesahel.org [online] [cited December 2, 2015]: <http://www.lesahel.org/index.php/component/k2/item/9725-s%C3%A9minaire-de-formation-sur-le-traffic-illicite-de-migrants-eucap-sahel--d%C3%A9but-dun-partenariat-entre-la-mission-eucap-sahel-niger-et-lagence-nig%C3%A9rienne-pour-la-lutte-contre-la-traite-des-personnes>

Sparrow, M. K., Ph. D. (2014). Managing the Boundary Between Public and Private Policing. New Perspectives in Policing Bulletin. Washington, D.C., U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, NCJ 247182.

- Stein Emil, V. et al. (2020). Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study. *Global Health Metric* Vol. 396, october 2020.
- Strazzari, F. Azawad and the rights of passage: the role of illicit trade in the logic of armed group formation in northern Mali. NOREF-Norwegian Peacebuilding Resource.
- Torres Sepedra, J. (2020). The Europe of Defence, 2020. ECR-Report Security and Defence 22.51.43. pdf.
- United Nations. (2011). World population prospects: the 2010 revision, volume 1: comprehensive tables. DESA, Population Division. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York, United Nations.
- (2019). World Population Prospects 2019: Highlights. DESA, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York, United Nations.
- (2020). DESA. Report 2020_World_Population_Ageing_Highlights.pdf
- Venturi, B. y Toure, N. A. (2020). Out of the Security Deadlock: Challenges and Choices in the Sahel. IAI- Istituto Affari Internazionali.
- Vollset, E. y otros. (2020). Fertility, mortality, migration, and population scenarios for 195 countries and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study [en línea]. *The Lancet*. Vol. 396, issue 10258, pp. 1285-1306, October 17. [Consulta: 2022]. Disponible en: [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(20\)30677-2/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(20)30677-2/fulltext) s and territories from 2017 to 2100: a forecasting analysis for the Global Burden of Disease Study - *The Lancet*
- WHO Library Cataloguing-in-Publication Data Poverty and health. (DAC guidelines and reference series) Poverty 2. Health status 3. Delivery of health care - organization and administration 4. Financing, Health 5. Public policy 6. Intersectoral cooperation 7. Guidelines. Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee. ISBN 92 4 156236 6 (WHO) (NLM classification: WA 30) 92 6 410018 0 (OECD).

www.bceao.int/fr/content/histoire-du-franc-cfa

Artículo recibido: 13 de junio de 2021.

Artículo aceptado: 24 de febrero de 2022.

Joaquín Garro Domeño

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Doctorando en Seguridad Internacional (IUGM). Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Escuela Internacional de Doctorado

Correo: jgarro2@alumno.uned.es

La guerra justa y la responsabilidad de proteger a propósito del X aniversario de la intervención en Libia

The Just War and the Responsibility to Protect on the 10th Anniversary of the Intervention in Libya

Resumen

Con motivo del X aniversario del conflicto libio con el consiguiente derrocamiento de Muamar El Gadafi se trata de analizar, desde el punto de vista de la teoría de la guerra justa y de la responsabilidad de proteger, la actuación de la coalición internacional y de la OTAN en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1970 (2011) y 1973 (2011). Se repasa la aplicación de las citadas resoluciones donde se vislumbra una cierta ambigüedad que lleva a distintas interpretaciones sembrando la duda en la práctica empleada por las fuerzas de coalición internacional. Todo ello se estudia desde el punto de vista de la moral y la ética de la guerra justa dejando los aspectos legales para los especialistas del derecho internacional.

Palabras clave

Guerra justa, RdP, *ius ad bellum*, *ius in bello*, *ius post bellum*, Libia, intervención militar, Gadafi.

Abstract

On the occasion of the 10th anniversary of the Libyan conflict, resulting in the overthrow of Muammar Al Gaddafi, this article analyses the actions carried out by the international coalition and NATO in accordance with United Nations Security Council Resolutions' 1970 (2011) and 1973 (2011). This analysis is conducted from a Just War theory and Responsibility to Protect point of view. The application of the aforementioned resolutions is reviewed. A certain ambiguity is glimpsed that leads to different interpretations, sowing doubt in the actions executed by the international coalition forces. All the above is studied considering the moral and the ethics of Just War, leaving the legal aspects aside for the experts in International Law.

Keywords

Just War, R2P, ius ad bellum, ius in bello, ius post bellum, Libya, military intervention, Gaddafi.

Citar este artículo:

Garro Domeño, J. (2022). La guerra justa y la responsabilidad de proteger a propósito del X aniversario de la intervención en Libia. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 169-196.

Introducción

La intervención acaecida en Libia hace ahora 10 años, ha sido objeto de debate en torno a la guerra justa y la responsabilidad de proteger (RdP), despertando serias controversias al respecto. Trataremos en este artículo de analizar el asunto acerca de si la intervención en Libia fue justa o no, a la luz de la doctrina de la guerra justa y su último desarrollo en la RdP.

A partir de esta inquietud creemos en la necesidad de hacer una investigación acerca de la RdP en el conflicto libio y que en el año 2011 llevó a derrocar al Gobierno del coronel y dejó a Libia sumida en un caos donde, aplicando la frase popular, resultó peor el remedio que la enfermedad.

Además, debemos preguntarnos si la intervención respetó el *ius in bello* durante el transcurso de la misma¹.

Refiriéndonos al estado de la cuestión, a día de hoy se ha sabido que el derrocamiento del régimen de Muamar El Gadafi en marzo de 2011 sumió a Libia en la anarquía y la convirtió en un centro neurálgico de tráfico de personas con destino a Europa y que al destruir el embrión del Estado libio a través de la guerra, se crearon las condiciones para la implantación de una rama magrebí de Daesh².

Además, sabemos que las Naciones Unidas (ONU) en la resolución S/RES/1970 (2011) del 25 de febrero decidió la congelación de activos financieros y recursos económicos que se encontraran en territorio libio que sean de propiedad o estén bajo control directo o indirecto de las personas o entidades incluidas en el anexo II de la resolución. En base a ello, la resolución S/RES/1973 (2011) de 17 de marzo congelaría, entre otros, los intereses de la National Oil Corporation y del Banco Central Libio, no encontrando los frutos esperados³.

Tampoco está de más recordar que en 1996 las fuerzas de seguridad masacraron a 1.200 presos de la cárcel de Abu Salim al estar amotinados. Igualmente, Gadafi había sido sospechoso de terrorismo acusado de estar implicado en el derribo del avión francés de UTA sobre el desierto nigeriano del Teneré en 1989 con 470 muertos⁴.

1 Véase, entre otros:

Gutiérrez Espada, C. y Cervell Hortal, M.^a J. (2014). *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*. Granada, Comares;

Fernández Ruiz-Gálvez, E. (2013). *De Vitoria a Libia. Reflexiones entorno a la responsabilidad de proteger*. Granada, Comares;

Añaños Meza, M.^a C. (2012). *La responsabilidad de proteger y la intervención de la ONU en Libia*. Berlín, Editorial Académica Española.

2 Djaziri, M. (2015). La ONU y la transición conflictiva en Libia. AFKAR IDEAS. N.º 47, p. 16.

3 Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1973, del 17 de marzo de 2011, anexo II, p. 8. Disponible en: <https://bit.ly/3j4NChx>

4 Echeverría, C. (2011). Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia. Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. 27, pp. 185-201.

Anteriormente, el 21 de diciembre de 1988, un avión de la Pan Am que cubría el itinerario entre Fráncfort y Detroit con escala en Londres había sido víctima de un atentado terrorista, explotando en el aire y cayendo sobre la ciudad de Lockerbie (Reino Unido) muriendo 259 pasajeros y 11 personas más en tierra al caer el aparato.

EE. UU. y Gran Bretaña acusarían del atentado a los ciudadanos libios Abdelbasset Al Megrahi y Lamen Khalifa Fhimah. El Gobierno libio lo negaría y solicitó una investigación internacional. El 21 de enero de 1992 el Consejo de Seguridad de la ONU (CS) pediría a Libia la entrega de los sospechosos mediante la resolución 731 de 1992 a fin de que fueran juzgados en EE. UU. y Escocia.

El 31 de marzo de 1992, el CS aprueba la resolución 748 y en la misma se establece el embargo aéreo y militar contra Libia.

No sería hasta el 5 de abril de 1999 cuando Libia pondría a disposición de la justicia escocesa y bajo custodia de las autoridades holandesas a los dos sospechosos acusados de complot, asesinato y violación de la legislación internacional de la seguridad aérea. La ONU suspende en ese momento las sanciones a Libia, a la espera de su definitivo levantamiento⁵.

Además, y como es sabido, se descubrió que en Sabha y al sur de Sirte se encontraron diversas cantidades de concentrado de uranio procedentes de Níger. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) reconoció que Gadafi disponía aún de unas 9,5 toneladas de gas mostaza ocultas en cuevas horadadas en el oasis de Kufra⁶ con lo cual, si no es motivo de activar la RdP, sí que refleja una idea de que engañó al CS en el levantamiento del embargo de armas.

Tampoco se debe olvidar y dentro de los críticos se ha hecho énfasis, que en ningún momento la resolución 1973 autorizaba un cambio de régimen como así sucedería, algo que debe aclararse, ya que la orden de la ONU era la de proteger a la población⁷.

Como se sabe, la intervención contó con el apoyo de Francia, Reino Unido y EE. UU., además de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Si bien las resoluciones del CS 1970 (2011) y 1973 (2011) fueron adoptadas sin el veto de ninguno de los cinco Estados con derecho al mismo, ya que Rusia y China se abstuvieron en la votación. También se abstuvieron Alemania, Brasil, India y Sudáfrica por citar algunos países.

⁵ *ABC INTERNATIONAL*. (2009). Cronología del caso Lockerbie [en línea]. [Consulta: 7 de septiembre de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3FJADeV>

⁶ Echeverría, C. Op. cit., pp. 185-201.

⁷ Comentar que es necesario poner de relieve las necesidades del respeto por el *ius post bellum* con el fin de lograr una paz justa. El *ius post bellum* debe ser tenido en cuenta en cualquier intervención humanitaria puesto que la situación política después de la intervención debe ser políticamente estable. Véase: Ortiz, L. (2012). Revolución e intervención en Libia. Una interpretación desde la teoría de la guerra justa. *Revista Persona y Derecho*. Vol. 6-7, pp. 387-410.

También es sabido que la OTAN se hizo cargo de las operaciones militares a partir del 31 de marzo, doce días después de que hubieran comenzado bajo mando estadounidense primero y de una coalición internacional después⁸.

A este respecto, cabe además señalar que la OTAN no puede actuar unilateralmente sin una autorización expresa del CS⁹, de ahí que la resolución 1973 (2011) es un triunfo del derecho internacional (DI) frente a quienes desean una descentralización unilateral de la fuerza armada a favor de la Alianza o de cualquier otro Estado convertido en justiciero universal¹⁰.

La ONU, en este caso que afecta a la paz y seguridad internacionales, intentó actuar de forma responsable condenando las violaciones de derechos humanos y el DI por parte del régimen libio.

De esta forma, lo que en un inicio se presentaba como una operación cuyo objetivo era apoyar el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, donde se exigía el fin de la violencia y del abuso contra los civiles¹¹, hemos comprobado que el resultado fue la caída de un régimen y la situación de inestabilidad en el país diez años después del comienzo del conflicto.

La estructura de este artículo se desarrolla a través de un marco teórico en los aspectos más útiles para el caso de la teoría de la guerra justa respecto a su identificación con la RdP. Para ello, nos han sido de gran utilidad los libros: *Guerras justas e injustas y Reflexiones sobre la guerra de Michael Walzer*; *La teoría de la guerra justa de Josep Baqués Quesada*; *Guerras justas de Alex Bellamy* y la *Doctrina de la guerra justa de José María Garrán Martínez*; además de numerosos artículos escritos en revistas científicas por diversos internacionalistas de prestigio.

En la segunda parte de este artículo se realiza un análisis del conflicto propiamente dicho, de manera que se exponen los principales pormenores de la situación vivida en Libia en el periodo objeto del estudio, así como de la ulterior intervención internacional de este contexto.

El esquema en síntesis se centra en un análisis de la doctrina de la guerra justa respecto a su relación e incidencia en la RdP y la de ambas en el conflicto libio con motivo de la intervención consecuencia de la aplicación de las resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011)¹².

8 Arteaga, F. (2011). La OTAN en Libia. Real Instituto Elcano, ARI. N.º 54, 110/2011, pp. 1-6. Disponible en: <https://bit.ly/2YLFsmY>

9 Mangas, A. (2011). La autorización del uso de la fuerza armada en Libia. Real Instituto Elcano, ARI. N.º 57, pp. 1-7. Disponible en: <https://bit.ly/3HgkbTg>

10 *Ibidem*.

11 Estébanez, F. J. (2015). La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención Libia sobre la guerra civil Siria. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 47/2015, Disponible en: <https://bit.ly/3z59SP5>

12 En términos de RdP implica reconstruir después de una intervención militar y prestar plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención ataja o evita. Véase: López Jacoiste, E. (2011). La crisis de Libia desde la responsabilidad de proteger. Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. 27, p. 148.

La teoría de la guerra justa

Evolución de la teoría

Platón

El filósofo griego ya deja vislumbrar que en la guerra se debe observar una cierta conducta ética, preludio de lo que luego llamaremos *ius in bello*, el derecho a observar dicha ética en el transcurso de la guerra, lejos de la máxima de que en la guerra todo vale. Estas recomendaciones de Platón son recogidas de alguna forma, y quizás con diferente concepción de la que se expondría en la Convención de Ginebra, como códigos de derecho internacional humanitario (DIH). Platón denota un amplio sentido común basado en el derecho natural y que en las guerras actuales no se aplica.

Aristóteles

El estagirita sostiene que la justicia dependía de las relaciones humanas, pero luego llegó a utilizar el término guerra justa tal y como se ha visto y señalaba cinco pretextos para declarar la guerra de manera legítima: en autodefensa, para vengarse de quienes nos hubieran perjudicado, para ayudar a los aliados y para mantener la autoridad sobre quienes eran incapaces de gobernarse a sí mismos¹³.

Cicerón

Sobre el año 45 A.C., Cicerón escribió la famosa obra *Sobre los deberes*. En ella citaba que había dos maneras de resolver una disputa: mediante la discusión y debate, y por el uso de la física; llegaba a la siguiente conclusión:

«Porque habiendo dos medios para poner fin a una contienda, la negociación y la fuerza, el primero es propio de hombres y el segundo de las bestias; habrá que recurrir a este último cuando no sea posible usar el primero. La razón de emprender una guerra es el deseo de vivir en paz, seguro; pero conseguida una victoria, hay que respetar la vida de los enemigos que no fueron crueles ni salvajes»¹⁴.

San Agustín

Todas las guerras argumentadas para San Agustín, aún las injustas, se iniciaban por el deseo de una paz justa y este deseo era lo que distinguía la legitimidad de la guerra de la ilegitimidad de matar por autopreservación o beneficio propio.

¹³ Bellamy, A. J. (2009). *Guerras justas. De Cicerón a Iraq*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España. P. 54.

¹⁴ Cicerón, M. T. (1989). *Sobre los deberes*. Madrid, Tecnos. P. 21.

La diferencia central entre una guerra justa y una injusta era que la primera intentaba tanto restablecer la paz como reparar un perjuicio recibido¹⁵. Una guerra puede ser justa en el *ius ad bellum* y luego resultar injusta por la forma en la que se desarrolla el *ius in bello* y viceversa.

Para que una guerra fuera justa, debía ser o bien la respuesta a un daño previo o bien ordenada por Dios, de donde se deduce que para Agustín una guerra solo podía ser justa para una de las partes en conflicto¹⁶.

La madurez de la teoría

Santo Tomás de Aquino

Santo Tomás, respecto a lo que la guerra justa se refiere, nos habla de tres condiciones: «autoridad competente, causa justa y recta intención»¹⁷. Nos da a entender que une el concepto de guerra justa a la idea de falta imputable, así como a las consecuencias morales y jurídicas de la falta cometida por el transgresor del derecho.

Francisco de Vitoria

La teoría de la guerra justa, como ya han dejado vislumbrar los tratadistas citados hasta el momento e iremos viendo en los siguientes, está basada en la cuestión de la legítima defensa. Queda claro que ante cualquier agresión y como réplica se puede agredir en función de una legítima defensa. Francisco de Vitoria señala frecuentemente el que se pueda rechazar la fuerza por la fuerza. Y apunta:

«En defensa de la patria y de sus derechos individuales es lícito rechazar la fuerza por la fuerza dentro de los límites de la legítima defensa aun con peligro de la vida del agresor»¹⁸.

Vitoria ya en su *Relectio de Indis* nos dejaría escrito algo que a lo largo de los años se refleja en la RDP señalando:

«Por principio, todos los pueblos, tanto los indios como los españoles, tienen derecho a defenderse por la fuerza de las armas a la agresión injusta de infieles o cristianos al propio país y tienen derecho a recurrir a la guerra para disuadir a los agresores de que no vuelvan a poner en peligro su integridad o seguridad nacional»¹⁹.

¹⁵ Bellamy, A. J. Op. cit., p. 58.

¹⁶ *Ibidem*, p. 59.

¹⁷ De La Brière, I. (1944). *El derecho de la guerra justa*. México, Jus. P. 44.

¹⁸ Vitoria, F. (1989). *Relectio de Indis. Carta Magna de los Indios*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. P. 118.

¹⁹ *Ibidem*, p. 119.

Aquí Vitoria nos ayuda a entender el primer pilar de la RdP ya que, como veremos, incorpora la posibilidad de lo que los españoles contribuyen a defender a los indios frente a la opresión de sus propios señores.

Vitoria de nuevo parece sentar las bases que ante la injusticia y en legítima defensa será justo repeler la agresión tanto por parte de cristianos como de infieles. Se está reflejando la legítima defensa como la valedora de defenderse por una causa justa.

Ante el desarrollo del trabajo que nos ocupa y, ante la polémica de si se debe derrocar a un tirano, Vitoria nos lleva a hacer una reflexión cuando dice:

«Las leyes justas obligan en conciencia y tienen validez, aunque hayan sido dictadas por un gobernante o jefe político que se apoderó del reino por la violencia, siempre y cuando el tirano sea tolerado por la comunidad»²⁰.

De aquí hay que preguntarse el interés de la comunidad internacional en derrocar dictadores con la excusa de cambiar de régimen. El dominico nos plantea una duda de difícil respuesta ya que, en la mayoría de los casos, ante intervenciones humanitarias a su vez muy cuestionadas, y con la excusa de la RdP, se derrocan sistemas políticos donde la población, lejos de mejorar su nivel de vida pasa a situaciones complicadas y a peor vida.

También Vitoria, a través de *Relectio de Indis* y en aplicación de la ley natural y del derecho de gentes, justifica el que los españoles que, actuando con prudencia y no queriendo hacer daño a los indios, tuvieran también su derecho a defenderse si eran atacados por los indios. Vitoria, intuyendo ya el *ius in bello*, comentaría:

«Pero el recurso a estas medidas de guerra y de seguridad nunca podrá servir de pretexto para matar, saquear y ocupar las ciudades de los indios [...] y tienen razones más que suficientes para desconfiar de los conquistadores españoles de parte extraña, armados y mucho más poderosos que ellos»²¹.

Vitoria fue un adelantado a su tiempo y lanzó ideas y consejos que luego resultarían doctrina de la ONU y de los Convenios de Ginebra. Destacamos un comentario de él al respecto: «El Estado no puede prolongar más su intervención con el pretexto de defensa de inocentes prologando más la ocupación de sus territorios»²².

No debemos terminar este apartado sobre Vitoria sin citar una última consideración de él en la que se pregunta ¿podría ser una guerra justa por ambas partes o bien justa por un solo y único lado? Subjetivamente se puede de buena fe por parte de ambos contendientes creer que cada uno tiene razón²³.

²⁰ *Ibidem*, p. 120.

²¹ *Ibidem*, p. 121.

²² *Ibidem*, p. 121.

²³ Vitoria apud De la Brière, I. Op. cit., p. 53.

Hugo Grocio

El jurista neerlandés rehúye a la guerra y la califica constantemente como horrenda. De ahí que tal decisión de acudir a ella debe ser por una necesidad o por verdadera caridad²⁴, y todo ello habida cuenta de que antes se haya cometido una injuria. Grocio nos indica aquí ya la RdP, tanto por verdadera caridad como por una necesidad en función de una legítima defensa. Nos transmite la necesidad de que en el caso de legítima defensa y caridad puede ser una insinuación de la responsabilidad de proteger. Su tarea va a consistir en este caso en distinguir la necesidad moral de la mera utilidad política²⁵.

En su obra *De iure belli ac pacis* afirma por una parte que es lícita la persecución a un fin siempre que el fin que se persiga sea justo y por otra que ningún acto bélico es justo si se carece de una causa justa. No obstante, deja claro y esto es importante, que no todos los actos realizados, por quien combate, son siempre justos por el mero hecho de que la causa sea justa y al reconocer esto, se produce una distinción evidente entre el *ius ad bellum* y el *ius in bello*. Esta distinción no aparecía manifiesta en el pensamiento escolástico medieval. Salvando la argumentación de la recta intención tomista²⁶.

Dicha distinción, hecha por García Caneiro y Vidarte, no nos satisface. A nuestro juicio, Grocio toma nota de la teoría de la guerra justa de la obra de Vitoria en su *Relectio de Indis*; si bien no hace distinción clara entre los dos *ius*, sí que nos refleja claramente el *ius ad bellum* de causa justa. Qué duda cabe, también implica el *ius in bello* en sus múltiples declaraciones de que no es lícito proceder a la matanza general de enemigos, así como declarar ilícito matar por parte del triunfador a niños, religiosos e inocentes.

El concepto de guerra justa en la actualidad

La teoría de la guerra justa sigue siendo hoy actualidad desde la Segunda Guerra Mundial, hasta llegar a las guerras de Corea, Vietnam, Iraq, Afganistán, etc... En base a esas guerras y en aplicación de las guerras justas e injustas, muchos autores han dedicado páginas y libros a estudiar la citada doctrina. De entre todos ellos nos centraremos en Michael Walzer como principal referente de la teoría de la guerra justa en la actualidad y analizaremos los puntos más relevantes en sus dos libros al respecto *Guerras justas e injustas* y *Reflexiones sobre la guerra*.

24 Grocio apud Baqués, J. (2007). La teoría de la guerra justa. Una propuesta de sistematización del *ius ad bellum*. Pamplona, Aranzadi. P. 76.

25 *Ibidem*, pp. 76-77.

26 García Caneiro, J. y Vidarte, F. J. (2002). Guerra y filosofía. Valencia. Tirant lo Blanch. P. 49.

Michael Walzer publicó un libro a finales de 1977 que se convirtió en un clásico de referencia sobre la teoría de la guerra justa al que tituló *Just and unjust wars* (*Guerras justas e injustas*).

En esta obra, Walzer confesó que la necesidad de poner por escrito sus reflexiones sobre la guerra, respondía a un gesto de honradez intelectual. En la introducción dice: «Quisiera volver a integrar la noción de la guerra justa en la teoría moral y política»²⁷.

Oponiéndose al realismo, el filósofo norteamericano rescata de Josef Kunz²⁸ las nociones *ius ad bellum* e *ius in bello*, incluso saca en su obra *Reflexiones sobre la guerra* en el año 2004 el concepto de *ius post bellum*, es decir, el derecho después de la guerra: negado pues al realismo, la tesis que sostiene es la de que el mundo de la guerra se encuentra de facto radicalmente separado de las categorías éticas²⁹.

Cuando introduce el concepto de *ius post bellum* dice que para él está claro que se puede librar una guerra justa y combatirla de forma justa y, aún así, al terminar la guerra, se puede dejar un panorama desolador y confuso³⁰.

La realidad moral de la guerra está, para él, compuesta por dos partes, lo que hace que la guerra sea siempre juzgada dos veces: la primera en relación con las razones que tienen los Estados para entrar en combate, y la segunda en función de los medios con que se lleva a cabo. Walzer, en un primer juicio, impone un carácter adjetivo, pues indica que una guerra es justa o, injusta, mientras que el segundo juicio es adverbial, ya que con él determinaremos si la guerra se ha desarrollado justa o injustamente³¹.

Es decir, en este caso aplica la parte adjetiva al *ius ad bellum* y la adverbial al *ius in bello*. Walzer centra su argumentación y cree que una guerra es justa, a partir de la teoría de la agresión y que resulta ser toda violación a la integridad territorial o a la soberanía de un Estado.

Es importante señalar el desarrollo que hace acerca de lo que él llama el *paradigma legalista*, lo que denomina como analogía doméstica, es decir en una apreciación de los derechos de los Estados derivada de la previa asunción de los derechos de cada individuo. Estamos, pues, ante una traslación de lógicas que no es extraña a la guerra justa. Walzer examina las seis reglas tradicionales o requisitos que debían exigirse a un Estado (paradigma legalista) a saber: causa justa, recta intención, declaración pública de la guerra por una autoridad legítima, ser el último recurso, probabilidad de éxito y proporcionalidad³².

27 Walzer, M. (2001). *Guerras justas e injustas*. Barcelona: Paidós Ibérica. P. 21.

28 Kunz, J. L. apud Kolben, R. (1997). Origin of the twin terms *ius ad bellum/ ius in bello*. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N.º 143, pp. 589-598.

29 Migliore, J. (2005). Michael Walzer y el problema de la guerra justa. *Colección*. N.º 16, pp.13-46.

30 Walzer, M. Op. cit., p. 170.

31 Arbeláez, Á. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta Política*. Vol. 1, n.º 2, pp. 273-290.

32 Walzer, M. Op. cit., p. 97.

Concluiremos diciendo que, a juicio de Walzer, no basta con esperar hasta que los tiranos fanáticos e intolerantes hayan terminado su repugnante tarea (...). Siempre que se puede poner fin a estos desmanes hay que hacerlo, y si no lo hacemos nosotros, las personas supuestamente decentes de este mundo, ¿quién lo hará?³³.

La responsabilidad de proteger

En el año 1999 y con motivo del conflicto de Kosovo, la ONU comenzó a pensar que la responsabilidad primera para la promoción y protección de los derechos humanos correspondía a los Estados. De acuerdo con ello, se puede decir que la RdP es el reconocimiento de los Estados del deber primario de proteger a su población frente al genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad y el deber subsidiario de la comunidad internacional para evitar o impedir su realización³⁴.

En su informe del 2000 sobre el milenio, el entonces secretario general Kofi Annan, recordando que el CS no había actuado con decisión en Ruanda y Kosovo, ponía a los Estados miembros ante la disyuntiva siguiente:

«Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden los principios de nuestra humanidad común?»³⁵.

El concepto de RdP tiene sus raíces en el concepto de intervención humanitaria, dándole sin embargo un concepto más formal que preciso.

En el año 2001, el debate sobre la RdP alcanza su máxima expresión a través del informe ICISS (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados). Dicha Comisión fue impulsada por el Gobierno de Canadá y bajo el liderazgo de Gareth Evans (ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia) y Mohamed Sahnoun (ex representante especial del secretario general en Somalia y Grandes Lagos).

Kofi Annan hizo suya la norma que acababa de plantearse acerca de la RdP y dijo que se trataba de una responsabilidad colectiva internacional ejercida por el CS por la que se autorizaba la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas a gran escala, limpieza étnica y grandes violaciones del

³³ Walzer, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona, Paidós Ibérica. P. 97.

³⁴ Añaños, M.^a C. (2019). *La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la responsabilidad de proteger*. Discussion Papers. N.º 21, p. 184.

³⁵ Informe del secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, A/54/2000, del 27 de marzo del 2000. *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Disponible en: <https://bit.ly/3BJ3qho>

derecho humanitario, que los gobiernos soberanos hubiesen demostrado no poder o no querer evitar³⁶.

Además, el grupo propuso los criterios básicos que legitimarían la autorización del uso de la fuerza por el CS, incluida la gravedad de la amenaza, el hecho que debe ser como último recurso y la proporcionalidad de la respuesta.

La comunidad internacional ante ello reaccionó y quedó dividida entre las que creían que no se respetaba la soberanía nacional y los que apostaban por la solidaridad, es decir, por la intervención humanitaria.

En el año 2005, Kofi Annan estuvo muy de acuerdo con el Informe del Grupo de Alto Nivel y propuso, que para autorizar el uso de la fuerza en general, se aplicase una lista de los criterios propuestos, que incluyesen la gravedad de la amenaza, la proporcionalidad y la posibilidad de éxito.

Así el estado de las cosas, se llega a la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en el año 2005, donde todos los Estados miembros aceptaron oficialmente la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Todo ello quedaría recogido en la resolución A/RES/60/1³⁷.

La RdP abarca tres dimensiones claves:

1. **Prevención:** es la más importante y debe ser siempre la prioridad absoluta. Incluye numerosos aspectos como afrontar las causas de las inseguridades, a saber: miseria, analfabetismo, discriminaciones, desplazamientos forzosos. Se insta a las autoridades competentes a crear mecanismos de alerta temprana a escala nacional, regional e internacional.
2. **Reacción:** aparece cuando fracasa la prevención y es la que provoca mayor debate. Aquí se incluyen medidas diplomáticas, políticas, económicas o judiciales. Solo en casos extremos, cuando todos los demás han fallado, se incluiría la acción militar.
3. **Reconstrucción:** debe ser también un objetivo de la RdP, puesto que la mitad de los países que salen de una situación de guerra vuelven a caer en la violencia en un periodo de cinco años.

A partir de aquí se establecieron tres pilares a fin de abordar el asunto:

1. Incumbe al Estado la responsabilidad primordial de proteger a sus habitantes contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, como la incitación de ellos.

³⁶ Bermejo, R. y López-Jacoiste, M.^a E. (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias. Cuadernos de Estrategia. N.º 160, pp. 18-76.

³⁷ Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, del 24 de octubre de 2005. Documento final de la Cumbre Mundial de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/3v9n57G>

2. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad.
3. La comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos humanitarios y otros medios apropiados para proteger a las poblaciones de esos crímenes. Si resulta evidente que un Estado no protege a su población, la comunidad internacional debe estar dispuesta a adoptar medidas colectivas para hacerlo de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

Enlazando la RdP con el trabajo que nos ocupa, concretamente la teoría de la guerra justa, es decir, y como ya hemos explicado anteriormente, al citar a Santo Tomás de Aquino, ya en el siglo XI nos dejaba su pensamiento acerca de que se necesitaban tres condiciones para que una guerra fuera justa: la autoridad del príncipe bajo cuyo mandato se debe librar la guerra, que haya una causa justa y que sea recta la intención de los contendientes.

Por su parte, Francisco de Vitoria invocaba la intervención a favor de los inocentes. Partía ya de la premisa del deber de intervenir para defender a las víctimas inocentes de las tiranías y de las leyes inhumanas que se podrían adoptar.

Posteriormente, el concepto de guerra justa fue abordado y reconocido por Francisco Suárez, aunque sería Hugo Grocio el que formularía de una manera más completa el concepto de intervención humanitaria (o de humanidad). Y es que hay que señalar que fue precisamente Grocio el que empieza a proclamar, uno de los principios básicos del derecho internacional, el de no intervención, vinculándolo precisamente con la soberanía estatal³⁸.

Hugo Grocio estaba defendiendo y daba prioridad al derecho natural ya que este puede legitimar la injerencia y las intervenciones en numerosos asuntos de índole interna.

La aplicación de la teoría de la guerra justa al conflicto en Libia.

El 15 de febrero de 2011, la revuelta civil que vive Libia como consecuencia del llamado contagio de la primavera Árabe se desata en Bengasi, feudo del antiguo rey Idris depuesto en 1969 por Muamar El Gadafi. Frente a Gadafi se alza un amplio heterodoxo y desorganizado frente social, respaldado por la mayoría de la población y con el apoyo de muchas tribus del país³⁹.

Una vez analizada la evolución de la teoría de la guerra justa, corresponde ahora analizar su aplicación práctica en el caso del conflicto y posterior intervención en el territorio de Libia. Para ello comenzaremos por un análisis de los principios de la guerra justa en el conflicto libio para posteriormente verificar o no su cumplimiento a la

38 Vlut apud Bermejo, R. y López-Jacoiste, M.^a E. Op. cit., pp. 18-76.

39 Rizzi, A. (2011). La principal tribu apoya la lucha contra el dictador libio [en línea]. *EL PAÍS INTERNACIONAL*. [Consulta: 8 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3FJADeV>

luz del desarrollo de la contienda y de forma especial a la hora de aplicar la resolución 1973 (2011) del CS. Por último, concluiremos con unas consideraciones acerca del *ius post bellum* en el referido conflicto libio.

Con fecha 26 de febrero de 2011, el CS aprueba la resolución 1970 donde expresa su grave preocupación por la situación en la Jamahiriya Árabe Libia y condena la violencia y el empleo de la fuerza contra civiles y donde, entre varios *recordando*, se les indica a las autoridades libias la RdP a su población. Asimismo, y en el punto 4, se le dice al Gobierno de Gadafi que ante la situación imperante en la Jamahiriya Árabe Libia desde el 15 de febrero de 2011, se remite el asunto a la Corte Penal Internacional (CPI)⁴⁰. Además se procede al embargo de armas, congelación de activos y la prohibición de viajar fuera del país a dieciséis altos cargos del Gobierno libio.

Vistas las circunstancias y el agravamiento de la situación en el conflicto, el 17 de marzo de 2011 nuevamente el CS aprueba la resolución 1973 (2011) donde recuerda a Libia la resolución 1970 y deplora que las autoridades libias no la hayan acatado. *Considerando* que los ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil que están teniendo lugar actualmente en la Jamahiriya Árabe Libia pueden constituir crímenes de lesa humanidad, exige a las autoridades libias una serie de obligaciones e implanta una zona de exclusión aérea⁴¹ de la Jamahiriya Árabe Libia, a fin de poder proteger a los civiles. Decide, además, que la prohibición de vuelos no se aplicará a aquellos cuyo propósito sea humanitario.

La intervención en Libia desde el principio de la responsabilidad de proteger

La RdP guarda una relación directa con la guerra justa, de ahí que vamos a hacer un análisis de la misma desde la perspectiva de factores tales como: causa justa, legítima autoridad, recta intención, último recurso, proporcionalidad y posibilidad de éxito.

Siguiendo los pasos de Walzer, nos preguntaremos ¿es entonces una guerra justa el conflicto librado en Libia con la consecuente caída del régimen de Muamar El Gadafi? Esta pregunta resulta muy específica. No se refiere a si la guerra es legítima conforme al derecho internacional ni si es política o militarmente prudente librarla ahora o nunca. La pregunta se refiere a si es moralmente defendible, si es justa o injusta. La ley y la estrategia quedan a la opinión de otras personas ajenas a la teoría de la guerra justa⁴².

⁴⁰ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1970, del 26 de febrero de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3j2rlAO>

⁴¹ Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1973, del 17 de marzo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3j4NChx>

⁴² Migliore, J. Op. cit., pp. 13-46.

a) Justa causa

Tanto la Comisión Internacional de Investigación para Libia por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (25 de febrero de 2011) como Amnistía Internacional sostuvieron que las fuerzas de Gadafi habían cometido crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra incluyendo secuestros, torturas, detenciones ilegales. (...) La citada Comisión también determinó que las fuerzas rebeldes thuwar habían cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad durante el conflicto en Libia y que en ese momento permanecían impunes⁴³.

A la vista de ello, el CS ya empezaba a plantearse el aprobar una resolución que frenara al autócrata a fin de que cesara en su brutal y desproporcionada represión. El día siguiente, 26 de febrero de 2011, el CS tal y como ya se ha comentado aprobaría la resolución 1970 (2011).

Con intelectuales de alto nivel y diplomáticos como Jeremy Kinsman a favor de actuar contra el régimen libio, se manifestarían otros como Noam Chomsky, Michael Walzer o Lawrence Modeme como contrarios a intervenir en Libia.

Walzer sostuvo que la situación en Libia no se correspondía con una crisis que conllevara una intervención humanitaria, como así lo justificaban Ruanda y Darfur⁴⁴.

Lawrence Modeme, dado su interés dentro de la causa justa, manifestó que la situación en Libia no estaba constituyendo una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Asimismo, la Carta de Naciones Unidas, recoge que para ello deberían estar al menos involucrados Estados dentro del conflicto, por lo cual el CS se había excedido en sus atribuciones al emitir la resolución 1973⁴⁵.

Walzer sostiene que para él no queda claro cuál es el propósito de la intervención, se pregunta: ¿el objetivo es rescatar una rebelión fallida, cambiar las cosas, usar ejércitos occidentales para ayudar a los rebeldes, derrocar a Gadafi?⁴⁶.

43 Walzer apud Lobo, J. F. (2012). La intervención humanitaria ante la crisis en Libia y Siria. Revista del Instituto de Estudios Internacionales. N.º 973. Universidad de Chile. Pp. 37-76.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

46 Walzer, M. (2011). The case against our attack on Libya [en línea]. The New Republic. [Consulta: 8 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3AEFBWx>

Tampoco, y si leen con detenimiento las sesiones del CS, veremos como en la S/PV 6505 de 24 de marzo de 2011, p. 3, es decir sesión celebrada siete días después, el secretario general dice textualmente:

«La misión de mi enviado especial fue demasiado breve para llegar a conclusiones definitivas sobre la situación de derechos humanos, pero constató muchos indicios preocupantes, incluidas las amenazas y la incitación contra la oposición armada»⁴⁷.

El enviado especial solicitó oficialmente la cooperación del Gobierno de Libia con la Comisión de Investigación de Derechos Humanos y la respuesta fue positiva, aunque no se discutieron medidas concretas.

De lo que se puede deducir que la situación no estaba ni medio clara, ni antes de dictar las resoluciones ni una vez puestas en marcha sobre las causas que habían determinado la RdP. En definitiva, aunque las resoluciones aleguen la protección de los civiles, todo parece indicar que no estaban claros los tres siguientes extremos: la contundencia de la atrocidad de Gadafi contra los rebeldes; la posibilidad de que los rebeldes hicieran lo propio y la eventualidad del concurso de otras motivaciones o intenciones.

b) Legítima autoridad

La Carta de Naciones Unidas distingue a este respecto dos grandes grupos de medidas: las que no implican el uso de la fuerza a las que hace referencia el artículo 41 y las que implican el uso de la fuerza armada, a las que se refiere el artículo 42 de la Carta. Este artículo 42 dice:

«Si el CS estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales»⁴⁸.

A pesar de que muchas veces se hicieron eco en el sentido de que el CS no es autoridad competente al respecto, cabe señalar que nada más lejos de la realidad como se ha comentado en el párrafo anterior. La operación Protector Unificado en su afán de cumplir con la RdP parecía legítima, pero queda la duda, como señala Lawrence Modeme, si estaba en peligro la paz y seguridad internacionales, algo que presenta muchas dudas. La crisis libia se situaba dentro de un conflicto interno que compete a la Asamblea General el pronunciarse ya que el Consejo de Derechos Humanos responde ante la Asamblea General

47 6505.^a Sesión del Consejo de Seguridad S/PV 6505, del 24 de marzo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/32TnscA>

48 Andrés, P. (2018). Legislación básica de derecho internacional público. Madrid, Tecnos. P. 39.

y parece ofrecer más transparencia y legitimidad que el CS⁴⁹, si bien el tema hubiera resultado más complicado al necesitarse 2/3 de los votos de la misma⁵⁰.

A diferencia de la intervención de la OTAN en Yugoslavia, que no contó con la autorización del CS, la intervención en Libia se llevó a cabo bajo el amparo de la ONU, con detractores como: Alemania, Brasil, China, India y Rusia, que no apoyaron las resoluciones y denunciaron los bombardeos. No obstante, en base a estas circunstancias, podemos decir que el requisito de autoridad legítima fue satisfecho, pero mantenemos ciertas dudas respecto a la justa causa, que serán retomadas en las conclusiones de este análisis.

c) Recta intención

En ambas resoluciones 1970 y 1973 (2011), se quiere dejar claro el espíritu de la recta intención, pero todo parece indicar que se escondían otras intenciones que las de proteger a la población civil. Se tomó partido por parte de la coalición internacional al apoyar al Consejo Nacional de Transición (CNT), se les provisionó de armas a las mismas y se derrocó al Gobierno libio de Gadafi. Cada vez queda más claro que tras las supuestas intenciones humanitarias existían motivos ocultos para llevar a cabo la intervención.

d) Último recurso

Aunque algunas voces como la de Simón Adams, director del Centro Global para la R2P con sede en Nueva York, afirman que las medidas pacíficas no habrían sido eficaces puesto que el régimen de Gadafi estaba dispuesto a masacrar a su pueblo, otras voces como Lawrence Modeme sostienen que la intervención no fue último recurso ya que no se dio tiempo suficiente para que se pudieran llevar a cabo las medidas previstas en la Resolución 1970 (2011)⁵¹.

Creemos que faltó interés no solo por parte de la ONU, sino también por parte de otros actores regionales al realizar inspecciones in situ para poder valorar la situación sobre derechos humanos. De esa forma se daba oportunidad al Gobierno libio para posicionarse y poder determinar la magnitud de los hechos. Se ha dicho que la ONU usó la doble moral, que refleja en la resolución 1973 cuando deplora que las autoridades libias continúen utilizando mercenarios. Según estudios al respecto del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas, entre 30.000 y 50.000 mercenarios habrían sido contratados por Estados Unidos y otros países en la guerra de Irak. El *The Washington Post* en 2007, aún duplicó la cifra elevándola a 71.000 hombres mercenarios pertenecientes a las

49 Modeme apud Lobo, J. F. Op. cit., p. 47.

50 A este respecto, véase la S/RES/377 A (V) del 3 de noviembre de 1950. Disponible en: <https://bit.ly/3BL8sd7>

51 Corcoran y Maher, M. apud Lobo, J. F. Op. cit., pp. 37-66.

empresas Halliburton y Blackwater en la guerra de Afganistán⁵². Esto sugiere, como mínimo, que los baremos relativos a la justicia o no de una guerra deben ir más allá de este tipo de consideraciones, relativas al papel de los mercenarios y que quizá era una mera cortina de humo empleada para esconder carencias más contundentes referidas a si era conveniente intervenir en ese momento o bien si era más prudente desarrollar las inspecciones señaladas.

e) Proporcionalidad

Con el fin de proteger a la población civil y proteger los derechos humanos se puede entender la *exclusión aérea* ordenada en la resolución 1973 a fin de asegurar el espacio aéreo y facilitar la ayuda humanitaria a los civiles. Y cuando se habla de civiles se está refiriendo a las dos partes de civiles, pero la ONU podía haber previsto que el minado de los puertos, la destrucción de las instalaciones petroleras y los bombardeos por parte de la OTAN iban a producir daños colaterales considerables y que el método del uso de la fuerza no parece el método más apropiado para proteger los derechos humanos.

El 31 de marzo de 2011, el Vaticano denunció a través del nuncio en Trípoli la muerte de al menos 40 civiles y el bombardeo de un hospital por fuerzas de la OTAN. Se estaba protegiendo y matando civiles a la vez, algo inaudito⁵³. Por el contrario, el citado director global para la RdP, Simón Adams, aseguraba que la intervención de la OTAN en Libia fue el menor de los males ya que sus costos fueron menores que haber permitido el desarrollo de la crisis que hubiera culminado con el uso de la violencia masiva indiscriminada contra la población civil⁵⁴. Al contrario de ello se manifestó Lawrence Modeme al señalar que la intervención hizo escalar el conflicto y que la violencia conllevó más violencia a Libia que consideraba que la crisis pudo haber terminado con la toma de Bengasi por Gadafi⁵⁵. Otras voces como la del catedrático de derecho internacional de la Universidad de Düsseldorf, Mehrdad Payandeh no dudaron en criticar al CS por haber delegado responsabilidades a la OTAN y no haber puesto fecha al término de la operación marcada en la resolución 1973 (2011)⁵⁶.

f) Perspectivas razonables de éxito

¿Dónde ha estado el éxito? A la vista de los hechos, todo parece indicar que los derechos humanos se siguen sin respetar y que se sigue librando una

52 Zamora, A. (2011). Uso de la fuerza y derechos humanos [en línea]. *Le Monde Diplomatique*. [Consulta: 8 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3DJTPqX>

53 *Ibidem*.

54 Adams apud Lobo, J. F. *Op. cit.*, p. 47.

55 Modeme apud Lobo, J. F. *Op. cit.*, pp. 45-46.

56 Payandeh apud Lobo, J. F. *Op. cit.*, p. 46.

confrontación civil después de diez años de hostilidades y que no se vislumbra el final de la contienda. El entonces secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates ya había advertido que establecer una zona de exclusión aérea podía llevar a un enfrentamiento directo, largo y costoso con las fuerzas armadas libias⁵⁷.

Si la operación Odisea del Amanecer evitó una posible masacre en Bengasi, las operaciones OTAN también estaban protegiendo a civiles armados y a militares rebeldes que combatían en un conflicto interno, lo que significaba actuar con parcialidad, algo esto que desvirtuó la RdP ya que se estaba protegiendo a unos civiles más que a otros⁵⁸.

Es un hecho que a los interventores les faltó un mejor conocimiento de la realidad local para tener expectativas razonables de éxito⁵⁹. No previeron los peligros que encerraba la intervención humanitaria en Libia.

Dicha intervención debe ser una herramienta de último recurso. Y en Libia, no se dio tiempo suficiente para que surtieran efecto las medidas de la resolución 1970⁶⁰.

Por último, cabe señalar que la mejor intervención en estos casos no es la más rápida, sino aquella que produce los efectos deseados y el planteamiento militar precisa su tiempo. No hay garantías de que una intervención militar como la que se propuso para Libia sea rápida, quirúrgica y controlada⁶¹.

El desarrollo del conflicto: análisis de la situación ante la resolución 1973 (2011)

La resolución 1973, *en un reafirmando* de la misma cita «el resuelto compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional de la Jamahiriya Árabe de Libia». Resulta contradictorio que el 10 de marzo, es decir, siete días antes de salir a la luz la resolución 1973, el presidente francés Nicolás Sarkozy ya había reconocido al CNT constituido en Bengasi como gobierno legítimo. Además, el mismo día de salir la resolución 1973, la Unión Europea reconocía como interlocutor privilegiado al CNT.

Debemos tener en cuenta que en la medida de que los rebeldes dispusieron un poder constituido, se podía hacer una lectura diferente del conflicto: ¿estaríamos real-

57 Arteaga, F. (2011). Razones en contra de una intervención militar en Libia. Real Instituto Elcano, ARI. N.º 54/2011, pp. 1-7. Disponible en: <https://bit.ly/3IHxUL3>

58 Arteaga, F. Op. cit., pp. 1-6.

59 Beaumon, apud Lobo, J. F. Op. cit., p. 48.

60 Corcoran, Maher y Modeme apud Lobo, J. F. Op. cit., p. 47.

61 Arteaga, F. Op. cit., pp. 1-6.

mente ante una intervención humanitaria en el inicio de una guerra civil? La pregunta es relevante porque la respuesta dada por la teoría de la guerra justa es diferente en uno y otro caso.

Cierta prensa extranjera apuntó que Tony Blair, primer ministro del Reino Unido a la sazón, había aportado la transcripción de su conversación telefónica con Gadafi el día 25 de febrero, es decir, apenas un mes antes de la intervención y que la misma dejaba claro que el objetivo perseguido por los devotos de la fe en la defensa de los derechos humanos no era otro que el cambio de régimen en Libia y que la iniciativa partía de París⁶².

A partir de aquí, el 19 de marzo, una coalición internacional liderada por EE. UU., Francia y Reino Unido y con la participación de cinco países árabes, lanzan los primeros ataques aéreos contra Gadafi. Se estaba desatando una guerra civil y se estaba vulnerando un principio fundamental vigente, la soberanía de un Estado miembro de la ONU.

La resolución 1973 de 17 de marzo de 2011 contemplaba la 1970 de 26 de febrero y se basaba en el deber de proteger a la población civil sin que el CS tuviera reparo en proclamar su respeto a la soberanía y a la independencia de Libia. Ambas resoluciones tienen un carácter contradictorio ya que hacen referencia a la soberanía y a la no injerencia, pero autorizan a los Estados miembros de la ONU a tomar todas las medidas necesarias para la protección de los civiles, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio y aclarando que los únicos vuelos autorizados sobre el territorio son aquellos cuyo propósito es humanitario⁶³.

Aunque avalada por la Resolución 1973, la operación *Odisea Amanecer* primero y *Protector Unificado* después, es vista como sospechosa de injerencia occidental en un país árabe y africano, muy rico en petróleo⁶⁴.

Debemos resaltar además que la citada resolución no da rienda suelta a que la comunidad internacional pueda prestar un apoyo a ninguno de los dos bandos y que en el caso libio la coalición internacional se había decantado, como iremos viendo, del lado de los rebeldes. Citar que la Resolución 46/182⁶⁵, en los principios rectores anejos, pone de relieve en particular que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad. Por ello, deberán respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad

62 SWI. (2016). Blair aconsejó a Gadafi que se escondiera porque todo iba a acabar mal [en línea]. [Consulta: 15 de mayo de 2018]. Disponible en: <https://bit.ly/3mR7qpW>

63 Charvin, R. (2012). La intervención en Libia y la vulneración de la legalidad internacional: una vuelta a la falsa moral internacional del siglo XIX [en línea]. Agencia Prensa Rural. [Consulta: 11 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/2YTJ6vi>

64 Echeverría, C. Op. cit., pp. 183-199.

65 Resolución de la Asamblea General A/46/182, del 19 de diciembre de 1991. Disponible en: <https://bit.ly/3eDfLQ>

nacional de los Estados, algo que la RdP ha hecho entrar en crisis, porque la RdP entiende que la responsabilidad no es solo del Estado.

En el caso de Libia, la RdP recae también en la comunidad internacional y en todos sus miembros a la hora de prestar protección a la población frente al genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y otros crímenes contra la humanidad.

La interpretación de la Resolución 1973 del CS se ha convertido en polémica entre quienes apoyaron la intervención de la coalición internacional y quienes pensaron que el CS se había extralimitado en sus funciones. En dicha resolución, en el punto *expresando su determinación*, se habla de asegurar la protección de los civiles y de las zonas pobladas por civiles [...] ⁶⁶. Ante las amenazas de ataque, coinciden expertos en derecho internacional como son Philippe Sands o Malcolm Saw que, los bombardeos sobre las tropas sirias carecen de justificación legal y contravienen el DIH como consecuencia de *daños colaterales* que afectarían a civiles tanto leales a Gadafi como a los rebeldes ⁶⁷.

Además, se ha cuestionado los últimos ataques de la *coalición* como es el caso de Nicholas Grief, director de estudios de Derecho de la Universidad de Kent, que, cree que aunque lo ve difícil pueda llevarse la materia a la CPI.

Para Grief, con los últimos ataques de la *coalición*, parece haberse puesto claramente de parte de los rebeldes y puede haberse extralimitado ⁶⁸.

El analista del Real Instituto Elcano Félix Arteaga señala que se da una injerencia en asuntos internos de Libia. Asimismo, opina que la dificultad de adoptar una resolución negociada bajo presión ha provocado que su texto pueda permitir distintas interpretaciones ya que, mientras unos miembros de la *coalición* hacen una lectura humanitaria de la operación, Francia, Reino Unido y EE. UU. van más allá y claramente están apoyando a los rebeldes que se mueven con cobertura aérea y ataques a tierra de estas fuerzas ⁶⁹.

Analizando otras contradicciones en la aplicación de la Resolución 1973 (2011), la secretaria de Estado de EE. UU., Hillary Clinton, aseguraba que aunque su país ahora no se planteaba armar a los rebeldes, esto no sería ilegal en virtud de la Resolución 1973 (2011). Rusia, Italia, Noruega, Dinamarca y Bélgica han mostrado su rechazo, mientras que la ministra española de Exteriores, Trinidad Jiménez, advirtió que las resoluciones de la ONU han establecido *un embargo de armas* que rige para las dos partes ⁷⁰. Se estaba evidenciando que el conflicto libio era ya una guerra civil.

66 Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1973, del 17 de marzo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3j4NChx>

67 RTVE. (2011). Expertos cuestionan que la resolución de la ONU permita el apoyo a los rebeldes libios [en línea]. [Consulta: 8 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3AIfjsP>

68 *Ibidem*.

69 *Ibidem*.

70 Diario de Noticias de Álava. (2011). La posibilidad de armar a los rebeldes libios divide a la comunidad internacional [en línea]. [Consulta: 8 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3FF159d>

A este respecto, el periódico *El País* de fecha 30 de junio de 2011, en su edición digital internacional recogía una noticia de *Le Figaro* donde el portavoz del Estado Mayor francés Thierry Burkhard señalaba que los sublevados al régimen libio recibían armas provenientes de Catar o de otros países del Golfo Pérsico. Por su parte, el secretario de Estado de Defensa británico, Gerald Howarth manifestaba en Bruselas que Reino Unido no tenía previsto aprovisionar de armas a la oposición libia⁷¹, no compartiendo esa forma de suministrar armas a los rebeldes, si bien su misión no era criticar a Francia.

Se ponía en evidencia que la aplicación de la RdP puede inducir a tomar partido en los conflictos al intentar algunos países defender sus intereses particulares.

El *ius post bellum* en el conflicto libio

Parece claro que se puede librar una guerra justa y combatirla de forma justa y aún así dar lugar a una posguerra moralmente confusa. Por el contrario, ¿se puede librar una guerra injusta pero posteriormente establecer un orden político decente en la posguerra? Todo indica que esta posibilidad es aún más difícil de imaginar⁷².

La idea de que existen determinados límites morales durante el periodo postbélico está implícita en el desarrollo de la guerra justa de Vitoria y Grocio. Pero sería Kant el primero que motivó esta distinción abogando por un concepto tripartito de la justicia de la guerra. Kant diferenciaba entre *recht zum krieg* (derecho a la guerra), *rech im krieg* (derecho en la guerra) y *recht nach dem krieg* (derecho después de la guerra).

No obstante, la doctrina de la guerra justa no se ha mostrado unánime acerca de aceptar el *ius post bellum* como parte de ella.

A este respecto no está de más citar a Cicerón situándonos en la teoría de la guerra justa y respecto a *ius post bellum* cuando dice:

«La razón de emprender una guerra es el deseo de vivir en paz segura; pero conseguida la victoria hay que respetar la vida de los enemigos que no fueron crueles ni salvajes (...) Yo pienso que hay que buscar siempre una paz segura, en que no se prepare ningún género de insidias»⁷³.

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE) ha expresado que, para tener éxito tanto en la reconciliación como en la reconstrucción, hay que apoyarse en tres objetivos y misiones: garantizar la seguridad a fin de que la violencia sea cortada de raíz, establecer unas condiciones favorables a la democratización y a la buena gobernanza y ayudar a la recuperación socioeconómica y de la sociedad⁷⁴.

71 El País. (2011). Francia arma a los rebeldes de Libia en su marcha hacia Trípoli [en línea]. [Consulta: 11 de agosto de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/3p3yvIU>

72 Migliore, J. Op. cit., pp. 13-46.

73 Cicerón, M. T. Op. cit., p. 21.

74 Ciise apud David, C. P. (2008). La guerra y la paz. Barcelona, Icaria-Antrazyt, p. 105.

En su resolución S/RES/2009 (2011) del CS en un *reafirmando* dice que la ONU debería encabezar el esfuerzo de la comunidad internacional para dar apoyo a la transición dirigida por los libios y el proceso de reconstrucción encaminado a establecer una Libia democrática (...). Asimismo, decide a través de la citada resolución establecer una misión de apoyo en Libia (UNSMIL)⁷⁵.

A la vista de cómo han discurrido los acontecimientos, hemos visto cómo las distintas milicias que han participado en el conflicto han sido acusadas de graves violaciones de los derechos humanos y de estar envueltas en combates fratricidas o contra unidades del ejército o contra representaciones extranjeras a la vez que presionan al gobierno a fin de influir en el curso político. El enviado especial de Naciones Unidas en Libia después de la caída de Gadafi, el español Bernardino León, declaró que las condiciones sobre el terreno estaban empeorando. La economía está en ruinas, mientras la moneda se hunde y la producción de petróleo, pilar económico del país atraviesa momentos difíciles. Está disminuyendo el respeto por los derechos humanos y la legalidad, y los terroristas se ven reforzados⁷⁶.

En Libia se ha evidenciado que no ha existido una política del *ius post bellum* que trate de la imposición de nuevos regímenes autoritarios que solo busquen beneficio económico, político o militar. Tampoco los Estados que participaron en el conflicto han intentado una reconstrucción cultural en un país donde el componente tribal está tan arraigado. La coalición internacional debería haber intervenido después del derrocamiento de Gadafi de una forma razonable en la reconstrucción de Libia y de acuerdo con el mandato de la ONU.

Conclusiones

La doctrina de la guerra justa, tras muchos años de compromiso, vuelve a plantearse a la hora de analizar las guerras actuales, poniendo en tela de juicio si tal guerra es justa o injusta, analizada desde un punto de vista moral.

Señalar que ya Francisco de Vitoria se hace eco de la defensa de los indios apoyada por los españoles frente a la opresión de sus tiranos sentando bases a la futura RdP, si bien las leyes justas *obligan en conciencia* aunque estas *hayan sido dictadas por el tirano*, si el tirano es tolerado por la comunidad.

En toda *guerra justa* es evidente la aplicación del *ius ad bellum*, del *ius in bello* y del *ius post bellum* concepto que desgraciadamente no se aplica y no se lleva a cabo

75 Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/2009, del 16 de septiembre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3AIJGcq>

76 León, B. (2015). Solo mediante el acuerdo y la negociación puede salvarse Libia. AFKAR IDEAS. N.º 47, p. 24.

dejando incluso dentro de una guerra calificada como justa situaciones de caos, confusión y desesperación.

El derecho natural a través de varios clásicos de la teoría de la guerra justa parece ser el avalista de las intervenciones humanitarias, aunque estas supongan injerencias en la soberanía de los Estados.

Al referirnos a la guerra librada en Libia (con el consiguiente derrocamiento del régimen de Muamar El Gadafi), se han detectado problemas en el fondo y en la forma de aplicar el principio de la RdP, analizada esta desde el punto de vista de la doctrina de la guerra justa. No obstante, hay que reconocer los buenos propósitos del CS en pro del cese del enfrentamiento y de la muerte de población civil en el conflicto.

La ambigüedad en los textos de las resoluciones conllevó que la aplicación de las mismas con diferentes interpretaciones hiciera complicada la aplicación de la RdP.

Si bien el CS actuó con celeridad a la hora de poner en marcha los pilares de la RdP, intelectuales de prestigio y de la talla de Noam Chomsky, Michael Walzer o Lawrence Modeme, se mostraron contrarios a intervenir en Libia desde la óptica y análisis de la causa justa.

No ha conestado ni antes, ni durante el conflicto el que se hubieran personado agentes regionales ni de la Unión Europea, ni de medios occidentales que acreditaran sobre el terreno la violación de derechos humanos más allá de las situaciones de contingencia, propias de un conflicto muy parecido a una guerra civil, que no necesariamente darían pie a la implementación de la RdP (o no por sí mismas). Además, se desoyó el llamamiento del hijo de Gadafi, Said al Islam, donde pedía se revisase la situación al respecto. Asimismo, el secretario general de la ONU, el 24 de marzo de 2011 en la Sesión S/PU 6505, reconoció que la misión de su enviado especial había sido breve para sacar conclusiones definitivas sobre la situación en Libia en cuanto al respeto de derechos humanos se refiere.

Quedan más que dudas que estuvieran en peligro la paz y la seguridad internacionales de conforme al artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas estimando por este los medios de que trata el artículo 41 de la Carta. Si bien no ha quedado duda en cuanto a que el CS es autoridad legítima para poner en funcionamiento las resoluciones que de él emanen en cuanto al uso de la fuerza se refiere.

Sí ha quedado constatado que, escudándose en la recta intención, se escondían intereses oscuros por parte de la coalición internacional acerca de apoyar a los rebeldes provisionándolos de armas, declarando el reconocimiento y apoyo al CNT con el fin oculto de derrocar el Gobierno de Gadafi.

Resulta confuso considerar que la aplicación de la RdP fuera como último recurso ya que no se dio tiempo a poner en marcha los medios propuestos en la Resolución 1970 (2011). Clara ha resultado la doble moral que se vislumbra a través de la Resolución 1973 (2011) al deplorar esta el empleo de mercenarios por parte del régimen libio, cuando es de sobra conocido por el CS el empleo de mercenarios por parte de Estados

Unidos en distintos conflictos en los que ha participado como es el caso de las guerras de Irak y Afganistán.

Desproporcionados han resultado los bombardeos que han originado daños colaterales entre los rebeldes. Asimismo, parece evidente que la protección del espacio aéreo dificultó la ayuda humanitaria a un sector de la población civil y favoreció a otro.

El embargo de armas no afectó a los rebeldes, pero sí al ejército libio. Se ha comprobado la muerte de civiles y el asesinato flagrante al líder libio cuando debía haber sido entregado a fin de tener un juicio justo en virtud de los Convenios de Ginebra y a sus Protocolos adicionales.

El CS no sopesó las perspectivas razonables de éxito de la operación y los resultados saltan a la vista. Un cambio de régimen, un conflicto civil de difícil solución y un caos donde la ONU, a pesar de intentar tras la resolución 2009 (2011) la reconstrucción y poner en marcha un *ius post bellum* digno, no se ha conseguido dejando un país con un problema político, económico y social de difícil solución. Y de hecho mucho más inestable que antes de la intervención, lo que puede resultar un mayor peligro para la paz internacional en un futuro.

Comprobado una vez más que al no tener un buen conocimiento de la realidad del país en cuanto a sus costumbres y forma política fuertemente arraigada a componente tribal mantenido en el antiguo régimen, el problema de conseguir la paz podría enquistarse. Algo que va a hacer que la búsqueda de soluciones vaya a exigir mucho esfuerzo hasta el punto de que varias veces los mismos países que intervinieron hayan estudiado opciones para intervenir de nuevo.

Gadafi, antes de que comenzara la OTAN sus bombardeos, ya había advertido que el extremismo musulmán explotaría si le derrocaban y que Libia sería fragmentada. El caso libio ha venido a desmontar una vez más que este tipo de intervenciones acaban siempre convirtiéndose en guerras. Es evidente, como hemos visto en la primera parte de este análisis, que la teoría de la guerra justa admite la guerra en defensa de los derechos humanos. Pero habría que asumir el conjunto de contenidos de la teoría de la guerra justa no limitándose el diagnóstico a la asunción de la conclusión final. Es decir, tal y como ha sido puesto de relieve en la primera parte de este análisis para entender si una guerra es justa, hay que tomar en consideración aspectos como la recta intención, el *ius in bello* y la necesidad de comprobar escrupulosamente que se dan los supuestos habilitantes.

Decir, que no se puede dudar de la buena intención de la ONU a la hora de aplicar la RdP. Otra cosa es lo que haya sucedido con los Estados a la hora de intervenir de acuerdo con la resolución y cuyo resultado no ha sido satisfactorio y ha dejado a Libia sumida en una crisis y en unas condiciones políticas, económicas y sociales peores que con el régimen anterior.

Se ha visto que Libia interesaba dada su riqueza petrolera y que Gadafi estorbaba a la coalición internacional, cuando hacía pocos años las mismas que lo derrocaron lo agasajaban internacionalmente.

En cuanto si para aplicar la RdP se necesitaba cambiar al régimen, existen dudas de que Gadafi hubiera optado por encontrar la senda de la democracia y de que hubiera permitido su exilio. En todo caso, como ya se ha dicho en la primera parte del trabajo, la doctrina mayoritaria de la teoría de la guerra justa entiende que derrocar al tirano no forma parte de las causas justas, a no ser que se demuestre condición *sine qua non* para detener la masacre. La teoría de la guerra justa no se plantea, por otro lado, que sea lícito desarrollar guerras justas contra sistemas políticos autoritarios por el mero hecho de serlo.

Finalmente decir que existen innumerables pruebas de que el *ius in bello* no se ha respetado en ningún momento del conflicto como demuestra el asesinato de Gadafi y de civiles como así lo denunció la Iglesia católica y distintos países y organizaciones internacionales.

Si bien la finalidad inicial de la intervención era la de proteger a los civiles, desde el inicio la intervención se dirigió a apoyar a los rebeldes y al derrocamiento de Gadafi, lo cual no amparaba la Resolución 1973 (2011). Los intereses políticos y estratégicos, en particular de Francia, jugaron un papel decisivo y quizá ello pueda explicar el porqué de en Libia sí y en Siria o Yemen no.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Resolución de la Asamblea General A/46/182, del 19 de diciembre de 1991. Disponible en: <https://bit.ly/3eDfLQ>

Informe del secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan, A/54/2000, del 27 de marzo del 2000. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Disponible en: <https://bit.ly/3BJ3qho>

Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, del 24 de octubre de 2005. Documento final de la Cumbre Mundial de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/3v9n57G>

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1970, del 26 de febrero de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3j2rlAO>

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/1973, del 17 de marzo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3j4NChx>

6505.^a Sesión del Consejo de Seguridad S/PV 6505, del 24 de marzo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/32TnscA>

Resolución del Consejo de Seguridad S/RES/2009, del 16 de septiembre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3AIJGcq>

Fuentes secundarias

Monografías

- Andrés, P. (2018). *Legislación básica de derecho internacional público*. Madrid, Tecnos.
- Baqués, J. (2007). *La teoría de la guerra justa. Una propuesta de sistematización del ius ad bellum*. Pamplona, Aranzadi.
- Bellamy, A. J. (2009). *Guerras justas. De Cicerón a Iraq*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.
- Cicerón, M. T. (1989). *Sobre los deberes*. Madrid, Tecnos.
- David, C. P. (2008). *La guerra y la paz*. Barcelona, Icaria-Antrazyt.
- De la Brière, I. (1944). *El derecho de la guerra justa*. México, Jus.
- García Caneiro, J. y Vidarte, F. J. (2002). *Guerra y filosofía*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Lobo, J. F. (2012). La intervención humanitaria ante la crisis en Libia y Siria. *Revista del Instituto de Estudios Internacionales*. N.º 973. Universidad de Chile.
- Vitoria, F. (1989). *Relectio de Indis. Carta Magna de los Indios*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Walzer, M. (2004). *Reflexiones sobre la guerra*. Barcelona, Paidós Ibérica.
- (2001). *Guerras justas e injustas*. Barcelona, Paidós Ibérica.

Artículos

- Añaños, M.^a C. (2019). La responsabilidad de proteger en Naciones Unidas y la doctrina de la responsabilidad de proteger. *Discussion Papers*. N.º 21.
- Arbeláez, Á. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta Política*. Vol.1, n.º 2.
- Arteaga, F. (2011). La OTAN en Libia. *Real Instituto Elcano, ARI*. N.º 54, 110/2011, pp. 1-6. Disponible en: <https://bit.ly/2YLFsmY>
- (2011). Razones en contra de una intervención militar en Libia. *Real Instituto Elcano, ARI*. N.º 54/2011, pp.1-7. Disponible en: <https://bit.ly/3lHxUL3>
- Bermejo, R. y López-Jacoiste, M.^a E. (2013). De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. *Fundamentos, similitudes y diferencias*. *Cuadernos de Estrategia*. N.º 160.
- Djaziri, M. (2015). La ONU y la transición conflictiva en Libia. *AFKAR IDEAS*. N.º 47.
- Echeverría, C. (2011). Revueltas, guerra civil tribal e intervención militar extranjera en Libia. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Vol. 27.

- Estébanez, F. J. (2015). La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención Libia sobre la guerra civil Siria. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 47/2015. Disponible en: <https://bit.ly/3z59SP5>
- Kolben, R. (1997). Origin of the twin terms ius ad bellum/ ius in bello. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N.º 143.
- León, B. (2015). Solo mediante el acuerdo y la negociación puede salvarse Libia. *AFKAR IDEAS*. N.º 47.
- Mangas, A. (2011). La autorización del uso de la fuerza armada en Libia. *Real Instituto Elcano, ARI*. N.º 57, pp. 1-7. Disponible en: <https://bit.ly/3HgkbTg>
- Migliore, J. (2005). Michael Walzer y el problema de la guerra justa. *Colección*. N.º 16.

Recursos en línea

- ABC INTERNATIONAL. (2009). Cronología del caso Lockerbie [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3FJADeV>
- Charvin, R. (2012). La intervención en Libia y la vulneración de la legalidad internacional: una vuelta a la falsa moral internacional del siglo XIX [en línea]. *Agencia Prensa Rura*. Disponible en: <https://bit.ly/2YTJ6vi>
- Diario de Noticias de Álava. (2011). La posibilidad de armar a los rebeldes libios divide a la comunidad internacional [en línea] Disponible en: <https://bit.ly/3FFI59d>
- El País. (2011). Francia arma a los rebeldes de Libia en su marcha hacia Trípoli [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3p3yvIU>
- Rizzi, A. (2011). La principal tribu apoya la lucha contra el dictador libio [en línea]. *EL PAÍS INTERNACIONAL*. Disponible en: <https://bit.ly/3FJADeV>
- RTVE. (2011). Expertos cuestionan que la resolución de la ONU permita el apoyo a los rebeldes libios [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3AIfJsP>
- SWI. (2016). Blair aconsejó a Gadafi que se escondiera porque todo iba a acabar mal [en línea]. Disponible en: <https://bit.ly/3mR7qpW>
- Walzer, M. (2011). The case against our attack on Libya [en línea]. *The New Republic*. Disponible en: <https://bit.ly/3AEFBWx>
- Zamora, A. (2011). Uso de la fuerza y derechos humanos [en línea]. *Le Monde Diplomatique*. Disponible en: <https://bit.ly/3DJTPqX>

Artículo recibido: 18 de noviembre de 2021.

Artículo aceptado: 24 de febrero de 2022.

Carlos Llorente Aguilera

Licenciado en Psicología, doctor en Historia Contemporánea por la UAM y máster en Ciencias de la Seguridad y Criminología

Correo: cuestionesnucleares@gmail.com

La Estrategia de Seguridad Nacional de España 2021 y el terrorismo nuclear

Spain's National Security Strategy 2021 and Nuclear Terrorism

Resumen

El presente artículo tiene como propósito fundamental el de ofrecer una perspectiva de la incidencia del terrorismo nuclear en la *Estrategia de Seguridad Nacional de España*. Para ello se pretende hacer una revisión histórica de las distintas directivas de defensa, y de otros documentos con una íntima relación con la seguridad, que han contemplado el fenómeno del terrorismo nuclear y la necesidad de ofrecer una respuesta oportuna ante esta amenaza. Si bien son escasos los antecedentes conocidos sobre este tipo de terrorismo, no puede negarse su relevancia en el contexto de los instrumentos con los que España se ha dotado para mantener una situación de seguridad. De este modo se pretende analizar la manera en la que esta amenaza ha sido tratada en la citada estrategia a lo largo del tiempo hasta llegar a la última versión de 2021, y su actualización anual recogida en el último Informe Anual de Seguridad Nacional de 2020.

Palabras clave

Terrorismo nuclear, estrategia de seguridad, armas de destrucción masiva, infraestructuras críticas, España.

Abstract

The fundamental purpose of this article is to offer a perspective of the incidence of nuclear terrorism in the National Security Strategy of Spain. For this, it is intended to make a historical review of the different defense directives, and of other documents with an intimate relationship with security, which have contemplated the phenomenon of nuclear terrorism and the need to offer a timely response to this threat. Although there is little known background on this type of terrorism, its relevance cannot be denied in the context of the instruments with which Spain has provided itself to maintain a security situation. In this way, it is intended to analyze the way in which this threat has been treated in the aforementioned Strategy over time until reaching the latest version of 2021, and its annual update included in the last Annual National Security Report of 2020.

Keywords

Nuclear terrorism, security strategy, weapons of mass destruction, critical infrastructure, Spain.

Citar este artículo:

Llorente Aguilera, C. (2022). La *Estrategia de Seguridad Nacional de España 2021* y el terrorismo nuclear. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19. Pp. 197-224.

Introducción

El fenómeno del terrorismo no resulta novedoso ya que cuenta con una larga y nutrida historia en la que se entremezclan organizaciones de distinto tipo e inspiración, actores individuales o lobos solitarios y acciones variadas en las que quedan englobadas las amenazas a la seguridad y al orden, la propaganda y los atentados, que en diversos momentos han tenido la relevancia suficiente como para influir en el devenir de los acontecimientos históricos. Esto es especialmente significativo en el siglo XX, en el que el terrorismo experimenta una violenta eclosión hasta llegar a considerarse como un fenómeno dotado de dimensiones globales. Valgan como ejemplo de esta afirmación los atentados llevados a cabo por la organización terrorista Al Qaeda en diversas ciudades de Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, empleando para ello el secuestro de aviones comerciales. Fue este un evento que tuvo la peculiaridad de impactar en diversos ámbitos, merced a las múltiples consecuencias que finalmente tuvo, siendo una de ellas la posibilidad apenas contemplada hasta ese momento de que se llevara a cabo un atentado terrorista que pudiera causar una destrucción masiva. Precisamente una de las consecuencias más notables de este atentado fue la de hacer saltar la alarma entre los responsables de la seguridad en los Estados y organizaciones internacionales de modo que se actualizaran las estrategias de afrontamiento en vigor en ese momento frente a la amenaza terrorista, o se procediera a la elaboración de unas nuevas que de manera congruente ofrecieran la respuesta adecuada a esta dimensión añadida del problema.

Además, si existe una característica que puede definir al terrorismo es la de emplear cualquier medio que encuentre a su alcance para conseguir impactar de manera multidimensional en los planos moral, físico, económico, político y mediático. Precisamente existe un elemento cuyo empleo en el curso de un atentado está dotado de ese poder de impacto, y este es el elemento nuclear.

El elemento nuclear ha supuesto desde su aparición en los estertores de la II Guerra Mundial un factor de importancia crucial, cuyo impacto ha trascendido desde el ámbito militar en el que inicialmente estuvo confinado a otros aspectos de la realidad contemporánea, tales y como son el político, el estratégico, el científico, el medioambiental, el de la producción de energía, el cultural y, por último, el que tiene que ver con la actividad terrorista. Todo lo relacionado con el factor nuclear se halla investido de un aura distintiva que hace que encuentre fácil acomodo en un lugar preferente en lo que a atención política y mediática se refiere, lo que tiene la particularidad de ser precisamente lo que las organizaciones terroristas anhelan como eficaz medio para la consecución de sus fines.

España no es ajena a esta situación, y ello ha obligado a los gobiernos en cada uno de los momentos históricos a implementar las medidas necesarias para mantener la seguridad teniendo en cuenta las posibles amenazas a la misma que pudieran provenir desde el ámbito del terrorismo y, concretamente, de la amenaza que supone el empleo de materiales nucleares y radiactivos en la comisión de atentados terroristas. Precisamente una de las principales herramientas de las que dispone el Gobierno de España

para proceder al mantenimiento de la seguridad del país en el ámbito antes expuesto es la Estrategia de Seguridad Nacional, siendo su última versión la correspondiente al año 2021, y que ha experimentado una notable evolución a lo largo del tiempo. El análisis de esta evolución conforma el núcleo de la presente investigación, en la que además cobran una especial relevancia las Estrategias de 2017 y la vigente de 2021.

Terrorismo nuclear

Si existe una circunstancia con la que caracterizar a las armas nucleares desde el inicio de la Guerra Fría hasta llegar a la actualidad esta es su empleo como elemento disuasivo por parte de los Estados que han logrado hacerse con un arsenal nuclear. Y esto es relevante no solo por el poder que concede la mera posesión de un arsenal nuclear, sino además por el conocimiento que el resto de la humanidad tiene de la existencia de esas armas y de que pueden ser utilizadas en caso necesario, tal y como contemplan las doctrinas de empleo de los Estados nucleares. Ese carácter disuasivo, unido al inmenso poder destructivo asociado a lo nuclear, no ha escapado a la atención de aquellos individuos y organizaciones empeñados en imponer sus ideales por la fuerza, y ello ha constituido un motivo de preocupación añadida a la amenaza terrorista con medios convencionales. El terrorismo nuclear existe y es contemplado como una amenaza por Estados y organizaciones internacionales, siendo muestra de ello la aprobación el 28 de abril de 2004 de la Resolución 1540 por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en la que se hacía mención específica a las armas de destrucción masiva¹. En ella se contenían y detallaban decisiones específicas en torno al terrorismo nuclear, tales como el mandato a los Estados de que se abstuviesen de suministrar apoyo a agentes no estatales que pretendiesen el desarrollo de armas nucleares o de sus vectores, así como de que se adoptasen medidas de control en el ámbito nacional para evitar la proliferación de este tipo de armas, destacándose la observancia de los tratados internacionales existentes en esta materia, como el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, la Convención sobre las Armas Químicas y la Convención sobre las Armas Biológicas. Además se pretendía reforzar la cooperación internacional en todos los ámbitos que fueran necesarios en este sentido. En esta resolución se instauraba además un comité del Consejo de Seguridad, que recibió la denominación de Comité 1540, y que debía supervisar la adopción de las medidas de la resolución por parte de los Estados.

También sobre terrorismo nuclear es preciso mencionar el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear², adoptado el 13 de abril de 2005

¹ United Nations Security Council. (28 de abril de 2004). Resolution 1540 (2004). Adopted by the Security Council at its 4956th meeting.

² United Nations General Assembly. (13 de abril de 2005). International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism. Resolution A/RES/59/290 adopted by the General Assembly at its 91st plenary meeting.

por la Asamblea General de las Naciones Unidas y con entrada en vigor el 7 de julio de 2007, y en cuyo preámbulo se manifiesta la preocupación por el hecho de que se estuviesen incrementando en aquellos momentos los atentados terroristas en todas sus formas por todo el planeta, observándose que «los actos de terrorismo nuclear pueden acarrear consecuencias de la máxima gravedad y amenazar la paz y la seguridad internacionales». Precisamente en el artículo 2 de este Convenio se especifica que se comete el delito de terrorismo nuclear cuando de manera ilícita e intencionada se posea o se fabrique o emplee material radiactivo o un dispositivo nuclear explosivo o de dispersión de radiación o de emisión de radiación con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves o daños considerables a propiedades o al medio ambiente. También se contempla el empleo o el daño a una instalación nuclear en caso de que se produzca la emisión de material radiactivo o haya riesgo de ello. Finalmente, quedan también comprendidos en esta categoría el chantaje, las amenazas y la participación en cualquiera de las acciones mencionadas.

En este punto se hace necesario exponer la diferencia entre los materiales nucleares y los radiactivos, según quedan definidos en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear, de España. En su artículo segundo, apartado 8 quedan definidas las sustancias nucleares como:

- i) Los combustibles nucleares, salvo el uranio natural y el uranio empobrecido, que por sí solos o en combinación con otras sustancias puedan producir energía mediante un proceso automantenido de fisión nuclear fuera de un reactor nuclear.
- ii) Los productos o desechos radiactivos.

En el apartado 2 de este mismo artículo, también se define al material radiactivo como el *que contenga sustancias que emitan radiaciones ionizantes*.

Hecho este inciso, y tal y como queda expuesto en el Convenio, se tipifican todas las posibilidades en las que el terrorismo nuclear puede manifestarse, y que son, de manera principal, el empleo de un arma nuclear convencional, la construcción de un artefacto nuclear improvisado, la fabricación de un dispositivo de dispersión radiológica, la utilización de un dispositivo de exposición a la radiación y el atentado contra una instalación nuclear o radiactiva de modo que se libere la radiación al medio circundante³.

En cuanto a la primera de las opciones, el empleo de un arma nuclear, es preciso señalar que únicamente ocho países disponen, de manera constatada, de arsenales nucleares, que además son custodiados mediante un amplio abanico de medidas de seguridad, de modo que se impidan malos usos, sabotajes o sustracciones de las armas. Estos países son Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China, reconocidos como Estados nucleares por el

³ Estas posibilidades de llevar a cabo un atentado son descritas de una manera completa en Ferguson, C. D. y Potter, W. C. (2004). *The Four Faces of Nuclear Terrorism*. Monterey, Monterey Institute of International Studies.

Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP)⁴, más la India, Pakistán y Corea del Norte que disponen de arsenales nucleares al margen de la legalidad vigente. La probabilidad de que una organización terrorista consiga acceder a una de estas instalaciones y logre extraer un arma es remota en las circunstancias actuales. Aun así, pueden darse algunas condiciones que faciliten la labor de los terroristas, siendo la más importante la relativa a la debilitación o destrucción del Estado poseedor del arsenal nuclear, tal y como ocurriera en el momento de colapso de la Unión Soviética, o como podría suceder en Pakistán si se incrementa la situación de inestabilidad existente en este país.

La segunda de las opciones, fabricación de un artefacto nuclear improvisado, es también poco probable. Si bien es posible que un grupo de personas sin conocimientos previos de armas nucleares pueda llegar a fabricar una si dispusiera de los materiales y la financiación adecuados, tal y como expuso la Oficina de Evaluación Tecnológica de Estados Unidos en un informe de 1977⁵, existe un obstáculo difícil de salvar, y que es el de la obtención del uranio o plutonio debidamente enriquecidos, elementos imprescindibles para que se produzca una explosión nuclear. Estos materiales no pueden ser adquiridos de manera legal por particulares y, al igual que las armas nucleares, se encuentran custodiados en sitios de máxima seguridad.

La fabricación de un dispositivo de dispersión radiológica constituye una opción económica y muy accesible para una organización terrorista, ya que en el diseño de estos dispositivos tan solo es necesario el material radiactivo y un medio para dispersarlo que puede ser un explosivo. La amplia difusión de las fuentes radiactivas y su empleo en ámbitos tan diversos como la medicina, la agricultura, la industria, la construcción o la minería hacen que en ocasiones las fuentes radiactivas se extravíen, lo que puede hacer que caigan en las manos de organizaciones terroristas. Esto puede constatarse mediante la consulta de la Base de Datos sobre Incidentes y Tráfico Ilícito (ITDB, *International Trafficking Database*), del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), creada en el año 1995, con el propósito de ofrecer a los Estados información sobre las actividades notificadas de tráfico en las que se vieran implicados elementos nucleares y radiactivos. Estas actividades se encuadran en tres grupos, siendo el Grupo I el que recoge incidentes relacionados con la seguridad, o con el tráfico o usos ilegales de manera muy probable, el Grupo II comprende los incidentes cuyo propósito es desconocido y el Grupo III los eventos que no están relacionados con el tráfico o con usos ilegales. En el informe de 2020 sobre la ITDB se recogen diversos datos de interés⁶, entre los que destaca la comunicación de 189 incidentes en el año 2019 y

4 Organismo Internacional de Energía Atómica. El OIEA y el Tratado sobre la No Proliferación. OIEA. [Consulta: 22 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://www.iaea.org/es/temas/el-oiea-y-el-tratado-sobre-la-no-proliferacion>

5 Office Of Technology Assesment. (30 de junio de 1977). Nuclear Proliferation and Safeguards. Informe presentado ante el Comité de Asuntos del Gobierno del Congreso de Estados Unidos. P. 17. <https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1977/7705/7705.PDF>

6 OIEA. (2020). IAEA Incident and Trafficking Database, Incidents of nuclear and other radioactive material out of regulatory control, 2020 Fact Sheet. Hoja de hechos correspondiente al año 2020. <https://www.iaea.org/sites/default/files/20/02/itdb-factsheet-2020.pdf>

el total de eventos comunicados desde el año 1993 hasta 2019, que eran 3.686, de los cuales 290 están encuadrados en el Grupo I, 1.023 en el Grupo II y 2.373 en el Grupo III. Existen algunos antecedentes documentados de amenaza de empleo de un dispositivo de dispersión radiológica, siendo el más notable el ocurrido en el parque Izmailovsky, en la ciudad de Moscú, el 23 de noviembre de 1995, en el que un grupo de separatistas chechenos ubicó un contenedor con explosivos y una importante cantidad del isótopo radiactivo cesio 137, sin llegar a producirse finalmente la explosión⁷.

La cuarta de las opciones, la fabricación de un dispositivo de exposición a la radiación, es la más sencilla de llevar a cabo, ya que tan solo es necesaria la obtención del material radiactivo y ubicarlo en las cercanías del objetivo elegido. La peligrosidad de la fuente radiactiva estará en función del tipo de radiación emitida, siendo la más peligrosa la radiación gamma, ya que tiene un gran alcance y poder de penetración. Existen también antecedentes documentados de empleo de un dispositivo de exposición a la radiación en un atentado, pudiendo destacarse el relativo a un científico chino llamado Gu Tianming, que fue condenado en el año 2003 por haber sido el autor de colocar varias muestras del isótopo radiactivo iridio 192 en el puesto de trabajo de otro científico en un hospital de la ciudad de Guangzhou, afectando la radiación a un gran número de personas que estuvieron en ese sitio⁸.

En cuanto a la última de las opciones, el atentado contra una instalación nuclear o radiactiva, son diversas las posibilidades de llevarlo a cabo, ya que para este fin pueden emplearse aviones, como en el caso del IIS, explosivos colocados en el interior de la instalación o el ataque desde el exterior mediante el concurso de morteros o lanzagranadas. Las centrales nucleares pueden ser los objetivos más apetecibles para una organización terrorista, lo que hace que estén altamente protegidas, además de contar con la solidez de sus estructuras, que deben contener el reactor nuclear y proporcionar blindaje contra la radiación emitida en su interior. Existen diversos antecedentes de atentados contra centrales nucleares, como el ocurrido el 27 de abril de 1979, en la central nuclear de Surry, en Estados Unidos, en el que dos individuos aprovecharon la tarjeta de acceso a las instalaciones de uno de ellos para sabotear 62 barras de combustible nuclear⁹. Además de las centrales nucleares existen otras instalaciones relacionadas con el combustible nuclear y con otros elementos radiactivos, como las fábricas de elementos combustibles, existiendo una en España, en Juzbado, en la provincia de Salamanca, o los almacenes de residuos radiactivos, contando España también con uno en El Cabril, en la provincia de Córdoba, aunque este está dedicado a albergar residuos de muy baja, baja y media actividad.

7 Allison, G. (2004). Nuclear Terrorism: How Serious a Threat to Russia? *Russia in Global Affairs*, septiembre/octubre. https://www.belfercenter.org/publication/nuclear-terrorism-how-serious-threat-russia#_ftnref5

8 Nature. (2003). News in Brief. *Nature*. Vol. 425, n.º 552. <https://doi.org/10.1038/425552a>

9 National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. Nuclear Facilities Attack Database (NuFAD). START. [Consulta: 22 de febrero de 2022]. <https://start.umd.edu/nuclear-facilities-attack-database-nufad>

Génesis de la Estrategia de Seguridad Nacional

La actual Estrategia de Seguridad Nacional es en gran medida heredera de las directivas de defensa publicadas desde 1980 hasta 2008, además de hallarse influida por una variedad de documentos relacionados con la seguridad y la defensa. En cuanto a las directivas de defensa, el propósito de las mismas era el de establecer los objetivos principales que era necesario alcanzar para poder asegurar la defensa nacional, incluyéndose de manera detallada las líneas de acción que se estimaba era preciso seguir para la consecución de esos objetivos. El marco de referencia en el que quedaban encuadradas estas directivas era el ofrecido por el escenario estratégico, que fue derivando desde una situación dominada por el enfrentamiento de bloques liderados por Estados Unidos y la Unión Soviética durante los años ochenta y principios de los noventa, a una situación a lo largo de esta segunda década caracterizada por un clima de distensión entre las dos superpotencias en el que, no obstante, aún existían conflictos de entidad más limitada y la proliferación de armas de destrucción masiva no había conseguido ser atajada, tal y como se expresa en el preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional de 1996¹⁰.

En el año 2000 constituyó un importante hito la publicación por primera vez en España del *Libro Blanco de la Defensa*, en el que se ofrecían las líneas básicas de la política de defensa enmarcada, como en el caso de las directivas, por el contexto estratégico de aquellos momentos, los papeles jugados por la Unión Europea y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en ese contexto y, por último, las acciones llevadas a cabo por España para adaptarse con éxito a esta situación. Ya en esta publicación se contemplaba en el capítulo I relativo al escenario estratégico, el panorama de riesgos, en el que aparecía la necesidad de considerar el problema del terrorismo en su dimensión internacional, añadiéndose que con el fin de lograr una situación de seguridad que protegiese eficazmente a la sociedad era preciso tener en cuenta un concepto de mayor amplitud en el que jugase un papel importante la coordinación de los elementos disponibles en este sentido. También puede destacarse en el Libro Blanco la presencia de la proliferación de armas nucleares, calificada como un grave factor de inestabilidad expresándose que en la lucha contra ella era vital el control de las tecnologías de doble uso, civil y militar¹¹.

El siguiente documento de interés es la publicación de la Revisión Estratégica de la Defensa, hecha en el año 2003. En ella ya se procedía a adecuar las capacidades de defensa nacionales a los cambios experimentados en el panorama estratégico internacional, tras los atentados terroristas del 11S, y además se señala que «La amenaza del terrorismo pasa a primer plano, y la lucha contra el mismo pasa a ser considerada como un elemento clave de la estrategia de las organizaciones de seguridad y defensa»¹².

¹⁰ El texto de la Directiva de Defensa Nacional de 1996 puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.uv.es/~alminyan/dire96.html>. El preámbulo se encuentra en la página 1.

¹¹ Ministerio de Defensa. (2000). Libro Blanco de la Defensa 2000. Madrid, Ministerio de Defensa. P. 35.

¹² Ministerio de Defensa. (2003). Revisión Estratégica de la Defensa. Madrid, Ministerio de Defensa. P. 39.

También se indicaba que la proliferación de las armas de destrucción masiva podía constituir una grave amenaza para la estabilidad, por lo que se precisaba establecer medios colectivos de defensa para poder enfrentarse a ellas. Finalmente, y como una amenaza más que debe tenerse en cuenta, se apuntaban los ataques y agresiones al medio ambiente, que en el caso de que estén implicadas instalaciones nucleares o buques de propulsión nuclear o sistemas de armas nucleares, pueden alcanzar una gran relevancia en el contexto de la seguridad. En cuanto a los riesgos, contemplados en el anejo B (*sic*), Riesgos y escenarios para la seguridad y defensa, se indicaba que, aparte de la proliferación de armas de destrucción masiva en el área del Mediterráneo, constituían también riesgos el contrabando de material nuclear o los accidentes en instalaciones industriales o construcciones, como pueden ser las nucleares.

Precisamente en la Directiva de Defensa Nacional de 2004 ya se establece un nexo explícito entre el terrorismo y lo nuclear. En el análisis del escenario estratégico del momento se indica que los atentados terroristas llevados a cabo en diversos países pusieron de manifiesto la incapacidad de la superioridad militar tradicional para garantizar la seguridad y disuadir a las organizaciones terroristas de actuar allí donde tengan la oportunidad. Esto es además evidente en el caso de que las armas de destrucción masiva caigan en las manos de organizaciones terroristas, juzgándose que esta era en aquellos momentos la amenaza más grave para la seguridad global¹³.

La Directiva de Defensa Nacional publicada en el año 2008 también contemplaba el terrorismo internacional como una grave amenaza. En ella se destacaba que el terrorismo, el crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva debían ser consideradas como las amenazas transnacionales de una mayor importancia para la sociedad. Además se aseguraba a continuación que la eventual combinación de estos tres elementos podría tener unas consecuencias catastróficas¹⁴.

En el año 2011 vio la luz la primera estrategia centrada en la seguridad, bajo la etiqueta de Estrategia Española de Seguridad. Sus objetivos eran, en primer lugar, detectar las amenazas a la seguridad nacional, posteriormente llevar a cabo un análisis de los posibles riesgos y finalmente elaborar un catálogo de respuestas en las que además se tuviera en cuenta la coordinación entre todos los actores implicados. Una de las amenazas a la seguridad más graves, de entre las detectadas, fue la de la proliferación de armas de destrucción masiva unida a la circunstancia de que cayesen en las manos de organizaciones terroristas¹⁵. Se señalaba además que era conocido que Al Qaeda y otros grupos terroristas perseguían en esos momentos el hacerse con materiales nucleares y radiactivos, por lo que era necesario prestar la debida atención a sus zonas de acción. Se hacía notar también

13 Gobierno de España. (2004). Directiva de Defensa Nacional 1/2004. Documento firmado por el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid el 30 de diciembre de 2004. P. 2.

14 Gobierno de España. (2008). Directiva de Defensa Nacional 01/2008. Documento firmado por el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid el 30 de diciembre de 2008. P. 3.

15 Gobierno de España. (2011). Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos. Madrid, Gobierno de España. P. 12.

la importancia de mantener la seguridad de las denominadas infraestructuras críticas, entre las que cabe contar a las centrales nucleares, según lo recogido en el Plan Nacional de Infraestructuras Críticas aprobado en el año 2007.

En el año 2012 se aprobó una nueva y breve Directiva de Defensa Nacional. En ella vuelven a aparecer las armas de destrucción masiva como amenaza global, junto a la extensión de grupos y movimientos fanatizados de diversa índole¹⁶. Resulta relevante la inclusión de la necesidad de llevar a cabo la revisión de la anteriormente mencionada Estrategia Española de Seguridad, pudiéndose comprobar los frutos de esta revisión justo al año siguiente.

La Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2013 surgió como una revisión de la estrategia de 2011, motivado ello por la necesidad de contemplar las transformaciones ocurridas y de adaptarse a las mismas¹⁷. Destaca el capítulo 3, sobre los riesgos y amenazas para la seguridad nacional, cuyo apartado 2 está dedicado al terrorismo. En él se indica que el terrorismo constituye una amenaza para la seguridad de los ciudadanos, poniendo en riesgo, entre otros, las infraestructuras, suministros y servicios críticos. En el apartado 7, dedicado a la proliferación de armas de destrucción masiva, y a la que se etiqueta como una grave amenaza para la paz y la seguridad internacional, se señala que el riesgo de que grupos terroristas se hagan con estas armas aporta una nueva dimensión a una amenaza ya de por sí grave. En el capítulo 4 de la Estrategia se establecían doce ámbitos prioritarios de actuación, definiéndose en cada uno de ellos un objetivo a alcanzar y las líneas de acción precisas para ello. En el ámbito de actuación de la lucha contra el terrorismo se marcaba el objetivo de neutralizar esta amenaza y reducir la vulnerabilidad de la sociedad ante sus ataques, destacando entre las líneas de acción las relativas a la protección, con el incremento de los niveles de protección de los objetivos sensibles, y la relativa a la persecución, con la adopción de medidas que impidan el acceso a los materiales necesarios para llevar a cabo los atentados. En el ámbito de actuación de la no proliferación de armas de destrucción masiva el objetivo designado era el de impedir la proliferación, evitando el acceso a este tipo de materiales por parte de los terroristas. Las principales líneas de acción propuestas para la consecución de este objetivo, aparte del ya tradicional fomento del multilateralismo, eran el desarrollo y actualización de los planes nacionales de prevención de la proliferación y mitigación de riesgos en los ámbitos nuclear, químico y biológico; el refuerzo de las políticas y prácticas de control en torno a las exportaciones de materiales de doble uso; la potenciación de las medidas para combatir las transferencias de conocimiento, tecnología, bienes y equipos y, por último, la profundización en la mejora de las capacidades para prevenir la amenaza de atentados terroristas con estos materiales.

¹⁶ Presidencia del Gobierno. (2012). Directiva de Defensa Nacional 2012. Documento de julio de 2012. P. 3.

¹⁷ Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno. (2013). Estrategia de Seguridad Nacional de España: un proyecto compartido. Documento de 2013.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017

En el año 2017 surgió la necesidad de revisar y actualizar la anterior estrategia, de modo que se adaptara al inexorable paso del tiempo y a los cambios habidos en el escenario estratégico¹⁸. En esta nueva estrategia se analizaban, como en anteriores ocasiones, las amenazas y los desafíos que se estimaba era necesario afrontar para garantizar la seguridad nacional y además se explicitaban los objetivos generales que debían orientar la acción del Estado y los ámbitos en los que estos se desarrollan, cada uno de ellos con su objetivo específico y las correspondientes líneas de acción para lograr su consecución.

Amenazas

De este modo, en el capítulo 4 se identificaban estas amenazas y desafíos, indicándose de manera destacada que el terrorismo yihadista constituía uno de los principales problemas a los que debía enfrentarse la comunidad internacional. También se recogía la exposición a las amenazas a la que podían estar sometidas las infraestructuras críticas, lo que podía llegar a comprometer la provisión de servicios esenciales. Inicialmente, el terrorismo yihadista queda plenamente identificado como una de estas amenazas, señalándose que el ataque a las infraestructuras críticas era uno de sus objetivos. Otra de las amenazas identificadas era la correspondiente a la proliferación de armas de destrucción masiva, siendo especialmente preocupante la posibilidad de que esta proliferación pudiera ser aprovechada por actores no estatales. Puede destacarse en lo relativo a esta amenaza la amplia disponibilidad de materiales radiactivos, que tal y como ya se indicó, son empleadas en diversos ámbitos como el sanitario, industrial, agrícola y medioambiental, lo que hace más probable su acceso por parte de organizaciones criminales.

Se identificaban además otras amenazas que se desarrollaban en los denominados espacios comunes globales, entre los que cabía destacar el ciberespacio, en el que se contemplaba la posibilidad de que se llevaran a cabo ciberataques contra las infraestructuras críticas. Precisamente el siguiente tipo de amenazas identificadas era el que tiene que ver con las infraestructuras críticas, entre las que podían contarse las relacionadas con la industria nuclear.

Ámbitos y líneas de acción

El capítulo 5 de la Estrategia estaba enfocado a la identificación y descripción de los cinco objetivos de carácter general, sobre los que se pretendía orientar la acción del

¹⁸ Presidencia del Gobierno. (2017). Estrategia de Seguridad Nacional 2017: un proyecto compartido de todos y para todos. Documento de diciembre de 2017.

Estado en el ámbito específico de la seguridad. Para lograr estos objetivos se desarrollaban quince ámbitos, a cada uno de los cuales se le asignaba un objetivo específico y diversas líneas de acción que permitían su consecución. De entre los ámbitos propuestos pueden escogerse para el propósito de esta investigación los que se exponen a continuación.

En el correspondiente a la *Lucha contra el terrorismo* se incluían cuatro líneas de acción denominadas prevención, protección, persecución y preparación de la respuesta. En cuanto a la prevención merece ser resaltado el reforzamiento de los mecanismos establecidos en materia de lucha contra la financiación del terrorismo, con la participación de España en diversas iniciativas internacionales a este respecto. También se recoge el reforzamiento de la contribución internacional de España en la lucha contra el terrorismo en las organizaciones a las que pertenece, en especial en la OTAN y en la Unión Europea, y en aquellas iniciativas de las que forma parte. Respecto a la línea de acción relativa a la protección, dos son las propuestas incluidas. La primera de ellas trata de robustecer las capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo y la cooperación y coordinación de esfuerzos contra el terrorismo entre los distintos organismos implicados en el nivel nacional. La segunda de las propuestas en esta línea de acción es la relativa a la cooperación con los países socios más afectados por el terrorismo y, de forma especialmente estrecha, con la Unión Europea, y adoptar medidas de mejora en el control de fronteras. Una de las acciones en las que España colabora es la constituida por la red de Centros de Excelencia QBRN de la Unión Europea surgidos gracias al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional desde el año 2010¹⁹, en la que participan 62 países de ocho regiones de todo el mundo, y que tiene el propósito de afrontar la amenazas QBRN²⁰ de origen externo mediante el fomento de la cooperación con actores relevantes y el apoyo a los países que disponen de capacidades de defensa más limitadas en este ámbito. En cuanto a la línea de acción relativa a la persecución, que contemplaba reforzar los instrumentos legales en la lucha contra el terrorismo, puede citarse la reforma del código penal de 2015, que venía a sustituir a la versión de 1995²¹, y en el que aparecen ya tipificados de manera clara los delitos relativos al uso ilícito de materiales nucleares y radiactivos, tanto en el capítulo V, De la tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, en los artículos 566 y 567, como en el capítulo VII, De las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo, en el artículo 574, apartado 2 y apartado 3. Por último, y en lo que respecta a la línea de acción relativa a la preparación de la respuesta puede citarse la conformación de una completa estructura de afrontamiento denominada Sistema de Seguridad Nacional, en cuya cúspide se sitúa el Consejo de Seguridad Nacional.

¹⁹ European Union. CBRN-COE. European Union. [Consulta: 1 de septiembre de 2021]. https://europa.eu/cbrn-risk-mitigation/index_en

²⁰ La Unión Europea emplea las siglas QBRN en lugar de NBQR, más empleadas en España. En aras de la homogeneización, y siendo ambas correctas, se empleará en este documento la primera de las formas.

²¹ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2015.

En el ámbito dedicado a la No proliferación de armas de destrucción masiva pueden destacarse las líneas de acción que se exponen a continuación. La primera de ellas hace referencia a la promoción del multilateralismo y al cumplimiento de los compromisos internacionales en los que España participa. De estos pueden destacarse la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear y la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación. Respecto a la primera de ellas, puede decirse que se formalizó en el año 2006 y está actualmente integrada por 89 países y seis organizaciones internacionales, siendo su propósito el de fortalecer las capacidades internacionales enfocadas a la prevención y a la detección de las actividades relativas al terrorismo nuclear y a la respuesta en caso de que se produzcan acciones terroristas con medios nucleares y radiactivos²². Respecto a la segunda de las iniciativas es preciso exponer que fue establecida en el año 2003 como una respuesta de carácter multinacional al desafío planteado por la amenaza que suponían las armas de destrucción masiva, y en ella participan más de cien naciones²³. La segunda línea de acción era la que pretendía asegurar los materiales y las instalaciones nucleares y radiactivas. En este sentido puede destacarse la aprobación del Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas²⁴, modificado por el Real Decreto 1086/2015, de 4 de diciembre, en el que quedan recogidas las medidas necesarias para el aseguramiento de las centrales nucleares y otras instalaciones conexas y se delimitan las competencias entre los diversos actores en el ámbito nuclear, como son el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio del Interior y el Consejo de Seguridad Nuclear. También pueden citarse a este respecto la Guía de seguridad 8.1 *Protección física de los materiales nucleares en instalaciones nucleares y en instalaciones radiactivas*, del Consejo de Seguridad Nuclear²⁵ y el Real Decreto 451/2020, de 10 de marzo, sobre control y recuperación de las fuentes radiactivas huérfanas²⁶. En cuanto a la tercera línea de acción, hacía referencia a la lucha contra el tráfico ilícito de materiales y tecnologías relacionadas con las armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento. El esfuerzo principal se realiza con el reforzamiento de las políticas y prácticas nacionales e internacionales implementadas para el control del comercio internacional de materiales de doble uso, así como de las existentes para oponerse a las transferencias ilícitas de

22 Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism. Overview. GICNT. [Consulta: 13 de diciembre de 2021]. <https://www.gicnt.org/>

23 Proliferation Security Initiative. The Proliferation Security Initiative. PSI. [Consulta: 13 de diciembre de 2021]. <https://www.psionline.info/psi-info-en/-/2075520>

24 Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas. BOE núm. 242 de 7 de octubre de 2011.

25 Consejo De Seguridad Nuclear. (2000). Guía de Seguridad 8.1. Protección física de los materiales nucleares en instalaciones nucleares y en instalaciones radiactivas. Madrid, Consejo de Seguridad Nuclear.

26 Real Decreto 451/2020, de 10 de marzo, sobre control y recuperación de las fuentes radiactivas huérfanas. BOE núm. 117 de 27 de abril de 2020.

conocimiento, tecnología, bienes y equipos relacionados. España participa de una manera activa en diversas iniciativas orientadas a la consecución de estos fines, como el Comité Zangger cuyo propósito es el de impedir la transferencia de materiales que puedan estar implicados en actos relacionados con la proliferación nuclear²⁷. Otras iniciativas de un calado similar son el Grupo de Suministradores Nucleares, que pretende evitar que cualquier tipo de material producido por los países socios sea transferido con fines relacionados con la proliferación nuclear²⁸; el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, implicado en el control de los sistemas no tripulados capaces de entregar armas de destrucción masiva²⁹, y el Arreglo de Wassenaar, instituido con el propósito de contribuir a la transparencia en las transacciones de armas convencionales y materiales y tecnologías de doble uso, y con el objetivo de prevenir su adquisición por parte de organizaciones terroristas³⁰. En lo referente a la cuarta línea de acción, su propósito era el de promover la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de los materiales nucleares y radiactivos con el fin de mejorar la seguridad de la cadena logística internacional y el control fronterizo. Como iniciativas destacadas en este apartado puede mencionarse el protocolo basado en la Iniciativa *Megaports*, aplicado desde el año 2010 en caso de que se produzca la detección de un movimiento inadvertido o de tráfico ilícito de material radiactivo en puertos de interés general, y en el que quedan delimitadas las funciones y los procedimientos de actuación de los organismos implicados³¹.

La siguiente línea de acción era la relativa al fortalecimiento de la no proliferación nacional mediante el cumplimiento de la normativa en vigor. Puede en este sentido hacerse mención a las funciones del Consejo de Seguridad Nuclear encargado de regular el funcionamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas existentes en España, y que, como no podía ser de otra manera, incluye aquellos aspectos más relacionados con la seguridad física nuclear, debiendo adaptar además la legislación nacional a la internacional, principalmente en las normas provenientes del OIEA o de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)³².

27 Zangger Committee. Our mission. Zangger Committee. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <http://zanggercommittee.org/our-mission.html>

28 Grupo de Suministradores Nucleares. Sobre el GSN. GSN. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/sobre-el-gsn>

29 Missile Technology Control Regime. Equipment, Software and Technology Annex. Missile Technology Control Regime. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://mtcr.info/mtcr-annex/>

30 The Wassenaar Arrangement. The Wassenaar Arrangement. The Wassenaar Arrangement. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.wassenaar.org/>

31 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El Gobierno, el Consejo de Seguridad Nuclear y Enresa suscriben un protocolo de actuación para la detección de tráfico ilícitos de material nuclear y radiactivo. MITMA. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/2010/Junio/100615-02.htm>

32 Consejo de Seguridad Nuclear. Functions. CSN. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.csn.es/en/funciones-del-csn>

Para finalizar este análisis de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 puede hacerse mención a cuatro ámbitos más en los que el impacto del terrorismo nuclear era tenido en cuenta. Estos eran el de Protección de Infraestructuras Críticas, en el que puede hacerse mención al Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas³³ y a la Comisión Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas, encargada de la aprobación de los planes estratégicos sectoriales, uno de los cuales es precisamente el correspondiente a la industria nuclear, que además fue uno de los primeros que recibió la correspondiente aprobación³⁴; el de Seguridad Energética, precisamente en lo relativo a las instalaciones nucleares debido a su atractivo como objetivos para las organizaciones terroristas y teniendo en cuenta las consecuencias que la irrupción de su servicio puede tener para las demás infraestructuras y para la población; y finalmente el de Protección ante Emergencias y Catástrofes y el de Preservación del Medio Ambiente, todo ello motivado por el impacto que sobre estos podrían tener los incidentes en los que se encuentre implicada la industria nuclear.

El Informe Anual de Seguridad Nacional 2020

Este informe, el octavo desde que se comenzaron a elaborar en el año 2013 y el último disponible, tiene como propósito realizar una descripción del entorno de seguridad nacional desde la publicación del anterior informe, llevando a cabo un análisis de los desafíos que España debe afrontar para garantizar su seguridad y de las respuestas que se han aplicado para conseguir esa deseada situación de seguridad, siempre teniendo en cuenta el marco ofrecido por la Estrategia. En este informe se realiza un recorrido por los quince ámbitos identificados en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 y se resaltan los retos a asumir y las principales realizaciones en cada uno de aquellos. Es de esperar que la publicación del Informe Anual de Seguridad Nacional 2021 se haga conforme a la estructura definida en la nueva Estrategia de 2021. En cualquier caso cabe resaltar que el terrorismo nuclear aparece en varios de los ámbitos del último informe, tal y como se detalla a continuación.

En cuanto al ámbito del terrorismo las novedades que recoge el informe se presentan en los dos referidos apartados correspondientes a los retos y a las realizaciones. En cuanto al primer apartado tan solo se menciona el reto que supone el aumentar el nivel de seguridad en relación a las mercancías que transitan por el territorio de la Unión Europea y en el que es necesario tener en cuenta de una manera especial las mercancías de doble uso y los productos radioactivos, entre otros. En lo relativo a las realizaciones

33 Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. BOE núm. 121 de 21 de mayo de 2011.

34 Ministerio del Interior. La Comisión Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas aprueba el Plan Estratégico de la Administración. INTERIOR. [Consulta: 21 de diciembre de 2021]. http://www.interior.gob.es/es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/13506667

se cita la importancia de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo de 2019, centrándose el resto de este apartado en los logros frente a la amenaza yihadista³⁵.

Curiosamente en anteriores informes de seguridad sí que aparecían contemplados diversos hechos relativos al terrorismo nuclear. De este modo en el informe de 2018 se indicaba en lo relativo a las realizaciones y en el apartado de protección que las Fuerzas Armadas habían desarrollado el Plan de contingencia COTA MALLA en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como responsables de la prevención y protección antiterrorista de las infraestructuras críticas³⁶. También en el informe de 2019 se hacía mención en el mismo concepto a la revisión efectuada por parte de las Fuerzas Armadas de su Plan de Actuación, cuyo objetivo es el de permitirles actuar como apoyo en la protección de las infraestructuras críticas³⁷. En este último informe se añade en ese mismo apartado que desde el año 2011 las aduanas europeas llevan realizando tareas de análisis de riesgo de seguridad y protección de los ciudadanos de la Unión Europea respecto a las mercancías transportadas por territorio europeo, con especial atención a las mercancías de doble uso y los productos radiactivos, entre otros. También en el apartado relativo a la preparación de la respuesta se observan realizaciones en el informe de 2018, como fue la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en diversos foros y grupos de trabajo nacionales e internacionales relacionados con los materiales QBRN y en la preparación de una guía de primeros intervinientes en incidentes de este mismo tenor, y en el informe de 2019 donde se destaca esa participación en foros y reuniones sobre materiales QBRN.

Ya en el apartado dedicado al ámbito de la no proliferación de armas de destrucción masiva sí que pueden señalarse diversos hitos, tanto en retos como en realizaciones. En primer lugar, y respecto a los retos, se expone la necesidad de efectuar una mejora legislativa para combatir de una manera más eficaz el tráfico ilícito de material de doble uso así como la de profundizar en los mecanismos para la prevención, detección y control de los flujos financieros relacionados con la proliferación. Además se hace una especial mención a la necesidad de garantizar la seguridad física de los materiales e instalaciones nucleares y radiactivos, químicos y biológicos mediante la promoción de la cultura de seguridad y la concienciación en los ámbitos en los que este tipo de materiales son empleados. Relacionado con este aspecto se añade la necesidad de proceder a la modificación y actualización del mencionado Real Decreto 1308/2011.

En lo que respecta a las realizaciones se destaca en el apartado relativo al multilateralismo eficaz y refuerzo del régimen internacional de no proliferación la activa participación de España en las iniciativas internacionales relacionadas con la no proliferación ya expuestas en el análisis previo de la Estrategia. En el apartado de cooperación internacional en la lucha contra el tráfico ilícito puede destacarse la participación del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria en,

35 Presidencia del Gobierno. (Abril de 2021). Informe Anual de Seguridad Nacional 2020. P. 57.

36 Presidencia del Gobierno. (Marzo de 2019). Informe Anual de Seguridad Nacional 2018. P. 29.

37 Presidencia del Gobierno. (Marzo de 2020). Informe Anual de Seguridad Nacional 2019. P. 38.

entre otras, tres reuniones celebradas en el seno del Grupo de Trabajo de Tecnologías de la Detección de la Unión Europea para un intercambio de información y elaboración de documentos sobre el uso de tecnologías de detección. También se menciona la aprobación de diversa normativa cuyo propósito fundamental está ligado con la no proliferación. Ya en apartado relativo a garantizar la seguridad física de las instalaciones y los materiales nucleares y de las fuentes radiactivas se constata el cumplimiento de los requisitos contenidos en el Real Decreto 1308/2011, mediante la coordinación de la Secretaría de Estado de Seguridad y con la colaboración del Consejo de Seguridad Nuclear en la evaluación de los Planes de Protección Física de las instalaciones y transportes relacionados. También cabe destacar el estricto cumplimiento del resto de normativa nacional e internacional en este sentido.

Respecto al ámbito reservado para la protección de las infraestructuras críticas, y en lo que respecta a los retos, se destaca la existencia de una amenaza con una doble vertiente, física y lógica. En este sentido cabe señalar que a lo largo del año 2020 se gestionaron 13.023 incidentes de ciberseguridad comunicados por los Operadores de Servicios Esenciales a la Secretaría de Estado de Seguridad, de los cuales solo el 0,17 tenían relación con la industria nuclear. En cuanto a las realizaciones se señala la buena marcha de los trabajos para modificar la Ley 8/2011 y el Real Decreto 704/2011, de Reglamento de Protección de las Infraestructuras Críticas, con la futura implementación de nuevos sistemas de supervisión y coordinación. También puede reseñarse la implementación de la Unidad de Respuesta de la Guardia Civil en diversas centrales nucleares que, entre marzo y junio de 2020, fue apoyada por unidades de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al ámbito de Protección ante Emergencias y Catástrofes puede mencionarse como realización la celebración por parte de la Guardia Civil de un Taller Internacional sobre la elaboración de un Marco Nacional para la Gestión de la Respuesta ante Sucesos relacionados con la Seguridad Física Nuclear, con la participación de varios países, en el mes de marzo de 2020, así como la aprobación del Real Decreto 586/2020, de 23 de junio, relativo a la información obligatoria en caso de emergencia nuclear o radiológica.

La Estrategia de Seguridad Nacional de 2021

La Estrategia de 2017 supuso un hito en lo que respecta a la contemplación del factor nuclear en la seguridad nacional de España, ya que su presencia era notable, según ha quedado descrito en el anterior apartado. En diciembre de 2021 esta estrategia quedó derogada, tras la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021³⁸. Esta nueva estrategia surge en un contexto fuertemente dominado por la pandemia

³⁸ Presidencia del Gobierno. (Diciembre de 2021). Estrategia de Seguridad Nacional 2021: un proyecto compartido.

de covid-19 que viene afectando a España y al resto del mundo desde principios de 2020. Ello queda reflejado en la introducción del documento, en la que se declara que en condiciones normales la nueva estrategia habría sido aprobada en el año 2022. También se apunta como causa de este adelanto el aumento del empleo de estrategias híbridas por parte de actores tanto estatales como no estatales «... como herramienta para presionar a los gobiernos democráticos ...»³⁹. A pesar de estas causas fundamentales que motivan una nueva redacción, también es posible encontrar diversas referencias a la influencia del terrorismo nuclear y a su implicación en el mantenimiento de la seguridad nacional, lo que es un claro exponente de la vigencia de esta amenaza en el contexto actual.

La nueva Estrategia se articula en cinco capítulos e incluye algunas novedades respecto a las anteriores ediciones estudiadas en este artículo. El primero de los capítulos, titulado *Seguridad global y vectores de transformación*, está dedicado a la descripción del contexto internacional de seguridad, exponiendo al mismo tiempo las principales dinámicas de transformación, que quedan definidas por los vectores que conforman el contexto geopolítico, el entorno socioeconómico, la transformación digital y, por último, la transición ecológica. De estos vectores tiene gran interés para esta investigación el relativo al contexto geopolítico, sobre el que cabe reseñar la afirmación hecha respecto al deterioro generalizado de las relaciones internacionales en todas sus facetas, lo que en última instancia está favoreciendo la aparición de un nuevo tipo de multilateralismo, de carácter híbrido y en el que juegan un importante papel actores emergentes y no estatales. También se menciona con especial énfasis el aumento del empleo de las estrategias híbridas que emplean medios convencionales y otros relacionados con campañas de desinformación, ciberataques, espionaje, subversión social, sabotaje, coacción económica o el uso asimétrico de medios militares, todo ello con el fin de desestabilizar o ejercer una coerción política, social o económica. Finalmente, también se hace mención a la posibilidad de que Afganistán, una vez finalizada la retirada de las fuerzas multinacionales, pueda convertirse en un refugio para organizaciones terroristas de carácter yihadista.

Riesgos y amenazas

Ya en el capítulo 3 se encuentra el análisis de los riesgos y amenazas para la seguridad nacional. Se puede hablar en este punto de una importante novedad respecto a anteriores estrategias, ya que se pasa a conceptualizar a estos riesgos y amenazas como elementos dinámicos, interrelacionados y sujetos a un cambio en el que intervienen de manera decidida la tecnología y las estrategias híbridas ya mencionadas.

Entre estos riesgos y amenazas es significativamente relevante para el presente estudio el apartado referente a *Terrorismo y radicalización violenta*, en el que se

³⁹ Presidencia del Gobierno. Estrategia de Seguridad Nacional 2021. P. 19.

menciona la variedad de medios empleados por las organizaciones terroristas; el de Amenazas a las infraestructuras críticas, en el que cobran cada vez más importancia las dos vertientes, física y digital; el relativo a *Emergencias y Catástrofes*, en el que es preciso tener en cuenta tanto las causas naturales como las derivadas de la acción humana, sea esta accidental o intencionada, y en el que se mencionan los riesgos nucleares y radiológicos; el relativo a la *Vulnerabilidad aeroespacial*, con la posibilidad de empleo de vehículos aéreos no tripulados para interferir en el funcionamiento de las infraestructuras críticas, o incluso para atentar contra ellas; el de *Crimen organizado y delincuencia grave*, ya que según se expresa en este mismo apartado «La convergencia entre grupos terroristas y redes de crimen organizado va en aumento. Los modelos de organización cada vez más descentralizada de estos actores delictivos favorecen su cooperación y facilitan la financiación terrorista»⁴⁰; y por último la *Proliferación de armas de destrucción masiva*, en la que es necesario tener en cuenta el posible desvío y el contrabando de materiales de doble uso que puedan ser empleados en la comisión de atentados terroristas.

Planeamiento estratégico integrado

Este se encuentra en el capítulo 4 y basa el mantenimiento de la situación deseable de seguridad en el establecimiento de tres objetivos que son el avance en el modelo de gestión de crisis, el favorecimiento de la dimensión de seguridad de las capacidades tecnológicas y de los sectores estratégicos y el desarrollo de la capacidad de prevención, disuasión, detección y respuesta de España frente a estrategias híbridas. Además se desarrolla un planeamiento integrado para la Política de Seguridad Nacional en el que se incluyen tres ejes estratégicos denominados proteger, promover y participar.

Respecto al primero de estos ejes, dedicado a la protección, se definen diversos apartados en los que es posible encontrar referencias al terrorismo nuclear. En el primer apartado, sobre disuasión y defensa, se hace referencia al mantenimiento de unas adecuadas capacidades militares, tecnológicamente avanzadas, entre las que se encuentran las relativas a la defensa QBRN. En este sentido el Ministerio de Defensa dispone de un amplio elenco de recursos entre los que cabe citar la Escuela Militar de Defensa NBQ, el Regimiento NBQ Valencia n.º 1, otras unidades de defensa NBQ encuadradas en diversas brigadas del Ejército de Tierra y en la Armada y en el Ejército del Aire, la Unidad Militar de Emergencias y el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial⁴¹.

El segundo apartado de este eje trata sobre lucha contra el terrorismo y la radicalización violenta y en él juegan un papel destacado las Fuerzas y Cuerpos de

⁴⁰ Presidencia del Gobierno. Estrategia de Seguridad Nacional 2021.P. 65.

⁴¹ Ministerio de Defensa. Página principal - Ministerio de Defensa de España. Ministerio de Defensa. [Consulta: 18 de enero de 2022]. <https://www.defensa.gob.es/>

Seguridad, que también disponen de capacidades para afrontar la amenaza terrorista con materiales nucleares y radiactivos, tales como el Servicio de Desactivación de Explosivos y Defensa NRBQ y la Unidad de Respuesta desplegada en diversas centrales nucleares, de la Guardia Civil⁴², y la Unidad TEDAX-NRBQ del Cuerpo Nacional de Policía⁴³, solo por nombrar algunos. La lucha contra el terrorismo queda estructurada en cuatro pilares, que son prevenir, proteger, perseguir y preparar la respuesta, según establece la Estrategia Nacional contra el Terrorismo de 2019⁴⁴. El propósito de esta Estrategia es el de que sirviese como «...marco de referencia unificado y actualizado para prevenir, combatir y contrarrestar la amenaza que representan el terrorismo y el extremismo violento contra los ciudadanos y los intereses españoles⁴⁵, y en su desarrollo el terrorismo nuclear aparece contemplado de una manera destacada. De este modo, en el pilar dedicado a la protección y dentro del ámbito interno se proponen diversas líneas estratégicas estando dos relacionadas con el terrorismo nuclear. Estas son la 3, que estima necesario tener un adecuado conocimiento de la información sobre las infraestructuras estratégicas y la 5 que pretende armonizar y coordinar el modo en la que se activa el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas ante la amenaza terrorista. Ya en el ámbito externo destaca la línea estratégica 6 que expone la necesidad de fomentar la cooperación en seguridad, control y no proliferación del tráfico internacional de los materiales QBRN. También en el pilar dedicado a la persecución se encuentra el ámbito interno con la línea estratégica 16 sobre la necesidad de reforzar las medidas de control y los sistemas para alertas tempranas en relación con los materiales QBRN, en el ámbito externo la línea 9 con la propuesta de mejora del intercambio de información sobre materiales QBRN y, en el ámbito de los espacios comunes globales, se destaca la importancia de fortalecer el control de los materiales QBRN. En el último de los pilares sobre la preparación de la respuesta puede citarse en el ámbito interno la línea estratégica 6 que pretende impulsar los planes de contingencia ante atentados terroristas con medios QBRN. También cabe destacar la importancia otorgada a la lucha contra la financiación del terrorismo, participando España en diversas iniciativas internacionales a este

42 Ministerio del Interior. Desactivación de Explosivos y Defensa NRBQ. Guardia Civil. [Consulta: 18 de enero de 2022]. <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/tedax/index.html>

43 Ministerio del Interior. TEDAX – NRBQ. Dirección General de la Policía. [Consulta: 18 de enero de 2022]. https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_estructura_dao_cginformacion_especialidades_tedax.php

44 Departamento de Seguridad Nacional. Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019. Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 25 de octubre de 2021]. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-terrorismo-2019>

45 Gobierno de España. El Gobierno pone en marcha la nueva Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave. Presidencia del Gobierno. [Consulta: 22 de febrero de 2022]. <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/interior/Paginas/2019/220219-estrategia.aspx>

respecto. Puede hacerse mención en este sentido al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo⁴⁶, de 1999, en cuyo preámbulo se señala que la financiación del terrorismo es un motivo de preocupación para la comunidad internacional, debido a que el número y la gravedad de los actos relacionados con el terrorismo internacional dependen en gran medida de los fondos a disposición de las organizaciones terroristas y a que los instrumentos jurídicos anteriormente en vigor no atendían esta circunstancia. También en el espacio europeo se han producido iniciativas en las que España participa, tal y como es la Directiva (UE) 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo⁴⁷, y el Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, de 2016, en el que se expresa que «Los terroristas y las organizaciones terroristas necesitan financiación [...]. Cortar sus fuentes de financiación, complicarles la posibilidad de eludir ser detectados al usar esos fondos y utilizar de la mejor manera posible cualquier información del proceso de financiación son medidas que pueden [...] contribuir sobremanera a la lucha contra el terrorismo»⁴⁸.

Finalmente, el tercer apartado dentro de este eje es el que atiende a las actuaciones frente a situaciones de crisis y en él cabe resaltar la importancia de la protección de las infraestructuras críticas.

El segundo de los ejes, dedicado a la promoción de la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos, se divide también en varios apartados. El primero de ellos hace referencia a la seguridad de los espacios comunes globales, en los que se contemplan el ciberespacio, el espacio marítimo y el espacio aéreo y ultraterrestre, y sobre los que ya se han expuesto las diversas iniciativas implementadas para evitar atentados contra infraestructuras críticas y para luchar contra el tráfico de materiales y tecnologías de doble uso o radiactivos.

Otro apartado de interés es el relativo a la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia grave, en el que cobra importancia el impulso de la prevención, la investigación y el análisis de la vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo. Puede mencionarse a este respecto la aprobación de la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023, en la que, en el apartado

46 Instrumento de Ratificación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, hecho en Nueva York el 9 de diciembre de 1999. BOE núm. 123 de 23 de mayo de 2002.

47 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. Diario Oficial de la Unión Europea L 141/73 de 5 de junio de 2015.

48 Comisión Europea. Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM(2016) 50 final, 2 de febrero de 2016, p. 2. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6e0de37-ca7c-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF

correspondiente al tráfico ilícito de armas, se establecen diversas líneas de acción, una de las cuales se centra en «Mejorar la elaboración de inteligencia para la evaluación y la amenaza del tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y municiones, con especial énfasis en los vínculos con otras áreas criminales delictivas, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva NRBQ y el desvío del comercio legal»⁴⁹.

El tercero de los ejes hace referencia a la participación de España en la preservación de la paz y seguridad internacional y en la defensa de sus intereses estratégicos. El primer apartado de este eje es el denominado Multilateralismo reforzado, y en su ámbito pueden destacarse diversas contribuciones e iniciativas de España, tal y como son el apoyo al mencionado Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de las Naciones Unidas; a la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo de 8 de septiembre de 2006⁵⁰, a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, adoptada el 26 de octubre de 1979 y con entrada inicial en vigor el 8 de febrero de 1987, del OIEA⁵¹ y la instauración del Centro de Excelencia Contra Artefactos Explosivos Improvisados en 2010 en la localidad madrileña de Hoyo de Manzanares⁵², solo por citar algunas.

El Sistema de Seguridad Nacional y la gestión de crisis

En el capítulo 5 se aborda la importancia del Sistema de Seguridad Nacional, en el que el papel protagonista es asumido por el Consejo de Seguridad Nacional. El Consejo dispone de diversos comités especializados como órganos de apoyo, y que son el Comité de Situación, el Comité Especializado de Inmigración, el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, el Consejo Nacional de Ciberseguridad, el Comité de Seguridad Energética, el Comité de No Proliferación, el Consejo Nacional de Seguridad Aeroespacial y, por último, el Comité Especializado contra el Terrorismo, creado en el año 2020⁵³. Como es natural, resultan de singular importancia para la lucha contra el terrorismo nuclear los comités de No Proliferación y el Especializado contra el Terrorismo.

49 Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave. BOE núm. 46 de 22 de febrero de 2019.

50 Asamblea General de la ONU. (2006). Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Resolución A/RES/60/288, adoptada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006. <https://undocs.org/es/A/RES/60/288>

51 OIEA. (1980). Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. Circular informativa INFCIRC/274/Rev. 1, 3 de mayo de 1980. <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1.pdf>

52 C-IED COE. About C-IED COE. C-IED COE. [Consulta: 28 de junio de 2021]. <https://www.ciedcoe.org/index.php/about-c-ied-coe/status-mission-concept>

53 Orden PCM/219/2020, de 13 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se crea y regula el Comité Especializado contra el Terrorismo. BOE núm. 66 de 14 de marzo de 2020.

Conclusiones

Tras este análisis de las sucesivas estrategias de seguridad nacional y del Informe Anual de Seguridad Nacional de 2020 pueden realizarse diversas apreciaciones, en lo que respecta a la contemplación del terrorismo nuclear como amenaza tangible para el mantenimiento de la seguridad. En primer lugar, no cabe duda de que este elemento, que aparecía de una manera destacada a lo largo de la Estrategia de 2017, ha quedado un tanto difuminado en la actual Estrategia, siendo opacado por la relevancia otorgada a otro tipo de riesgos y amenazas. Aun así su presencia se deja notar principalmente en los apartados dedicados al terrorismo, la delincuencia organizada y la protección de las infraestructuras críticas. En cualquier caso, ya se expuso en la introducción de esta investigación la relevancia que cobra este factor, que ha motivado la aprobación del mencionado Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, así como su aparición en otras iniciativas relevantes tal y como son la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares del OIEA, la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear, el Plan de Acción de la Unión Europea sobre la Seguridad Química, Biológica, Radiológica y Nuclear y la celebración de las Cumbres de Seguridad Nuclear. España, como actor de relieve en la escena internacional, contempla consecuentemente el terrorismo nuclear como una amenaza creíble para su seguridad, y de este modo queda reflejado en la actual Estrategia de Seguridad Nacional, dotándolo así de la importancia que merece un factor capaz de causar grandes estragos en caso de que consiga llevar a cabo sus acciones. La implicación activa del Departamento de Seguridad Nacional, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Fuerzas Armadas y de otros actores públicos y privados dan muestra de esta importancia y de la credibilidad de la amenaza. Es también necesario poner de relieve el carácter transversal de esta amenaza, ya que aparece en diversos apartados de los que componen las estrategias pasadas y presente, lo que hace necesario un esfuerzo adicional de coordinación entre todas las partes implicadas en lograr y mantener una situación de seguridad en la que la sociedad pueda desenvolverse libre de peligros.

Respecto al último Informe Anual de Seguridad Nacional puede certificarse que contempla lo expuesto en la Estrategia de 2017 respecto al terrorismo nuclear, aunque se echa de menos cierto énfasis en algunas cuestiones, que se detallan a continuación. Respecto a la amenaza terrorista, la exposición en este ámbito queda casi exclusivamente limitada al terrorismo de carácter yihadista, haciéndose una breve mención al terrorismo nuclear en el apartado de retos y obviándose cualquier referencia en lo correspondiente a las realizaciones. Parece que alguna de las actividades desarrolladas en este sentido debería haber tenido aquí su espacio de modo que, al menos, se manifestara la existencia de un esfuerzo en la lucha contra este tipo de terrorismo. Tampoco se hace mención a posibles retos o realizaciones en el ámbito relativo a la seguridad energética, en el que tanta importancia tiene la industria nuclear como integrante fundamental en el actual *mix* energético y máxime en un momento en el que se está realizando un importante esfuerzo por limitar el consumo de combustibles fósiles como un elemento más en la lucha contra el cambio climático. También se echa de

menos alguna referencia a la industria nuclear en el ámbito de Preservación del Medio Ambiente tanto en lo relativo a su escasa emisión de dióxido de carbono como al problema que supone la gestión de sus residuos, sobre todo teniendo en cuenta la problemática relativa al futuro Almacén Temporal Centralizado de residuos radiactivos, el cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña o la reciente negativa a la concesión de explotación minera de uranio en la provincia de Salamanca. Son, en fin, cuestiones que podrían haber recibido un mejor tratamiento en este informe pero que han quedado inexplicablemente orilladas. Es de esperar que el próximo Informe Anual de Seguridad Nacional que se publique a lo largo del año 2022 se adapte a la nueva estructura de la Estrategia y que además trate con la relevancia que merece la amenaza que constituye el terrorismo nuclear.

Como queda expuesto, la amenaza que supone este tipo en particular de terrorismo es real y así lo consideran países y organizaciones internacionales. España comparte esta postura de una manera decidida y, de manera coherente, se ha visto obligada a tomar las medidas oportunas para poder garantizar su seguridad, dando fe de la importancia otorgada al terrorismo nuclear las directivas de defensa y el resto de documentos analizados en esta investigación. El panorama actual, expuesto en la vigente Estrategia de 2021 y en el último informe anual, pone de manifiesto esta cuestión, mostrando la importancia que todo lo relacionado con el terrorismo nuclear tiene para el mantenimiento de la seguridad nacional. Para finalizar es preciso indicar que todos los esfuerzos realizados para luchar contra esta amenaza serán estériles si no se fomentan la cooperación internacional y la implicación de todos los actores con un papel que jugar en esta escena, por lo que el multilateralismo, en el que España centra gran parte de sus esfuerzos, deberá seguir siendo la herramienta fundamental en la que se base el trabajo a realizar.

Referencias bibliográficas

Legislación

Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear. *BOE* núm. 107 de 4 de mayo de 1964.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *BOE* núm. 77 de 31 de marzo de 2015.

Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. *BOE* núm. 121 de 21 de mayo de 2011.

Real Decreto 1308/2011, de 26 de septiembre, sobre protección física de las instalaciones y los materiales nucleares, y de las fuentes radiactivas. *BOE* núm. 242 de 7 de octubre de 2011.

- Real Decreto 451/2020, de 10 de marzo, sobre control y recuperación de las fuentes radiactivas huérfanas. *BOE* núm. 117 de 27 de abril de 2020.
- Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave. *BOE* núm. 46 de 22 de febrero de 2019.
- Orden PCM/219/2020, de 13 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se crea y regula el Comité Especializado contra el Terrorismo. *BOE* núm. 66 de 14 de marzo de 2020.
- Instrumento de Ratificación del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, hecho en Nueva York el 9 de diciembre de 1999. *BOE* núm. 123 de 23 de mayo de 2002.
- Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 141/73 de 5 de junio de 2015.

Bibliografía

- Allison, G. (2004). Nuclear Terrorism: How Serious a Threat to Russia? *Russia in Global Affairs*, septiembre/octubre. https://www.belfercenter.org/publication/nuclear-terrorism-how-serious-threat-russia#_ftnref5
- Asamblea General de la ONU. (2006). Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo. Resolución A/RES/60/288, adoptada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006. <https://undocs.org/es/A/RES/60/288>
- C-IED COE. About C-IED COE. C-IED COE. [Consulta: 28 de junio de 2021]. <https://www.ciedcoe.org/index.php/about-c-ied-coe/status-mission-concept>
- Comisión Europea. (2016). Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo COM(2016) 50 final, 2 de febrero de 2016. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e6eode37-ca7c-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF
- Consejo de Seguridad Nuclear. Functions. CSN. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.csn.es/en/funciones-del-csn>
- (2000). *Guía de Seguridad 8.1. Protección física de los materiales nucleares en instalaciones nucleares y en instalaciones radiactivas*. Madrid, Consejo de Seguridad Nuclear.

- Departamento de Seguridad de la Presidencia del Gobierno. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional de España: un proyecto compartido*.
- Departamento de Seguridad Nacional. Estrategia Nacional contra el Terrorismo 2019. Departamento de Seguridad Nacional. [Consulta: 25 de octubre de 2021]. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contraterrorismo-2019>
- European Union. CBRN-COE. European Union. [Consulta: 1 de septiembre de 2021]. https://europa.eu/cbrn-risk-mitigation/index_en
- Ferguson, C. D. y Potter, W. C. (2004). *The Four Faces of Nuclear Terrorism*. Monterey, Monterey Institute of International Studies.
- Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism. Overview. GICNT. [Consulta: 13 de diciembre de 2021]. <https://www.gicnt.org/>
- Gobierno de España. (2004). *Directiva de Defensa Nacional 1/2004*. Documento firmado por el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid el 30 de diciembre de 2004.
- (2008). *Directiva de Defensa Nacional 01/2008*. Documento firmado por el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero en Madrid el 30 de diciembre de 2008.
- (2011). *Estrategia Española de Seguridad: una responsabilidad de todos*. Madrid: Gobierno de España, 2011.
- Grupo de Suministradores Nucleares. Sobre el GSN. GSN. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.nuclearsuppliersgroup.org/es/sobre-el-gsn>
- Ministerio de Defensa. (2000). *Libro Blanco de la Defensa 2000*. Madrid, Ministerio de Defensa.
- (2003). *Revisión Estratégica de la Defensa*. Madrid, Ministerio de Defensa.
- . Página principal - Ministerio de Defensa de España. Ministerio de Defensa. [Consulta: 18 de enero de 2022]. <https://www.defensa.gob.es/>
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2010). El Gobierno, el Consejo de Seguridad Nuclear y Enresa suscriben un protocolo de actuación para la detección de tráfico ilícito de material nuclear y radiactivo. MITMA. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/2010/Junio/100615-02.htm>
- Ministerio del Interior. Desactivación de Explosivos y Defensa NRBQ. Guardia Civil. [Consulta: 18 de enero de 2022]. <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/especialidades/tedax/index.html>
- . La Comisión Nacional para la Protección de Infraestructuras Críticas aprueba el Plan Estratégico de la Administración. Interior. [Consulta: 21 de diciembre de 2022]. <https://www.cnicp.es/actualidad/comision-nacional-para-la-proteccion-de-infraestructuras-criticas-aprueba-el-plan-estrategico-de-la-administracion>

- bre de 2021]. http://www.interior.gob.es/es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/13506667
- TEDAX – NRBQ. Dirección General de la Policía. [Consulta: 18 de enero de 2022]. https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_estructura_dao_cginformacion_especialidades_tedax.php
- Missile Technology Control Regime. Equipment, Software and Technology Annex. Missile Technology Control Regime. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://mtcr.info/mtcr-annex/>
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism. Nuclear Facilities Attack Database (NuFAD). NuFAD. [Consulta: 2 de diciembre de 2021]. <https://start.umd.edu/nuclear-facilities-attack-database-nufad>
- Nature. (2003). News in Brief. *Nature*. Vol. 425, n.º 552. <https://doi.org/10.1038/425552a>
- Office of Technology Assessment. (1977). Nuclear Proliferation and Safeguards. Informe presentado ante el Comité de Asuntos del Gobierno del Congreso de Estados Unidos, 30 de junio de 1977. P. 17. <https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1977/7705/7705.PDF>
- OIEA. (1980). Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. Circular informativa INFCIRC/274/Rev. 1, 3 de mayo de 1980. <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc274r1.pdf>
- (2020). IAEA Incident and Trafficking Database, Incidents of nuclear and other radioactive material out of regulatory control, 2020 Fact Sheet. Hoja de hechos correspondiente al año 2020. <https://www.iaea.org/sites/default/files/20/02/itdb-factsheet-2020.pdf>
- El OIEA y el Tratado sobre la No Proliferación. OIEA. [Consulta: 22 de febrero de 2022]. <https://www.iaea.org/es/temas/el-oiea-y-el-tratado-sobre-la-no-proliferacion>
- Presidencia del Gobierno. (2012). *Directiva de Defensa Nacional 2012*.
- (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017: Un proyecto compartido de todos y para todos*.
- (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021: Un proyecto compartido*.
- (2019). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2018*.
- (2020). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2019*.
- (2021). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2020*.
- Proliferation Security Initiative. The Proliferation Security Initiative. PSI. [Consulta: 13 de diciembre de 2021]. <https://www.psi-online.info/psi-info-en/-/2075520>
- The Wassenaar Arrangement. The Wassenaar Arrangement. The Wassenaar Arrangement. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <https://www.wassenaar.org/>

United Nations General Assembly. (2005). Resolution adopted by the General Assembly on 13 April 2005. Resolución de la Asamblea General de la ONU A/RES/59/290 sobre el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, 13 de abril de 2005. https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_59_290-E.pdf

— (2005). International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism. Resolution A/RES/59/290 adopted by the General Assembly at its 91st plenary meeting. 13 de abril de 2005.

United Nations Security Council. (2004). Resolution 1540 (2004). Adopted by the Security Council at its 4956th meeting. 28 de abril de 2004.

Zangger Committee. Our mision. Zangger Committee. [Consulta: 20 de diciembre de 2021]. <http://zanggercommittee.org/our-mission.html>

Artículo recibido: 19 de enero de 2022.

Artículo aceptado: 25 de marzo de 2022.

Guillermo Abio Villegas

Grado en Relaciones Internacionales. Máster universitario en Geopolítica y Estudios Estratégicos

Correo: abioguillermo@gmail.com

Una interdependencia conflictiva: la relación Gazprom – Europa

A conflicting interdependence: the Gazprom relationship - Europe

Resumen

Desde su surgimiento, la relación entre Gazprom y Europa ha mostrado una resiliencia notable que no se le suele atribuir. Las turbulencias geopolíticas que han enemistado en numerosas ocasiones a Bruselas y Moscú apenas han tenido un impacto residual en los volúmenes de envíos, que han mantenido una tendencia ascendente hasta 2018. Tampoco las sanciones occidentales han afectado de forma notable y directa a la compañía. Ambos actores han entendido que su dependencia mutua les obliga a entenderse, a pesar de la existencia de desacuerdos de calado respecto a la duración, modelo o cláusulas contractuales. No obstante, la invasión rusa de Ucrania y, sobre todo, los altos precios de gas con los que Europa ha tenido que lidiar este invierno, han derivado en una pérdida mutua de confianza y un deseo de iniciar un desacoplamiento. Rusia comienza a mirar hacia Asia como alternativa ante una probable pérdida de clientes europeos, y Europa, en pleno debate sobre su seguridad energética, añade la necesidad de diversificar sus fuentes. Ambos van a encontrar limitaciones.

Palabras clave

Conflictividad, energía, Europa, gas, Gazprom, Rusia.

Abstract

Since its emergence, the relationship between Gazprom and Europe has proved a remarkable resilience that is not usually highlighted. The geopolitical standoffs that Brussels and Moscow have starred in many occasions have had a limited impact on the volume of shipments. These have maintained a steady upward trend until 2018. Western sanctions have not targeted Gazprom directly, and the company has been considerably less affected than others have. Both parties have understood that their mutual dependence compels them to reach understandings despite traditional major disagreements regarding the duration, model, or clauses of contracts. Nevertheless, the Russian invasion of Ukraine and, especially, the high gas prices that Europe has had to face this winter, have led to a mutual loss of confidence and a desire to initiate a process of decoupling. Russia begins to look to Asia as an alternative market given the probable loss of European clients, and Europe, in the midst of a crucial debate on its energy security, now considers a need to diversify its gas sources. Both will encounter limitations.

Keywords

Conflict, energy, Europe, gas, Gazprom, Russia.

Citar este artículo:

Abio Villegas, G. (2022). Una interdependencia conflictiva: la relación Gazprom – Europa. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 225-253.

La coyuntura actual en el contexto de dependencia mutua

El pasado 3 de marzo de 2022, la comisaria europea de Energía, Kadri Simson, afirmaba ante la Comisión de Industria del Parlamento Europeo que la invasión de Ucrania había evidenciado la necesidad de no permitir que ningún actor exterior ostente el poder de desestabilizar los mercados europeos o influir en nuestras elecciones energéticas, en clara referencia a Rusia¹. Esa misma tarde, la Agencia Internacional de la Energía (IEA) publicaba una hoja de ruta con 10 puntos para reducir la dependencia de la UE del gas ruso². Apenas unas semanas después, estos objetivos quedaban reflejados en los comunicados de prensa tras reuniones al más alto nivel, como la cumbre informal de Versalles o el Consejo Europeo del 24 y 25 de marzo.

La reducción de la dependencia del gas ruso es un debate recurrente en la agenda comunitaria, acelerado ahora por la invasión de Ucrania. Lleva años abordándose con un éxito relativamente escaso: las importaciones de gas ruso crecieron de 141 billones de metros cúbicos (bcm) americanos (1.000 millones de metros cúbicos) en 2009 a 199 bcm en 2019, incluyendo un máximo superior a 200 bcm en 2018³. Luego llegó el covid-19, que ha alterado y continúa alterando las relaciones oferta - demanda en el mercado energético, y, en los últimos meses, la invasión rusa de Ucrania, que ha puesto de relieve el papel central que la energía ocupa en la política exterior y de seguridad, y ha devuelto la cuestión al centro de la política comunitaria.

Con datos de 2020, Europa consume 541 bcm de gas, de los cuales 218 bcm son producidos internamente⁴. Otros 114,8 se importan en forma de gas natural licuado (GNL), de los cuales 17,2 bcm proceden de Rusia, y, los 211,3 bcm restantes, por gasoducto. De estos últimos, 167,7 bcm tuvieron Rusia como lugar de origen⁵. Ello significa que alrededor del 34 % del gas que consumió Europa en 2020 (unos 185 bcm) tuvo su origen en la Federación Rusa, con el 90 % de este fletado por gasoducto. El instrumento a través del cual Moscú canaliza sus exportaciones por gasoducto

1 Comisión Europea. (3/3/2022). Remarks of Kadri Simson in the Industry Committee of the European Parliament on the energy situation in Europe. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1525

2 IEA. (2022). A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas. International Energy Agency. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1af70a5f-9059-47b4-a2dd-1b479918f3cb/A10-PointPlanToReduceTheEuropeanUnionsRelianceOnRussianNaturalGas.pdf>

3 Aslund, A. y Fisher, S. (2020). New challenges and dwindling returns for Russia's national champions, Gazprom and Rosneft. Atlantic Council. Pp. 4. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/new-challenges-and-dwindling-returns-for-russias-national-champions-gazprom-and-rosneft/>

4 BP. (2022). Statistical Review of World Energy 2021. British Petroleum. Pp. 36-38. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

5 *Ibidem*, pp. 44, 45.

es la estatal Gazprom, que ostenta un monopolio *de facto* sobre las mismas desde su constitución en 1993, cuando surge de las cenizas del antiguo Ministerio Soviético para la Industria del Gas. Desde 2006, lo hace amparado por una ley federal que protege su posición como única entidad con derecho a exportar a través de la red de gasoductos rusos. Gazprom, al igual que Rosneft en el sector del petróleo, representa una tendencia de control estatal sobre determinadas materias primas estratégicas (nacionalismo de recursos o nacionalismo energético) como los hidrocarburos, que tuvo una gran propagación global en la década de los 90. Se observa también en otras geografías como Argelia o, sobre todo, América Latina (Venezuela, Bolivia o Argentina).

Esta necesidad por el gas ruso se ha presentado tradicionalmente como uno de los talones de Aquiles de nuestro continente. No obstante, una mirada a las cifras de Gazprom evidencia que la dependencia es mutua: en 2020, más del 90 % del total de las exportaciones de la compañía, que alcanzaron unos 180 bcm⁶, fueron hacia Europa. Además, Europa es el único mercado que le reporta beneficios: en Rusia, Gazprom se ve obligada por el Gobierno a vender su gas a precios muy bajos (a cambio, le garantiza el monopolio sobre las exportaciones por gasoducto), y, en Asia, los volúmenes de envío son todavía muy reducidos y los dividendos tardarán años en compensar la elevada inversión inicial, relativamente reciente. Su implantación en las exrepúblicas soviéticas también es limitada, con unos volúmenes de exportación que apenas superaron los 30 bcm en 2020, de los cuales la práctica totalidad fueron a parar a Bielorrusia y Ucrania, situados también en Europa⁷. De hecho, el Centro de Estudios Estratégicos de La Haya señala que la dependencia rusa de Europa como mercado para su gas es superior a la dependencia europea de Rusia como productor de gas⁸. Gazprom, que es el mayor contribuyente a las arcas públicas rusas, sería inviable a día de hoy sin sus clientes europeos.

La relación entre Gazprom y la península europea debe entenderse en este marco de dependencia mutua que la ha convertido en una de las grandes fuerzas estabilizadoras de la política euroasiática en las últimas décadas. Ha sido una relación estrecha, relativamente estable y, visto con perspectiva, ajena a los vaivenes diplomáticos entre Moscú y occidente: ni la caída del Muro de Berlín y el posterior derrumbe de la Unión Soviética, ni las dos intervenciones de la OTAN en la antigua Yugoslavia supusieron un freno al continuo crecimiento de la implantación de Gazprom en Europa. Entre 1985 y 1995, las exportaciones pasaron de 69,4 bcm a 117,4 bcm, y, en los cinco años

6 GAZPROM. (2021). Growth at Scale: Gazprom Annual Review 2020. P. I. Disponible en: <https://www.gazprom.com/f/posts/13/041777/gazprom-annual-report-2020-en.pdf>

NOTA INFORMATIVA. A raíz de la invasión rusa de Ucrania, los enlaces a documentos de Gazprom u otras autoridades rusas pueden no encontrarse operativos.

7 *Ibidem*, p. 125.

8 Van den Beukel, J. y Van Geuns, L. (Enero de 2021). Russia's Unsustainable Business Model: Going All In on Oil and Gas. The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS). P. 18. Disponible en: <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/01/Russias-Unsustainable-Business-Model.pdf>

posteriores hasta el cambio de siglo, crecieron hasta los 129 bcm⁹. Esto ha continuado así hasta la actualidad, con episodios puntuales de interrupciones cuando Rusia ha querido sacar provecho de esta dependencia mutua y presionar a Europa en distintos ámbitos, fundamentalmente en cuestiones relativas a Ucrania en los años 2014 y 2015. De estos actos, y del deliberado vaciamiento de las reservas europeas en los meses previos al invierno de 2022, que se menciona más adelante, nace la actual desconfianza europea hacia Gazprom. Las interrupciones a modo de chantaje, en tanto que difíciles de asumir en cualquier relación energética, han sido una herramienta de uso restringido, limitada a situaciones donde Rusia entendía que se jugaba intereses vitales y con un impacto muy limitado sobre el conjunto de Europa. No han interrumpido la tendencia ascendente de los envíos a lo largo de los años. Los temores de que Rusia cortase el suministro de gas abruptamente y a gran escala no se materializaron en 2014. A 1 de junio de 2022, tampoco lo han hecho tras la invasión de este año, si bien se observan interrupciones del suministro a países concretos (Polonia o Finlandia), que ilustran lo excepcional de las tensiones actuales.

Sin embargo, durante estas últimas décadas de creciente distanciamiento entre Occidente y Rusia, el vínculo energético no ha hecho más que crecer hasta alcanzar los máximos referidos de 2018. El gas se ha mantenido a lo largo de las décadas como un componente ineludible de la particular *ostpolitik* europea, si es que se puede hablar de tal. La fecha de llegada de las primeras remesas de gas ruso a Europa nos ofrece otra ilustración del pragmatismo que ha predominado en la relación. Fueron a Austria allá por 1968, solo meses después de la entrada de tanques soviéticos en Praga. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania de 2022 parece haber acelerado el deseo de Europa de poner fin a un matrimonio con el que no se encuentra cómoda. Nikos Tsafos, uno de los analistas de referencia en Washington para asuntos energéticos, habla de un divorcio inevitable¹⁰. Comienza a asomar la otra cara de la interdependencia entre actores, la que genera conflictividad e inestabilidad en lugar de un incentivo para mitigar escaladas.

Las declaraciones de la comisaria Simson y los puntos de acción marcados por la IEA representan este descontento de Bruselas. Las líneas de acción propuestas han sido recibidas con entusiasmo por parte de importantes analistas¹¹, que observan cómo Europa se decide, por fin, a reducir su vulnerabilidad frente a una de las armas geopolíticas con mayor potencial de efectividad del Kremlin. Otros, son más escépticos al respecto. Días después de su publicación, Energy Intelligence (grupo estadounidense) publicaba un documento en el que se puede leer lo siguiente: «Cualquier medida para

9 Stern, J. (s.f.). Natural Gas in Europe – The Importance of Russia. Centrex. P. 13. Disponible en: http://www.centrex.at/en/files/study_stern_e.pdf

10 Tsafos, N. (1/3/2022). A Europe-Russia Energy Divorce Begins. Center for Strategic & International Studies. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/europe-russia-energy-divorce-begins>

11 Gordon, N. (10/3/2022). Three Reasons The EU's Shift Away From Russian Gas Could Be Catalytic. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2022/03/10/three-reasons-eu-s-shift-away-from-russian-gas-could-be-catalytic-pub-86602>

cortar o restringir severamente el suministro de gas ruso, o para empujar a Rusia a cerrar el grifo, debe considerarse solo con un claro entendimiento de que no hay alternativa de gas natural para Europa» (traducción propia)¹². Una línea similar adopta el banco de inversión Naxitis, que en un estudio acerca del impacto económico de la invasión de Ucrania afirma que «las exportaciones de gas natural de Rusia a Europa no pueden ser sustituidas de forma inmediata» (traducción propia)¹³.

Este escenario es el punto de partida para este análisis, que, si bien no pretende dirimir la viabilidad de las alternativas energéticas al gas ruso, busca ampliar miras y proporcionar contexto al actual debate en torno a un probable desacoplamiento energético entre Europa y Gazprom.

El futuro del gas natural: visiones encontradas

La actual coyuntura no es la más adecuada para analizar el futuro del gas natural. El mundo aún se encuentra lejos de determinar qué papel jugará este tanto en la transición energética como en un futuro con economías descarbonizadas. Tampoco está clara la velocidad a la que se podrá realizar esta metamorfosis en las distintas geografías del globo. Podemos agrupar las visiones predominantes acerca del futuro papel del gas en dos grandes bloques y, permitiéndonos una simplificación, personificarlos en las posiciones de la IEA, agencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por un lado, y del Foro de Países Exportadores de Gas (GECF), bajo liderazgo ruso, por otro.

Los países que conforman este último dejaron patente su visión al respecto con una declaración conjunta el pasado 22 de febrero, en la que se comprometen a «promover el gas natural como fuente de energía abundante, asequible, limpia y fiable, y como combustible de elección para satisfacer las crecientes necesidades energéticas mundiales, y para hacer frente al cambio climático» (traducción propia)¹⁴. El gas se ve como un combustible con espacio en la futura matriz energética, dado su potencial para reemplazar a combustibles más contaminantes (petróleo, carbón), y su papel como complemento indispensable para las renovables en el sector eléctrico. Por su parte, la IEA enfatiza en las urgencias climáticas y en la necesidad de reducir el peso de los hidrocarburos en las futuras matrices energéticas mundiales. En mayo de 2021, publicó

¹² Miller, S. (7/3/2022). LNG Can't Replace Russian Gas. Energy Intelligence. Disponible en: <https://www.energyintel.com/0000017f-637f-d86c-a3ff-6b7fd42b0000>

¹³ NATIXIS. (25/2/2022). Ukraine Crisis Impact. P. 9. Disponible en: https://home.cib.natixis.com/api-website-feature/files/download/12209/cross-expertise_research_ukraine_en_fevrier_2022_final_draft.pdf

¹⁴ Gas Exporting Countries Forum. (22/2/2022). 6th GECF Summit: The Doha Declaration – Natural Gas: Shaping the Energy Future. Disponible en: <https://www.gecf.org/events/6th-gecf-summit-the-doha-declaration--natural-gas-shaping-the-energy-future>

una *Hoja de ruta para el sector energético mundial*, en la que afirma que no existe necesidad de aprobar más proyectos de hidrocarburos en el futuro¹⁵.

Para la IEA, el GEFC es un lobby con intereses evidentes en mantener la posición privilegiada del gas en los mercados energéticos. Para el GEFC, la IEA es un *think tank* de la UE sin responsabilidades políticas que le obliguen a realizar cálculos realistas. A ninguno le falta razón y, posiblemente, este será el principal *debate gasístico* en las próximas décadas, pero no el único.

La pandemia de covid-19 ha relanzado una pugna que venía años anticipándose, la llamada *gas-to-gas competition*, en la que el GNL busca ganar cuota de mercado frente a los gasoductos. Europa será el escenario donde se tendrá que disputar esta competición. El resto de mercados, especialmente el asiático, aún tienen margen de crecimiento en el consumo de ambos bienes. Europa no: las predicciones señalan que la demanda de gas permanecerá estable en el medio plazo¹⁶, por lo que un incremento en el consumo de GNL deberá ir en detrimento de los envíos por gasoducto. Esta pugna ya ha dejado un primer hito en el continente europeo. En enero de 2022, las importaciones europeas de gas estadounidense (GNL en su totalidad) superaron las cantidades importadas desde Rusia a través de gasoductos. Este *sorpasso* histórico debe entenderse como coyuntural, lejos de que se pueda sostener durante periodos prolongados de tiempo. Ha sido posible dada la reducción de los envíos rusos al mínimo estipulado contractualmente, y se está lejos de poseer infraestructura GNL que permita mover cantidades de gas entre EE. UU. y Europa similares a las que Rusia fleta en periodos *normales*.

El tercer gran debate en torno a los modelos gasísticos es más longevo que los dos precedentes. Se remonta a los inicios del uso del gas como combustible y, aún a día de hoy, genera discordia entre sus actores más importantes. Merece un apartado propio.

Diseño contractual

El modelo de Groningen contra la Escuela de Chicago

El desarrollo de los primeros campos de gas en Europa en la década de los 60, en Groningen, conllevó una inversión considerable que los agentes privados únicamente estuvieron dispuestos a asumir tras recibir garantías del Gobierno neerlandés para la

15 IEA. (2021). Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. International Energy Agency. P. 21. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9doc-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf

16 IEA. (2021). World Energy Outlook 2021. International Energy Agency. P. 226. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>

compra del gas producido durante los años posteriores. Esta búsqueda por asegurar de antemano la colocación del producto y su precio derivó en un modelo contractual a medio y largo plazo que ha guiado el desarrollo del mercado del gas en Europa. Ha permitido convertir factores no manejables, como la volatilidad en la oferta y la demanda, en manejables, y así proporcionar un colchón de estabilidad a las empresas para emprender las inversiones masivas que requiere el sector del gas.

Como añadido, los compradores comenzaron a introducir la idea de vincular el precio del gas al de productos derivados del petróleo, sobre todo fuel y gasoil, para garantizar la competitividad de este frente al resto de hidrocarburos. Cuando años después se inició la relación comercial de gas con la Unión Soviética, este fue el modelo que se exportó.

Dinámicas diferentes guiaron el crecimiento del sector en Estados Unidos. Allí, su desarrollo coincidió con la expansión de los ideales de mercado de la Escuela de Chicago, que abogaba por un intercambio de bienes basado en la oferta y la demanda bajo el que, tanto consumidor como vendedor, podían optimizar sus decisiones gracias a la flexibilidad que este otorgaba. Los contratos a largo plazo, también en el sector de los hidrocarburos, eran vistos como ataduras que distorsionaban el funcionamiento óptimo del mercado, especialmente cuando eran dependientes del precio de otras materias primas. Esto se tradujo en un modelo dominado por contratos de corta duración, o incluso *spot*¹⁷, que permitía mayor competitividad a costa de generar unas relaciones mucho menos estrechas y estables entre comprador y vendedor.

En la década de los 80, el Gobierno de Margaret Thatcher se sintió atraído por el dinamismo que generaba este marco y, poco a poco, comenzó a replicarlo en Europa. La posición de Reino Unido como uno de los principales productores de gas en el continente le confería un poder de influencia considerable y, con los años, ha logrado convencer a Bruselas de los beneficios de transitar hacia un modelo más líquido. Actualmente son los rusos, con Gazprom a la cabeza, los principales defensores de la doctrina de Groningen tras décadas comerciando con su vecino europeo bajo este paraguas de estabilidad. Bruselas busca reducir las ataduras que este le genera.

Proceso de transición actual: primeras manifestaciones del descontento de Europa en su relación gasística con Rusia

Los desacuerdos entre Bruselas y Moscú en torno al marco contractual más adecuado aún persisten a día de hoy. Gazprom asegura en su informe anual de 2020 que una de las prioridades del grupo es mantener los contratos a largo plazo como base para sus exportaciones¹⁸. Por el contrario, la Comisión Europea propuso en diciembre

¹⁷ Mercado al contado, donde cualquier activo se compra o vende con entrega inmediata (o en corto periodo de tiempo) y al precio actual de mercado.

¹⁸ GAZPROM. (2021). Growth at Scale: Gazprom Annual Review 2020. P. 123. Disponible en: <https://www.gazprom.com/f/posts/13/041777/gazprom-annual-report-2020-en.pdf>

de 2021 recomendar a los EEMM no firmar contratos a largo plazo con duración más allá de 2049, evidenciando un cambio de postura que ya venía mostrando en los años anteriores.

Debido a la escasa transparencia que habitualmente rodea estos contratos, resulta difícil determinar el punto exacto en el que se encuentra esta transición hacia un mercado más flexible. Las estimaciones al respecto difieren considerablemente. Reuters estima que, en el mercado de GNL, los contratos de larga duración todavía representan más del 70 % a nivel mundial, pero en torno al 50 % en Europa¹⁹. Por su parte, Gazprom señala una proporción similar a nivel mundial, pero la incrementa hasta el 70 % en el continente europeo²⁰. A esto cabe añadir que el GNL, que concentra la totalidad de ventas *spot*, todavía constituye una parte minoritaria del mercado total de gas, por lo que el porcentaje de contratos a largo plazo es todavía mayor en el conjunto del sector gasístico. Los valores de la horquilla nos permiten afirmar que, pese a los deseos de la Comisión Europea, la reducción de los contratos de larga duración aún se encuentra en una etapa embrionaria. De hecho, Gazprom señala que el porcentaje de ventas realizadas bajo estos contratos ha crecido en los últimos años²¹.

El mecanismo empleado por la UE para avanzar hacia un modelo más flexible y basado en la oferta y la demanda de gas ha sido, además de esta limitada transición hacia las compras *spot*, la reducción de los contratos vinculados a los derivados del petróleo. En 2005, tres de cada cuatro contratos vigentes entre EEMM y Gazprom recogía esta vinculación. En 2019, esa proporción era inferior a uno de cada cuatro²². Ahora, la propia Unión y gran parte de sus EEMM prefieren una vinculación al precio mercado por distintos índices o *hubs* gasísticos. Este es otro elemento importado desde Estados Unidos, posible gracias a la existencia de un mercado *spot*, por pequeño que todavía sea, que actualiza constantemente los precios del gas en función de la oferta y la demanda, de forma similar a las bolsas de valores. El razonamiento que Europa ha seguido para modificar la vinculación es simple: los contratos vinculados al precio de los derivados del petróleo, al no reflejar dinámicas fundamentales de oferta y demanda de gas, impiden que los consumidores europeos se aprovechen de periodos de abundancia en la oferta. Este problema se hizo particularmente patente tras la revolución del gas de esquisto durante la primera década del s. XXI. El desarrollo en EE. UU. de nuevas técnicas de perforación (*fracking*) y nueva tecnología de extracción

19 Rashad, M. (7/2/2022). Explainer: Should Europe use more long-term LNG contracts? Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/should-europe-use-more-long-term-lng-contracts-2022-02-07/>

20 Komlev, S. (23/4/2021). Evolution of Russian Gas Supply to Europe: Contracts and Prices. Ministry of Energy of the Russian Federation (MINERGO). P. 6. Disponible en: <https://minenergo.gov.ru/system/download/14646/158148>

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*, p. 8.

que permitió obtener el gas atrapado en formaciones sedimentarias incrementó considerablemente la producción estadounidense (de 489 bcm en 2005 hasta 740 bcm en 2015)²³ y, en consecuencia, mundial. Los precios del gas en EE. UU. retrocedieron a su nivel más bajo desde la crisis de los años 70. Europa no fue capaz de aprovechar esta inyección de oferta en el mercado global y en los años que sucedieron al 2010 vio cómo los precios del gas natural crecieron casi un 50 %, alcanzando valores seis veces más elevados que los estadounidenses cuando ambos partían de unos niveles muy similares en 2008²⁴. Además, la extracción no convencional del gas de esquisto continúa siendo un proceso que genera bastante oposición por su elevado impacto medioambiental. Inicialmente se llevaron a cabo exploraciones en Europa que generaron unas expectativas que nunca han llegado a materializarse. En la actualidad, los gobiernos europeos continúan siendo reacios a asumir el coste medioambiental de explotar sus reservas de gas de esquisto y multitud de ellos han prohibido el *fracking*, entre ellos España.

Por el contrario, en periodos como el actual de creciente demanda y relativa escasez de oferta de gas, la vinculación a los derivados del petróleo actúa como el principal elemento regulador para las fluctuaciones alcistas del precio del gas. La IEA señala que los EEMM pagarán en 2021 alrededor de 27.000 millones de euros más que si hubiesen mantenido el modelo de vinculación antiguo²⁵. Si el cambio ya se hubiese producido en la totalidad de contratos, el sobrecoste sería aún mayor.

Como se ha señalado, la falta de flexibilidad es el principal motivo por el que Europa busca abandonar el marco contractual tradicional. Esta, junto con los altos costes de entrada al sector, ha favorecido una concentración del mercado y dificultado el acceso de competidoras al mismo. Las empresas con cuota de mercado, entre las que sobresale Gazprom, han adquirido un peso excesivo. Como resultado, ostentan una posición negociadora demasiado fuerte que les ha permitido imponer cláusulas favorables en los contratos. Se entiende que un modelo más líquido ayuda a transitar hacia un *buyers market*, con mayor poder de negociación para los compradores, que permite eliminar o mitigar el impacto de estas cláusulas. En este aspecto, la UE también ha logrado avances importantes, fundamentalmente dos.

Primero, en relación a las cláusulas *take-or-pay*, muy habituales en los contratos de Gazprom en Europa, que obligan al comprador a pagar penalizaciones si sus importaciones no alcanzan un volumen mínimo. En los casos más extremos, como el contrato con la ucraniana Naftogaz, los volúmenes mínimos estipulados sobrepasaban

23 BP. (2022). *Statistical Review of World Energy 1965-2020*. British Petroleum. Disponible en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

24 Parlamento Europeo. *The Shale gas 'revolution' in United States: Global implications, options for the EU*. P. 7. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491498/EXPO-AFET_SP%282013%29491498_EN.pdf

25 IEA. (22/10/2021). *Despite short-term pain, the EU's liberalised gas markets have brought long-term financial gains*. International Energy Agency. Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/despite-short-term-pain-the-eu-s-liberalised-gas-markets-have-brought-long-term-financial-gains>

los 40 bcm anuales. Las cláusulas *take-or-pay*, si bien no han sido anuladas, sufrieron un revés severo con el precedente sentado por el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo en 2017, que limitó considerablemente su alcance. El segundo avance significativo se produjo un año después, cuando la Comisión Europea vetó las cláusulas de prohibición de reventa del gas, que Gazprom buscaba añadir a sus contratos en Europa para limitar la competencia en el mercado interno. Ambas decisiones han derivado en modificaciones estructurales de los modelos contractuales.

A modo de conclusión, diremos que la relación Gazprom – Europa se articula hoy sobre un modelo contractual híbrido, fruto de la combinación y actualización de las dos escuelas predominantes. La revisión del modelo inicial de Groningen ha sido la primera manifestación tangible del descontento de Europa en su relación con Gazprom. En los años que siguen, buscará que estas modificaciones se materialicen en una reducción de los volúmenes importados desde Rusia, un objetivo para el que ahora se encuentra mejor posicionado tras la puesta en marcha de los cambios referidos. Estos se sintetizan en los siguientes puntos:

- búsqueda de una menor duración de los contratos, que ha derivado en el surgimiento de un pujante, pero aún limitado, mercado *spot*;
- eliminación gradual de la vinculación a los derivados del petróleo en favor de la vinculación al precio *spot* del gas. Este viene determinado por índices o *hubs* gasísticos, entre los que, en Europa, domina el Title Transfer Facility (TTF) neerlandés;
- socavamiento de las cláusulas que la Unión ha considerado abusivas.

A esta transformación de los modelos comerciales gasísticos cabe añadir las también mencionadas discrepancias en el papel que el gas puede desempeñar en la transición energética, así como el crecimiento del sector GNL, que amenaza la posición de Gazprom en Europa. Este contexto dinámico altera inevitablemente las estrategias energéticas de ambas partes. Profundizamos a continuación en ellas, con el objetivo de proporcionar un marco interpretativo para las reacciones iniciales de Europa a la invasión rusa de Ucrania.

El vector ruso

Rusia posee alrededor de una cuarta parte de las reservas mundiales de gas. Es el segundo productor del mundo tras Estados Unidos y la principal potencia gasística de Eurasia. Como tal, su Gobierno busca preservar el papel destacado del gas frente a otras fuentes de energía e incluso aumentar la producción²⁶. Gazprom, como viene

26 Mitrova, T., Yermakov, V. (2019). Russia's Energy Strategy-2035: Struggling to Remain Relevant. Institut Français des Relations Internationales (IFRI). Pp. 14-32. Disponible en: <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/russieneireports/russias-energy-strategy-2035-struggling-remain>

haciendo en las últimas décadas, actuará como el principal brazo ejecutor del Gobierno ruso hacia sus metas de producción, consumo interno y exportaciones.

Gazprom y el Kremlin: protección, ¿a qué precio?

Históricamente, Gazprom y su ministerio predecesor han explotado la práctica totalidad de las reservas de gas rusas. Sin embargo, en los últimos años, los competidores independientes, particularmente Novatek, han aumentado sus volúmenes de producción en detrimento de Gazprom. También Rosneft (petrolera) cuenta con importantes reservas de gas. Así, Gazprom ha pasado de producir casi el 90 % del gas ruso en el año 2000²⁷ a producir el 68 % en 2020, equivalente a unos 455 bcm ²⁸. Esta pérdida de cuota se explica por diferentes motivos, entre los que destaca la búsqueda del Kremlin de una mayor liberalización del mercado interno. El mercado del gas en Rusia funciona de forma artificial, con un grado de intervención muy elevado: si bien se permite a los productores independientes como Novatek comercializar el gas al precio que deseen, a Gazprom se le impone un precio de venta bajo, que le genera pérdidas masivas, con el fin de garantizar el acceso de la población más vulnerable a este bien básico y el acceso de las grandes industrias rusas a una electricidad barata. En los últimos años, el Gobierno ha iniciado una política de incremento gradual del precio al que permite vender a Gazprom. En el último lustro, este ha crecido un 8,8 %²⁹. Ahora, la reciente invasión de Ucrania y las subsiguientes sanciones, que probablemente acarrearán una pérdida de poder adquisitivo de las clases medias y bajas rusas, podrían llevar al Gobierno a pausar indefinidamente esta subida gradual.

Para el futuro de Gazprom, el mantenimiento de este incremento gradual se antoja fundamental por dos motivos: en primer lugar, porque la compañía se ha visto obligada a mover sus pulmones productivos hacia campos más caros, dado el agotamiento progresivo de las reservas de Siberia Occidental que habían servido como núcleo de producción de la compañía. Estos campos están situados en su mayoría en la región del Ártico, a lo largo de toda la plataforma continental marítima del norte de Rusia, desde el mar de Barents hasta el mar de Chukotka. Por su lejanía, plantean severos problemas logísticos y de coste para las compañías a los que tampoco contribuyen las bajas temperaturas y las aguas heladas durante la práctica totalidad del año, que añaden dificultades tecnológicas para la extracción de hidrocarburos. Parte de este incremento en los costes de producción se vería mitigado por un aumento de los precios a los que se le permite vender. En segundo lugar, porque reduciría la brecha con el precio al que venden otras empresas independientes, y, por extensión, podría suponer la

27 *Ibidem*, p. 32.

28 GAZPROM. (2021). Growth at Scale: Gazprom Annual Review 2020. P. 96. Disponible en: <https://www.gazprom.com/f/posts/13/041777/gazprom-annual-report-2020-en.pdf>

29 *Ibidem*, p. 64.

reducción del número de clientes en el mercado ruso, que tantas pérdidas le generan. De darse esta circunstancia, Gazprom podría, además, liberar stock que puede colocar en mercados extranjeros, donde sí obtiene beneficios.

En la actualidad, Gazprom y el Kremlin han detectado una necesidad de revisar elementos básicos de su particular relación. El citado precio en el mercado interno es uno de ellos, pero también se plantean otros escenarios potenciales que no serían tan beneficiosos para la compañía. El Kremlin enfrenta actualmente una disyuntiva de difícil resolución tras la solicitud de otro gigante estatal, Rosneft, para exportar gas a Europa a través de gasoductos, y la nueva estrategia de la petrolera que busca aumentar su implantación en los mercados gasísticos³⁰. Existe potencial de conflictividad con Gazprom, especialmente si ambas compañías no son capaces de alcanzar un acuerdo respecto al precio de las hipotéticas exportaciones de Rosneft y la cuota que esta deberá abonar a Gazprom por el uso de sus gasoductos. La posición del Ministerio de Energía sigue siendo la de evitar la competencia entre empresas rusas en el extranjero³¹, por lo que, pese a todo, resulta difícil imaginar una resolución de la cuestión en unos términos que perjudiquen severamente a Gazprom. No obstante, el mero hecho de que esta cuestión se considere a nivel gubernamental ya supone una alteración sustancial en la política rusa de las últimas seis décadas.

Menos atisbos de cambio tienen las decisiones geopolíticas que el Kremlin impone a la acción exterior de Gazprom. Posiblemente, la relación entre ambos sea una de las más representativas del planeta de la llamada *diplomacia del gas*, y supone uno de los ejemplos más evidentes de que el sector energético no sigue lógicas puramente financieras. Los gobiernos ejercen una elevada influencia sobre él. En el caso de Gazprom, su diseño de gasoductos hacia Europa se ha visto altamente influido por el deseo de Moscú de reducir su dependencia de Ucrania como país de tránsito hacia Europa, otro de los caballos de batalla que ha marcado la relación gasística del Kremlin con nuestro continente. Solo la proyección de este interés nacional explica la construcción en las últimas décadas del BlueStream, el NordStream, el TurkStream y el Nord Stream 2, que han dejado a Gazprom con una capacidad de envío un 60 % superior a la que actualmente fleta hacia Europa³². Innecesaria y perjudicial en términos comerciales, por la presión que ha sufrido el músculo inversor de Gazprom en las últimas décadas, pero

30 Dmitrieva, A. y Elliott, S. (13/12/2021). Rosneft bets on gas in energy transition, pushes for right to export to Europe: report. S&P Global. Disponible en: <https://www.spglobal.com/commodity-insights/es/market-insights/latest-news/natural-gas/121321-rosneft-bets-on-gas-in-energy-transition-pushes-for-right-to-export-to-europe-report>

31 Sharushkina, N. y Sokolov, V. (22/2/2022). Russian Energy Minister Shulginov Outlines Gas Stance. Energy Intelligence. Disponible en: <https://www.energyintel.com/0000017f-1d0f-df96-a1ff-bf6f490e0000>

32 Aslund, A. y Fisher, S. (2020). New challenges and dwindling returns for Russia's national champions, Gazprom and Rosneft. Atlantic Council. P. 5. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/new-challenges-and-dwindling-returns-for-russias-national-champions-gazprom-and-rosneft/>

con elevado valor geopolítico. La organización de los JJOO de Sochi 2014 también conllevó una inversión de Gazprom superior a los 1.500 millones de euros, de dudosa rentabilidad financiera³³. Asimismo, Gazprom se ve obligado a aplicar importantes descuentos a los países que mantienen una asociación estratégica con Moscú. En países como Armenia o Bielorrusia sus márgenes de beneficio quedan muy reducidos por tener que amoldarse a la agenda regional del Kremlin.

Sin embargo, estos esfuerzos, tanto en el mercado interno como en el exterior, se ven recompensados de múltiples maneras, principalmente con la conservación del monopolio de las exportaciones por gasoducto, pero no solo. Rusia ha hecho del mantenimiento de la primacía de Gazprom en Europa una cuestión de interés nacional, que asegura a la firma un respaldo político y diplomático al más alto nivel. Así lo refleja la Estrategia Nacional de Energía 2035. Gazprom también se ha ayudado de importantes exenciones fiscales en su basculación hacia campos de producción más caros, que le han permitido asentarse en estas nuevas regiones. Tampoco se entienden los récords de exportaciones alcanzados en 2017 y 2018 sin el respaldo de la política monetaria del Kremlin. La devaluación del rublo, divisa con la que Gazprom cubre un gran porcentaje de sus costes fijos, en los años posteriores a la anexión de Crimea generó un escenario propicio, reforzando la competitividad en el exterior de la compañía y otras energéticas rusas.

El Kremlin tiene la capacidad de actuar como *guardaespaldas* de Gazprom en distintos ámbitos, pero únicamente lo hace cuando los intereses de la compañía coinciden con los suyos propios. Cuando divergen, impone su agenda. Es una relación claramente jerarquizada que ha convertido a Gazprom en uno de los activos más valiosos de la política exterior rusa.

El particular Pivot to Asia ruso

Simon Blakey, antiguo jefe de gabinete del director de la IEA, afirmó en 2020 que el futuro del gas ruso probablemente estuviese en Asia³⁴. Diversificar mercados debe ser la opción estratégica natural para Rusia, particularmente a la luz de la voluntad europea de explotar las alternativas a su gas. Actualmente, los 185 bcm anuales que Rusia exporta a Europa suponen más del 75 % de sus exportaciones totales de gas³⁵. En el caso de Gazprom, como se ha mencionado anteriormente, el porcentaje es todavía

33 Long, M. (7/4/2009). Gazprom splashes billions on Russia's Olympic dream. Sports Pro. Disponible en: https://www.sportspromedia.com/news/gazprom_splashes_billions_on_russias_olympic_dream/

34 Blakey, S. y Gustafson, T. (17/6/2020). The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe. Davis Center for Russian and Eurasian Studies. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Tj8fd1n39VA>

35 BP. (2022). Statistical Review of World Energy 2021. British Petroleum. Pp. 42-45. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

mayor. Estos porcentajes, sumados al hecho de que Gazprom apenas obtiene beneficios en otros mercados, constatan la actual dependencia mutua que viene sosteniendo este documento.

La transición energética que plantea Europa, si bien todavía no se ha traducido en una reducción considerable de las importaciones de gas ruso, genera un entorno de incertidumbre al que la compañía no puede fiar su futuro. Esta coyuntura coincide con el desarrollo de los mercados asiáticos, que se traducirá en un incremento de sus necesidades energéticas y eléctricas. El continente asiático no solo ofrece una salida más fiable a largo plazo para el gas ruso, sino que además permite a Moscú ganar influencia en el que será, previsiblemente, el principal escenario de pugna entre grandes potencias en la segunda mitad del s. XXI. Aquí, los intereses del Kremlin y de Gazprom convergen. Por todo ello, la compañía persigue desde hace años una mayor implantación en Asia. Al igual que Estados Unidos, ha iniciado su particular *Pivot to Asia*, que de momento se encuentra en una fase temprana.

Junto con el mantenimiento de la posición predominante en Europa, este giro supone el otro gran pilar sobre el que se erige la Estrategia Nacional de Energía 2035. El volumen actual de envíos es escaso, apenas superior a los 25 bcm en 2020, y el potencial incremento del mismo se topa con varias barreras importantes, especialmente en el caso de Gazprom. El primero de estos obstáculos es la predominancia actual del GNL en los envíos rusos hacia Asia, donde Gazprom queda relegado a un segundo plano en favor de Novatek, el principal exportador de GNL ruso. La ubicación de los principales centros de consumo asiáticos en la costa del Pacífico y del Índico (Japón, Corea, India o las principales ciudades de China), alejados geográficamente de las reservas de gas más importantes del continente, dibuja un panorama más propenso a que Asia se incline por el GNL marítimo antes que por la construcción de extensos y costosos gasoductos terrestres. A esta labor tampoco contribuyen los numerosos escenarios de conflictividad e inestabilidad en el continente (Corea del Norte, Afganistán, Cachemira, Irak o la sancionada Irán), que podrían amenazar la seguridad y viabilidad de estas redes. En 2020, Asia-Pacífico recibió el 70 % de envíos mundiales de GNL. Se espera que este porcentaje crezca hasta el 80 % en 2050³⁶. Aquí, Gazprom no solo parte en desventaja con respecto a Novatek, sino que Rusia en su conjunto queda relegada a un segundo plano ante dos potencias mundiales como Catar y Australia. Entre los dos, enviaron más del 50 % del GNL importado por Asia-Pacífico en 2020³⁷.

El desarrollo de una infraestructura de GNL (plantas de licuefacción o trenes GNL, tanques de almacenamiento, buques GNL) que le permita competir con estas dos

36 Gas Exporting Countries Forum. (Noviembre de 2021). Global Gas Outlook 2050. Synopsis. Gas Exporting Countries Forum (GECF). P. 16. Disponible en: https://www.gecf.org/_resources/files/pages/gecf-global-gas-outlook-2050/gecf-gas-outlook-2021.pdf

37 BP. (2022). Statistical Review of World Energy 2021. British Petroleum. P. 44. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

potencias y con Estados Unidos requerirá de años, además de una inversión sustancial. El estudio, diseño, construcción y puesta en marcha de una planta de licuefacción requiere, al menos, de cuatro o cinco años. Algunos más se necesitan para llevarla hasta su capacidad máxima. Actualmente, la capacidad máxima de licuefacción rusa apenas supera los 24 bcm anuales, mientras que las estadounidenses sobrepasan los 100 bcm, las catariés los 105 bcm, y las australianas los 120 bcm³⁸. Rusia está muy lejos, también, en cuanto a capacidad de almacenamiento de GNL (682.000 m³, frente a los más de 2,34 millones de Catar, los 2,78 millones de Australia o los 3,5 millones de EE. UU.), y le costará varios lustros ponerse a la altura de sus competidores. Pese a ello, se debe mencionar la ambiciosa política rusa al respecto, con cinco plantas adicionales aprobadas (actualmente cuenta con dos), que añadirán otros 30 bcm a su capacidad de producción³⁹; relevante en términos porcentuales, ya que supondrá duplicar los volúmenes actuales, pero que mantendrá la producción de GNL en Rusia con una cuota de mercado relativamente pequeña en comparación con sus competidores.

El segundo obstáculo viene dado por la fuerte competencia que plantean las autocracias de Asia Central, particularmente Turkmenistán, en el diseño de los ya de por sí escasos gasoductos hacia los centros de consumo en el Pacífico. China ha priorizado históricamente la construcción de gasoductos desde estos países. Así, en 2020, más de tres cuartas partes de las importaciones chinas por gasoducto procedieron de países de Asia Central. Cerca del 60 % del total provino de Turkmenistán. Otras potencias regionales como Japón, India o Corea del Sur apenas importan por gasoducto. En Asia, Gazprom solo cuenta con un gasoducto operativo: el Power of Siberia, inaugurado en diciembre de 2019 y que conecta con China.

En este contexto de obstáculos tan importantes es donde la protección del Kremlin adquiere un valor inigualable para Gazprom. Putin ha situado a la compañía en una situación privilegiada dentro de su estrategia para Asia y se ha encargado de que se beneficie de su asociación estratégica con Xi Jinping. La invasión de Ucrania y la respuesta europea han acelerado este proceso. Durante su visita a Pekín en febrero de 2022 firmó acuerdos que mejorarán las interconexiones con China y aumentan las perspectivas de volúmenes transportados a través del gasoducto Power of Siberia hasta los 48 bcm anuales en 2026⁴⁰. Conectará el campo en Sakhalin con la infraestructura actual. El contrato tiene una duración de 30 años, difícil de igualar en las relaciones con socios europeos, y va vinculado al precio de derivados del petróleo. Evidencia que tanto China como Rusia siguen inclinándose por un modelo contractual tradicional,

38 International Group of Liquefied Natural Gas Importers (GIIGNL). (2021). Annual Report 2021. GIIGNL. P. 40. Disponible en: https://giignl.org/wp-content/uploads/2021/11/GIIGNL_Annual_Report_November2021.pdf. Ratio de conversión: 1 MT = 1,4 bcm.

39 International Gas Union (IGU). (3/6/2021). World LNG Report 2021. IGU. P. 110. Disponible en: <https://www.igu.org/resources/world-lng-report-2021/>

40 Aizhu, C. (4/2/2022). Russia, China agree 30-year gas deal via new pipeline, to settle in euros. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-russia-china-agree-30-year-gas-deal-using-new-pipeline-source-2022-02-04/>

pese a que muchos analistas insistan en que Gazprom se beneficiaría más de contratos vinculados a los *hub* gasísticos: los precios de estos han alcanzado máximos históricos en los últimos meses, sin perspectivas de cambios drásticos en el corto y medio plazo. Gazprom evidencia con su elección de modelo contractual la prioridad que otorga a la estabilidad de sus ingresos a largo plazo por encima de las ganancias financieras en el corto. En paralelo, y quizá de mayor relevancia, llegó el anuncio de Gazprom el pasado 28 de febrero de un acuerdo con el Gobierno de Mongolia para avanzar a la fase de diseño del gasoducto Altai, también conocido como Power of Siberia 2. Esta será la segunda vía de entrada terrestre del gas ruso a China y podría incrementar los envíos en otros 50 bcm al año cuando se complete, previsiblemente en 2030⁴¹.

Estas perspectivas de implantación en China no serían posibles sin las perspectivas de un crecimiento pronunciado de la curva de demanda energética china. En el último lustro, el consumo de gas en China ha aumentado de 197 bcm en 2015⁴² a 331 bcm en 2020. Forbes estima que continuará creciendo alrededor del 5,5 % interanual hasta 2030 y podría sobrepasar los 650 bcm en 2050⁴³. Para China no es suficiente con mantener los volúmenes y vías de entrada actuales. Rusia y Gazprom, con todas sus limitaciones, han sabido posicionarse como parte de la solución a las crecientes demandas de gas de Pekín. Novatek también desempeñará un papel fundamental en esta relación pujante, si bien su línea de acción en Asia no queda tan circunscrita a China como la de Gazprom. La naturaleza de sus exportaciones (GNL) le abre otros mercados. Además, las prioridades estratégicas del grupo siguen radicando, por el momento, en la consolidación y mejora de su cartera de activos y reservas en Rusia⁴⁴. Novatek entiende el proceso de expansión exterior como una fase posterior de su desarrollo empresarial. No le resulta tan urgente como a Gazprom, debido en parte a que no cuenta con el lastre de las pérdidas en el mercado nacional ruso.

La condición de país euroasiático y la vasta extensión territorial de Rusia posibilitan que Gazprom desempeñe un papel relevante en la arquitectura de gasoductos de dos de las tres economías más grandes del mundo: Unión Europea y China. Pese a todo, no será al menos hasta 2030 cuando Asia logre un peso relevante en la matriz exportadora de la compañía. Solo llegados a ese punto se podrá juzgar el grado de éxito en su estrategia de diversificación. Hasta entonces, continuará siendo dependiente de sus exportaciones a Europa para generar beneficios, por mucho que Sergéi Lavrov afirme que Rusia tiene mercados alternativos para colocar su gas si Europa

41 GAZPROM. (28/2/2022). Алексей Миллер: проект «Союз Восток» перешел в стадию проектирования. Disponible en: <https://telegra.ph/Gazprom-Mongolia-02-28>

42 BP. (2022). Statistical Review of World Energy 1965-2020. British Petroleum. Disponible en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

43 Huang, M. (22/9/2021). The Future Of China's Gas Demand. Forbes. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/woodmackenzie/2021/09/22/the-future-of-chinas-gas-demand/>

44 Novatek. (2/3/2021). PAO Novatek Annual Report 2020. P. 2. Disponible en: https://www.novatek.ru/common/upload/doc/NOVATEK_AR_2020_EN.pdf

deja de comprarlo⁴⁵. A corto y medio plazo, no los hay: Asia Central es un mercado relativamente pequeño y autosuficiente, y China todavía no cubre ni una quinta parte de los volúmenes que Gazprom exporta a Europa. El resto de potencias económicas de la región apenas cuentan con red de gasoductos desde el exterior, y Rusia aún está lejos de contar con la infraestructura necesaria para convertirse en una potencia de GNL. La firma Natixis destaca con acierto que la capacidad de Rusia para diversificar sus exportaciones de gas hacia Asia es muy limitada en el corto plazo⁴⁶. Distinta es la situación con el petróleo, donde el margen de maniobra es mayor.

Contexto energético europeo

El conjunto del contexto energético en Europa viene marcado por la búsqueda de una reducción de las emisiones CO₂ hasta alcanzar la neutralidad climática en 2050. Por otro lado, en el caso particular del gas, cobra especial importancia el refuerzo de la seguridad energética para evitar *shocks* como los de este invierno. Este refuerzo se desarrolla a través de distintas líneas de acción, principalmente en relación a las capacidades de almacenamiento y las interconexiones internas, y viene complementado por la búsqueda de la reducción de la dependencia de Rusia. Estos y otros objetivos resultarán particularmente complicados de alcanzar en el contexto de declive de la producción interna que atraviesa Europa: esta apenas superó los 215 bcm en 2020 desde los más de 300 bcm en 2010⁴⁷.

El gas en la transición energética de Europa

Respecto a esta cuestión, la Comisión Europea ha mantenido una retórica ambigua. Así lo reconocía en marzo de 2022, cuando señalaba que todavía necesita «seguir reflexionando sobre cómo abordar el papel del gas [natural] en la descarbonización de la economía de la Unión»⁴⁸. Por un lado, mantiene un compromiso firme con el

45 TASS. (10/3/2022). Never again will we rely on the West: Lavrov says Russia will solve its economic issues. TASS, Russian News Agency. Disponible en: https://tass.com/politics/1420031?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com

46 NATIXIS. (25/2/2022). Ukraine Crisis Impact. P. 21. Disponible en: https://home.cib.natixis.com/api-website-feature/files/download/12209/cross-expertise_research_ukraine_en_fevrier_2022_final_draft.pdf

47 BP. (2022). Statistical Review of World Energy 2021. British Petroleum. P. 36. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>

48 Comisión Europea. (2022). Reglamento Delegado (UE) ... / ... de la Comisión de 09.03.2022. P. 1. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8cee7f13-a162-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

liderazgo global que ha adquirido en el camino hacia una reducción de las emisiones. Por otro, la realidad y la falta de desarrollo de potenciales tecnologías alternativas la han empujado en los últimos meses a reconocer que las actividades económicas del sector del gas natural pueden «facilitar la transición hacia un sistema energético sostenible»⁴⁹. Eso sí, añade, durante un tiempo limitado, sin especificar duración. Este reconocimiento también la ha impulsado, tras meses de discusiones, a otorgar al gas natural la etiqueta de *energía de transición* en su taxonomía verde. Así, parece inclinar el debate entre pragmatismo y convicciones ambientalistas en favor del primero.

También las tendencias en el consumo de gas, que apenas ha disminuido en los últimos años y ha permanecido estable en el rango entre 540 y 560 bcm, y el crecimiento exponencial en los precios de los derechos de emisión en la UE (EU Emissions Trading System), que incentiva la transición del carbón al gas, respaldan la tesis de que el gas mantendrá un papel fundamental en la transición energética europea.

No es objetivo de este documento evaluar la viabilidad, o falta de ella, de las alternativas al gas natural, como las energías renovables, la nuclear u otros gases menos contaminantes como el hidrógeno o el biometano. Únicamente se constata la envergadura de los avances tecnológicos necesarios para que estas fuentes puedan suplir una fracción sustancial del gas natural en el mercado. Así lo señala la propia Comisión Europea, cuando afirma que «es posible que todavía no se disponga de alternativas hipocarbónicas viables desde el punto de vista tecnológico y económico a una escala suficiente para satisfacer la demanda de energía de manera continua y fiable»⁵⁰. Tres años antes, la propia Comisión también admitía que «las políticas de descarbonización no serán suficientes para contrarrestar la decreciente producción interna»⁵¹, para concluir en el mismo documento que es muy probable que se continúen incrementando las importaciones de gas.

El gas es, por tanto, el combustible de preferencia para la transición energética, también para Europa, aunque sea por descarte. Por ello, la UE ha comenzado a trabajar en la reducción de la huella de carbono en su proceso de producción, con el objetivo de hacer el gas natural del futuro más *verde* que el actual. La Comisión ha propuesto que se deberán medir y notificar las emisiones generadas en la producción de gas que acabe vendiéndose en el mercado europeo, con vistas a una hipotética revisión de los requisitos en materia de emisiones para las importaciones de hidrocarburos. El compromiso comunitario influirá así en los procesos productivos de todos aquellos que quieran colocar sus productos en el mercado europeo, incluida Rusia, que ya trabaja en esta dirección. Esto supone otro ejemplo del giro del sector hacia un *buyers market*, ya que será el comprador quien exija una huella de carbono baja, y el vendedor quien deba adaptarse a estas exigencias si quiere vender.

49 *Ibidem*, p. 2.

50 *Ibidem*, p. 10 .

51 Comisión Europea. (8/11/2017). Energy Union: Commission takes steps to extend common EU gas rules to import pipelines. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4401

Refuerzo de la seguridad energética: almacenamiento e interconexiones

En paralelo, los EEMM y la Comisión Europea barajan distintas medidas para reforzar la seguridad de suministro y evitar que se repitan los precios tan elevados que hemos observado en los primeros meses de 2022. El foco de acción se ha centrado en estas medidas, posiblemente relegando a un segundo plano las directamente relacionadas con la búsqueda de fuentes alternativas de gas.

En primer lugar, se plantea la necesidad de crear reservas estratégicas, como se lleva haciendo con el petróleo desde la década de los 70, que obliguen a los EEMM a mantener un nivel mínimo de almacenamiento. Actualmente, son los EEMM los que manejan sus propias reservas y muchos de ellos no imponen cantidades mínimas. Únicamente obligan a sus proveedores a un suministro mínimo durante todo el año, que, como se ha demostrado en los primeros meses de 2022, puede no ser suficiente para garantizar el consumo a un precio asequible, particularmente en invierno. La mayor liquidez del mercado de petróleo motivó el surgimiento de estas reservas, pero el de gas siempre se ha considerado suficientemente estable como para asegurar suministro adecuado de forma constante. No era necesario invertir en una reserva porque siempre iba a haber suministro. La situación de este año ha demostrado que llegar al invierno con las reservas sin llenar puede acarrear un coste importante. Ha sido otro de los puntos de discordia con Gazprom y el principal detonante de la crisis actual entre Bruselas y la compañía, a quien la UE acusa de mantener las reservas deliberadamente vacías: al inicio del invierno, las reservas operadas por Gazprom estaban llenas a un 16 %, mientras que la media de otras operadoras superaba el 40 %⁵².

El control sobre activos estratégicos como las reservas de almacenamiento constituye, después de las exportaciones, el segundo vector a través del cual Gazprom articula su presencia en Europa. Estas reservas, a raíz del descontento con que Gazprom se haya ceñido a los mínimos contractuales sin llenarlas, han sido identificadas por la Comisión como infraestructura crítica por primera vez⁵³. Esta nueva etiqueta obligará a los EEMM a estudiar riesgos asociados con la propiedad, tanto para reservas futuras como para las actuales. Permite acogerse a un nuevo marco jurídico que, en principio, habilita a los EEMM a forzar a Gazprom a traspasar la gestión de sus reservas, reduciendo el poder de influencia de lo que la Comisión considera un actor hostil, y reforzando la seguridad energética del continente. Este control sobre las instalaciones de almacenamiento también se encuentra detrás de la decisión del Gobierno alemán de poner temporalmente bajo su control la filial de Gazprom en el país.

Otro paso más se ha dado con el acuerdo provisional entre Comisión, Consejo y Parlamento, por el que se exigiría a los EEMM que sus reservas se encuentren, al me-

⁵² Comisión Europea. (8/3/2022). REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy. Comisión Europea. P. 5. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9foa-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁵³ Ibid. pp. 4

nos, al 90 % de llenado el 1 de octubre de cada año para encontrarse preparadas ante posibles interrupciones del suministro en los meses de invierno. No obstante, esta puede ser un arma de doble filo. El *think-tank* belga Bruegel plantea el siguiente escenario: si a las empresas europeas se les impone almacenar gas en verano y otoño para comenzar el invierno en una mejor posición, ¿qué pasaría si de repente Gazprom (u otro productor) decidiese comenzar a bombear más gas hacia Europa en, por ejemplo, noviembre? El mercado se inundaría de oferta y los precios bajarían, para beneficio de Europa. No obstante, dejaría a todas las empresas que habían ayudado a la UE a prepararse para el invierno con pérdidas masivas, ya que se habrían visto obligadas a llenar sus reservas a precios más elevados de los que luego encuentran en invierno. Las empresas, evidentemente, no son partidarias de asumir estos riesgos, y menos en el escenario actual con los precios tan elevados. Llenar las reservas ahora, con estos precios, tendría poco o ningún sentido empresarial. Por tanto, y a pesar de que la UE trabaje hacia una mayor liberalización del mercado, aquí se necesitaría un respaldo político sin precedentes que asegurara a las compañías poder colocar su gas en el futuro, al menos, al precio de coste. Potencialmente, esto conduciría a una situación en la que los compromisos adquiridos con las empresas obligarían a pagar el gas a un precio mayor al de mercado. Con esto se pretende señalar que las obligaciones de almacenamiento en ocasiones pueden convertirse en un lastre, pero es el precio que se debe asumir para la creación de una reserva estratégica que ayude a prevenir situaciones como las de este invierno.

Por otro lado, la crisis de Ucrania ha reavivado otro debate recurrente en la agenda energética europea; el de las interconexiones entre EEMM, fundamentalmente en lo que se refiere al gas y a la electricidad. El primer informe sobre el Estado de la Unión Energética, de 2015, destaca la falta de interconexiones como uno de los principales motivos detrás de la inadecuada integración de mercado y las divergencias en los precios entre EEMM⁵⁴. Seis años después, en 2021, se enfatiza en las mejoras de los últimos años, particularmente en Europa del Este, y su efecto positivo en la seguridad de suministro en la Unión⁵⁵. España está especialmente interesada en el desarrollo de este eje, ya que las conexiones con el resto de Europa son mínimas. Únicamente nos conecta el gasoducto VIP Pirineos, con una capacidad de unos 7 bcm anuales. La invasión de Ucrania parece haber despertado el interés de los gobiernos de España y Portugal en la construcción de un segundo gasoducto transpirenaico, el MidCat, cuya rentabilidad financiera había llevado a rechazar el proyecto en reiteradas ocasiones.

En esta línea, y con el fin de aprovechar una hipotética mejora en las conexiones intraeuropeas, la Comisión lanzó en 2017 la propuesta de firmar acuerdos de solidaridad. Estos acuerdos se firman de forma bilateral entre dos EEMM con el fin de garantizar

54 Comisión Europea. (18/11/2015). State of the Energy Union 2015. Comisión Europea. P. 10. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebdf266c-8eab-11e5-983e-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

55 Comisión Europea. (26/10/2021). State of the Energy Union 2021 – Contributing to the European Green Deal and the Union's recovery. Comisión Europea. P. 14. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/state_of_the_energy_union_report_2021.pdf

el suministro adecuado de gas en caso de interrupciones en el suministro exterior. La Comisión los define como «un paso histórico en el desarrollo de la resiliencia de la UE ante las interrupciones en el suministro gasístico»⁵⁶. Alemania lidera la firma de estos acuerdos, que ya ha sellado con Dinamarca y Austria, y estudia con Italia y Polonia.

Las tres líneas de acción planteadas hasta el momento (almacenamiento, conexiones internas y acuerdos de solidaridad) se centran en un refuerzo de la seguridad energética europea. Si bien constituyen el principal foco de acción de la UE, esta comienza a buscar en paralelo una reducción notable de su dependencia del gas ruso. El mayor avance en este sentido se ha dado con la firma de un acuerdo con Estados Unidos para la compra conjunta de 15 bcm adicionales de GNL durante 2022 y los próximos años, que refuerza la posición del GNL en la matriz importadora europea. También Catar incrementará sus envíos. Para que esos volúmenes puedan crecer y reemplazar una cuota significativa de importaciones de Rusia, Europa debe incrementar sus capacidades de importación de GNL, con la construcción de nuevas terminales de regasificación. Algunas ya se han anunciado.

También se trabaja desde hace años en el refuerzo de las conexiones externas y el desarrollo de gasoductos alternativos a los rusos, fundamentalmente en dos: el gasoducto del Báltico, que conectará Noruega con Polonia a través de Dinamarca, con una capacidad de 10 bcm y una entrada en funcionamiento prevista para octubre de 2022; y el EastMed, que conectaría los campos del Mediterráneo oriental con la península helénica e Italia, y con una capacidad máxima de otros 10 bcm. Actualmente se encuentra pendiente de un estudio de viabilidad financiera. Además, en enero de 2022, entró en vigor la ampliación del MedGaz, que conecta España con Argelia.

Todas estas líneas de acción iniciales vienen reforzadas con la publicación el pasado 18 de mayo de 2022 de una propuesta de la Comisión a sus EEMM para reducir la dependencia del gas ruso antes de 2027. De traducirse en medidas concretas, los planes de la Comisión alterarán la arquitectura regional y global de envíos de gas hacia Europa, con las consecuencias geopolíticas que ello conlleva. Si se gestiona bien, puede contribuir a una distensión regional, como muestra el hecho de que la visita de Isaac Herzog a Ankara, que tuvo la cooperación energética como elemento central, haya sido la primera de un alto mandatario israelí a Turquía desde 2008. Si no se gestiona adecuadamente, puede exacerbar tensiones diplomáticas como las que actualmente atraviesa Argelia con Marruecos y España.

Sanciones elusivas

El vínculo energético con Rusia ha llevado a Europa a mostrarse contraria a amplios paquetes de sanciones que incluyan el sector de los hidrocarburos, y, con particular

⁵⁶ Comisión Europea. (s.f.). Secure Gas Supplies. Comisión Europea. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/secure-gas-supplies_en#solidarity-arrangements

énfasis, del gas. Esto, en primer lugar, ha generado desacuerdos entre los EEMM, con distinto grado de exposición, y, por tanto, con distintos márgenes de actuación, que han supuesto un freno para el desarrollo de una política exterior y de seguridad común. También ha supuesto un debilitamiento del eje transatlántico con Estados Unidos, el principal aliado de Europa, que se ha visto presionado para mantener a Gazprom y otras energéticas fuera de sus sucesivos paquetes de sanciones. Washington entiende que la necesidad de considerar los intereses de sus socios europeos resta efectividad a su estrategia de contención hacia Rusia. Actualmente, Gazprom figura en la lista de entidades sancionadas por Estados Unidos⁵⁷, pero únicamente se ha prohibido su acceso a financiación estadounidense, sin afectar sus actividades comerciales.

Ello no es óbice para que las sanciones hayan tenido un impacto sobre la compañía. En primer lugar, las sanciones de 2022 privan al conjunto de la economía rusa de acceso a la financiación en *moneda dura*, entendiendo como tal el euro y el dólar, con la subsiguiente crisis de liquidez. No obstante, en lo que respecta al gas de forma directa, las sanciones de este año han acentuado las prácticas de los paquetes anteriores. Esto podría cambiar en los próximos meses, pero, al contrario que con otros sectores, no se ha buscado sancionar de forma directa y global, sino limitar la capacidad de financiación y de adquisición de tecnología a las energéticas rusas, reduciendo sus márgenes de maniobra particularmente en lo relativo al desarrollo de los campos nuevos. Es habitual que la limitación de la financiación se produzca únicamente para un determinado tipo de proyectos (por ejemplo, los relacionados con el desarrollo de campos en el Ártico), confiriendo a los pormenores del diseño de sanciones una vertiente estratégica muy marcada.

La excepción a esta regla fueron las sanciones con carácter extraterritorial de Estados Unidos al Nord Stream 2 (es decir, extensibles a empresas extranjeras que participasen en el proyecto), que se eliminaron a los dos años (2019-2021) para buscar mejores relaciones con Alemania. Durante ese breve periodo, se produjo un éxodo masivo de empresas europeas del proyecto y la desarrolladora, Nord Stream 2 AG, ha acabado por quebrar tras el nuevo paquete estadounidense, que vuelve a sancionarla, y la cancelación de la aprobación del proyecto. También Novatek y Alexei Miller, CEO de Gazprom, se encuentran sancionados de manera directa por EE. UU..

Otro elemento importante para medir la intensidad de un paquete de sanciones hacia el sector gasístico ruso es GazpromBank, el banco a través del que se gestionan las transacciones con Gazprom. En esta ocasión, ha sido uno de los pocos grandes bancos rusos que los han eludido y, de hecho, también ha sido excluido de la desconexión del mecanismo SWIFT. Actualmente garantiza la viabilidad de las transacciones ente Gazprom y Europa.

57 US Department of the Treasury. (24/2/2022). U.S. Treasury Announces Unprecedented & Expansive Sanctions Against Russia, Imposing Swift and Severe Economic Costs. US Department of the Treasury. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jyo6o8>

Pese a su estatus particular en lo concerniente a las sanciones, Gazprom se verá afectada, además de por el impacto en la economía rusa en general, por el éxodo de empresas occidentales de Rusia, particularmente por la salida de Shell, con quien compartía distintos proyectos. Asimismo, la salida de socios con tecnología clave para el desarrollo de los campos GNL del Ártico socavarán las perspectivas de producción rusas.

Las sanciones son una de las manifestaciones más tangibles de las tensiones geopolíticas. Que Gazprom haya recibido un trato más favorable que otras compañías rusas evidencia, al menos, cierto grado de resistencia en la relación ante vaivenes diplomáticos. Este se suele obviar.

A modo de conclusión

Gazprom es uno de los activos más valiosos de la proyección exterior rusa. Controlada directamente por el Estado, es la mayor productora de gas del mundo y el principal suministrador de Europa, el segundo mercado mundial tras Estados Unidos. Su posición privilegiada en el continente europeo, sostenida por el monopolio sobre las exportaciones por gasoducto que le otorga el gobierno, compensa las pérdidas domésticas, donde vende a precios artificialmente bajos. Europa es el único mercado que le reporta beneficios notables y allí destina cerca del 90 % de sus exportaciones, que supusieron más del 30 % del gas consumido en el continente europeo. Estas cifras evidencian una dependencia mutua que ha contribuido a mantener una tendencia ascendente en los envíos durante las últimas décadas, incluso en periodos de distanciamiento entre Europa y Rusia: entre 2009 y 2019 estas pasaron de 141 bcm a 199 bcm a pesar de las intervenciones rusas en Georgia (2008) y Ucrania (2014). Hasta la fecha, y con distintas excepciones, el vínculo energético había servido predominantemente como incentivo para un mayor entendimiento con Rusia.

Las relaciones comerciales entre ambos actores han experimentado en los últimos años, además del mencionado incremento, una evolución profunda en el modelo contractual que las ampara. La Unión Europea ha sido la impulsora de estas modificaciones, articuladas en torno a una reducción de la duración de los contratos, una reducción del número de contratos con el precio vinculado a derivados del petróleo, y un socavamiento de las cláusulas abusivas. Esto refuerza la posición del comprador (UE), que obtiene mayor flexibilidad, y genera un mercado más líquido que, por contra, también se traduce en una mayor exposición ante situaciones con relativa escasez de oferta como la actual. El presente documento califica el modelo contractual presente como un *modelo híbrido*, en el que coexisten contratos con elementos tradicionales (larga duración o precios vinculados a derivados del petróleo) y un creciente mercado *spot*. A esto último ha contribuido especialmente la consolidación del gas natural licuado (GNL) como una alternativa cada vez a mayor escala frente al transporte por gasoducto.

Por otro lado, la relativa estabilidad en las relaciones entre Gazprom y Europa que se señala a lo largo del documento no pretende trasladar la imagen de una relación idí-

lica. Ha estado lejos de ser así. Gazprom ha generado cortes puntuales del suministro a países europeos y desempeña un papel central en la llamada *diplomacia del gas* rusa. Mantiene una relación estrecha con el Kremlin que actualmente se apoya sobre el monopolio que este le confiere sobre las exportaciones de gas ruso por gasoducto. Como contrapartida, la compañía se ha visto empujada a emprender proyectos e inversiones innecesarios en términos financieros y logísticos, pero que sirven a la agenda geopolítica de Rusia. Destacan la vasta red de gasoductos hacia Europa y las ventas a precios muy reducidos en países alineados con Moscú y, especialmente, en la propia Rusia. Estos condicionantes se encuentran bajo revisión en la actualidad y su evolución marcará la próxima década de la compañía. También lo hará el proceso de basculación hacia campos de producción más caros en el Ártico y la búsqueda de una mayor implantación en Asia. Para estas cuestiones, el apoyo del gobierno será fundamental, si bien la naturaleza de ambas transiciones impone importantes obstáculos, particularmente en lo relativo a la colocación del gas en Asia, un continente más inclinado hacia el GNL donde Gazprom queda relegada a un segundo lugar en favor de Novatek, y la propia Rusia todavía se encuentra lejos de las cuotas de mercado de Catar, Australia y Estados Unidos.

Por su parte, Europa ha señalado a Gazprom por los elevados precios que ha tenido que enfrentar en los últimos meses. Se establece una relación directa entre estos y el nivel mínimo de llenado que tenían las reservas de la compañía en Europa durante los meses previos. Esto ha llevado a una reflexión, posiblemente más marcada por las aparentes urgencias que por el sosiego, en torno a la seguridad energética en el continente. La prioridad inicial fueron aspectos directamente relacionados con esta última, particularmente en materia de almacenamiento e interconexiones internas, que relegaron a un segundo plano la diversificación hacia fuentes alternativas de gas. Tras la invasión de Ucrania, parece que las dos líneas de acción convergen y se establece una engañosa equiparación entre seguridad energética y diversificación de fuentes. Si bien se debe avanzar en ambas, no se debe olvidar que son dos cuestiones bien diferenciadas.

Esta búsqueda de una mayor diversificación, al igual que la que persigue Rusia, se topa con importantes limitaciones en cuanto a su capacidad de alcance y, sobre todo, a sus plazos. El principal freno en este caso viene dado por la falta de la infraestructura y tecnología necesarias para explotar vías alternativas a mayor escala. Asimismo, cabe considerar la existencia de contratos que seguirán vigentes durante los próximos años. También cabe añadir el actual proceso de transición energética que viene impulsando la UE, con un discurso ambiguo hacia los hidrocarburos a pesar de haber aceptado finalmente el gas como energía de transición debido a su capacidad de reemplazar a combustibles más contaminantes como el carbón o el petróleo, y su papel como complemento indispensable a las renovables en el plano eléctrico.

Las sanciones son otro elemento que marca la relación. Si bien estas han afectado menos al sector energético ruso que al resto de sectores de la economía, el bloqueo de acceso a tecnología y financiación supone una losa notable para las energéticas rusas, con especial impacto sobre el desarrollo de los campos del Ártico. Además, la imposición de estas sanciones ha sido el motivo principal por el que Rusia ha comenzado

a exigir los pagos de gas en rublos y detener los envíos a los países que no respeten los cauces habilitados, que, no obstante, acaban nutriéndose igualmente de gas ruso a través de otros Estados miembros.

La coyuntura actual muestra una volatilidad extrema que hace de cualquier predicción futura una quimera con escasa probabilidad de acierto. Lo que sí parece evidente es que, al menos, tendrá lugar una separación limitada entre ambos actores. Muestra de ello es que Europa ya haya comenzado a elevar su apuesta por el GNL. El incremento del GNL en la matriz energética de Europa tendrá consecuencias globales y podría exacerbar la competición entre Europa y Asia para atraerlo, tensionando el mercado y generando puntualmente espirales al alza de los precios. En cualquier caso, bascular un sector tan mastodónico y con tanta influencia sobre el resto de la economía conllevará riesgos elevados y, muy probablemente, no evitará que Rusia continúe siendo decisiva en la seguridad energética de Europa, y Europa lo sea para el modelo energético ruso tanto a nivel interno como exterior.

Referencias bibliográficas

- Aizhu, C. (4/2/2022). Russia, China agree 30-year gas deal via new pipeline, to settle in euros. *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-russia-china-agree-30-year-gas-deal-using-new-pipeline-source-2022-02-04/>
- Afanashev, V. (23/3/2022). Russia's LNG ambitions put at risk as Linde exits. *Upstream*. Disponible en: <https://www.upstreamonline.com/production/updated-russia-s-lng-ambitions-put-at-risk-as-linde-exits/2-1-1189126>
- Aslund, A. y Fisher, S. (2020). New challenges and dwindling returns for Russia's national champions, Gazprom and Rosneft. *Atlantic Council*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/new-challenges-and-dwindling-returns-for-russias-national-champions-gazprom-and-rosneft/>
- Blakey, S. y Gustafson, T. (2020). The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe. *Davis Center for Russian and Eurasian Studies*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Tj8fd1n39VA>
- BP. (2022). *Statistical Review of World Energy 2021*. British Petroleum. Disponible en: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>
- (2022). *Statistical Review of World Energy 1965-2020*. British Petroleum. Disponible en: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>
- Comisión Europea. (8/11/2017). Energy Union: Commission takes steps to extend common EU gas rules to import pipelines. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4401

- (3/3/2022). Remarks of Kadri Simson in the Industry Committee of the European Parliament on the energy situation in Europe. Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1525
- (8/3/2022). REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy. Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9foa-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- (s.f.). Secure Gas Supplies. Comisión Europea. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/secure-gas-supplies_en#solidarity-arrangements
- (s.f.). Reglamento Delegado (UE) ... / ... de la Comisión de 09.03.2022. Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8cee7f13-a162-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF
- (18/11/2015). State of the Energy Union 2015. Comisión Europea. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebdf266c-8eab-11e5-983e-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF
- (26/10/2021). State of the Energy Union 2021 – Contributing to the European Green Deal and the Union's recovery. Comisión Europea. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/state_of_the_energy_union_report_2021.pdf
- Dmitrieva, A. y Elliott, S. (13/12/2021). Rosneft bets on gas in energy transition, pushes for right to export to Europe: report. *S&P Global*. Disponible en: <https://www.spglobal.com/commodity-insights/es/market-insights/latest-news/natural-gas/121321-rosneft-bets-on-gas-in-energy-transition-pushes-for-right-to-export-to-europe-report>
- Gas Exporting Countries Forum. (Noviembre de 2021). Global Gas Outlook 2050. Synopsis. Gas Exporting Countries Forum (GECF). Disponible en: https://www.gecf.org/_resources/files/pages/gecf-global-gas-outlook-2050/gecf-gas-outlook-2021.pdf
- (22/2/2022). 6th GECF Summit: The Doha Declaration – Natural Gas: Shaping the Energy Future. Gas Exporting Countries Forum (GECF). Disponible en: <https://www.gecf.org/events/6th-gecf-summit-the-doha-declaration--natural-gas-shaping-the-energy-future>
- (28/2/2022). Алексей Миллер: проект «Союз Восток» перешел в стадию проектирования. Disponible en: <https://telegra.ph/Gazprom-Mongolia-02-28>
- GAZPROM. (2021). *Growth at Scale: Gazprom Annual Review 2020*. Gazprom. Disponible en: <https://www.gazprom.com/f/posts/13/041777/gazprom-annual-report-2020-en.pdf>
- Gordon, N. (10/3/2022). Three Reasons The EU's Shift Away From Russian Gas Could Be Catalytic. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2022/03/10/three-reasons-eu-s-shift-away-from-russian-gas-could-be-catalytic-pub-86602>

- Huang, M. (22/9/2021). The Future Of China's Gas Demand. *Forbes*. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/woodmackenzie/2021/09/22/the-future-of-chinas-gas-demand/>
- IEA. (22/10/2021). Despite short-term pain, the EU's liberalised gas markets have brought long-term financial gains. International Energy Agency. Disponible en: <https://www.iea.org/commentaries/despite-short-term-pain-the-eu-s-liberalised-gas-markets-have-brought-long-term-financial-gains>
- (2021). Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector. International Energy Agency. Disponible en: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9doc-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf
- (2021). World Energy Outlook 2021. International Energy Agency. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-acae-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>
- (2022). A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas. International Energy Agency. Disponible en: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/1af70a5f-9059-47b4-a2dd-1b479918f3cb/A10-PointPlan-toReduceTheEuropeanUnionsRelianceOnRussianNaturalGas.pdf>
- International Gas Union (IGU). (3/6/2021). World LNG Report 2021. Disponible en: <https://www.igu.org/resources/world-lng-report-2021/>
- International Group of Liquefied Natural Gas Importers (GIIGNL). (2021). *Annual Report 2021*. Disponible en: https://giignl.org/wp-content/uploads/2021/11/GIIGNL_Annual_Report_November2021.pdf
- Komlev, S. (23/4/2021). Evolution of Russian Gas Supply to Europe: Contracts and Prices. *Ministry of Energy of the Russian Federation (MINERGO)*. Disponible en: <https://minenergo.gov.ru/system/download/14646/158148>
- Long, M. (7/4/2009). Gazprom splashes billions on Russia's Olympic dream. *Sports Pro*. Disponible en: https://www.sportspromedia.com/news/gazprom_splashes_billions_on_russias_olympic_dream/
- Miller, S. (7/3/2022). LNG Can't Replace Russian Gas. *Energy Intelligence*. Disponible en: <https://www.energyintel.com/0000017f-637f-d86c-a3ff-6b7fd42b0000>
- Mitrova, T. y Yermakov, V. (2019). Russia's Energy Strategy-2035: Struggling to Remain Relevant. *Institut Français des Relations Internationales (IFRI)*. Disponible en: <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/russieneireports/russias-energy-strategy-2035-struggling-remain>
- Natixis. (25/2/2022). Ukraine Crisis Impact. Disponible en: https://home.cib.natixis.com/api-website-feature/files/download/12209/cross-expertise_research_ukraine_en_fevrier_2022_final_draft.pdf

- Novatek. (2/3/2021). *PAO Novatek Annual Report 2020*. Disponible en: https://www.novatek.ru/common/upload/doc/NOVATEK_AR_2020_EN.pdf
- Parlamento Europeo. The Shale gas ‘revolution’ in United States: Global implications, options for the EU. Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/briefing_note/join/2013/491498/EXPO-AFET_SP%282013%29491498_EN.pdf
- Rashad, M. (7/2/2022). Explainer: Should Europe use more long-term LNG contracts? *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/business/energy/should-europe-use-more-long-term-lng-contracts-2022-02-07/>
- Ritchie, M. (23/3/2022). IOCs Face Difficult Choices Over Russia Exit. *Energy Intelligence*. Disponible en: <https://www.energyintel.com/0000017f-ad83-de65-afff-edeb30300000>
- Sharushkina, N. y Sokolov, V. (22/2/2022). Russian Energy Minister Shulginov Outlines Gas Stance. *Energy Intelligence*. Recuperado de: <https://www.energyintel.com/0000017f-1d0f-df96-aff-bf6f490e0000>
- Stern, J. (s.f.). Natural Gas in Europe – The Importance of Russia. *Centrex*. Disponible en: http://www.centrex.at/en/files/study_stern_e.pdf
- TASS. (10/3/2022). Never again will we rely on the West: Lavrov says Russia will solve its economic issues. Russian News Agency. Disponible en: https://tass.com/politics/1420031?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com
- Tsafos, N. (1/3/2022). A Europe-Russia Energy Divorce Begins. *Center for Strategic & International Studies*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/europe-russia-energy-divorce-begins>
- US Department of the Treasury. (24/2/2022). U.S. Treasury Announces Unprecedented & Expansive Sanctions Against Russia, Imposing Swift and Severe Economic Costs. US Department of the Treasury. Disponible en: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jyo6o8>
- Van den Beukel, J. y Van Geuns, L. (Enero de 2021). Russia’s Unsustainable Business Model: Going All In on Oil and Gas. *The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS)*. Disponible en: <https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/01/Russias-Unsustainable-Business-Model.pdf>

Artículo recibido: 8 de abril de 2022.

Artículo aceptado: 2 de junio de 2022.

Magí Castelltort Claramunt
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Correo: magi.castelltort@tourspain.es

Neoguerra Fría en Asia-Pacífico y su incidencia en la península coreana

Neo-Cold War in Asia-Pacific and its impact on the Korean peninsula

In US–China competition, technology matters, but alliances matter more

Joseph S. Nye

Resumen

El auge militar y económico chino y la guerra en Ucrania parecen evocar un escenario de Neoguerra Fría entre autocracias y democracias que podría forjar alianzas entre economías occidentales no rivales sobre un núcleo anglosajón (EE. UU., Reino Unido, Australia) complementado por Japón, la India y Canadá. La península coreana, como punto de fricción entre bloques ideológicos, podría ser el teatro de renovadas tensiones. Sin embargo, el triángulo democrático-capitalista (EE. UU., Corea del Sur y Japón) parece sólidamente integrado tanto militar como económicamente. El triángulo autocrático (China, Corea del Norte y Rusia), en cambio, parece más unido por intereses comunes anti-hegemónicos que por lazos económicos, con una Rusia y una Corea del Norte en ascenso.

Palabras clave

Estado-tapón, alianza, Corea, Neoguerra Fría, nuclear.

Abstract

The Chinese military and economic rise and the War in Ukraine seem to evoke a Neo Cold War scenario between autocracies and democracies that could forge alliances between non-rival Western economies centered on an Anglo-Saxon core (the USA, UK, Australia), complemented by Japan, India, and Canada. The Korean peninsula, as a point of friction between ideological blocs, could be the scenario of renewed tensions. Nevertheless, the democratic-capitalist triangle (the US, South Korea and Japan) seems solidly integrated both militarily and economically. The autocratic triangle (China, North Korea and Russia), on the other hand, seems more united by common anti-hegemonic interests than by economic ties, with Russia and North Korea on the rise.

Keywords

Buffer state, alliance, Korea, New Cold War, nuclear.

Citar este artículo:

Castelltort Claramunt, M. (2022). Neoguerra Fría en Asia-Pacífico y su incidencia en la península coreana. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 255-284.

Introducción

El incremento del presupuesto militar chino, que ha alcanzado cifras equivalentes a las de la extinta URSS, y la invasión rusa de Ucrania, parecen evocar un escenario de Neoguerra Fría entre un bloque autocrático y otro democrático-capitalista que podría crear una *regionalización* pospandémica basada en esferas económicas autosuficientes en recursos y tecnología lideradas por China y EE. UU.¹

Con este retorno parcial al equilibrio de poderes y el progresivo abandono del liberalismo global podría producirse una redefinición de las actuales alianzas y una mayor tensión en los Estados-tapón (*buffer states*) que actúan como zonas de amortiguamiento entre bloques antagónicos ya que, como demostró la primera Guerra Fría, los equilibrios globales no evitan conflictos locales².

La península coreana parece el escenario idóneo para este análisis por varios motivos: es una región tapón todavía anclada en la primera Guerra Fría (oficialmente no se ha firmado un tratado de paz sino un mero armisticio que puso fin a las hostilidades)³, en la que EE. UU. y China se enfrentaron militarmente, y donde no existen alianzas multilaterales formales similares a la OTAN sino acuerdos triangulares entre países del bloque democrático-capitalista (EE. UU., Corea del Sur y Japón) y del autocrático (China, Corea del Norte y Rusia). Además, la nuclearización norcoreana ha motivado la creación de una plataforma inédita, el Diálogo a Seis Bandas (*Six-Party Talks*), que aglutina, a pesar de sus diferencias ideológicas, a los seis países directamente afectados. Tampoco debe olvidarse que fue la aparente exclusión de la península coreana del perímetro defensivo estadounidense la que propició su guerra civil⁴. Por lo tanto, parece conveniente disponer de un diagnóstico que permita comprender el impacto de la estrategia aliancista estadounidense en Asia-Pacífico en uno de sus puntos más tensos. Para ello se analizará la lógica asociativa americana, las tendencias socioeconómicas subyacentes en los países del Diálogo a Seis, las interrelaciones internas de cada triángulo ideológico y, finalmente, la influencia de Australia y Pakistán, Estados aparentemente periféricos pero que pueden tener un papel relevante en la política aliancista.

1 «Estados Unidos podría ser incluso un hegemon autónomo por su autosuficiencia energética, bajo envejecimiento poblacional, la robotización y la dolarización mundial». Castelltort Claramunt, M. (2021). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la «Trampa de Tucídides». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 17, pp. 271 – 300 / 605.

2 Kang, D. C. (2003). *International Relations Theory and the Second Korean War*. *International Studies Quarterly*. 47.

3 Ivashentsov, G. (2021). *Will There Be an End to the War in Korea?* <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/will-there-be-an-end-to-the-war-in-korea/>

4 Fruto de una mala interpretación del discurso del secretario de Estado Acheson, sobre el Lejano Oriente: «lo que podemos ver es que este nuevo día en Asia, este nuevo día que está amaneciendo, puede pasar a ser un mediodía glorioso o puede oscurecerse y lloviznar. Pero esa decisión está en manos de los países de Asia y dentro del poder del pueblo asiático». Acheson, D. (1950). *Speech on the Far East*. 12 de enero. <https://www.cia.gov/readingroom/docs/1950-01-12.pdf>

Evolución de la política aliancista

Las alianzas de la Guerra Fría se caracterizaron por el liderazgo de una potencia mundial (EE. UU. o la URSS) algunas de las cuales derivaron en organizaciones multilaterales permanentes como la OTAN. Según la superpotencia líder y su modelo político, cada alianza siguió una estrategia distinta: la URSS creó un bloque comunista de Estados satélites controlados militarmente (doctrina Breznev) mientras que EE. UU. forjó una alianza militar de economías integradas (doctrina Truman). El comunismo soviético, sin bancos capitalistas con capacidad para crear dinero, careció de recursos para sufragar los costes de unas *alianzas nacionalistas*⁵, lo que derivó en implosión sistémica⁶. El bloque democrático-capitalista, dotado de mayor músculo financiero, creó aliados militares, pero también competidores económicos⁷. Sin embargo, los valores democráticos comunes actuaron como cohesores, facilitando la continuidad de la principal alianza, la OTAN, incluso tras el colapso soviético⁸.

Con la caída del Telón de Acero y la victoria democrático-capitalista pareció inaugurarse una etapa de pensamiento único marcada por una globalización liberal en la que los países parecían buscar el mismo objetivo: un progreso pacífico⁹. Sobre dicha asunción se inició un proceso de deslocalización económica mundial sin considerar su impacto en cuestiones de seguridad nacional, tendencia que se aceleró con la incorporación de China en la Organización Mundial del Comercio (2001). El resultado, dos décadas más tarde, ha sido una fuerte transferencia tecnológica y productiva a un Estado que, en vez de democratizarse, ha reforzado su autoritarismo¹⁰. La presente rivalidad sino-estadounidense epitomizaría, pues, el fracaso de la globalización liberal

5 «Dejemos que los rusos gasten su dinero en defensa y, mientras tanto, elevaremos nuestro nivel de vida». Pero ese es el enfoque equivocado. Es puro nacionalismo. Desafortunadamente, eso también existe en las relaciones entre los países socialistas». Khrushchev, S. (2006). Nikita Khrushchev. Reformer. 1945-1964. The Pennsylvania State University Press. P. 229.

6 Anticipada décadas atrás por Riker, W. H. (1967). The Theory of political coalitions. Yale University Press.

7 «Por ejemplo: Estados Unidos ha estado y está dispuesto a aceptar desventajas económicas limitadas derivadas de acuerdos preferenciales entre los Estados miembros de la CE [Comunidad Europea] debido a las ventajas políticas compensatorias de la unidad europea». Secretaría de Estado Estadounidense (1969). Memorandum From the Special Representative for Trade Negotiations (Gilbert) to Secretary of State Rogers. Preferential Trade Agreements. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v04/d221>

8 «Las democracias pueden y están en desacuerdo unas con otras, pero no se temen unas a otras. También necesitan la aprobación de otras democracias para llevar a cabo sus políticas exteriores. Estos rasgos constituyen tendencias incorporadas de autocuración, razón por la cual la OTAN perdura». Thies, W. (2009). Why NATO Endures. Cambridge University Press. P. 3.

9 Fukuyama, F. (1992). The End of History and the Last Man. Penguin Books.

10 Coyne, J., Savage, G. y Shoebridge, M. (2021). New beginnings Rethinking business and trade in an era of strategic clarity and rolling disruption. The Australian Strategic Policy.

y un retorno a las tesis realistas de equilibrio de poderes donde Rusia aspira a ser el equilibrador tanto global como euroasiático¹¹.

Ante este cambio de paradigma de las relaciones internacionales, ¿qué tipo de alianzas podrían surgir? La más evidente ha sido la sino-rusa, al existir una complementariedad geoestratégica; la alianza permite a China proteger su principal flanco continental y erigirse en potencia marítima para controlar tanto el estrecho de Taiwán como el de Malaca, mientras que Moscú cubre su flanco este, el más débil demográficamente y económicamente; sobre esa base se ha forjado una alianza en la que China aporta capital a Rusia y esta energía y armamento, además de realizar ambos ejercicios militares conjuntos¹². Sin embargo, el carácter autocrático de sus regímenes puede dificultar una integración económica similar a la del bloque democrático-capitalista. El capitalismo estatal chino presenta una fuerte injerencia política en decisiones empresariales estratégicas que puede ocasionar problemas de seguridad nacional en socios comerciales, como reveló el caso de Huawei¹³; por tanto, únicamente las democracias parecen poder formar alianzas militares estables ya que las autocracias, aunque sean capitalistas, trabajarían bajo la lógica de que el aliado de hoy puede ser el enemigo de mañana¹⁴. Esta constatación es la que parece justificar que Rusia considere a la OTAN como su principal enemigo¹⁵.

Sobre estas premisas, EE. UU. parece estar también redefiniendo sus alianzas globales, buscando países que puedan ser, simultáneamente, aliados militares, pero no rivales económicos, en claro contraste con su estrategia de la primera Guerra Fría¹⁶. El resultado, de momento, es una tríada aliancista con la angloesfera como núcleo central y Australia como socio preferente:

11 Karaganov, S. A. (2021). On a Third Cold War. *Russia in Global Affairs*. 19(3), pp.102-115. doi: 10.31278/1810-6374-2021-19-3-102-115.

12 Schoen, D. y Kaylan, M. (2015). *Return to winter: Russia, China, and the new cold war against America*. Encounter Books.

Se consideran bancos institucionales los que dependen del Consejo de Estado Chino: el Export-Import Bank of China (EXIM) y el Agricultural Development Bank of China (ADBC).

13 Ford, C. A. (2019). *Huawei and Its Siblings, the Chinese Tech Giants: National Security and Foreign Policy Implications*. 11 Septiembre. <https://www.state.gov>.

O también: Huawei no es una empresa, sino un brazo de los servicios de inteligencia chinos, en Bolton, J. (2020). *The Room where it happened*. Simon & Schuster.

14 Thies, W. (2009). Op. cit.

15 Stent, A. (2019). *Putin's world: Russia against the West*. Hachette.

16 «Estados Unidos, obsesionado con la lucha contra el comunismo, demasiado seguro del carácter ontológico permanente de su preeminencia económica, dio entonces prioridad absoluta a la integración política de su esfera de dominación militar. Para ello abrieron su mercado a los productos europeos, y en especial a los japoneses, sacrificando, al principio sin darse cuenta, luego con cierta angustia, gran parte de su industria». Todd, E. (2004). *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*. Gallimard. P. 84.

- AUKUS, el acuerdo de seguridad indo-pacífica entre EE. UU., Australia y Reino Unido.
- *Five Eyes*, la alianza de servicios de inteligencia entre AUKUS, Nueva Zelanda y Canadá.
- *Quad*, el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral entre EE. UU., Australia, India y Japón, para garantizar un Indo-Pacífico libre y abierto, y que incluye ejercicios militares conjuntos.

Esta reformulación aliancista plantearía, sin embargo, preocupantes cuestiones de *déjà-vu* para la península coreana, como región tapón: por un lado, resucita ejes de la I Guerra Mundial, cuando Londres, Washington y Tokio acordaron un reparto territorial de Asia-Pacífico donde Australia era el enclave anglosajón regional y Corea y Taiwán, colonias japonesas¹⁷; por otro, reitera errores históricos como omitir aparentemente del perímetro defensivo estadounidense a Corea (lo que precipitó la guerra civil y la posterior división peninsular), o enfrentar a Australia de nuevo con su principal socio comercial (esta vez China, como ya sucediera con Japón en la II Guerra Mundial); además, Japón y Australia fueron grandes beneficiarios de la guerra civil coreana porque permitió la industrialización del primero y el boom exportador de la lana del segundo. Por lo tanto, el nuevo diseño aliancista recuperaría, para Asia, un modelo con reminiscencias imperialistas que legitimaría los discursos nacional-comunistas chino y norcoreano, y, aparentemente, infravaloraría a Corea del Sur como socio occidental regional, lo que podría alterar el equilibrio de poderes peninsular.

Las particularidades del conflicto coreano

Históricamente Corea ha sido una región vinculada a China para protegerse de las invasiones norteñas manchúes, pero el auge japonés y ruso la convirtió en un Estado-tapón atrapado entre tres potencias regionales, instaurándose así en Asia oriental una lógica, inédita hasta la fecha, de equilibrio de poderes. Recientes corrientes doctrinales postulan la propensión de los Estados-tapón a desaparecer, víctimas de la rivalidad entre las potencias enfrentadas, con las que no podrían competir ni militar ni económicamente para defender su independencia diplomática¹⁸. Estos serían los casos de la ocupación japonesa de Corea (1910-1945) o el reparto de Polonia entre Austria, Prusia y Rusia en el siglo XVIII. Sin embargo, el resurgir posterior de ambos Estados, casos similares a los de Ecuador, Paraguay o Afganistán, parecería refutar un determinismo geográfico y reafirmar la debilidad diplomática y económica de las instituciones autó-

¹⁷ Alianza anglo-japonesa (1902-1923) y Acuerdo Taft-Katsura (1905).

¹⁸ Fazal, T. M. (2007). *State death: The Politics and Geography of Conquest, Occupation, and Annexation*. Princeton University Press.

tonas como causa principal de la desaparición de los Estados-tapón¹⁹. En consecuencia, para comprender la incidencia de la nueva lógica aliancista estadounidense en la península coreana debe considerarse tanto su carácter de Estado-tapón dividido como las fortalezas socioeconómica y militar de los Estados del Diálogo a Seis que condicionan la diplomacia autóctona.

La división coreana, a diferencia de la alemana, no fue una consecuencia indeseada de la política de bloques mundial sino de posiciones ideológicas irreconciliables entre líderes que, todavía hoy, se consideran las legítimas autoridades de la misma nación, lo que dificulta su reunificación y perpetúa un estado de guerra²⁰. Este enquistamiento se explica porque la liberación estadounidense de la península tras la II Guerra Mundial, a diferencia de Manchuria y Taiwán, no vino acompañada de una restitución a un gobierno nativo previo a la ocupación japonesa porque Corea nunca había sido formalmente independiente. Esta indefinición propició la fundación de dos Estados inspirados en ideologías occidentales, la República de Corea, (democrático-capitalista), y la República Democrática Popular de Corea del Norte (comunista). Esta peculiar *autocolonización*²¹ impregnó la idiosincrasia de ambos Estados que rivalizan por preservar, todavía hoy, su autenticidad, pero, sobre todo, como Estados-tapón, su independencia diplomática: Pyongyang con una política de autosuficiencia (*Juche*), apoyada en su disuasión nuclear, y Seúl, con un capitalismo económicamente emancipador.

Este irredentismo peninsular arrastró a la política de bloques mundial, iniciando la primera Guerra Fría, que, décadas más tarde, tras el colapso soviético y la nuclearización norcoreana, ha conformado el Diálogo a Seis como marco referencial²². Sin embargo, la globalización liberal prepanémica, con su trasvase de tecnología y capital, ha transformado socioeconómicamente a los seis estados, creando sinergias subyacentes que no coinciden necesariamente con su identificación ideológica y que convendría sistematizar para comprender mejor los respectivos intereses nacionales.

Para comparar la fortaleza de sistemas socioeconómicos heterogéneos se suele utilizar la mortalidad infantil y la tasa de suicidios, indicadores demográficos que, al estar vinculados a circunstancias reales como los nacimientos y las defunciones, que deben constar en registros administrativos, son menos manipulables que las estimaciones económicas como

19 Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.

20 Según Kim Dae-Jung, el asesinato por un militar surcoreano de Kim Koo (1949), presidente del gobierno provisional de Corea, enterró toda esperanza de unificación. Mientras enterramos a uno de los líderes más confiables de toda Corea, el pueblo coreano también enterró «sus desesperados anhelos de unificación». KIM, D-J. (2019). *Conscience in Action*. Palgrave Macmillan. P. 24. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-7623-7>

21 «Cuando la mentalidad nueva es impuesta por líderes nacionales y no por potencias extranjeras colonizadoras». Bouthoul, G. (1967). *Sociologie de la politique*. PUF. P. 46.

22 «Kim [Jong Un] había hecho trampa en el Marco Acordado (Agreed Framework). Tomé una decisión: Estados Unidos dejaría de negociar con Corea del Norte sobre una base bilateral. En cambio, reuniríamos a China, Corea del Sur, Rusia y Japón para presentar un frente unido contra el régimen». Bush, J. W. (2010). *Decision Points*. Crown.

el PIB, donde el valor contable es más subjetivo²³. Como indicador ideológicamente aséptico, el auge de la mortalidad infantil, un fenómeno raro en sociedades avanzadas, permitió pronosticar, con décadas de antelación, el colapso soviético²⁴. Actualmente, por ejemplo, es el indicador preferentemente utilizado para analizar a Venezuela²⁵. Aplicando el mismo criterio a los seis países del Diálogo, se podrían extraer las siguientes conclusiones:

- El triángulo líder en bienestar social general lo compondrían Japón, Corea del Sur y Rusia; el archipiélago sería, con diferencia, la nación con mayor nivel sanitario, habiendo incluso mejorado durante las supuestas tres *décadas perdidas* de crisis económica, un caso muy similar al surcoreano. Rusia, tras un estancamiento post-soviético, habría incluso superado a EE. UU. en términos de desarrollo humano²⁶.
- Se confirmaría la tesis rusa de un declive social estadounidense, cuya tasa de mortalidad infantil (6,3 defunciones por cada 1.000 nacimientos) es ligeramente superior a la rusa (5,4) y equivalente a la japonesa de 1990 (6,4)²⁷, lo que explicaría, a su vez, los recientes problemas de Washington para coordinarse con sus aliados²⁸.
- China, gracias a su aperturismo, habría mejorado sustancialmente sus niveles de bienestar, aunque sin alcanzar a los cuatro primeros (7,3 defunciones por 1.000 nacimientos), lo que cuestionaría su capacidad de liderazgo mundial²⁹.
- Corea del Norte, tras el brutal impacto de la hambruna de finales del siglo XX, parecería converger en bienestar, lo que, pese a las sanciones y a su nuclearización, desbarataría las hipótesis de su inminente colapso³⁰. El enorme diferencial

23 «Los índices de natalidad y mortalidad son indicadores poderosos, capaces de delatar a una sociedad que se esconde. A diferencia de la econometría, cuyos análisis cuantitativos deben basarse en las frágiles nociones de precio, cantidad y calidad, la demografía, ciencia simple y brutal, es insensible a la ideología». Todd, E. (1976). *La Chute final. Essai sur la décomposition de la sphère soviétique*. Robert Laffont. P. 6.

24 Todd, E. (1976). Op. cit.

25 Beyrer, C. y Page, K. (2019). Preventable losses: infant mortality increases in Venezuela. *The Lancet Global Health*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214109X19300130>

26 «El vuelco operado por Vladimir Putin es espectacular en varios aspectos. Gracias en gran parte al control de los hidrocarburos, puede asegurar una reactivación de la economía, sustanciales aumentos salariales, una indiscutible mejora de las condiciones de vida que, por supuesto, le granjea la simpatía de la mayoría de la población». Chaliand, G. (2013). *Vers un nouvel ordre du monde*. Seuil. P. 143.

27 «Quizá fruto de la ausencia de una sanidad universal». Chen, A., Oster, E. y Williams, H. (2014). Why is Infant Mortality Higher in the US than in Europe? <http://www.nber.org/papers/w20525.pdf>

28 «Varios gobiernos describieron sus problemas políticos internos, como si tuviéramos que sentir lástima por ellos o no tuviéramos ningún problema político interno». Bolton, J. (2020). Op. cit.

29 Conclusión a la que también llega Todd analizando el declive demográfico chino. Todd, E. (2022). China no será una gran potencia. *Nikkei* (en japonés). 23-1-2022.

30 «Recientes análisis satelitarios parecen también confirmar el dinamismo económico norcoreano desde 2000, contradiciendo las estimaciones del Banco de Corea». Kim, K. (2022). *The North Korean*

en términos de desarrollo humano entre Corea del Sur (3,03) y Corea del Norte (16,5), sin embargo, convertiría una eventual reunificación en un proyecto extremadamente complejo y costoso³¹.

Por lo tanto, podría concluirse inicialmente que la Neoguerra Fría sino-estadounidense estaría eclipsando un renacimiento ruso que podría explicar el actual revanchismo diferido de Moscú frente a Occidente con el conflicto ucraniano³². Sin embargo, como se expone en otro apartado, no parece ser la península coreana, de momento, el escenario propicio³³.

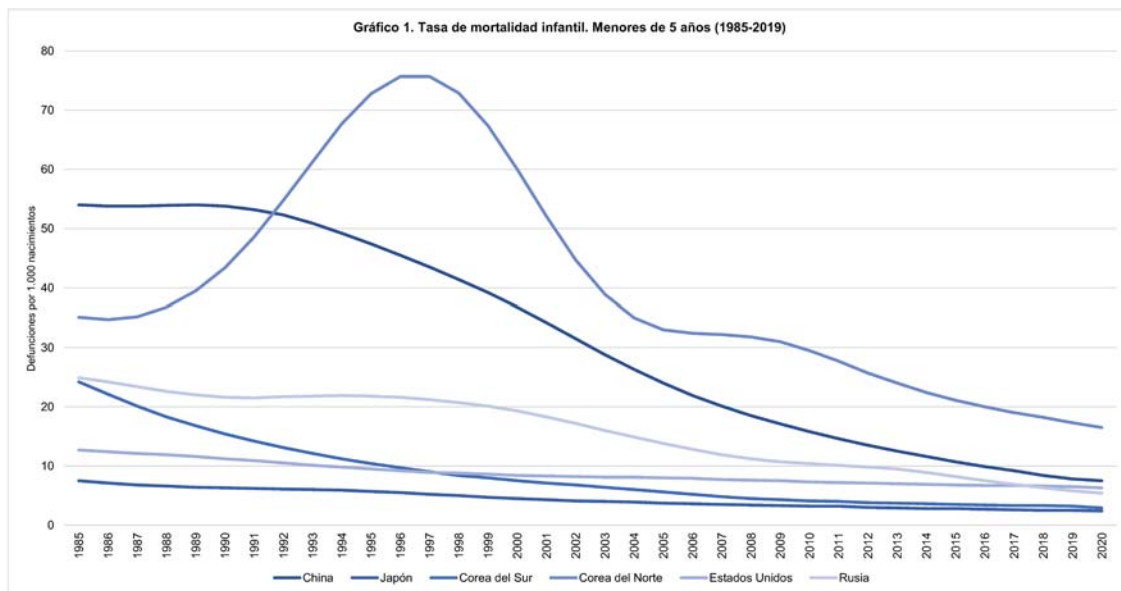


Gráfico 1. Fuente: childmortality.org

El análisis anterior debe completarse con la evolución de la tasa de suicidios ya que su aumento correlaciona con la insatisfacción social³⁴. Examinando el PIB per cápita y la tasa de suicidios se desprende que Japón, China y Rusia constituyen un triángulo

economy seen by satellite: Estimates of national performance, regional gaps based on nighttime light. *Journal of Asian Economics*. 78. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2021.101405>

31 Abt, F. (2014). *A Capitalist in North Korea*. Tokyo: Tuttle Publishing.

32 «El deseo de recuperar no los territorios per se, sino la posición, el poder y el estatus del pasado ruso-soviético, visión propia de estados herederos de un imperio glorioso pretérito al que intentan emular». Toal, G. (2016). *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford University Press. P. 34.

33 «De hecho, las regiones del Extremo Oriente y Siberia-Este presentan índices de salud peores que la Rusia europea». Shartova, N., Tikunov, V. y Cheresnaya, O. (2021). Health disparities in Russia at the regional and global scales. *International journal for equity in health*. 20(1), p. 163. <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01502-6>

34 Luo, F., et al. (2011). Impact of Business Cycles on US Suicide Rates, 1928–2007. *American Journal of Public Health*. 101 (6).

Kim, K. (2019). *Kankoku ikisugita shihon shugi `mugen kyōsō shakai` no kunō. El sufrimiento de la sociedad infinitamente competitiva: el capitalismo que ha ido demasiado lejos en Corea*. (En japonés). PHP.

homogéneo, donde la tasa de suicidios decrece conforme incrementa la renta, mientras que, por el contrario, Corea del Sur y EE. UU. podrían estar sufriendo una crisis social pese a la mejora del PIB per cápita³⁵. Por lo tanto, la animosidad surcoreana con Japón y la estadounidense con China y Rusia podrían tener un origen doméstico además de internacional, lo que legitimaría las afirmaciones rusas de que la inestabilidad peninsular tiene su origen en el eje surcoreano-estadounidense³⁶.

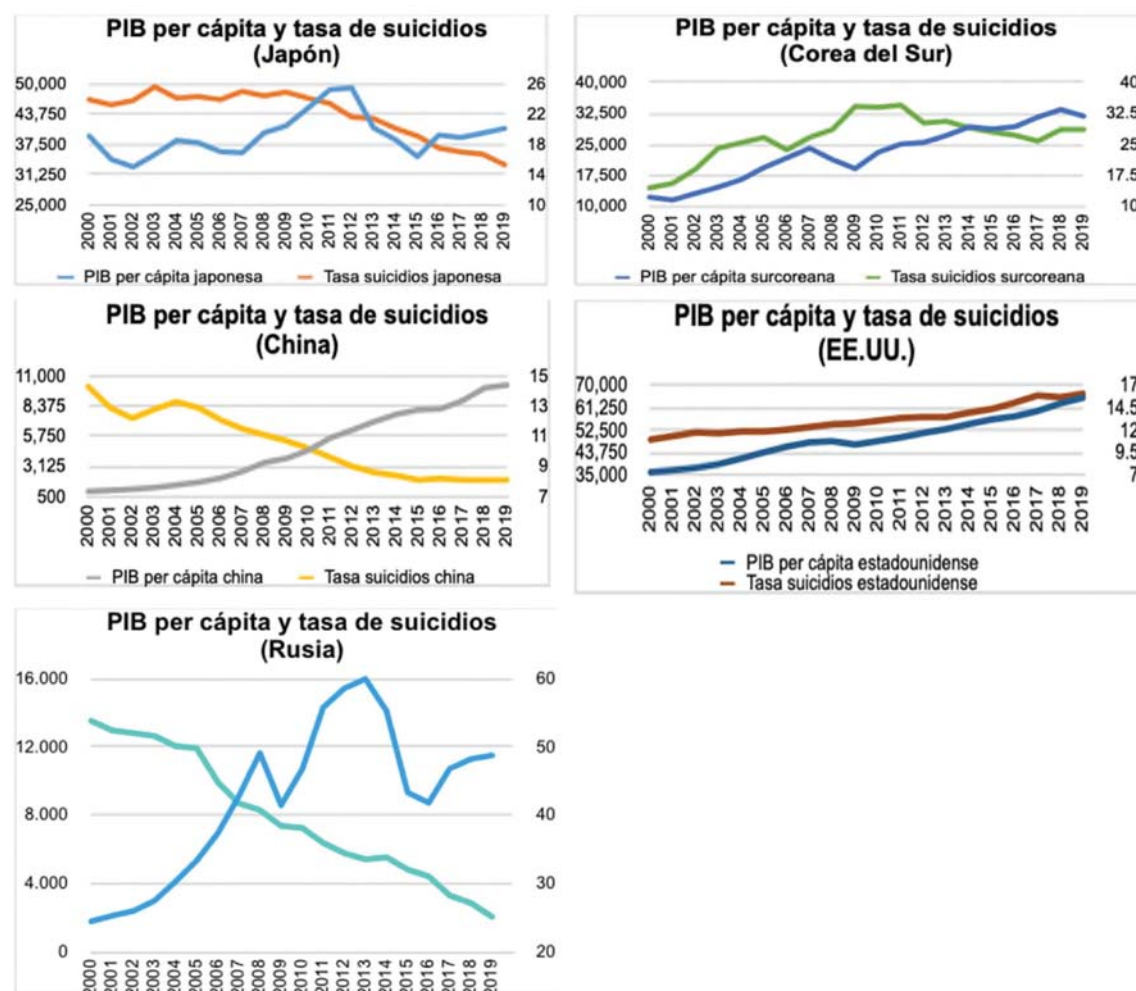


Gráfico 2. Fuente: Banco Mundial. PIB per cápita en USD. Suicidios por cada 100.000 habitantes. Datos de Corea del Norte no disponibles

35 No deja de ser reveladora la ausencia de datos norcoreanos, lo que podría significar una tendencia similar a la surcoreana, como sucediera en la URSS cuando ocultó sus crecientes cifras de mortalidad y suicidios.

36 Chung, C. (2021). Chinese, Russian diplomats accuse US of escalating tensions with North Korea. <https://www.nknews.org/2021/08/chinese-russian-diplomats-accuse-us-of-escalating-tensions-with-north-korea/>

Por lo tanto, bajo la visible dicotomía ideológica entre autocracia y democracia, existirían afinidades sociológicas que podrían llegar a cuestionar las alianzas militares, muy especialmente el eje Washington-Tokio, y reforzar la alianza autocrática sino-rusa, por su estabilidad social, y la surcoreana-estadounidense, por su inestabilidad doméstica, que podría canalizarse hacia un enemigo exterior común. En todo caso, el análisis demográfico apunta como posible uno de los escenarios más temidos por la diplomacia estadounidense: un eje Tokio-Pekín-Moscú³⁷. En consecuencia, es importante analizar los vínculos existentes entre los Estados integrantes de cada uno de los triángulos ideológicos para comprobar la plausibilidad de estas hipótesis.

El bloque democrático-capitalista

El triángulo entre EE. UU., Japón y Corea del Sur se caracteriza por una fuerte integración militar y económica gracias al incuestionable liderazgo *postbellum* estadounidense, que pudo refundar a sus aliados asiáticos prácticamente a su imagen y semejanza, erigiéndoles en enclaves democrático-capitalistas continentales. Sin embargo, la relación triangular es escalena debido a una doble asimetría: la preeminencia económico-militar del eje Washington-Tokio y la ya analizada crispación social estadounidense-surcoreana. Fue la necesidad de preservar un Japón desmilitarizado y democrático la que motivó la intervención estadounidense en Corea, siendo considerado actualmente el mejor aliado y *la piedra angular de la paz en Asia oriental*³⁸. Dicha asimetría se explica, en el ámbito militar, por dos motivos principales: la ubicación geoestratégica del archipiélago (que puede limitar el acceso al Pacífico de China y Rusia) y su carácter de protectorado estadounidense, al ser Japón una nación con Fuerzas Armadas solamente de autodefensa por mandato constitucional. Por este motivo EE. UU. ha comprometido en los últimos años sustanciales importes para sufragar los gastos de defensa de Japón, cifras a las que debe añadirse un 60 % aportado por el Gobierno japonés³⁹. En el caso de Seúl, en cambio, las cifras son más bajas en parte porque los efectivos estadounidenses estacionados también lo son (28.500 en Corea del Sur frente a 55.000 en Japón).

37 «Un eje Pekín-Tokyo bajo un manto asianista, aunque geográficamente limitado, ya fue considerado más peligroso para EE. UU. que un bloque antihegemónico sino-ruso-iraní». Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Basic Books. P. 71.

38 Según el Departamento de Estado, Japón es la piedra angular de la paz continental y Corea del Sur un eje de seguridad y paz en la península coreana. Gao. (2021). *Benefits and Costs Associated with the U.S. Military Presence in Japan and South Korea*. P. 4. <https://www.gao.gov/products/gao-21-270>

39 «Imponer de repente una completa financiación de las bases a los países anfitriones provocaría un terremoto político que posiblemente terminase con la presencia militar permanente». González Martín, A. (2017). *Los compromisos norteamericanos con Japón y Corea permanecen, los debates cambian*. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA21-2017_CompromisoEE_UU_Japon_AGM.pdf.

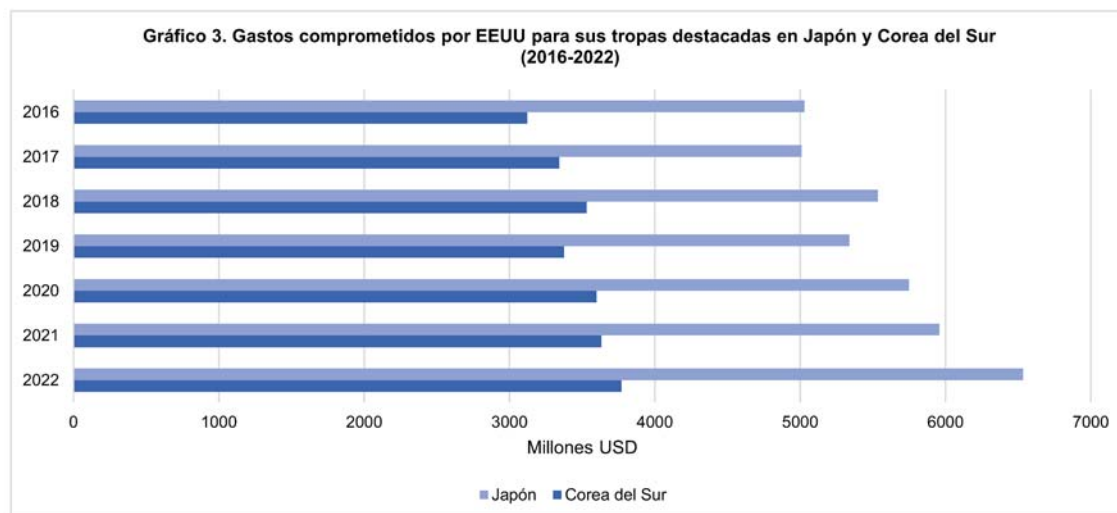


Gráfico 3. Fuente: Departamento de Defensa estadounidense (2022)

Dicha asimetría también se mantiene en el ámbito económico, siendo las inversiones japonesas en EE. UU. muy superiores a las surcoreanas. De hecho, Japón tiene mayores inversiones en EE. UU. que en China (a diferencia del tráfico comercial, que es más parejo), lo que robustece el vínculo económico y alinea los intereses de política exterior de ambos países. Corea del Sur, en cambio, presenta un cuadro más ambiguo; pese a encuadrarse en el triángulo democrático-capitalista, sus inversiones en China, hasta el anuncio en 2016 del despliegue en su territorio del sistema THAAD (*Terminal High Altitude Area Defense missile*), habían sido superiores a las estadounidenses, lo que había motivado recelos en Washington acerca de su fiabilidad como aliado. Con el despliegue del THAAD, sin embargo, Seúl reafirmó su compromiso occidental y parece haber iniciado un proceso de desacople con China, acorde con la estrategia estadounidense.

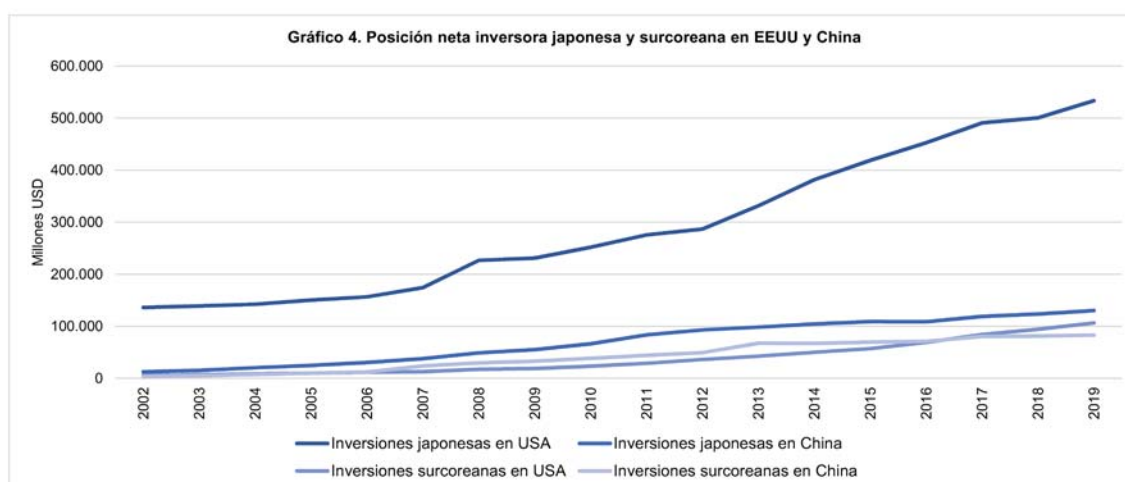


Gráfico 4. Fuente: www.investmentmap.org

No obstante, para garantizar la cohesión triangular será crucial reforzar el eje Tokio-Seúl, muy dañado por agravios históricos que el actual modelo no mitiga, sino que perpetua. Como afirmó Kim Dae-Jung, presidente surcoreano, «Japón se ha convertido en una superpotencia sin reflexionar sobre sus errores pasados; ¿cómo puede su

vecina Corea no preocuparse? Es natural que Corea sospeche de Japón y se pregunte acerca de las verdaderas intenciones de su antiguo colonizador»⁴⁰. El origen del problema radica en que cuando se estableció la arquitectura triangular actual, Corea del Sur era una nación incipiente, cuya viabilidad económica incluso se cuestionaba, lo que debilitó a Seúl en la normalización de las relaciones diplomáticas con Japón, su antiguo colonizador, en aspectos críticos como las inversiones, las compensaciones de guerra o la pesca⁴¹, situación que en la actualidad está cambiado⁴².

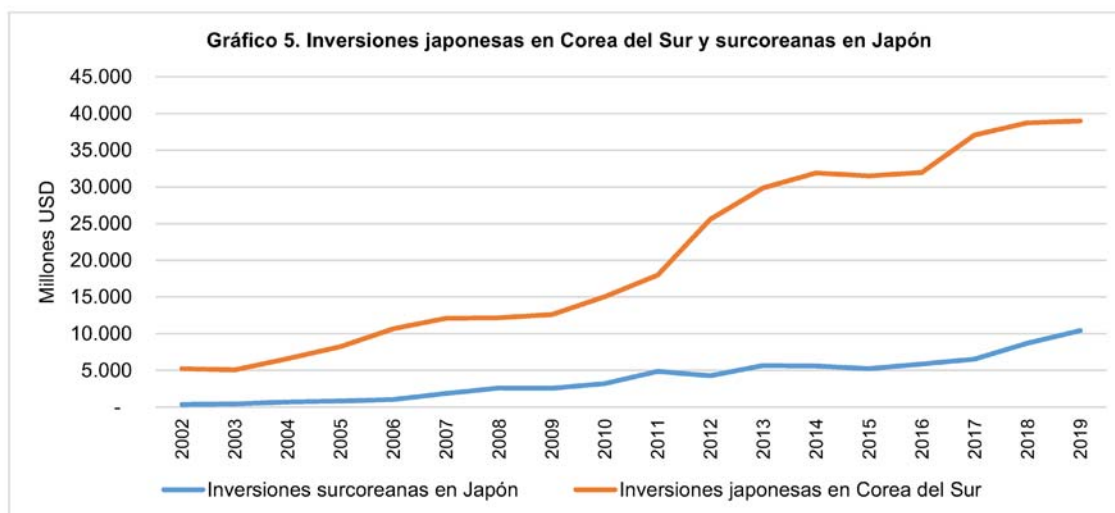


Gráfico 5. Fuente: JETRO; Banco de Corea

Efectivamente, aunque, pese a su proximidad geográfica, siguen sin ser socios inversores de referencia, como sí lo es EE. UU. para ambos, la evolución de la posición neta inversora (*international investment position*) de ambos es claramente positiva ya que Corea ha reducido enormemente el diferencial a la vez que Japón ha seguido invirtiendo en la península, alejándose del modelo casi colonial inicial. Por lo tanto, pese a las crisis diplomáticas y mediáticas recurrentes, los flujos inversores, mejor que los comerciales, confirmarían que ambos países son sólidos aliados⁴³.

40 Kim, D-J. (2019). Op. cit., p. 407.

41 «Sienten con resentimiento que el Gobierno de Corea está adoptando una diplomacia de baja postura (*low-postured diplomacy*) hacia Japón a expensas de concesiones excesivas en un intento de superar la actual crisis económica derivada de la inflación y la escasez de divisas en Corea». Telegrama A-553 de la embajada estadounidense al Departamento de Estado (1964). <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v29p1/d3>

42 Incluso el propio Kim Dae-Jung, líder opositor en aquel entonces, reconoció la necesidad de la normalización: «Rodeada por Corea del Norte, China y la Unión Soviética, Corea del Sur no tenía la opción de enemistarse con Japón». Kim, D-J. (2019). Op. cit., p. 86.

43 «La cooperación surcoreano-japonesa debe analizarse por las veces que ambos gobiernos evitan la confrontación en agravios históricos más que por el número de enfrentamientos». Cha, V. (2004). Japan-Korea Relations: Engagement from Strength. Center for Strategic & International Studies. http://csis.org/files/media/ csis/pubs/o4o2qjapan_korea.pdf

La visión favorable de Japón que tiene la juventud surcoreana es otro indicador de la fortaleza de la alianza surcoreana-japonesa⁴⁴, lo que ha motivado un ligero cambio actitudinal projaponés de la sociedad en general. Los jóvenes han sido el colectivo más expuesto a la globalización y a la competencia con China, lo que ha motivado una insatisfacción permanente con el sistema, al que apodan *Infierno Joseon* (el nombre de la Corea premoderna)⁴⁵. En cambio, la juventud japonesa beneficiaria del envejecimiento poblacional, que le ha brindado nuevas oportunidades laborales, es menos pesimista respecto del futuro, lo que explicaría en parte su menor tasa de suicidios⁴⁶. En este sentido es revelador que el nuevo presidente surcoreano, Yoon Suk-yeol, elegido por el voto joven, haya afirmado que «Seúl debe reconocer la importancia estratégica de Tokio y que Corea del Sur ha sucumbido a las represalias económicas chinas a expensas de sus propios intereses de seguridad»⁴⁷.

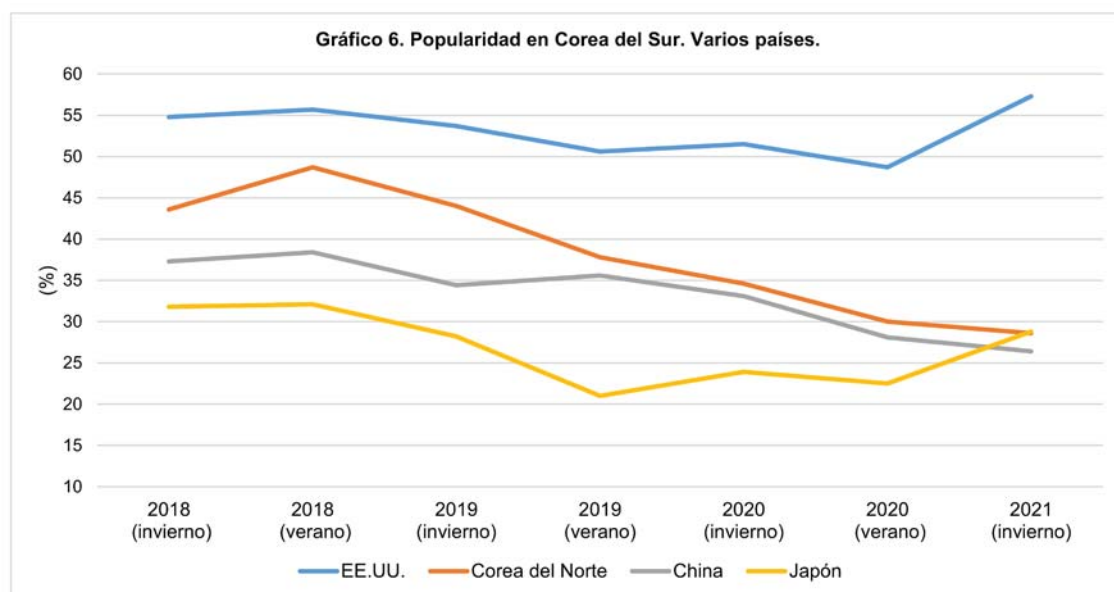


Gráfico 6. Fuente: <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=44821>

En consecuencia, parece existir unas bases inversora y social surcoreana que deberían complementar la sólida cooperación militar triangular. Para ello EE. UU. debería

44 Kim, K. (2019). Kankoku ikisugita shihon shugi `mugen kyōsō shakai' no kunō. El sufrimiento de la sociedad infinitamente competitiva: el capitalismo que ha ido demasiado lejos en Corea. (En japonés). PHP.

45 Park, K. (2021). South Korea Is No Country for Young People. *Foreign Policy*.

Yun, J.-W. (2010). The Myth of Confucian Capitalism in South Korea: Overworked Elderly and Underworked Youth. *Pacific Affairs*. 83(2), pp. 237–259.

46 Feigelman, W., et al. (2020). Examining whether South Korean and Japanese Views of Suicide and Death Help to Better Understand their Contrasting Suicide Patterns. *Suicidology Online* 2020. Vol11(1).

47 Yoon, S. (2022). South Korea Needs to Step Up. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>

seguir jugando un papel de mediador, aunque tendrían que ser los líderes asiáticos quienes decidieran superar diferencias históricas, como hicieran, después de la II Guerra Mundial Francia y Alemania, o EE. UU. y el propio Japón⁴⁸. Como los ejercicios militares multilaterales se han visto poco afectados por problemas diplomáticos se ha sugerido utilizarlos como oportunidad para fomentar la cooperación surcoreano-japonesa⁴⁹. Después de todo, Corea del Sur depende críticamente de Japón para su seguridad al ser su único aliado regional por lo que su diplomacia debería evitar una hipotética alianza Tokio-Pekín-Moscú apoyada en el antiamericanismo latente japonés, que reagruparía a los Estados del eje calmado (con PIB per cápita ascendente y tasa de suicidios, decreciente) y que fagocitaría completamente a Seúl⁵⁰. Por tanto, con el tiempo, un mayor proteccionismo económico frente a China⁵¹ y el acelerado envejecimiento surcoreano podrían reducir la crispación social y mejorar las relaciones diplomáticas con Japón de forma casi natural.

El triángulo autocrático: Corea del Norte, China y Rusia

El triángulo autocrático, a diferencia del democrático-capitalista, es más un aglomerado que un bloque económico-militar compacto debido a recelos mutuos, lo que podría restarle capacidad defensiva colectiva⁵². La ausencia de vínculos económicos poderosos entre la tríada limita su alianza a circunstancias coyunturales, siendo la hostilidad exterior la que parece estrechar los lazos, como tras Tiananmen (1989) o Ucrania (2022). En cambio, la globalización ha favorecido su integración en la esfera democrático-capitalista, su fuente de tecnología y divisas para financiar su desarrollo, que ha posibilitado una clara convergencia en niveles de bienestar pero que también podría incrementar las probabilidades de conflicto al ser «la guerra un lujo

48 «El vacío de reconocimiento histórico japonés-surcoreano no se llenará nunca; solamente las relaciones entre líderes pueden suponer un punto de inflexión en las relaciones diplomáticas». Minegishi, H. (2019). *Nikkan no dansō*. (Discrepancias japonés-surcoreanas). (En japonés). Nikkei. P. 229.

Analizando un caso concreto de distensión: Mayumi Yasunaga, M. E. (2016). *Japón y Corea del Sur, posible deshielo tras 50 años de tensiones*. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO57-2016_Japon_CoreaSur_Mayumi_Yasunaga.pdf

49 Aoki, N. (2021). *Takeaways From a Time of Increased Friction: South Korea-Japan Security Cooperation From 2015 to Present*. Korea Economic Institute of America.

50 «Menos hipotético podría ser un eje de colaboración Moscú-Tokio para desarrollar conjuntamente el Lejano Oriente Ruso y mejorar así la seguridad energética japonesa». Kazuhiko, F. (2017). *Kokueki kara mita Roshia nyūmon* (Introducción a Rusia desde el interés nacional) (en japonés). PHP.

51 Todd, E. (2002). Op. cit. «China ahora pesa negativamente sobre nuestro bienestar. Tendremos que tener el valor de establecer barreras proteccionistas contra ella y obligarla a adoptar un modo de desarrollo más equilibrado».

52 «China sigue siendo un vecino incómodo. Muchos funcionarios rusos siguen creyendo que China representa al menos un rival potencial». Mankoff, J. (2009). *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*. Rowman & Littlefield publishers. P. 195.

de las naciones ricas»⁵³. Por ello, pese a recientes análisis⁵⁴, no parece probable una alianza sino-rusa a largo plazo por dos motivos: aislaría a China de las necesarias tecnología y capital occidentales y estrecharía la alianza japonesa-estadounidense, que Pekín pretende diluir⁵⁵. Además, aunque los análisis económicos, basados en el PIB, parecían dibujar un escenario de *Trampa de Tucídides* sino-estadounidense, el análisis antropológico (descenso de la mortalidad infantil) arroja una Neoguerra Fría ruso-estadounidense, más europea que asiática, lo que reproduciría un escenario similar al de la guerra coreana, con un liderazgo ruso mediatizado por China⁵⁶.

¿Cuáles serían los impedimentos actuales de un liderazgo ruso explícito en Asia? Principalmente dos: el antiimperialismo propio del comunismo asiático y el subdesarrollo de Rusia oriental. Por razones históricas, el comunismo asiático, a diferencia del europeo, se centró más en el anticolonialismo que en la injusticia social como *leitmotiv*. Este ansia de emancipación continental genera, todavía hoy, alianzas paradójicas: une a las dos Coreas y China contra Japón, percibido aún como potencia colonial, pero también contra Rusia, por sus ocupaciones de Checoslovaquia (1968), Afganistán (1979) y las recientes de Crimea (2014) y Ucrania (2022), que la desacreditan moralmente y dificultan su afianzamiento asiático⁵⁷. En cambio, EE. UU., aunque formalmente sea el enemigo común, parece en realidad el aliado deseado; lo fue para la China aperturista de la década de los 1970, y podría serlo ahora de Corea del Norte, en su afán de supervivencia⁵⁸. China, formalmente antiamericana, buscaría en realidad un mayor involucramiento estadounidense para evitar ser la única gran potencia amenazada por Pyongyang⁵⁹, quien a su vez buscaría ofrecerse a Washington como Estado-tapón que frene el expansionismo chino⁶⁰.

53 Bouthoul, G. (1967). Op. cit.

54 Schoen, D. y Kaylan, M. (2015). Op. cit.

55 Brzezinski, Z. (1997). Op.cit.

56 «La guerra de Corea la inició Pyongyang con el beneplácito de Stalin y el apoyo militar chino». Shen, Z. y Xia, Y. (2018). *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean relations, 1949–1976*. Columbia University Press.

57 Anticolonialismo que tuvo su reflejo ruso en un sentimiento antichino por problemas migratorios en las regiones limítrofes. Lukin, A. (2018). *China and Russia: The New Rapprochement*. Polity. P. 76.

58 En el fondo, la contienda coreana parece una rivalidad fratricida por lograr una relación privilegiada con un líder mundial, EE. UU., que no considera estratégica a la península por lo que las relaciones sino-norcoreanas estarían condicionadas por la volatilidad de las sino-estadounidenses. Tianjiao, J. (2020). *Three Spikes and You Are Out? China-DPRK Relations after the Cold War and the US*. <https://theasanforum.org/three-spikes-and-you-are-out-china-dprk-relations-after-the-cold-war-and-the-us/>

59 China habría sido el país más odiado por Kim Jong il, quien declaró que la frontera sino-norcoreana era tan ideológica como el paralelo 38. Jang, J-S. (2014). *Dear Leader: poet, spy, escapee: a look inside North Korea*. Simon & Schuster. Pp.2 60-261.

60 Bulychev, G. (2021). *How to Put Korean Peace-Building Right: A View from Russia*. https://www.globalasia.org/v14n02/feature/how-to-put-korean-peace-building-right-a-view-from-russia_georgy-bulychev

El subdesarrollo de la Rusia asiática ha limitado, también, su liderazgo continental debido a dos causas principalmente: los efectos del cisma comunista sino-soviético y la división coreana. La rivalidad entre Stalin y Mao por el liderazgo revolucionario se tradujo en una crisis diplomática permanente que impidió la integración económica entre Estados vecinos ideológicamente próximos⁶¹. El distanciamiento chino supuso un acercamiento a Washington y su apertura al mercado global; actualmente China tiene más inversiones en EE. UU. que en Rusia, su vecina, asimetría que no se produce entre EE. UU. y Canadá, naciones democrático-capitalistas colindantes. Aunque la crisis en Crimea (2014) y la Guerra en Ucrania (2022) hayan acercado a Moscú más a Pekín, el legado de inversiones puramente militares y no civiles en la Rusia asiática dificultará una integración económica que refuerce su supuesta alianza⁶².

A su vez, la división coreana parece haber sido también una barrera infranqueable para la expansión asiática de Rusia, ya que le ha impedido beneficiarse del dinamismo surcoreano. El reciente fracaso del gasoducto transcoreano, pese a la necesidad rusa de diversificar sus mercados exportadores y a la política surcoreana de descarbonización, parece ilustrativo al respecto. El tránsito norcoreano ya había sido considerado más arriesgado que el ucraniano en el gasoducto ruso-europeo⁶³ y, de hecho, Pyongyang, pese a lograr que Rusia le condonara el 90 % de su deuda a cambio de aceptar el proyecto⁶⁴, prosiguió con su nuclearización, lo que motivó además sanciones estadounidenses, de Naciones Unidas y el nuevo abandono de un proyecto pendiente desde los años ochenta⁶⁵. El desacuerdo sobre los bancos de pesca norcoreanos sería otro ejemplo, ya que podrían generar sinergias entre las flotas pesqueras rusa, china y surcoreana con mano de obra norcoreana y manufactura japonesa. Actualmente es China quien

61 Los partenariados sino-soviéticos eran similares a los coloniales, con inversiones rusas y operarios chinos. «Esto fue un error; incluso un insulto para los chinos. Anteriormente, los franceses, los británicos y los estadounidenses se habían asentado en territorio chino [y lo habían explotado], y ahora los soviéticos también se estaban abriendo paso en territorio chino. ¡Es increíble que Stalin hubiera hecho esto!» Khrushchev, S. (2007). *Memoirs of Nikita Khrushchev. Statesman*. The Pennsylvania State University Press. P. 402.

62 «Si Moscú alguna vez tuvo ilusiones acerca de reemplazar a Occidente con China, ahora casi se han disipado. China puede ser un gran mercado para los recursos naturales de Rusia, pero carece de los equipos, las tecnologías y la experiencia avanzadas necesarios para aprovechar las riquezas del Extremo Oriente ruso. Estos a menudo se pueden encontrar solo en Occidente y sus aliados como Japón y Corea del Sur». Lukin, A. y Rozman, G. (2018). *The Russian Far East: Positive Scenarios and Negative Scenarios*. En Rozman, G. y Radchenko, S. (eds). *International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3144-1>

63 Lee, Y. (2013). Potential risks of the Russia-North Korea-South Korea gas pipeline: Is there any lesson Seoul can learn from the Russia-Ukraine gas disputes? *Asian Survey*. 53 (3): pp. 584–606. <https://doi.org/10.1525/as.2013.53.3.584>

64 <https://uk.reuters.com/article/russia-northkorea-debt/russia-writes-off-90-percent-of-north-koreadebt-eyes-gas-pipeline-idUKL6NoNB04L20140419>

65 Lee, Y. (2019). Political Viability of the Russia-North Korea-South Korea Gas Pipeline Project: An Analysis of the Role of the U.S. Energies. [doi:10.3390/en12101895](https://doi.org/10.3390/en12101895)

aprovecha la incapacidad de procesamiento norcoreano para mejorar sus capturas, lo que podría acabar derivando en conflicto regional⁶⁶.

Sin embargo, aunque la división peninsular impida la consolidación rusa en Asia, Moscú (al igual que Pekín) seguirá apoyando a Pyongyang por una suerte de Tratado de Tordesillas tácito donde «Moscú cedería ante Pekín los asuntos de Asia oriental mientras que, a cambio, China reconocería el papel de liderazgo de Rusia en Oriente Medio»⁶⁷; el bloque autocrático no debería, pues, juzgarse por los vínculos económicos sino por sus intereses geoestratégicos, lo que convierte a Corea del Norte en un Estado-tapón voluntario gracias a su nuclearización y a China en la líder regional aparente. Pyongyang, consciente de su ubicación estratégica, ha consolidado un programa nuclear que confiere una posición privilegiada a una de los Estados más pobres de Asia, fenómeno denominado *tiranía del débil*⁶⁸. Gracias a él se perpetúa un sistema estalinista estructuralmente deficitario al obtener donativos no condicionados que pueden ser distribuidos por el propio régimen sin injerencias externas, siendo preferidos a las inversiones extranjeras generalizadas, que también supondrían una pérdida de control político sobre el reparto de la riqueza nacional⁶⁹. Al ser un Estado pobre, los escasos donativos percibidos son suficientes para preservar al régimen; de hecho, a mayor riqueza, mayor probabilidad de revolución. Una transición capitalista nacional a la China parece, pues, descartada pese a los anuncios oficiales.

Esta tiranía del débil limitaría a su vez la capacidad real china para influir en Pyongyang⁷⁰. «Atrapado entre la espada (los intereses políticos del PCCh de resistir la alianza entre Estados Unidos y Japón) y la pared (los intereses nacionales chinos de oponerse al programa nuclear norcoreano), Pekín no tiene más remedio que continuar con su política aparentemente útil de ordeñar la situación para tanta ganancia política como sea posible que ayude a su rivalidad con los Estados Unidos y Japón, mientras deja el statu quo de la división coreana y la bomba de Corea del Norte a la deriva, esperando un golpe de suerte»⁷¹. Por lo tanto, es difícil aceptar la hipótesis del inminente colapso norcorea-

66 Se ha sugerido incluso la creación de un ente supranacional similar a la CECA (Comunidad Europea del Carbón y Acero) para fomentar la cooperación. Fiori, A. y Passeri, A. (2015). *Seventy Years after World War II: Comparing Europe and Northeast Asia's Security Architectures*. *The Korean Journal of Defense Analysis*. 27 (2), pp. 233–245.

67 Lukin, A. (2019). *Why Russia is standing aloof on the Korean Peninsula*. <https://www.eastasiaforum.org/2019/02/16/why-russia-is-standing-aloof-on-the-korean-peninsula/>

68 Armstrong, C. K. (2013). *Tyranny of the weak: North Korea and the world, 1950–1992*. Cornell University Press.

69 «Sin nucleares, Corea del Norte sería otro país empobrecido que debería competir por donativos con Sudán o Zimbabue». Lankov, A. (2013). *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*. Oxford University Press. P. 236.

70 Zhang, W. y Denton, G. L. (2019). *The North Korean Nuclear Dilemma: Does China Have Leverage?* *Journal of Asian Security and International Affairs*. 6(2), pp. 107–135. <https://doi.org/10.1177/2347797019842437>

71 Wang, F. L. (2017). *Between the bomb and the United States: China Faces the Nuclear North Korea*. En: Kim, S. C. y Cohen, M. D. *North Korea and nuclear weapons: Entering the New Era of*

no, que lleva más de tres décadas sin verificarse. Lejos de ello, como parece confirmar su descendente tasa de mortalidad infantil, Pyongyang estaría progresando gracias a los avances en su industria ligera y agricultura, esta última con mejores fertilizantes, pesticidas y semillas en los últimos años⁷². Además, «la nueva clase capitalista busca unirse a la élite existente, mediante el matrimonio y los lazos comerciales, en vez de socavarla»⁷³.

Por ello, parece también inconcebible una desnuclearización norcoreana, tal y como ha pretendido EE. UU. durante décadas, aunque, debido al elevado coste, Pyongyang podría aceptar limitar su arsenal a cambio de garantías de seguridad⁷⁴. Y es en este punto donde Washington debería haber buscado un acuerdo con Moscú, más que con Pekín, al ser sus intereses coincidentes: ambos dependen poco de la estabilidad de Pyongyang, ya que la zona fronteriza norteña les importa menos. Moscú también tiene menos comercio con Corea del Norte y sufriría menos geopolíticamente que China con una península reunificada proestadounidense⁷⁵. Probablemente la guerra en Ucrania dificulte su entendimiento, lo que llevaría a, de facto, reconocer a Pyongyang como una potencia nuclear, como en su día a la China maoísta⁷⁶, reavivando un escenario de *estabilidad confrontacional* con una Rusia ascendente⁷⁷.

El resultado regional será, previsiblemente, una cadena de manipulaciones estratégicas, en las que, por países interpuestos (China y Corea del Norte), Rusia buscará afianzarse en Oriente a través del antiamericanismo compartido, evitando a su vez ser

Deterrence. Georgetown University Press.

72 Kwon, T.-J. (2017). Agriculture in North Korea in the Kim Jong-un Era: Evaluation and Prospect. Focus on Korean Peninsula. 41, pp. 9-19.

73 Tudor, D. y Pearson, J. (2015). North Korea confidential. Tuttle Publishing. P. 178.

74 Lankov, A. (2011). Why the United States will have to accept a nuclear North Korea? The Korean Journal of Defense Analysis. Vol. 21 (3), septiembre, pp. 251-264. DOI: 10.1080/10163270903087147.

La amenaza estadounidense a Pyongyang parece verosímil: «Expliqué por qué y cómo funcionaría un ataque preventivo contra los programas nuclear y de misiles balísticos de Corea del Norte; cómo podríamos usar bombas convencionales masivas contra la artillería de Pyongyang al norte de la DMZ, que amenazaba a Seúl, reduciendo así drásticamente las bajas». Bolton, J. (2020). *Op. cit.*

75 Bandow, D. (2021). Talk to Russia About North Korea. <https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/talk-russia-about-north-korea-193227>

76 «Tras la muerte de millones en la hambruna que siguió al catastrófico Gran Salto Adelante y en medio de la locura de la Revolución Cultural, incitada por un Mao celoso, los líderes estadounidenses se preguntaron si un régimen tan cruel, incompetente y caprichoso como el de Beijing podría ser confiado con armas nucleares». Ankit Panda, A. (2020). Kim Jong Un and the Bomb. Survival and Deterrence in North Korea. Oxford University Press. P. 25.

77 Sin opción de mejorar las relaciones ruso-estadounidenses y viendo a Corea del Sur incapaz de romper su dependencia estadounidense, Moscú considera a Pyongyang clave en su posicionamiento de gran potencia en la región de Asia-Pacífico, incluso como señal a China de que es una fuerza independiente en la geopolítica regional, según defienden Torkunov, A., Toloraya, G. y Diachkov, I. (2020). Современная Корея: метаморфозы турбулентных лет (2008-2020 гг.). (Corea moderna: metamorfosis de años turbulentos). Mgiimo-University. Ch. 15, pp. 323-55.

víctima del antiimperialismo asiático⁷⁸. El impacto global podría ser una proliferación nuclear generalizada de aquellos Estados-tapón que se sientan amenazados por una superpotencia, especialmente tras las experiencias de Libia y Ucrania⁷⁹.

Falsos Estados exógenos: Australia y Pakistán

Aunque la mayoría de análisis sobre Corea se han centrado en el Diálogo a Seis, hay dos Estados olvidados, Australia y Pakistán que, indirectamente, pueden condicionar las alianzas regionales al ser, junto con Japón, beneficiarios directos de la guerra de Corea. En ambos casos, historia y geografía han forjado una política exterior *sui generis*, de defensa de unos intereses nacionales que parecen extirpados de su contexto cultural. Australia, como bastión anglosajón en Asia-Pacífico; Pakistán, como el Israel musulmán asiático⁸⁰. Ambas naciones se crearon sobre territorios británicos descolonizados en los que no existía una cultura autóctona previa a la que restituir la soberanía y que, desde sus orígenes, fueron prooccidentales, especialmente proestadounidenses⁸¹. Sin embargo, la geografía les ha convertido en socios de referencia en Asia-Pacífico; Australia, como proveedora de energía y materias primas a China y Japón; Pakistán como aliado chino en su rivalidad con la India y como socio necesario en la nuclearización norcoreana. Por esta capacidad desestabilizadora en el complejo entramado del Diálogo a Seis es importante analizar su papel en una posible neoguerra fría.

El bastión anglosajón en el Pacífico ha sido un aliado estadounidense clave desde la II Guerra Mundial, cuando el conflicto industrializó profundamente su economía para poder satisfacer las necesidades de las tropas de MacArthur enviadas desde Brisbane⁸². La

78 «El expansionismo chino en el este de Asia y el Pacífico incluso beneficia a Rusia porque desvía la atención y los recursos estadounidenses de la confrontación con Moscú. (...) Moscú se prepara para disfrutar del espectáculo de China y Estados Unidos luchando en Asia Pacífico». Lukin, A. (2019). Op. cit.

79 Esta correlación se cuestiona en el caso de Libia: «Trump no entendió que la imprevista Primavera Árabe, que se extendió dramáticamente por la región a partir de 2011, fue la razón de la posterior caída de Gadafi, no su renuncia de 2003 a las armas nucleares». Bolton, J. (2020). Op. cit.

De todos modos, EE. UU. ha logrado que ni sus vecinos (Canadá y México) ni sus principales aliados asiáticos (Japón y Corea del Sur) dispongan de arsenales nucleares, mientras que China está rodeada de naciones nucleares (Rusia, India, Pakistán y Corea del Norte).

80 Pakistán e Israel comparten la herencia única de haber sido creados después de la Segunda Guerra Mundial como estados definidos religiosamente. Kumaraswamy, P. R. (1997). *The Strangely Parallel Careers of Israel and Pakistan*. Middle East Quarterly. Junio, pp. 31-39.

81 El caso pakistaní sea quizá el más sorprendente, pero el recelo de la población musulmana hacia un «comunismo impío» (Godless Communism) llevó a su primer jefe de gobierno, Liaquat Ali Khan, a preferir una alianza militar con Washington y no con Moscú. Kasuri, K. M. (2015). *Neither a hawk nor a dove. An Insider's Account of Pakistan's Foreign Policy*. Penguin books.

82 Mclean, I. W. (2013). *Why Australia prospered: the shifting sources of economic growth?* Princeton University Press. Se estima que las tropas destacadas eran 750.000 efectivos en un país de 7,3 millones de habitantes.

primera conflagración mundial ya había expuesto las debilidades del país, excesivamente dependiente del comercio británico, y había obligado a asentar una base productiva autóctona, como la automotriz, que posibilitó el posterior desarrollo de la aeronáutica⁸³. Además, para reducir la vulnerabilidad ante posibles bombardeos japoneses, la capacidad industrial se diseminó por todo el país, beneficiando especialmente al sur (Adelaida), y se facilitó el acceso a créditos blandos estadounidenses por lo que, tras el fin de las hostilidades, Australia mejoró su posición financiera internacional⁸⁴. La guerra de Corea posterior también benefició al país con un boom exportador de lana, seguido por otro de minerales motivado por la industrialización asiática. Por tanto, Australia, en guerra o paz, se ha beneficiado de los avatares continentales de las últimas décadas, consolidando una economía extremadamente resiliente como proveedora de materias primas a las principales economías regionales.

Esta fortaleza es la que permite a Australia enfrentarse a sus principales socios comerciales (Japón, durante la IIGM, o China, en la actualidad). Cuando, por ejemplo, Canberra solicitó una investigación independiente sobre el origen del covid-19, Pekín replicó con un boicot, desaconsejando a turistas y estudiantes viajar a Australia, a sus industrias adquirir carbón australiano e introduciendo medidas neoproteccionistas en alimentos. Aunque dolorosas para varios sectores, las exportaciones totales a China incrementaron un 24 % en 2021 porque el mineral de hierro (*iron ore*) australiano es un insumo irremplazable en la economía china, dependiente de la construcción y la exportación manufacturera⁸⁵.

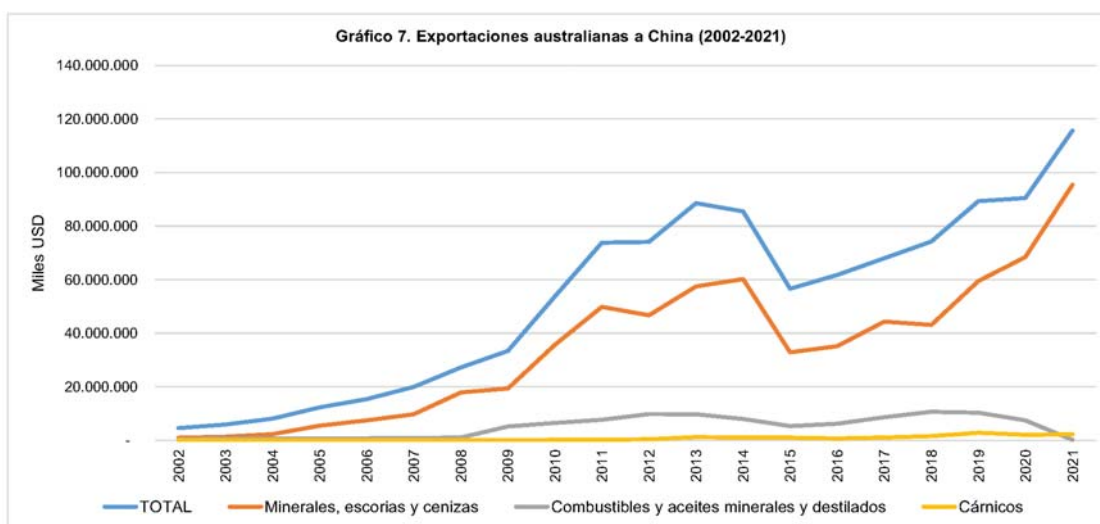


Gráfico 7. Fuente: <https://www.trademap.org>

83 «Sin su industria automotriz, Australia no habría podido construir aviones a la escala alcanzada en el punto álgido de la guerra». Mellor, D. P. (1958). *The Role of Science and Industry: Australia in the War of 1939– 1945. Series Four, Civil. Vol.V. Australian War Memorial.* P. 394.

84 Butlin, S. J. y C. Schedvin, B. (1977). *War Economy 1942– 1945. Australian War Memorial.*

85 Coyne, J., Savage, G., Shoebidge, M. (2021). *Op. cit.*, p. 15.

Australia es además un proveedor crítico de energía en la región. En 2018-19, Japón adquirió el 45 por ciento del valor total del carbón térmico (*thermal coal*) australiano exportado, seguido por China (16 %) y Corea del Sur (15 %). Australia es el segundo proveedor de carbón térmico para China (26 %), tras Indonesia (46 %) ⁸⁶, pero el carbón indonesio es más contaminante y de peor calidad ⁸⁷, lo que permite mezclarlo con carbón chino, pero a costa de incrementar la contaminación atmosférica (el 58 % de la energía primaria china es el carbón) y las tarifas ⁸⁸. Por tanto, la alternativa más realista para simultáneamente descarbonizar y mejorar la seguridad energética china sería el gas natural ruso ⁸⁹. Sin embargo mientras este profundo cambio estructural no se acometa, Australia seguirá pudiendo condicionar la competitividad y la política exterior chinas. Es más, el veto chino ha permitido mayores exportaciones de carbón australiano a la India, el principal mercado (26 % de cuota en 2020) que se prevé, además, que supere a China como mayor consumidor mundial de carbón metalúrgico (*met coal*) ⁹⁰ lo que podría beneficiar aún más a Australia al ser la India un aliado occidental. Si a esta fortaleza económica se le añade las nuevas capacidades navales nucleares acordadas con Washington dentro de la alianza AUKUS, Australia será un socio estadounidense clave en un contexto de neoguerra fría ⁹¹.

En los análisis estratégicos de la península coreana (y de Asia Oriental) es frecuente olvidar el papel fundamental jugado por Pakistán en la situación actual de equilibrio de poderes, circunstancia sorprendente si se tiene en cuenta su estrecha colaboración militar con Corea del Norte. Ambos países han experimentado una situación similar de aislamiento internacional y son las únicas naciones que, pese al reducido tamaño de sus economías, han alcanzado el estatus nuclear. Enfrentados ideológicamente en sus orígenes, ya que Pakistán luchó en el bando surcoreano (que le reportó enormes beneficios por las exportaciones de algodón y yute) ⁹², fue el socialismo de Zulfikar Ali Bhutto el que estableció la conexión Pyongyang-Islamabad, que ha persistido debido

86 BP Statistical Review of World Energy 2020.

87 El carbón subbituminoso indonesio genera mayores niveles de CO₂ que los carbones bituminosos australianos. Campbell, M. (2008). Coal Quality Effects on CO₂ Emissions. <http://www.acps.com.au/assets/Uploads/ACPS-Coal-Quality-Effects-on-CO2-Emissions-Revised-130908.pdf>

88 El carbón chino (Qinhuangdao FOB) cotiza de promedio un 14 % por encima del precio medio internacional; desde la prohibición de importación de carbón australiano, el diferencial ha incrementado al 38 %. International Energy Agency (2020). Coal 2021: Analysis and forecast to 2024. P. 75. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f1d724d4-a753-4336-9f6e-64679fa23bbf/Coal2021.pdf>

89 Rozman, G. y Radchenko, S. (eds). (2018). International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3144-1>

90 International Energy Agency. (2020). Op. cit.

91 Mackinlay, A. (2022). AUKUS: la perspectiva de Australia. Documento de Opinión IEEE 13/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO13_2022_ALEMAC_Australia.pdf

92 Haqqani, H. (2018). Reimagining Pakistan: transforming a dysfunctional nuclear state. HarperCollins.

a la importancia del estamento militar pakistaní, la única institución estable en un país de democracia frágil⁹³. Precisamente la militarización social de ambos Estados ha sido clave, así como la importancia acordada a las armas nucleares como garantes del respeto internacional en Estados descolonizados. También su fuerte paralelismo histórico ha llevado a una nación musulmana y a una comunista atea a colaborar estrechamente contra sus respectivos enemigos coetáneos; Corea del Norte y del Sur, al igual que Pakistán y la India, se fundaron simultáneamente, lo que hace inevitable las comparativas y la competitividad. Por lo tanto, no debería sorprender que fuera Islamabad quien transfiriera a Pyongyang la tecnología nuclear militar a cambio de misiles balísticos para su defensa en la época de sanciones internacionales⁹⁴.

Otra particularidad pakistaní ha sido su habilidad diplomática para mantener buenas relaciones con EE. UU. y China simultáneamente en épocas tensas como las guerras de Corea, Vietnam y Afganistán. Su ejército defiende también la doctrina del poder prestado (*borrowed power*) de capacidades convencionales estadounidenses y nucleares chinas para neutralizar la superioridad convencional y nuclear india⁹⁵. Por este motivo sus autoridades se sienten optimistas en el escenario actual en el que «existen más complementariedades sino-estadounidenses que en el pasado»⁹⁶. De hecho el histórico viaje de Nixon a Pekín se forjó gracias a la intermediación pakistaní y EE. UU. llegó a considerar incluso positivo el apoyo chino a la colaboración afgano-pakistaní que facilitaría accesos a Turkmenistán y Uzbekistán, lo que convertiría a Pakistán en un punto de contención y a Pyongyang en uno de inseguridad⁹⁷ pese a la intensa colaboración militar sino-pakistaní; Islamabad es el mayor cliente de armas chinas (incluidos varios submarinos) y conjuntamente han desarrollado el tanque Al-Khalid y el avión de combate JF-17. No obstante, China ha manifestado reiteradamente que no desea problemas en sus relaciones con Washington por culpa de Pakistán⁹⁸. Dicho rechazo ha sido, precisamente, el que ha reforzado la colaboración militar norcoreana-pakistaní, en detrimento de China. Pyongyang pudo testar su tecnología balística Nodong en Pakistán, cuya orografía permitía pruebas frecuentes, e Islamabad logró un proveedor alternativo a Pekín, que perdió su monopolio y capacidad de presión

93 «El dominio militar sobre la dirección política de Pakistán es estructural, arraigado en las circunstancias del nacimiento de Pakistán. El país había heredado casi un tercio del ejército de la India británica, pero solo el 17 % de sus fuentes de ingresos». Haqqani, H. (2018). Op. cit.

94 Benazir Bhutto, en su visita a Pyongyang en 1993 habría facilitado información nuclear pakistaní a cambio de tecnología balística norcoreana. Devasher, T. (2018). *Pakistan: at the helm*. HarperCollins. Pakistán fue proveedor de tecnología nuclear militar también de Libia e Irán. Elbaradei, M. (2011). *The Age of deception. Nuclear diplomacy in treacherous times*. Metropolitan Books. Capítulo 7.

95 Devasher, T. (2016). *Pakistan: Courting the Abyss*. HarperCollins.

96 Kasuri, K. M. (2015). Op. cit.

97 Brzezinski, Z. (1997). Op. cit., p. 149.

98 Hooper, E. y Yusuf, M. (2014). Pakistán: escenarios futuros y contexto regional. <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/download/257473/344564>

no solo ante Pakistán sino también frente a Corea del Norte, con quien acabó compitiendo⁹⁹.

En el terreno nuclear, ante la oposición internacional, Pyongyang se apoyó en Pakistán para desarrollar su propio proyecto¹⁰⁰, adquiriendo no solamente su tecnología, sino también adoptando la misma estrategia. Por eso, Islamabad sería un ejemplo de cómo podría llegar a actuar Pyongyang una vez consolide su arsenal, ya que, «en lugar de ver las armas nucleares como garantes finales contra una invasión extranjera, Pakistán las ha visto como armas de orgullo que confieren un estatuto internacional más alto y permiten al país exigir la resolución de disputas en sus (propios) términos»¹⁰¹. Es decir, se pasaría de una tiranía del débil a una del fuerte, que podría poner en cuestión el régimen actual de no-proliferación¹⁰².

Conclusiones

El auge militar y económico chino y la guerra en Ucrania parecen evocar un escenario de neoguerra fría entre autocracias y democracias que podría forjar alianzas entre economías occidentales no rivales sobre un núcleo anglosajón, EE. UU., Reino Unido, Australia, complementado por Japón, la India y Canadá. La península coreana, como punto de fricción entre ambos bloques ideológicos podría ser el teatro de renovadas tensiones.

El análisis demográfico revela además la existencia de dos bloques subyacentes a los ideológicos: Tokio-Pekín-Moscú, el más temido por la diplomacia estadounidense, que aglutina a Estados donde el incremento del PIB va acompañado de una caída de la tasa de suicidios (es decir, habría una mejora real de bienestar social), y un Washington-Seúl (al que posiblemente habría que incluir a Pyongyang¹⁰³), donde el aumento de PIB no evita un incremento de la tasa de suicidios, lo que podría estar condicionando la política diplomática en la región.

Sin embargo, el triángulo democrático-capitalista (EE. UU., Corea del Sur y Japón) parece estar sólidamente integrado en torno a Washington gracias a los estrechos

99 Khan, F. H. (2012) *Eating grass. The Making of the Pakistani Bomb*. Stanford Security Studies.

100 El régimen de no-proliferación no pudo controlar en los 1990 la transferencia de equipos de enriquecimiento de uranio a Pyongyang porque el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) carece de autoridad para rastrear los suministros de Estados no miembros como Pakistán.

101 Haqqani, H. (2018). *Op. cit.*

102 Para evitarlo, se propuso el principio de plena multinacionalización del ciclo del fuel nuclear de manera que ningún Estado pueda desarrollar capacidades autónomamente. Elbaradei, M. (2011). *Op. cit.*, p. 317. Lamentablemente, la nuclearización como señal identitaria de soberanía plena parece ser demasiado fuerte.

103 El hecho de que Corea del Norte no publique sus cifras de suicidio podría confirmar esta suposición.

vínculos inversores entre sí y al despliegue militar estadounidense en la región, que perpetúa el carácter de Japón como protectorado de Washington e impide un posible cambio de bando de Tokio. Las crisis diplomáticas entre ambos aliados asiáticos parecen reflejo de la tensión social surcoreana, lo que exigirá liderazgo político en Seúl hasta que el envejecimiento poblacional permita el afianzamiento laboral de su juventud, más projaponesa que prochina. También ayudaría la consolidación de la política pacifista japonesa *postbellum*, que evitaría proyectar una imagen imperialista.

El triángulo autocrático (China, Corea del Norte y Rusia), por su parte, debería juzgarse más por sus intereses comunes antihegemónicos que por sus vínculos económicos, ya que estos son incluso más estrechos con sus socios capitalistas que entre ellos. También por sus avances en bienestar, ya que al considerar únicamente indicadores económicos (PIB) y militares (gasto en defensa) y no antropológicos (tasa de mortalidad infantil), los analistas habrían errado doblemente. Primero, dibujando un escenario de *Trampa de Tucídides* entre China y EE. UU. cuando en realidad reviviría un escenario de neoguerra fría con Rusia, como la guerra en Ucrania parece corroborar. Segundo, asumiendo un colapso norcoreano que cada vez parece más distante por su nuclearización y las ayudas chinas. De hecho, la supervivencia de Pyongyang podría servir de ejemplo a otros Estados-tapón, lo que rompería la política de no proliferación nuclear vigente, salvo que lo impidiera un acuerdo global ruso-estadounidense.

Finalmente debe tenerse en cuenta el papel que jugarán Australia, principal proveedora de energía a Japón, China y Corea del Sur, y Pakistán, proveedor de tecnología nuclear militar a Pyongyang, ya que ambos pueden alterar el frágil equilibrio regional.

Bibliografía

- Acheson, D. (1950). *Speech on the Far East*. 12 de enero. <https://www.cia.gov/reading-room/docs/1950-01-12.pdf>
- Allison, G. (2017). *Destined for War: can China and the US escape Thucydides Trap?* Scribe Publications.
- Ankit Panda, A. (2020). *Kim Jong Un and the Bomb. Survival and Deterrence in North Korea*. Oxford University Press.
- Aoki, N. (2021). *Takeaways From a Time of Increased Friction: South Korea-Japan Security Cooperation From 2015 to Present*. Korea Economic Institute of America.
- Armstrong, C. K. (2013). *Tyranny of the weak: North Korea and the world, 1950–1992*. Cornell University Press.
- Bandow, D. (2021). *Talk to Russia About North Korea*. <https://nationalinterest.org/blog/korea-watch/talk-russia-about-north-korea-193227>

- Beyrer, C. y Page, K. (2019). Preventable losses: infant mortality increases in Venezuela. *The Lancet Global Health*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214109X19300130>
- Bolton, J. (2020). *The Room where it happened*. Simon & Schuster.
- Bordoff, J. y O'sullivan, M. L. (2022). Green Upheaval. *Foreign Affairs*. Enero-febrero.
- Bouthoul, G. (1967). *Sociologie de la politique*. París, PUF.
- BP. (2020). *Statistical Review of World Energy 2020*.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York, Basic Books.
- Bulychev, G. (2021). *How to Put Korean Peace-Building Right: A View from Russia*. https://www.globalasia.org/v14n02/feature/how-to-put-korean-peace-building-right-a-view-from-russia_georgiy-bulychev
- Bush, J. W. (2010). *Decision Points*. Crown.
- Butlin, S. J. y C. Schedvin, B. (1977). *War Economy 1942– 1945*.
- Calder, K. y Ye, M. (2004). Regionalism and Critical Junctures: Explaining the «Organization Gap» in Northeast Asia. *Journal of East Asian Studies*. 4(2), pp. 191–226.
- Campbell, M. (2008). *Coal Quality Effects on CO₂ Emissions*. <http://www.acps.com.au/assets/Uploads/ACPS-Coal-Quality-Effects-on-CO2-Emissions-Revised-130908.pdf>
- Castelltort Claramunt, M. (2021). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la *Trampa de Tucídides*. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 17, pp. 271 – 300 / 605.
- Cha, V. (2004). *Japan-Korea Relations: Engagement from Strength*. Center for Strategic & International Studies. http://csis.org/files/media/csis/pubs/0402qjapan_korea.pdf
- Chaliand, G. (2013). *Vers un nouvel ordre du monde*. Seuil.
- Chen, A., Oster, E. y Williams, H. (2014). *Why is Infant Mortality Higher in the US than in Europe?* <http://www.nber.org/papers/w20525.pdf>
- Chung, C. (2021). *Chinese, Russian diplomats accuse US of escalating tensions with North Korea*. <https://www.nknews.org/2021/08/chinese-russian-diplomats-accuse-us-of-escalating-tensions-with-north-korea/>
- Coyne, J., Savage, G. y Shoebridge, M. (2021). *New beginnings Rethinking business and trade in an era of strategic clarity and rolling disruption*. The Australian Strategic Policy.
- Devasher, T. (2016). *Pakistan: Courting the Abyss*. HarperCollins.

- (2018). *Pakistan: at the helm*. HarperCollins.
- Elbaradei, M. (2011). *The Age of deception. Nuclear diplomacy in treacherous times*. Metropolitan Books.
- Feigelman, W., et al. (2020). Examining whether South Korean and Japanese Views of Suicide and Death Help to Better Understand their Contrasting Suicide Patterns. *Suicidology Online*. 2020; Vol11(1).
- Fiori, A. y Passeri, A. (2015). Seventy Years after World War II: Comparing Europe and Northeast Asia's Security Architectures. *The Korean Journal of Defense Analysis*. 27 (2), pp. 233–245.
- Ford, C. A. (2019). *Huawei and Its Siblings, the Chinese Tech Giants: National Security and Foreign Policy Implications*. 11 Septiembre. <https://www.state.gov>
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Penguin Books.
- Gao. (2021). *Benefits and Costs Associated with the U.S. Military Presence in Japan and South Korea*. <https://www.gao.gov/products/gao-21-270>
- González Martín, A. (2017). Los compromisos norteamericanos con Japón y Corea permanecen, los debates cambian. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA21-2017_CompromisoEE_UU._Japon_AGM.pdf
- Haqqani, H. (2018). *Reimagining Pakistan: transforming a dysfunctional nuclear state*. HarperCollins.
- Hooper, E. y Yusuf, M. (2014). *Pakistán: escenarios futuros y contexto regional*. <https://raco.cat/index.php/AnuarioCIDOB/article/download/257473/344564>
- International Energy Agency. (2020). *Coal 2021: Analysis and forecast to 2024*. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/f1d724d4-a753-4336-9f6e-64679fa23bbf/Coal2021.pdf>
- (2021). *Net Zero by 2050*. París.
- Jang, J-S. (2014). *Dear Leader: poet, spy, escapee: a look inside North Korea*. Simon & Schuster. Pp. 260-261.
- Kang, D. C. (2003). International Relations Theory and the Second Korean War. *International Studies Quarterly*. 47.
- Kasuri, K. M. (2015). *Neither a hawk nor a dove. An insider's Account of Pakistan's Foreign Policy*. Penguin Books.
- Kazuhiko, F. (2017). *Kokueki kara mita Roshia nyūmon (Introducción a Rusia desde el interés nacional)* (en japonés). PHP.
- Khan, F. H. (2012). *Eating grass. The Making of the Pakistani Bomb*. Stanford Security Studies.

- Khrushchev, S. (2006). *Nikita Khrushchev. Reformer. 1945-1964*. The Pennsylvania State University Press.
- Khrushchev, S. (2007). *Memoirs of Nikita Khrushchev. Statesman*. The Pennsylvania State University Press.
- Kim, D-J. (2019). *Conscience in Action*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-7623-7>
- Kim, K. (2019). *Kankoku ikisugita shihon shugi `mugen kyōsō shakai` no kunō. El sufrimiento de la sociedad infinitamente competitiva: el capitalismo que ha ido demasiado lejos en Corea* (en japonés). PHP.
- Kim, K. (2022). The North Korean economy seen by satellite: Estimates of national performance, regional gaps based on nighttime light. *Journal of Asian Economics*. 78. <https://doi.org/10.1016/j.asieco.2021.101405>
- Kwon, T-J. (2017). Agriculture in North Korea in the Kim Jong-un Era: Evaluation and Prospect. *Focus on Korean Peninsula*. 41, pp. 9-19.
- Lankov, A. (2011). Why the United States will have to accept a nuclear North Korea? *The Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 21 (3), septiembre, pp. 251-264. DOI: 10.1080/10163270903087147
- Lankov, A. (2013). *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*. Oxford University Press.
- Lee, Y. (2013). Potential risks of the Russia-North Korea-South Korea gas pipeline: Is there any lesson Seoul can learn from the Russia-Ukraine gas disputes? *Asian Survey*. 53 (3): pp. 584-606. <https://doi.org/10.1525/as.2013.53.3.584>
- Lee, Y. (2019). Political Viability of the Russia-North Korea-South Korea Gas Pipeline Project: An Analysis of the Role of the U.S. *Energies*. doi:10.3390/en12101895
- Lukin, A. (2018). *China and Russia: The New Rapprochement*. Polity.
- Lukin, A. y Rozman, G. (2018). The Russian Far East: Positive Scenarios and Negative Scenarios. En: Rozman, G. y Radchenko, S. (eds). *International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3144-1>
- Lukin, A. (2019). Why Russia is standing aloof on the Korean Peninsula. <https://www.easiaforum.org/2019/02/16/why-russia-is-standing-aloof-on-the-korean-peninsula/>
- Luo, F., et al. (2011). Impact of Business Cycles on US Suicide Rates, 1928-2007. *American Journal of Public Health*. 101 (6).
- Mackinlay, A. (2022). AUKUS: la perspectiva de Australia. *Documento de Opinión IEEE* 13/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO13_2022_ALEMAC_Australia.Pdf

- Mankoff, J. (2009). *Russian Foreign Policy. The Return of Great Power Politics*. Rowman & Littlefield publishers.
- Mayumi Yasunaga, M. E. (2016). *Japón y Corea del Sur, posible deshielo tras 50 años de tensiones*. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEO57-2016_Japon_CoreaSur_Mayumi_Yasunaga.pdf
- Mclean, I. W. (2013). *Why Australia prospered: the shifting sources of economic growth?* Princeton University Press.
- Mellor, D. P. (1958). *The Role of Science and Industry: Australia in the War of 1939– 1945*. Series Four, Civil, Vol.V. Australian War Memorial.
- Minegishi, H. (2019). *Nikkan no dansō (Discrepancias japoneso-surcoreanas)* (en japonés). Nikkei.
- Naughton, B. (2021). *Six factors behind China's Shift to «Grand Steerage»*. www.csis.org
- Nye, J. S. (2021). *Global Strategy 2021: An Allied Strategy for China*. Atlantic Council.
- OMS. (2021). *Suicide worldwide in 2019*.
- Park, K. (2021). South Korea Is No Country for Young People. *Foreign Policy*.
- Ratner, S., et al. (2022). What is stopping energy efficiency in Russia? Exploring the confluence of knowledge, negligence, and other social barriers in the Krasnodar Region. *Energy Research & Social Science*. 85. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102412>
- Riker, W. H. (1967). *The Theory of political coalitions*. Yale University Press.
- Rozman, G. (2014). *The Russian Pivot to Asia*. <https://theasanforum.org/the-russian-pivot-to-asia/>
- Rozman, G. y Radchenko, S. (eds). (2018). *International Relations and Asia's Northern Tier. Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3144-1>
- Schoen, D. y Kaylan, M. (2015). *Return to winter: Russia, China, and the new cold war against America*. Encounter Books.
- Secretaría de Estado Estadounidense. (1964). Telegrama A-553 de la embajada estadounidense al Departamento de Estado. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v29p1/d3>
- (1969). Memorandum From the Special Representative for Trade Negotiations (Gilbert) to Secretary of State Rogers. Preferential Trade Agreements. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v04/d221>
- Shartova, N., Tikunov, V. y Chereshnya, O. (2021). Health disparities in Russia at the regional and global scales. *International journal for equity in health*. 20(1), p. 163. <https://doi.org/10.1186/s12939-021-01502-6>

- Shen, Z. y Xia, Y. (2018). *A Misunderstood Friendship: Mao Zedong, Kim Il-sung, and Sino-North Korean relations, 1949-1976*. Columbia University Press.
- Stent, A. (2019). *Putin's world: Russia against the West*. Hachette.
- Strand, H. y Hegre, H. (2021). *Trends in Armed Conflict (1946-2020)*. www.prio.org
- Thies, W. (2009). *Why NATO Endures?* Cambridge University Press.
- Tianjiao, J. (2020). *Three Spikes and You Are Out? China-DPRK Relations after the Cold War and the US*. <https://theasanforum.org/three-spikes-and-you-are-out-china-dprk-relations-after-the-cold-war-and-the-us/>
- Toal, G. (2016). *Near Abroad: Putin, the West, and the Contest over Ukraine and the Caucasus*. Oxford University Press.
- Todd, E. (1976). *La Chute final. Essai sur la décomposition de la sphère soviétique*. Robert Laffont.
- (2004). *Après l'empire. Essai sur la décomposition du système américain*. Gallimard.
- (2022). China no será una gran potencia. Entrevista en Nikkei (en japonés). 23/1/2022.
- Torkunov, A., Toloraya, G. y Diachkov, I. (2020). **Современная Корея: метаморфозы турбулентных лет (2008-2020 гг.)**. (*Corea moderna: metamorfosis de años turbulentos*) MGIMO-University. Ch. 15, pp. 323-55.
- Tudor, D. y Pearson, J. (2015). *North Korea confidential*. Tuttle Publishing.
- Wang, F. L. (2017). Between the bomb and the United States: China Faces the Nuclear North Korea. En: Kim, S. C. y Cohen, M. D. *North Korea and nuclear weapons: Entering the New Era of Deterrence*. Georgetown University Press.
- Yoon, S. (2022). *South Korea Needs to Step Up*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-korea/2022-02-08/south-korea-needs-step>
- Yun, J.-W. (2010). The Myth of Confucian Capitalism in South Korea: Overworked Elderly and Underworked Youth. *Pacific Affairs*. 83(2), pp. 237-259.
- Zhang, W. y Denton, G. L. (2019). The North Korean Nuclear Dilemma: Does China Have Leverage? *Journal of Asian Security and International Affairs*. 6(2), pp. 107-135. <https://doi.org/10.1177/2347797019842437>

Artículo recibido: 7 de abril de 2022.

Artículo aceptado: 2 de junio de 2022.

María Dolores Calvente Moreno

Funcionaria del Ministerio del Interior. Análisis terrorismo, insurgencias y movimientos radicales

Correo: mdolorescalvente@gmail.com

La transformación del movimiento yihadista global

The transformation of the global jihadist movement

Resumen

El movimiento yihadista ha sufrido una transformación desde su origen, que podemos ubicar a finales de los años 70 del pasado siglo. Durante este tiempo las organizaciones yihadistas han cambiado sus tácticas y métodos, fluctuando a lo largo de una serie de etapas en las que el movimiento se afirmó, se consolidó, e incluso se negó a sí mismo reconociendo sus fracasos. Sus derrotas no han malogrado a las organizaciones yihadistas que, por el contrario, han extraído lecciones para aprender muy convenientes a pesar de todo, dado que gracias a ellas se han renovado. La amenaza de la dimensión yihadista continúa preocupando en la actualidad, por su dinamismo, por su extraordinaria capacidad de adaptación y versatilidad y por su gran letalidad.

Palabras clave

Terrorismo global, Estado Islámico, Al Qaeda, califato, primaveras árabes.

Abstract

The jihadist movement has undergone a transformation since its origin, which we can place in the late 1970s. During this time the jihadist organizations have changed their tactics and methods, fluctuating through a series of stages in which the movement asserted, consolidated and even denied itself, acknowledging its failures. Their defeats have not ruined the jihadist organizations, which on the contrary have drawn very useful lessons to learn despite everything, given that thanks to them they have been renewed. The threat of the jihadist dimension continues to worry today, due to worry today, due to its dynamism, its extraordinary capacity for adaptation and versatility, and its lethality.

Keywords

Global Terrorism, Islamic State, Al Qaeda, Caliphate, Arab Springs.

Citar este artículo:

Calvente Moreno, M. (2022). La transformación del movimiento yihadista global. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 19, pp. 285-318.

Primera parte: antecedentes

Introducción

Desde la guerra de Yom Kipur, en octubre de 1973, cuarta guerra árabe-israelí¹, hasta los levantamientos de las denominadas *primaveras árabes*, hemos sido testigos de una inestabilidad continuada en la zona de Oriente Medio, un escenario de conflicto y tensión que ha sido aprovechado por el terrorismo yihadista, quien se ha servido siempre de las situaciones de fragilidad y crisis para su fin expansionista. Esta espiral de yihadismo ha invadido el planeta poco a poco y dura ya 40 años.

La era del terrorismo yihadista global, se iniciaría tras la guerra árabe-israelí de 1973, una fecha crucial donde paralelamente al desarrollo de la misma, otro conflicto, el de la *guerra del petróleo* emplearía este como arma económica, demostrando la posibilidad de utilizar este recurso natural como instrumento de presión internacional. El embargo petrolero a los países que apoyaban a Israel, comenzando por EE. UU. (el *conflicto petrolero* trajo consigo la clasificación de los estados en *países amigos*, *países neutrales* y *países que apoyan al enemigo*) y el uso del petróleo como arma hasta que se materializase la retirada de los territorios árabes ocupados y se restableciesen los derechos del pueblo palestino², consolidó el poder financiero de Arabia Saudí y los demás países exportadores, demostrando la importancia estratégica del mismo.

La crisis del petróleo demostró tanto la posibilidad de utilizarlo como arma diplomática, como la mejora de la imagen internacional de los países árabes, que consiguieron que Israel devolviese parte de los territorios ocupados en 1967; sin embargo, no cumplió con todos sus objetivos, dado que el Estado israelí no abandonó los territorios de Cisjordania y Gaza, ni los altos del Golán, y tampoco reconoció los derechos del pueblo palestino, lo que consolidaría la ocupación israelí, además del conflicto entre ambos estados. La guerra de Yom Kipur afianzó el poder financiero saudí, pero además también facilitó la expansión de la ultra conservadora corriente wahhabita³ originaria de este Estado (el

1 En el contexto del conflicto árabe-israelí, de larga data, donde la Resolución 181 de 29 de noviembre de 1947 de la Asamblea General de Naciones Unidas autorizaría la partición de Palestina en dos Estados, uno judío y otro árabe, la guerra de Yom Kipur sería la cuarta, protagonizada por Siria y Egipto contra el Estado de Israel; precedida de la guerra de 1948, la guerra de Suez (1956) y la guerra de los Seis Días (1967). El plan de la ONU traería como consecuencia una cadena de enfrentamientos entre ambos Estados que se han mantenido hasta nuestros días, afectando a toda la comunidad internacional y a su propia seguridad. Ver González, J. L. (2016). El conflicto árabe-israelí y la influencia de los grupos terroristas desde la primera hasta la segunda intifada. Trabajo de fin de grado. Universidad Empresarial Siglo XXI.

2 Maffeo, A. J. (2003). La guerra de Yom Kipur y la crisis del petróleo de 1973. *Revista de Relaciones Internacionales*. N.º 25.

3 Doctrina islámica dominante en Arabia Saudí y cuyo nombre proviene de su fundador, Ibn abd el Wahhab (1703-1787). Contempla una visión rigorista y conservadora del dogma y exige a sus fieles una aplicación estricta de la sharía (ley islámica).

estado saudita sería acusado en un futuro inmediato del auge del autodenominado Estado Islámico)⁴, así como la propagación de *agrupaciones islamistas* que pronto emergieron al escenario político y social, favorecidas por las petromonarquías y los regímenes conservadores que «financiarían toda iniciativa islámica»⁵. De estos movimientos islamistas modernos, surgirían en los años siguientes los grupos terroristas, también denominados *yihadistas*.

El año 1979, señalaría una primera fase del yihadismo contemporáneo, iniciada con la Revolución de Irán de 1979, que proyectó la disputa universal entre chiítas y sunnita por el poder del islam, demostrando que la idea de *estado islámico*, si bien en este caso chií, no era una utopía sino un objetivo políticamente alcanzable⁶. Coincidió en el año con la *yihad afgana* (la internacional yihadista), que tendría una importancia capital en la evolución mundial del movimiento yihadista convirtiéndose en la causa por excelencia con la que se identificarían todos los militantes, tanto moderados como radicales⁷, y donde confluyeron *acción y devoción*⁸ según su mayor propagandista, el ideólogo palestino Abdullah Azzam (1941-1989), mentor del líder de Al Qaeda, Osama bin Laden, en la década de los 80 y uno de sus máximos exponentes.

La década de los 80 culminaría con la retirada soviética de Kabul y la caída soviética. Una internacional yihadista había conseguido derrotar a una superpotencia en el campo de batalla⁹. Las sucesivas fases de un ya asentado yihadismo internacional, pasarían por el dramático golpe a los EE. UU. en el recién inaugurado siglo XXI, aquel fatídico 11 de septiembre de 2001; las mal llamadas *primaveras árabes* en el invierno de 2010-2011, un «virus de indignación» en palabras del analista Blanco Navarro¹⁰ y caldo de cultivo para el yihadismo; y la proclamación de un *pseudo* estado islámico en 2014 acompañado del auto nombramiento de su *pseudo* califa. Tres años más tarde, caería el califato, y a los dos años siguientes, su

4 [Consulta: 15/5/2022]. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151219_arabia_saudita_culpa_estado_islamico_wbm

5 Saborido, M. (Marzo de 2007). El islamismo radical. Centro de Estudios del Medio Oriente Contemporáneo.

6 Fuente, I. (2015). El yihadismo en su contexto histórico. La internacional yihadista. Cuadernos de Estrategia n.º 173. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 53. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_173.pdf

7 Kepel, G. (2000). La yihad. Expansión y declive del islamismo. Barcelona, Editorial Península. Pp. 39-47.

8 López, R. (2014). La yihad afgana y la yihad argelina: perplejidades globales. En: Fernández, M. y col. (coord.). La guerra y el conflicto como elementos dinamizadores de la sociedad. Valladolid. P. 254.

9 López. Op. cit., p. 256.

10 Blanco, J. M.^a (2011). Primavera árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores. Documento Opinión, IEEE, 52/2011.

califa, Abu Bakr al Baghdadi, quien desapareció dejando un «califato sin territorio ni califa»¹¹.

Durante estos 40 años de expansión del terror, el movimiento yihadista ha sufrido una importante depuración y transformación marcada por los acontecimientos, lo que ha demostrado su increíble capacidad de resistencia y adaptación, y lo que nos hace preguntarnos hacia dónde se dirige el movimiento.

Antecedentes. Nacimiento del movimiento yihadista global

En los años 80 se vivió un avance constante de la islamización del orden político en Oriente Medio, además de la exacerbación del antagonismo entre sunnitas y chiitas. Además de la *yihad afgana*, el principal campo de batalla sería también la guerra entre Irán e Irak, que duró ocho largos años (1980-1988), iniciada por Irak, quien buscaba un «encauzamiento suní de la revolución iraní de Jomeini»,¹² una revolución islámica que había sido tomada por las fuerzas islamistas de todo el mundo como un aliciente y buen modelo del poder del islam para acabar con las tiranías, lo que ayudó al surgimiento de una especie de despertar islámico en torno al mundo musulmán¹³.

Por su parte, con la *yihad afgana*, Arabia Saudí y sus aliados querían poner de manifiesto que el islam triunfaría frente a la invasión soviética, además de demostrar que la hegemonía total ante el desafío chií al islam, era universalmente sunnita.

El año 1989, sería aprovechado por el ayatolá Jomeini para ensombrecer la victoria, aunque fuese solo de forma simbólica, obtenida por la yihad sunita contra la Unión Soviética. Así, la víspera de la retirada soviética de Afganistán, Jomeini lanzaría una fetua contra el escritor angloindio Salman Rusdhié, acusándolo de apostasía y condenándole a muerte por su obra *Los versos satánicos*, en la que, según Jomeini, se insultaba al profeta *Muhammad* y al islam, lo que ensombreció, gracias a la tan conveniente publicidad de los medios, los efectos de la victoria suní, exacerbando de nuevo el conflicto entre ambas facciones, lo que además ocasionó que el asunto adquiriese una dimensión internacional. Europa comenzaría a percibir «el alcance del fundamentalismo que sobrepasaba las barreras del mundo musulmán para trasladarse a territorio occidental»¹⁴.

11 Título del ensayo del profesor De la Corte, L. (2019). Un califato sin territorio ni califa. Vida y muerte de Bagdadi y sus consecuencias para el futuro de Daesh y la yihad global. Documento de Opinión, IIEE 13/2019.

12 Kepel, G. (2020). Salir del caos, las crisis en el Mediterráneo y en Oriente Medio. Madrid, Alianza Editorial. P. 6.

13 Alkhalifa, W. (2007). El ala radical del islam. El islam político, realidad y ficción. Madrid, Siglo XXI. Pp. 68-69.

14 Algora, M.^a D. (2001). El fundamentalismo islámico en Europa en las últimas décadas del siglo XX. Boletín de Información n.º 270. Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

La invasión soviética fue considerada la primera de las «guerras santas»¹⁵ (yihad) de la era contemporánea, una invasión de *dar-al-islam* (tierra del islam)¹⁶ por parte de los *kuffar* (infeles occidentales). Una demostración de la incompatibilidad entre el islam de prisma yihadista y Occidente, sería observada por el egipcio Ayman al-Zawahiri, actual líder de Al Qaeda (AQ) y plasmada en su obra más influyente, *Caballeros bajo el estandarte del profeta*, que vio la luz tras los atentados del 11 de septiembre. Una *incompatibilidad* que sustituiría al clásico antagonismo planetario del Este comunista y el Oeste capitalista, dando protagonismo al famoso concepto de «choque de civilizaciones» del profesor Samuel Huntington¹⁷.

La yihad afgana, sirvió así de marco interpretativo y formativo para la yihad del siglo XXI¹⁸, una llamada a la yihad que atrajo a miles de *guerreros sagrados*, los voluntarios árabes afganos, ávidos por combatir a fuerzas impías en defensa de sus hermanos afganos (*muyahidines*), quienes influyeron de forma significativa en las movilizaciones yihadistas futuras. Entre ellos se encontraba un joven Osama Bin Laden, y quien sería su segundo, Ayman al-Zawahiri, que trasplantaría a la región una parte de la yihad islámica egipcia (*Tanzim al-Yihad*) responsable del asesinato del presidente israelí Anwar al-Sadat en 1981, y por la que sería detenido y encarcelado¹⁹. La *yihad contra Sadat* buscaba el derrocamiento total del orden existente; fue coordinada por el militante egipcio Abd al-Salam Faraj (1954-1982)²⁰, y propuesta y ejecutada por un teniente del ejército egipcio, Khalid El Islambouli, junto a otros integrantes más de la célula *Tanzim al-Yihad*. Todos ellos serán ejecutados en la horca por este magnicidio en 1982.

El año 1988 será el año de la fundación de Al Qaeda, «una vanguardia que constituye la base sólida [*al qaeda al sulba*] de la sociedad que se espera», escribiría Abdullah Azzam²¹, su mayor ideólogo y mentor de Osama Bin Laden, además del creador de la primera organización yihadista, la *Maktab al-Khidmat lil Mujahideen* (*oficina de servicios para el apoyo*

15 El concepto yihad es generalmente traducido como guerra santa, pero debe entenderse que en sentido estricto, en árabe guerra santa se diría al-harb al-muqaddas, expresión que no existe en la tradición islámica. De León Azcárate, J. L. (2018). El yihad y el tratamiento de la guerra en el Corán. *Revista de Derechos Humanos*. N.º 3.

16 Según los juristas islámicos clásicos, el mundo estaba compuesto por dos clases de territorios: los dominados por el islam (dar al-Islam) y aquellos que quedaban fuera del control musulmán, es decir, los territorios de la guerra (dar al-harb).

17 El libro de Huntington. (1996). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona, Paidós Ibérica.

18 Gómez, L. (2018). *Entre la sharía y la yihad, una historia intelectual del islamismo*. Madrid, Editorial Catarata. P. 145.

19 De La Corte, L. (31/3/2020). *Afganistán: de un pasado convulso a un futuro incierto*. Global Strategy Reports.

20 Marín, R. (2002). *El fundamentalismo islámico en Egipto (II)*. Los grupos neofundamentalistas en Egipto. *Estudios de Asia y Africa*. 117.

21 Abdullah Azzam utilizaría el término qaeda en un artículo escrito en la revista *Al Yihad*, que llevaba por título *Al Qaeda al sulbá —la base sólida—*.

financiero y el reclutamiento de yihadistas árabes), una vanguardia revolucionaria; «todo principio necesita una»²², —escribiría Azzam. Sería la primera que trascendió las fronteras nacionales para englobar a militantes de diversos países árabes²³, siendo definida como una *facción islámica organizada* con una misión: «difundir la palabra de Dios y llevar a la victoria a su religión»²⁴. La muerte de Azzam en 1989 en extrañas circunstancias, nunca esclarecidas, dejaría a Osama Bin Laden como indiscutido líder de AQ.

La URSS sacó a sus últimos soldados de Afganistán en 1989. Los combatientes de la yihad, triunfantes ante la victoria, obtuvieron un prestigio extraordinario a escala mundial, como una fuerza militar terrorista de corte imprevisible, a la que Bin Laden le puso un rostro²⁵. Y mientras tanto, una guerra civil se inició en Afganistán. En 1994, los talibán (talib significa *estudiante* en idioma *pashto*), se constituyeron como fuerza independiente hasta conquistar Kabul en 1996, dominando gran parte de Afganistán hasta que EE. UU. se retiró. Sus objetivos, que eran puramente locales,²⁶ se alejaban del proyecto internacional de yihad mundial de Al Qaeda, centrándose en un regreso a las costumbres ancestrales y se apartaban de todo ese inicio de modernidad que estaba penetrando en algunas ciudades afganas²⁷.

Cuando Bin Laden decidió, seguido por el resto de miembros de AQ, volver a Afganistán en la década de los 90, estableció un pacto con el mulá Omar, elegido por votación Emir de todos los creyentes (*amir ul mominin*) en 1996, recibiendo su protección y apoyo incondicional. Fue así como Bin Laden encontró en Afganistán los recursos y la infraestructura seguros que le permitirían poner en marcha su ambicioso plan futuro: «los campos de entrenamiento afganos abrirían las puertas a todo aquel dispuesto a sumarse a la yihad global contra el enemigo lejano»²⁸. En ellos recibirían instrucción y entrenamiento militar todos los voluntarios musulmanes dispuestos al sacrificio.

La yihad internacionalista fracasa

El objetivo de movilizar a las masas fracasó en sus tres frentes, argelino, bosnio y egipcio²⁹. La popularidad inicial de los yihadistas ante las masas, disminuyó por el

22 Revista Al Yihad. N.º 41, abril de 1988. Citado en Bergen, P. (2007). Osama de cerca: una historia oral del líder de Al Qaeda. Barcelona, Debate. P. 132.

23 Avilés, J. (2011). Osama bin Laden y Al Qaeda: el fin de una era. Madrid, La Catarata. P. 43.

24 Avilés. (2011). Op. cit., p. 40.

25 Kepe. (2020). Op. cit., p. 44.

26 Con respecto a la procedencia, intereses y formación del grupo talibán, ver Burke, J. (2004). Al Qaeda. La verdadera historia del islamismo radical. Barcelona, RBA Libros. Pp. 118-123.

27 Avilés, J. (2017). Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh. Madrid, Síntesis. P. 78.

28 Avilés. (2017). Op. cit., p. 79.

29 Kepel, G. (2004). Fitna. Guerra en el corazón del islam. Madrid, Paidós. P. 98.

temor de la población a la violencia indiscriminada de un yihadismo que cada vez se hacía menos selectivo, dirigiéndose contra el conjunto de la sociedad en ataques de gran brutalidad que fueron rechazados incluso por Bin Laden y Al-Zawahiri³⁰, quienes extrajeron las pertinentes lecciones.

En 1997, el que sería el último comunicado del Grupo Islámico Armado argelino (GIA)³¹, justificaba sus matanzas y extrema crueldad alegando la apostasía de la población argelina, que no se había sumado a la yihad; aunque al año siguiente continuaron las matanzas indiscriminadas, la yihad contra el régimen argelino demostraba su fracaso, retomándose la normalidad³². Lo mismo ocurriría en Bosnia, donde los *muyahidines bosnios* (llamados también *El Mudzahid*) perdieron toda esperanza de transformar la guerra étnica de esa nación en una yihad tras los acuerdos de paz de Dayton³³.

Esta malograda yihad, en palabras del islamólogo Kepel,³⁴ fue aprovechada por los dos líderes hasta ese momento de la yihad matriz —AQ—, Bin Laden y Al-Zawahiri, quienes extrajeron lecciones de los fracasados procesos de expansión del yihadismo, una *lección cruenta*, en palabras de Al-Zawahiri³⁵. La arena afgana se convirtió en un ejemplo práctico de yihad contra los «régimenes corruptos y apóstatas»³⁶ y los gobernantes renegados que se habían aliado con los enemigos extranjeros del islam. Para Al-Zawahiri, Afganistán representaba el ejemplo a seguir, lo que hacía necesario focalizar allí la atención por todo lo conseguido.

Se fraguaba la mutación. Según Zawahiri, había que poner el enfoque en objetivos más *lejanos*, una ofensiva global, emprender una yihad global alejada de las brigadas internacionales que se volcaron en la liberación de territorios arrebatados al islam. AQ se tendría que enfrentar al *enemigo lejano*, una llamada a Occidente en su conjunto, territorio del *enemigo impío (kuffar)*, ofreciendo una propuesta única que consiguiese eclipsar cualquier otra noticia, movilizándolo a la comunidad musulmana. Un desafío

30 Jordán, J. y De La Corte, L. (2017). La yihad terrorista. Madrid, Síntesis. Pp. 95-97.

31 EL Grupo Islámico Armado (GIA) argelino, fue una organización salafista que combatió en la guerra civil argelina (conocida como la Década Negra), combinando métodos de terrorismo urbano con sanguinarias masacres en diversas localidades rurales. Algunos de sus miembros, eran combatientes retornados de la guerra en Afganistán. El apoyo local al GIA disminuyó de forma drástica debido a su violencia indiscriminada sobre la población civil, lo que ocasionó su fractura y la posterior formación del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC). En la celebración del quinto aniversario de los ataques del 11S, Al-Zawahiri anunciaría la integración del GSPC a sus filas y poco después el GSPC anunciaría su nuevo nombre, Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI).

32 Kepel. (2000). Op. cit., pp. 382-412; Avilés. (2017). Op. cit., p. 63.

33 Jordán, J. (2015). «El Daesh», en la internacional yihadista. Cuadernos de Estrategia IEEE. N.º 173.

34 Kepel. (2020). Op. cit., p. 64.

35 Citado en Romero, A. J. (2006). Las raíces del terror islámico en Argelia y Egipto. Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOIOTAM. Vol. XVI, n.º 2, julio-diciembre.

36 Al-Zawahiri. (2/12/2001). Al-Sharq Al-Awsat publishes extracts from al-Jihad leader Al-Zawahiri's new book.

que el movimiento de la yihad debía esforzarse por alcanzar. El mensaje al pueblo no podía ser débil, sino claro, comprendido y aceptado por este. Había que conectar con las masas como fuese.

El objetivo

El objetivo ahora era causar muchas muertes y hacerlo de forma espectacular. Se puso por primera vez en práctica en 1998, con los atentados de las embajadas de los EE. UU. en Kenia y Tanzania, que pusieron de manifiesto que AQ era capaz de organizar operaciones de gran sofisticación a millares de kilómetros de su base de operaciones en Afganistán³⁷, empleando a terroristas suicidas, lo que aumentó sin duda la sensación de amenaza, demostrando una cruda realidad para el enemigo: la convicción profunda de aquellos que estaban dispuestos a dar su vida por la causa³⁸.

El amor al martirio se configuró así como una aspiración sublime para muchos. A nivel táctico, AQ utilizaría el convencimiento de sus soldados a morir para infundir miedo al enemigo, convirtiéndose así el terrorismo en una de las tácticas de mayor eficacia para AQ, aunque no la única. A pesar de la brutalidad de los ataques contra las embajadas, en los que 224 personas perdieron la vida, y del número de víctimas musulmanas, la audacia del desafío lanzado a los EE. UU, convirtió a Osama Bin Laden en una figura magnificada y admirada por sectores de población de todo el mundo musulmán.

Durante el transcurso de la década de los 90, varios fueron los acontecimientos que finalizarían con la famosa *Declaración de la yihad contra los estadounidenses que ocupan la tierra de los dos Santos Lugares* (Medina y Meca), en 1996. En esta declaración de guerra, Osama Bin Laden promulgó que su país natal (Arabia Saudí) se había desviado de la recta senda acogándose a un código pagano que lo convertía en un país que ya no era musulmán, sino hipócrita e infiel, por lo que debía ser combatido. Para Bin Laden, esta sería una yihad de resistencia, y por lo tanto, una lucha defensiva y un deber de todo musulmán³⁹.

El objetivo para AQ era liberar a Arabia Saudí, ocupada por bases militares americanas autorizadas por la propia monarquía saudí tras la invasión de Kuwait por Sadam Huseín en los años 90, un sacrilegio y una humillación para el islam según el saudita. Bin Laden ofreció al régimen saudí su contingente de *combatientes de la fe* (*muyahidines*) para defender el país de posibles ataques iraquíes, pero la casa de Saud declinó su oferta, permitiendo y prefiriendo la protección de las tropas estadounidenses a su ejército, exclusivamente musulmán y genuino, y conformado por ex combatientes de

37 Bergen. (2007). Op. cit., p. 295.

38 Avilés. (2017). Op. cit., p. 80.

39 Burke. Op. cit., p. 192.

Afganistán. Esto radicalizó aún más la postura de un Bin Laden ofendido, que acabó perdiendo su nacionalidad saudí, siendo a su vez sometido a una incisiva persecución hasta el final de sus días.

La monarquía saudita dejó de tener legitimidad para Bin Laden y AQ, porque además de permitir la ocupación de tropas estadounidenses en *dar-al-islam*, había introducido la ley del hombre al margen de la *sharía*⁴⁰. Por ello, Bin Laden recogió la llamada de Abdullah Azzam a la *yihad defensiva*, como una obligación de todos los musulmanes para liberar la tierra del islam usurpada, algo que ha estimulado e incitado siempre la *yihad*, dando un paso más en la transición hacia la *yihad* internacional (*enemigo lejano*) dos años más tarde, en 1998, con la carta fundacional del Frente Islámico Mundial contra los judíos y los cruzados. El ultimátum estaba claro: todo musulmán capaz de hacerlo, tendría el deber individual (*fard ayn*) de matar a los estadounidenses y sus aliados, civiles y militares, en cualquier parte donde se encontrasen.

La lucha contra el *enemigo cercano* o próximo, es decir, los gobernantes de países musulmanes considerados apóstatas, impíos y corruptos y aquellos musulmanes instaurados en la *jahiliyah*⁴¹ y que ignoraban las normas del islam apartándose de la ley de Dios (*takfir*), daría paso a la lucha contra el *enemigo lejano*: los EE. UU y Occidente, en su propio territorio.

Realizando un análisis retrospectivo, puede considerarse la publicación de la carta fundacional del Frente Islámico Mundial como el momento de transición entre la primera fase del *yihadismo*, en la que el despertar *yihadista* se centró en el *enemigo cercano* (desde el asesinato de Sadat en 1981 hasta la *yihad* argelina) y el desafío a los gobiernos musulmanes, y la segunda fase, que apuntaba prioritariamente hacia el *enemigo lejano*.

El anuncio de la creación del Frente Islámico Mundial, apuntaría al nacimiento de la *yihad* global.

La yihad global

El primer ataque contra el enemigo lejano, presagio de los ataques del 11 de septiembre de 2001, fue al World Trade Center en 1993. A este siguieron los atentados simultáneos de 1998 contra las embajadas de Tanzania y Kenia que vinieron a dar credibilidad a la amenaza vertida en la fetua de 1998, que pedía de forma explícita la

⁴⁰ Ley islámica; en árabe, literalmente, camino o senda del islam.

⁴¹ *Jahiliyah*, término derivado de la raíz verbal *jahala* «ser ignorante», y que representa un periodo de tiempo anterior a las revelaciones de Mahoma. El término «*jahiliya* moderno», fue acuñado por primera vez por el teólogo paquistaní Abul Ala Maududi, entendido como la «nueva barbarie» incompatible con el islam; sería popularizado por el egipcio Sayyid Qutb en su famosa obra *Hitos del camino* (1964), donde enfatizaba la desobediencia de las sociedades musulmanas que, secularizadas parcialmente, habían abandonado la obligatoria sumisión a la ley divina.

muerte de los americanos y sus aliados civiles y militares⁴², y dos años más tarde los ataques al destructor Cole en Adén (Yemen), el 12 de octubre de 2000, consecuencia también de la nueva táctica que apuntaba al corazón de los *infiel*es, la «globalización del combate de cara al futuro del movimiento yihadista», describiría Al-Zahawiri⁴³. Podemos decir que este sería el punto de inflexión de lo que definió a la organización AQ en los años siguientes y que fijaría así el fiel compromiso que AQ, única matriz hasta ese momento del yihadismo global, adquiriría contra la superpotencia estadounidense en el futuro.

Bin Laden y Al-Zawahiri, extrajeron conclusiones de esta década iniciando un largo debate en el seno del movimiento islamista, y preguntándose si se debía «privilegiar la lucha contra el enemigo cercano, o por el contrario contra el enemigo lejano»⁴⁴, a lo que concluyeron, por un lado, que no habían conseguido hacerse con el poder tras la infructuosa yihad en Argelia, Egipto y Bosnia, y por el otro, que no habían logrado acercar las masas al movimiento para que percibieran a los yihadistas como los verdaderos salvadores del mundo musulmán.

La primera transformación de la organización iba a comenzar muy pronto, recién iniciado el milenio. Los atentados espectaculares, puestos en escena y magnificados por los medios de comunicación, serían el instrumento elegido. El objetivo estaba claro: Nueva York, Washington y el Capitolio, «asestar un golpe a la cabeza de la serpiente»⁴⁵, en su casa, para hacer añicos su arrogancia». La fecha también: la acción tendría lugar el 11 de septiembre de 2001. Había que debilitar a la gran superpotencia, EE. UU., facilitar sucesivos golpes, «hacerla salir de su madriguera y que cometiese errores», hacer que la comunidad musulmana creyese en AQ⁴⁶.

La notoriedad internacional que consiguió Bin Laden como líder de AQ con este ataque, siguió así el viejo principio de la *propaganda por el hecho* enunciado a finales del siglo XIX por los primeros promotores del terrorismo anarquista (un atentado sería mucho más eficaz y generaría mucha más repercusión que la simple palabra).

Los atentados del 11S lo evidenciaron con creces.

42 Gunaratna, R. (2003). Viaje al interior del terrorismo islamista. Barcelona, Servidoc. Pp.105-106.

43 Gómez. (2018). Op. cit., p. 164.

44 Kepel. (2020). Op. cit., p. 94.

45 En la cultura árabo-musulmán, la serpiente representa la astucia, la peligrosidad, la maldad. EE. UU. es conocido entre los pueblos árabo-musulmanes como la cabeza de la serpiente. Asestar un golpe en la cabeza de la serpiente (figuradamente ocupada por EE. UU.) lugar donde este animal tiene el veneno, equivaldría a acabar con todo el peligro que representaba este país.

46 Bergen. Op. cit., pp. 398-399.

La transformación del movimiento

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 partieron en dos a la gran superpotencia, que respondió al ataque con una *guerra contra el terror* de alcance global y duración indefinida. El líder de AQ no creyó que el 11S destruyese por sí solo EE. UU., pero sí que desencadenaría un proceso devastador para Occidente, además de un enorme impacto propagandístico gracias al cual el mensaje yihadista llegaría a ser conocido por el mundo entero.

Dos meses después de los atentados, vio la luz el conocido manifiesto de Ayman al-Zawahiri, *Caballeros bajo el estandarte del profeta*, título que aludía a las victorias alcanzadas por los ejércitos del profeta Mahoma y de los primeros califas, para expandir la *verdadera fe* por todo el orbe, hasta conseguir su absoluto sometimiento. Las gestas del Profeta y sus compañeros, serían de hecho revitalizadas por los grupos yihadistas de forma recurrente a lo largo de los años, como si ellos representasen una nueva generación coránica cuya misión fuese destruir la barbarie (*jahiliyah*)⁴⁷.

El terrorismo yihadista había declarado la guerra a Occidente⁴⁸.

Los textos de la yihad

Cada etapa del yihadismo contemporáneo, ha dejado un texto prolífico (y político) para el movimiento, que ha servido de referente y guía para acólitos y simpatizantes.

Así, buena parte de la esencia ideológica de lo que sería la organización Al Qaeda, tendría como referente a Abdullah Azzam, autor del libro *Únete a la caravana* (1987), e inspirador de numerosos grupos yihadistas con su llamada sin pretextos a la defensa de las tierras islámicas como primera obligación después de la fe. En este *llamamiento*, Azzam introduciría por primera vez la noción de *qaeda* como elemento estratégico de la yihad; una yihad que sería obligatoria, según Azzam, «cuando el enemigo entre en la tierra de los musulmanes»⁴⁹. Un año después, en 1988, insistiría en este concepto, otorgándole un doble sentido, psicológico (de preparación mental para la yihad), y espacial (en cuanto que *base* es un territorio liberado desde el que *expandirse*).

En el n.º 27 de la revista *al Yihad*, publicación mensual en árabe, convertida en el principal medio de comunicación entre la juventud árabe de distintos lugares del mundo y la yihad en Afganistán, de febrero de 1987, un artículo escrito por Abdullah Azzam y titulado *Yihad, no terrorismo*, se hablaba de «la yihad como un deber religioso

47 Kepel. (2020). Op. cit., p. 50.

48 https://www.abc.es/internacional/abci-terrorismo-islamico-declara-guerra-occidente-200109120300-46394_noticia.html. Consultado el 01/05/2022

49 Gunaratna. Op. cit., p.155.

para la *Umma*, para liberar a las personas, darles justicia islámica y proteger la religión», estableciendo, además, que la yihad se haría «solo si se combatía al infiel con la espada hasta su sometimiento al islam»⁵⁰.

Preludio de la denominación de la organización matriz de la yihad global, *unirse a la caravana* era establecer la *base sólida* para *dar-al-islam* (la casa del islam).

Pero no hay que olvidar otro texto, unos años antes del *Únete a la caravana* de Az-zam, el tratado de Abd al-Salam Faraj, líder de *Tanzim al Yihad*, grupo que acabó con la vida de Anwar al Sadat en 1981, titulado *al-Farida al gaiba* (El deber olvidado). El deber olvidado, que no era sino la yihad, sería el causante de la humillación y división en la que se encontraban los musulmanes. Faraj sostenía que la yihad era un pilar más del islam, su sexto pilar, y como tal, un deber ineludible y personal de cada musulmán cuando de defenderse del agresor se tratara. Faraj, daba prioridad a la lucha contra los gobernantes de los países musulmanes (*enemigo cercano*), respecto de la lucha contra Israel y el imperialismo occidental, lo que consideraba una «pérdida de tiempo»⁵¹.

Una copia de su obra fue encontrada durante las investigaciones sobre la muerte del presidente egipcio Anwar Al-Sadat, en 1981. La firma de Al-Sadat, el 26 de marzo de 1979, del tratado de paz con Israel (Acuerdos de Camp David), fue la justificación de Khaled El Islambouly, miembro del grupo *Tanzim al Yihad*, para perpetrar el asesinato. Islambouly sería ejecutado por el magnicidio, convirtiéndose en un símbolo de inspiración para los movimientos yihadistas, al ser considerado uno de los primeros mártires (*shahids*) modernos. Faraj y varios conspiradores más, serían también ejecutados en 1982.

Por su parte, Al-Zawahiri dejaría para la posteridad su famoso *Caballeros bajo el estandarte del Profeta*, mencionado anteriormente. El gran interés de este texto, según el arabista Gilles Kepell⁵², reside en el objetivo que se le asigna al movimiento en el momento bisagra del cambio de siglo, estableciendo un balance crítico de la década transcurrida y realizando una mutación estratégica radical dirigida a trasladar en adelante la guerra a *la tierra del enemigo*, de ahí su importancia. Además, el establecimiento de un califato *a la manera del Profeta*, en el corazón del mundo islámico, sería uno de los objetivos de AQ, fin que se lograría a través de la yihad contra los gobernantes apóstatas y su remoción, pero que requería el apoyo popular, que sería decisivo.

Sin embargo, no se debía tener prisa para conseguir su instauración, porque, aunque el objetivo estratégico último de AQ seguía siendo establecer un califato global formado por distintos emiratos islámicos locales que actuaran en forma de franquicias, lo sería muy a largo plazo. Para el corto plazo, los objetivos eran mucho más pragmáticos: unirse o iniciar insurgencias contra los gobernantes locales considerados

⁵⁰ Bergen. Op. cit., p. 86.

⁵¹ Avilés. (2017). Op. cit., p. 2019.

⁵² Kepel. (2020). Op. cit., pp. 92-93.

corruptos, difundir la *dawa* (propaganda) y, dirigir sus acciones terroristas contra el enemigo lejano (EE. UU. y sus aliados, Europa e Israel)⁵³.

Pero, antes que eso, había que conseguir movilizar a las masas, convencer a los musulmanes indecisos del poder de las fuerzas de la yihad y de la soberbia del enemigo. Todo este nuevo cambio de paradigma, pareció fijarse a fuego en *Caballeros bajo el estandarte del Profeta*, donde Al-Zawahiri hacía un sombrío diagnóstico y balance crítico de la década de los 90, repleta de reveses para el yihadismo y nada prolífica para el movimiento, teniendo en cuenta que, de Egipto a Bosnia y de Arabia Saudí a Argelia, los activistas yihadistas no habían conseguido movilizar a las masas musulmanas para derrocar al enemigo cercano⁵⁴.

Estados Unidos y el 11S: no hay más solución que la yihad⁵⁵

Los atentados terroristas efectuados contra las embajadas norteamericanas de Nairobi (Kenia) y Dar es Salam (Tanzania) de 1998, los ataques contra el destructor estadounidense USS Cole, en Yemen en 2000, y esa doble incursión sagrada (*al ghazwatayn al Mubarakatayn*)⁵⁶ en América el 11 de septiembre de 2001, fueron la consecuencia de esta nueva táctica que apuntaba al corazón de los *infiel*es más que al de los *hipócritas*, lo que Al-Zawahiri denominaría «la globalización del combate de cara al futuro del movimiento yihadista»⁵⁷. Según Al-Zawahiri, frente a la *coalición para combatir al islam*, se había formado una *alianza yihadista* conformada por movimientos yihadistas de varios países musulmanes, y aunque acababa de nacer, crecía *rápida y robusta*⁵⁸.

Este golpe contra el *enemigo lejano*, demostró la presencia de un nuevo tipo de conflicto protagonizado por la organización AQ, entendido como *un nuevo tipo de guerra*, dado que empleaba fuerza organizada, a gran escala, y con vistas a lograr objetivos concretos (instaurar la unidad político-religiosa del islam y destruir a su enemigos: Occidente y los *falsos musulmanes*); además, evidenciaba una *estrategia asimétrica*, producto de la naturaleza de los actores implicados (no estatales, y por tanto, sin capacidad militar convencional), que invitaba a encontrar caminos alternativos a la guerra convencional para explotar sus vulnerabilidades. Esta idea estaría muy presente en la

53 Fuente Cobo, I. (2018). Al Qaeda frente al Daesh: dos estrategias antagonistas y un mismo objetivo. Documento de Análisis IEEE 21/2018.

54 De La Rivieré, L. (2008). El anti occidentalismo, opio del mundo islámico. Revista Internacional de Pensamiento Político. 3, pp. 45-74. Disponible en: <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/1540>, Consultado el 01/05/2022

55 Extracto de Caballeros bajo el estandarte del Profeta, ápod Gómez, L. (2018). P. 165.

56 Denominación que daba Al Qaeda a la operación en sus documentos ulteriores.

57 Gómez. Op. cit., p. 164.

58 Gómez. Op. cit., p. 165.

estrategia de los líderes de AQ, como Bin Laden, quien ya en su *declaración de guerra* de 1996, evidenciaba la necesidad de combatir teniendo en cuenta el desequilibrio de poder entre sus fuerzas armadas y las del enemigo, aludiendo claramente a la *guerra de guerrillas*⁵⁹.

La *guerra de Al Qaeda* se vio favorecida, además, por una extraordinaria repercusión mediática («estamos en una batalla, y más de la mitad de la misma, se está dando en el *campo de batalla* de los medios», escribiría Al-Zawahiri en su famosa carta al militante yihadista jordano Al-Zarqawi⁶⁰, fundador de Al Qaeda en Irak —AQI—), que multiplicaría hasta el infinito la anulación del enemigo y el entusiasmo de los simpatizantes. Asimismo, la nebulosa terrorista de AQ ejemplificaba muy bien la complejidad y multidimensionalidad de este nuevo tipo de *guerra*: un enemigo sin ejército, escondido entre la población civil, sin ofrecer un blanco claro donde atacar y que se servía de canales de televisión globales para magnificar su espectáculo y difundir su propaganda, convirtiendo a todo el planeta en un lugar de combate⁶¹.

El efecto de este atentado sobre Occidente, sería devastador.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001, el acontecimiento más espectacular de comienzos de siglo XXI, impuesto por ese yihadismo inventado por Al-Zawahiri y Bin Laden, modificaron en profundidad la geopolítica de Oriente Medio, suscitando así la *guerra contra el terrorismo* en sus dos primeros escenarios: Afganistán (2001) e Irak (2003).

Segunda parte: el paso del tiempo, el mejor espejo para mostrar la cara de la realidad

La guerra contra el *enemigo lejano* fracasó, la yihad que buscaba reunir a las masas musulmanas bajo el estandarte de Al Qaeda, se había malogrado, lo que dio paso a una nueva fase del yihadismo tomada por el propio movimiento como una ventana de oportunidad para un cambio de estrategia. Comenzaba la tercera fase del movimiento yihadista global.

El yihadismo muta y se reafirma

La pieza clave de la mutación fue el espectacular 11 de septiembre de 2001, que introdujo ese *gran relato yihadista universal* que transformaría el nuevo milenio del

59 Jordán, J. (2004). El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al Qaeda. En: Anuario Español de Derecho Internacional. Vol. 20.

60 Zawahiri's Letter to Zarqawi. (2005). [Consulta: 1/5/2022]. <https://ctc.usma.edu/harmony-program/zawahiris-letter-to-zarqawi-original-language-2/>

61 Jordán. (2004). Op. cit.

calendario cristiano, en uno yihadista⁶². Un objetivo contra el que ya se había apuntado ocho años antes de forma infructuosa, y que ahora mostraba el culto a la muerte propio de las operaciones de martirio yihadistas, junto al ensalzamiento de sus soldados caídos en la yihad (*shahid*). Este atentado mostró al mundo un nuevo tipo de conflicto que insertó el terrorismo como un verdadero acto de guerra mundial. Los tres ingredientes necesarios para el gran ataque contra la *cabeza de la serpiente* confluían: intención, capacidad de ataque y oportunidad.

Una tercera fase del yihadismo, que superaba ya el modelo teorizado por Al-Zawahiri en *Caballeros bajo el estandarte del Profeta*, marcaría los años siguientes.

Poco tiempo después de los atentados del 11S, se desató la *guerra de errores* de EE. UU.⁶³. Con esta *guerra* el presidente Bush quería, en efecto, utilizar todos los medios a su alcance para terminar primero con AQ, y continuar después con cualquier grupo terrorista de alcance global, utilizando para ello medios solo considerados legítimos en un conflicto armado⁶⁴.

La intervención en Afganistán (*Operación Libertad Duradera-Afganistán*), iniciada el 7 de octubre de 2001 en respuesta a los atentados del 11S, que trajo consigo la caída del primer Emirato Islámico talibán instaurado en 1996, mostraría cómo el terrorismo podía incitar a la guerra, en este caso la librada por EE. UU. y sus aliados de la OTAN contra los talibán, ante la negativa de estos de entregar a Osama Bin Laden para ser juzgado. Esto provocó, además, nuevos focos de terrorismo en las áreas tribales de Pakistán por la llegada allí de los talibán, que gozaban de apoyo local en zonas fronterizas paquistaníes, y también de AQ. Ambos grupos, habían forjado una alianza sólida a lo largo de las dos últimas décadas, aunque no exenta de avatares y desencuentros⁶⁵.

Dos años después, bajo justificación de presencia de armas de destrucción masiva en Irak, así como de una figurada relación de Sadam Huseín con AQ, tuvo lugar la invasión de EE. UU. a Irak, iniciada el 20 de marzo de 2003, considerada por numerosos analistas como el mayor error cometido por el presidente Bush. El resultado fue sumir al país en una situación de desestabilización total y permanente que despertó la furia del mundo musulmán, y que años después daría su gran oportunidad a un nuevo actor yihadista, el autodenominado Estado Islámico (EI).

62 Kepel. (2020). Op. cit., p. 349.

63 El analista Peter Bergen, en un ensayo cuyo título implicaba un juego de palabras, escribió en 2005 que Bush había proclamado una *war on terror*, una guerra contra el terror, pero que esta se había convertido en toda una *war of error*, guerra de errores. Bergen, P. (15/10/2007). The New Republic. [Consulta: 1/5/2022]. <https://newrepublic.com/article/61770/war-error>

64 Avilés. (2017). Op. cit., p. 96.

65 Cuando AQ decide dirigir sus objetivos hacia EE.UU. y Occidente, la cúpula talibán preocupada por una respuesta defensiva internacional, aconseja al mulá Omar deshacer toda relación con la organización, algo que sería rechazado por este de forma contundente, a pesar de arriesgarse a una invasión de tropas occidentales, lo que finalmente ocurriría en otoño de 2001.

¿En busca del «despertar árabe»?

Se ha llegado a concluir que el objetivo de los atentados del 11S, era provocar una intervención bélica de los EE. UU. que permitiese despertar de nuevo la voluntad de combate de los musulmanes, tal y como sucedió en 1979 con los *mujahidines* afganos que derrotaron a la Unión Soviética⁶⁶. Y tal vez así fuese, ya que ese verdadero *acto de guerra mundial* en que se convirtió el terrorismo y que desató la guerra de errores norteamericana, facilitaría el reclutamiento de voluntarios para la yihad en todo el mundo musulmán.

La ofensiva estadounidense contra Afganistán —en su primera fase— (en la que *la base* de AQ, la mayor que jamás tuvo, fue perdida reduciendo drásticamente el tamaño y la capacidad operativa de la organización) e Irak —en su segunda— no consiguió aniquilar la nebulosa yihadista, aunque sí demostrar una vez más esa altivez, poderío y prepotencia armamentística de la gran superpotencia. Por otro lado, es posible que el 11S fuese una victoria táctica para AQ, pero supuso también un desastre estratégico para la organización⁶⁷, ya que cayeron los talibán y cayó asimismo la leyenda del héroe protegido por Dios, Osama Bin Laden, que escapaba a Pakistán junto a otros jefes talibán, mientras el Gobierno de Bush ya centraba su interés en el vecino Irak, invadido en 2003.

Sin embargo, AQ había conseguido consolidarse como organización durante su periplo en Afganistán. Toda la infraestructura creada por Bin Laden desde los años 80, desde el entrenamiento de miles de voluntarios, a la explotación de otros escenarios de actuación en África, Asia, Oriente Medio y Cáucaso, así como la ampliación de la *red-AQ*, forjarían su estructura y alianzas futuras.

No cabe la menor duda de que el renombre que alcanzó la organización de AQ tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, con Bin Laden y Al-Zawahiri como figuras enormemente influyentes, la convertirían en un polo de atracción para miles de personas a lo largo y ancho del planeta⁶⁸, influidas estratégicamente por la que se había convertido en toda una vanguardia ideológica y adalid del movimiento yihadista global.

Trasladado el conflicto a Irak por EE. UU., que alegraría, en palabras del secretario de Estado Collin Powel, «un nexo potencialmente siniestro, entre la red terrorista AQ, encabezada por Abu Musab Al-Zarkawi, e Irak, que acogió a la mortífera organización»⁶⁹, lo que se pretendió fuese el inicio de un ciclo virtuoso que democratizaría Oriente

66 Avilés. Op. cit., pp. 67 y 97.

67 Bergen. Op. cit., p. 401.

68 Jordán, J. (2010). *Terrorismo sin fronteras. Actores, escenarios y respuestas en un mundo global*. Pamplona, Aranzadi. P. 20.

69 Intervención de Collin Powell en el Consejo de Seguridad de la ONU, el 5 de febrero de 2003. Citado en Bergen. (2007). Op. cit., p. 459.

Medio tras la caída de Hussein⁷⁰, no desembocó sino en la alianza entre el yihadismo local y ex miembros del ejército iraquí, alianzas que en buena parte se fraguaron en cárceles utilizadas por los EE. UU. tras la invasión, como Camp Bucca o Abu Ghraib. Así, la guerra de Irak, despertó el fervor fundamentalista de suníes y chiíes, provocando una yihad defensiva que estimuló a los musulmanes con tendencias yihadistas de todo el mundo.

AQ aceptó la integración de un grupo independiente (*Jamaa al Tawhid wal jihad*) liderado por el sanguinario Abu Musab Al-Zarkawi, un extranjero (no iraquí sino jordano) que asumió la denominación de Al Qaeda en Irak (AQI) previa declaración por internet de su voto de lealtad a Bin Laden, en octubre de 2004, y que muy pronto destacó por su letal recurso a los atentados terroristas, sobre todo contra objetivos chiíes, siempre en el punto de mira del jordano. Estas acciones le serían reprochadas por Al-Zawahiri en una carta,⁷¹ donde le advertía que el pueblo musulmán nunca aceptaría el enañamiento contra los chiíes, sus mezquitas o los rehenes⁷².

La guerra de Irak parecía ofrecer beneficios y engrandecer a AQ, sobre todo a efectos de mantener su presencia en los medios, alejar el foco de atención de EE. UU. en Afganistán y extraer experiencia táctica participando en una lucha muy popular⁷³, sin embargo, la sanguinaria estrategia de Al-Zarkawi cuya pretensión era conducir a Irak hacia una guerra civil que enfrentase a suníes contra chiíes, abriendo la división sectaria para capitalizar el apoyo suní, alejó a la organización del sostén popular, conduciéndola a un rotundo fracaso. A principios de 2004, los servicios de información estadounidenses interceptaron una carta de Al-Zarkawi a Osama Bin Laden, en la que este le asesoraba sobre la situación en Irak sugiriéndole desencadenar una guerra civil entre suníes y chiíes, algo que el saudí siempre rechazó, ya que su deseo era restaurar un califato unificado.

Esta estrategia era contraproducente y se apartaba por completo de la pretendida lucha contra el enemigo lejano deseada por Bin Laden y Al-Zawahiri, y que fue reflejada sobre el papel en dos cartas muy conocidas, la ya comentada escrita por Al-Zawahiri, quien recomendaba a Al-Zarkawi el abandono de sus actos sanguinarios alejados del apoyo popular, y una segunda, escrita a finales de 2005 por un dirigente de origen argelino, Atiyá Al Libi, muy crítica también con las tácticas y el comportamiento de Al-Zarkawi, que según Al-Libi, estaban socavando la capacidad de AQ para ganarse el corazón del pueblo, y en la que le pedía consultar los asuntos sustanciales con «el Shaykh Osama y el Doctor»⁷⁴ recordándole una lección de historia: la protagonizada

⁷⁰ Kepel. (2020). Op. cit., p. 108.

⁷¹ Zawahiri's letter to Zarkawi. Op. cit.

⁷² Bergen. Op. cit., p. 468.

⁷³ Avilés. Op. cit., p. 105.

⁷⁴ Al-Zawahiri seguiría los pasos de su padre, estudiando Medicina en El Cairo. Trabajó como cirujano durante tres años en el ejército egipcio y como médico en un hospital de El Cairo. <https://>

por el Grupo Islámico Armado argelino (GIA), cuya violencia desmedida volvió a la población en su contra.

Al Qaeda no tardaría en recuperarse de los reveses sufridos, sobre todo a través de Internet, gran aliado del movimiento, pero también a través de nuevos atentados. La capacidad retórica de su líder Bin Laden, traspasó fronteras, condenando de nuevo a la civilización americana —«la peor civilización en la historia de la humanidad», según el saudí, por su afán de separar religión y Estado— y llamando de nuevo a una reanudación de los ataques contra Occidente⁷⁵.

Acontecimientos como las denuncias de malos tratos, abusos y torturas a los sospechosos de terrorismo encarcelados en el centro de detención de Bahía de Guantánamo, Cuba, y Camp Bucca en aquellos años, no consiguieron sino incendiar aún más a los grupos yihadistas, creando caldos de cultivo excepcionales para el yihadismo, que de nuevo invocó la Ley del Talión simbolizada en un mono naranja, el que vestían los detenidos en Guantánamo, convertido en el icono de la injusticia⁷⁶. Todo ello contribuyó a enardecer ese terrible odio hacia Occidente (*wala wa al baraa*)⁷⁷ tan propio del doctrinario salafista yihadista, y a la formación de una imagen victimista que sirvió a los yihadistas para devolver a EE. UU. su gran relato de la *guerra contra el terror*. Aquellos campos de internamiento hicieron más fuertes las redes de las que unos años más tarde emergería el Estado Islámico.

Camp Bucca sería conocida como la «universidad de la yihad, el lugar de construcción de una ideología»⁷⁸; en ella coincidieron numerosos miembros de AQ junto a iraquíes baazistas vinculados al régimen de Sadam (algunos de ellos ex miembros de las fuerzas especiales e inteligencia militar, y que más tarde engrosarían las listas del Estado Islámico), reunidos bajo el desconocimiento más absoluto del ejército americano. Posiblemente, en ningún otro momento, estos líderes del fundamentalismo más radical podrían haber llegado a estar juntos, y a la vez, en el mismo lugar.

El yihadismo de *tercera generación*: Mustafa Setmariam Nasser

El modelo yihadista mudó, se transformó marcando una nueva fase en el yihadismo denominada de *tercera generación* y protagonizada por Mustafá Setmariam Nasser (Abu Musab al Suri), nacido en Aleppo (Siria), y fundador de la primera célula de AQ en

ctc.usma.edu/harmony-program/atiyahs-letter-to-zarqawi-original-language-2/

⁷⁵ Avilés. (2011). Op. cit., p. 103.

⁷⁶ Kepel. (2020). Op. cit., p. 110.

⁷⁷ Lealtad y repudio.

⁷⁸ Chulov, M. (11/12/2014). ISIS: the inside story. The Guardian. [Consulta: 1/5/2022]. <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/11/-sp-isis-the-inside-story>

España, la *célula de Abu Dahdah*, denominada así en honor a su fundador y líder, el sirio-español Imad Eddin Barakat Yarkas.

El extenso documento que lo dio a conocer fue *Llamamiento a la resistencia islámica global*, publicado en 2005, su mayor contribución a la historia del yihadismo, considerado uno de los libros de estrategia yihadista más insigues, y que incluye teorías militares, organizativas y doctrinas de formación para reclutar a la «futura generación de yihadistas»⁷⁹.

Setmarián, en una importante labor de introspección, evaluaría la estrategia anterior de AQ como un fracaso. La organización piramidal y global, *desde arriba*, que daba órdenes que había que cumplir, puesta en pie por Osama Bin Laden, y la estrategia de lucha contra el enemigo lejano conceptualizada por Al-Zawahiri, eran las responsables de los grandes fracasos de la yihad en Argelia y Egipto, según el estratega; por lo que había que abogar por una yihad *desde abajo* y extendida a todo el orbe. Las medidas de lucha contra el terrorismo que fueron adoptadas por los países occidentales, así como el poder militar de EE. UU. en Afganistán, hacían necesaria la introducción de un nuevo sistema, el de la *yihad individual*, el de los individuos aislados y las células independientes autosostenidas⁸⁰.

Este modelo, así entendido por el sirio, que abogaba por alcanzar un movimiento estimado no como organización sino como sistema, se propagaría en todas direcciones, principalmente por Europa (con focalización en Francia) y en el Levante (con polarización en Siria e Irak), culminando con la instauración de un califato en 2014 y con la autoproclamación de su pretendido califa (Abu Bakr al Baghadi, quien lo sería hasta su fallecimiento en 2019). Los levantamientos del mundo árabe de los años 2010-2013, que comenzaron con ilusiones, entusiasmo y esperanzas de democratización, desembocaron, sin embargo, en restaurar el autoritarismo en Egipto, o en guerras civiles, sobre todo la de Siria, de la que pronto se obtendría un gran rendimiento por parte de AQ y el Estado Islámico.

Sería en este nuevo contexto donde ese *yihadismo de tercera generación* pudo desarrollarse hasta su culminación más monstruosa: el autoproclamado califato, el mayor desafío de la segunda década del siglo XXI.

Con Setmarián y su vaticinio, que auguraba nuevos tiempos para el movimiento, mucho más virtuales, la subida a la red de la yihad podría estar al alcance de cualquiera que quisiera acudir a su *llamada*, a la vez que renovaba las modalidades de movilización y contribución de sus simpatizantes. La articulación de la *yihad virtual* estaba servida. Este doctrinario del terrorismo individual, inspirador y referente para muchos actores solitarios en la actualidad, propuso la *nizam la tanzim* —sistema, no organización— el lema que resume la doctrina de Setmarián, basado en la conveniencia de

79 Brinjar, L. (21/2/2017). Al-Suri's doctrines for decentralized jihadi training- Part I. The Jamestown Foundation.

80 Lía, B. (Junio de 2009). Architect of global jihad: the life of Al Qaeda strategist Abu Mus'ab Al-Suri.

iniciar un nuevo tipo de insurgencia descentralizada y global, capaz de socavar en las décadas futuras a todo el sistema político internacional⁸¹.

Por tanto, establecer un sistema operativo disponible en cualquier lugar donde se deseara participar de la yihad global, de forma individual o como un pequeño grupo de asociados, transformaría la causa yihadista en un fenómeno de masas⁸², al alcance de cualquiera.

Su reflexión en *Llamamiento a la resistencia islámica global*, se ocupaba de todos los detalles: adoctrinamiento, técnica guerrillera, estrategia bélica, avituallamiento, entrenamiento, propaganda, seguridad, etc., encaminando la lucha hacia una yihad global popular hecha a la medida de las aspiraciones de cualquier musulmán con voluntad para emprender la yihad guerrera. Una vez adoctrinado, cada *muyahidín* podría tener la iniciativa de atentar cómo y dónde considerase más oportuno, al margen de células organizadas.

En un curso grabado en vídeo en Kabul, en 2000, de unas 20 horas de duración⁸³, Setmarián pedía convertir a todos los musulmanes en terroristas. En un tiempo donde las nuevas tecnologías de la comunicación aún estaban en sus inicios y donde todavía no existía la expresión *redes sociales*, Setmarián ya preconizaba la importancia de internet para el futuro del yihadismo. No solo como cauce para el marketing y el proselitismo, lo que Al-Zawahiri definió como «una yihad en los medios de comunicación para capturar los corazones y las mentes de la *Umma*», sino sobre todo por sus posibilidades organizacionales; una nueva estrategia para «un tiempo de desánimo tras el fracaso del yihadismo de la movilización internacionalista»⁸⁴. Su propuesta se adelantaba a una realidad muy actual, la del autoadoctrinamiento, la autorradicalización, el autoreclutamiento, y el autoentrenamiento.

Su atractivo residía, precisamente, en que permitía a cada prosélito realizar su propia yihad, el *yihadismo customizado*, como fue definido por la arabista Luz Gómez (2018), ejercer la violencia a pequeña escala y según el lugar en nombre de la yihad global, o lo que es lo mismo, *glocalizar* la yihad para mantener viva la idea de una yihad común.

La evolución del terrorismo parecía acercarse a la idea de una *yihad sin líderes*, sobre todo en lo referente a la amenaza para Europa y EE. UU., que provendría principalmente de células independientes y terroristas autónomos. Conceptos como los de *terrorista por imitación*, *células independientes* o *terroristas autónomos* (más conocidos

81 Toboso, M. (2014). *Lobos de Occidente. El terrorismo individual como elemento emergente y evolución táctica de Al Qaeda*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid, UNED. Pp. 22 y 59.

82 Lía. Op. cit.

83 El Mundo. (2006). Así enseñaba a atentar el español Setmarián, miembro de Al Qaeda, en un curso intensivo. [Consulta: 31/5/2022]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/02/01/espana/1138821369.html>

84 Gómez. Op. cit., p. 188.

como *lobos solitarios*), comenzarían a aflorar entre analistas y académicos, pero también en la propia propaganda de AQ. En su número de enero de 2011, la revista *Inspire* publicada por Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), franquicia de AQ en la región⁸⁵, reseñaba ya un elemento esencial para comprender la evolución estratégica del terrorismo yihadista durante los años siguientes: la expansión y difusión del ideario de la organización a imagen y semejanza del movimiento social, o *idea* para ser más exactos, tal y como preconizaba Setmarian⁸⁶.

Paralelo a *Llamamiento a la resistencia islámica global* (aparecería publicado en Internet en 2004) de Setmarian, de gran influencia sobre la doctrina militar y referente del movimiento yihadista global hasta nuestros días, fue el texto *La gestión del salvajismo: la fase más crítica por la que ha de pasar la Umma*, de Abu Bakr Naji, cuyo verdadero nombre era Muhammad Hasan Khalil al-Hukaymah (fallecido en 2008 en el ataque de un dron)⁸⁷, influyente figura en el aparato estratégico de AQ. Este libro trascendió igualmente en el pensamiento rigorista de la organización Estado Islámico por sus reflexiones sobre el yihadismo, convirtiéndose en toda una guía operacional para controlar territorios y para *administrar el salvajismo*. En el texto se describe que solo el *caos* generado mediante el terror, podría permitir a un *grupo minoritario y con capacidades operativas limitadas*, generar una sensación de fuerza lo suficientemente potente como para imponer la *sharía* en sociedades que, de otro modo, no estarían dispuestas a aceptarla.

La estrategia, según Naji, pasaba por cuestiones tan relevantes para el liderazgo militar, como la infiltración de espías en el enemigo; generar un elevado sentimiento de inseguridad en regiones enteras de Occidente; ganarse el corazón de las masas; la conveniencia de desgastar al oponente mediante «acciones continuadas, aunque no de gran envergadura», que debilitasen los Estados enemigos; emprender una política de *pagar el precio* y disuadir así a los gobiernos de sus crímenes cometidos contra los musulmanes; y lo que Naji denominaría la «fase de humillación y agotamiento», minando la confianza y seguridad moral de las sociedades democráticas, indispensable para la constitución del fin último, el establecimiento del *estado islámico*; el objetivo sería, por tanto, crear o aprovechar áreas del campo o la ciudad que hubiesen caído en el *caos*, para expulsar así a los ejércitos del gobierno local imponiendo un protoestado⁸⁸.

El terrorismo de etiología yihadista en Occidente, comenzaría así una nueva singladura donde lo virtual sustituiría a la cadena de mando, y donde los manuales operativos *on line*, sustituirían con el tiempo al clásico adiestramiento de los campos de entrenamiento.

85 Para conocer el nacimiento de esta franquicia de AQ, ver «Al Qaeda en la Península Arábiga». Documento de investigación IEEE, 01/2014. IEEE.

86 Toboso. Op. cit., p. 34.

87 Torres. Op. cit.

88 Torres, O. (15/5/2017). Los consejos de al-Harawi sobre estratagemas de guerra: un manual político militar árabe del siglo XII. Revista de Estudios en Seguridad Internacional (RESI).

Una movilización yihadista sin precedentes

Con el desencadenamiento de la guerra civil en Siria, en 2011, se produjo una movilización yihadista de alcance mundial sin precedentes que afectaría no solo al mundo islámico, sino también a los países de Europa Occidental. Una movilización protagonizada por jóvenes varones convertidos en *combatientes terroristas extranjeros*, aunque también por una minoría, aunque estadísticamente significativa, de mujeres, un fenómeno polimorfo y de gran intensidad, que mostró la cruda cara de un terrorismo en absoluto desaparecido, sino más bien agravado, al hilo de la inestabilidad política y los enfrentamientos sociales que asolaron a distintos países árabes desde 2011, un «desafío en auge», en palabras del profesor y estudioso del fenómeno Fernando Reinares⁸⁹.

Ninguna sociedad occidental quedó exenta de la amenaza terrorista, aunque no se distribuyó de manera uniforme. Recuérdese por ejemplo, ya iniciada la segunda década del 2000, los ataques de 2012 en Toulouse y Mountabaun (Francia) por un joven Mohamed Merah, a quien pronto se etiquetó de *lobo solitario* —sin vinculación de ningún tipo con organización yihadista—, pero de quien más tarde se conocieron sus vinculaciones con AQ, a pesar de que su actuación fue en solitario. A este atentado (perpetrado justo el día en el que se celebraba el 50.º aniversario del alto el fuego de la guerra de Argelia, no sabemos si por coincidencia o premeditación por parte de Merah) le seguirían muchos otros en suelo europeo, lo que no hizo sino verificar la transnacionalización del movimiento.

En Europa, donde residen millones de jóvenes de origen musulmán, muchos de ellos mal integrados cultural y socialmente, pronto surgirían terrenos cómodos para la yihad, un contexto donde el yihadismo de *tercera generación* auspiciado por Setmarián, se podría desarrollar de forma productiva. La realidad así lo confirmaría. La culminación más monstruosa de este yihadismo fue la proclamación del califato en 2014 y la cadena de atentados que, a su vez, y de forma concatenada, ensangrentarían Europa.

Autoproclamación y caída del Califato. «El sol de la yihad se ha levantado»⁹⁰

El 2 de mayo de 2011, casi una década después de los atentados del 11S, un comando de fuerzas especiales (DEVGRU) de la marina estadounidense, daba muerte a Osama Bin Laden en su refugio en Pakistán. AQ había perdido ya a muchos de sus líderes originales y una gran parte de la opinión musulmana había dado la espalda a la

89 Reinares, F. (8/1/2015). Un desafío yihadista en auge. Real Instituto Elcano.

90 Frase contenida en el documento oficial en varios idiomas «Esta es la promesa de Alá», anunciado durante la proclamación del Califato por el portavoz del autodenominado Estado Islámico, Abu Mohammed al-Adnani. [Consulta: 15/4/2022]. <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/bitstream/handle/10066/14242/ADN20140629.pdf>

organización⁹¹, a pesar de los esfuerzos de esta por atraer a las comunidades musulmanas a la causa. Además, las mal llamadas *primaveras árabes*, mal asociadas con democracia y revitalización, se encontraban en pleno apogeo de revueltas y manifestaciones populares contagiadas de un país a otro (Túnez, Egipto, Siria, Yemen y Libia), unas protestas que lejos de conseguir la renovación terminaron en revolución, golpes de Estado, guerras civiles y desestabilización, un gran beneficio para militantes radicales que vinculados con AQ pronto se implicarían en actividades terroristas. La guerra civil en Siria atraería a yihadistas de todas partes, revitalizando así la filial de AQ para Irak (AQI).

En octubre de 2006, AQI, cuyo líder Al-Zarkawi había sido abatido en un ataque aéreo estadounidense en junio de ese año, anunció junto a otros grupos yihadistas la creación del Estado Islámico de Irak —ISI, en sus siglas en inglés—, decisión no consultada a la dirección de AQ, quien la consideró prematura⁹². A pesar de que el ISI entró en declive como fuerza insurgente capaz de montar operaciones de guerrilla y controlar territorio, mantuvo una capacidad terrorista muy letal.

El ISI anunciaría a su nuevo líder, Abu Bakr al-Baghdadi⁹³ y a su nuevo responsable militar, Allah Abu Suleiman, el 16 de mayo de 2010. Al-Baghdadi envió a Siria en 2011 a uno de sus combatientes, el sirio Abu Muhammad al Joulani, quien entró en contacto con otros grupos yihadistas, que ya en enero de 2012 conformaron una nueva organización a la que denominaron *Jabhat al Nusra*. El entrenamiento militar y la experiencia de combate en Irak de sus miembros, favorecieron al grupo cuyo crecimiento fue espectacular, convirtiéndose a mediados de 2012 en la principal fuerza opositora del presidente sirio Bashar al-Asad. En abril de 2013, Al-Baghdadi declararí formalmente que *Jabhat al-Nusra* se incorporaba a su organización, que pasaría a denominarse Estado Islámico de Irak y Levante —ISIS o ISIL, por sus siglas en inglés o Daesh en sus siglas en árabe—, la nueva vanguardia del movimiento yihadista global.

Joulani, sin embargo, rechazó públicamente esta fusión, proclamando su lealtad a la dirección central de AQ, cuyo líder Al-Zawahiri trató sin éxito de que ambas organizaciones cooperaran, actuando una en Irak y la otra en Siria, *dictum* que sin embargo Al-Baghdadi rechazó. ISIS pretendió imponerse a Al Nusra y otros grupos yihadistas, arrebatándoles la ciudad de Raqqa, al noroeste de Siria, en enero de 2014, ciudad que se convertiría en breve en la capital de un renombrado EI.

Aunque la ruptura definitiva con Al Qaeda no tendría lugar hasta febrero de 2014, el Estado Islámico (IS por sus siglas en inglés) y su predecesor Estado Islámico de Irak (ISI), siempre mantuvieron unas pautas de comportamiento y un ritmo operativo diferente de los de AQ. Sus acciones brutales en Irak y Siria y la extensión del terror

91 Avilés. (2017). Op. cit., p.163.

92 Avilés. (2017). Op. cit., p. 172.

93 Anteriormente, el ISI perdería a sus dos líderes principales, Abu Omar al-Baghdadi y su líder militar Abu Ayub Al Masri, en abril de 2010, en una operación conjunta iraquí-estadounidense.

entre la población se basaban en la convicción de que la extrema violencia era la única herramienta posible para generar *caos* (valiéndose para ello de la propaganda de los medios), campañas de ultra violencia, exhibiciones gráficas de la barbarie para impactar y dividir los Estados que seguían las pautas occidentales y devolver a las comunidades musulmanas a la pureza del islam; la «estrategia para el caos» de la que hablaba Naji.

En febrero de 2014, la CIA estimaba que Estado Islámico contaba con unos 10.000 miembros; en junio elevó esa cifra a 15.000, valoración que se revisaría al alza dos meses más tarde. Sea como fuere, el 6 de junio de 2014 los fieles de Al-Baghdadi penetraron en territorio iraquí y llegaron hasta las puertas de la segunda ciudad más importante de Irak, Mosul, conquistándola y sorprendiendo al mundo entero con la autoproclamación de un nuevo Califato, así anunciado por el portavoz de la organización, Muhamed Al-Adnani. Al-Baghdadi sería reconocido *califa de todos los musulmanes* el 4 de julio de 2014 en la mezquita de Mosul, en un recién inaugurado Estado Islámico.

A mediados de 2014 Estado Islámico ya había conseguido hacerse con una extensa base territorial en Siria e Irak. El control del área noreste de Siria, fronteriza con Irak, permitió al Estado Islámico reforzarse en este país, que pronto amplió su presencia tanto en Siria como en Irak, con un vasto territorio similar al del Reino Unido⁹⁴.

Estado Islámico se encargó de difundir como nadie una eficaz propaganda en Internet para describir a un renacido califato donde se practicaba el *verdadero islam*, y al que serían llamados para emprender la obligatoria *hijra* (emigración) musulmanes, hombres y mujeres, de todo el mundo.

Entre 2014 y 2015, el Estado Islámico se internacionalizó, capitalizando a su favor el flujo de voluntarios extranjeros y creando una red transnacional de grupos y organizaciones yihadistas de distintos países africanos y asiáticos (Nigeria, Argelia, Túnez, Egipto, Yemen, Libia, Kuwait, Afganistán, Pakistán, Filipinas) cuyos líderes juraron fidelidad al califa Al-Baghdadi. Un fenómeno sin precedentes no equiparable a ningún otro conflicto del pasado, convertido en referencia para la nueva generación de yihadistas, ya que ofrecía un nuevo proyecto, mucho más accesible que el de AQ.

Desde entonces, el movimiento yihadista global quedaría dividido en dos facciones, AQ y el autodenominado Estado Islámico, organización que adquiriría gran fortaleza gracias a su extraordinaria capacidad de financiación basada en exportaciones clandestinas, extorsiones, tráfico ilícito de todo tipo e incluso ventas en el mercado negro de piezas arqueológicas, lo que evidenciaba la delgada línea que separa las actividades de grupos terroristas como el EI y el crimen organizado, llegando incluso a potenciarse modelos de hibridación entre ambos actores no estatales violentos⁹⁵.

94 Igualada, C. (29/4/2019). El futuro más inmediato del movimiento yihadista global. Un análisis de prospectiva. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI).

95 Marrero, I. (2017). «Nuevas dinámicas en las relaciones entre crimen organizado y grupos terroristas. Revista Internacional de Derecho Internacional. Madrid. [Consulta: 15/4/2022]. http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2017/08/6_estudios_marrero_rocha_nuevas_dinamicas.pdf

La organización consiguió gestionar una administración de auténtico *Estado* (*Dawla*) en los territorios ocupados, construyendo su propio proyecto político y dando cabida al famoso lema del grupo «permanecer y expandirse», para lo que creó una organización administrativa con una estructura central, provincial, sectorial y local que le permitió ejercer la soberanía en el territorio controlado⁹⁶, desde la tesorería y las finanzas o la provisión de bienes, ayuda y servicios, hasta la configuración de un sistema judicial, donde el departamento administrativo (*diwan*) de la *Hisba* aplicaría la moral islámica («ordenar el bien y prohibir el mal»)⁹⁷. El EI gobernó con un autoritarismo implacable. La conformidad de su población civil (el grupo buscaría engendrar una población práctica e ideológicamente *obediente*) sería vital para su funcionamiento y la legitimidad de su protoestado⁹⁸.

A finales de 2015 la presión militar ejercida contra el EI por los ejércitos de los gobiernos oficiales de Siria e Irak, así como una variedad de aliados suyos locales e internacionales, llevó a la organización a una progresiva pérdida de los territorios conquistados, hasta perder sus dos principales bastiones, Mosul en Irak y Raqqa en Siria, entre el verano y el otoño de 2017⁹⁹. En noviembre de 2017, el califato había implosionado después de la pérdida del 98 % de su territorio. En poco más de dos años el EI había perdido todos los territorios sobre los que había dominado, estando militarmente derrotado y con su estructura territorial destruida, volviendo de nuevo a sus orígenes, hacia una estrategia insurgente que desde el año 2018, tendría especial relevancia en Irak.

Su derrota militar, fracturó la organización, que se hizo tal vez menos creíble, aunque no consiguió dinamitar una ideología robusta, la que hábilmente ha sustentado al movimiento hasta nuestros días, y que continúa representando una grave amenaza para Occidente y para los países musulmanes. El despliegue de su propaganda, que de un modo sagaz ha llegado a dirigir el discurso popular, ha complementado sus derrotas militares, lo que complica extraordinariamente la lucha contra este tipo de terrorismo, haciendo muy difícil negar su éxito comunicativo¹⁰⁰.

96 Servitja, X. (Septiembre de 2015). El Estado Islámico y la organización administrativa del Califato a nivel provincial. Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI).

97 Al-Tamini, A. J. (1/6/2018). The internal structure of the Islamic State's Hisba Apparatus. Middle East Center. [Consulta: 2/4/2022]. <http://www.aymennjawad.org/21246/the-internal-structure-of-the-islamic-state-hisba>.

98 Vale, G. (2020). Piety is in the eye of the bureaucrat: the islamic state's strategy of civilian control. Combating Terrorism Center, SENTINEL. Vol. 13, issue 1, junio.

99 De La Corte. (2021). Op. cit., p. 365.

100 Winter, C. y Ingram, H. J. (19/9/2017). Why ISIS is so Good at Branding its failures as successes. [Consulta: 2/4/2022]. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/isis-propaganda/540240/>

El renovado ascenso talibán

La violencia yihadista no dejó de progresar, antes y después de 2014. Tal y como cita el profesor De la Corte¹⁰¹, según el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, entre los años 2001 y 2018 el número de organizaciones y grupos yihadistas existentes en el mundo aumentó en un 270 %, destacándose que la cifra global de combatientes yihadistas había crecido de modo ininterrumpido entre 1980 y 2018. A día de hoy, existen por tanto, muchas más organizaciones yihadistas que en 2001¹⁰².

Un dato a subrayar es que en el año 2018 los talibán habían superado al EI en la lista de las organizaciones más letales del mundo, obteniendo el primer lugar (el cuarto lugar lo ostentaba el Estado Islámico de Jorasán —IS-KP, *Islamic State Korashan Province*—, filial del EI en Afganistán desde su establecimiento en 2015). Con posterioridad, y hasta mediados de 2021, los talibán mantendrían su primera posición en el ranking del terrorismo mundial¹⁰³, una resistencia que puede ser explicada por el hecho de que aunque fueron derrotados hace dos décadas tras la invasión estadounidense, perdieron el poder y las batallas, en efecto, pero no así su entidad de grupo, ya que permanecieron replegados en un acogedor Pakistán, que los mantuvo en la retaguardia.

El acuerdo celebrado en Doha (Catar) entre los talibán y los EE. UU., el 29 de febrero de 2020, que pondría fin a dos décadas de intervención militar (EE. UU. accedería a la petición de los talibán de excluir a las autoridades afganas del acuerdo, privando por tanto al Gobierno de toda legitimidad), supuso el comienzo de un ascenso fulgurante al poder de los talibán, así como a la proclamación de su segundo Emirato Islámico.

A pesar de que estos se comprometieron a no dar cobijo a ninguna organización terrorista (AQ), y a combatir a todo grupo terrorista que pudiera representar una amenaza para EE. UU. y sus aliados, los vínculos de AQ y los talibán permanecieron intactos¹⁰⁴, lo que nos recuerda que a pesar del transcurrir de dos décadas, ni AQ ha sido derrotada ni la asociación entre esta y los talibán se ha fracturado, lo que no significa que el grupo talibán esté dispuesto a cometer el mismo error estratégico que les llevó a una retirada sin apenas resistencia durante la invasión estadounidense.

Posiblemente, AQ espere paciente la orientación futura de los talibán, quienes le han otorgado un apoyo más encubierto que abierto, pero que no tolerarán convertirse de nuevo en blanco para la comunidad internacional si AQ decidiese reactivar sus acciones en Occidente, hecho improbable aunque no imposible.

101 De La Corte, L. (2021). *Historia de la yihad. De los orígenes al fin del primer emirato talibán*. Madrid, Catarata.

102 Igualada, C. y Yagüe, J. (25/8/2021). *El nuevo paradigma del terrorismo internacional tras la vuelta al poder de los talibán*. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET).

103 De La Corte. (2021). *Op. cit.*, p. 367.

104 Igualada y Yagüe. (2021). *Op. cit.*

Este segundo ascenso al poder talibán ha significado también una ventana de oportunidad para el EI —enemigo acérrimo de los talibán a quien considera *khawarij* o ajenos al islam¹⁰⁵, que acostumbra a aprovechar espacios de vulnerabilidad, inestabilidad y caos y que ha buscado por todos los medios conseguir el recelo de la población afgana hacia el nuevo régimen, amenazando su supervivencia y provocando atentados que han generado aún más desconcierto y confusión. En este sentido su posición es idéntica a la mantenida años atrás: rechazo total y absoluto al grupo talibán por negociar y llegar a acuerdos con los *infiel*es occidentales¹⁰⁶.

Menos de dos semanas después de la declaración del segundo Emirato Islámico de Afganistán, con la toma de Kabul, IS-KP reivindicaba el doble atentado contra el aeropuerto internacional de la capital afgana, dejando, al menos 70 muertos, incluyendo 13 tropas de EE. UU¹⁰⁷, primer atentado terrorista bajo su régimen. IS-KP prometía una *nueva fase de la yihad* en Afganistán, asegurando una oleada de atentados. Y, en efecto, así ha sido, ya que los ataques de la filial de EI en Afganistán contra infraestructuras y espacios públicos frecuentados por población afgana, no han dejado de intensificarse desde el ascenso talibán. El pasado 2 de noviembre de 2021, el Estado Islámico en la provincia de Jorasán, volvía a reivindicar un ataque sobre el principal hospital militar del país, Sardar Daoud Khan, situado en Kabul. Dejaba más de 20 víctimas confirmadas y otras decenas más heridas¹⁰⁸.

La rama principal de EI en Afganistán se ha convertido en una preocupación para el liderazgo del régimen talibán y su propia estabilidad, motivo por el cual los talibán luchan por erradicar este terrorismo local que asola la población. Ello ha repercutido directamente en la popularidad del régimen ante una población desesperanzada por la crisis económica y los elevados índices de hambruna, que han disparado los indicadores de pobreza, descontento y crispación social¹⁰⁹.

Tras dos décadas de guerra contra el terror, el año 2021 finalizó con la inaugurada proclamación del Segundo Emirato Islámico de Afganistán y con un escenario donde el movimiento yihadista, de una y otra cara del mismo ente perverso, ha felicitado y celebra con viveza el triunfo de los musulmanes por lo que consideran una gran conquista sobre los infieles.

En paralelo, la percepción ampliamente compartida de un nuevo fracaso de Occidente.

105 Requeijo, A. (2021). ¿Qué es el ISIS-K? La filial afgana del Daesh que ve a los talibanes como traidores al islam. El confidencial. [Consulta: 1/5/2022]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-08-27/isiskhorasan-grupo-terrorista-atentado-kabul_3253330/

106 Igualada y Yagüe. (2021). Op. cit.

107 Requeijo. Op. cit. [Consulta: 1/5/2022].

108 Aguilera, A. [4/11/2021]. ISKP, una herida abierta en la nueva agenda afgana. Observatorio Internacional de estudios sobre terrorismo (OIET).

109 Aguilera. Op. cit.

Consideraciones finales

Aunque el califato muy pronto se quedó sin territorio ni califa, un síntoma más de la evolución de la amenaza yihadista a nivel mundial, esto no implicó la desaparición del EI ni AQ, en disputa ambas por el liderazgo del yihadismo global, sino un desafío más para Occidente y una muestra más, visto en perspectiva actual, de la extraordinaria capacidad de resistencia y aclimatación del movimiento. Cayó el califato, pero no lo hizo la ideología retrógrada que lo inspiró y que continúa muy presente en la mente de los yihadistas, manteniendo vigente este tipo de terrorismo a través de grupos o escisiones que mantienen la causa, junto a otros que han ido surgiendo a lo largo de los años.

Hemos sido testigos de la mutación del movimiento yihadista, que ha pasado por tres fases sucesivas, de afirmación, negación y superación. La yihad afgana, coincidente con la revolución iraní, en pugna por el poder del islam, desbordó el mundo musulmán tras el derrocamiento soviético, un mundo al que pretendió absorber hacia sí con el IIS, pero del que AQ no extrajo los apoyos populares pretendidos, no consiguiendo nunca ese objetivo indispensable de poner a las masas musulmanas a su favor. Esto, sin embargo, nunca representó el fin de la organización, ni mucho menos el de la violencia yihadista, que se ha perpetuado gracias a la contribución de muchos actores alineados, al menos parcialmente, con el proyecto de *yihad mundial* abanderado por Osama¹¹⁰.

También hemos sido testigos de ese nuevo *yihad urban* que se originó en Mumbai (India) en 2008, con un atentado que provocó la muerte de 173 personas en doce ataques coordinados, protagonizados por individuos entrenados, organizados y muy motivados, y que ahora se europeiza¹¹¹ y reside en cualquier parte, sin necesidad de sofisticación alguna, ya que en los ataques se utilizan técnicas mucho más accesibles o rudimentarias, y al alcance de cualquiera, porque cualquiera, como afirmó Setmariam, puede contribuir a la yihad si se lo propone. Solo se trata de desestabilizar el sistema político internacional, haciendo a los Estados *pagar el precio*.

Tanto AQ como EI han buscado durante años auto reproducirse adaptándose a las circunstancias, reapareciendo fortalecidas tras los reveses. Desde los fatídicos atentados del IIS en 2001, el yihadismo no ha dejado de expandirse con una increíble capacidad de captación que ha conseguido movilizar a miles de jóvenes, desde el Sahel hasta el Sudeste Asiático. Hoy existen muchas más organizaciones yihadistas que en aquel entonces, lo que pone de relieve el potencial desestabilizador de estos grupos y la grave amenaza que suponen para la seguridad mundial.

110 De La Corte. (2021). Op. cit., p. 360.

111 Echeverría, C. (18/7/2016). La yihad urbana se europeiza. *El País*. [Consulta: 01/05/2022]. https://elpais.com/elpais/2016/07/15/opinion/1468590804_594110.html

El ascenso talibán, celebrado por el movimiento yihadista, ha supuesto un fuerte impulso tanto para el régimen como para otros combatientes yihadistas, y Afganistán ha vuelto a convertirse en refugio seguro para las organizaciones terroristas. La relación entre AQ y los talibán, estrecha y en codependencia desde hace años, es poco probable que se rompa en el corto plazo, sobre todo teniendo en cuenta que comparten un enemigo común, el IS-KP, que, a su vez, ha buscado el territorio afgano para crecer y regenerarse.

Siguiendo esta línea prospectiva, probablemente el enfrentamiento de AQ y los talibán con el tercer actor implicado en esta cuestión, el IS-KP, continúe manteniéndose firme, ya que el objetivo de EI, fiel a la estrategia propugnada por Naji en su *Manual de la Barbarie*, es, y ha sido siempre, el de la exclusividad territorial y de liderazgo del movimiento yihadista global, atacando a todo grupo no afín a su ideología.

La recuperación de AQ, que ha vuelto a recibir apoyo del movimiento talibán, conservando su vinculación al grupo, como ya ocurrió en el pasado, representa una oportunidad de futuro para la reputación y afianzamiento de la organización. La nueva situación en Afganistán, territorio que protagonizó la *yihad afgana* y el nacimiento de AQ y otros grupos terroristas, vuelve a representar 20 años después un escenario de posible relanzamiento del movimiento yihadista global, en especial el alineado con AQ, que incluso podría acoger de nuevo a voluntarios para recibir entrenamiento terrorista si así lo decidiese la organización, tal y como ya hizo antes, dado que goza del apoyo y protección de los talibán, y de un espacio cómodo entre Afganistán y Pakistán, para una eventual planificación de atentados fuera de la región, algo que podría incidir de forma directa en Europa Occidental.

Franquicias locales de AQ como Al-Shabab, el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (JNIM), o Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), han elogiado el ascenso talibán, entendido como la victoria de un movimiento local a través de la *paciencia y la determinación*, superando finalmente a una amplia coalición internacional, lo que sin duda levantará la moral de los grupos yihadistas, quienes podrían encontrar inspiración en la toma de poder del grupo¹¹².

Por su parte, el EI, en relativa decadencia tras la caída de su califato, y cuyas facciones locales, al contrario que las de AQ, guardan silencio sobre el ascenso talibán al poder, ha aprovechado también la nueva situación afgana, a pesar de acusar a los talibán de *traidores del islam*, para favorecer su propia narrativa de alcance global (dirigida básicamente a jóvenes musulmanes) y que vanagloria la yihad violenta como medio para «alcanzar la victoria final del islam»¹¹³. Ello podría permitirle distinguirse como un grupo yihadista implacable, que continuará degradando el control talibán (y

112 International Crisis Group. (27/10/2021) How islamist militants elsewhere view the Taliban's victory in Afghanistan. [Consulta: 15/5/2022]. <https://www.crisisgroup.org/global/how-islamist-militants-elsewhere-view-talibans-victory-afghanistan>

113 [Consulta: 15/0/2022]. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/afganistan-razones-por-las-que-el-acceso-al-poder-de-los-taliban-incidira-sobre-la-amenaza-yihadista-en-europa-occidental/>

captando desafectos entre ellos), como así prometió, en un Afganistán camino del desastre humanitario, el colapso económico y la pobreza universal. Reconstruir el grupo, adquirir de nuevo capacidad y regenerarse, lo que siempre ha caracterizado al Estado Islámico y al movimiento yihadista en general.

Hoy, tras 40 años, la amenaza yihadista continúa y se extiende *desde abajo* por todo el mundo, conectando a jóvenes de cualquier lugar con la yihad global, e inspirándose, además, en la vuelta al poder de los talibán afganos: una gran victoria para su causa.

Bibliografía

Algorta, M.^a D. (2001). El fundamentalismo islámico en Europa en las últimas décadas del siglo XX. *Boletín de Información*. N.º 270. Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

Alonso, J. (2014). Al Qaeda en la península arábiga. *Documento de Investigación, IEEE*, 01/2014. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2014/DIEEINVO1-2014_Al_Qaeda_PeninsulaArabica_JesusAlonsoBlanco.pdf

Al Zawahiri, A. (2001). Al-Sharq A-Awsat publishes extracts from Al-Jihad leader Al-Zawahir new book, (Knights under the Prophets banner). <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/bitstream/handle/10066/4690/ZAW20011202.pdf?sequence=4>

Avilés, J. (2009). El terrorismo anarquista como propaganda por el hecho: de la formulación teórica a los atentados de París 1877-1894». Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Disponible en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2022-06/27404juanavileshyp21.pdf>

Avilés, J. (2011). *Osama Bin Laden y Al Qaeda. El fin de una era*. Madrid, Catarata,

— (2017). *Historia del terrorismo yihadista: de Al Qaeda al Daesh*. Madrid, Síntesis.

BBC News. (11/12/2014). A history of modern jihadism. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-30436486#:~:text=The%20modern%20jihadist%20movement%20emerged,an%20important%20guide%20for%20them>

Blanco, M., y col. (17/10/2016). La Primavera Árabe: del sueño a la pesadilla. Centro de Análisis y Prospectiva, Gabinete Técnico de la Guardia Civil.

Bergen, P. (2007). *Osama de cerca. Una historia oral del líder de Al Qaeda*. Barcelona, Debate.

Cockburn, P. (2016). *La era de la yihad. El Estado Islámico y la guerra por Oriente Próximo*. Madrid, Capitán Swing.

Combating Terrorism Center. (2007). Atiyah's letter to Zarqawi. <https://ctc.westpoint.edu/harmony-program/atiyahs-letter-to-zarqawi-original-language-2/>

- De la Corte, L. (2019). Un califato sin territorio ni califa. Vida y muerte de Bagdadi y sus consecuencias para el futuro de Daesh y la yihad global. *Documento Marco IEEE*, 13/2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM13_2019LUICOR_Bagdadi.pdf
- (2020). Afganistán: de un pasado convulso a un futuro incierto. *Global Strategy*. 21/2020.
- (2020). Anuario del terrorismo yihadista 2020. *Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET)*.
- (2021). *Historia de la yihad. De los orígenes al fin del primer emirato talibán*. Madrid, Catarata.
- De la Riviere, L. (2008). El antioccidentalismo, opio del mundo islámico. *Revista Internacional de Pensamiento Político, Pablo de Olavide*. Vol. 3.
- De León Azcárate, J. L. (2018). El yihad y el tratamiento de la guerra en el Corán. *Revista de Derechos Humanos*. N.º 3. Facultad de Teología de la Universidad de Deusto.
- Echeverría, C. (2008). La amenaza del yihad urbano en suelo europeo: antecedentes y perspectivas. Instituto Robert Schuman.
- (2016). La yihad urbana se europeiza. *El País*, 16 de julio. https://elpais.com/elpais/2016/07/15/opinion/1468590804_594110.html
- (2020). *Terrorismo y relaciones internacionales*. Madrid, UNED.
- Fuente, I. (2015). El yihadismo en su contexto histórico. En: *La internacional yihadista. Cuadernos de Estrategia*. N.º 173. IEEE. P. 53.
- Gómez, L. (5/7/2016). Yihadismo customizado. *El País*. https://elpais.com/elpais/2016/07/15/opinion/1468582181_323846.html
- (2018). *Entre la shaía y la yihad: una historia intelectual del islamismo*. Madrid, Catarata.
- Igualada, C. (2016). La relación de Estados Unidos y Arabia Saudí: evolución y motivos de su desgaste. *Documento de Opinión, IEEE 114/2016*. [Consulta: 2022]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO114-2016_Arabia_Saudci_CarlosIgualada.pdf
- (2019). El futuro más inmediato del movimiento yihadista global. Un análisis de prospectiva. *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, GESI*.
- Igualada, C. y Yagüe, J. (2021). El nuevo paradigma del terrorismo internacional tras la vuelta al poder de los talibán. *Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, OIET*.
- Jordán, J. (2004). El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha de Al-Qaida. *Anuario Español de Derecho Internacional*. Vol. 20, [Consulta: 2022]. Disponible en: https://dadun.unav.edu/bitstream/10171/22067/1/ADI_XX_2004_09.pdf
- Jordán, J. y De La Corte, L. (2007). *La yihad terrorista*. Madrid, Síntesis.

- Jordan, J., Guindo, M. y García del Pozo, P. (2010). *Terrorismo sin fronteras: actores, escenarios y respuestas en un mundo global*. Pamplona, Aranzadi.
- Kepel, G. (1988). *Faraón y el Profeta*. Barcelona, Muchnik.
- Kepel, G. (2001). *La yihad. Expansión y declive del islamismo*. Barcelona, Península.
- (2004). *Fitna. Guerra en el corazón del islam*. Barcelona, Galimard.
- (2020). *Salir del caos. La crisis en el Mediterráneo y en Oriente Medio*. Madrid, Alianza Editorial.
- Lister, C. (7/11/2007). Al Qaeda versus ISIS. Competing Jihadist brands in the Middle East. *Middel East Institute*.
- Lia, B. (2007). Al Suris Doctrines for Decentralized Jihadi Training- Part I. *Terrorism Monitor*. Volume 5, issue: 1.
- (2007). Al-Suri's doctrines for decentralized jihadi training- Part II. *Terrorism Monitor*. Volumen: 5, Issue: 2.
- López, R. (2014). La yihad afgana y la yihad argelina: perplejidades globales. En: Fernández, M. y col. (coord.). *La guerra y el conflicto como elementos dinamizadores de la sociedad*. III Congreso de Estudios de Derecho, Historia e Instituciones. Valladolid, Universidad Juan Carlos. P. 254.
- Masoud, Z. (2013). An analysis of Abu Musab al Suris 'Call to global islamic resistance'. *Strategic Security*. Vol. 6, issue: 1.
- Reinares, F. (2012). Al Qaeda, la Primavera Árabe y el undécimo aniversario del 11S. *Real Instituto Elcano*. Documento 18/2012.
- (2014). Siria y la movilización yihadista en torno al Mediterráneo Occidental. *Real Instituto Elcano*. Documento 46/2014.
- (2015). Un desafío yihadista en auge. *Real Instituto Elcano*. Documento de 7/1/2015.
- (2015). Fábricas de terroristas. *Real Instituto Elcano*. Documento de 27/10/2015.
- Reinares, F. (26/8/2021). Afganistán: razones por las que el acceso al poder de los talibán incidirá sobre la amenaza yihadista en Europa. *Real Instituto Elcano*.
- Rodríguez, R. Y Martín, M.^a A. (2002). Periodismo de catástrofes: el 11 de septiembre. Análisis del suceso y experiencias vividas. *Ámbito*. N.º especial 9/10, 2.º Semestre.
- Roy, O. (2007). *El islam y el caos. El mundo islámico ante los retos del siglo XXI*. Barcelona, Belaterra.
- Sánchez, V. (2021). Repercusiones de la actual situación de Afganistán para Al Qaeda. *Documento de Opinión 114/2021*. IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO114_2021_VICSAN_Repercusiones.pdf

- Schmid, A. (Junio de 2014). Al-Qaeda's Single Narrative and attempts to develop counter-narratives: The State of Knowledge. *International Centre for Counter Terrorism-The Hague* (ICCT).
- Toboso, M. (2014). Lobos de Occidente. El terrorismo individual como elemento emergente y evolución táctica de Al Qaeda. *Instituto Universitario Gutiérrez Melado*. Madrid, UNED.
- Torres, M. (2017). La tiranía de los pequeños números: el factor individual en la propaganda yihadista». *Revista UNISCI*. N.º 44, mayo.
- Waleed, S. (2007). *El ala radical del islam. El islam político: realidad y ficción*. Madrid, Siglo XXI.
- Winter, C. y Haroro, I. (2017). Why ISIS is so good at branding its failures as successes. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/isis-propaganda/540240>

Artículo recibido: 8 de marzo de 2022

Artículo aceptado: 2 de junio de 2022

Ignacio José García Sánchez
Capitán de navío (R)

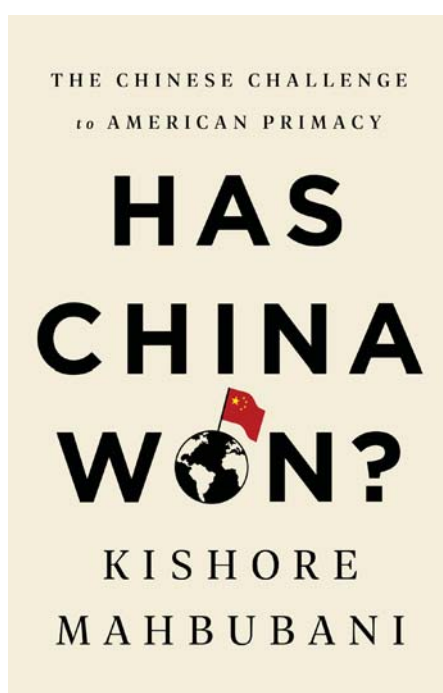
Correo: igarsan74@gmail.com

Reseña

HAS CHINA WON? THE CHINESE CHALLENGE TO AMERICAN PRIMACY.

Kishore Mahbubani, editorial PublicAffairs Hachette Books Group, New York, 2020.

ISBN 978-1-5417-6813-0 (320 páginas)



El entorno geopolítico de la primera mitad de este siglo se encuentra dominado por lo que John J. Mearsheimer (1947-) denomina *realismo ofensivo*. Según Mearsheimer, las grandes potencias buscan mejorar su poder relativo con relación al resto y fundamentalmente en el ámbito regional. Esta conducta en un entorno multipolar es más proclive a la guerra convencional, sobre todo cuando el sistema contiene países que pueden considerarse potenciales poderes hegemónicos de carácter regional. En este estado de cosas, Mearsheimer contrapone el realismo al liberalismo como teoría dominante. Además, confronta su teoría con las otras dos tradicionales del realismo, la *defensiva o estructuralista*, y la *clásica*, popularizadas por Kenneth Waltz (1924-2013) y Hans Morgenthau (1904-1980) respectivamente. Así, uno de los principales pilares del realismo es el papel fundamental que juega en la conducta de los estados el entorno internacional, mucho más que las características internas de sus gobiernos y sociedades. En este sentido, la estructura del sistema internacional es la que conforma sus políticas, por encima de las consideraciones internas. En este marco, el *realismo ofensivo* se propone como síntesis, de forma que, buscando el objetivo de la mera supervivencia, considera necesario ganar peso político en el sistema por cualquier medio, aunque salga perjudicado, siempre que los demás estados sufran un mayor desgaste y el *equilibrio de poder* quede garantizado. En este entorno de *realismo ofensivo*, la *guerra política*, que según la definición de George F. Kennan (1904-2005) en el documento sobre «la inauguración de la organización de la guerra política», de 30 de abril de 1948, sería: «el empleo de todos los medios al servicio del Estado, sin la declaración de guerra, para alcanzar los objetivos nacionales», enmarcaría el ámbito internacional en el que el autor desarrolla su novela.

El autor del libro, Kishore Mahbubani, de origen hindú, nacido en 1948 en Singapur, doctor en filosofía, tiene una amplia carrera diplomática, 33 años, con estancias en Camboya, Malasia, Washington y Nueva York. En esta última ciudad fue el representante permanente de Singapur ante las Naciones Unidas y presidente del Consejo de Seguridad desde enero de 2001 a mayo de 2002. Actualmente es el coordinador del programa de *Asia por la paz* del Instituto de Investigación de Asia (ARI, por sus siglas en inglés) de la Universidad Nacional de Singapur.

El libro refunde el pensamiento filosófico más tradicional del taoísmo, con la dualidad del *yin y el yang* como fuerzas diversas que buscan su síntesis y, una vez alcanzada, volver a divergir para volver a integrarse en un ciclo infinito que busca la armonía y la superioridad moral. Las dos fuerzas dicotómicas estarían representadas por China y Estados Unidos (EE. UU.) que, en sus palabras, asumen un contexto geopolítico paradójico dominado por una dualidad existencial que debe buscar la comprensión mutua basada en la tolerancia. En este estado de tensión constante, el autor contrapone el pensamiento occidental sobre la dicotomía entre el bien y el mal, con el compromiso y la interdependencia oriental, desarrollando la idea básica de que no puede existir el uno sin el otro, y la necesidad de un compromiso de lógica dialéctica para continuar el progreso. En este sentido cita al profesor Hong Hai de la universidad Tecnológica de Nyang: «uno de los principios básicos es la noción que el *yin y el yang* se oponen uno al otro, pero son interdependientes».

Otro de los objetivos del libro es desmontar la cada vez más difundida teoría de la nueva *guerra fría*, expresión que menciona en 42 ocasiones. Para ello, el autor desgrana las diferencias que a su juicio invalidan esa percepción que envenena la relación entre las dos grandes potencias. En primer lugar se refiere a la ausencia de una estrategia integral de largo recorrido por parte de EE. UU. para abordar la creciente competencia geopolítica con China, considerada como rival estratégico. Esta visión la refuerza con el principal mensaje del libro de Henry Kissinger (1923-), *On China*, que no es otro que la falta de esa estrategia por parte de EE. UU. hacia China. Una ausencia que contrasta con la estrategia diseñada por el gran arquitecto de la contención, George F. Kennan, derivada de su primera exposición en el famoso *Largo telegrama* de 22 de febrero de 1946.

Otros aspectos que refuerzan las diferencia entre los dos escenarios de competencia geopolítica de la *guerra fría*, Unión Soviética y China, son:

1. El producto interior bruto (PIB). Mientras la Unión Soviética en su mejor momento solo alcanzó el 40 % del PIB de EE. UU., las previsiones muestran que China puede sobrepasarlo antes del 2030, mientras que, si nos fijamos en la *paridad de poder de compra*, ya en 2018 China suponía el 18,6 % del PIB mundial, mientras que el PIB de EE. UU. se quedaba en el 15,6 %.
2. El gasto en defensa. Fue uno de los vectores fundamentales de la bancarrota del imperio soviético, no parece que muestre los mismos signos, cuando según el autor, el gasto de EE. UU. se ha disparado exponencialmente, mientras el chino se mantiene más contenido.
3. Las Alianzas, donde el autor contrapone la solidez de las alianzas del siglo pasado, con la actual política más errática, que tuvo su momento más volátil durante la presidencia de Donald Trump (1946-).
4. El cambio del escenario geopolítico, que considera incluso más crítico, con una deriva cada vez más peligrosa hacia un escenario cada vez más complejo, con un creciente equilibrio, que como exponía John J. Mearsheimer, es mucho más proclive al enfrentamiento convencional.

Con relación a los puntos más conflictivos de las relaciones entre ambas potencias geopolíticas cita: Taiwán en 135 ocasiones, Tíbet 8, Sinkiang 5, Hong Kong 39, los mares de China 34 y Senkaku/Diaoyu 1. Y sobre los países más relevantes en este contencioso geopolítico cita: India en 200 ocasiones, Japón 144, Europa 117, Australia 71, Rusia 43, Gran Bretaña 31, Francia 30, Alemania 21, la dos coreas 21 y Paquistán 14.

Sobre Taiwán, el Tíbet y Sinkiang, los considera parte integral de China por lo que sería suicida para cualquier gobernante chino abandonarlas. Como cita textualmente, «son incontestables realidades políticas que no se pueden cambiar». Así, Taiwán es el único caso excepcional que puede iniciar una guerra. A pesar de la política de flexibilidad que puedan desarrollar, su consideración con parte integral de China es lo único que ningún líder chino puede comprometer. Y eso es así, porque es el único vestigio que todavía se mantiene del considerado siglo de las humillaciones. Cualquier acción

unilateral por alguna de las partes acarrearía una guerra entre dos grandes potencias, por lo que el autor considera la conveniencia de mantener el *estatus quo* que sirve los intereses de las dos partes, por un lado, para la China continental, como «laboratorio político y social de cómo la sociedad china funciona en un sistema político diferente», para EE. UU., como polo de influencia que permita una apertura gradual del Partido Comunista Chino. La imagen que propone el autor es la de «un virus saludable que pudiese estimular el cuerpo político de la sociedad china», por lo que EE. UU. debería estimular un mayor contacto entre ambos lados del estrecho para que la exposición a una sociedad abierta, dinámica y libre impulse la transformación gradual de China en una democracia de estilo liberal.

El segundo punto focal de máxima contestación, que ha generado tensión militar, es el mar Sur de China donde, de acuerdo con el autor, ambos actores geopolíticos comparten el mismo interés, que no es otro que mantener la libertad de navegación, ya que ambos dependen fundamentalmente del transporte marítimo. No cabe la menor duda que los espacios marítimos son fuente de litigio entre los países ribereños, como se puede observar en la tabla de las Naciones Unidas que referencia todas estas reclamaciones. Sin entrar en los aspectos legales de las disputas, lo que sí trata el autor es desmentir la acusación de los medios norteamericanos a Xi Jinping de haber mentido sobre la militarización de los enclaves ocupados por China, justificándola por el incremento de la presencia naval norteamericana en la zona, a pesar de las reiteradas promesas americanas de evitar provocaciones.

Otro aspecto interesante que desarrolla el autor es el peso geopolítico del dólar, al que considera como «el arma más poderosa que EE. UU. puede usar para que, tanto los aliados como los adversarios, se alineen con sus intereses». La divisa norteamericana es virtualmente indispensable para el comercio mundial y las transacciones financieras, como bien público de carácter global por la interdependencia de la economía mundial que, según el autor, tiene un fundamento básico, la confianza en las instituciones americanas. Una posición que se rige por la idea de que la divisa no solo vela por los intereses de los más de 300 millones de estadounidenses, sino también, por el resto de los casi 8.000 millones de habitantes del globo. En este sentido, critica su uso con carácter unilateral por EE. UU. al margen del derecho internacional, que considera como una amenaza para que la divisa mantenga ese rol en el largo plazo, considerándolo como el talón de Aquiles de la economía norteamericana. Además, estima que la aparición de la tecnología *blockchain* con el auge de las criptomonedas y la generalización de las divisas digitales favorecerá su utilización por parte de China para evitar el dominio del dólar. La invasión rusa de Ucrania y las medidas económicas puestas en marcha por Occidente para debilitar el poder económico del Kremlin, no cabe la menor duda que incentivarán la búsqueda por parte de las grandes economías regionales de alternativas al papel dominante del dólar.

Un reciente estudio de *Bloomberg New Economy* afirmaba que el dólar había aumentado su posición dominante, considerando muy difícil, aunque no imposible, su desplazamiento como moneda de referencia. Así, daba las siguientes magnitudes: casi el 90 % del mercado de divisas y el 59 % de las reservas mundiales; lo que supone

aproximadamente el triple que el euro que ocupa el segundo lugar, mientras el yuan, según el Fondo Monetario Internacional para el tercer trimestre de 2021, supondría el 2,5 % de las reservas mundiales. Sin embargo, otras informaciones indican una creciente popularidad del yuan que llegaría en enero de 2022 hasta el 3,2 %, superando al yen, 2,79 %, que bajaría a la cuarta posición, y por detrás de la libra esterlina con el 6,60 % en tercer lugar.

El autor se fija en el INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges) creado por el Reino Unido, Francia y Alemania como sistema de pagos que evitase las sanciones a Irán de la justicia federal americana. Aunque de carácter simbólico por sus efectos, considera que supone una acción que puede marcar un camino para el futuro. En este mismo sentido, las sanciones a Rusia por su invasión de Ucrania, neutralizando la mitad de sus reservas de divisas y el aislamiento financiero internacional limitando su acceso al sistema de mensajería SWIFT (Society for Worldwide Interband Financial Telecommunications) supone una nueva prueba a la solidez del sistema financiero y la posición dominante del dólar.

En este sentido, de acuerdo con *Bloomberg New Economy*, la estrategia de China seguiría dos líneas, por un lado, mantener la estabilidad del sistema internacional que le permita alcanzar los objetivos de crecimiento, mientras, al mismo tiempo, va afianzando el CIPS (China's Cross-Border Interbank Payments System), como sistema consolidado, que le permita continuar las transacciones en situaciones de crisis. Así, mientras el Banco del Pueblo Chino prohibió en septiembre de 2021 las criptomonedas para reducir la evasión de capitales, sigue fortaleciendo la digitalización del yuan, que parece la forma más eficiente de contrarrestar la dominancia del dólar. No cabe la menor duda que la competición geopolítica en el entorno de realismo ofensivo, el factor económico, como nos recuerda el autor será uno de los vectores fundamentales del conflicto, y uno de sus centros de gravedad será el entorno financiero y su dependencia del dólar, por lo que los países que se postulen como potencias geopolíticas de carácter regional buscarán su independencia monetaria en el ámbito regional.

Reseña recibida: 20 de abril de 2022

Reseña aceptada: 11 de mayo de 2022

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Capitán de fragata de la Armada, Analista del IEEE

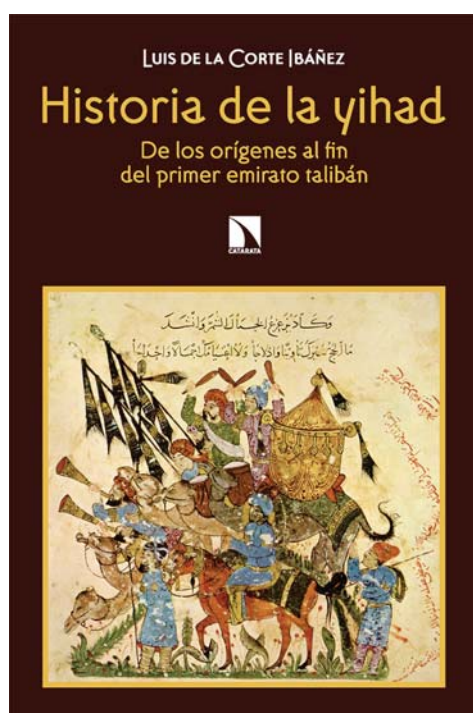
Correo: faznfer@fn.mde.es

RECENSIÓN

HISTORIA DE LA YIHAD: DE LOS ORÍGENES AL FIN DEL PRIMER EMIRATO TALIBÁN

Luis de La Corte Ibáñez, editorial Catarata, 2021

ISBN 978-84-13523-51-4 (384 páginas)



A lo largo de la historia, ha habido un terrorismo nacional, circunscrito a un concreto territorio; transnacional, en el que las bases o santuario estaban en un territorio y su campo de acción y objetivos en otro; un terrorismo internacional, que tenía sus objetivos en un territorio mientras su campo de acción era el mundo entero; pero, a partir del 11S, apareció un terrorismo global en el que los terroristas tienen los objetivos en el mundo entero y el campo de acción también.

Estos atentados trajeron consigo a un mar de expertos y diletantes que se esforzaban en tratar de explicar un fenómeno impregnado con una significativa distancia cultural que lo hacía difícilmente comprensible. El terrorismo suicida epataba y resultaba del máximo interés mediático, fruto de las imágenes con las que se recreaba en la violencia explícita y con la que se desafiaba al mundo. Como consecuencia, puede decirse que apareció hasta una suerte de *industria del terrorismo* que trataba de dar respuesta a esa demanda urgente de conocimiento.

El principal logro de Al Qaeda, podría decirse, que ha sido el haber popularizado la palabra *yihadista*, que sirve de apellido y mínimo común denominador a distintos movimientos locales, a los que se ha dotado de una cierta vertebración, generando sinergias a nivel global. Una nueva palabra trata de describir un fenómeno igualmente novedoso, el *alqaedismo*, término que designa a un conjunto de grupos yihadistas integrados en una suerte de nebulosa semifranquicial en cuyo centro se ubica Al Qaeda que actúa como fuente de emulación e inspiración como resultado de la legitimidad obtenida con el 11S.

Pero, los movimientos yihadistas también han parasitado conflictos de otra naturaleza y transformado sus claves y naturaleza en religiosa, sin realmente resolverlos y hasta para acabar combatiendo a quienes en principio se había venido a apoyar.

China ha ocupado su lugar. Podría decirse que el ascenso pacífico de China pasó inadvertido —no para todos— en el ruido mediático generado por el yihadismo. No obstante, han pasado más de 20 años desde el 11S, un tiempo suficiente para un análisis desapasionado que permita extraer lecciones útiles para otros casos sobre cómo se llegó hasta allí.

Es este un momento en que yihadismo ha quedado fuera de los focos mediáticos lo que priva al fenómeno de muchas de las formas de emocionalidad que lleva asociadas o provoca y hace que el análisis sea de facto ahora más objetivo y, por ende, de particular interés académico. A ello se suman numerosas fuentes primarias y análisis multidisciplinares que llaman a la reflexión sobre el camino que condujo al 11S y a una relectura de lo trabajado hasta ahora.

Esto es precisamente lo que nos ofrece el libro que nos ocupa *Historia de la yihad: de los orígenes al fin del primer emirato talibán* publicado por la editorial Catarata y que lejos de atender al efecto llamada informativo provocado por los atentados terroristas, y el diletantismo subsiguiente, se elabora concienzuda y asépticamente de la mano de un reputado psicólogo, Luis de la Corte Ibáñez, profesor titular de Psicología Social en la Universidad Autónoma de Madrid y con un largo currículum en el estudio de terrorismo. De hecho, y, además, el profesor de la Corte dirige el área de Estudios Estratégicos

e Inteligencia del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid.

El desarrollo del trabajo es lineal y utiliza la historia como *leit motiv* partiendo de fuentes bibliográficas de la máxima solvencia. De la Corte es un realista empedernido y este proceder y medio de prueba se encuentra en línea con esa lógica de pensamiento. Estamos ante un recorrido riguroso sobre la yihad guerrera que, partiendo de sus orígenes, acaba centrándose en sus manifestaciones contemporáneas, si bien el foco se sitúa en los atentados del 11S. El libro en sí mismo es una sucesión de hechos históricos encadenados entre los que establece ligazones de diversa índole.

Y es que el islam es un tradicionalismo, por eso la historia es fundamental para su comprensión. Las raíces del yihadismo están en la interpretación del Corán y los hádices, con que comienza el trabajo. Significativo es el papel de la escuela jurídica hanbalí por su literalismo en la exégesis coránica; y también pasan por pensadores como Ibn Taymiyya, o movimientos reformadores como el wahabismo.

La palabra salafismo —una idea de los primeros medio tiempos del islam— proviene del término *Salaf al-Salifh*, los antepasados piadosos, con el que se hace referencia a los cuatro califas perfectos, sucesores del Profeta, Abu Bakr, Omar, Utmán y Alí y, en términos más amplios, a las tres generaciones a las que pertenecen, por su proximidad al Profeta.

Citando a Ernst Renan, comienza el libro en los orígenes con un análisis del papel de la contribución de la yihad en la difusión del islam, como religión, comunidad y civilización a través de una selección de acontecimientos, situaciones e ideas que han modelado de forma decisiva la historia de la religión, la comunidad, la civilización y el pensamiento islámico.

El mundo islámico se había desarrollado autónomamente desde las cruzadas. En este contexto y tras varios siglos de aislamiento, la invasión de Egipto por Napoleón demostró la debilidad de las sociedades del Norte de África respecto de Occidente. Después vino el trauma de una colonización en la que se produjeron crímenes y masacres. Esta, además, no proporcionó las promesas de desarrollo que habían servido a su fundamentación doctrinal.

A finales del siglo XIX, el despertar del islam y sus intentos de reforma regeneracionistas estarán encabezados por intelectuales de primer nivel. Las primeras organizaciones islámicas aparecieron en este contexto mucho antes de la Guerra Fría, aunque no se les prestó atención en Occidente. Así, la Organización de los Hermanos Musulmanes surgió ya en 1928, 4 años después del fin del Califato y de la desmembración del Imperio otomano, de la mano de Hassan Al Banna. Después vino el proceso de descolonización que asoció el islam con los movimientos nacionalistas y que se produjo en el contexto de la Guerra Fría.

En este marco, que enlaza con la crisis del petróleo, se produciría la internacionalización del terrorismo palestino, la República Islámica de Pakistán y la revolución iraní o la guerra del Líbano. Pero también se sumaron a este movimiento otros ámbitos

geográficos y a veces dotados de claves distintas a las religiosas y superpuestas a ella, como el conflicto de Cachemira o las dinámicas habidas en Filipinas.

Será en la década de los 70/80 cuando se produzca la consolidación del fenómeno del asociacionismo islámico y su lanzamiento definitivo, coincidiendo con años de grave crisis social, económica y política, pero también de choque cultural.

Las causas próximas del resurgir del islam en la vida política que se produjo entonces, se encuentran en lugares tan comunes como el conflicto árabe palestino, y el sentimiento permanente de agravio que entraña para las naciones árabes. El éxito de la revolución iraní, que pese a ser chiita, demostró que la propuesta de islamizar la modernidad no era una utopía sino una realidad practicable. La expansión ideológica del wahabismo financiada por Arabia Saudí y materializada por profesores de escuela sirvió a la expansión de las ideas, los pensadores —como Qutb o Faraj con su obra *La obligación olvidada*— les dieron cuerpo doctrinal y cohesión. La invasión rusa de Afganistán proporcionó adiestramiento militar a guerreros fanatizados y ayudará a la coordinación del movimiento mediante la creación de lazos comunes. El fracaso de la vía socialista árabe y de los Estados en cumplir su función les deslegitimará y hará que numerosas organizaciones tachen a los gobiernos de orientación laica de infieles. Es decir, a finales de los 70 había ya ideas, doctrina, dirección, adoctrinamiento, recursos y personal adiestrado.

El islamismo político que se presenta como respuesta a tales dilemas se planteará como una solución integral desde la pretensión de ser el punto de encuentro entre religión y política. Estos movimientos se han ido transformando con su paulatina inserción en el engranaje del Estado al introducir un posibilismo que afectaba a la aplicación de la doctrina que acabaría por producir su banalización.

Simultáneamente, se produjo la politización de la yihad junto a la islamización de conflictos como el Palestino. Los países afectados por este nuevo yihadismo fueron Líbano —con la eclosión del yihadismo chií—, Israel y Palestina, Egipto y Argelia que vivió una segunda guerra. Pero también sacudió otras áreas como Indonesia o Filipinas hasta llegar a Afganistán. El fin del comunismo reactivo, la efervescencia islámica en toda el Asia Central —particularmente en Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán— así como en el Cáucaso —Chechenia— alcanzando hasta los Balcanes donde su actividad se saldó en fracaso.

El salafismo moderno surgió en los sesenta en Arabia Saudí por razones geopolíticas bajo la tutela de sus dirigentes como un instrumento de lucha contra el nasserismo y la vía socialista árabe. La fusión de su pensamiento con el wahabismo constituyó un poderoso reactivo que vivificó y dinamizó el grupo que, más tarde, adquirió vida propia.

En este contexto y época, con el apoyo de los servicios norteamericanos y paquistaníes y de modo poco claro, aparecería como una red de redes. Al Qaeda, que no se desmovilizaría a la finalización del conflicto soviético sería una evolución de la organización *Maktab-al-Jidmat* (MAK) de Abdulá Azzam, promotor de la idea de yihad global, a la que se sumaría Bin Laden y Ayman al-Zawahiri. Se trata de una fraternidad islámica que, pese a estar al socaire de la etnia árabe, trasciende las diferencias

nacionales y culturales y los objetivos ideológicos inmediatos. Al socaire del refugio afgano forjaron un cuadro de activistas fuertemente motivados y experimentados en el combate armado.

No obstante, diferencias tácticas entre los líderes —era partidario de la guerra de guerrillas en el marco de un conflicto convencional, mientras Bin Laden propugnaba un terrorismo global aprovechando los propios canales del MAK— acabaron por producir la ruptura y, probablemente, sea una de las razones de su asesinato, el cual no está aclarado y que no pocos imputan al saudí en tanto que beneficiario.

La radicalización del Sudán también sería importante en el desarrollo del movimiento yihadista. En este proceso destaca el papel del líder Hasan al-Turabi que estableció relaciones con grandes líderes islámicos y del terrorismo mundial de entonces. El país se encontraba fracturado en tanto que el norte musulmán gobernaba sobre las minorías africanas animistas y cristianas del sur. Al-Turabi invitó a Bin Laden al país, lo que llevó a Al Qaeda también a Somalia, Eritrea y Yemen. Los atentados contra el *World Trade Center* de 1993 y contra el presidente egipcio Mubarak en 1995 mientras se encontraba en Adís Abeba, dejaron al Sudán en una posición incómoda, con lo que se propició el retorno de los efectivos de Al Qaeda a Afganistán donde existían campos de adiestramiento en los que, desde el último decenio del siglo XX, se adiestraban grupos musulmanes de todo el mundo y del que emergieron dos nuevas figuras: Setmarián y al-Zarqawi.

Al Qaeda consolidó en este territorio una sólida estructura organizativa mientras cuidaba la formación y selección de sus cuadros de mando, y reforzaba antiguas relaciones surgidas al calor del conflicto con la Unión Soviética, como la que mantuvo con la red Haqqani. Al mismo tiempo, acentuó su relato antioccidental, apostando en su estrategia por el *enemigo lejano*, que actuó como aglutinador; al mismo tiempo, consideraba a la mayoría de los regímenes instalados en los países musulmanes como ilegítimos y que subsistían al amparo occidental. Utilizando una estrategia mediática y con una gran dialéctica antinorteamericana, se trataba de provocar o forzar con sus actos una respuesta desproporcionada —que por otra parte no temía— por parte de aquel país la cual legitimase su causa y despertase definitivamente al pueblo musulmán.

Así comenzaría la gran campaña contra Estados Unidos que conduciría a los atentados de las embajadas de Kenia y Tanzania en 1998, y contra el USS Cole en 2001. Por su parte, Al Qaeda no cesaba de dotarse de medios y capacidades para sus actuaciones a nivel global; pero Estados Unidos no reaccionaba o prestaba atención al evidente reto que suponían tanto Al Qaeda como a los talibanes.

La ambición de Al Qaeda por golpear a Estados Unidos cristalizó en unos atentados, los del 11S, que son el colofón de la campaña, y que estaban inspirados en un intento de ataque a París concebido desde Argelia. Los atentados fueron el resultado de un fallo de inteligencia cuya raíz fue subestimar las capacidades con que contaban estos grupos; esto fue causa, a su vez, de que la información disponible fuera infraexplotada.

Los atentados del 11S situaron a Al Qaeda en primera línea a nivel mundial, le dieron una visibilidad global, convirtiendo a la organización en banderín de enganche de

muchos de los descontentos con el orden vigente a los que dieron esperanza de poder cambiarlo, dotando a la organización de una relevancia poco acorde con sus capacidades militares reales. Una salida que canalizaba el odio identitario y la frustración de segmentos significativos de la población musulmana. Su proceder hizo que su apuesta política fuera sentida como viable, y consecuentemente, como un peligro real para la seguridad de Occidente.

El trabajo de Luis de la Corte, como nos había anunciado, acaba en Afganistán con la caída del primer emirato Talibán, cosa que, a su juicio, sorprendió a Bin Laden — que no se planteó el que los norteamericanos fueran a realizar un despliegue terrestre como respuesta al 11S— para, en el epílogo a la obra, analizar los porqués de la victoria Talibán de 2021 y los errores estratégicos —o de carencia de estrategia— que condujeron a esta situación.

Estamos ante un trabajo necesario, un documento de investigación relevante y pertinente con el que se conmemora propia y apropiadamente una fecha del máximo interés geopolítico. Tal cosa se hace de un modo carente de emociones y riguroso de la mano de alguien que es una referencia en los estudios de terrorismo en nuestro país.

La crítica que cabe hacerse está en relación con la metodología seguida y a la referencia realista del autor. Este desarrolla una enciclopédica exposición de hechos y datos, pero a veces se echa en falta un poco más de análisis estratégico con vistas a extraer consecuencias que vayan más allá de los hechos históricos y nos sean útiles hoy. También nos hubiese gustado que se hubiera abordado con algo más en profundidad y detalle las transformaciones ideológicoreligiosas del movimiento islamosalafista, sus diferenciaciones y matices en relación con los hechos y en tanto que trascendentes desde la óptica de la seguridad.

En cualquier caso, es un trabajo brillante. Podemos encontrar analogías con la obra de Gustavo de Arístegui *La yihad en España* o el trabajo de Gilles Kepel por más que su óptica y ambición sean otras. Es por ello y por su oportunidad académica, por lo que no podemos sino felicitar al autor por el esfuerzo compilatorio y analítico realizado y que aprovechamos para apoyar desde el Instituto por su relevancia en nuestro país.

Y es que España debe producir sus propias investigaciones y más sobre cuestiones relevantes de seguridad. No cabe que nos conformemos con lo que otros producen para su propio uso y a granel. La agricultura y el pensamiento son necesidades estratégicas de las naciones.

Recensión recibida: 24 de mayo de 2022

Recensión aceptada: 25 de mayo de 2022
