

Marién Durán Cenit / Rafael González Abellán (eds.)

# Los estudios militares y de seguridad en los albores del siglo XXI

volumen 1

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA



**LOS ESTUDIOS MILITARES  
Y DE SEGURIDAD  
EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**



MARIÉN DURÁN CENIT  
RAFAEL GONZÁLEZ ABELLÁN  
(Eds.)

LOS ESTUDIOS MILITARES  
Y DE SEGURIDAD EN LOS  
ALBORES DEL SIGLO XXI

VOL. 1

GRANADA

2017

## COLECCIÓN CONDE DE TENDILLA

El Centro Mixto UGR-MADOC no se responsabiliza de las opiniones de los autores.

© LOS AUTORES

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

ISBN: 978-84-338-6103-0

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Colegio Máximo, s.n., 18071, Granada

Tel.: 958 243930-246220

Web: [editorial.ugr.es](http://editorial.ugr.es)

Fotocomposición: María José García Sanchis. Granada

Diseño de cubierta: José María Medina Alvea. Granada

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

## INDICE

<i>Prólogo</i> . . . . .	XI
PILAR ARANDA RAMÍREZ, Rectora de la Universidad de Granada	
<i>Prólogo</i> . . . . .	XV
JOSÉ CARRASCO GABALDÓN, Teniente General del MADOC	
<i>Los estudios militares y de seguridad en los albores del siglo XXI</i> . . . . .	XIX
MARIÉN DURÁN CENIT RAFAEL GONZÁLEZ ABELLÁN	
BLOQUE I: AMENAZAS Y RIESGOS PARA LA SEGURIDAD	
<i>La proliferación nuclear: una realidad</i> . . . . .	3
MARCOS GÓMEZ CASAL	
<i>Radicalización islamista. Un análisis conceptual</i> . . . . .	29
JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ MARÍA DEL PILAR CEBALLOS-BECERRIL PEDRO ÁLVAREZ NIETO PABLO REY GARCÍA	
<i>La situación sociopolítica de Afganistán tras la retirada estadounidense en diciembre de 2014</i> . . . . .	45
ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ	
<i>Cambios en la sociedad europea como consecuencia de la crisis de los refugiados. ¿Amenaza cultural, amenaza terrorista o política oportunista?</i> . . . . .	67
JOSÉ ANTONIO CANTÓN RESTOY	
<i>Los sistemas armamentísticos autónomos militares: un desafío para la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas (ONU)</i> . . . . .	81
MILTON J. MEZA RIVAS	

BLOQUE II:  
TERRORISMO INTERNACIONAL

<i>Contraterrorismo y reorientación de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior. Nueva estrategia de seguridad para una nueva forma de conflicto en el siglo XXI . . . . .</i>	99
JOSÉ ANTONIO HERRÁIZ REYES NÉSTOR SOIZA VÁZQUEZ	
<i>Daesh o el secuestro y deformación de una religión. Islam y terrorismo: conceptos (des)vinculados . . . . .</i>	133
MANUEL J. GAZAPO LAPAYESE	
<i>¿Existe un perfil del terrorista yihadista? . . . . .</i>	149
PABLO LOBATO DE ENCISO	
<i>El conflicto dentro del conflicto, Daula versus Hizbullah . . . . .</i>	165
ALEJANDRA HERNAMPÉREZ GONZÁLEZ	

BLOQUE III:  
CIBERSEGURIDAD Y CIBERDEFENSA

<i>Estrategias de ciberseguridad nacional y ciberdefensa en la UE; retos para la estrategia de seguridad y defensa euroatlántica. . . . .</i>	189
LUIS ÁLVAREZ ÁLVAREZ CELSO PERDOMO GONZÁLEZ	
<i>La seguridad de la información y sus implicaciones en el desarrollo de las estrategias de seguridad nacional y de ciberseguridad en el entorno euroatlántico . . . . .</i>	217
CELSO PERDOMO GONZÁLEZ	
<i>Trata de seres humanos como un asunto de seguridad. ¿Existen instrumentos suficientes para la lucha contra el cybertrafficking? . . . . .</i>	243
ANA BELÉN VALVERDE CANO JOSÉ ANTONIO CASTILLO PARRILLA	
<i>La defensa de la privacidad en la era de la ciberseguridad . . . . .</i>	265
RAMÓN M. ORZA LINARES	
<i>Seguridad de aplicaciones en red mediante diseño por contrato y ada 2012. . . . .</i>	299
ALEJANDRO R. MOSTEO	
<i>Formación en ciberdefensa. Curso avanzado de ciberdefensa . . . . .</i>	321
DAVID COPÉ DE LOS MOZOS	

BLOQUE IV  
CULTURA DE DEFENSA

<i>Una aproximación histórico-jurídica al concepto de guerra justa en la edad contemporánea . . . . .</i>	339
MARINA ROJO GALLEGO-BURÍN	
<i>Diseño y validación de un instrumento de recogida de información en archivos militares. El caso de los archivos militares de Ceuta y Melilla . . . . .</i>	359
DIEGO BECERRIL RUIZ	
JOSÉ MANUEL GARCÍA MORENO	
MÓNICA LUQUE SUÁREZ	
<i>La actividad reservista al servicio de la cultura de defensa y la seguridad nacional . . . . .</i>	377
BENIGNO ANTONIO MAÚJO IGLESIAS	
FRANCISCO DÍAZ DE OTAZÚ GUERRI	
JOSÉ ANTONIO LÓPEZ DÍAZ	

BLOQUE V  
ECONOMÍA E INDUSTRIA DE DEFENSA

<i>La estrategia de seguridad nacional y la percepción de la amenaza: la inestabilidad económica y financiera. . . . .</i>	405
CLAUDIA PÉREZ FORNIES	
<i>Una perspectiva económica de la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz . . . . .</i>	421
JUAN JOSÉ AIZPURU DÍAZ DE TERÁN	
<i>Estudio sobre los modelos de financiación de la Defensa: presupuestos públicos e I+D para garantizar la competitividad del sector . . . . .</i>	449
ELIA BREIJO PENA	
JOSÉ IGNACIO LÓPEZ SÁNCHEZ	
<i>Modelo de gestión del conocimiento económico basado en el marco input output. Un caso de estudio aplicado al sector de la defensa en España . . . . .</i>	473
JOSÉ RAMÓN COZ FERNÁNDEZ	

BLOQUE VI  
ENSEÑANZA, FORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LAS FFAA

<i>Bologne process for a mutual trust top-notch education . . . . .</i>	495
ANTONIO MARTÍNEZ DE BAÑOS CARRILLO	

<i>Proyecto sobre gestión del conocimiento en la dirección de investigación, doctrina, orgánica y materiales (DIDOM) . . . . .</i>	501
MANUEL SÁIZ-PARDO LIZASO	
<i>Visión, implementación y explotación del motor de búsqueda de contenidos web en redes intranet. El caso de la intranet de defensa . . . . .</i>	533
ALEJANDRO RUIZ CARRASCO	

## PRÓLOGO

La Universidad de Granada viene manteniendo una intensa colaboración con el Ministerio de Defensa y con el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército (MADOC) gracias a la instalación en Granada de este último hace ya más de veinte años. Desde entonces, y a lo largo de estas dos dilatadas décadas, se han ido fortaleciendo unas estrechas y enriquecedoras relaciones que, movidas por una misma vocación de servicio a la sociedad, han dado como resultado la organización de una variada oferta de actividades dirigidas a la comunidad universitaria y a las Fuerzas Armadas.

Entre esas iniciativas culminadas con éxito destacan las de carácter formativo como congresos nacionales e internacionales, seminarios, jornadas, conferencias, workshops y cursos de verano; las de naturaleza científica plasmadas en múltiples proyectos de investigación en diferentes disciplinas y con importantes resultados académicos en el ámbito nacional e internacional; actividades culturales e institucionales, así como una línea propia de publicaciones dentro de la editorial de la Universidad de Granada.

Producto de esta amplia y provechosa colaboración fue el surgimiento del Centro Mixto UGR-MADOC (CEMIX) en el año 2010, que tiene como objeto coordinar esfuerzos, dirigir acciones y actividades, así como establecer una fértil colaboración entre ambas instituciones, fundamentada en el diálogo, el consenso y la complementariedad en las materias de seguridad y defensa.

Desde el CEMIX se canalizan todas las acciones del Plan Anual de Colaboración que año tras año tienen lugar en el seno de la Universidad y el MADOC. Entre las múltiples actividades desarrolladas, el CEMIX ha gestionado en octubre de 2016 uno de sus encuentros cumbre para difundir la Cultura de Defensa: la celebración del II Congreso Internacional de Estudios Militares

en el marco del Convenio de Colaboración suscrito en el año 2013 con el Banco de Santander.

El Congreso, con un marcado carácter internacional y con el título «Hacia una estrategia global de seguridad y defensa de la Unión Europea», acogió a una gran cantidad de participantes durante tres jornadas. Organizado con un exigente programa de conferencias y sesiones de comunicaciones, se contó, por un lado, con la participación de un nutrido grupo de expertos conferenciantes del ámbito político, diplomático, académico, jurídico y militar que proporcionaron un prestigioso elenco de análisis, con más de cien expertos que compartieron sus investigaciones en las diez sesiones que se organizaron con gran éxito de asistencia.

Los resultados de este Congreso han sido muy fructíferos gracias al interés y a la desinteresada participación de personalidades provenientes de una nutrida lista de centros y universidades. Por ello, uno de los objetivos prioritarios ha sido la publicación de estos trabajos de investigación en la colección Biblioteca Conde de Tendilla integrada en el catálogo de la Editorial de la Universidad de Granada, considerada una de las editoriales universitarias más prestigiosas de nuestro país. La Biblioteca Conde de Tendilla ha sido una colección muy activa desde que comenzase su andadura en el año 2010, manteniendo una línea constante de publicaciones en las materias de ámbito militar y de seguridad.

Para enriquecer esta interesante colección, la obra que se publica con el título «Los estudios militares y de seguridad en los albores del siglo XXI» constituye un material significativo, relevante, actual, minucioso y con aportaciones muy novedosas a los campos de la seguridad y de la defensa desde diferentes disciplinas como la Economía, la Ciencia Política, la Ingeniería y la Sociología. Además, otro valor añadido de esta edición lo constituye el hecho de contener trabajos realizados por destacados investigadores universitarios y por expertos militares.

Los dos volúmenes que componen la publicación conforman una obra de gran calidad por la recopilación de los múltiples aspectos que conlleva la seguridad y la defensa, así como por su decidido carácter científico que aborda temas como amenazas y riesgos para la seguridad a nivel general; terrorismo internacional; ciberseguridad y ciberdefensa; cultura de defensa; economía e industria de defensa; enseñanza, formación y conocimiento en las Fuerzas Armadas; Estrategia Regional Europea; estrategias y

problemas nacionales y regionales de seguridad; liderazgo, valores y procesos; e instrumentos, técnicas y modelos para la acción militar.

Los citados bloques temáticos se han abordado con una mirada científica, multidisciplinar, grupal y colectiva que reunió a ponentes de diferentes universidades españolas e iberoamericanas. Estas actas representan un fruto muy valioso en diversos sentidos: es obra de consulta de conceptos e ideas para temas actuales militares y de seguridad y defensa, además de muy útil para profesionales de la seguridad; y herramienta de trabajo para investigadores y docentes que quieran profundizar en las últimas líneas de investigación que se están desarrollando en el momento presente sobre las decisivas materias que este libro contiene.

PILAR ARANDA RAMÍREZ

*Rectora de la Universidad de Granada*



## PRÓLOGO

En octubre de 2016 el Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) acometió la celebración del II Congreso Internacional de Estudios Militares, en el marco del Convenio de Colaboración suscrito en 2013 con el Banco Santander. Esta segunda edición, cuya planificación y gestión recae en Centro Mixto Universidad de Granada-MADOC, se hace en un momento de madurez de un proyecto que nació con la finalidad de contribuir al fomento y difusión de la Cultura de Defensa

En las jornadas, que se desarrollaron bajo el título *Hacia una estrategia global de seguridad y defensa de la unión europea*, abordamos la posición geoestratégica de Europa ante el cambiante e inestable entorno de seguridad que estamos viviendo, entorno que nos recuerda que la paz, la libertad y la seguridad, que tan solo hace unos años parecía garantizada, parece ahora estar en serio peligro consecuencia de los conflictos que nos rodean en nuestra vecindad, oriental y meridional. Temática de rabiosa actualidad, las razones que nos llevaron a su elección fueron varias:

- Primera: La obligación de situar las estrategias de seguridad y defensa en un contexto internacional que, en el caso de España, viene dado por su condición de miembro de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea.
- Segunda: Las corrientes de opinión partidarias de que la Unión Europea afronte de una manera decidida un nuevo marco estratégico de seguridad, acorde con la magnitud de los cambios producidos en esta materia en los niveles regional e internacional, especialmente los protagonizados por Rusia y el radicalismo violento.
- Tercera: El cumplimiento del 30 aniversario del ingreso de España en la Unión Europea y del referéndum de perma-

nencia en la OTAN, así como el 20 aniversario del ingreso en su estructura militar, ofrecía una justificación perfecta para reflexionar sobre el estado de la seguridad y la defensa en ambas estructuras internacionales.

Para el desarrollo programa académico hemos contado con la participación de expertos e ilustres conferenciantes del mundo diplomático, político, académico y de las Fuerzas Armadas con experiencia en esta materia. La participación, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, cumplió todas las expectativas.

Conscientes de que lo realizado es una actividad más entre las muchas patrocinadas por otras instituciones, estamos sin embargo convencidos de que el principal instrumento para transmitir y generar conocimiento sobre cualquier materia es la comunicación. Por ello, finalizado el Congreso, nos fijamos como reto la publicación de este libro que viene a certificar, en línea con la finalidad del proyecto, el cumplimiento de uno de los principales objetivos que nos planteamos, que no es otro que la promoción y difusión de estudios y análisis sobre distintos aspectos relacionados con la Seguridad, la Defensa y las Fuerzas Armadas.

Este libro recoge, el esfuerzo de aquellos investigadores civiles y militares que canalizan sus energías y dedican su tiempo al estudio de estos temas. La obra constituye una aportación importante, concienzuda y de riguroso valor intelectual, que se pone a disposición de la sociedad como fuente de información y conocimiento. Como decía Abraham Lincoln, «El conocimiento es la mejor inversión que se puede hacer».

En el título elegido para la publicación *Los estudios militares en los albores del siglo XXI*, subyace la diversidad de campos en torno a los cuales los investigadores pueden desarrollar su tarea investigadora en materia de Seguridad y Defensa.

Queremos agradecer el trabajo llevado a cabo por los miembros del Comité Organizador, por la organización del Congreso y por el proceso de revisión del gran número de comunicaciones recibidas, que ha dado como resultado la selección de ponencias incluidas en este libro de actas. No hubiera sido posible este congreso sin la participación de los autores de los artículos que han llenado de contenido este libro y dan un paso más en la ordenación.

Por último señalar que, junto al trabajo que se desarrolla en otras instituciones tanto del ámbito civil como del militar que con

carácter casi exclusivo se dedican de forma destacada a esta tarea, tenemos la ilusión de que desde Granada se irradie interés y se fomente una rica red que permita profundizar en este campo tan importante como es la seguridad de España.

JOSÉ CARRASCO GABALDÓN  
*Teniente General del MADOC*



## LOS ESTUDIOS MILITARES Y DE SEGURIDAD EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

MARIÉN DURÁN CENIT  
RAFAEL GONZÁLEZ ABELLÁN  
(EDS.)

Los amplios volúmenes de los que consta esta obra son el producto de las comunicaciones y los trabajos presentados en el II Congreso Internacional de Estudios Militares, celebrado en la Universidad de Granada en octubre de 2016. Este Congreso es la continuación del I Congreso de Estudios Militares que tuvo lugar en septiembre de 2014 con gran éxito. Debido a los resultados y la acogida de este evento se ha continuado con este tipo de fructíferos encuentros con expertos y académicos del ámbito nacional e internacional. El resultado es que el II Congreso no ha sido menos exitoso que el primer encuentro. De ahí el reflejo en esta obra construida y diseñada con el cariño que merece gracias a una amplia, interesante y prestigiosa asistencia.

Estos congresos de carácter bienal tienen por objetivo los temas relacionados con la seguridad, la defensa y las Fuerzas Armadas. En ellos concurren investigadores, profesores y militares especialistas en temas que abarcan múltiples aspectos relacionados con los estudios de seguridad y defensa. El Congreso tiene un carácter tanto nacional como internacional. La presencia internacional es remarcable, especialmente de otros países europeos y muy especialmente de Iberoamérica.

El Congreso constituye a su vez un foro multidisciplinar donde los investigadores y expertos civiles y militares, a nivel particular, de las instituciones organizadoras y colaboradoras y de muy diferentes universidades, puedan intercambiar experiencias, conocimientos y resultados de sus investigaciones en el ámbito de la seguridad y la defensa. En definitiva, constituir redes tanto nacionales como internacionales, así como redes mixtas entre civiles y militares.

El II Congreso Internacional de Estudios Militares ha llevado por título *el análisis de las estrategias de seguridad y defensa en el marco*

*euroatlántico y europeo y en el contexto general de la seguridad internacional.* Son varios los motivos justifican este elección.

En primer lugar, la obligación de situar las estrategias de seguridad y defensa en un contexto internacional que, en el caso de España, viene dado por su condición de miembro de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea que, a su vez, están implicadas en el modelo general de seguridad internacional. Los cambios continuos y profundos, los nuevos desafíos, la aparición de nuevos conflictos y la incertidumbre sobre las amenazas y las necesidades de seguridad, se explican en clave internacional y en los distintos niveles de cooperación en los está implicada España en su contribución a la seguridad internacional.

En segundo lugar, la importancia de abordar un análisis de las estrategias euroatlántica y europea en términos de experiencia y lecciones aprendidas aprovechando la conmemoración del 30 aniversario del ingreso de España en la Unión Europea y del referéndum de permanencia en la OTAN, así como el veinte aniversario del ingreso en su estructura militar. Esta coincidencia de efemérides ofrece una justificación perfecta para reflexionar y exponer trabajos sobre el estado de la seguridad y la defensa en ambas estructuras internacionales y su participación en el contexto de seguridad internacional.

Cada vez son más numerosas y coincidentes las corrientes de opinión partidarias de que la Unión Europea afronte de una manera decidida un nuevo marco estratégico de seguridad, acorde con la magnitud de los cambios producidos en los niveles regional e internacional, desde la publicación, en 2003, de la Estrategia de Seguridad Europea. A ello se suman los cambios incorporados por el nuevo contexto normativo que ofrece el Tratado de Lisboa. En la misma línea se plantea la necesidad de una nueva estrategia de seguridad de la OTAN en Europa. Apuntando en esa misma dirección de renovación, se encuentran los importantes cambios que introdujo Estados Unidos en su nueva estrategia de seguridad, publicada a principios del 2015. Además a todo ello se suma el actual contexto de seguridad internacional, donde la UE participa con diversas misiones internacionales.

En tercer lugar, y como consecuencia de los cambios que se acercan a esos efectos, nos encontramos con la necesidad de realizar un análisis prospectivo de esas nuevas tendencias estratégicas teniendo como perspectiva el primer cuarto de siglo (2025).

Por último, el reconocimiento del valor del análisis multidisciplinar y el carácter multidimensional de las cuestiones de seguridad y defensa ha de permitir a los investigadores analizar y reflexionar sobre los distintos aspectos y dimensiones que comprende esta materia, desde sus componentes tradicionales vinculados a la defensa territorial hasta los más actuales como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la proliferación armamentística, la seguridad energética o la ciberseguridad, entre otros. Los académicos e investigadores provienen de múltiples campos como la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, Sociología, Historia, Ingeniería, etc.

Para reflexionar sobre estas cuestiones el Congreso se organizó en sesiones de conferencias y mesas redondas durante la mañana y en sesiones de comunicaciones durante la tarde. Durante las tres sesiones de mañana se contó con la presencia de especialistas de referencia nacional e internacional que nos ofrecieron brillantes conferencias sobre las temáticas referidas. Las dos sesiones dedicadas a las comunicaciones contaron con la presencia de múltiples expertos. Ambos formatos de intervención fueron todo un éxito. Las sesiones de mañana destacaron por la calidad de sus conferenciantes. Igualmente las comunicaciones fueron de sumo interés con gran éxito de audiencia en ambos eventos y con una excelente coordinación por parte de los coordinadores provenientes tanto del mundo militar como del campo académico.

La conferencia inaugural corrió a cargo de D. Marcelino Oreja Aguirre, ex Ministro de Asuntos exteriores, que nos ilustró sobre «El camino hacia una Estrategia global de Seguridad y Defensa de la Unión Europea: obstáculos y retos». Con una conferencia magistral y marcada por su amplia experiencia, fue capaz de desglosar de manera amena esos principales retos y desafíos.

La primera sesión que llevaba por título «La seguridad internacional: un marco de referencia general para la acción de la Unión Europea», estuvo a cargo de dos magníficos conferenciantes. D. Amador Enseñat y Berea, General de División, participó con la Conferencia: «La contribución de Naciones Unidas a la Seguridad Internacional: la evolución del concepto de Operaciones de Apoyo a la Paz». Posteriormente y cerrando la mañana, D. Charles Powell Solares, profesor de Historia Contemporánea de la Universidad San Pablo Ceu y Director del Real instituto Elca-

no trató de una forma excepcional «La estrategia de seguridad y defensa de EEUU: prioridades y nuevas formas de liderazgo».

En el segundo día de congreso, la sesión de las conferencias tuvo por título «La seguridad europea. Cooperación estratégica OTAN-UE». En esta sesión se contó con la presencia de expertos civiles y militares en esta área. Comenzó la misma, D. José Luis Urcelay Verdugo, almirante y representante Militar de España ante la OTAN y la Unión Europea con la magnífica conferencia que llevaba por título «Una alianza del Siglo XXI. Adaptación a los nuevos retos de seguridad». Seguidamente intervino D. Nicolás Pascual de la Parte, Embajador Representante de España en el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea, que nos ofreció una significativa conferencia sobre «La Política Común de Seguridad y Defensa: opciones políticas, capacidades militares y nuevos retos».

Finalmente, la mañana se cerró con un interesante y estimulante panel sobre «Estrategias europeas frente al terrorismo y al Ciberterrorismo». En el mismo participaron D. Antonio Esteban López. Coronel de Infantería. Unidad de Estudios del MADOC; D. Ángel Gómez de Ágreda. Teniente Coronel del Ejército del Aire. Área de Análisis Geopolítico de la División de Estudios de Seguridad y Defensa de SEGENPOL y D. Víctor Manuel García Sacristán. Coronel de la Guardia Civil. Centro de Operaciones de la Guardia Civil.

La última mañana de sesión transcurrió de manera intensa, interesante y con brillantes conferencias. Fue una sesión dedicada a la estrategia global de seguridad y defensa de la Unión Europea, con las siguientes conferencias. En primer lugar, «El conflicto de Ucrania: consecuencias para Europa», impartida por D. José Pardo de Santayana, del Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN-Ministerio de Defensa). «Las amenazas a la seguridad europea: El flanco Sur y Sureste» de D. Carlos Echeverría Jesús. Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED. Finalmente, esta última sesión se clausuró con la magnífica y minuciosa conferencia sobre Seguridad y defensa europeas: desafíos y prioridades, impartida por D. Pedro Serrano de Haro Soriano. Embajador y Vicesecretario general en el Servicio Europeo de Acción Exterior responsable de Política de Seguridad Común y Defensa (PSCD) y Respuesta a Crisis.

Las sesiones de la tarde, se organizaron en diez paneles cada uno coordinado por un especialista académico y militar experto.

Cinco paneles estuvieron a cargo de profesores de universidad de distintas disciplinas: economía, ciencia política, sociología e ingeniería. Igualmente otros cinco paneles fueron dirigidos por expertos militares de distinto rango. Estos bloques abarcaron distintas temáticas: amenazas y riesgos para la seguridad; terrorismo internacional; ciberseguridad y ciberdefensa; cultura de defensa; economía e industria de defensa; enseñanza, formación y conocimiento en las Fuerzas Armadas; Estrategia Regional Europea; estrategias y problemas nacionales y regionales de seguridad; liderazgo, valores y procesos; instrumentos técnicas y modelos para la acción militar.

Los coordinadores, los cuales organizaron unas muy dinámicas sesiones, fueron D. Marcos Gómez Casal de la Escuela Militar de Defensa NBQ (EMDNBQ) de la Escuela de Guerra del Ejército (EGE); D<sup>a</sup> Aurelia Valiño catedrática de la Universidad Complutense de Madrid; D. Luis Álvarez de la Universidad, profesor titular en las Palmas de Gran Canaria; D. Diego Becerril, profesor titular de la Universidad de Granada; D<sup>a</sup> Claudia Pérez, profesora titular de la Universidad de Zaragoza; D. Antonio Martínez de Baños de la Academia General Militar; D. José Antonio Herráiz, de la Dirección de Instrucción, Doctrina, Orgánica y Materiales del MADOC. Dirección de Instrucción, Doctrina, Orgánica y Materiales; D. Galo Cruz Cárdenas. Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, República del Ecuador; D. Adolfo Calatrava, profesor de la Universidad Carlos III; D. Juan José Valero de la Muela Analista de la Jefatura de Adiestramiento y Doctrina de logística, de la DIDOM en la ACLOG (Academia de Logística del ET).

De todos estos trabajos, son resultado los dos volúmenes que aquí se presentan. El total de capítulos que constituye esta obra pretende que los contenidos y los resultados que se generan, puedan suponer una actividad de interés para los profesionales de la seguridad, estudiantes de grado y posgrado y másteres que quieran dedicar sus esfuerzos y futuros estudios a las disciplinas de la seguridad y la defensa. La difusión que se efectúa de los trabajos constituye otro pilar de importancia para dar a conocer trabajos de calidad e investigaciones novedosas. Los trabajos que forman parte de esta obra, conforman una valiosa y diversa documentación en torno a las cuestiones más actuales de carácter general y específico de los estudios de seguridad y defensa de nuestro tiempo.

La obra se organiza en torno a dos volúmenes repartidos en diez bloques temáticos que han compuesto los bloques de las comunicaciones tratadas durante el Congreso. En todos y cada uno de ellos se abordan multitud de temas

El primer bloque, «Amenazas y Riesgos para la Seguridad», consta de cinco capítulos donde se exponen cuestiones tanto de carácter transversal, como regional o de estudios de caso. Así tenemos que se tratan temas como la proliferación nuclear, la radicalización islamista, la situación sociopolítica en un estudio de caso como es Afganistán después de la retirada de Estados Unidos en 2014, los cambios en la sociedad europea como consecuencia de la crisis de los refugiados; o los sistemas armamentísticos autónomos. Todos ellos configuran un bloque temático sumamente interesante y completo para el estudio y comprensión de las amenazas y riesgos contemporáneos.

El segundo bloque, sobre «Terrorismo Internacional», abarca una serie de capítulos, concretamente cuatro, principalmente de temas más generales o globales con un caso particular. El primero de ellos es sobre contraterrorismo y reorientación de las Fuerzas Armadas de misiones de seguridad interior y la nueva estrategia de seguridad para una nueva forma de conflicto en el siglo XXI. El segundo se centra en la cuestión del Daesh, tratando de aclarar conceptos como Islam y terrorismo. El tercero trata de establecer si existe un perfil del terrorista yihadista y por último, se aborda el caso de Siria, concretamente en la zona de Al Shams, donde su autora trata la cuestión de un conflicto dentro del conflicto, Daula versus Hizbullah.

El tercer bloque temático se adentra en los actuales temas de ciberseguridad y ciberdefensa. En total lo componen seis capítulos que abordan de forma muy comprehensiva los principales problemas que atañen estas cuestiones: desde las estrategias de ciberseguridad y ciberdefensa en la UE y de la seguridad nacional y sus retos para la estrategia de seguridad y defensa euroatlántica, hasta temas más específicos igualmente preocupantes. Con la ampliación del entorno de seguridad, el tema de la trata de seres humanos como un asunto de seguridad y el estudio de si existen instrumentos suficientes para la lucha contra el cybertrafficking. En cuarto lugar, la defensa de la privacidad en la era de la ciberseguridad. Le sigue un capítulo donde se analizan detalladamente la seguridad de aplicaciones en red mediante diseño por contrato

y ADA 2012. Y por último, el capítulo final de esta sección se centra en la formación en ciberdefensa.

La sección cuarta sobre cultura de defensa, trata tres temas diversos, pero necesarios para entender aspectos determinados sobre esta materia. Encontramos desde un tema más teórico, otro tema más dedicado al trabajo de campo y finalmente un tema más descriptivo y analítico. El bloque comienza con el estudio de la aproximación histórico jurídica al concepto de guerra justa en la edad contemporánea. Le sigue el tema sobre el diseño y la validación de un instrumento de recogida de información en archivos militares, concretamente centrado en los archivos militares de Ceuta y Melilla. Por último, diversos autores nos ilustran sobre la actividad reservista al servicio de la cultura de defensa y la seguridad nacional.

El quinto bloque temático, bajo el título «Economía e Industria de Defensa», destaca por la participación de la «Cátedra Paz Seguridad y Defensa», concretamente con cuatro trabajos que afrontan las siguientes cuestiones: la Estrategia de Seguridad Nacional y la percepción de la amenaza: la inestabilidad económica y financiera, esto es si la ciudadanía española y de otros lugares del mundo, en un contexto geográfico y temporal, sienten como amenaza para la seguridad nacional la inestabilidad económica. En segundo lugar, nos encontramos con el estudio que se adentra en la perspectiva económica de la participación española en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, después de más de veinticinco años participando en misiones en el exterior en las que se han invertido más de 10.000 millones de euros y han intervenido más de 100.000 soldados. Seguidamente, se presenta un trabajo sobre los modelos de financiación de la Defensa y por último se trabaja sobre un modelo de gestión del conocimiento económico basado en el marco input output, con caso de estudio aplicado al sector la Defensa en España.

El sexto bloque y último del primer volumen, «Enseñanza, formación y conocimiento de las FFAA», está compuesto igualmente por tres trabajos que abordan desde el proceso Bolonia en la educación de la oficialidad y los puntos esenciales para su adaptación al marco OTAN, hasta el estudio sobre la gestión del conocimiento en la Dirección de Investigación, Doctrina y Orgánica y Materiales (DIDOM), pasando por un proyecto que trata de la visión, implementación y explotación del motor de búsqueda

da de contenidos en la red de Intranet de Defensa. Todos ellos, con un marcado carácter programático y práctico, nos ayudan a entender las cuestiones más actuales sobre procesos formativos y de enseñanza en las FFAA.

El segundo volumen está compuesto por cuatro bloques. El Bloque número siete aborda la línea referente a «Estrategias y problemas nacionales y regionales de seguridad». La temática planteada y los seis capítulos que aquí se presentan emprenden tanto de manera general como más específica, las diferentes problemáticas sobre las estrategias europeas. Tenemos cuatro capítulos que se centran en temas más geopolíticos y geoestratégicos: (i) La OTAN y la UE, su presencia en la geopolítica y la geoestrategia Antártica; (ii) Hacia un nuevo concepto geopolítico en Europa; (iii) Identidad europea y seguridad europea; (iv) La UE y los conflictos congelados en el antiguo espacio soviético. A continuación le siguen dos capítulos que tratan sobre temas más concretos como el servicio europeo de acción exterior y el control de datos de los pasajeros aéreos en la UE en la lucha antiterrorista.

En el bloque octavo, que lleva por título «Estrategias y problemas nacionales y regionales de seguridad», se dispone en torno a una serie de capítulos que estudian y analizan diferentes regiones y países del mundo: América Latina, Oriente Medio, los Países Bálticos, Ucrania, España, Brasil y Afganistán. En cuanto al tema de América Latina, la línea de trabajo versa sobre los dilemas estratégicos en tiempos de reflexión. En segundo lugar, la seguridad regional en Oriente Medio abarca la cuestión de la pugna hegemónica entre Irán y Arabia Saudí. La cuestión de los países Bálticos se trata desde la perspectiva de la OTAN, analizando el factor geopolítico. Seguidamente tenemos el tema de Ucrania y su situación actual al haber alterado las relaciones entre Rusia y la UE. A continuación se exponen dos capítulos referentes a los problemas españoles: «Constantes en la política de seguridad y defensa de España y la versatilidad de la relación con la OTAN» y «La seguridad y la defensa nacional en el nuevo Código Penal Militar». También Brasil, como potencia regional de América Latina, se aborda de manera interesante, centrándose su autor en «Los nuevos retos de seguridad y defensa y sus impactos en la transformación de las FFAA en Brasil. Por último, este bloque se cierra haciendo un repaso a la experiencia y lecciones aprendidas en la Reforma del Sector de la Seguridad en Afganistán.

Seguidamente, el bloque noveno, «Liderazgo, valores y procesos» está constituido por seis capítulos que se centran en cuestiones tanto de aspectos psicológicos en el desarrollo de la carrera de las FFA, como en cuestiones de valores. A este respecto tenemos dos trabajos: (i) Valores y cualidades del militar según las reales ordenanzas para las FFAA; (ii) Valores y cualidades del militar según análisis de las estrategias de adaptación al duelo del personal de una unidad militar tras su participación en una misión internacional. También se abordan cuestiones más diversas como la influencia de las Operaciones en el exterior sobre el Ejército de Tierra Español, el liderazgo de los pilotos en combate y la inserción femenina de las FFAA brasileñas.

Finalmente, con el bloque de trabajo número X, con el título «Instrumentos, técnicas y modelos para la acción militar», nos adentramos en un conjunto de trabajos sumamente específico, muchos de ellos desarrollados por grupos de investigación consolidados. Concretamente estos son: (i) Criptoprocador compacto para la seguridad en sistemas de monitorización inalámbrica; (ii) Atención, electroencefalograma y tareas militares; (iii) Sistema vestible de monitorización de señales biométricas; y (iv) Metodología para la caracterización de combustibles forestales mediante técnicas de teledirección y trabajo de campo. El resto de los temas, centrados tanto en cuestiones más técnicas como de seguridad en general, afrontan igualmente temas referentes a los instrumentos y modelos para la acción militar: (i) Filosofía Lean en una unidad logística del Ejército de Tierra; (ii) La evolución de las tecnologías y estrategias de guerra y protección de los civiles; (iii) Ciudades más seguras en la España globalizada y (iv) Clasificación rápida de puentes.



**BLOQUE I:**  
**AMENAZAS Y RIESGOS**  
**PARA LA SEGURIDAD**



# LA PROLIFERACION NUCLEAR: UNA REALIDAD

MARCOS GÓMEZ CASAL

*Escuela Militar de Defensa NBQ*

## RESUMEN

Desde la aparición del arma nuclear muchos Estados han tenido la pretensión de lograr dicha capacidad. Unos lo han conseguido y otros no. Es fundamental lograr evitar la proliferación nuclear, para ello existen herramientas de no proliferación. Para alcanzar el éxito en este ámbito político deben analizarse detenidamente las motivaciones que cada estado tiene para lograr la capacidad nuclear, para así poder abordar con amplio espectro esta problemática. Esto, junto con aprender de los errores cometidos en el pasado y una buena diplomacia internacional es la única manera de mantener la esperanza de evitar la proliferación.

## PALABRAS CLAVES

Proliferación nuclear, No Proliferación nuclear, Arma nuclear, Armas destrucción masiva, NBQ.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con las explosiones nucleares de Hiroshima y Nagasaki el 6 y el 9 de julio de 1945 respectivamente, el final de la Segunda Guerra Mundial (SGM) estaba próximo. Dichas explosiones mostraron al mundo como una cabeza nuclear era capaz de devastar una ciudad en escasos instantes, ocasionando daños materiales nunca antes imaginados, así como causar gran número de muertos, heridos y la aparición de algo no bien entendido más que por unos pocos científicos... una zona radiológicamente contaminada, que la hacía impracticable para ningún uso.

Las explosiones nucleares supusieron una propaganda de nación indestructible para los Estados Unidos, habían logrado

desarrollar un arma de «destrucción total». Esto supuso el júbilo generalizado no solo de los políticos y militares, sino de la población civil de las naciones aliadas. Oculto bajo ese sentimiento de no poder ser derrotados en un futuro, empezó a surgir entre los políticos y militares una preocupación, ya que los demás estados intentarían alcanzar la misma capacidad, si eso ocurriera la única solución era tener mayor capacidad nuclear que los adversarios.

En 1949 la URSS hizo su primer ensayo nuclear, iniciándose la «carrera armamentística nuclear». El pico máximo de cabezas nucleares de EEUU se alcanzó en 1967 (31,255), mientras que la URSS lo alcanzó en 1986 (aproximadamente 45.000)<sup>1</sup>, muchas capaces de ser lanzadas, en un breve espacio de tiempo, sobre objetivos militares y civiles. J.F. Kennedy, en un discurso ante las Naciones Unidas (NNUU)<sup>2</sup> en 1961, indicó que las armas nucleares suponían un mayor peligro para la sociedad que el beneficio que representaban para la seguridad. Su homólogo ruso también era consciente que el lanzamiento de una cabeza nuclear podría suponer no sólo la total destrucción del adversario, sino también la propia (Destrucción Mutua Asegurada - MAD). Tal es así que esta teoría también es conocida como la «1+1=0». Este concepto proviene de las doctrinas de los años 50 de los EEUU, siendo el tema central del planeamiento de la defensa de EEUU durante unos 30 años. Esto fue así ya que si bien por un lado un incidente podría llevar a la destrucción propia, por otro lado se consideraba que esa era la mejor medida de disuasión del empleo de armas nucleares.

## 2. CONCEPTOS BÁSICOS

Antes de desarrollar el contenido del documento se considera oportuno introducir una serie de conceptos básicos de tipo técnico, el trato que se le da a los mismos no es muy exhaustivo por no ser tal profusión específica necesaria en este documento, proporcionando por tanto una visión muy genérica de los mismos.

1. Robert Norris, Hans M. Kristensen, «Global nuclear weapons inventories, 1945–2010,» *Bulletin of the Atomic Scientists* (July 1, 2010).

2. Discurso del Presidente John F. Kennedy ante NNUU, puede verse en: <http://www.state.gov/p/io/potusunga/207241.htm>

- Uranio natural: Es el existente en la naturaleza, consta de tres isótopos radiactivos, el Uranio 238 (99,285%), el uranio 235 (0,71%) y el uranio 234 (0,005%).
- Material nuclear<sup>3</sup>: Se consideran son el uranio 233, uranio 235, plutonio 239, plutonio 241, o cualquier combinación de estos radionucleidos. Al no existir el uranio 233 en la naturaleza es más sencillo proceder a enriquecer el uranio natural en su isótopo 235. El uranio empleado para uso armamentístico está enriquecido en torno al 90% o superior.
- Enriquecimiento de Uranio: es un proceso por el cual el uranio natural es enriquecido en su isótopo 235, dependiendo del grado de enriquecimiento, su uso se destina a reactores nucleares de potencia (Centrales Nucleares), reactores de investigación, propulsión de submarinos nucleares o armamento nuclear. Varias han sido las técnicas de enriquecimiento, estando algunas de ellas en desuso por considerarse obsoletas debido, fundamentalmente, el alto consumo energético así como la poca eficiencia. Actualmente la técnica de enriquecimiento más extendida es la centrifugación, si bien en un futuro no muy lejano puede ser desplazada por el enriquecimiento por láser.
- Cabezas nucleares<sup>4</sup>: Dispositivo de ingeniería diseñado y ensamblado para generar una explosión nuclear. Difiere de un dispositivo nuclear improvisado (IND) en que éste último es un dispositivo fabricado fuera de una cadena de producción de cabezas nucleares. Relacionado con este concepto está el de vector de lanzamiento, que es aquel dispositivo que permite a una cabeza nuclear alcanzar el objetivo deseado.

Las cabezas nucleares pueden clasificarse, según el material fisible que emplean, en cabezas de uranio o de plutonio. Dependiendo del programa nuclear que haya elegido uno u otro país, están más enfocados en obtener el uranio enriquecido (Little boy, 6 de agosto de 1945, Hiroshima) o en obtener el plutonio (Fat man, 9 de agosto de 1945, Nagasaki). La diferencia es que si

3. Definido en: <http://www.nrc.gov/materials/sp-nucmaterials.html>

4. Concepto definido en *Department of Defense, Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication (JP) 1-02 (2016)*.

la cabeza nuclear es de plutonio, se necesita menos cantidad del mismo para tener la misma potencia que una cabeza de uranio. El conseguir es un proceso técnicamente más complejo que el enriquecimiento de uranio. Básicamente consiste en extraer el material combustible del interior de un reactor nuclear, una vez ha sido irradiado, debido al normal funcionamiento del mismo, y separar el plutonio existente en un porcentaje relativamente bajo del resto del material. Luego es necesario disponer de un reactor nuclear para obtener plutonio, pero no para enriquecer uranio.

Según un dispositivo de detonación, una cabeza nuclear puede ser de tipo cañón (Little boy) o de implosión (Fat man). En el primer caso se tienen dos masas del material nuclear (WGU) separadas una determinada distancia, una de ellas es proyectada hacia la otra para conseguir la detonación nuclear. En el segundo caso el material nuclear es rodeado externamente por un sistema complejo de explosivos que al iniciarse hacen que el volumen del material nuclear se compacte produciéndose así la detonación nuclear. Los dispositivos de tipo cañón son técnicamente mucho más sencillos que los de implosión. Las cabezas de Uranio pueden ser tanto de tipo cañón como de implosión, si bien las de plutonio solamente pueden ser de implosión.

Según el tipo de reacción nuclear, una detonación nuclear puede ser de fisión o de fusión. El primer caso consiste en que núcleos pesados (uranio y plutonio) se fragmentan en otros más ligeros cuando incide sobre ellos un neutrón, en cada fisión se generan, según el caso, 2 o 3 nuevos neutrones, que permiten, si el diseño de la cabeza es correcto, iniciar una reacción nuclear en cadena auto-sostenible. Los fragmentos de la fisión son núcleos radiactivos, lo que en este tipo de dispositivos se genera una zona donde se deposita el material radiactivo (lluvia radiactiva), su extensión depende del material nuclear, potencia del arma, altura de explosión y condiciones climatológicas y del terreno. En cuanto la fusión nuclear es la unión de dos núcleos ligeros para obtener uno más pesado acompañado de una emisión de neutrones, normalmente este nuevo núcleo no es radiactivo, si bien el flujo neutrónico generado es mucho más elevado que en una cabeza nuclear de fisión. La potencia de la detonación que se logra en la fusión nuclear es mucho más elevada que en la fisión. Un inconveniente de la fusión nuclear es que actualmente la única opción que existe para que se puede producir en una cabeza nuclear es

alcanzar una temperatura tal que solo puede ser alcanzada en una reacción de fisión, con lo que todas las cabezas nucleares de fusión necesitan un componente previo que sea de fusión, es lo que se conoce como bombas termonucleares, de hidrógeno o H. La zona afectada por lluvia radiactiva en una cabeza termonuclear es mucho menor que en el caso de una de fisión pura.

- Sistema de armas nucleares<sup>5</sup>: Conjunto de cabeza/s nuclear/es y los medios de lanzamiento, así como el equipo, instalaciones, personal y procedimientos que permiten al/ las arma/s nuclear/es alcanzar el objetivo establecido.
- Proliferación nuclear<sup>6</sup>: Es la propagación de la tecnología nuclear, entendida como tal en cualquiera de sus ámbitos. Se considera que existen dos tipos de proliferación nuclear:
  - Proliferación horizontal: La relacionada con la aparición de nuevos estados (actualmente está internacionalmente admitido también agentes no estatales) con armamento nuclear.
  - Proliferación vertical: La relacionada no sólo con el desarrollo de un mayor número cabezas nucleares, sino también la «calidad» de las mismas, con mejores prestaciones y más potentes.

La proliferación nuclear no solo se aplica a cabezas nucleares, las cuales son la máxima expresión de la misma, sino que es un concepto muy amplio en el que se encuadran los sistemas de obtención de material nuclear, el enriquecimiento, los dispositivos necesarios para poder iniciar una detonación nuclear, instalaciones necesarias que afectan a cualquier etapa del proceso de desarrollo del armamento nuclear, ensayos necesarios de realizar durante el desarrollo de una cabeza nuclear, etc.

- No-Proliferación nuclear: Conjunto de tratados y medidas encaminadas a evitar la proliferación nuclear.
- Tratado de No-Proliferación nuclear (TNP): Según el TNP establece que hay dos categorías de estados, los que

5. *US Department of Defense, Directive DoDD 3150.02 (May 12, 2016).*

6. *Benjamin Frankel, Opaque Nuclear Proliferation: Methodological and Policy Implications (London: Frank Cass and Company limited, 1991)*

habían realizado un ensayo nuclear antes de su entrega a la firma (1968), tendrían la consideración de Estados Nucleares (NWS) y los restantes serían Estados No Nucleares (NNWS). Básicamente el contenido del tratado en cuanto a su articulado es el siguiente:

- Artículo I: Los NWS se comprometen a no transferir tecnología de la industria nuclear y tecnología sobre armas nucleares ni asistir en el en el desarrollo de armas nucleares a terceros países.
- Artículo II: Los NNWS se comprometen a no intentar desarrollar armas nucleares.
- Artículo III: Los NNWS se comprometen a someterse al régimen de salvaguardias totales del OIEA, organismo dependiente de NNUU. Así mismo establece que todas las partes se comprometen a facilitar el intercambio más amplio posible (materiales e información científica y tecnológica), en aras de facilitar el acceso a los usos pacíficos de la energía nuclear a todos los NNWS.
- Artículo IV: Todos los estados tienen el derecho inalienable a desarrollar la energía nuclear para usos pacíficos.
- Artículo VI: Los NWS se comprometen a establecer negociaciones para la reducción de sus arsenales nucleares.
- Artículo X: Establece que cualquier estado, ejerciendo su derecho a la soberanía nacional, puede retirarse del tratado si considera que existen «eventos extraordinarios», que pongan en peligro los intereses supremos del mismo.

De ellos se deduce que los tres pilares del TNP son:

- No Proliferación.
- Desarme nuclear.
- Derecho al uso pacífico de la energía nuclear.

El TNP no plantea que un NNWS alcance, dentro del ámbito del tratado, el estatus de NWS. Por contra los NWS pueden, bajo el «amparo» del TNP, seguir manteniendo su estatus durante todo el tiempo que quieran. Otro punto que origina fricciones es que los NNWS tienen que declarar todas las instalaciones relacionadas con el ámbito nuclear a la OIEA, mientras que los NWS solamente aquellas que no son de «interés para la seguridad nacional». Ade-

más los NNWS están sometidos a un estricto control por parte del organismo regulador a tal efecto (OIEA), mientras que los esfuerzos realizados por parte del NWS en reducción de armamento nuclear (artículo VI), no son considerados suficientes por muchos NNWS. De hecho por un amplio sector se considera un mero guiño hacia la opinión pública de los NNWS. Independientemente de ello, se considera que el grado de influencia del artículo VI en la actitud de los NNWS no es significativa, mientras no cambien su estatus.

A pesar de que en 1995 se alcanzó el acuerdo por el cual se lograba la extensión permanente del TNP, siguiendo las reuniones de revisión cada cinco años, cada estado miembro puede retirarse del mismo aludiendo cuestiones de interés nacional supremo (artículo X), avisando con tres meses de antelación. Esto fue el caso de Corea del Norte, que tras salirse del TNP realizó su primer ensayo nuclear. Esto puede originar un precedente peligroso, ya que hay muchos con la «capacidad nuclear latente», pudiendo en poco tiempo alcanzar la capacidad nuclear. Esto resalta la importancia política de abordar las causas de la demanda política de las armas nucleares, además de enfocarse en los esfuerzos destinados a hacer seguros las reservas de materiales nucleares y en restringir el suministro de tecnología específica armamentística de los NWS a los NNWS. Pero no es tarea fácil dar con la solución a la no proliferación, ya que las políticas que se adoptan en la subsanación de un problema de proliferación actual o futuro, pueden exacerbar otros.

### 3. LA PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Con el poderío mostrado por EEUU con la detonación de las bombas nucleares de sobre Japón, La URSS focalizó todo su esfuerzo en alcanzar intentar superar militarmente a EEUU, lo que ocasionó que mucho antes de lo que preveían en EEUU, realizase en primer ensayo nuclear (1949) y tan solo nueve meses más tarde que EEUU (1952) detonase la primera cabeza termonuclear (bomba H o de hidrógeno). Reino Unido realizó su primer ensayo nuclear en 1952.

Ante esta situación y con varias naciones desarrollando sus propios programas nucleares, el Presidente de los EEUU Eisenhower, en discurso ante las NNUU el 8 de diciembre de 1953<sup>7</sup>, en lo que

7. Puede verse en: <https://www.iaea.org/about/history/atoms-for-peace-speech>.

puede considerarse la primera actuación en revertir la proliferación nuclear, hizo un ofrecimiento en los siguientes términos:

- Acordar una reducción de los arsenales militares entre los estados que disponían de ellos.
- EEUU se comprometía, e instaba a las demás potencias, a poner esa capacidad de destrucción retrotraída de los arsenales militares, en manos de los científicos de todos los países, mediante un uso pacífico de la energía nuclear, proporcionando beneficio a la humanidad.
- Creación de un banco de material fisible, en el que los gobiernos involucrados realizasen aportaciones conjuntas de sus reservas de uranio natural y materiales fisibles a una Agencia Internacional, la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), dependiente de las NNUU, que sería responsable de la custodia, el almacenamiento y la protección del material contribuido.
- Además ofrecía los conocimientos de los científicos para diseminar el uso pacífico de la energía nuclear en cualquiera de sus posibles aplicaciones.

Estas ideas se conocen bajo el concepto de «Átomos para la Paz», un año más tarde EEUU propuso en las NNUU la «Conferencia para los Usos Pacíficos de la Energía Atómica» (1955), siendo posiblemente la mayor reunión de científicos de la historia, unos 25.000. Estando presidida por Homi Bhabha, «padre» del futuro programa nuclear de India y en un ambiente de euforia, se compartió información que hasta ese momento era secreta. EEUU desclasificó cantidades significativas de tecnología y datos, científicos franceses revelaron el proceso de extracción del plutonio...

Todo ello alteró la forma con la que el mundo trató la energía nuclear. Visto con retrospectiva se puede afirmar que facilitó la expansión global de las armas nucleares, acelerando el proceso de proliferación<sup>8</sup>, ya que se difundió asistencia y tecnología nuclear científica e industrial y varios países se beneficiaron de obtener instalaciones nucleares, conocimiento en materia nuclear, materiales nucleares y agua pesada. Algunos países receptores, como

8. Leonard Weiss, «Atoms for Peace» *Bulletin of the Atomic Scientists* 59, no. 6 (November-December 2003), pp. 41-42.

India, Pakistán y posiblemente Israel, desviaron parte de los recursos y conocimiento recibido a fines militares.

Por el contrario Átomos para la Paz, fue la semilla de la creación de la OIEA, desarrollo del concepto de salvaguardias nucleares y posiblemente lo más importante, el establecer un modelo de no-proliferación nuclear.

Lo que no se puede negar es que las grandes potencias anhelaban alcanzar la capacidad nuclear, tratando de alcanzar el armamento con mayor poder de destrucción de la historia, lo que les proporcionaría un status de superioridad frente a aquellos que no la poseyesen. Esto les conferiría un mayor peso específico en la toma de decisiones internacionales, por lo que la proliferación horizontal seguía incrementando el número de estados con capacidad armamentística nuclear. Francia en 1960 y China en 1964 realizaron sus primeros ensayos nucleares. Pero no sólo se incrementaba la proliferación horizontal, sino que ésta se conjugó con una gran proliferación vertical, tanto con el incremento de las cabezas nucleares, como con las mejoras en los vectores de lanzamiento y la aparición de las bombas termonucleares, así en 1968 los NWS disponían de esta capacidad.

En este punto se redactó el TNP, que puede ser visto como una expresión negociada y refinada de «átomos para la Paz» y está considerado la piedra angular de la No Proliferación Nuclear.

Múltiples y en diferentes ámbitos, son las medidas adoptadas desde la aparición del arma nuclear para evitar e incluso reducir la proliferación nuclear. Pese a ello la respuesta a la proliferación no ha sido todo lo deseable y satisfactoria.

En estos casi 50 años de historia del TNP muchos estados que tenían programado o planeado desarrollar un programa nuclear, han renunciado al mismo, existiendo incluso uno (Sudáfrica) que habiendo desarrollado varias cabezas nucleares procedió a su total desmantelamiento. Pero existe otra cara de esta misma moneda y es la que muestra que de una u otra manera 4 nuevos estados han alcanzado la capacidad nuclear, siendo, actualmente, ocho son los estados que han logrado alcanzar la capacidad nuclear (EEUU, Rusia, Reino Unido, Francia, China, India, Pakistán y República Democrática de Corea del Norte – Corea del Norte en adelante). Entre ellos no está contabilizado Israel, del cual se tiene la certeza, aceptada en el ámbito internacional, que dispone de armamento nuclear, llegando a realizar un ensayo nuclear

(1970). Respecto a esto último existe un gran oscurantismo llegándose a la conclusión, tras el análisis de los datos en poder de EEUU, que dicho suceso es claramente atribuible a un ensayo de una cabeza nuclear de Israel. La política israelí en el ámbito del armamento nuclear es que ni confirma ni desmiente la tenencia de armamento nuclear.

Una de las derivadas de la actual situación es la preocupación internacional en relación a cómo evitar en el futuro la proliferación horizontal y analizar posibles medidas que hagan factible una reducción de los arsenales nucleares, con el fin último de lograr un mundo libre de armas nucleares. Este no es un concepto nuevo y han sido muchas voces, algunas de ellas con mucho poder, dentro de los estados con armamento nuclear, las que han indicado que se debe alcanzar un mundo libre de armas nucleares. Actualmente la realidad indica lo contrario, si bien es posible que existan menos armas nucleares en el mundo, poco o nada hace indicar que se reducirá el número de estados poseedores de las mismas. Actualmente es tema de debate la necesidad de modernización del armamento nuclear y de sus instalaciones. Si esto se materializase, haría poco creíble la posibilidad de lograr un mundo libre de armas nucleares en bastantes años.

### 3.1. *Motivaciones para lograr armamento nuclear*

La proliferación nuclear no puede entenderse sino se analiza la motivación que tienen los diferentes estados de ser potencias nucleares, entendiendo por tales aquellas que disponen de armamento nuclear. Una pregunta que nos puede abordar es la siguiente: Muchos estados han planeado un programa armamentístico nuclear, bastantes han llegado a iniciarlos y finalmente nueve lo han logrado, ¿el motivo de lograr disponer de armamento nuclear, ha sido el mismo en todos los casos? La primera idea que pueda venir a la mente para dar respuesta la pregunta es la de la seguridad. Pero la seguridad es un concepto intangible y por ello no es el mismo para todos. En caso que ese sea el motivo, ¿seguridad para qué o ante qué?, ¿se considera un estado mucho más seguro que otro por el mero hecho de disponer armamento nuclear, o esto mismo puede suponer una amenaza para potencias mucho más poderosas, con mucho mayor poder nuclear, conver-

tirse en un peligro y sentirse por ello «obligados» a neutralizar al «débil»? El mismo presidente Kennedy en 1961 se dio cuenta que una espada de Damocles nuclear colgaba sobre cada hombre, mujer y niño y podría ser activada en cualquier momento por accidente, error de cálculo o locura<sup>9</sup>.

Muchas son las preguntas que pueden surgir en relación al asunto y la respuesta de la seguridad puede resultar insuficiente ya que influyen muchas variables en relación a la motivación, como puede ser la situación geopolítica, el tipo de gobierno, la historia y pretensiones territoriales, la política de alianzas y pactos, etc. La idea de la consideración de la seguridad nacional como causa de la proliferación es peligrosamente inadecuada debido a que los programas nucleares pueden servir para otros fines más locales y menos obvios.

Según la teoría neorrealista, los estados son parte de un sistema internacional anárquico, por lo que deben basarse en la auto-ayuda para proteger su soberanía y seguridad nacional<sup>10</sup>. Aludiendo cuestiones de seguridad nacional podría verse en la necesidad de disponer de armamento nuclear. Si lo hacen antes que los demás, su seguridad nacional será incuestionable y en caso que otros ya dispongan de ella buscaran dicha capacidad para contrarrestarla. De esto se desprenden dos posibles vías. La primera es que las principales potencias mundiales pueden pretender alcanzar la capacidad por sí mismas, ya que alcanzar dicha capacidad no está al alcance de todos los estados. La segunda es que estados que no puedan asumir un programa nuclear completo, busquen alianzas con potencias nucleares, para los que esta es su única opción, pero esta solución no le asegura que en caso de tener que emplearse armas nucleares por su/s aliado/s nuclear/es, éstas sean empleadas. Además lo que en un momento pueda suponer una alianza, años más tarde ésta puede desaparecer. De ello se desprende que esta solución puede ser válida en el corto o medio plazo, pudiéndose dar el caso que no funcione a largo plazo y en ese momento ese estado tenga la capacidad de desarrollar un programa nuclear, capacidad que años antes no tenía.

9. Citado en: <http://www.state.gov/p/io/potusunga/207241.htm>

10. Kenneth N. Walt., «The Origins of war in neorealist theory,» in *The origin and prevention of major wars*, eds. Robert I. Rotberg, Theodore K. Rabb, and Robert Gilpin (New York: Cambridge University Press, 1989) 39-52

No hay duda que si surge un estado nuclear los estados vecinos puedan sentir la necesidad de lograr la capacidad nuclear en señal de equiparación de status quo, con la finalidad de mantener su seguridad nacional. De ahí que, como indicó el exsecretario de estado americano George P. Shultz (1982-89), la proliferación llama a la proliferación<sup>11</sup>. De manera muy simplista, resulta muy sencillo entender que la proliferación nuclear actual ha sido producida, prácticamente en su totalidad, siguiendo un efecto dominó. Tras Hiroshima fue la URSS quien sentía su seguridad amenazada, tras ella, Reino Unido y Francia veían peligrar la suya al observar el crecimiento de la amenaza militar soviética y reducirse la credibilidad de que EEUU ofreciera garantías a sus aliados, toda vez que la URSS tendría capacidad suficiente como para amenazar con represalias a EEUU<sup>12</sup>.

El caso chino se explica por la amenaza de empleo de armas nucleares por los EEUU en la guerra de Corea (1950-53), donde EEUU estaba considerando seriamente emplear armas nucleares en la guerra, debido al apoyo proporcionado por China en mayor medida y Rusia en menor, al régimen de Corea del Norte<sup>13</sup>. La amenaza de emplear armas nucleares contra la seguridad nacional de China se vio, nada más acabar la guerra de corea, en la crisis de los estrechos de Taiwán<sup>14</sup> (1954-55 y 1958). Esto unido a poca confianza en el aliado nuclear soviético en los años 50, así como una creciente hostilidad entre China y la URSS en los años 60 condujo a China al desarrollo del arma nuclear<sup>15</sup> (1964).

India, que acababa de tener en 1962 una guerra con China, decidió lograr la capacidad nuclear, alcanzándola con un ensayo nuclear en 1974 (buda sonriente). Se habló del mismo como la explosión nuclear pacífica, haciendo ver que la finalidad no era conseguir amenazar a ningún estado, sino dar una respuesta

11. George P. Schultz, «Preventing the proliferation of nuclear weapons», 1984.

12. Margaret Gowing, *Britain and the atomic energy* (London: Macmillan, 1964).

13. Ver: <http://historynewsnetwork.org/article/9245>

14. Ver: <https://history.state.gov/milestones/1953-1960/taiwan-strait-crises>

15. Avery Goldstein, Robust and affordable security: Some lessons from the second-ranking powers during the cold war, *Journal of strategic studies* Vol. 15, núm. 4, (December 1992).

«pacífica» a la superioridad militar china. Alcanzado un arsenal nuclear moderado sin hacer más ensayos ni desplegar las cabezas nucleares.

El que India alcanzase tal capacidad suponía un ataque a la línea de flotación de Pakistán. Independizado de India en 1947 de India y con la había tenido conflictos armados (1947, 65, 71 y 89) decidió tener armamento nuclear a la mayor brevedad posible<sup>16</sup>, debido a la superioridad india tanto en el plano convencional como en el nuclear. El esfuerzo paquistaní en lograrlo fue desmesurado. El padre del proyecto atómico paquistaní fue el primer ministro Zulfikar Ali Bhutto, que indicó abiertamente que Pakistán tendría que desarrollar su propio arsenal, aunque para costearlo el país «tuviese que comer hierba»<sup>17</sup>.

Así en 1998 realizó cinco pruebas nucleares. Con posterioridad a dichas pruebas, los conflictos entre ambos estados no cesaron, si bien en la mayoría de los casos se reducen a escaramuzas o ataques a puestos policiales o militares, fundamentalmente en la región de Cachemira. A modo de ejemplo, solo en 2013 se registraron violaciones del alto el fuego en la llamada «Línea de Control», en el 21% de los días<sup>18</sup>. Pero como por efecto boomerang, el que Pakistán haya adquirido la capacidad nuclear supone mucho más que una amenaza a la seguridad India. Esto es así porque China apoyó a Pakistán no sólo en el proyecto nuclear, sino en la fabricación propia de misiles balísticos y apoyo internacional en la cuestión de cachemira. Esto último indica a pensar que cualquier cuestión relacionada con Cachemira que no interese a China será vetada en el Consejo de Seguridad de las NNUU (CSNU), al ser China uno de sus cinco miembros permanentes. Por todo lo expuesto, en caso de conflicto no es descabellado pensar que India tenga que plantear un posible enfrentamiento bifronte.

El caso de Israel el alcanzar la capacidad nuclear le supone no solo cuestiones de seguridad nacional, sino de integridad territorial. Tras sus múltiples guerras previas al ensayo nuclear

16. Ziba Moshaver, *Nuclear weapons proliferation in the Indian Subcontinent* (Basingstoke, U.K.: Macmillan, 1991).

17. Eva Borrego, *India y Pakistán: el dilema nuclear*, ARI núm. 68/2004 Real Instituto Elcano, 14/04/2004

18. Ver: <https://actualidad.rt.com/actualidad/181748-india-pakistan-guerra-armas-nucleares>

(Independencia 1947-49, Sinaí 1956, Seis días 1967, Desgaste o Atrición 1968-70, Yom Kipur 1973), siendo un estado sin ningún aliado poderoso en la región y con varios estados en la región que están decididos, tarde o temprano, a «destruir a Israel», en caso que perdiese una guerra, podría suponer que el estado israelí fuera borrado del mapa. Esto se debe a que a diferencia del resto de los estados de la región, posee un territorio tan reducido que en caso de ocupación de un porcentaje importante del mismo, le podría suponer perder su centro de gravedad. Si bien en todos sus comunicados oficiales, los diferentes representantes hebreos indican por un lado que no van a ser los primeros en introducir el arma nuclear en la región<sup>19</sup>, por otro lado aplican una política de ambigüedad por la que ni confirman ni desmienten disponer de armamento nuclear<sup>20</sup>.

Finalmente Corea del Norte ha tenido puede considerarse un caso diferenciador del resto. Ha pasado de estar apoyado por China fundamentalmente y Rusia en menor medida en la guerra de Corea frente a EEUU, a estar prácticamente aislado del resto del mundo, sino fuera por su único aliado (China), si bien es cierto que recientemente, a finales de 2015, Rusia y Corea del Norte firmaron un acuerdo sobre la prevención de actividades militares peligrosas, según el cual ambas partes se comprometerán a mostrar una mayor cautela para no permitir incidentes armados en las proximidades de la frontera. Se trata de un acuerdo estándar en la práctica internacional que suele firmarse entre dos países que mantienen unas relaciones de amistad para incrementar el nivel de confianza. Además China ha declarado que no se opone a este acuerdo.

Por un lado China se reserva el rechazo en relación a los lanzamientos de misiles que habitualmente suele realizar Corea del Norte en dirección a Japón, llegando en alguna ocasión a sobrevolar el territorio nipón. Tal es así que veta cualquier medida al respecto en el CSNU<sup>21</sup>, aludiendo el representante permanente de China en las NNUU, Liu Jieyi «No se debe hacer nada que exacerbe la tensión en la península coreana (...) algunos factores

19. Citado en: <http://www.nti.org/learn/countries/israel/nuclear/>

20. Ver: <http://www.nti.org/learn/countries/israel/nuclear/>

21. Ver: <http://www.hispantv.com/noticias/china/283838/bloquea-condena-consejo-seguridad-lanzamiento-misil-corea-norte>

contribuyen a la tensión (...) Existe un verdadero riesgo. Creo que debemos trabajar de manera responsable».

Por otro lado tanto Rusia como China han rechazado las cuatro pruebas nucleares coreanas realizadas hasta la fecha, siendo la última de ellas realizada en enero de 2016. Con motivo de cada una de ellas, el CSNU ha impuesto fuertes sanciones al país que limitan de forma estricta sus transacciones internacionales y agudizan su aislamiento económico, lo que ha hundido al país en lo económico, con un gran problema energético y con hambrunas por las que mueren miles de personas cada año, el dato más destacado es el de 2005, donde se estiman que entre 250.000 y 3 millones de personas murieron de inanición<sup>22</sup>.

Además la paciencia de su «único valedor» (China) parece estar agotándose con el régimen de Pyongyang, ya que el tono de las declaraciones de rechazo tras el último ensayo nuclear así lo atestiguan.

La posible motivación para lograr la capacidad nuclear podría ser la que ésta le proporcionaría la seguridad necesaria, al dotarse de capacidad de disuasión nuclear para su supervivencia como régimen. Evitando cualquier posible intervención exterior, tanto para derrocar al presidente e imprimir un giro de 180° en el actual gobierno, o vencer al estado actual. Esto se debe a las relaciones internacionales que mantienen, conformando uno de los países del «eje del mal<sup>23</sup>» por la exportación de tecnología de misiles a países como Pakistán, Irán, Libia y Siria.

### 3.2. *Contención nuclear*

En este apartado se expondrán casos de abandono de programas nucleares de varios estados de forma cronológica, algunos de ellos con programas nucleares más o menos avanzados y otros que han llegado a tener armamento nuclear. Pero con el gran poder de disuasión que ofrece el armamento nuclear, ¿por qué algunos estados han optado por abandonar sus programas e incluso que se procediera al desmantelamiento de las cabezas nucleares? La

22. Ver: «World Hunger Series 2006 Hunger and learning», UNICEF, 2006.

23. George W. Bush, «President Delivers State of the Union Address», The President's State of the Union Address, The United States Capitol, Washington D.C., January 29, 2002.

respuesta la puede ofrecer el propio concepto de la seguridad, ya que si se tiene la clara opinión por parte de los dirigentes de un estado que para mantener la integridad territorial y seguridad nacional no se precisa disponer de armamento nuclear, no habría motivo para alcanzarla o mantenerla, en caso que ya se hubiera logrado.

Sudáfrica, que es y ha sido la gran potencia del sur de África. Durante los años 60 y 70 se produjo una expansión importante de países afines a la URSS y eso empezó a preocupar al gobierno sudafricano que en aras de defender su seguridad nacional e incluso su soberanía, como indicó el Presidente sudafricano De Klerk en su discurso de adhesión al TNP<sup>24</sup>, inició un programa nuclear en 1974, que finalizó con la fabricación de seis cabezas nucleares. Esta decisión se vio reforzada cuando a partir de 1975 se incrementó sustancialmente el número de tropas cubanas en Angola ya que Sudáfrica se encontraba en una situación de relativo aislamiento internacional y se tenía la percepción que no se podría confiar en el apoyo exterior en caso de ser atacada.

Para finales de los años ochenta, el riesgo de un ataque dirigido por países de la órbita de la URSS, se había desvanecido, esto originó que en 1991 Sudáfrica procediera a eliminar las cabezas nucleares, debida a la drástica reducción de las amenazas exteriores a la seguridad nacional

Los casos de Argentina y Brasil son muy similares. Ambos pretendían alcanzar la capacidad nuclear, bien para intentar se la potencia militar del sur del continente americano o bien por miedo a que el otro alcanzase la capacidad nuclear. Sea cual fuera el motivo, existe una herramienta dentro de la no proliferación nuclear que es el establecer, mediante un tratado internacional al que se adhieren los países interesados, una zona libre de armas nucleares (NWFZ). El Tratado de Tlatelolco<sup>25</sup>, entregado a la firma en 1969, afecta a América Latina y el Caribe (toda América salvo EEUU y Canadá), prohíbe fabricar, realizar ensayos, usar, producir o adquirir por cualquier medio armas nucleares, así como recibirlas, instalarlas, desplegarlas o que se encuentren de

24. Ver: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116789.pdf?v=903e41951aad5558d462aeade819f433>

25. Ver: <http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2015/08/Tratado-de-Tlatelolco.pdf>

cualquier otra forma en el de del territorio de América Latina y el Caribe. Además en su protocolo II, firmado por los 5 NWS, se hace abstener a los NWS a menoscabar el tratado. Así en 1990 Argentina y Brasil paralizaron totalmente sus programas nucleares con la firma y adhesión al tratado. Con ello se logró un reconocimiento entre ambos países de no tener una amenaza a la seguridad nacional de ambos.

A principios de los años noventa se produjo el desmembramiento de la extinta URSS, así entre 1990 y 1991 se independizaron tres repúblicas socialistas soviéticas en las que se encontraba armamento nuclear, era el caso de Ucrania, Kazajistán y Bielorrusia. El devolver este armamento a Rusia se trató por separado, siendo las negociaciones más sencillas en algún caso y más complejas en otro. Pero, ¿por qué accedieron a perder esa capacidad nuclear adquirida «de repente»? , entre otros factores nuevamente vuelve a aparecer la seguridad nacional. En esos momentos las tres exrepúblicas no percibían amenaza de Rusia, ya que la independencia había sido acordada y sin conflictos, por otra parte EEUU ofreció garantías de que no tenían que temer por no disponer del arsenal nuclear<sup>26</sup>.

#### 4. LA NO-PROLIFERACIÓN NUCLEAR

Entre sus medidas existe un vasto número de tratados y acuerdos multilaterales o bilaterales:

- Que directamente evitan que los estados puedan obtener armamento nuclear
- Que reducen los arsenales de las potencias nucleares.
- Que prohíben los ensayos nucleares.
- Que establecen zonas del mundo libres de armas nucleares.
- Que limitan los sistemas de defensa de misiles balísticos.

El TNP ya ha sido tratado con anterioridad, por lo que no se expondrá en este apartado.

26. Sherman W. Garnett, Ukraine's decision to join the NPT , Arms control today, vol. 25, no. 1 (January 1995).

#### 4.1. *Reducción de cabezas nucleares*

Este apartado se inició con las conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas (SALT) 1.969-72 entre EEUU y la URSS, en relación a la regulación de la carrera armamentística nuclear entre ambos. Tuvieron como máximas derivadas la firma del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (tratado ABM) y del Acuerdo Provisional sobre Limitación de Armas Estratégicas Ofensivas, poniendo límite a la construcción de misiles intercontinentales (ICBM) y los lanzadores instalados en submarinos (SLBM).

La segunda ronda de negociaciones (SALT II), tuvieron lugar entre 1974-79, siendo el resultado final el Acuerdo de Vladivostok, que estableció por primera vez límites al número total de lanzaderas de misiles y bombarderos estratégicos. Finalmente no fue ratificado por el Senado de los EEUU, como medida de presión frente a la invasión soviética de Afganistán y de la crisis de los «euromisiles», en la cual la URSS comenzaba a desplegar en la Europa central y oriental misiles nucleares de alcance intermedio (hasta 5000 kilómetros), claramente dirigidos a intimidar a Europa occidental con una guerra limitada, ya que la URSS pensaba que EEUU se negarían a participar, por la amenaza de los misiles estratégicos soviéticos.

En 1.982 Ronald Reagan, opuesto a SALT II, lanzó su primera propuesta de un Tratado para la reducción de Armas Estratégicas (START) y que trataba de un profundo recorte (50%) del número de misiles ubicados en bases terrestres. La URSS, rompió las negociaciones a finales de 1.983, como protesta por el despliegue en Europa por parte de los EEUU de misiles de alcance intermedio. Se reanudaron las negociaciones entre el Reagan y Gorbachov (1985-87), con la firma del Tratado de Armas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), que se establecía la destrucción de todos los misiles de ambos países con un alcance entre 500 y 5.000 km. Mediante un programa de verificación de 13 años de duración.

En 1.991 el George Bush firmó con Gorbachov el Tratado START I por el que se acordaba reducir el número de cabezas nucleares a un máximo de 6000. El Tratado START II (1993), firmado por Bush y Boris Yeltsin, suponía la eliminación de casi tres cuartas partes de las cabezas nucleares que todavía poseían EE.UU, Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán, así como la eliminación de todos los misiles de

Ante el estancamiento internacional en relación a la reducción de las cabezas nucleares de las dos grandes potencias nu-

cleares mundiales, el 8 de agosto de 2010 los presidentes Dimitri Medvedev y Barack Obama firmaron en Praga el Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Tratado Nuevo START). Éste reinició realmente las relaciones entre EEUU y Rusia. Al igual que los anteriores solamente se tratan las armas nucleares estratégicas. Se puede afirmar que fue el primer fruto ponderable, en la gestión de Obama, del relanzamiento de las relaciones entre Moscú y Washington. De acuerdo con el Tratado de Praga de 2010, la máxima cantidad de ojivas nucleares, por cada país, deberá ser de 1550. Y los portadores de misiles, 700. El documento entró en vigor en febrero de 2011 y tendrá una vigencia de diez años.

Al igual que la mayoría de los acuerdos soviéticos, y más tarde ruso-norteamericanos de control y reducción de arsenales nucleares, este «nuevo tratado de desarme nuclear» nació en medio de discusiones. El documento pasó todos los procedimientos de la ratificación, tanto en el Congreso de EEUU como en la Cámara de diputados de Rusia. El tratado tiene hasta el día de hoy sus partidarios y adversarios. Los que critican el Tratado Nuevo START olvidan, a menudo, una cuestión simple pero de suma importancia. Sin este Tratado, Moscú y Washington podrían haberse quedado sin un acuerdo básico de control de los armamentos nucleares estratégicos. En 2009 expiró la vigencia del START I. Moscú abandonó en 2002 el START II, después de que EEUU se negara oficialmente a respetar las cláusulas del Tratado soviético-norteamericano de Defensa Antimisiles de 1972. El significado más importante de este nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas consiste en que el documento consiga la adhesión de ambas partes al proceso de reducción de los armamentos nucleares.

#### 4.2. *Tratados de zonas libres de armas nucleares*

En este apartado se han querido englobar un amplio grupo de tratados que establecen zonas libres de armas nucleares (NWFZ), así como otros que prohíben la existencia de ubicar armamento nuclear en el lecho marino o espacio exterior.

El Tratado de la Antártida (1959), finalizó con las controversias sobre la soberanía en el continente. Entre otros puntos, se acordó que la Antártica se utilizará exclusivamente para fines pacíficos, prohibiendo toda medida de carácter militar, bases, maniobras y ensayos de cualquier clase de armas. De igual modo

prohíbe cualquier tipo de explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de residuos radiactivos.

El Tratado sobre principios de la exploración y utilización del espacio ultraterrestre (1967), establece la prohibición de colocar en órbita alrededor de la tierra objeto alguno portador de armas nucleares u otro tipo de armas de destrucción masiva, así como colocar dichas armas en el espacio ultra terrestre, en la luna o en los cuerpos celestes.

El Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción masiva (ADM) en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo (1971), persigue que, mediante la prohibición de emplazamientos de armas nucleares en los fondos marinos o su subsuelo, así como los ensayos nucleares en los mismos, reducir la tensión internacional en relación a la amenaza nuclear.

El Tratado de Tlatelolco (1969) prohíbe fabricar, realizar ensayos, usar, producir o adquirir por cualquier medio armas nucleares, así como recibirlas, instalarlas, desplegarlas o que se encuentren de cualquier otra forma en el de del territorio de América Latina y el Caribe. Es vinculante a todas las colonias de terceros países que se encuentren en Latinoamérica y el caribe, lo que representa que actualmente todo el continente americano, salvo EEUU y Canadá, es una NWFZ. Además en su protocolo II, firmado por los 5 NWS, se hace abstenerse a los mismos de menoscabar el tratado.

El Tratado de Rarotonga (1985), prohíbe el emplazamiento, la adquisición o el ensayo de artefactos explosivos nucleares y el vertimiento de desechos nucleares dentro de la zona. Los países no firmantes del tratado son Los Estados Federados de Micronesia, las Islas Marshall y Palau. Existen tres protocolos al tratado, que fueron firmados por los 5 NWS, a excepción del protocolo 1 por Rusia y China, que no tienen ningún territorio en la zona. Estos protocolos suponen:

1. No fabricar, desplegar o ensayar armas nucleares en la zona
2. No emplear armas nucleares contra las partes del tratado
3. No hacer ensayos en el interior de la zona

El Tratado de Bangkok (1985), ratificado por 10 estados (Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), prohíbe el desarro-

llo, fabricación, posesión, adquisición, emplazamiento o tener el control de armas nucleares en los territorios de los Estados partes. Se define «territorio» como la parte terrestre, las aguas jurisdiccionales, las aguas de los archipiélagos, el fondo marino, su subsuelo, así como la capa atmosférica y espacial de lo anteriormente definido. Existe un protocolo al tratado, por el que los 5 NWS se comprometen a respetar el Tratado y no contribuir a la violación del mismo por algún estado parte. Ninguno de los 5 NWS ha todavía firmado este protocolo.

Status de Mongolia libre de armas nucleares (1992), tras la salida de las tropas rusas de Mongolia, decidió dar un cambio a su status geopolítico y convertirse en un estado neutral.

Tratado de Semipalatinsk, también conocido como Tratado de Semei o de Asia Central. Es el tratado de este tipo más reciente (2006), firmado por Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, prohíbe a los estados parte fabricar, adquirir, ensayar o poseer armas nucleares. Existen protocolos al tratado por el que los NWS no favorecerán la violación del tratado.

Este tratado ha presentado reticencias en EEUU, UK y Francia, ya que EEUU objetó acerca de la posibilidad que Irán pudiera ser parte del tratado, además estos tres NWS eran recelosos que no se incluyera ninguna prohibición de tránsito de armas nucleares por la zona de los estados parte, sobre todo EEUU, que considera esta premisa fundamental, ya que en caso contrario podría favorecerse el movimiento de cabezas nucleares de Rusia a través de los países firmantes del tratado en dirección a terceros países. Finalmente todos los NWS, salvo EEUU ratificaron los protocolos.

El Tratado de Pelindaba, firmado en 1996 y en vigor desde 2009, prohíbe la investigación, desarrollo, almacenamiento, adquisición, ensayo, posesión, control o despliegue de dispositivos explosivos nucleares, así como la existencia de vertidos de residuos radiactivos en los territorios de las partes del tratado. El Tratado también prohíbe cualquier tipo de ataque contra instalaciones nucleares en la zona del tratado así como se les requiere los más altos estándares de protección física a los materiales nucleares, sus instalaciones y equipamiento, los cuales serán usados exclusivamente para usos pacíficos. El Tratado tiene 3 protocolos, los dos primeros instan a los NWS a no usar o amenazar con usar ningún tipo de dispositivo nuclear explosivo contra ningún estado parte ni realizar ensayos nucleares, ni a asistir o animar en

la realización de ensayos nucleares en la NWFZ. En el protocolo III se insta a los países con territorios en la zona, que respeten la misma, este caso es de aplicación a Francia y España, refiriéndose concretamente a Ceuta y Melilla. De los 5 NWS todos, salvo EEUU han ratificado el los protocolos al Tratado, si bien sí que lo firmó en 1996. España no ha firmado ni ratificado los protocolos.

#### 4.3. *Tratados de prohibición de ensayos nucleares*

Fundamentalmente son dos los tratados en este ámbito, el Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares (1963), por el que se prohíben los ensayos nucleares, de cualquier tipo, en la atmósfera, en el espacio exterior y bajo el agua. Deja por tanto la posibilidad de poder realizar ensayos nucleares subterráneos.

Un total de 113 países, entre ellos todos los que poseen armamento nuclear excepto Pakistán, lo han ratificado. Actualmente lo han firmado, pero no ratificado, 17 estados (Argelia, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chile, Etiopía, Haití, Libia, Malí, Pakistán, Paraguay, Portugal, Somalia, Tanzania, Uruguay, Vietnam, Yemen).

Un paso más en este tipo de prohibiciones es el Tratado de prohibición total de ensayos nucleares (TPTEN) entregado a la firma en 1996, prohíbe la realización de cualquier tipo de ensayo nuclear, incluidos los subterráneos. Actualmente, de los 196 estados que existen, 183 lo han firmado, de los cuales 164 lo han ratificado. El Tratado entrará en vigor cuando 180 días después de que los 44 estados que se indican en el Anexo 2 del tratado lo hayan ratificado los 44 países que figuran en su anexo 2, que vienen siendo aquellos en los que hay alguna instalación nuclear, aunque sea para usos civiles, en su territorio, en la fecha de la redacción del mismo y por supuesto todos aquellos que poseen armamento nuclear. De todos ellos no han firmado el Tratado 3 estados: Corea del Norte, India, Pakistán. Además, hay 5 estados que lo hayan firmado pero no ratificado: China, Egipto, Irán, Israel y EEUU. De ello se desprende que de todos los países con armamento nuclear, sólo Francia, Reino Unido y Rusia lo han ratificado. Consecuencia de todo ello, el tratado no está en vigor. Como consecuencia de ello, al no estar en vigor, las prohibiciones en este ámbito son las que regula el Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares.

## CONCLUSIÓN

El arma nuclear es el arma de «destrucción total» que es, o puede ser codiciada tanto por estados como por actores no estatales. Esto hace necesario, para lograr una estabilidad mundial, que no se produzca una dispersión de este tipo de armas, procurando evitar la proliferación horizontal, así como reducir el número de cabezas existentes. Es necesario por tanto analizar los motivos por los que los NNWS pretenden alcanzar dicha capacidad y que la diplomacia trabaje en el sentido de hacer que esas motivaciones desaparezcan al dejar de existir las causas que las originan. Esto no es tarea sencilla y el intentar solventar un caso puede agravar otros e incluso, como consecuencia de ello, que se estados que no tenían planeado disponer de armamento nuclear se lo planteen de forma más o menos seria.

La proliferación y la no proliferación van de la mano y para evitar la primera hay que generar unas herramientas válidas y potentes de las segundas. El TNP tiene sus detractores fundamentalmente porque establece que hay dos categorías de estados, los que «pueden» y los que «no pueden» disponer de armamento nuclear, así como que los que no tienen la percepción de que los esfuerzos por parte de los NWS son escasos en cuanto al desarme nuclear de los mismos. No todos los países han firmado el TNP, lo que implica que los países no miembros están fuera del sistema regulador y de control, de esta manera tres estados han alcanzado la capacidad nuclear, para incredulidad de los NNWS, que ven como ellos cumplen con unas estrictas regulaciones mientras que aquellos que no, no sólo han podido desarrollar armas nucleares, sino que han quedado impunes por ello. Además el tratado permite «libremente» salirse del mismo, como hizo Corea del Norte y no tener herramienta alguna en caso que al poco tiempo se tenga la capacidad nuclear. Siendo la única herramienta, al menos vista hasta la fecha, posibles sanciones por parte de la ONU. Las sanciones de la ONU parecen haber dado resultado con Irán, pero no con Corea del Norte.

Una gran medida de no proliferación son las NWFZ. Tras la revisión del TNP en 2010 la administración americana propuso crear una NWFZ en oriente próximo, que afectase a países como Irán, Irak, Israel, Egipto, Arabia Saudí, los países del Golfo Pérsico... Fue vista con buenos ojos por la mayoría de los países afectados, pero tenía el gran inconveniente de que Israel debería

proceder a desmantelar su arsenal nuclear. Finalmente se desvaneció la ilusión y esa NWFZ no ha visto la luz.

Un punto importante es la entrada en vigor del TPTEN, lo que supondría que no se podrían realizarse ensayos nucleares de ningún tipo. Esto reduciría mucho, aunque no eliminaría, la posibilidad de proliferación horizontal y en un momento en la que varios NWS están planteándose mejoras en sus cabezas nucleares, podría frenar la proliferación vertical en este aspecto. Con EEUU como principal elemento bloqueante del mismo es difícil que países que no lo han firmado/ratificado todavía lo hagan hasta que aquel no lo ratifique.

Todo esto, salvo que se tenga el firme compromiso multilateral de aprender de los errores cometidos, analizar la génesis de la motivación para adquirir armamento nuclear y realizar una buena diplomacia internacional, da un futuro desalentador en materia de proliferación nuclear que hace plantearse si realmente se quiere lograr un mundo libre de armas nucleares, como propugnó Obama en su visita en recuerdo de los afectados por la explosión nuclear de Hiroshima<sup>27</sup>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERNSTEIN, Jeremy, *Nuclear Weapons. What you need to know*, New York, Cambridge University Press, 2008, 312 págs.
- BORRERO, Eva, «India y Pakistán: el dilema nuclear», *Real Instituto Elcano*, ARI 68/2004, 14/04/2004.
- BUNN, Matthew, *Securing the bomb 2010. Securing all nuclear materials in four years*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University, 2010, 131 págs., disponible en [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/29914176/Securing\\_The\\_Bomb\\_2010.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/29914176/Securing_The_Bomb_2010.pdf?sequence=1), [consultado el 23 de febrero de 2017]
- CARUS, W. Seth, *Defining «Weapons of Mass Destruction»*, Washington D.C., National Defense University Press, 2012, 92 págs.
- DE KLERK, F.W, «Discurso del presidente de Sudáfrica a la comisión de desarme de las Naciones Unidas», Nueva York, 24 de marzo de 1993, disponible en <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116789.pdf?v=903e41951aa-d5558d462aeade819f433>, [consultado el 20 de febrero de 2017].
- DELPECH, Thérèse, *Nuclear deterrence in the 21st Century*, Santa Monica, Rand Pubn, 2012, 181 págs.

27. <http://www.news.com.au/world/asia/barack-obama-calls-for-a-world-free-of-nuclear-weapons-during-hiroshima-visit/news-story/ec04ba31dc93bcb1d-12fac61e4a1f57f>

- EISENHOWER, Dwight D., «Discurso del presidente de los Estados Unidos de América en la 470 reunión plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas», Nueva York, 8 de diciembre de 1953, disponible en <https://www.iaea.org/about/history/atoms-for-peace-speech>, [consultado el 20 de febrero de 2017].
- FRANKEL, Benjamin, *Opaque Nuclear Proliferation: Methodological and Policy Implications*, London, Routledge, 1991, 201 págs.
- FREEDMAN, Laurence, *La evolución de la estrategia nuclear*, Madrid, Ministerio de Defensa, 1992, 522 págs.
- GARNETT, Sherman W., «Ukraine's decision to join the NPT», *Arms control today*, vol. 25, no. 1 Jan/Feb 1995, disponible en <https://armscontrolnow.org/2014/03/08/ukraine-russia-and-the-npt/> [consultado el 23 de febrero de 2017]
- GOLDSTEIN, Avery, «Robust and affordable security: Some lessons from the second-ranking powers during the cold war», *Journal of strategic studies*, Vol. 15, 1992, no. 4, págs 475-527.
- GOWING, Margaret, *Britain and the atomic energy, 1939-1945*, London, Palgrave Macmillan, 1964, 492 págs.
- US Department of Defence, Joint Chiefs of Staff. JP 3-12. *Doctrine for Joint Nuclear Operations*, Washington, Department of Defence, 2005, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04\\_Sj-9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNTA1MDCBA-vyDbUREACKEYzA!!/?PC\\_Z7\\_3SLLLTcAM54CNTQ2BL5000000000000000\\_WCM\\_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari+68-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/a0/04_Sj-9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNg318fEKcHX1NTZz9QgKNTA1MDCBA-vyDbUREACKEYzA!!/?PC_Z7_3SLLLTcAM54CNTQ2BL5000000000000000_WCM_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+68-2004), [consultado el 23 de febrero de 2017].
- KENNEDY, John F., «Discurso del presidente Kennedy ante la Asamblea General de las Naciones Unidas», Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Septiembre 25, 1961, disponible en <http://www.state.gov/p/io/potusunga/207241.htm>, [consultado el 20 de febrero de 2017].
- NORRIS, Robert and Kristensen, Hans M., «Global nuclear weapons inventories, 1945–2010», *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 66, 2010, Issue 4, págs 77-83.
- MOSHAVER, Ziba, *Nuclear weapons proliferation in the Indian Subcontinent*, Basingstoke, U.K, Palgrave Macmillan, 1991, 290 págs.
- OBAMA, Barack, «Discurso del Presidente Obama en Praga», Casa Blanca, 2009, disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/), [consultado el 20 de febrero de 2017].
- Oficina de Relaciones Exteriores y Coordinación de Políticas del OIEA, *Verificación del cumplimiento de los compromisos en materia de no proliferación nuclear*, Viena, 2008, disponible en [https://www.iaea.org/sites/default/files/safeguards0408\\_sp.pdf](https://www.iaea.org/sites/default/files/safeguards0408_sp.pdf), [consultado el 20 de febrero de 2017].
- PODVIG, Pavel, *Russian Strategic Nuclear Forces*, Cambridge, The MIT Press, 2004, 716 págs.
- ROTBURG, Robert I, Rabb, Theodore K. and Gilpin, Robert, *The origin and prevention of major wars*, New York, Cambridge University Press, 1989, 360 págs.
- SAGAN, Scott D., «Why do States build nuclear weapons?: Three models in the search of a bomb», *International Security*, vol 21, no. 3, Winter 1996-1997, págs 54-86.

- SCHULTZ, George P., Preventing the proliferation of nuclear weapons, Washington D.C., U.S. Dept. of State, Bureau of Public Affairs, Office of Public Communication, Editorial Division, 1984, 3 págs.
- US Department of Defense, DoDD 3150.02, Washinton D.C., 24 de abril de 2013 (incorporado cambio 2 efectivo el 12 de mayo de 2016), disponible en <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/315002p.pdf>, [consultado el 23 de febrero de 2017].
- WEISS, Leonard, «Atoms for Peace», *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol 59, no. 6, 2003, págs 41-42.
- Rojas, Francisco (1992), América Latina en la posguerra fría: nuevas oportunidades para la cooperación para la paz. *Relaciones Internacionales*, núm. 41, San José de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Rojas Aravena, Francisco (2012). Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina, Grupo de Trabajo núm. 03/2011, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Rumsfeld, D. (2001), Informe Quadrennial Defense Review y en la Estrategia de Seguridad. Secretaría de Defensa de los EE.UU.
- Salas Elgart, Pedro Félix (1962), El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río. Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile.
- Smith, S. (2005), *The contested concept of security*. United States, Lynne Rienner.
- Varas, Augusto (1995). La seguridad hemisférica cooperativa de la post «Guerra Fría». Documento Área de Relaciones Internacionales y Militares, Chile, FLACSO.
- Varas, Augusto & Caro, Isaac (ed.) (2000), Medidas de confianza mutua en América Latina. Santiago de Chile, FLACSO, *Stimson Center*, SER.
- «EE. UU. implica a sus fuerzas armadas en la seguridad interior frente a ataques terroristas». *El País*. 1 de octubre de 2001. [Recurso electrónico] [http://www.belt.es/noticias/2001/01\\_octubre/01\\_05/01\\_ejercito.htm](http://www.belt.es/noticias/2001/01_octubre/01_05/01_ejercito.htm). [Consulta: 17-04-2013].

# RADICALIZACIÓN ISLAMISTA. UN ANÁLISIS CONCEPTUAL

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ  
*Facultad de Psicología. Universidad de Sevilla*

MARÍA DEL PILAR CEBALLOS-BECERRIL  
*Facultad de Psicología. Universidad de Sevilla*

PEDRO ÁLVAREZ NIETO  
*Academia de Artillería. Segovia*

PABLO REY GARCÍA  
*Facultad de Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca*

## RESUMEN

Sin duda alguna a partir del 11S se extrajo del *Pythos* de Pandora un nuevo mal, tanto para Occidente como para Oriente. Si bien el terrorismo ha sido un fenómeno estrechamente unido a la Historia de la Humanidad, las condiciones y características que ha ido adoptando a lo largo de los años en su versión próxima a un Islam concebido de forma radical y violenta han supuesto un foco de interés e investigación por parte de profesionales de muy diversas ramas de la Ciencia, en especial su faceta asociada a la radicalización de los efectivos que llevan a cabo las acciones violentas.

En la presente comunicación se lleva a cabo un análisis conceptual de la Radicalización desde dos aproximaciones inicialmente dispares; aunque complementarias: la Psicología y la Ciencia Política, llegando a detectar los posibles vínculos teóricos y aplicados precisos.

## PALABRAS CLAVES

Radicalización, Yihadismo, Terrorismo, Violencia Ideológica.

## 1. INTRODUCCIÓN

El terrorismo ha conseguido una de sus metas, ha logrado llamar nuestra atención e incrementar nuestro nivel de preo-

cupación. Aquella tradicional afirmación de que *Terrorismo no es gente muriendo, si no gente mirando*, alcanza pleno sentido en estos momentos. No se trata de alarmismo, es la simple realidad. Cada atentado protagonizado por organizaciones yihadistas violentas alcanza no sólo en los medios de comunicación sino también en las redes sociales un nivel de significación importante. Se ha desarrollado una sensibilidad marcada que se pone en marcha de manera instantánea ante acciones cometidas contra Occidente; pero cada vez más cuando dichas acciones ocurren en países asolados por conflictos generados por una concepción rigorista de la religión e impuesta por grupos de radicales.

Por todo ello, afirmar que el Terrorismo se ha convertido en un problema de especial impacto tanto en Occidente como en Oriente es un lugar común y no es algo novedoso a fecha de 2016. Mantener que las acciones terroristas son llevadas a cabo por hombres y mujeres que han desarrollado un nivel de implicación importante en estas diversas organizaciones violentas no es más que una realidad. La tendencia actual en la investigación en esta área se centra básicamente tanto en el proceso que tiene lugar para conseguir que una persona a la que se ha captado acabe siendo capaz de poner en marcha acciones agresivas y/o violentas como en la forma en la que se ha captado a esa persona. No obstante parece que pasa a un segundo plano el hecho de considerar *¿qué es la radicalización?* o mejor aún, *¿a quién llamamos radical?* De la misma forma que sucede con el concepto Terrorismo, las aproximaciones, matizaciones e incluso excepciones son muy usuales, hasta tal punto que a veces perdemos la orientación en nuestros análisis.

Es por ello que el objetivo del presente estudio no es otro que el de delimitar una serie de líneas, destacar directrices (en la medida de lo posible) y, por supuesto, detectar acuerdos y diferencias teóricas, siempre sin perder de vista el papel que juegan los medios de comunicación en todo ello.

## 2. ¿DEFINIENDO UN CONCEPTO O DELIMITANDO UN ÁREA DE TRABAJO?

En fechas recientes Reinares (2016) afirma que:

apremia ... repensar el concepto mismo de radicalización, para aclarar si las medidas que hay que adoptar ante dicho proceso se refieren únicamente a evitar que haya individuos implicados en

actividades terroristas o supone también hacer frente a visiones rigoristas y extremistas del credo islámico, como las salafistas u otras similares, cuyas actuaciones provocan la segregación de colectividades enteras de musulmanes en el interior de las sociedades europeas, así como fracturas entre musulmanes y no musulmanes que explotan los terroristas.

La consecuencia de la afirmación anterior conlleva un hecho desestabilizador, ni las instituciones de la Unión Europea ni las correspondientes a cada uno de los países que la conforman, tienen (a fecha de hoy) claro cuál es el problema implícito en la Radicalización, es decir, su naturaleza y, por desgracia, los mecanismos para hacerle frente o para ponerle remedio a sus efectos negativos.

Hace escasos meses, el comunicado de la European Commission (2016: 3) acerca de la Radicalización Violenta insistía en que se trata de «un fenómeno complejo que exige un conocimiento profundo y una respuesta multifacética». La aceptación de esta realidad supone un destacable avance en la lucha contra la violencia y la rigidez ideológica.

Sin duda no podemos negar que las posturas violentas que nos ocupan no son nuevas en la Historia de la Humanidad; pero no es menos cierto que en fechas actuales han alcanzado unas manifestaciones impactantes, han supuesto unos daños personales muy significativos y se evidencia el uso de unos medios de comunicación que superan lo usual.

¿Cómo poder lograr la meta de definir un término multidimensional tanto en sus causas como en sus consecuencias?

Dependiendo de las fuentes a las que recurramos los intentos de definición de la radicalización son dispares. Es por ello que consideramos más interesante ocuparnos sobre los aspectos en los que se centran los estudios centrados en esta temática.

### 1. *Visión desde la sociología*

Desde el ámbito de la Sociología lo habitual es recurrir a las características sociodemográficas de radicales detenidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para llevar a cabo una prospección que permita extraer características «*comunes*» de los/as llamados/as radicales. En este sentido una pequeña selección de los trabajos de Reinares (2012 y 2015) y Reinares y García-Cal-

vo (2013 y 2016) proporcionan un claro ejemplo de lo que planteamos. Siguiendo esta línea de trabajo, se trata de implementar una postdicción a partir de la cual extraer enseñanzas válidas a corto plazo ya que, en base a lo cambiante de la sociedad actual, las conclusiones que podamos alcanzar se encuentran limitadas. Baste un ejemplo en este sentido, a partir del atentado de Niza de julio del presente año se rescata un término del que ya se hablaba en 2015, las *Radicalizaciones Exprés* e incluso de *Yihadistas Exprés*, referidas a aquellos conversos que directamente se convierten no al Islam, si no al Yihadismo. Su mutación no tiene unas causas principales de orden religioso, se debe más a un discurso polarizado de «*buenos y malos, oprimidos y opresores*» y donde el converso considera que lleva a término acciones orientadas a una mejora del mundo, a una ruptura de la situación opresora de una civilización contra otra.

En definitiva, no se trata tanto de definir que es un/a *Radical* o la *Radicalización* como de desglosar las características propias de estos o estas.

No obstante es viable hallar posturas críticas como la mantenida por Moreras (2015) cuando concluye, como resultado de una revisión de hasta 25 definiciones de Radicalización, que se trata de un concepto «*infrateorizado*» por cuanto «*se presenta como un hecho dado por supuesto, como un estado al que se llega debido a una predisposición que muestran los musulmanes, y no como un proceso social condicionado por numerosos y aleatorios factores*». Posicionamientos como este último sirven de guía ante las nuevas decisiones a abordar en cuanto a investigación.

## 2. *Visión desde la ciencia política*

Dadas las características del tema y de esta rama de la Ciencia, es preciso un estudio más amplio.

En la actualidad se asocia el Radicalismo a las doctrinas políticas de tipo yihadista que se han empezado a extender por los años noventa del siglo pasado y perduran en la actualidad. En ellas juega un papel importantísimo la religión. De manera ineludible se trasponen los conceptos religiosos del Islam a la vida política, social, económica, etc.

De esta forma se hablaría de un ejercicio absoluto del poder (religioso, con un sustrato político) y donde la confrontación de

ideas o posiciones no tiene cabida. El propio acuñamiento del término *Estado Islámico* resulta significativo por sí mismo.

Evidentemente estas consideraciones nos llevan directamente a plantear ¿es el radicalismo un concepto nuevo en el mundo de la política, en su más amplio espectro? La realidad nos encamina a afirmar que nos hallamos ante una vieja escuela de detentación del poder y sobradamente conocida en este ámbito. Mellón y Parra (2015: 21) recuerdan en este sentido que se trata de un término asociado ya en los años 70 al ejercicio de la violencia (siempre con fines políticos) en los sistemas democráticos occidentales.

En la actualidad *DAESH* y Al Qaeda (entre otros grupos) dominan ciudades y pueblos sirios donde ya se transforma en realidad el sueño del último (Al Qaeda) de crear un Estado Islámico. En especial, en las provincias de Alepo, Idlib y Raqqa. El empleo de métodos sanguinarios contra los que consideran como *desviados* del Islam ha generado tanto miedo como una ola de indignación en la propia población local. En este sentido resulta difícil que ganen la simpatía de los habitantes, entre otras razones porque los sirios se sienten muy alejados de este tipo de orientaciones ideológicas, especialmente después de ver la evolución desde 2003 de la vecina Irak (Mesa García, 2014: 3).

Se hace preciso replantear posiciones. Si hace 2 años se optaba por menospreciar todo el fenómeno derivado del *DAESH* por considerarlo como un nuevo grupo cuyo fin era retrasar el reloj de la historia para volver a los tiempos coránicos del Profeta, la realidad ha resultado muy distinta por afectarnos de una forma manifiesta. Sus mensajes, organización, logística, grupos de choque, propaganda y acciones llegan a todos los rincones del mundo. De la misma forma que Al Qaeda supo aprovechar los beneficios de la globalización, esta otra organización ha sabido mejorar las potencialidades no manifiestas.

Baste una simple muestra, en la Unión Europea se estima que el número de ciudadanos radicalizados que pasan a engrosar el número de combatientes extranjeros de la Yihad está tomando dimensiones peligrosas y preocupantes. Francia, con al menos 1400, se sitúa a la cabeza, seguida de Alemania (550) y Reino Unido (500). En Bélgica, Austria y Holanda se localizan 300, 164 y 123 respectivamente. Nuestro país alcanza aproximadamente los 115 combatientes (Torres Roselló, 2015: 6).

Todo ello justifica el interés de las instituciones europeas. En 2005 la Unión Europea (European Union, 2005) aprobó la *Estrategia Europea Contraterrorista*, en la que el primer punto de las medidas preventivas era combatir la Radicalización y el reclutamiento de terroristas mediante la «identificación de instrumentos y métodos de propaganda empleados por los terroristas».

Esta postura se mantuvo e incluso se sistematizó años más tarde (European Union, 2011). La acción a través de los medios de comunicación y de los contenidos de internet se convirtió en algo esencial en aquel momento (vital en el presente). Mediante la participación de The European Network of Experts on Radicalisation (ENER), se comenzó a centrar el interés en las vías de acceso a la radicalización violenta y el consecuente reclutamiento, esto es: la propaganda yihadista violenta y el papel que internet juega en todo ello.

Se considera que el diseño y la implementación de las medidas de lucha contra la radicalización se deben iniciar tanto en las instituciones y organizaciones de carácter municipal como en las regionales y las estatales, es decir, medidas conjuntas y adaptadas a cada situación. Se entiende que los actores locales son los más adecuados para la detección y la prevención de la radicalización, ya sea a corto o a medio plazo (así lo considera incluso el Plan Estratégico Nacional de lucha contra la Radicalización Violenta, Ministerio del Interior, 2015). No obstante la aproximación política y la social vuelven a caer en el mismo error, por la ausencia de definición o de descripción del Radicalismo. Como indicábamos más arriba, se trata de un concepto infrateorizado y ello perjudica enormemente a la hora de la prevención. La realidad apoya esta afirmación, la Resolución de 25 de Noviembre de 2015 (European Union, 2015) del Parlamento Europeo reconoce, de forma implícita que la estrategia original ha fracasado, una de las causas, sin duda, puede ser la que apuntamos.

### 3. *Visión desde la psicología*

Desde el punto de vista de la Psicología, los estudios acerca del Terrorismo, los terroristas y la forma en la que se lleva a cabo la radicalización de estos adolecen de graves déficits desde su inicio, tanto fuera como dentro de nuestras fronteras.

Partiendo de estas premisas, cualquier línea de trabajo que en un momento determinado se quiera establecer no va a tener otro sentido que verificar toda una serie de hipótesis de partida

que a todas luces pueden resultar improcedentes y, a partir de las conclusiones, volver a establecer nuevas directrices al respecto.

El aspecto positivo es que se han acabado abandonando los análisis orientados a la identificación de cuadros de orden psicopatológico en los identificados como radicales. Como ya recogía Horgan (2009) se trata de una línea de trabajo improductiva y no es viable el establecimiento de una covariación positiva entre ambas variables.

Sin duda se hace preciso replantearse los estudios y dirigir la atención hacia otros focos más pertinentes y la comprensión del Proceso de Radicalización resulta básica, tanto para la prevención como para posterior desradicalización. En la mayoría de las ocasiones hallamos que las investigaciones desde la órbita de la Psicología se dirigen al análisis de las dimensiones de personalidad y variables psicosociales de los identificados como terroristas y/o sus simpatizantes. La intención que guía este proceder no es otra que la de establecer un/os perfil/s a través del/os cual/es alcanzar una pretendida detección precoz de riesgo. El excelente trabajo de Trujillo y Moyano (2013) redunda en esta línea.

Como podemos ver, la tendencia continúa, se mantiene el abandono del análisis del mismo concepto de Radicalización.

#### 4. *Medios de Comunicación y Radicalización*

El auge del terrorismo conlleva un aumento de su repercusión en los medios de comunicación, y de las menciones de los radicales que son sus autores *¿Cómo se les trata, con qué adjetivos se les caracteriza, cuál es el rigor léxico y semántico que utiliza la prensa española?*

Hay una abundante literatura sobre el fenómeno terrorista y su relación con los medios de comunicación, especialmente en un país que desde hace años soporta la lacra de la banda ETA (Reinares, 1982; Chomsky, 1989; Veres, *sd*), pero no se debe olvidar que el terrorismo no siempre ha sido obra de fanáticos necesitados de publicidad. La publicidad (la visibilidad mediática) es la forma actual de conseguir repercusión, y Walzer considera al terrorismo como una suerte de guerra continuada por otros medios, incluso en oposición a Liddell Hart (que abominaba del terrorismo) la coloca entre las estrategias de acercamiento indirecto (Walzer, 2001: 269), y define su esencia por sus consecuencias y sus objetivos, más que por su amplificación mediática. El terrorismo busca aterrorizar inocentes mediante los hechos, no mediante su

conocimiento. Además no necesariamente es llevado a cabo por fanáticos radicales. El teórico de la guerra justa distingue: terrorismos de Estado, acciones terroristas ilegítimas pero morales, o ejércitos que utilizan el terrorismo como acelerador de la posible victoria, entre otras modalidades. Incluso segmenta la historia del terrorismo en base al respeto a un código político, que hace distinciones entre víctimas lícitas e ilícitas.

El terrorismo yihadista actual, estaría situado en el último peldaño, el más bárbaro, aunque tenga su lógica interna, la lógica radical. Muy acertadamente define Walzer al terrorismo salvaje como *la forma totalitaria de la guerra*, la que no distingue códigos morales ni políticos (2001:276). Ahí, en el extremo del concepto, es donde se encuentra el radical. Y por los condicionantes actuales a la hora de entender un terrorismo irrestricto en un mundo globalizado y comunicado, es rentable atemorizar mediante el simple conocimiento de la amenaza, refrendada por la visibilidad de su cumplimiento en momentos oportunos. Aparece, por tanto, en esta definición de terrorismo, los dos ejes de este ensayo: el radical y la presencia mediática.

En primer lugar, en el contexto de estudios de conflicto, el acervo común ha asociado la palabra *radical* al término islamista, dentro del campo semántico del terrorismo. Parece que no caben, por tanto, asociaciones de otro tipo (radicales de ámbito político o radicales nacionalistas, por citar sólo matices). Sin embargo también en el ámbito deportivo se encuentran menciones semejantes, referidas a grupos de *hooligans*: los famosos seguidores radicales. De esta manera, el uso reiterado ha consolidado ambas expresiones, *seguidores radicales* e *islamistas radicales*.

Sin embargo la prensa española tiene un registro mayor en el vocabulario y el adjetivo *radical* se sigue utilizando con normalidad para cualquier otro tipo de caracterización, sin llegar a formar una categoría autónoma. Por poner un ejemplo, en el diario *El Mundo*, *radical-radicalismo* proporciona una respuesta en el buscador histórico de casi 8000 resultados. Si se restringe la búsqueda a las informaciones referidas a terrorismo, son 897. En otras palabras, una de cada diez veces que aparece el adjetivo radical, se hace en un contexto informativo de islamismo, bien sea de terrorismo o bien de conflictos armados abiertos, como Siria o Líbano. No es un porcentaje desdeñable, pero no es en absoluto un monopolio léxico.

En el fondo, no debería preocupar cómo se les denomina a los actores, pues bien se les llame radicales, islamistas o asesinos, el problema son los hechos, no los adjetivos. Hasta cierto punto, aprovechando el debate abierto sobre uno de los últimos atentados, es irrelevante si el conductor del camión de Niza era un radical obnubilado, un intelectual convencido o un psicópata encubierto. Incluso, en último término, también sería poco importante si el hecho en sí fue una actuación consensuada con DAESH o si la organización islamista aprovechó el atentado para reclamarlo como propio. Cualquiera de estas hipótesis sigue abierta, y es carne de debate en medios de comunicación más o menos serios. Lo que sí centra esta investigación es el proceso de radicalización, y si los medios de comunicación prestan la adecuada atención a este aspecto, que sí es relevante.

Una visita a las hemerotecas de los principales medios arroja luz: los procesos de radicalización están presentes, pero no se tratan con profundidad. En lo que va de año de 2016, *El Mundo* ha publicado 47 informaciones sobre radicales en la sección de Internacional, y 13 en la de España. De esas 47 informaciones, 30 hacen referencia a terrorismo islámico, y otras 7 entre las de la sección «España». Lo preocupante es que sólo una de ellas hace una descripción del yihadista tipo en España (Negrete, 2016), las demás se preocupan de hechos noticiosos (detenciones de propagandistas o captadores yihadistas, fundamentalmente).

*El País* ha publicado casi 30.000 informaciones con la palabra radical en el año 2016, de las que 5478 tienen que ver con yihadismo. De nuevo es una cifra parecida (un 18%) a la del otro gran periódico de España: de cada 10 veces que aparece la palabra radical, dos se relaciona con terrorismo. Es relevante, en primer lugar, la mayor cantidad de informaciones, así como una mayor variedad de secciones, con especial relevancia a la de internacional. Debe notarse la vocación internacional que ha caracterizado a este medio desde su fundación, así como los acuerdos que tiene con otros medios para compartir informaciones.

Las informaciones tienen fuentes variadas, primarias (Ministerio del Interior, Policías y servicios de información) y declaraciones pertinentes. Un primer repaso da además un cierto número de informaciones no dependientes de hechos noticiosos, sino documentales o ampliativos.

En otros medios de comunicación, como televisiones o la radio, en la emisión en directo es difícil encontrar materiales que profundicen correctamente en el tema, por la propia naturaleza del medio, y se cae más a menudo en la necesidad de constreñirse a la información pasajera.

Sí existen, sin embargo, posibilidades de recuperación desde la web, de documentales de RTVE emitidos en los programas *En Portada* (*Hijos del Desarraigo* de Pilar Requena) *Informe Semanal* (*Aliados contra el Yihadismo*), *Teleobjetivo* (un programa de especial servicio público, entrado en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) o *Documentos TV*, así como *podcast* de las diferentes emisoras de radio de la corporación pública.

En medios audiovisuales privados existen también formatos que permiten la profundización: *A Fondo*, *El Objetivo*, *Salvados*, *En Tierra Hostil*, o *Equipo de Investigación*, de Atresmedia o *En el punto de mira*, *Conexión Samanta*, o *Infiltrados*, de Mediaset; todos ellos, en algún momento han tratado el tema del terrorismo yihadista y la radicalización, si bien desde formatos parcos y ambiciosos en la medida en que lo son las cadenas que los emiten. Su utilidad informativa es pareja a la calidad técnica. Es meritorio el esfuerzo de sus productores y directores por realizar productos y tratar contenidos de elevada cantidad, pero hay que tener presente, a modo de símbolo, que Telecinco decidió sustituir el 31 de diciembre de 2010 el canal CNN+ por un canal llamado *Gran Hermano 24 Horas*.

Lo preocupante de esta semblanza es que en España existen fuentes de probada calidad, como el Real Instituto Elcano o el Instituto de Estudios Estratégicos, que son utilizadas como fuente primaria en muy contadas ocasiones, al menos con visibilidad en el producto noticioso final. Se suele preferir, por el carácter evanescente de las informaciones, utilizar como fuentes a las ONGDs, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad implicados, o portavoces políticos. Si bien es cierto que estos productos documentales están a disposición del público en las *webs* de sendas instituciones, eso no inhibe a los medios de comunicación de su deber de utilizar las mejores fuentes.

Decía Marshall McLuhan que sin comunicación no habría terrorismo (McLuhan, 1978), y esto se puede ampliar al radicalismo, teniendo en cuenta que los medios de comunicación han ampliado el espectro de su propia naturaleza. La simbiosis que

se establecía entre los medios y el terrorismo (aquellos proporcionaban su fin último al terrorismo, expandir su terror al gran público, mientras que este nutría de contenido a los primeros) es ahora un medio de utilidad para el radicalismo. El radical establece, como se ha visto, una doble vía de uso con los medios. Por un lado es capaz de profundizar en su radicalización, en un proceso de consumo e instrucción personal. Por el otro, el radical es capaz de establecer un proceso de captación y amplificación de su mensaje. No se debe olvidar que los medios de comunicación permiten la segmentación de audiencias, incluyendo la total personalización de la web.

### 3. CAPTACIÓN Y RADICALIZACIÓN

Si hay un elemento común en el discurso actual que caracteriza a los nuevos terroristas es su desarraigo con el territorio en el que viven y con el de su procedencia. De un lado acaban por rechazar la cultura moderna europea, por cuanto Europa es la culpable de todos sus males y de la falta de integración en la que se encuentran; de otro lado añoran su tierra de procedencia, llegando al extremo de idealizarla, buscando explicaciones, si es preciso, paralelas a la realidad o recurriendo a versiones reduccionistas de la Historia. La no pertenencia plena, la no identificación acaba por generar un fenómeno de Aculturación.

En cuanto a aquellos que viven y se desenvuelven en los países del mundo árabe, hallamos que se trata de jóvenes musulmanes sin perspectivas de futuro (aunque esta afirmación sería excesivamente generalista), en situaciones de pobreza acentuada y en una sociedad en la que la corrupción, las desigualdades y las injusticias (avaladas en ocasiones por regímenes autoritarios) son lo habitual. Ante este panorama no es extraño que a través del discurso adecuado y manejando de manera pertinente la frustración de estas personas, adopten una postura radical y la Yihad se convierta en una salida a todos sus problemas, aunque ello implique el sacrificio de sus propias vidas.

Un elemento facilitador que ha potenciado todo este proceso, como es bien sabido, ha sido la globalización y la rapidez de transmisión de informaciones a través de internet y las redes sociales. Ya no hay que buscar a los *guías* de la radicalización en las mezquitas (de hecho anteriormente, de ocurrir los contactos de forma

presencial, estos acontecían en lugares de culto improvisados, no reglados), basta una pantalla de ordenador o una tablet. Precisamente a DAESH se le reconoce lo cuidadoso y sistematizado de su labor divulgadora/captadora. El/la adepto/a podrá encontrar perfectamente organizados vídeos e imágenes mediante las cuales se les adoctrina en las bondades del yihadismo, la necesidad del empleo de la violencia y mediante multitud de mensajes comienza su adoctrinamiento y/o o autoadoctrinamiento radical. El medio empleado, en sí, dificulta (que no impide) la detección por parte de los cuerpos de seguridad, adopta una modalidad particular, casi íntima y alejada de todo.

La soledad, la puerta del alejamiento de la realidad y el punto de partida para la construcción de otra realidad, a imagen y semejanza de las propias necesidades y fantasías. Otro mundo es posible, de hecho *otros* lo están construyendo, incluso a costa de sus vidas. No se trata de una utopía, es una realidad que se puede seguir en tiempo real como se va constituyendo, de hecho es un Estado, el Estado Islámico ¿La Violencia? No es más que un medio para conseguir un fin cuya trascendencia supera la individualidad. Ya tenemos sembrada la semilla, el tiempo y los contactos determinarán la calidad o la profundidad del compromiso (la Radicalización) del/a seguidor/a.

#### 4. INTENTOS DE CONCEPTUALIZACIÓN ¿UNA TAREA EFICAZ?

«Contrario a la creencia popular, la radicalización dirigida al terrorismo no es producto de la pobreza, de lavados de cerebro, de inmadurez juvenil, ignorancia o falta de educación, desempleo, falta de responsabilidad social, criminalidad o inestabilidad mental. La movilización de los jóvenes hacia este fenómeno social se basa en la amistad y el parentesco.» (Sageman, 2008: 39).

«Es el proceso a través del cual un individuo adopta, en mayor o menor grado, actitudes y creencias que justifican tanto utilitaria como moralmente el terrorismo inspirado en una versión salafista y a la vez belicosa del credo islámico» (García-Calvo y Reinares, 2013).

Desde la afirmación de Sageman (2008: 39) a la de García-Calvo y Reinares (2013), el salto conceptual es importante y muy marcado. Se han seleccionado estas de la misma forma que podrían haber sido otras, lo importante es poder captar de forma

breve la disparidad y diversidad de puntos de vista que existen a la hora de abordar esta tarea.

Posiblemente sea Moreras (2015) el que adopte una medida más efectiva desde el momento en el que opta por hacer una clasificación en base a los contenidos semánticos de un total de 27 propuestas de conceptualización. De esta manera cabe destacar las siguientes categorías:

- Radicalización como proceso lineal y, por tanto, con diferentes estadios.
- Radicalización como proceso, pero de carácter individual, que implica un cambio actitudinal y existencial vinculado a poblaciones jóvenes.
- Radicalización asociada a conductas violentas en un porcentaje significativo.
- Radicalización como reacción a una pérdida de confianza en los valores democráticos o como enfrentamiento a regímenes autoritarios.
- Radicalización asociada a creencias religiosas, bien compartidas por los radicales, bien como resultado de una conversión religiosa de tipo rigorista.
- Radicalización entendida como un sinónimo de extremismo.
- Radicalización como medio de alcanzar notoriedad en un contexto dado.

Tal y como se puede deducir de lo expuesto, ocurre lo mismo que con el concepto de Terrorismo, son tan variadas las aproximaciones y tan diversos los intereses (a veces condicionados por circunstancias coyunturales) que al final no es viable una directriz clara. Diferentes intereses acaban facilitando otras tantas líneas de trabajo e investigación, algunas de las cuales, al encontrarnos en el campo de las Ciencias Sociales, pueden resultar o resultan improductivas. El problema es que en esta ocasión estamos jugando y trabajando no sólo con nuestra seguridad, sino también con la de los otros.

## 8. CONCLUSIONES

Son escasos los intentos de unificar criterios a la hora de definir o, por lo menos, delimitar un marco conceptual común alrededor del concepto de Radicalización. Los posicionamientos divergentes

no solo generan líneas de trabajo dispares, también programas de intervención con «*activos radicalizados*» que, al partir de visiones sesgadas, pueden facilitar unos resultados cuestionables.

En definitiva, no erraríamos si siguiendo a Sedgwick (2010: 479) afirmásemos que la Radicalización es «Todo aquello que sucede antes de que estalle la bomba», es decir, una multitud de variables cuya combinación operativa aún sigue sin ser descubierta.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Supporting the prevention of Radicalisation leading to violent extremism*. [en línea], [June, 2016], [2 de agosto de 2016], [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/library/publications/2016/communication-preventing-radicalisation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/publications/2016/communication-preventing-radicalisation_en.pdf) acceso 2016
- European Unión. *Counter-Terrorism Strategy*. [en línea], [2005], [1 de septiembre de 2016], <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33275>
- European Unión. *EU Action Plan on combating terrorism*. [en línea], [11 de enero de 2011], [1 de septiembre de 2016] <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015893%202010%20REV%201>
- European Union. *Draft Report. On prevention of radicalisation and recruitment of European citizens by terrorist organizations*. [en línea], [2015], [1 de septiembre de 2016], <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARG+PE-551.967+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>
- García-Calvo, Carola y Fernando Reinares, «Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo?» [en línea], [Documento de Trabajo 16/2013, noviembre 2013], [20 de julio de 2016], [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt16-2013-reinares-gciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt16-2013-reinares-gciacalvo-radicalizacion-terrorismo-yihadista-espana) acceso 2016
- Horgan, John, *Psicología del terrorismo*, Barcelona, Gedisa, 2009, 272 págs.
- McLuhan, Marshall, *Il Tempo*, 19 de febrero de 1978. Citado por Noah Chomsky *La cultura del terrorismo*. Barcelona, Ediciones B, 1989, 332 págs.
- Mellón, Joan Antón e Ignacio Parra, «Concepto de Radicalización», en Mellón, Joan Antón (ed.), *Islamismo Yihadista: radicalización y contraradicalización*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2015, 17-37, págs.17-37.
- Mesa García, Beatriz, «Siria, el «nuevo dorado yihadista»», [en línea], [documento de opinión 15/2014 de 13 feb. 2014], [9 de septiembre de 2016] [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO15-2014\\_Siria\\_DoradoYihadista\\_B.Mesa.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO15-2014_Siria_DoradoYihadista_B.Mesa.pdf)
- Ministerio del Interior, *Plan Estratégico Nacional de lucha contra la radicalización violenta*, [en línea], [2015], [19 de julio de 2015], <http://www.interior.gob>.

- es/documents/10180/3066463/CM\_mir\_PEN-LCRV.pdf/b57166c1-aaaf-4c0d-84c7-b69bda6246f5%20
- Moreras, Jordi, <<Políticas de prevención de la radicalización>> [en línea], [Afkar/Ideas 45/2015], [3 de agosto de 2016], <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/politicas-de-prevencion-de-la-radicalizacion/>
- Negrete, Jorge (2016) <<Perfil del yihadista en España: varón, casado, sin estudios universitarios y con escasa noción del Islam>>, *El Mundo*, 12 de julio de 2016.
- Reinares, Fernando, *Terrorismo y sociedad democrática*, Madrid, Akal, 1982, 182 págs.
- Reinares, Fernando, <<Geografía Mundial del Terrorismo>>, [en línea], [ARI 10/2012], [24 de julio de 2016], [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/ari10-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/ari10-2012)
- Reinares, Fernando, <<Fábricas de terroristas>>, [en línea], [10/2015], [27 de julio de 2016], [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/reinares-fabricas-de-terroristas](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/reinares-fabricas-de-terroristas)
- Reinares, Fernando, <<Prevenir la radicalización yihadista: un fracaso europeo>>, [en línea], [2016], [14 de agosto de 2016], <http://www.blog.rielcano.org/prevenir-la-radicalizacion-yihadista-un-fracaso-europeo/>
- Reinares, Fernando y Carola García-Calvo, <<Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012>> [en línea], [documento de trabajo 11/213], [2 de agosto de 2016] [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/dt11-2013-reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-perfil-sociodemografico-1996-2012)
- Reinares, Fernando y Carola García-Calvo, <<Yihadistas en España desde el 11M>>, *El País*, [en línea] [11 de marzo de 2016], [4 de agosto de 2016], [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/terrorismo+internacional/reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-11m](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/terrorismo+internacional/reinares-garciacalvo-yihadistas-espana-11m)
- Sageman, Marc, <<The Next Generation of Terror, *Foreign Policy*>>, vol. 165, 2008, núm. 1, págs. 36-42.
- Sedgwick, Mark, <<The concept of Radicalisation as a source of confusion>>, *Terrorism Political Violence*, vol. 22, 2010, núm. 4, págs. 479-494.
- Torres Roselló, Jordí, *El auge del yihadismo en Occidente: Un producto de la Modernidad*, [en línea], [documento de opinión 103/2015, septiembre 2015], [9 de septiembre de 2016], [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2015/DIEEO103-2015\\_Auge\\_Yihadismo\\_Occidente\\_JordiTorres.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO103-2015_Auge_Yihadismo_Occidente_JordiTorres.pdf)
- Trujillo, Humberto y Manuel Moyano, *Radicalización islamista y Terrorismo: Claves Psicosociales*, Granada, Universidad de Granada, 2013, 336 págs.
- Veres, Luis, <<Prensa, poder y terrorismo>>, *Annis. Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale*, [en línea], [revista], sd, [1 de septiembre de 2016], <http://Users/administrador/Downloads/Dialnet-PrensaPoderYTerrorismo-2650541.pdf>
- Walzer, Michael, *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*, Barcelona, Paidós, 2001, 448 págs.



# LA SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE AFGANISTÁN TRAS LA RETIRADA ESTADOUNIDENSE EN DICIEMBRE DE 2014

ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ

*Spanish Women in International Security*

## RESUMEN

Tras la recuperación de su plena soberanía nacional no tutelada a finales del año 2014, Afganistán se enfrenta a riesgos especialmente graves en lo que concierne a su seguridad y estabilidad, como la persistencia de los santuarios de la insurgencia en Pakistán; la corrupción generalizada; el intenso crecimiento de la violencia; la falta de capacidades de las fuerzas de seguridad afganas; el punto muerto en que se encuentran desde 2013 las conversaciones entre el Gobierno afgano y los talibanes así como el resurgimiento de los últimos y, la pobreza y vulneración de derechos humanos que sufre la población, especialmente las mujeres, niñas y niños. El gobierno afgano ha de afrontar la delicada situación que vive Afganistán con los objetivos de fondo de la búsqueda de la reconciliación nacional y una exitosa transición económica que permita la viabilidad de la transición política.

## PALABRAS CLAVES

Soberanía, reconciliación nacional, insurgencia, talibanes, estabilidad.

## 1. INTRODUCCIÓN

Afganistán enfrenta en la actualidad graves riesgos y amenazas para su estabilidad, al tiempo que ocupa un lugar destacado entre las principales preocupaciones de la agenda de seguridad de la comunidad internacional.

La retirada de buena parte de las tropas internacionales de Afganistán en diciembre de 2014, año en que la violencia había crecido intensamente en el país, coincidió en el tiempo con el

resurgimiento de los talibanes aprovechando el vacío de poder y la aparición en territorio afgano del autoproclamado Estado Islámico que, unidos a los problemas estructurales que ya presentaba el país, dificultan enormemente conseguir seguridad y estabilidad.

Ante el enconamiento de la situación del conflicto afgano, las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas encaran un profundo debilitamiento y deficiencias esenciales que obstaculizaban sus capacidades para proporcionar seguridad al país: insuficiente capacidad logística, altas tasas de desertión, elevada corrupción y analfabetismo entre sus filas.

La delicada situación securitaria que afronta Afganistán se ve muy significativamente afectada por la crisis política e institucional que afronta el país, con un gobierno de unidad nacional incapaz por el momento de trabajar con el objetivo de fondo de la búsqueda de la reconciliación nacional bajo un modelo de país que garantice la gobernanza política junto con la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y niñas y que aglutine la diversidad étnica de una sociedad tribal que lleva décadas soportando las consecuencias de guerras, pobreza, corrupción estructural, intransigencia religiosa y narcotráfico.

Ante este escenario, el gobierno del presidente Ghani Ahmadzai deberá afrontar la inestabilidad que vive Afganistán.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. *La guerra contra Afganistán*

El 7 de octubre de 2001, transcurrido menos de un mes desde los atentados del 11 de septiembre en territorio norteamericano, la Administración Bush declaró la guerra a Afganistán alegando el principio de autodefensa de la Carta de Naciones Unidas. Con anterioridad, las autoridades estadounidenses habían demandado sin éxito al gobierno talibán la entrega de Osama Bin Laden, en su momento líder de al-Qaeda.

George W. Bush y su equipo presidencial reaccionaron ante los referidos ataques terroristas determinando las nuevas amenazas globales a partir del salafismo yihadista de al-Qaeda, fijándola como el enemigo mundial ayudado por regímenes como el talibán en Afganistán (Perianes, 2015:83).

De este modo, de acuerdo a los valores de excepcionalidad que los fundamentos ideológicos del movimiento neoconservador

estadounidense establecen para Estados Unidos de acuerdo a la misión singular y providencial que entienden que el país está llamado a llevar a cabo en el mundo y, que además, vertebran la política exterior de las Administraciones de George W. Bush, éste último inició durante su primer mandato (2001-2004) una guerra contra Afganistán para, según argumentaba, conseguir la capitulación incondicional del régimen rebelde que apoyaba a los militantes salafistas yihadistas de al-Qaeda.

A partir de las justificaciones esgrimidas por la Administración Bush, Estados Unidos se erigió como la nación elegida por Dios para combatir el mal que encarnaba el régimen talibán por apoyar a los militantes de al-Qaeda en base a su estatus moral diferenciado y a su responsabilidad nacional como nación elegida por mandato divino para extender la visión norteamericana de democracia (entiéndase democracia liberal) por el mundo para consolidar su liderazgo global (Perianes, 2015:84).

Sin embargo, Afganistán era un Estado soberano desde cuyo territorio se había ordenado la ejecución de los atentados, pero sin implicación como tal en los mismos y los bombardeos estadounidenses a Afganistán ocasionaron miles de víctimas mortales afganas.

La Alianza del Norte, encargada de llevar a cabo el avance terrestre cuando la resistencia de los talibanes estaba muy deteriorada por los bombardeos, estaba formada por una serie de señores de la guerra contrarios al régimen talibán desde el final de la guerra civil. Su principal dirigente, el tayiko Ahmed Sha Massud, fiel al derrocado presidente Burhanuddin Rabbani y asesinado tres días antes de los atentados del 11S, perdió la vida en un atentado atribuido a al-Qaeda (Segura, 2004: 137).

«Libertad Duradera», la operación militar contra Afganistán, combinaba los bombardeos masivos con la infiltración de líderes disidentes cuya misión era intentar sublevar a la población pastún, suministrar información a los servicios de inteligencia estadounidenses y dar apoyo al avance de las tropas de la Alianza del Norte. Entre estos líderes disidentes destacaban Abdul Haq, capturado y fusilado por los talibanes el 29 de octubre de 2001 y Hamid Karzai, futuro presidente del gobierno provisional de Afganistán.

A mediados de noviembre de 2001, el régimen talibán conservaba únicamente la ciudad de Qunduz en el norte, que sería ocupada el 24 de noviembre y Qandahar, que después de días de

negociaciones entre el nuevo jefe del gobierno afgano, Hamid Karzai y los jefes tribales pastunes, se entregaría el 7 de diciembre. Poco después, Karzai proclamó el fin del régimen talibán.

La administración Bush se valió de su guerra a Afganistán, el derrocamiento del régimen talibán y el establecimiento de un gobierno afín a sus intereses para poner un pie en Asia Central y extender así a largo plazo en esta región su área de influencia (Perianes, 2015:84).

La cesión de bases en Tayikistán y en Uzbekistán, así como la ocupación de Afganistán permitían a Washington comenzar a llenar el vacío de poder dejado en la región tras la desaparición de la URSS, constituyendo un objetivo geoestratégico de primer orden. El establecimiento de alianzas con países antes alineados con la URSS permitiría consolidar la presencia norteamericana en el mismo corazón de Asia Central y modificar la relación de fuerzas con China.

## 2.2. *El régimen talibán*

La dictadura teocrática de los talibanes se significaba como uno de los regímenes más déspotas y totalitarios del mundo, conculcaba sistemáticamente los derechos humanos y llevaba a cabo una profunda y gravísima exclusión de género. Los talibanes estudiaban en las escuelas coránicas financiadas por los saudíes y eran pastunes (el grupo étnico mayoritario de Afganistán, que supone el 45% de su población), afganos o paquistaníes, hijos o huérfanos de pastunes muyahidines. Apenas conocían a las mujeres y recibían una rígida educación religiosa muy próxima a la interpretación wahabí del islam. Después de 1992, estos estudiantes crearon el movimiento talibán y participaron en la guerra civil (Perianes, 2015:136).

Con el apoyo de Arabia Saudí y de Pakistán, los talibanes ocuparon Kabul en 1996 y Mazar-i-Sarif en 1998. En consecuencia, la Alianza del Norte, formada por grupos de muyahidines mayoritariamente no pastunes y liderada por el comandante Massud, quedó reducida a una estrecha franja en el norte del país, en las fronteras de Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. La victoria de los talibanes suponía que, a partir de entonces, gobernaría en Kabul un régimen islámico cercano al wahabismo y, por lo tanto, aliado de Arabia Saudí.

El Afganistán de los talibanes se había convertido en el refugio de Bin Laden y su organización salafista yihadista, al-Qaeda, cuando fueron expulsados de Sudán en 1997. Varios años antes, en 1989, Bin Laden había fundado en la frontera entre Afganistán y Pakistán al-Qaeda con los salafistas de tendencia wahabí que acudieron a luchar financiados por Arabia Saudí contra los soviéticos.

Cabría destacar que en la década de los años 80 varios miles de internacionalistas salafistas acudieron a Afganistán o a Pakistán desde Oriente Próximo, el norte de África, Asia Central y Extremo Oriente. Una parte de ellos lucharon en la guerra de Afganistán como resultado de una compleja operación organizada por los servicios secretos de inteligencia saudíes y paquistaníes con el apoyo de Estados Unidos (Perianes, 2015:138).

La mayoría de estos militantes volvieron a sus países, donde fundaron grupos radicales islámicos de carácter violento (Argelia) o tomaron parte en otras guerras (Bosnia, Kosovo, Chechenia) en nombre de la *yihad* en su acepción belicosa de guerra santa. Algunos miles de ellos se quedaron con Bin Laden en Afganistán o fueron a los principales países del mundo musulmán, a Europa y a América. También es la *yihad* entendida como guerra santa, pero sin objetivos nacionales. Es así como al-Qaeda se convirtió entonces en una organización de alcance mundial y enmarcándose en contra del régimen de los Saud en Arabia Saudí.

Bin Laden y al-Qaeda consideraban que Estados Unidos y sus aliados eran los responsables de la paupérrima situación global en la que estimaban la situación de los musulmanes. Además, estaban especialmente convencidos de que las tropas estadounidenses tenían que ser expulsadas de la tierra sagrada de Arabia Saudí (Segura, 2004:138), manifestándose en contra de la presencia de Occidente en ese territorio.

En base a esta postura, desde comienzos de los años noventa, llevaron a cabo diversos ataques terroristas contra intereses estadounidenses: el *World Trade Center* en 1993, con seis muertos; un campamento militar estadounidense en Arabia Saudí en 1995, con diecinueve muertos; las embajadas estadounidenses de Nairobi (Kenia) y Dar es Salam (Tanzania), con doscientos veinticuatro muertos y el barco militar estadounidense *USS Cole* en Adén (Yemen) en el 2000, con diecisiete muertos. Al-Qaeda maximizó el potencial de sus acciones utilizando territorios sin

Estado, como Afganistán, Somalia o Yemen y convirtiéndose en una red que puede llevar a cabo acciones terroristas en cualquier lugar del mundo.

El poder de Bin Laden se basaba en buena medida en sus recursos financieros, ya que formaba parte de una de las familias más acaudaladas de Arabia Saudí. Además, se beneficiaba de las donaciones de sus simpatizantes en todo el mundo islámico, de las armas estadounidenses heredadas de la guerra de Afganistán y la utilización de las nuevas tecnologías. La Declaración de Guerra contra los norteamericanos que ocupan la tierra de los Lugares Sagrados (La Meca y Medina) realizada por Bin Laden el 23 de agosto de 1996, se confirmó ya como una seria amenaza para Estados Unidos. En este contexto es donde comenzaron a incubarse los atentados del 11S (Segura, 2004: 139).

### 2.3. *Afganistán tras el fin del régimen talibán*

La Administración Bush y la coalición internacional que lideraba dieron por finalizada la guerra a los tres meses aproximadamente de su inicio, cuando la Alianza del Norte completó la ocupación del bastión talibán de Kandahar. El nuevo gobierno provisional de Afganistán, presidido por Hamid Karzai, un comandante de etnia pastún y próximo al exmonarca Zahir que había participado en el gobierno de los muyahidines antes de la llegada al poder de los talibanes y que era favorable a la consecución de los intereses de la Administración de George W. Bush en el país, fue proclamado principios de diciembre de 2001.

Respecto a la situación en la que quedó el país, la instauración de un gobierno provisional no mejoró significativamente la realidad en Afganistán. Las donaciones internacionales para la reconstrucción únicamente se han hecho efectivas en una parte mínima y el país sigue sumido en la miseria, el desorden y la destrucción heredados tras casi tres décadas de guerra. Además, los señores de la guerra seguían controlando territorios y contestaban la autoridad del entonces presidente Karzai, confinado en Kabul y rodeado de una guardia pretoriana norteamericana.

Una vez concluida la guerra, Estados Unidos no había conseguido varios de los principales objetivos que le habían llevado a la misma: ni eliminar ni neutralizar a las cúpulas del régimen talibán y de al-Qaeda (Perianes, 2015:88). En este sentido, éstas últimas

habían desaparecido en busca de unas condiciones óptimas de seguridad para organizar y desarrollar las labores de resistencia, dirigiéndose tanto al interior del país como a Pakistán.

En un paso hacia delante de la Administración Bush, aún casi coincidiendo en el tiempo con los combates en las montañas de Tora Bora, la misma convocó la conferencia internacional que diera paso al Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en Afganistán hasta el restablecimiento de instituciones permanentes de gobierno o Acuerdo de Bonn el 5 de diciembre de 2001 (Vega, 2011: 366), que fijaba los objetivos estratégico-políticos de la siguiente fase, de reconstrucción y estabilización.

El Acuerdo de Bonn, establecido con dirigentes afganos «no del todo representativos» con la excepción, entre otros, de los talibanes, pretendía promover la reconciliación nacional, la paz duradera, la estabilidad y los derechos humanos en Afganistán, de la cual reconocía su independencia, soberanía nacional e integridad territorial. Y, para alcanzar dichos objetivos, solicitaba el apoyo de la comunidad internacional.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas creó a partir de su Resolución 1386 de 20 de diciembre de 2001 la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad, en adelante ISAF, con el objetivo de apoyar a la Autoridad Provisional afgana en sus labores de mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores.

Con ello, se buscaba establecer un perímetro de seguridad para que tanto ISAF como la Autoridad Provisional afgana pudiesen desarrollar sus misiones de un modo seguro para poder alcanzar los objetivos estratégico-políticos asumidos en el Acuerdo de Bonn (Vega, 2011: 366). Al tiempo, la Operación Libertad Duradera mantenía sus objetivos de acabar con las cúpulas de al-Qaeda y talibán, erradicar sus capacidades de lucha y acción y procurar el establecimiento de un nuevo régimen moldeable a los intereses estadounidenses.

Sin embargo, la comunidad internacional no fue sensible a un hecho tan esencial como son las especificidades de la sociedad afgana. Ésta última, estructurada como una población esencialmente rural, aislada y muy conservadora, precisaba unos ritmos de transformación y adaptación mucho más lentos en el tiempo de los que se le pretendía imponer desde el Acuerdo de Bonn, esto es, la construcción, sobre todo, de un nuevo Estado democrático lo más semejante posible al modelo occidental. Además, Afganis-

tán llevaba soportando 24 años de guerra civil ininterrumpidos y la guerra aún no había finalizado por completo.

A pesar del mantenimiento del presidente Karzai al frente de la autoridad afgana en Kabul con el apoyo implícito de la Administración estadounidense tras las diversas fases formales de construcción del nuevo Estado, el primero no logró la autoridad suficiente dentro del país. Y no podía ser de otra forma, ya que no se contó con la colaboración de los señores territoriales para las labores de pacificación y de restablecimiento de la paz que la comunidad internacional pretendía llevar a cabo y que, sin embargo, resultaban precisas para combatir a las insurgencias, talibanes o miembros de al-Qaeda que pudiesen subsistir en sus territorios. Así pues, Karzai se convirtió en un señor territorial más de Afganistán al disponer únicamente de autoridad en Kabul, su área de control (Perianes 2015:89).

### 3. SITUACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE AFGANISTÁN TRAS LA RETIRADA ESTADOUNIDENSE EN DICIEMBRE DE 2014

Tras la retirada de la mayor parte de las tropas estadounidenses en diciembre de 2014, año en que la violencia había crecido intensamente en Afganistán (Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán, 2015:1), el resurgimiento militar de los talibanes aprovechando el vacío de poder y la aparición en territorio afgano del autoproclamado Estado Islámico han contribuido a profundizar significativamente la ya inestable e insegura situación en la que se encontraba el país.

Ante este enconamiento de la situación de conflicto afgano, las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas se enfrentan a deficiencias esenciales que obstaculizaban sus capacidades en materia de seguridad: insuficiente capacidad logística, altas tasas de desertión y elevada corrupción y analfabetismo entre sus filas.

Las elecciones presidenciales de Afganistán celebradas en primera vuelta el 5 de abril de 2014 y en segunda vuelta el 14 de junio del mismo año, con el entonces presidente Karzai inhabilitado para presentarse debido a las limitaciones constitucionales de optar a un tercer mandato presidencial (Berenguer, 2014:2), se subrayaron como uno de los acontecimientos sociopolíticos más relevantes para el país desde el derrocamiento de los talibanes en 2001. La legitimidad política en Afganistán no dependía

únicamente del proceso electoral, sino también del apoyo permanente de buena parte de la estructura social y tribal del país representada a través de las asambleas de los ancianos (Bárceñas, 2014: 125-126) y de la influencia y capacidad de movilizar el apoyo a los candidatos entre las élites locales.

El nuevo presidente surgido de las elecciones celebradas en la primavera de 2014, Ghani Ahmadzai, debía gobernar Afganistán en el marco de dos elementos esenciales para el futuro del país (Corral, 2014: 8):

1. Bajo la plena soberanía nacional. A finales de septiembre de 2014 el Consejero de Seguridad Nacional afgano, Hanif Atmar y, el Embajador de Estados Unidos James Cunningham firmaron el Acuerdo Bilateral de Seguridad, que permitiría la presencia estadounidense en suelo afgano hasta el final de 2024 y más allá. Estados Unidos continuaría con la capacitación de los 350.000 componentes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Armadas afganas e implementando acciones antiterroristas contra los talibanes (Pérez, 2014:128).

Mediante el Acuerdo Bilateral de Seguridad, el Gobierno afgano autorizaba la presencia de 9.800 soldados norteamericanos hasta finales de 2015 y la permanencia de la mitad hasta 2017, fecha a partir de la cual podría existir una fuerza residual de mil militares.

Asimismo, a finales de septiembre de 2014 la OTAN firmaba el Acuerdo de Estatuto de Fuerzas (SOFA), que daba inicio a partir del 1 de enero de 2015 a la nueva misión «*Resolute Support*» con la presencia en Afganistán de unos 3.000 efectivos y la garantía de 4.000 millones de dólares para financiar y equipar a las fuerzas afganas (Pérez, 2014:128). *Resolute Support* no implica combate y se estructura como una misión de asistencia, entrenamiento y asesoramiento a las Fuerzas Armadas afganas (OTAN, 2014).

2. El presidente afgano también debía definir su relación con la insurgencia talibán, cada vez más violenta. Las opciones del nuevo presidente afgano podrían ir encaminadas a pactar una reconciliación con los talibanes que pudiera permitir a éstos reincorporarse y formar parte de las instituciones políticas y sociales mediante sus líderes. De otro

modo, podría luchar contra los talibanes hasta la victoria de una de las partes, opción más compleja debido a que las tropas afganas no presentan las condiciones idóneas de entrenamiento y de recursos para obtener la victoria en un conflicto que las tropas internacionales no habían sido capaces de lograr en 13 años (Corral, 2014: 9). Las fuerzas de seguridad afganas, tanto policías como militares, no se encuentran capacitadas para garantizar óptimamente la seguridad y estabilidad en todo el territorio nacional afgano debido a la amenaza que suscitan los talibanes.

Los últimos persiguen legitimar su papel como actor político y acrecentar su poder, especialmente en los siguientes ámbitos: justicia, asuntos religiosos, asuntos sociales y educación. En esta línea, buscan establecer su estricta y rigurosa concepción del sistema islámico, así como expandir su control territorial en el corto y medio plazo.

#### LAS CONVERSACIONES DE PAZ ENTRE TALIBANES Y GOBIERNO AFGANO

En cuanto a las conversaciones entre el Gobierno afgano y los talibanes, el proceso de paz afgano entró en punto muerto en 2013. En febrero del mismo año, el viaje a Qatar del líder de un partido religioso paquistaní (Jamiat Ulema-e-Islam Fazl (JUI-F)) muy próximo a los talibanes y, especialmente influyente en las áreas pastunes fronterizas con Afganistán, desvelaba la disposición talibán a establecer su representación permanente en Doha. Esta visita para entrevistarse con los líderes del movimiento talibán fue interpretada como una labor de acuerdo con las autoridades paquistaníes para impulsar la vuelta a las negociaciones por parte de los talibanes.

La oficina de la representación permanente de los talibanes en Qatar se abrió en junio de 2013 para ser cerrada al mes siguiente (Vílchez, 2013:28). La utilización de emblemas como la bandera del Emirato Islámico de Afganistán por parte de los talibanes levantaron las protestas del Gobierno de Karzai. Por su parte, la presión estadounidense obligó a las autoridades qataríes a retirar la bandera. El malestar que esto produjo entre los talibanes les llevó a cerrar su oficina en Doha y a paralizar de nuevo las conversaciones.

Según lo que se evidenciaba de las conversaciones llevadas a cabo hasta ese momento, Estados Unidos habría exigido a los talibanes el abandono de la violencia, la persecución de sus objetivos por medios políticos, su reconocimiento de la Constitución afgana y su renuncia a ofrecer apoyo a al-Qaeda. Con ello, la Administración estadounidense de Obama pretendería alcanzar un régimen afgano relativamente estable tras la retirada de las tropas internacionales (Vílchez, 2013:26).

Como se explicará más adelante, tras la crisis de liderazgo surgida en el movimiento talibán tras el anuncio en julio de 2015 de la muerte del Mulá Omar, una vez designado como nuevo líder, el Mulá Mansour proclamó que las conversaciones de paz con el gobierno afgano se suspendían indefinidamente.

#### RETOS SOCIALES QUE AFRONTA EL GOBIERNO AFGANO

El gobierno del presidente Ghani Ahmadzai afronta diversos retos: a) la altísima corrupción que afecta al país y que le sitúa en las peores posiciones de la escala de naciones más corruptas según Transparencia Internacional (Transparencia Internacional, 2016); b) la pobreza y el elevado desempleo; c) la lucha contra el ascendente cultivo y tráfico de opio y que resulta esencial para la economía de un porcentaje muy significativo de afganos, que dependen de estas plantas y que financia en buena medida las actividades de la insurgencia; d) la escasa capacidad de actuación del Gobierno afgano a nivel local (Laborie, 2013:2); e) la vulneración de los derechos humanos, sobre todo de mujeres, niñas y niños; f) la persistencia de los santuarios de la insurgencia en Pakistán y, g) seguir manteniendo la ayuda internacional que recibe el país para financiar el desarrollo del país y las fuerzas armadas (Corral, 2014: 9).

Esto último será preciso con el objetivo de fondo de la búsqueda de la reconciliación nacional bajo un modelo de país que garantice la gobernanza política junto con la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y niñas y que aglutine la diversidad étnica de una sociedad tribal que lleva decenios presenciando las consecuencias de guerras, corrupción estructural, intransigencia religiosa y narcotráfico. Cabría recordar que los pastunes constituyen la etnia más relevante del país suponiendo el 42% de los afganos, seguidos principalmente por los tayikos con un

porcentaje del 27, de los zaharas con el 9 y los turkmenos con el 3% (Ruiz, 2014a: 53).

La estabilidad afgana dependerá también en gran medida de la transición económica que lleve a cabo el país, puesto que no será viable políticamente hasta que cuente con una estabilidad económica razonable (Bárcenas, 2014:126). Según el estudio económico y financiero «Perspectivas de la economía mundial» publicado en abril de 2016 por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2016:24), las perspectivas económicas y financieras para Afganistán han desmejorado considerablemente debido a la agudización de los conflictos y los riesgos a la seguridad.

Afganistán es un país pobre y cuenta con uno de los Índices de Desarrollo Humano más bajos del planeta (*United Nations Development Programme*, 2016). Su gobierno depende en gran medida de las donaciones extranjeras y, la retirada completa de las tropas (y otro tipo de personal como funcionarios, empresarios o cooperantes) occidentales se significaría como un hecho económicamente adverso para Afganistán debido, además de a su elevado nivel de demanda y consumo de bienes y servicios, a la disminución de ayuda internacional directa que conllevaría, ya que los donantes no contarían con las suficientes garantías de gestión y control de las ayudas que realiza la comunidad internacional.

El agravamiento de los niveles de violencia en el país tras el enconamiento de la insurgencia talibán durante el año 2015 ha producido un significativo incremento del número de afganos desplazados o que se ven en la necesidad de solicitar asilo y refugio en otros países.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estima que durante el año 2016, se contabilizaría un millón de afganos entre los desplazados internos y los que saliesen de sus fronteras, incluyendo a los retornados de Irán y Pakistán, en busca de una vida mejor (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2016:3).

Además, la vulnerabilidad de la población afgana que se ve obligada a abandonar sus hogares por motivos de seguridad se veía agravada por la inminente llegada del invierno (Organización Internacional para las Migraciones, 2016).

## EL RESURGIMIENTO DEL PODER TALIBÁN

El auge del avance talibán en Afganistán se basa fundamentalmente en el vacío de poder generado tras la retirada de las tropas occidentales a finales de 2014, la incapacidad del gobierno afgano para afrontar satisfactoriamente los riesgos y amenazas que encara el país, la escasa capacitación de las fuerzas de seguridad afganas y, especialmente, la voluntad del movimiento talibán de demostrar que aún conserva poder tras la muerte del Mulá Omar (Ariza, 2016: 3).

Tras el anuncio en julio de 2015 del fallecimiento del anterior, las opciones de entablar negociaciones de paz entre los talibanes y gobierno afgano se desvanecieron por completo. A pesar de sus avances militares, la publicación de que la muerte del Mulá Omar había tenido lugar dos años antes derivó en una profunda desunión entre los talibanes y una seria crisis de liderazgo. Los procesos de elección del nuevo líder de la organización han producido tensiones entre sus diversas facciones. En este sentido, el nombramiento del Mulá Akhtar Mohammad Mansour como nuevo líder de los talibanes fue muy cuestionado y, al tiempo, la facción disidente del grupo, autodenominada como «el Alto Consejo del Emirato Islámico de Afganistán», proclamó el liderazgo del Mulá Mohammad Rasool (Laborie, 2016:5).

A la par, mientras otros comandantes talibanes optaban por la neutralidad, Ayman al-Zawahiri (líder de al-Qaeda) apoyaba públicamente a Mansour solicitando a sus contrarios su reconocimiento como nuevo líder de la organización. Combatientes talibanes simpatizantes del conocido como Estado Islámico (y, por tanto, opuestos a al-Qaeda), se alineaban con Rasool (Laborie, 2016:6).

Esta pugna por el liderazgo talibán constituye un hecho novedoso entre sus miembros, puesto que ésta ha sido la primera vez que la rivalidad entre sus notables ha derivado en una lucha abierta por el poder.

Tras su designación como líder del movimiento talibán, el Mulá Mansour anunció que las conversaciones de paz con el gobierno afgano se suspendían indefinidamente (Ariza, 2016:4).

La toma por sorpresa por parte de los talibán de la ciudad de Kunduz (al norte del país y con una población aproximada de 270.000 habitantes), en septiembre de 2015 se constituyó como uno de los hitos más destacados de las conquistas territoriales que

han llevado a cabo los insurgentes desde el fin de la ISAF (Laborie, 2016:4).

Tres meses más tarde y, confirmando el deterioro de la seguridad que viene sufriendo Afganistán con los ataques puntuales de alto valor a instalaciones gubernamentales e internacionales implementados por los talibanes, se produjo el ataque al complejo de la Embajada española en Kabul el 11 de diciembre de 2015, en el que fallecieron dos policías nacionales españoles (Laborie, 2016:5).

### OPERACIÓN OMARI

Los militantes talibanes están expandiendo con éxito su control territorial sobre varias regiones del país tras la implementación durante este verano de 2016 de su ofensiva militar, conocida como Operación Omari (Forrest, 2016).

Frente al envite talibán, la contraofensiva de las fuerzas armadas y de seguridad nacional afganas, denominada Operación Shafaq, repelió varias operaciones talibanes, como la que pretendían desarrollar para aislar la capital de la provincia de Helmand.

Sin embargo, las fuerzas armadas y de seguridad nacional afganas aún no se encuentran suficientemente preparadas y con los recursos necesarios para implementar operaciones en más de una región simultáneamente, a pesar de la asistencia que reciben por parte de la OTAN y Estados Unidos.

Las ofensivas talibanes continúan limitando al gobierno sus opciones de control del terreno, expandiendo de esta manera su presencia en áreas remotas sin control gubernamental en las que las redes extremistas como el conocido como Estado Islámico y al-Qaeda pueden reorganizarse, degradando al tiempo la ya de por sí baja moral que presentan las fuerzas armadas y de seguridad afganas. De seguir la situación así, las organizaciones extremistas podrían reconstituir sus santuarios en espacios fuera de control del gobierno afgano (Forrest, 2016).

La Operación Shafaq no fue diseñada para llevar a cabo operaciones en más de una región al mismo tiempo y los militantes talibanes están explotando esa vulnerabilidad con el objetivo de debilitar a la primera y para mejorar sus condiciones mientras preparan acciones que les otorguen más control territorial.

El desarrollo de la ofensiva militar de los talibanes está obligando a las fuerzas armadas y de seguridad afganas a desplegar y

redistribuir con frecuencia sus limitados recursos, reduciendo así la capacidad del gobierno afgano de llegar a áreas remotas que puedan ser utilizadas por las redes extremistas para reconstituirse.

El profundo debilitamiento que están produciendo los militantes talibanes a las fuerzas armadas y de seguridad afganas podría ser capitalizado por los grupos extremistas para ejercer la violencia y crear sus santuarios al este del país. Por ejemplo, los combatientes del denominado Estado Islámico están usando sus santuarios en la provincia de Nangarhar para realizar ataques de gran calado en Kabul. Por su parte, la red Haqqani está ejecutando su propia ofensiva en su histórico feudo de Loya Patkia (Forrest, 2016).

En definitiva, la ofensiva de verano de 2016 implementada por el movimiento talibán está debilitando significativamente la capacidad de las fuerzas armadas y de seguridad afganas de securizar el país, mientras que el gobierno afgano encara una profunda crisis política y presenta las condiciones idóneas para sufrir un colapso inminentemente (Forrest, 2016).

El gobierno afgano de unidad nacional enfrenta múltiples crisis debido a su incapacidad para cumplir con los requerimientos del Acuerdo de reparto de poderes de 2014. En este sentido, resulta muy elevada la probabilidad de que el gobierno Ghani-Abdullah no pueda cumplir con el plazo límite fijado con fecha de septiembre de 2016 para abordar la creación constitucional de la *Loya Jirga*<sup>1</sup>, tal como se estipulaba en el Acuerdo de 2014 o, por otra parte, promulgar reformas electorales antes de las elecciones previstas para octubre de 2016.

El incumplimiento de los referidos plazos por parte del gobierno de unidad nacional derivará previsiblemente en un grave enfrentamiento político de los partidos de la oposición contra el gobierno afgano, que podría concluir con el colapso del anterior.

1. Gran Asamblea en la que grupos étnicos, dirigentes tribales o regionales, figuras políticas, militares y religiosas, funcionarios del gobierno, etc. se reúnen para tomar decisiones sobre muchos tipos de asuntos, como los referidos a la política nacional, política exterior, declaraciones de guerra, consideraciones de nuevos proyectos, etc. Éstas se adoptan por consenso.

## PRESENCIA DEL AUTOPROCLAMADO ESTADO ISLÁMICO EN AFGANISTÁN

Otro de los riesgos que amenaza la estabilidad afgana es la presencia en el país del autodenominado Estado Islámico. La rama asiática del anterior, «*Wilayat Khorasan*» (la provincia del Jorasán) se ha ido estableciendo progresivamente en el país desde la autoproclamación del Califato en territorio sirio e iraquí por parte del líder de la referida organización yihadista (Abu Bakr al Baghdadi). El conocido como Estado Islámico domina algunos distritos de Kunduz, Helmand, Faryab y otras provincias junto a la provincia pakistaní (Laborie, 2016:5).

La pugna por el control del territorio afgano está produciendo hostilidades entre los partidarios de los talibanes y los del autoproclamado Estado Islámico. No obstante, tras la fundación del anterior, éste auguraba recibir un mayor apoyo de las poblaciones pastunes asentadas a ambos lados de la frontera afgano-pakistaní, en especial tras la designación de Hafiz Khan como líder de «*Wilayat Khorasan*» en enero de 2015.

Buena parte de los líderes pastunes ofrecieron su apoyo a los talibanes y, la lucha por el poder territorial entre los anteriores y los milicianos del conocido como Estado Islámico se está incrementado en los últimos meses (Laborie, 2016:7). A este respecto, las divisiones internas presentes dentro del movimiento talibán podrían favorecer la extensión del autodenominado Estado Islámico en territorio afgano.

En esta línea, la pugna por el poder que mantienen en la actualidad al-Qaeda central y sus franquicias con el autodenominado Estado Islámico por la dirección del movimiento global de la yihad se plantea hasta el momento como un interrogante. El incremento de la hostilidad entre las dos organizaciones yihadistas podría derivar en un agravamiento de la inestabilidad en Afganistán con posibles repercusiones para la seguridad del país (Martín, 2016: 6-8).

La cuestión sin resolver que plantea la rivalidad entre al-Qaeda y el autoproclamado Estado Islámico ocupará parte de los retos que enfrentará la comunidad internacional en términos securitarios en el medio y largo plazo.

## LOS HAQQANI

La red Haqqani, fundada por Jalaluddin Haqqani, un antiguo jefe guerrillero que ganó influencia en la lucha contra la presen-

cia soviética en Afganistán, se configura como otro de los actores armados no estatales que más han influido en los sucesivos conflictos que vienen asolando Afganistán desde 1970 (De la Corte y Hristova, 2016:1).

De ideología deobandi, los Haqqani se convirtieron desde los inicios de la guerra declarada por la Administración Bush a Afganistán (en octubre de 2001) en una de las principales facciones insurgentes en la lucha contra la presencia de tropas occidentales en el país y el nuevo gobierno (De la Corte y Hristova, 2016:4).

Mediante el ejercicio de la violencia y vinculada a los talibán, al-Qaeda y otros grupos extremistas y del crimen organizado, la red Haqqani ha venido persiguiendo: la expulsión del territorio afgano de las tropas de la coalición internacional; dificultar la gobernabilidad del país procurando la perpetuación de la inestabilidad e inseguridad extremas; ganar poder entre las fuerzas de oposición al nuevo gobierno afgano surgido tras la declaración de la guerra al país en 2001 y, dotar del mayor nivel de autonomía posible a la región de Loya-Patkia (su área de mayor influencia, situada en el sudeste de Afganistán) (De la Corte y Hristova, 2016:5).

La pérdida en combate de varios de los miembros más influyentes de la red junto a los ataques de drones estadounidenses han debilitado al grupo y, por tanto, la influencia de los Haqqani parece haberse disminuido en sus tradicionales feudos de poder (Patkia, Paktika y Khost) (De la Corte y Hristova, 2016:6). Sin embargo, tras la crisis abierta en el seno de la dirección talibán tras darse a conocer la muerte del Mulá Omar en julio de 2015 y analizada anteriormente, los Haqqani se integraron en la estructura talibán liderada por el Mulá Mansour (De la Corte y Hristova, 2016:16).

#### AL-QAEDA CENTRAL

En cuanto a al-Qaeda, conserva una influencia secundaria en Afganistán a pesar de contar con campos de entrenamiento activos en el país. La hostilidad que mantiene con el autoproclamado Estado Islámico por el liderazgo global de la yihad y su distanciamiento con los talibanes le han marginado en la lucha por el poder afgano (Ariza, 2016:6).

## INCREMENTO DE LA VIOLENCIA

El *Global Terrorism Index 2015. Measuring the impact of terrorism* (Institute for Economics and Peace, 2016: 11-12) sitúa a Afganistán como el segundo país del mundo que más violencia terrorista ha sufrido durante el año pasado con 1.591 incidentes, 4.505 víctimas mortales y 4.699 heridos, sólo por detrás de Irak. Los resultados del estudio demostraron que el terrorismo continuó su tendencia al alza en 2015 y que cinco países concentraron el 78% de las víctimas mortales: Irak, Nigeria, Afganistán, Pakistán y Siria.

El número de ataques terroristas ha venido así creciendo durante los últimos años significativamente en Afganistán: en 2014 se produjeron un 38% más de atentados y un 45% más de fallecidos que en 2013.

Los talibanes se configuran como los responsables de la mayor parte de incidentes terroristas y víctimas mortales producidos en Afganistán, distinguiéndose como uno de los grupos terroristas más mortíferos del mundo. En este sentido, el movimiento talibán ejecutó el 75% de los ataques terroristas con sus correspondientes víctimas en 2012, 2013 y 2014 (Institute for Economics and Peace, 2016: 23).

La Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) documentó 1.601 víctimas mortales y 3.565 heridos en los incidentes terroristas implementados en el país durante el primer semestre de 2016 (UNAMA; 2016: 11).

El impacto negativo del conflicto afgano en mujeres y niñas continúa siendo además muy elevado puesto que siguen sufriendo restricciones en el acceso a la educación, a la salud, a la libertad de movimientos, la vulneración de sus derechos humanos y castigos de justicia paralela denominados como «crímenes morales» (UNAMA; 2016: 11).

## AFGANISTÁN EN LA CUMBRE DE VARSOVIA DE LA OTAN

Los jefes de Estado y Gobierno de las naciones que contribuyeron a la misión *Resolute Support* en Afganistán reconocieron en la Cumbre de Varsovia celebrada por la OTAN el 8 y 9 de julio de 2016 que, a pesar de los avances producidos en el país, éste aún enfrenta profundos riesgos y amenazas vinculados a asuntos como la corrupción, el narcotráfico, el desempleo, la inseguridad o la falta de oportunidades.

En consecuencia, en el marco de la Cumbre de Varsovia, las autoridades concernidas acordaron la necesidad de seguir apoyando a Afganistán en materia de asistencia securitaria y financiera (NATO, 2016:2-3), confirmando el compromiso que mantienen los aliados y socios de la OTAN con el país tras la extensión de la misión *Resolute Support* más allá de 2016.

Entre los acuerdos adoptados de cara al objetivo de la estabilización afgana, se anunciaron contribuciones financieras para el período 2018-2020 para asuntos relacionados con el sostenimiento y capacitación de las fuerzas armadas y de seguridad afganas, el reforzamiento de la asociación política y de cooperación práctica a largo plazo entre la OTAN y Afganistán y el mantenimiento estadounidense de 8.400 efectivos, cifra notablemente superior a los 5.500 previstos en un inicio (Moliner, 2016:14).

## CONCLUSIONES

Afganistán centra en la actualidad una de las principales preocupaciones en materia de seguridad de la comunidad internacional debido a las graves implicaciones globales que derivan de la situación de conflicto que vive el país.

El gobierno afgano enfrenta uno de los peores recrudescimientos de la violencia de los últimos años en un momento muy delicado de inestabilidad política e institucional. La falta de unidad política y nacional perjudica en gran medida las opciones de lograr una vía de solución a factores como el debilitamiento de las fuerzas militares afganas, la lucha contra la elevadísima corrupción, los altos niveles de pobreza y desempleo, la vulneración de los derechos humanos, la inseguridad humana, el aprovechamiento por parte del movimiento talibán del vacío de poder surgido tras la retirada en diciembre de 2014 de las tropas estadounidenses, el paulatino debilitamiento gubernamental por falta de apoyos y recursos o, la aparición en la escena afgana del autodenominado Estado Islámico con el riesgo que plantea su presencia en el país, conectada más con su campaña de expansión internacional que con su capacidad real de implementar acciones militares al estilo de las que ha venido realizando en Siria e Irak.

La retirada de Afganistán de las tropas internacionales en diciembre de 2014 produjo un vacío de poder rápidamente aprovechado por los talibanes para expandir sus áreas de control e influencia por el país y volver a los mayores niveles de violencia

sufridos por el país. La decisión de retirar tropas de Afganistán en un momento en que el país no se encontraba estabilizado ni política, económica e institucionalmente viable se está manifestando como un grave error estratégico de cara a la estabilización de un Estado sumido en décadas de guerra y violencia.

Afganistán sigue precisando ayuda y cooperación internacional para afrontar los retos que encaran su seguridad y estabilidad. Además, Afganistán es un país pobre y la retirada completa de las tropas y civiles occidentales se significaría como un hecho económicamente adverso debido al elevado nivel de demanda y consumo de bienes y servicios de los anteriores y a la disminución de ayuda directa que conllevaría, puesto que los donantes no contarían con las suficientes garantías de gestión y control de las ayudas que ofrece la comunidad internacional.

Por otra parte, la extensión del autoproclamado Estado Islámico en territorio afgano, podría facilitar su resiliencia en el momento de declive que vive en territorio sirio e iraquí, susceptible de incrementar sus capacidades en la pugna que mantiene con al-Qaeda por el liderazgo de la yihad global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ariza Cerezo, Cristina (2016), «Claves del resurgimiento talibán en Afganistán», Documento de Opinión 36/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO36-2016.html>, Consultado el 04/09/2016.
- Bárcenas Medina, Luis Andrés (2014), «El Afganistán que deja Karzai», Política Exterior, marzo/abril, 158.
- Berenguer Hernández, Francisco José (2014), «Las elecciones en Afganistán I», Documento Informativo 8/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2014/DIEEEO8-2014\\_EleccionesAfganistan\\_FJBH.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2014/DIEEEO8-2014_EleccionesAfganistan_FJBH.pdf). Consultado el 11/09/2016.
- Corral Hernández, David (2014), «Elecciones en Afganistán, un paso determinante», Documento de Opinión 28/2014, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEO28-2014\\_EleccionesAfganistan\\_DavidCorral.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO28-2014_EleccionesAfganistan_DavidCorral.pdf). Consultado el 20/09/2016.
- De la Corte, Luis. ; Hristova, Hristina. (2016), «La red Haqqani y la evolución del yihadismo local y transnacional en la región Af-Pak», Documento de Investigación 07/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Región MENA y Asia Central hasta la región autónoma UIGUR china de Sinkiang, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_investig/2016/DIEEEOINV07-2016\\_Red\\_HAQ-QANI\\_AF-PAK\\_DelaCorte-Hristova.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEOINV07-2016_Red_HAQ-QANI_AF-PAK_DelaCorte-Hristova.pdf).
- FMI (2016), «Perspectivas de la economía mundial», abril 2016, <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/texts.pdf> Consultado el 05/09/2016.

- Forrest, Caitlin (2016), «Afghanistan partial threat assesment: August 28, 2016», Institute for the study of war, <http://post.understandingwar.org/backgrounder/afghanistan-partial-threat-assessment-august-28-2016>, Consultado el 05/09/2016.
- Institute for Economics and Peace (2016), «Global Terrorism Index. Measuring the impact of terrorism», [http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/2015%20Global%20Terrorism%20Index%20Report\\_1.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/2015%20Global%20Terrorism%20Index%20Report_1.pdf) Consultado el 05/09/2016.
- Laborie Iglesias, Mario (2013), «Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán (julio 2013)», Documento de Análisis 46/2013, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2013/DIEEEA46-2013\\_InformeAfganistanJulio2013\\_MLI.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA46-2013_InformeAfganistanJulio2013_MLI.pdf). Consultado el 10/09/2016.
- Laborie Iglesias, Mario (2016), «Un año después de la ISAF», Documento de Opinión 07/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO07-2016.html>, Consultado el 05/09/2016.
- NATO (2016), «Warsaw Summit Declaration on Afghanistan», Issued on 9 July 2016 by the Heads of State and Government of Afghanistan and Allies and their Resolute Support Operational Partners, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133171.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm). Consultado el 08/08/2016.
- Martín Serrano, Lucas (2016), «DAESH vs. al-Qaeda. La lucha por la supremacía a las puertas de Europa», Documento de Opinión 70/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO70-2016\\_Daesh-AlQaeda\\_LuchaSupremacia\\_L.MartinSerrano.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO70-2016_Daesh-AlQaeda_LuchaSupremacia_L.MartinSerrano.pdf), Consultado el 28/08/2016.
- Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (2015), «Informe Anual 2014. Protección de civiles en conflictos armados. Afganistán», [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/NNUU/UNAMA\\_AnnualReport\\_Afghanistan\\_2014.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/NNUU/UNAMA_AnnualReport_Afghanistan_2014.pdf) Consultado el 10/09/2016.
- Moliner González, Juan (2016), «La Cumbre de la OTAN en Varsovia», Documento de Opinión 79bis/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2016/DIEEEO79bis-2016.html>, Consultado el 10/08/2016.
- Organización Internacional para las Migraciones (2016), «La OIM advierte sobre posible crisis humanitaria: miles de afganos repatriados desde Pakistán», publicado el 09/09/2016, <https://www.iom.int/es/news/la-oim-advierte-sobre-posible-crisis-humanitaria-miles-de-afganos-repatriados-desde-pakistan> Consultado el 15/09/2016.
- OTAN (2014), «NATO-led Resolute Support Mission in Afghanistan», [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_113694.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm). Consultado el 10/09/2016.
- Pérez Moreno, Alberto (2014), «¿Una nueva etapa en Afganistán?», Revista del Ejército. Ministerio de Defensa, noviembre, 883.
- Perianes Bermúdez, Ana Belén, Tesis doctoral «La política exterior de las Administraciones de George W. Bush (2001-2008): Consecuencias para la seguridad internacional». Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid. 2015. <https://www.educacion.gob.es/teseo/mostrarSeleccion.do>
- Ruiz, Rosa (2014a), «Afganistán, el difícil vuelo del ave Fénix», *Revista Española de Defensa*, junio, 307.

- Segura i Mas, Antoni (2004), *Señores y vasallos del siglo XXI*, Madrid, Alianza.
- Setas Vílchez, Carlos (2013), «Las relaciones entre Afganistán y Paquistán y las negociaciones de paz con los talibanes afganos», Revista el Instituto Español de Estudios Estratégicos, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Revista\\_Digital/RevistaIEEE\\_Num\\_2\\_Espanol-Ingles.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/Revista_Digital/RevistaIEEE_Num_2_Espanol-Ingles.pdf). Consultado el 10/09/2016.
- Transparencia Internacional (2016), «Índice de percepción de la corrupción 2015 de Transparencia Internacional», [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2015.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf) Consultado el 10/09/2016.
- UNAMA (2016), «*Afghanistan midyear report 2016. Protection of civilians in armed conflicts*», [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection\\_of\\_civilians\\_in\\_armed\\_conflict\\_midyear\\_report\\_2016\\_final.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_midyear_report_2016_final.pdf) Consultado el 03/09/2016.
- United Nations Development Programme (2016), «*Human Development Report 2015: Work for Human Development*», <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG> Consultado el 03/09/2016.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2016), «*Afghanistan flash appeal. One million people on the move. Covering Sep-Dec 2016*», Publicado el 25/09/2016, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Afghanistan/afg\\_2016\\_flash\\_appeal.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Afghanistan/afg_2016_flash_appeal.pdf) Consultado el 28/09/2016.
- Vega Fernández, Enrique (2011), «Los errores estratégicos de la primera guerra al terrorismo en Afganistán», Instituto Universitario General Gutiérrez Melado (ed.), en *La seguridad y la defensa en el actual marco socio-económico: nuevas estrategias frente a nuevas amenazas*. Madrid.

# CAMBIOS EN LA SOCIEDAD EUROPEA COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS. ¿AMENAZA CULTURAL, AMENAZA TERRORISTA O POLÍTICA OPORTUNISTA?

JOSÉ ANTONIO CANTÓN RESTOY

*Ministerio de Defensa*

## RESUMEN

A la actual crisis económica y financiera europea se le añaden el azote de la alarma social del terrorismo islamista y un aumento de refugiados sin precedentes en los últimos meses, haciendo que los valores de tolerancia, justicia y equidad de la sociedad del viejo continente se vean aún más desgastados. El presente trabajo tiene como objeto y desde un enfoque socio-cultural aportar distintos argumentos donde se explican que ni el éxodo masivo de exiliados son una amenaza cultural, ni son una inseguridad para Europa, quien pese a la brecha producida en la arena política del eje este-oeste, se sigue manteniendo como una y múltiple.

## PALABRAS CLAVES

Sociedad, integración cultural, seguridad, refugiados.

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses estamos asistiendo en Europa a una de las crisis más importantes de migración humana desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. El número de desplazados y migrantes ha aumentado considerablemente de la Ribera Sur del Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio hacia la Ribera Norte del Mediterráneo por motivos de conflictos bélicos y de los cambios acontecidos desde 2011.

Los desplazamientos humanos, cobran hoy día una especial relevancia, pues de los 7 mil millones de habitantes del planeta; 1,5 mil millones viven en Estados en conflicto o en situación de fragilidad, y esta cifra va en aumento<sup>1</sup>.

1. Ver: <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/policy-areas/crisis/lang-es/index.htm>.

Éste ‘fenómeno’ es una función de naturaleza social y como tal la sociedad europea puede cambiar el sentimiento de solidaridad, pues pese a que se comparte cierta uniformidad intelectual y moral, se ha desarrollado un sistema de normas y una distribución de roles más elaborados, es decir, se ha entrado en acción positiva en virtud de la solidaridad de apoyo y ayuda a los migrantes, pero por otro lado, el choque de intereses nuestro-vuestro es una de las causas que más polémica causa y puede originar una actitud negativa.

Pero, ¿por qué la crisis de los refugiados está suponiendo una relativa situación de colapso para alguno de los países de la UE? ¿qué debe hacer Europa? Este fenómeno presenta una serie de características; la de ser inesperado y por ello coarta la capacidad de reacción, es imprevisible, pues pasa de un escenario externo a otro interno, luego lógicamente es de relevancia para los objetivos públicos de la institución, tienen un origen ajeno a la comunicación y normalmente la información que tenemos al respecto es incompleta.

La UE tiene una serie de obligaciones para con las personas que acceden a ella solicitando protección por las circunstancias de guerra y violaciones flagrantes de los derechos humanos que se viven en sus países de origen. Ante esta situación los ciudadanos se preguntan ¿Cuáles son las obligaciones de los Estados europeos?

## 2. TEXTO DE LA COMUNICACIÓN

### 2.1. *Origen de la crisis. ¿Refugiados o migrantes?*

Centrándonos en la zona de estudio, los acontecimientos desencadenados en Siria, Yemen y otros países, así como las tragedias acaecidas sucesivamente, en particular en los mares Mediterráneo y de Andamán, evidencian la necesidad imperiosa de que se conceda atención con carácter urgente a las necesidades humanitarias, sociales y económicas de los migrantes y los refugiados.

Concretamente el 85% de las llegadas provienen de países de origen como Siria, Afganistán, Irak y Somalia de las cuales el 30% son mujeres y niños<sup>2</sup>. La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados acuerda que un refugiado es una

2. Ver: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>.

persona que «debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él».

Un refugiado tiene derecho de asilo en condiciones de seguridad. Sin embargo, la protección internacional incluye algo más que la propia seguridad física. Los refugiados deberían recibir al menos la ayuda básica y los mismos derechos que cualquier otro extranjero que sea residente legal. Así, los refugiados tienen derechos civiles básicos, incluyendo la libertad de pensamiento, de movimiento, y el derecho al respeto como persona. De igual forma, los derechos económicos y sociales se aplican a los refugiados al igual que a otros individuos: derecho a asistencia médica, derecho a trabajar para los adultos, y derecho a la escolarización para los niños<sup>3</sup>.

Pero, ¿cómo se puede distinguir entre un refugiado y un migrante económico?; normalmente un migrante abandona su país voluntariamente en busca de una vida mejor. Para un refugiado, las condiciones económicas del país de asilo son menos importantes que su seguridad. En la práctica, la distinción puede ser en ocasiones, difícil de establecer, pero es fundamental saber que el migrante disfruta de la protección del gobierno de su país y el refugiado no.

Los atentados del 11s pusieron de manifiesto los sesgos que una acción terrorista podía ejercer sobre la conciencia social y su trato hacia los refugiados. Por eso son muchas las voces que dicen el riesgo que puede suponer la infiltración de terroristas en estas riadas humanas y el problema se agrava aún más cuando esta visión es proyectada por autoridades, de uno u otro nivel, que tienen la capacidad de iniciar políticas sin un objetivo claro o de aportar argumentos de dudosa validez a los sectores más reaccionarios.

Los diferentes estratos y grupos sociales que componen la sociedad responden de manera muy diferente ante este tipo de

3. Ver: <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>.

acontecimientos negativos<sup>4</sup>. En particular, las distintas ideologías políticas determinarán la forma en que esa nueva información es procesada y evaluada. En definitiva, variables como la fortaleza previa que cada persona mantenga sobre sus creencias, la naturaleza, la magnitud y contexto de la noticia o la dimensión que adquiera su difusión por parte de los medios, determinarán el posible cambio o no de la opinión pública social. La información que recibe un estrato de la sociedad puede ir en contra de su opinión o actitud inicial generando un estado de ambivalencia<sup>5</sup>.

## 2.2. Normativa vigente. ¿Se está aplicando adecuadamente?

Se oyen en las noticias términos poco conocidos para la mayoría como país de origen

Seguro', en el que la UE presume que no hay causas que den lugar a la necesidad de huída y consiguiente protección internacional y 'tercer país seguro' o país distinto del de legítima huida por el que el solicitante ha transitado antes de acceder a la UE sin pedir protección internacional habiendo podido hacerlo.

Por las noticias también nos enteramos de que algunos Estados miembro de la UE 'sellan sus fronteras' y nos surge la duda de si será éste un comportamiento trasgresor de las obligaciones jurídicas a las que los Estados están comprometidos en materia de Derechos Humanos y Derecho de los Refugiados.

Los medios de comunicación nos proporcionan información actualizada pero incompleta o al menos, dan por sabidos términos y obligaciones jurídicas que la mayoría no conoce bien<sup>6</sup>. No son pocas las tertulias en las que se oye preguntar a quiénes hay que proteger, qué derechos tienen, si estamos obligados a acogerles, de los Pactos Internacionales (PIDCP, PIDESC y sus respectivos proto-

4. Cohen, Jessica, «Efectos sociales del terrorismo. Crisis de refugiados y argumentaciones erróneas», *IEEE*. Documento de Opinión núm. 112 (2015), págs. 6-7.

5. Caro Jiménez, Mari Carmen, et al. «Las emociones y la resistencia al cambio de actitudes». *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC* núm. 18, (2014), págs. 19-21.

6. La brújula. David del Cura. *ONDA CERO*, «¿Conseguirá Europa una solución para la crisis de los refugiados?», (2016). Ver: [http://www.ondacero.es/programas/la-brujula/audios-podcast/tertulias/la-tertulias-conseguira-europa-una-solucion-para-la-crisis-de-los-refugiados\\_2016031756eb33126584a847c6eaab8c.html](http://www.ondacero.es/programas/la-brujula/audios-podcast/tertulias/la-tertulias-conseguira-europa-una-solucion-para-la-crisis-de-los-refugiados_2016031756eb33126584a847c6eaab8c.html).

colos adicionales), en el ámbito europeo pueden citarse determinadas disposiciones del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), cuyas obligaciones han sido cuidadosamente explicitadas por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Estrasburgo (TEDH)<sup>7</sup>.

Sin olvidar por supuesto el Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>8</sup> y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE)<sup>9</sup>. Podemos añadir además toda la normativa derivada de directivas, reglamentos y decisiones sobre el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

Y por último en el marco específico nacional español tenemos la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en la cual en su artículo 38, «Solicitudes de protección internacional en Embajadas y Consulados», nos dice en su segundo párrafo que «El Reglamento de desarrollo de esta Ley determinará expresamente las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos»<sup>10</sup>. Después de casi siete años de vigencia de ésta Ley, no se ha aprobado el reglamento de desarrollo por lo que la disposición sobre solicitudes de protección presentadas en Embajadas no es clara. Por ejemplo, la solicitud de asilo en una Embajada extranjera difícilmente puede realizarse en el propio país de persecución pues dicho país no suele admitir que le sean imputables violaciones graves de los derechos humanos e impediría la salida del solicitante, además de poder represaliar al Estado Embajada. Por eso, en general, esta práctica se realiza en países intermedios de tránsito<sup>11</sup>.

7. Ver: [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=--fra#n1359128122487\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=--fra#n1359128122487_pointer).

8. Europa, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2010, [Cap. 3, Art.214.1], pág. 143.

9. Europa, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, págs. 389-403.

10. España, Ley 12/2009, de 30 de octubre, «reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria», *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2009, núm. 263, págs. 90860-90884.

11. Tubella, Patricia, et al. «Reino Unido amenaza con detener a Assange en la embajada de Ecuador», *El País, Internacional*, (2012). Ver: [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/15/actualidad/1345051978\\_623282.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/15/actualidad/1345051978_623282.html).

Lo que sí está claro es que los Estados que forman parte de la Convención de Ginebra no pueden devolver a la persona al país de persecución o riesgo para su vida e integridad, ni a otro país inseguro, ni tampoco excluirles de la protección que les otorga a la citada Convención, es por lo que las reglas de la UE prevén y autorizan la expedición de visados especiales para aquellos que necesiten protección humanitaria. Sin embargo, no parece que los Estados hagan mucho uso de esta posibilidad, lo que redundaría en los viajes peligrosos y las pérdidas de vidas humanas; además hay quien entiende que el Código de Fronteras de Schengen<sup>12</sup> impide la entrada irregular de los solicitantes y con ello su protección y eso no es así como a continuación vamos a ver.

### 2.3. Acuerdo Schengen

Las encuestas muestran que Schengen y el euro son los dos elementos que la población europea considera los activos más valiosos producidos por la UE, los que despiertan más adhesión al proyecto comunitario<sup>13(13)</sup>. Cecilia Malmström, Comisaria de Interior de la Comisión Europea, afirmó en un comunicado de prensa que las cifras del informe y el resultado de la encuesta de opinión apoyan la opinión de la Comisión de que la Unión Europea necesita una política de migración sólida y coherente, que responda tanto a corto como a largo plazo a las necesidades. Precisamos una gestión eficaz de nuestras fronteras exteriores, con el fin de garantizar la libre circulación dentro de la UE, de aportar una auténtica protección a quienes la necesiten y, al mismo tiempo, de brindar canales para la migración legal y la movilidad. Pero Schengen está en peligro, en grave peligro de desaparición en lo que respecta a las fronteras terrestres. Los líderes europeos como Juncker, Hollande y Merkel no cesan de repetir que la desaparición de Schengen es una amenaza al mercado común y por lo tanto al euro.

12. <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/acuerdo-de-schengen>.

13. Europa, Comisión Europea, «un nuevo informe y una nueva encuesta ofrecen una imagen más precisa sobre el estado de la migración, el asilo y la libre circulación en la UE», *Comunicado de prensa*, Bruselas (2012), Ver: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-552\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-552_es.htm).

Lo que sí es cierto, es que el cierre de fronteras se ha extendido y ha provocado un efecto dominó. El resultado del número de migrantes y refugiados que están llegando, ha hecho que hasta Suecia, se haya visto superada y cierre su frontera con Dinamarca, la cual ha cerrado la suya con Alemania y ésta a su vez está controlando los accesos por su frontera con Austria, ésta hace lo mismo respecto a Eslovenia, y a Francia, a raíz del estado de emergencia decretado tras el atentado de noviembre de 2015, reintroduciendo controles en todas sus fronteras terrestres y aéreas<sup>14</sup>.

Mientras, la Comisión calculaba en enero de este año que el restablecimiento de los controles de fronteras interiores de Schengen había costado ya 3.000 millones de euros a la economía de la UE, sobre todo por el freno al comercio internacional por carretera<sup>15</sup>.

#### 2.4 ¿Amenaza cultural, amenaza terrorista o política oportunista?. ¿Intereses comunes?

Como ya he mencionado, asistimos asombrados a la falta de reacción de gran parte de los Estados que no cumplen con lo acordado. Pero no es la primera vez que los estados miembros cierran fronteras<sup>16</sup>, la propia legislación europea establece que en aquellos casos en los que así lo exija el orden público o la seguridad nacional se podrá hacer, pero siempre de forma temporal. La interrupción de la libertad de circulación de personas por motivos vinculados a la movilidad de personas se ha planteado en diversas ocasiones. Ha sido el cierre de fronteras entre Italia y Francia en 2011, ante el incremento de inmigrantes irregulares procedente del primer país, el ejemplo que más se asemeja a la crisis actual. Buena parte de las políticas complementarias que permiten la gestión de la movilidad dentro de la UE aún permanecen en manos nacionales y así no es posible construir un espacio común de libertad, seguridad y justicia mientras la gestión del asilo, el control

14. González Veigueta, Lino, «Asilo en Europa: los más generosos». *FRIDE*, (2013), Ver: <http://www.esglobal.org/asilo-en-europa-los-paises-mas-generosos/>.

15. González Enríquez, Carmen, «Schengen: un bien colectivo que nadie defiende», *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano núm. 6 (2016), págs. 2-3.

16. Ver: <http://www.rtve.es/noticias/20120419/paris-berlin-quieren-estados-controlen-fronteras-crisis/517198.shtml>.

de fronteras externas o la política de integración de inmigrantes continúe en manos y sin políticas y mecanismos comunes.

La división en la arena política europea está servida, unos argumentando solidaridad, otros posible pérdida de identidad étnica y otros por incapacidad económica; hay una parte de Europa que da la bienvenida a los que huyen de la guerra y otra que les prohíbe la entrada. Una Europa que argumenta que debe anteponerse la protección de los derechos humanos en esta crisis humanitaria<sup>17</sup> y otra que reclama proteger identidades nacionales y étnicas de lo que considera una amenaza a la civilización europea. Ambas Europas encuentran su máxima expresión por un lado en la alianza entre la Alemania de Merkel y la Comisión Juncker<sup>18</sup> y por el otro el Gobierno húngaro de Orbán, a la cabeza del grupo de Visegrado.

Alemania recibió los halagos de muchos cuando Angela Merkel expresó su voluntad de acoger hasta 800.000 refugiados y reformar los mecanismos con los que cuenta la Unión para hacer frente a la llegada de nuevas olas<sup>19</sup>. Pero con su política de fronteras abiertas permitió la llegada de cientos de miles de refugiados, hay que recordar que la UE no podía escudarse en la obsoleta convención de Dublín, que obliga a los refugiados a registrarse en el país de entrada antes de poder transitar a otros países europeos. Todo esto suscitó las críticas de los socios del V4<sup>20</sup>, incluso países como España o Portugal estuvieron poco proclives, en el primer reparto de refugiados. Merkel encontró un aliado en la Comisión Juncker, a Tsipras, pero pronto suscitó controversias entre su opinión pública por la falta de capacidad

17. Romero, Manuel, «Cinco ONG exigen a Europa que antepongan los Derechos Humanos de los migrantes a la seguridad nacional», *LAVOZLIBRE*, Europa Press, Madrid (2015), Ver: <http://www.lavozlibre.com/noticias/ampliar/1143692/cinco-ong-exigen-a-europa-que-antepongan-los-derechos-humanos-de-los-migrantes-a-la-seguridad-nacional>.

18. Ayala de, Jose Enrique, «La Comisión Juncker: un nuevo comienzo para Europa», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento de Opinión núm. 126, (2014), págs. 10-11.

19. Ver: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=F-TU\\_5.12.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=F-TU_5.12.4.html).

20. Carlos de Izquierdo, Javier, «La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea y España», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión núm. 15, (2016), págs. 10-13.

de absorción en los centros de procesamiento de asilo y quejas de las autoridades locales.

Países además como Dinamarca, cuya política de asilo contaba entre las más generosas de Europa, se mostró de acuerdo a la tesis del Este, llegando a publicar propaganda oficial en periódicos del Líbano bajo el titular «No vengan a Dinamarca»<sup>21</sup>.

Por otro lado, en el flanco este, países como Hungría o Polonia se replegaban en torno a sus identidades nacionales e incluso étnicas y religiosas para justificar una política restrictiva. Argumentaban que el Este de Europa ya hizo frente a un incesante flujo de refugiados durante la crisis de Ucrania, por lo que no podían permitirse acoger refugiados provenientes esta vez de la frontera Sur de Europa como Siria. Los líderes del grupo de Visegrado consideran que sus estados del bienestar e infraestructuras sociales no les permiten ejercer una solidaridad a la alemana.

La adopción de la repartición de cuotas de refugiados por mayoría cualificada en el Consejo de Justicia y Asuntos Exteriores de 22 de septiembre de 2015 con la abstención de los países de Visegrado marcó un hito de la división intraeuropea en la crisis<sup>22</sup>. Alemania llegó a sugerir una retirada de fondos de cohesión a aquellos que se negaran a ser solidarios con el drama humanitario de los refugiados. Los Jefes de Estado y de Gobierno lograron apaciguar las divisiones internas en el Consejo Europeo de 15 de octubre, donde la Unión fraguó un acuerdo de mínimos para hacer frente a la crisis de refugiados reforzando las fronteras de la Unión y prometiendo ayuda a países terceros para la contención de flujos e integración de los mismos<sup>23</sup>. No hubo en las conclusiones del Consejo señal alguna de que la Unión se pudiera encaminar hacia la adopción de una política común de asilo o el refuerzo de la actuación en los países de origen de la crisis.

Además todo esto con condiciones, los refugiados deben permanecer en el país que acepte su asilo. Si son sorprendidos

21. Ver: [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/07/actualidad/1441648233\\_876039.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/07/actualidad/1441648233_876039.html).

22. Morillas, Pol, «Se ahonda la división entre Oeste y Este», *CIDOB*, (2016), págs. 23-25. Ver: [file:///C:/Users/Jou/Downloads/23-26\\_POL.%20MORILLAS\\_CAST.pdf](file:///C:/Users/Jou/Downloads/23-26_POL.%20MORILLAS_CAST.pdf).

23. Suanzes, Pablo R., «La Unión Europea aprueba el reparto de 120.000 refugiados», *EL MUNDO*, Prensa Internacional, Bruselas, (2015), Ver: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/22/5601771946163f77078b45aa.html>.

moviéndose a otros se les podría incluso pedir que abandonen la UE. Porque para compensar a los más reacios al asilo ha habido que endurecer el mensaje. Los inmigrantes económicos deben ser devueltos a su país de origen inmediatamente, porque no tienen derecho al asilo. Y a los que sí quieren enviarles el mensaje de que pueden perder las prestaciones sociales, e incluso el derecho a quedarse, si incumplen las normas.

Con la actuación de tacañería mediante el argumento de posible fomento de racismo y xenofobia y trabas económicas por parte de ciertos países europeos a la hora de la recepción de refugiados, lo que se ha puesto de manifiesto, es la ausencia de voluntad política y empatía por parte del Consejo Europeo, pues la UE con una población de más de 500 millones de personas, puede asumir el impacto cultural, social y económico que representa menos del 1% de su población con una mayor garantía de éxito que para Líbano que con 1,2 millones de refugiados y con 4 millones de personas representa el 27% de su población, Turquía con 2 millones sobre 75, o incluso Jordania con 700.000 refugiados sobre una población de 6 millones de personas<sup>24</sup>.

En cuanto a posible amenaza terrorista, hay que tener en cuenta que el terrorismo yihadista parece atraer la atención de los europeos interesados por la política internacional más que otros temas, como la economía o los refugiados. Es percibida por la opinión pública en su conjunto como la mayor de cuantas amenazas procedentes del exterior pueden afectar a Europa. Concretamente en nuestro país, según los resultados de noviembre de 2015 del Barómetro del Real Instituto Elcano<sup>25</sup>, 37ª oleada, el 52% de los seis de cada 10 residentes en España entrevistados declaró tener ‘mucho’ o ‘bastante’ interés por la política internacional, e hizo mención expresa al terrorismo yihadista entre sus asuntos de atención preferente.

Éste aspecto por desgracia queda reforzado cuando se comprueba que el atentado del 24 de mayo de 2014 en suelo belga,

24. Ferrero Turrión, Ruth, «Seguridad y derechos humanos, la crisis de los refugiados como crisis de valores de la UE», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento de Opinión núm. 3, (2016), págs. 5-7.

25. Ver: [http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/943d0a804b644165add8bfeaa369edc/37BRIE\\_Informe\\_Enero2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=943d0a804b644165add8bfeaa369edc](http://realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/943d0a804b644165add8bfeaa369edc/37BRIE_Informe_Enero2016.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=943d0a804b644165add8bfeaa369edc).

en el museo judío de Bruselas con cuatro víctimas mortales, lo comete un francés de origen argelino combatiente retornado del conflicto sirio<sup>26</sup>. Pero la principal amenaza para las sociedades europeas aún sigue viniendo de individuos radicalizados a nivel local. De hecho varios de los rasgos comunes de los combatientes retornados son: de 2.<sup>a</sup> o 3.<sup>a</sup> generación en un país occidental, viviendo entre dos culturas la originaria de la familia y la del país donde vive, decepcionado de Occidente y cuya motivación es más personal que política<sup>27</sup>.

A nivel europeo y dentro de la Estrategia Contraterrorista (EC) de la UE<sup>28</sup>, se ha puesto en marcha en enero de este año, el Centro Antiterrorista Europeo en La Haya. También siguen en vigor las bases de la respuesta de la UE al problema de los combatientes extranjeros establecidas por el Consejo de Justicia y Asuntos de interior de este mismo año<sup>29</sup>.

## CONCLUSIÓN

Consciente del déficit de identidad que ha aflorado últimamente entre los ciudadanos europeos, Jean-Claud Juncker, insistió en octubre del pasado año, que en la Unión Europea tenía que generarse más unión y más Europa. Pero la construcción de Europa que moviliza diferentes comunidades, en un espacio de más de quinientos millones de habitantes y con diferentes procesos sociales, culturales y políticos, donde en un período de no muchos años se ha pasado de 15 a 28 estados miembros, ésta, se hace más compleja.

Pese a todo ello, en el reciente Eurobarómetro de primavera de 2014 se expresaba un sustancial incremento del sentimiento ciudadano europeo, siendo muy remarcado entre los ciudadanos pertenecientes a los países con la moneda euro. Por una parte

26. Mora Tebas, Juan Alberto, «Yihad 3.3: La amenaza de los [combatientes] retornados», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis núm. 46, (2016), págs. 10-13.

27. Naciones Unidas, Resolución 2178 (2014), de 24 de septiembre de 2014, *Consejo de Seguridad*, «para paliar los efectos de los retornados», págs. 1-9.

28. Ver: [https://www.agpd.es/portatwebAGPD/internacional/Europa/Cooperacion\\_Policial\\_Judicial/Sistema\\_de\\_Informacion\\_SCHENGEN/index-ides-id.php.php](https://www.agpd.es/portatwebAGPD/internacional/Europa/Cooperacion_Policial_Judicial/Sistema_de_Informacion_SCHENGEN/index-ides-id.php.php).

29. Ver: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>.

están los que opinan que se puede establecer una pertenencia múltiple en la formación de identidades y que se define por un espíritu comunitario intercultural de diversidad; y por otra parte, los ciudadanos que han empezado a creer que la UE más bien contribuye a ensanchar divisiones entre países con la propagación de viejos estereotipos, a reducir el bienestar a golpe de recortes, a desconfiar de un sistema político comunitario que en la mayoría de los casos no va acompañado de valores morales.

Puede ser que los valores de tolerancia y apertura se encuentren en retirada, puede ser que Europa sufra una verdadera crisis de identidad con la puesta en marcha de políticas nacionalistas oportunistas por parte de gobiernos como el polaco o el húngaro o con la mayor presencia de movimientos populistas en países de Centroeuropa; pero también hace ya más de medio siglo, Europa en una fase de reconstrucción social, económica y política acertó en la construcción de un continente donde existiera la paz, se fomentara la economía así como la defensa de los derechos humanos.

Las reflexiones de los europeos son fenómenos no sólo individuales, sino también sociales y colectivas, dependientes pues de las condiciones de nuestra existencia individual y social, por ende vinculado a la historia. El padre de la sociología, Augusto Comte, afirma que existe una correlación entre lo mental y lo social; que todo sistema que explique el pasado será dueño del porvenir. Aplicando la metáfora de Zygmunt Bauman, la sociedad europea está inmersa en la modernidad líquida, y también da cuenta de la precariedad de los vínculos humanos en una sociedad individualista y privatizada, marcada por el carácter transitorio y volátil de sus relaciones.

Quizás Europa no esté cumpliendo la función de educación universal. Las diferencias en el seno de la sociedad europea son históricas, es decir, radican en el tiempo y no como muchos discursos políticos e ideológicos pretenden hacernos creer en la etnia, la cultura o el espacio. Si algunos estados como Reino Unido argumentan como principal factor para votar a la salida de la UE el descontento con la escalada de inmigración, es dar la espalda a la dimensión histórica de la humanidad, la que realmente nos hace absolutamente semejantes. Si los países bálticos se sienten más seguros bajo el amparo protector de la OTAN que en las políticas de seguridad que la propia UE pueda poner en marcha, es

creer en la diversidad geográfica sin relacionarla con el tiempo y con la historia. Si los países que hoy en día son los antiguos vecinos frontera del Imperio Otomano europeo muestran su total rechazo a la política de refugiados europea, es cometer la falta más grave contra el hombre, olvidar que la humanidad se enseñe a sí misma.

«[...] es cierto que las fronteras no existen. Existen, temporalmente. Pero al mismo tiempo que ellas, existe una fuerza de creación y de verdad que nos une a todos, en la humildad y el orgullo al mismo tiempo. Yo nunca lo he sentido mejor que leer sus palabras y por ello quiero manifestar mi gratitud y mi solidaridad».

Carta de Albert Camus a Boris Pasternak, 9 de junio de 1959.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala de, Jose Enrique, «La Comisión Juncker: un nuevo comienzo para Europa», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento de Opinión núm. 126, (2014), págs. 10-11.
- Carlos de Izquierdo, Javier, «La estrategia de seguridad energética de la Unión Europea y España», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión núm. 15, (2016), págs. 10-13.
- Caro Jiménez, Mari Carmen, et al. «Las emociones y la resistencia al cambio de actitudes». *Revista Española de Investigación de Marketing ESIC* núm. 18, (2014), págs. 19-21.
- Cohen, Jessica, «Efectos sociales del terrorismo. Crisis de refugiados y argumentaciones erróneas», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión núm. 112, (2015), págs. 6-7.
- Europa, Comisión Europea, «un nuevo informe y una nueva encuesta ofrecen una imagen más precisa sobre el estado de la migración, el asilo y la libre circulación en la UE», *Comunicado de prensa*, Bruselas (2012), disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-552\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-552_es.htm). [consultado el 27 de agosto de 2016].
- Ferrero Turrión, Ruth, «Seguridad y derechos humanos, la crisis de los refugiados como crisis de valores de la UE», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, documento de Opinión núm. 3, (2016), págs. 5-7.
- González Enríquez, Carmen, «Schengen: un bien colectivo que nadie defiende», *Real Instituto Elcano*, Comentario Elcano núm. 6, (2016), págs. 2-3.
- González Veigueta, Lino, «Asilo en Europa: los más generosos». *FRIDE*, (2013), disponible en <http://www.esglobal.org/asilo-en-europa-los-paises-mas-generosos/>. [consultado el 26 de agosto de 2016].
- Mora Tebas, Juan Alberto, «Yihad 3.3: La amenaza de los [combatientes] retornados», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Análisis núm. 46, (2016), págs. 10-13.
- Morillas, Pol, «Se ahonda la división entre Oeste y Este», CIDOB, (2016), págs. 23-25, disponible en [file:///C:/Users/Jou/Downloads/23-26\\_POL%20MORILLAS\\_CAST.pdf](file:///C:/Users/Jou/Downloads/23-26_POL%20MORILLAS_CAST.pdf). [consultado el 7 de septiembre de 2016].

- Naciones Unidas, Resolución 2178 (2014), de 24 de septiembre de 2014, *Consejo de Seguridad*, «para paliar los efectos de los retornados», págs. 1-9.
- Romero, Manuel, «Cinco ONG exigen a Europa que antepongan los Derechos Humanos de los migrantes a la seguridad nacional», *LAVOZLIBRE*, Europa Press, Madrid (2015), disponible en <http://www.lavozlibre.com/noticias/ampliar/1143692/cinco-ong-exigen-a-europa-que-antepongan-los-derechos-humanos-de-los-migrantes-a-la-seguridad-nacional>, [consultado el 2 de septiembre de 2016].
- Suanzes, Pablo R., «La Unión Europea aprueba el reparto de 120.000 refugiados», *EL MUNDO*, Prensa Internacional, Bruselas, (2015), disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/22/5601771946163f77078b45aa.html>, [consultado el 7 de septiembre de 2016].
- Tubella, Patricia, et al. «Reino Unido amenaza con detener a Assange en la embajada de Ecuador», *El País*, *Internacional*, (2012), disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/15/actualidad/1345051978\\_623282.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/08/15/actualidad/1345051978_623282.html). [consultado el 26 de agosto de 2016].

# LOS SISTEMAS ARMAMENTÍSTICOS AUTÓNOMOS MILITARES<sup>1</sup>: UN DESAFÍO PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN EL SENO DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

MILTON J. MEZA RIVAS  
*Universidad de Barcelona, España*

## RESUMEN

Ciertas tecnologías castrenses, que en el pasado formaban parte de los libros y las películas de ficción, ahora llegan a ser una auténtica realidad. Diversos sistemas de armamento militar están desarrollándose con funciones cada vez más autónomas, sometidas a niveles de control indirecto, pese a que su ambigüedad genere escenarios llenos de incertidumbres y riesgos. Por ello, dentro de la ONU, expertos a nivel mundial tienen la tarea de estudiar este tipo de tecnologías emergentes, abordando prospectivamente el I+D de los sistemas armamentísticos autónomos militares que, por las particularidades de su diseño, producen interés y preocupación a nivel global. Así, este documento plantea varias de las dificultades que hacen de estos sistemas un auténtico desafío a la hora de ser estudiados por la comunidad internacional en pleno.

## PALABRAS CLAVES

Armas, sistemas autónomos, inteligencia artificial, robots, ONU.

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años hemos podido observar como la investigación, el desarrollo, la innovación y el uso de las altas

1. En inglés: «*fully autonomous weapon systems*». Otros términos han sido comúnmente usados para referirse a este tipo de tecnología avanzada. Por ejemplo, sistemas de armas autónomas letales («*lethal autonomous weapon systems —LAWS—*»), armas robóticas (*robot weapons*), armas letales autónomas («*lethal autonomous weapons —LAWS—*»), robots autónomos letales («*lethal autonomous robots —LARs—*») o sistemas autónomos (*autonomous systems*). No obstante, a los efectos de la presente comunicación todos podrán ser empleados de manera intercambiable sin que eso ello desdibuje el sentido del término usado en el título principal.

tecnologías emergentes representan sin lugar a dudas una fuente inagotable de escenarios complejos llenos de incertidumbres y altos niveles de riesgo, cuya aminoración y/o contención han podido en cierta manera alcanzarse mediante acuerdos y decisiones políticas, jurídicas, económicas, sociales y éticas globales llevadas a cabo por agentes tecnocientíficos<sup>2</sup>.

Por ello el Derecho, junto a la política, se encuentra cada vez más inmerso en cuestiones marcadas de un componente científico (Esteve Pardo, 2009) basado en el carácter ambivalente de las tecnologías<sup>3</sup>.

Desde este enfoque, el desarrollo y la innovación tecnológica representan una promesa de progreso para la sociedad en tanto que proporcionan potenciales beneficios a la colectividad. No obstante, en razón de su contenido, conllevan a un cúmulo de riesgos, peligros o amenazas globales que deben ser sopesados, prevenidos, controlados y/o corregidos por el poder constituido propio del orden jurídico, político, económico, social y cultural vigente a nivel internacional.

#### PERSPECTIVA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DENTRO DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS ACERCA DEL I+D MILITAR.

Desde la época de la «macrociencia»<sup>4</sup> y hasta nuestros días, los gobiernos del mundo han dejado de asumir a los fines de la ciencia y la tecnología como valores últimos, y los perciben como

2. Todo proceso de investigación, desarrollo e innovación tecnocientífico es llevado a cabo por agentes plurales y diversos que poseen intereses igualmente variados, a saber, políticos, sociales, jurídicos, militares, económicos, etc. *Vid.* Echeverría, 2003.

3. A los efectos del presente artículo se usará de manera intercambiable los términos genéricos «tecnología», «sistema», «máquina» o «dispositivo» para referirse a cualquier producto final que resulte de un proceso de investigación, desarrollo e innovación tecnológica.

4. Situada entre la época de la segunda guerra mundial y hasta los inicios de los años 80, época en la que luego emergió la *tecnociencia*, una modalidad de actividad humana y social que poco a poco se fue consolidando sociológica e institucionalmente en el mundo y que no sólo modifica la ciencia: también transforma la actividad tecnológica, industrial y militar, gracias al desarrollo de un sistema nacional de ciencia y tecnología que trasciende los límites de las comunidades científicas... preexistentes. No obstante, resulta oportuno precisar que, pese a al surgimiento de la macrociencia y luego de la posterior tecnociencia, tanto la técnica artesanal, como la ciencia y la tecnología han seguido existiendo hasta nuestros días.

«*instrumentales*» (Echeverría, 2003), subordinados a unos objetivos estratégicos que varían dependiendo del contexto que se trate, y que son en definitiva los que dan sentido a toda financiación y realización de proyectos gubernamentales presentes y futuros<sup>5</sup>.

Dichos objetivos encuentran dos justificaciones básicas: por un lado, el argumento del *spin-off*, una tesis de carácter económico según la cual las inversiones en el desarrollo y la innovación militar producen efectos beneficiosos aplicables a otras áreas de investigación, favoreciendo de esta manera no sólo el progreso científico-tecnológico *per se*, sino también el desarrollo industrial y el crecimiento económico (Rodríguez Alcázar, 2011: 71).

Con el pasar del tiempo este concepto fue superado, entre otras razones, por la existencia de las tecnologías de «*doble uso*», aquellas que implican la necesidad de seguir teniendo en cuenta las consecuencias socioeconómicas que trae consigo la inversión y el desarrollo en la investigación militar, pero que además replantean la forma en que deben ser analizados los efectos de todo aquello que haya sido creado a través del I+D militar<sup>6</sup>.

Por otro lado, encontramos el argumento de *la seguridad y el poderío militar* según el cual políticos y expertos reconocen que la supremacía castrense de los Estados depende, en gran medida, de la superioridad tecnológica de sus ejércitos. Asimismo, de forma correlativa, asumen que la seguridad de las naciones será siempre mayor en tanto que sus fuerzas armadas adquieran avances tecnológicos de gran dimensión y un número suficiente de artefactos militares de alta tecnología (Rodríguez Alcázar, 2011: 74-75).

Ahora bien, bajo ambas premisas, los avances tecnológicos resultantes del I+D militar tienden a relacionarse entonces con

5. Tales proyectos podrían tratarse, entre otros, de la mejora de capacidades en acciones de defensa y ofensiva militar, de métodos para alcanzar la victoria en las guerras, optimizar la productividad de sectores industriales e incluso incrementar el prestigio militar, disminuir el riesgo país, alcanzar niveles «*envidiables*» de seguridad y estabilidad social, económica y geopolítica.

6. Hoy gran parte de la comunidad internacional considera que, como principio, los sistemas diseñados y fabricados originariamente con propósitos militares pueden en cierta medida ser usados, modificados o convertidos al servicio de funciones civiles (o viceversa), aún y cuando ello llegue a significar mayores riesgos de que se incremente la proliferación de este tipo de tecnología o que incluso planteen nuevos problemas relacionados con la responsabilidad y la rendición de cuenta en razón de su uso posterior.

niveles de riesgo que deben ser sopesados cuidadosamente por sus agentes tecnocientíficos, ello en pro de mantener la salvaguarda de la especie humana.

Casos como la creación del laboratorio de radiación del Instituto de Tecnología de Massachusetts<sup>7</sup>, el proyecto del computador e integrador numérico electrónico<sup>8</sup> o incluso la creación de la bomba atómica<sup>9</sup> —por tan sólo referir a algunos ejemplos importantes de la historia— son una muestra fehaciente del gran impacto que puede traer consigo el engranaje del ingenio humano para dar respuesta a intereses militares, permitiendo por un lado el alcance de importantes avances en disciplinas científicas diversas, y por otro la asunción de nuevas tecnologías con atributos capaces de ser usados para la eliminación de ejércitos y ciudades enemigas, pese a que la dimensión de destrucción que posean supere los límites tolerables por la moral humana (Ortega García, 2011: 190-191).

La historia nos ha enseñado que los Estados están inclinados a comportarse siempre en proporción al poder que ostenten. Y el peligro aumenta aún más cuando de actores no estatales se trate.

La necesidad de poseer armas o tecnologías castrenses cada vez más novedosas responde a una premisa fundamental, esto es, mantener un estatus hegemónico del poder de defensa y ataque, o alcanzar un estándar en el uso de la fuerza a nivel global que, bajo

7. Fundado en 1940, el cual se especializó en el proyecto del radar y cuyo alcance científico logró trasladarse al ámbito militar, civil y el tecnológico.

8. ENIAC, por sus siglas en inglés: *Electronic Numerical Integrator And Computer*. Desarrollado por el Laboratorio de Investigación Balística de la de la Universidad de Pensilvania, que pretendió acelerar el cálculo y mejorar la precisión de las tablas de tiro de artillería y de bombardeo, y cuyo logro mayor fue la creación del primer ordenador multitareas de la historia. *Vid.* Mollen, 2016. *Vid.* Echeverría, 2003: 26; también *Vid.* Heppenheimer, T. A., «La fábrica del hombre», en Minsky, 1986: 43.

9. Producto del *proyecto Manhattan*, un programa intergubernamental basado en necesidades puramente militares y que marcó un hito en el desarrollo de la ciencia moderna, alcanzando avances importantes en el campo nuclear y radioactivo. Fue el proceso ultra-secreto de diseño y construcción de la bomba atómica, que contó con el apoyo de varios estados - Estados Unidos, con el apoyo del Reino Unido y Canadá principalmente- en razón de su gran valor estratégico, y cuyos primeros lanzamientos se dieron sobre Japón en 1945. Estuvo bajo la dirección de Robert Oppenheimer, quien tuvo a su disposición medios materiales y humanos de alto nivel.

el argumento de salvaguardar la paz y la seguridad, garantice que las armas del oponente sigan siendo siempre las más inútiles u obsoletas.

Por ello, autores como Röling<sup>10</sup> aciertan al considerar que la función más razonable del poder armamentístico de un país siempre será, en definitiva, disuadir al enemigo a que actúe en contra de la paz, y para ello deberá demostrar su capacidad de resistencia o retaliación ante eventuales ataques que pueda producir en su contra cualquier adversario. Ergo las armas, a pesar de que puedan ser consideradas inaceptables por muchos, siguen siendo indispensables para garantizar la seguridad militar estatal, ya que su existencia permite crear un ambiente generalizado en el que el imaginario colectivo se sienta libre de riesgo de amenaza en su contra por parte de sujetos que actúen al margen del Derecho Internacional Público.

Por todo ello, parte de la comunidad internacional entiende que el avance tecnológico en general, extensible por obviedad a la esfera militar, demanda en suma la formación de nuevas costumbres sociales. Ello no significa el sometimiento de la sociedad a la tecnología. En lo absoluto. Son las situaciones en las que interactúan las personas con las tecnologías las que tienen que evolucionar mediante los mismos procesos naturales por los que cambian las costumbres humanas (Minsky, 1986: 67).

Ahora bien, es innegable que los rituales tradicionalmente válidos en una sociedad no son lo suficientemente idóneos para evaluar y/o crear medios que permitan disminuir los niveles de desconcierto, confusión y riesgo en el uso de cierta tecnología militar potencialmente disruptiva. Nótese que los rituales propios de la interacción entre personas y máquinas pueden ser probablemente distintos a lo que estamos acostumbrados.

Por ello, algunos estudiosos de este tema hemos venido desarrollando, no sólo en nuestras academias sino también en foros internacionales<sup>11</sup> junto al resto de la comunidad internacional,

10. *Vid.* Röling, B. V. A., 1984: 183.

11. Reuniones informales de expertos sobre sistemas de armas autónomas letales, celebradas en el marco de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Para más información véase: [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/8FA3C2562A60FF81C-1257CE600393DF6?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/8FA3C2562A60FF81C-1257CE600393DF6?OpenDocument), fecha de la consulta 27.09.2016.

un análisis amplio que va en esa dirección, abordando los impactos jurídicos, políticos, sociales, éticos y morales que trae consigo el uso de altas tecnologías militares emergentes, especialmente cuando se relacionan con la investigación, el desarrollo y el despliegue de sistemas de armas letales con altos niveles de autonomía basada en programas de inteligencia artificial.

#### ANTECEDENTES DEL DEBATE DE LOS SISTEMAS DE ARMAS LETALES COMPLETAMENTE AUTÓNOMOS EN LA ONU.

En noviembre de 2013, las Altas Partes Contratantes de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW, por sus siglas en inglés<sup>12</sup>) aprobaron bajo consenso debatir los aspectos relacionados con los sistemas de armas letales autónomos, por considerar que dicho organismo es el foro más apropiado para ello en razón de su mandato y experiencia. No obstante, la resolución advierte que este es un asunto multifactorial, de gran trascendencia global, por lo que su estudio puede y debe seguir realizándose bajo diferentes enfoques en el seno de otros organismos internacionales (Altas Partes Contratantes de la CCW, 2013).

Así, en mayo del 2014, y en abril del 2015 y 2016, se realizaron la primera, segunda y tercera reunión oficiosa de expertos sobre sistemas de armas autónomas letales en el marco de la CCW. Estos eventos congregaron varias representaciones diplomáticas de Estados partes, firmantes y observadores de la CCW, así como también agentes de distintas organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) e instituciones académicas.

En dichas reuniones se han generado reflexiones prospectivas y holísticas en torno a un programa de trabajo estructurado en cinco bloques temáticos: a) mapa o conceptual del término «*autonomía*»; b) hacia una definición de trabajo sobre los sistemas de armas letales autónomos; c) desafíos para el DIH en el contexto de las armas autónomas; d) cuestiones éticas y de derechos humanos; y e) aspectos sobre seguridad internacional.

12. No obstante, el nombre completo en español es «Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados» del año 1980.

## LOS SISTEMAS DE ARMAS AUTÓNOMAS LETALES (SAAL): ¿POR QUÉ SON UN DESAFÍO PARA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL?

Lo primero que debemos destacar al respecto es que hoy en día no hay unanimidad en torno a una definición de estos sistemas. Tan sólo existen intentos de conceptualizaciones por parte de gobiernos, organismos multilaterales, ONG e instituciones académicas.

Durante el desarrollo de los debates en la CCW, algunos expertos han venido planteando ciertas precisiones terminológicas que más allá de aclarar la cuestión tienden a producir confusiones semánticas. Declaraciones y documentos especializados a menudo demuestran el uso libre de palabras como «automático», «automatizado», «semiautónomo», «autónomo», «supervisado», «completamente autónomo» e «inteligente» para referirse a todo un espectro de dificultad y sofisticación propia de estos sistemas (Scharre, 2016: 11).

Ello ha llevado a que parte de la comunidad internacional incurra en falacias conceptuales que les impiden entender en qué medida el grado de complejidad de tales tecnologías es independiente de la tarea para el cual se empleen y del tipo de control humano que sobre ellas exista. Sea bajo uno u otro término, el punto estriba en cómo definir estos sistemas. Sin definición de trabajo, pareciera que el juego del debate está trancado.

Luego de las tres primeras reuniones de la CCW (2014, 2015 y 2016), la mayoría sólo ha podido reconocer de manera muy simplista que los SAAL, como sistema autónomo *per se*, es aquel que, una vez activado, realiza una tarea por sí solo (Scharre, 2016: 8). Sin embargo, algunos piensan que, en virtud de su capacidad funcional, dichos sistemas podrían llegar a tener distintos grados de sofisticación (automático, automatizado, autónomo o inteligente). Asimismo, dependiendo del tipo de control humano ejercido sobre las funciones críticas que le hubieren sido programadas («seleccionar» y «atacar» un objetivo), podrían ser clasificados como semiautónomos, de operación autónoma supervisada y completamente autónomos.

Ahora bien, independientemente de la clasificación que se trate, lo importante que se debe tener en cuenta desde un principio es lo siguiente: tal y como he expresado en artículos ante-

riores<sup>13</sup>, los «*sistemas de armas autónomas*» es expresión de origen del inglés<sup>14</sup>. Su principal criterio definitorio viene dado por el adjetivo «*autonomous*», que según el diccionario de Oxford comprende todo aquello «*que se gobierna a sí mismo o es independiente*» (*self-governing* o *independent*). Por su parte, dentro la categoría de ciencia, tecnología, matemática y computación, lo define como un sistema abstracto o red física que es independiente de, o no está sujeta a, influencias o controles externos.

Así pues, varios expertos dentro de las reuniones de la CCW han planteado que los sistemas de armas letales autónomos son aquellos que pueden llevar a cabo una misión con intervención humana limitada o sin ella, siendo capaces de lograr su auto-propulsión, procesar la información obtenida de su entorno o incluso dar respuesta a este de manera independiente<sup>15</sup>.

Según el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica (EEUU), dicha tecnología incluye además aquellos sistemas de armas autónomas que son supervisados por humanos y que están diseñados para permitir que los operadores puedan anular su acción, aún y cuando tengan la habilidad de seleccionar y atacar objetivos sin intervención humana luego de su activación (Departamento de Defensa de EEUU, 2012).

Por su parte, el Reino Unido los define como un grupo especial de tecnologías emergentes cuyo nivel de operatividad es «*completamente autónomo*» (Gobierno del Reino Unido, 2016). Tales sistemas tendrían la capacidad de entender, interpretar y aplicar al más alto nivel el efecto global del uso de la fuerza, y para ello se deberían basar en la comprensión precisa de aquello que un

13. Artículo de opinión escrito por el autor de este trabajo, publicado bajo el número 85/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 18 de agosto de 2016, [en línea], disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEEO85-2016\\_SistemasArmas\\_ONU\\_MiltonMeza.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEEO85-2016_SistemasArmas_ONU_MiltonMeza.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016

14. *Lethal autonomous weapons systems*.

15. Sobre el atributo de letalidad, el Relator Especial Heyns considera que los «*sistemas de armas autónomas*» debe ser entendido como un término genérico, por lo que sólo se le podría adherir el adjetivo «*letal*» cuando su uso se limite a los conflictos armados. Sin embargo, advierte que con el tiempo será cada vez más común observar que este tipo de tecnología pueda ser utilizadas por las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados, aunque la intención normalmente sea para evitar la muerte. *Id.* Heyns, 2016.

comandante tenga la intención de hacer, y más aún de las razones que soportan dicho propósito.

Suiza sugiere una «definición de trabajo» en la que entiende que estos sistemas de armas serían capaces de llevar a cabo tareas bajo el gobierno del DIH, en reemplazo parcial o total de un humano en el uso de la fuerza, y muy particularmente durante el ciclo de determinación de un objetivo (Gobierno de Suiza, 2016). Reconoce que la «autonomía» debe ser entendida como un amplio espectro tecnológico (UNIDIR, 2014) que va desde las limitadas funciones autónomas de los sistemas ya existentes a aquellas que son propias de los sistemas autónomos del futuro cuyo nivel de sofisticación será mucho mayor.

Autoridades del gobierno canadiense apoyan esta perspectiva (Gobierno de Canadá, 2016). En su opinión resulta más útil pensar a la autonomía como un «espectro» ligado estrechamente a la tecnología y a las capacidades de un sistema, al entorno operativo y a la tarea elegida.

Francia, por su lado, precisa que las armas autónomas son un tipo de tecnología armamentística que podría ser capaz de moverse libremente, adaptarse a su ambiente y llevar a cabo la selección de objetivos y el lanzamiento de efectores letales bajo la autoridad total de la inteligencia artificial (Gobierno de Francia, 2016).

Instituciones como Human Rights Watch<sup>16</sup> consideran que un sistema de armas con capacidad para ejecutar funciones críticas de selección y de ataque contra objetivos y sin implicación humana, es una alta tecnología de total autonomía cuyo desarrollo contraviene las reglas básicas del DIH y del DIDH, por lo que deben ser prohibidas.

Al hilo de ello, el Comité Internacional de la Cruz Roja considera que estos sistemas son un tipo de arma que puede seleccionar (es decir, buscar para detectar, identificar, localizar y seleccionar) y atacar (usar la fuerza en contra, neutralizar, dañar o destruir) objetivos sin intervención humana (CICR, 2016). Ellos tendrían la habilidad de aprender y/o adaptar su funcionamiento en respuesta a las circunstancias cambiantes del entorno en el que se despliegan, por lo que su uso podría reflejar un cambio cualitativo de los paradigmas en la conducción de las hostilidades (CICR, 2011).

16. Vid. (Human Rights Watch, 2015).

Todas estas propuestas terminológicas son una pequeña muestra de la amplitud con la que la comunidad internacional está abordando los sistemas de armas autónomos letales en el seno de las Naciones Unidas. En ellas se recogen aspectos compartidos por unos y rechazados por otros, aunque de su contenido se rescatan algunos elementos importantes:

- Son un tipo de alta tecnología aún inexistente<sup>17</sup>.
- Su desarrollo gira en torno al avance en la investigación de la inteligencia artificial.
- Para algunos expertos es improbable que lleguen a existir, y para otros sólo se necesitan años, y no décadas, para que puedan ser creados<sup>18</sup>.
- Su diseño les permitiría seleccionar y atacar un objetivo estratégico en razón de la delegación de autoridad que le es haya sido dada por los humanos.
- La determinación de ese objetivo responderá sólo a los criterios pre-definidos por los humanos.
- Es un arma que después de activada ejecutará sus funciones sin implicación o intervención humana.
- Poseería una función de letalidad, por lo que sus zonas de despliegue serán aquellas en las que se desarrollen conflictos armados u hostilidades.
- Podrían adaptarse a entornos complejos sobre la base de la información que obtengan del ambiente que les rodea.
- Y sus reglas de conducta serían determinadas únicamente por el diseñador/programador humano, por lo que la máquina no tendría niveles de autoaprendizaje y auto-elaboración que les permita por sí mismas cambiar dicha circunstancia.

17. En la tercera (3.<sup>a</sup>) reunión informal de expertos sobre los sistemas de armas letales autónomos de abril del 2016, las delegaciones de los países de Alemania, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia, Israel, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Turquía fueron tajantes en señalar que actualmente no existen este tipo de tecnología. Por su parte, España, Japón y Reino Unido agregaron además que no tienen planes en desarrollarlos. *Vid. infra* apartado 16 de este artículo.

18. Para más información véase «Future of Life Institute, Autonomous Weapons: an open letter from IA & robotics researches», 28 de julio de 2015, [en línea] disponible en: <http://futureoflife.org/open-letter-autonomous-weapons/>, fecha de la consulta 27.09.2016.

## CONCLUSIÓN

Anticipar cada una de las situaciones que obligan a los humanos a decidir cómo deben actuar con las máquinas es algo bastante complejo, y para muchos incluso imposible, por lo que *ad initio* nos resulta difícil alcanzar la total normativización de cada supuesto de hecho, dentro y fuera de los debates que se suscitan en la ONU.

Como he venido planteado en presentaciones anteriores<sup>19</sup>, la falta de unanimidad internacional para acordar un concepto generalmente aceptado sobre este tipo de sistemas es consecuencia de una realidad previamente advertida: los elementos de la discusión responden a perspectivas meramente prospectivas basadas en hipótesis y cálculos de probabilidades acerca de armas que aún no existen. Su estudio ha levantado dudas y cuestionamientos sin responder que seguirán siendo parte de futuros debates internacionales.

Según los avances tecnológicos conocidos al día de hoy, un robot autónomo letal, por muy bien diseñado y programado que esté, probablemente no pueda cumplir a rajatabla con los principios básicos del DIH (especialmente el de distinción<sup>20</sup>, proporcionalidad<sup>21</sup> y precaución), ya que en razón de las complejidades que involucra una misión militar es difícil que la máquina cuente con una base de datos suficiente que le permita evaluar todo el contexto, lo cual incrementa el riesgo de que se produzcan daños no previstos e indiscriminados en contra inocentes.

Por ende, cualquier iniciativa relacionada con la no proliferación y el desarme debe ser estudiada y analizada bajo un correcto juicio de ponderación de valores, en el que se aprecie los peligros externos que trae consigo renunciar al progreso, se comprenda y respete la salvaguarda del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en el que se

19. *Vid. supra* el apartado 13 de este trabajo.

20. *Vid.* Organización de las Naciones Unidas (ONU). Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977) relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, art. 51 y 57, [en línea] disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#8>, fecha de la consulta 27.09.2016.

21. *Ibid.* art. 51 5) b).

aborde la seguridad global como una prioridad sin generar desequilibrios de poder, pero sobre todo, donde no se resienta la capacidad futura de defensa militar de los Estados Nación (Ortega García, 2011: 190).

Es un panorama idóneo, deseable, aunque arduo de alcanzar en la realidad. No olvidemos: todos competimos unos con otros por los recursos del universo accesible<sup>22</sup>. Una mayor, más diversa y competente cultura tecnológica es la vía idónea para obtener beneficios y diagnosticar cualquier riesgo y enfrentarlo. De allí que resulte entendible la necesidad de inversión de los Estados en el I+D militar: si países como Estados Unidos, China, Reino Unido o Israel, por tan sólo nombrar algunos<sup>23</sup>, detuvieran unilateralmente su gran desarrollo tecnológico, pronto sucumbirían al poder militar de otros Estados (o incluso de actores no estatales) o a los éxitos económicos de sus socios comerciales.

Esta manera de entender el avance tecnológico como un medio para garantizar mayor seguridad y poderío militar a los Estados, es lo que ha permitido que ciertas tecnologías castrenses, que en el pasado formaban parte de los libros y las películas de ficción, ahora lleguen a ser una auténtica realidad<sup>24</sup>. Diversos sistemas de armamento militar se están desarrollando con funciones cada vez más autónomas, sometidas a niveles de control indirecto o «*apropiado*», pese a que su ambigüedad pueda generar escenarios complejos llenos de incertidumbres y riesgos a los que el Derecho y la política están llamados a solucionar.

Algunos ejemplos que ilustran dicha complejidad se hacen patente en los procesos de investigación, desarrollo e innovación de los sistemas de armas autónomas letales, un tipo de tecnolo-

22. Vid. Moravec, H., «Los vagabundos», en Minsky, 1986: 113.

23. Para más datos sobre qué países destinan sus recursos en gasto militar (incluyendo el I+D) Vid. SIPRI, *World military spending resumes upward course, says SIPRI*, 2016.

24. En el primer tercio del siglo XX, las máquinas con ciertas funciones automatizadas no eran comunes en los campos de batalla, y prácticamente inexistentes en las ciudades. Ahora, el despliegue de sistemas aéreos, terrestres o navales no tripulados (o controlados remotamente) usados como armas de seguimiento, vigilancia, control y ataque sí que son muy habituales. Para más datos acerca del uso de esta nueva tecnología militar, Vid. OTAN, 2016. También vid. Jonas, A., Mcann, E. y Thomas, M., 2015.

gía avanzada militar que aún no se ha creado<sup>25</sup>, pero que por sus particularidades e intereses estratégicos ha venido siendo objeto de amplios debates en el mundo, y muy especialmente en el seno del Sistema de las Naciones Unidas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### *Libros*

- Echeverría, J., *La revolución tecnocientífica*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 1.ª edición, 2003, 282 págs.
- Esteve Pardo, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Madrid, Marcial Pons, 1.ª edición, 2009, 211 págs.
- Jonas, A., Mcann, E. y Thomas, M., *Urban Geography: a Critical Introduction*. Oxford (UK), editorial Wiley Blackwell, 2015, 192 págs.
- Miller, A. y Feinrider, M. (eds.), *Nuclear weapons and law*, Connecticut, Greenwood Press, 1.ª edición, 1984, 592 págs.
- Minsky, M. (ed.), *Robótica la última frontera de la alta tecnología*, Barcelona, Planeta, 1.ª edición, 1986, 263 págs.
- Ortega García, J., *Capítulo Sexto: armas de tecnología avanzada*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), cuaderno de estrategia N° 153, 2011, 230 págs.
- Rodríguez Alcázar, J., *Ética, tecnología y seguridad*, Bogotá, Corporación Universitaria Minuto de Dios, 1.ª edición, 2011, 160 págs.

### *Páginas web*

[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/4F0DEF093B4860B-4C1257180004B1B30?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/4F0DEF093B4860B-4C1257180004B1B30?OpenDocument), página web de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Fecha de la consulta 27.09.2016.

### *Documentos en línea*

Altas Partes Contratantes de la CCW, *informe final del período de sesiones de 2013*, [Ginebra], documento CCW/MSP/2013/10, 2013, 11 págs. [en línea] disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/646/36/PDF/G1364636.pdf?OpenElement>, fecha de la consulta 31.05.2016

25. En la tercera (3.ª) reunión informal de expertos sobre sistemas de armas autónomas letales celebrada del 11 al 15 de abril de 2016 en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, las delegaciones de los países de Alemania, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia, Israel, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suiza y Turquía fueron enfáticas al señalar que actualmente no existen este tipo de sistemas. Para más información al respecto véase: [http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/37D51189AC4FB6E1C1257F4D004CAF-B2?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/37D51189AC4FB6E1C1257F4D004CAF-B2?OpenDocument), fecha de la consulta 27.09.2016.

- Altas Partes Contratantes de la CCW, Report on the 2016 Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, [Ginebra], 2016, 15 págs. [en línea] disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/117/16/PDF/G1611716.pdf?OpenElement>, fecha de la consulta 31.05.2016
- Comité de la Cruz Roja Internacional (CICR), 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent: International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts, [Ginebra], 2011, 53 págs. [en línea], disponible en: <https://app.icrc.org/e-briefing/new-tech-modern-battlefield/media/documents/4-international-humanitarian-law-and-the-challenges-of-contemporary-armed-conflicts.pdf>, fecha de la consulta 27.09.2016.
- CICR, *Views of the International Committee of the Red Cross on autonomous weapon system*, [Ginebra], 2016, 8 págs. [en línea], disponible en: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/B3834B2C62344053C-1257F9400491826/\\$file/2016\\_LAWS+MX\\_CountryPaper\\_ICRC.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B3834B2C62344053C-1257F9400491826/$file/2016_LAWS+MX_CountryPaper_ICRC.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Departamento de Defensa de EEUU, Autonomy in Weapons Systems, [Washington], Directiva N° 30009.09, 2012, 13 págs. [en línea], disponible en: <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf>, fecha de la consulta 27.09.2016.
- Gobierno de Canadá, Canadian Food for Thought Paper: Mapping Autonomy, [Ginebra], 2016, 4 págs., [en línea] disponible en: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/C3EFCE5F7BA8613BC1257F8500439B-9F/\\$file/2016\\_LAWS+MX\\_CountryPaper+Canada+FFTP1.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/C3EFCE5F7BA8613BC1257F8500439B-9F/$file/2016_LAWS+MX_CountryPaper+Canada+FFTP1.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Gobierno de Francia, Cartographie des developpements techniques, [Ginebra], 2016, 3 págs. [en línea] disponible en: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/FAC3FC270C9E918EC1257F8F003FF520/\\$file/2016\\_LAWS+MX\\_CountryPaper\\_France+MappingofTechnicalDevelopments.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/FAC3FC270C9E918EC1257F8F003FF520/$file/2016_LAWS+MX_CountryPaper_France+MappingofTechnicalDevelopments.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Gobierno de Suiza, A purpose-oriented working definition for autonomous weapons systems, [Ginebra], 2016, 5 págs. [en línea] disponible en: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/A204A142AD3E3E29C-1257F9B004FB74B/\\$file/2016.04.12+LAWS+Definitions\\_as+read.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/A204A142AD3E3E29C-1257F9B004FB74B/$file/2016.04.12+LAWS+Definitions_as+read.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Gobierno del Reino Unido, Statement to the Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems, [Ginebra], 2016, 6 págs. [en línea] disponible en: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/44E4700A0A8CED0EC1257F940053FE3B/\\$file/2016\\_LAWS+MX\\_Towardaworkingdefinition\\_Statements\\_United+Kingdom.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/44E4700A0A8CED0EC1257F940053FE3B/$file/2016_LAWS+MX_Towardaworkingdefinition_Statements_United+Kingdom.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Heyns, Christof, *Autonomous Weapon Systems: Human rights and ethical issues*, [Ginebra], 2016, 12 págs. [en línea] disponible en: <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/ccw/2016/meeting-experts-laws/statements/heyns.pdf>, fecha de la consulta 27.09.2016
- Human Rights Watch, *Mind the gap: the lack of accountability for killer robots*, [Ginebra], 2015, 44 págs. [en línea] disponible en: <https://www.hrw.org/>

- sites/default/files/reports/arms0415\_ForUpload\_0.pdf, fecha de la consulta 27.09.2016.
- Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación del Desarme (UNIDIR), *Framing Discussions on the Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies*, [Ginebra], 2014, 12 págs. [en línea], disponible en: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/framing-discussions-on-the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-en-606.pdf>, fecha de la consulta 27.09.2016.
- Meza Rivas, M., artículo de opinión número 85/2016, Madrid, IEEE, 2016. [en línea], disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEEO85-2016\\_SistemasArmas\\_ONU\\_MiltonMeza.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO85-2016_SistemasArmas_ONU_MiltonMeza.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Mollen, W., *ENIAC: The Army-Sponsored Revolution*, [Washington], Laboratorio de Investigación de la Armada de los Estados Unidos de Norteamérica, 2016. [en línea]. Disponible en: <http://www.arl.army.mil/www/default.cfm?page=514&url=http://ftp.arl.army.mil/~mike/comphist/96summary/>, fecha de la consulta 27.09.2016.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (1977) relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. [en línea] disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#8>, fecha de la consulta 27.09.2016.
- Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), *The Secretary General's Annual Report 2015*, [Bruselas], 2016, 128 págs. [en línea], disponible en: [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_01/20160128\\_SG\\_AnnualReport\\_2015\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_01/20160128_SG_AnnualReport_2015_en.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- Scharre, P., *Autonomous Weapons and Operational Risk*, [Washington], Centro por una Nueva Seguridad Americana, 2016, 55 págs. [en línea], disponible en: [https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS\\_Autonomous-weapons-operational-risk.pdf](https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS_Autonomous-weapons-operational-risk.pdf), fecha de la consulta 27.09.2016.
- The Stockholm International Peace Research Institute, *World military spending resumes upward course, says SIPRI*, [Estocolmo], 2016, 78 págs. [en línea], disponible en: <https://www.sipri.org/media/press-release/2016/world-military-spending-resumes-upward-course-says-sipri>, fecha de la consulta 27.09.2016.



**BLOQUE II:**  
**TERRORISMO INTERNACIONAL**



CONTRATERRORISMO Y REORIENTACIÓN DE LAS FUERZAS  
ARMADAS EN MISIONES DE SEGURIDAD INTERIOR.  
NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA UNA NUEVA FORMA  
DE CONFLICTO EN EL SIGLO XXI

JOSÉ ANTONIO HERRÁIZ REYES  
NÉSTOR SOIZA VÁZQUEZ

RESUMEN

Consecuencia de la estrategia global impuesta por el Sistema de Seguridad Internacional, se aprecia una dificultad real para deslindar los conceptos de defensa y el de seguridad, generándose un solapamiento de los citados conceptos y procedimientos tanto los relativos a la defensa como los concernientes a la seguridad, que se podrían agudizar durante el siglo XXI si persiste la falta de voluntad política para su potenciación y modernización. Esta situación derivará en una pertinaz presencia de grupos terroristas fundamentalistas yihadistas de corte islamista y en otros casos en un incremento de grupos narcoterroristas vinculados al crimen organizado y al tráfico de drogas, todos estos fenómenos potenciados por la inhibición forzada del «Estado de Derecho», en países con carencias institucionales o afectados por la pertinaz crisis económica. Esta situación en un mundo global genera «per sé» una dificultad para la gobernabilidad democrática de los territorios, promoviendo un incremento de la violencia e incapacidad del «Estado de Derecho» para atender al conjunto de la sociedad.

PALABRAS CLAVE

Contraterrorismo, Fuerzas Armadas, Seguridad Interior, Ciberdefensa.

1. EL FUTURO UNA REALIDAD PROSPECTIVA

Desde una perspectiva histórica, superada ya la década en la que se produjeron los atentados del 11-S, debemos aceptar que el pensamiento estratégico ha sufrido una transformación esencial, consecuencia de las tácticas, técnicas y procedimientos impuestos por el terrorismo transnacional. En un escenario geopolítico

convulso que sufre cambios fundamentales a causa, en parte, por las decisiones estratégicas consecuencia del atentado y de una profunda crisis económica que atenaza las economías del mundo desarrollado; nos presenta un espacio global con un ambiente geoestratégico, que siente cómo el centro de gravedad del poder mundial se desplaza hacia el continente asiático y que muestra cómo ese poder, se diluye en un escenario con más actores implicados para cada gestión de crisis, algunos de los cuales con gran influencia mediática que además se sitúan fuera del control y ámbito estatales (López, 2004: 208).

La seguridad y la defensa deben ser contempladas respetando y considerando el contexto, social, histórico, cultural y geopolítico. Esta consideración ha sido especialmente evidente en las últimas décadas del siglo XX donde las perspectivas tradicionales para entender la seguridad internacional están siendo cuestionadas tanto desde el ámbito académico como desde el político (Buzan, 1991). [Un texto más reciente que trata las diferentes perspectivas teóricas en cuanto a seguridad en (Smith, 2005)].

Este proceso de globalización ha forzado la modificación de los paradigmas con los que se diseñan las relaciones de poder en el marco internacional y sus incidencias en los espacios regional y nacional. Una de las trabas fundamentales está relacionada con la fragmentación del conocimiento y su necesidad de depurar, integrar y compilar la información disponible, para proporcionar una perspectiva integral del problema con capacidad real de incorporar el perfil multidimensional de estos fenómenos desde la requerida visión global.

En los asuntos que abordaremos en esta comunicación, especialmente haremos referencia al contexto de seguridad y defensa, con especial incidencia en aquellas tendencias internacionales y regionales que conducen hacia una óptima gestión de las crisis internacionales que hoy nos preocupan, proponiendo un control más eficiente y la desarticulación de los posibles conflictos, mediante una coordinada actuación multilateral expresada en tratados, acuerdos, compromisos, declaraciones y protocolos de actuación.

En este marco de referencia en la década de 1990 se consideraba que si:

«...lo multilateral se impone como tendencia en la resolución de los conflictos, la cooperación tendrá el mayor espacio y los dividendos para la paz serán más profundos» (Rojas, 1992: 21-26).

Continuando con aquellas tendencias internacionales y regionales, después de la transformación experimentada en el sistema de seguridad internacional, resulta recomendable conservar algunos de los componentes del concepto de «seguridad cooperativa», principalmente sus fundamentos esenciales y los objetivos propuestos, que habían quedado truncados en su desarrollo por las políticas unilaterales durante la administración Bush y más recientemente por las acciones multilaterales aprobadas por los miembros de la OTAN, en los límites del derecho internacional que la citada organización se impuso desde su fundación (Rojas, 2012: 70).

Entre estos fundamentos esenciales encontramos el multilateralismo y la acción consensuada en el sistema internacional de seguridad, que aconsejan la redefinición del concepto a la vista de los nuevos tipos de conflicto emergentes a nivel global. Esta redefinición debe buscar su vinculación con una visión de futuro referida a los posibles escenarios estratégicos regionales en los cuales se podría ver involucrada la OTAN y la Unión Europea.

El concepto de la «seguridad cooperativa» no fue la creación de un analista internacional, de un estratega, politólogo o autoridad política. Este concepto se fue acuñando durante las últimas dos décadas, mediante un proceso de evolución del pensamiento estratégico en la medida que se iban asimilando los cambios que se producían en el contexto internacional. En cualquier caso con la finalización de la confrontación Este-Oeste y con la liberación de las interrelaciones económicas entre los estados, derivada de la adopción de la economía de libre mercado como política de intercambio a escala global, surgió la necesidad de redefinir el planteamiento estratégico tradicional en materias de seguridad, de manera que se definiese un nuevo modelo que permitiese conservar la paz que inicialmente presentaba la transformación del mundo bipolar en otro unipolar, unido a una generalizada reducción de los contingentes militares diseñados para una trasnochada guerra global (Hardy, 2003: 2).

Este concepto de seguridad cooperativa, ha sido definido como:

«...un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o

abiertas confrontaciones» (Varas, 1995), (Pellicer, 1995: 25, 26), (Carter; Perry; Steinbruner, 1992).

Este mismo concepto plantea la búsqueda de fórmulas de consulta en vez de confrontación; seguridad y confianza, en lugar de disuasión; transparencia, en vez de ocultamiento; prevención, en vez de corrección e interdependencia en vez de unilateralismo (Evans, 1994: 7).

Esta «seguridad asociativa» o la «asociación para la seguridad», debe recuperar los elementos esenciales, el ADN de la seguridad cooperativa, para desarrollar un concepto eficiente que sea de utilidad, en el marco de una transición en las relaciones de poder globales que se prevé extendida en el tiempo y que tomará caminos en ocasiones divergentes para satisfacer las diferentes dimensiones (militar, política, económica, social y cultural) de la citada seguridad cooperativa. En ese sentido, un objetivo básico será configurar un concepto teórico que pueda facilitar la conducción del planeamiento estratégico conjunto de los países que nos importan para esta comunicación (Rojas, 2012: 70, 71).

Esta «seguridad cooperativa» se sustenta en la promoción y fortalecimiento de medidas de fomento de la confianza entre los estados que promuevan una mayor transparencia en sus relaciones, a través de la mediación de organismos internacionales como las Naciones Unidas, así como en la promoción de políticas generales necesarias para facilitar la prohibición del empleo de las armas de destrucción masiva (químicas y biológicas); la desmilitarización de los territorios mediante el almacenamiento del armamento convencional, procurando su uso exclusivo como recurso del derecho a la legítima defensa de cada estado y la participación en fuerzas multinacionales para el establecimiento, mantenimiento o consolidación de la paz (Dichera; Esteban, 1994) (Varas; Caro, 2000: 217) (Delamar; Rojas, 1998).

Una vez presentada la necesidad de esta «seguridad cooperativa», nos centraremos en los efectos que el atentado del 11-S provocó en las relaciones institucionales internacionales, que han establecido de *facto* una visión estratégica posicional, multilateral y legitimada, en la que no se admite desde el citado incidente la falta de atención o desinterés de la sociedad, siendo a la vez causa y consecuencia de la evolución del panorama estratégico. En este panorama tan concreto, la fortaleza fundamental del

terrorismo transnacional, es su capacidad de manifestarse como expresión del momento de la fragmentación que experimentan amplias regiones del planeta en el proceso de globalización. Si la fuerza del terrorismo internacional radica en su capacidad para representar en el terreno político-estratégico el momento de la fragmentación, la respuesta al mismo en el marco de la estrategia internacional será acentuar y consolidar el proceso de integración hasta absorber e imbricar a los sectores y regiones que se manifiestan en el momento de la fragmentación y marginación (Dichera; Esteban, 1994) (Varas; Caro, 2000: 217) (Delamar; Rojas, 1998).

De todo lo hasta aquí expuesto, podemos destacar que el objetivo estratégico de este tipo de acciones, no puede ser otro que invertir la situación de ingobernabilidad creciente del sistema de seguridad internacional, para lo cual la clave del éxito deberá ser la recuperación institucional de los estados en proceso de descomposición y su integración en el contexto de la seguridad mundial. De este objetivo estratégico se obtiene la necesidad de iniciar un camino en el proceso de globalización que incluya la dimensión política, pues aquellos estados que no logren controlar efectivamente sus espacios territoriales y marítimos, serán propicios a ofrecer ambientes propicios para el asentamiento de grupos fundamentalistas que servirán de cuna a otros terroristas. Por esta razón, la presencia de estos grupos en el territorio de un estado más que el resultado de una política deliberada, es la muestra de que el mismo ha iniciado su proceso de descomposición. De aquí la atención e interés que el mundo desarrollado y los socios de la OTAN, prestan a estos estados con dificultad para controlar su territorio, con graves carencias institucionales o financieras, pues los estados fallidos o con graves disfunciones institucionales no son solamente un problema humanitario, sino también problema de seguridad nacional para los EE.UU. y por extensión para el conjunto de la comunidad internacional, entre la que analizaremos la Comunidad Europea.

Considerados los apartados anteriores, podríamos concluir que, este modelo de estrategia de seguridad exige para garantizar la seguridad interna del mundo occidental, crear un sistema de seguridad global, que implique al conjunto de países de la comunidad internacional. Como referencia destacar que fruto de esta interacción internacional durante el conflicto iraquí, se modificaron los objetivos iniciales de la operación, que no buscaban

exclusivamente la derrota de las fuerzas militares del régimen de Saddam Hussein, sino la remoción del régimen político iraquí y el establecimiento en su lugar de un moderno sistema institucional, político, económico y financiero, tutelado por la comunidad internacional, lo que significaba implícitamente por los EE.UU.

## 2. NUEVA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA OTRA FORMA DE CONFLICTO

La necesidad de una nueva estrategia de seguridad se originó como consecuencia derivada del atentado a las Torres Gemelas del 11 de septiembre de 2001, el cual impuso un diseño específico para librar un tipo de guerra totalmente diferente de las precedentes. Una de sus características diferenciadoras es la variedad de los grupos étnicos, sociales y políticos involucrados que la hacen diferente del patrón tradicional de la guerra clásica entre estados; este factor profundiza una tendencia que emergió durante la década de 1990 con la progresiva extinción de los conflictos inter-estatales y la intensificación de los intraestatales.

Este atentado, demostró que ni los Estados Unidos ni la OTAN, ni ningún otro país u organización, disponían de una estrategia eficaz para hacer frente a ese tipo de terrorismo internacional. Las estrategias son ideas, capacidades, planes y procedimientos para alcanzar objetivos (Elosúa; García, 1993: 11). Hasta ese momento, las ideas se basaban en la disuasión del final de la «Guerra Fría» y utilizaban básicamente capacidades militares concebidas para conflictos convencionales y nucleares. Nada de lo anterior es adecuado para hacer frente a organizaciones terrorista como *Al Qaeda*, *Daesh* o *Boko Haram*; con una estrategia global basada en la manipulación de ideologías yihadistas, capaz de coordinar y ejecutar grandes atentados, solo limitado por las capacidades disponibles y por los intereses de su estrategia global en cada momento.

Este tipo de violencia desplegada por estos grupos, no es posible en la actuación de otros actores, ya que estos se encuentran controlados por sus respectivos parlamentos o por dirigentes que necesitan del apoyo internacional para alcanzar sus objetivos. La violencia del grupo terrorista fundamentalista de corte religioso islamista es dispersa, fragmentada y está orientada contra el ciudadano, como infiel que no merece su respeto como enemigo y

no contra las fuerzas militares convencionales. El objetivo de estas acciones violentas no es la ocupación de un territorio, como se contemplaba en los conflictos armados anteriores, sino el asalto al poder político a través de la propagación del terror y el odio étnico-religioso. Los objetivos políticos de antaño ahora están ligados a unas acciones extremadamente violentas que sufre específicamente la población civil de forma deliberada, soslayando el criterio de daños colaterales que esgrimían los conflictos precedentes.

Estamos ante un terrorismo que busca causar gran número de víctimas inocentes con atentados que socaven la moral del enemigo y su capacidad de respuesta «democrática». Ante este grave panorama internacional, la mayoría de los gobiernos occidentales se vieron obligados a reconsiderar su política de seguridad nacional (Irigaray, 2013).

Pero cabría preguntarse cómo han evolucionado esas estrategias en el ámbito político y en el militar. Para centrar el asunto debemos señalar que los gobiernos en esas circunstancias tan comprometidas, rara vez están en condiciones de implementar nuevas estrategias que supongan un cambio radical con las precedentes, porque esta forma de actuar implica en la mayoría de los casos una ruptura con el pensamiento social de sus ciudadanos y con las estructuras establecidas, pero además, los recursos disponibles condicionan las estrategias y procedimientos que deberán emplear. Como síntesis de lo hasta aquí esbozado, estos gobiernos que sufren el ataque del terrorismo más despiadado, se ven abocados en la mayoría de los casos a desarrollar políticas nacionales continuistas o en el peor de los casos, sin rupturas traumáticas con el concepto estratégico nacional aprobado por sus respectivos parlamentos.

Un ejemplo de lo anterior los tenemos en el caso argentino, que hasta el año 2013 el Senado de este país no sancionó el proyecto de ley para formalizar un acuerdo argentino-iraní para crear la Comisión de la Verdad, que revise la investigación judicial sobre el atentado terrorista a la AMIA en 1994. Recordar que la justicia argentina acusa por ese ataque al grupo libanés *Hizbulá* y atribuye la coordinación del mismo a ocho altos cargos del gobierno iraní de la época (el actual ministro de Defensa y ex jefe de la fuerza *Al Quds*, Ahmah Vahidi, un ex presidente y seis ex funcionarios del mismo gobierno). Si se aprueba por ambos países, la citada

«Comisión de la Verdad» esta sería integrada por dos juristas de cada país y uno de otra nacionalidad, que analizarían la documentación presentada por la justicia argentina a la parte iraní (Irigaray, 2013).

Desde un primer momento, Israel no dudó en relacionar este atentado con el cometido el 11-S, de ahí que el embajador israelí en Buenos Aires, Danny Ayalon, consideró el atentado en Argentina como el inicio de una ola de atentados que culminaron en el magnicidio del 11-S (Entrevista a Danny Ayalon, Clarín, 17 de marzo de 2012).

Otro ejemplo lo tuvimos después de los atentados del 11-S, donde las nuevas políticas y sus estrategias derivadas tampoco fueron rupturistas, pero generaron una aceleración en los ajustes estratégicos. Estos se fundamentaron en la conmoción de la opinión pública estadounidense, que se mostró proclive a defenderse con todos los medios a su alcance; y eso confluyó con la doctrina Rumsfeld, que preconizaba operaciones rápidas y decisivas contra el régimen talibán para acabar con el santuario de *Al Qaeda* e incluso contra el régimen iraquí de Sadam Husein. El éxito inicial tras eliminar el régimen talibán en una semana, concedió gran reconocimiento al instrumento militar que gozó desde ese momento de un merecido protagonismo en la lucha contra el terrorismo, y así se reflejó en la Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por el presidente Bush en septiembre de 2002, que propugnaba la guerra global contra el terrorismo (Departamento de Estado EE.UU., 2002: 2).

Muchos analistas contemporáneos estudian este fenómeno desde el prisma de la guerra asimétrica, pues en definitiva la estrategia principal diseñada por los grupos terroristas se apoya en acciones de naturaleza asimétrica (Castro, 2003) (Centro Superior de la Defensa, 2011). Como en toda acción que busca conquistar y consolidar un objetivo operacional viable, la estrategia operacional del conflicto asimétrico se fundamenta en reconocer y destruir el centro de gravedad del adversario, es decir, identificar su principal debilidad para contrarrestar su fortaleza. La esencia de este tipo de estrategia se basa en discernir en cada fortaleza una debilidad y en cada debilidad una fortaleza (Castro, 2003) (Centro Superior de la Defensa, 2011). Esta debilidad puede identificarse en algunos casos a través de un razonamiento de inteligencia táctica militar, en otros de inteligencia operacional

militar y en la mayoría de inteligencia estratégica de los respectivos gobiernos que puede presentarse en varias caras del mismo prisma, con características militares, políticas, económicas, sociológicas o psicológicas.

En este contexto, el grupo que atentó el 11-S, logró identificar y atacar el centro de gravedad que históricamente diferenció a los Estados Unidos del resto del mundo civilizado. Ese centro de gravedad que diferenciaba a los EE.UU en materia estratégica, era su sentido de aislamiento y seguridad, que le proporcionaba su posición en el continente americano rodeado por los dos grandes océanos y con vecinos actualmente poco o nada beligerantes, con excepción de la diminuta Cuba (Castro, 2003) (Centro Superior de la Defensa, 2011).

El territorio continental norteamericano desde su consolidación como estado independiente nunca sufrió una amenaza militar exterior, permaneciendo distanciado de los conflictos europeos del siglo XIX y XX por el océano o por la flota británica. A lo anterior hemos de añadir que sus vecinos (Méjico, Cuba) siempre fueron mucho más débiles en capacidad militar o aliados incondicionales como Canadá. Esta seguridad estratégica se consideraba garantizada por su tradicional aislamiento geoposicional, pero cuando se producen los atentados del 11-S con más de 3.000 víctimas en Nueva York, número que superan a las bajas norteamericanas en el ataque japonés contra *Pearl Harbour*. El 7 de diciembre de 1941, los norteamericanos sufrieron 3.400 bajas con 2.300 muertos. El ataque dañó seriamente el poder naval y aéreo norteamericano en el Pacífico. A esto se agrega una diferencia sustantiva: las bajas que se produjeron en 1941 era personal militar que se encontraba enfrentando una acción de guerra convencional en territorio insular estadounidense (Ocaña, 2003), en ese momento desapareció el concepto inmutable de seguridad del territorio continental norteamericano.

Para combatir en este tipo de conflicto asimétrico, la estrategia diseñada por la administración norteamericana y aprobada por su presidente George Bush en septiembre de 2002, está considerada por los analistas como la primera de Seguridad Nacional propiamente dicha, ya que contemplaba el empleo de todos los instrumentos del estado, tanto civil como militar (Ballesteros, 2013: 32). Se trataba de una estrategia proactiva, más partidaria del ataque que de la defensa, en la que: «*En el nuevo mundo en*

*que hemos entrado, el único camino hacia la paz y la seguridad es el de la acción»* (Departamento de Estado EE.UU., 2002: 2) llegando a asumir el empleo del ataque preventivo.

Una de las principales innovaciones de estas nuevas estrategias de seguridad nacional, es generar otras de nivel inferior y de carácter transversal, como la estrategia contraterrorista. En este sentido señalar que en la Cumbre de Praga de la OTAN, celebrada en noviembre de 2002, se aprobaron importantes cambios para adaptar las estructuras de fuerzas a la nueva amenaza y escasamente un mes después, los países aliados acordaron su Concepto Militar contra el terrorismo, aprobado en diciembre de 2002 (Fernández, 2006: 7). Conocido como documento MC-472, recoge la posibilidad del ataque preventivo fuera de área, pero ante las reticencias de numerosos países causadas por las diferentes ópticas y sensibilidades sobre este tema, el documento recoge dicha posibilidad pero lo deja a criterio de las naciones.

Esta nueva clase de conflicto expresa la interdependencia que caracteriza al mundo globalizado contemporáneo. El contrasentido inicial es que mientras que el terrorismo actúa aprovechando la lógica de la globalización, los gobiernos occidentales se han defendido aplicando la lógica donde predomina la racionalidad estatal, entre otras consideraciones la que sus parlamentos le autorizan. Estamos tratando con terroristas suicidas formados en las mejores escuelas de ingeniería del mundo occidental, capaces de pilotar aviones muy sofisticados como los Boeing 757 y de elaborar y planificar estrategias con continuidad en el tiempo (el plan del atentado del 11-S se diseñó durante más de dos años). Considerando estos antecedentes, hemos de considerar que la respuesta institucional que autoriza un Estado-Nacional, es insuficiente frente a este fenómeno de conflicto asimétrico que se infiltra en redes globales y que explota las debilidades institucionales de los países occidentales, para ejecutar sus acciones y alcanzar sus objetivos en el marco de su estrategia global.

Por su parte, los gobiernos de los países amenazados por el terrorismo islamista, conscientes de su debilidad estratégica frente a este tipo de terrorismo yihadista, han ido adaptando sus estrategias de defensa a estrategias de seguridad, en la que los estados aprovechan todo su potencial civil y militar para lograr ser eficaces ante la amenaza presentada. En marzo de 2008, Gran Bretaña sancionó su primera Estrategia de Seguridad Nacional y

en junio de ese año Francia hacía público su Libro Blanco de la Defensa y Seguridad Nacional. En marzo de 2009, el Gobierno británico, promulgó su Estrategia Británica contra el Terrorismo Internacional y el Gobierno español aprobó la Estrategia Española de Seguridad en junio de 2011 (Ballesteros, 2013: 32).

Por ello, la administración norteamericana ha rediseñado el concepto tradicional del conflicto, pues hasta hace unas décadas sólo se consideraban conflictos aquellos que involucraban a entidades territoriales definidas como estados. La amenaza yihadista ha forzado la redefinición de los conceptos y naturaleza de los contendientes en los conflictos del siglo XXI. Para ello, el gobierno estadounidense y los organismos de seguridad regionales (OTAN, TIAR<sup>1</sup>), han activado distintos mecanismos políticos y militares, para hacer frente a una amenaza asimétrica que se caracteriza por ser de carácter no estatal y extraterritorial. En este sentido, es significativo reseñar los términos de la declaración de guerra del congreso norteamericano, en la que por unanimidad se autoriza al ejecutivo de ese país a utilizar toda la fuerza necesaria y apropiada contra quienes utilicen el terror contra los intereses norteamericanos allí donde se encuentren estos amenazados (Piovesana, 2011: 20), (Fis, 2008). Esta es la primera vez en la historia moderna desde el comienzo de la era del absolutismo, que una declaración de guerra no se realiza contra una entidad estatal de tipo territorial, sino contra una organización transnacional no territorial, no estatal e incluso contra individuos específicos (Castro, 2003).

En este espacio de asistencia recíproca, los diecinueve estados miembros de la OTAN (en aquel momento), redefinieron el principio de asistencia recíproca contemplado en el artículo 5º del tratado de Washington de 1949 y lo consideraron suficiente para aprobar la respuesta necesaria ante cualquier acción del terrorismo yihadista. Lo mismo ocurrió con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en la aplicación de los artículos 2.º y 3.º del mismo. En estos se menciona expresamente que para convocar a la asistencia recíproca se debe estar frente al ataque de un país extra-hemisférico. Al igual que en el caso de la OTAN con el artículo 5.º, se ha reinterpretado los artículos 2.º y 3.º, en

1. IAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca). Firmado en Río de Janeiro en 1947.

tendiendo que el concepto de estado territorial extra-hemisférico queda subsumido en la novedad histórica, que es el ataque del terrorismo transnacional (Castro, 2003).

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), conocido por el Tratado de Río, es un pacto de defensa mutuo interamericano firmado el 2 de septiembre de 1947 en Río de Janeiro. El área geográfica de acción del tratado, comprende a América y 300 millas desde la costa, que incluye la región entre Alaska, Groenlandia, en el norte y en la zona ártica hasta las islas Aleutianas. En el sur las regiones antárticas y los islotes de San Pedro, San Pablo y la Isla de Trinidad (detallado en artículo 4 del Tratado). Según el artículo 3.1 en caso de (...) «un ataque armado por cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos y en consecuencia, cada una de las Partes Contratantes se compromete a hacer frente al ataque en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas». Es el primer tratado de su tipo después de la segunda guerra mundial. La firma del Tratado del Atlántico Norte se realizó en el año 1949. El TIAR no ha sido sancionado por la totalidad de los estados miembros de la Organización de Estados Americanos. En el TIAR, el Consejo Permanente de la OEA actúa como organismo de coordinación y mecanismo de consulta, aunque sólo participan en la votación las partes contratantes del TIAR. El Consejo es el encargado de evaluar si existen las condiciones para convocar una reunión de consulta de los integrantes del TIAR o la aplicación de las medidas correspondientes. La firma del TIAR fue una de las razones por las que Costa Rica disolvió su ejército en 1948, al considerar las previsiones del Tratado como garantía suficiente para asegurar su defensa nacional.

El TIAR ha sido invocado al menos una veintena de ocasiones durante las décadas de 1950 y de 1960 (Salas, 1962), especialmente durante el bloqueo a Cuba en 1962 y la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969 (De Blas, 2000: 518) sin embargo nunca fue invocado durante las amenazas de la «Guerra Fría». La invocación en la época objeto de la investigación fue como consecuencia derivada del magnicidio del 11 de septiembre de 2001 (Griffiths, 2011: 23).

En el caso de la guerra de las Malvinas en 1982, se convocó por parte argentina a los países signatarios, pero los EE.UU. miembro del TIAR como de la OTAN, prefirió cumplir las obligaciones

derivadas de sus compromisos internacionales con sus aliados europeos de la OTAN, de la que el Reino Unido la otra parte en litigio era miembro, esta decisión se interpretó en Argentina como una traición de Estados Unidos (Klauer, 2005: 117).

Una de las razones presentada por los EE.UU., para no asumir en aquella ocasión los compromisos contraídos con el TIAR, fue que Argentina inició el conflicto armado para recuperar por la fuerza las islas Malvinas —territorio en litigio administrado por el Reino Unido—, por tanto no procedía su aplicación en este caso; similar fue la posición adoptada por chilenos y colombianos, que también adujeron el carácter defensivo del tratado acorde con su artículo 3.1. Como complementario de lo anterior, presentamos la resolución 502 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que exigió la retirada de la fuerza ocupante argentina como condición para cualquier proceso de negociación. Esto no significó la retirada o suspensión temporal de los EE.UU. del TIAR al no presentarse un comunicado oficial ante la OEA de su renuncia como parte (Art. 25 del TIAR). Fue un no cumplimiento *de facto* de las obligaciones del tratado (García, 2013).

No obstante, la condición del tratado como instrumento de defensa multilateral para el continente americano quedó deslegitimado, razón por la que México renunció al tratado en 2002 (Bodemer, 2005: 66-68). El 5 de junio de 2012 los presidentes del ALBA anunciaron que los miembros de esta unión también se retiraban del Tratado (Prensa Latina, 2012).

Los países que conforman el TIAR son los expresados a continuación (incluye fecha de adhesión); Argentina (1947), Bolivia (1947 / Renunció al TIAR el 5 de junio de 2012), Brasil (1947), Chile (1947), Colombia (1947), Costa Rica (1947), Cuba (1947), EE. UU. (1947), El Salvador (1947), Guatemala (1947), Haití (1947), Honduras (1947), México (1947 / Renunció al TIAR el 6 de septiembre de 2002), Panamá (1947), Paraguay (1947), Perú (1947 / Denunció al tratado el 22 de enero de 1990 y retiró la denuncia el 16 de diciembre de 1991), República Dominicana (1947), Uruguay (1947), Venezuela (1947 / Renunció al TIAR el 5 de junio de 2012), Nicaragua (1948 / Renunció al TIAR el 5 de junio de 2012), Ecuador (1949 / Renunció al TIAR el 5 de junio de 2012), Trinidad y Tobago (1967), Bahamas (1982).

Después de la guerra de la Malvinas fueron muchas las voces que se alzaron contra la permanencia de Argentina dentro de este

Tratado, sin embargo tras el 11-S el tratado renació, pues se consideró aquel atentado como un ataque contra todos los estados del continente americano, no obstante, Estados Unidos nunca solicitó una colaboración tácita en el ataque al gobierno talibán en Afganistán, pero desde aquella hora, este se consagraba como instrumento contra el terrorismo internacional.

### 3. SISTEMA DE SEGURIDAD GLOBAL. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LOS EE.UU.

La situación detallada en apartados anteriores y el magnicidio del 11-S, como parámetros determinantes, aconsejaron a la administración norteamericana modificar las prioridades de su política exterior, situando en primer plano la seguridad de su territorio, de sus intereses y de sus ciudadanos en cualquier punto del planeta. El sistema de poder estadounidense considerado como el conjunto armónico que integra su espacio político, el empresarial, los medios de comunicación social en su más amplio espectro, el sistema de conocimientos que aglutina como un todo a universidades y centros de investigación, indujeron a la opinión pública norteamericana a una conclusión necesaria para aquellos momentos de dolor y consternación nacional: la única estrategia que garantiza el mantenimiento de la seguridad interior de los Estados Unidos es la promoción institucional de un sistema de seguridad global, ya que un conflicto bélico convencional no se considera actualmente eficiente en cualquier circunstancia. De hecho, Estados Unidos ha destinado durante las dos últimas décadas a su seguridad interior, buena parte de sus efectivos militares, fuerzas que antes desplazaba a los más diversos escenarios internacionales, en este caso encontramos a los «marines» que se podrán desplegar en territorio norteamericano ante cualquier amenaza terrorista. No obstante, todo ello sin olvidar, que también será necesario mantener la presencia militar fuera de sus fronteras.

Sólo así la comunidad internacional puede aceptar la campaña militar en Afganistán, catalogada como respuesta inmediata al atentado del 11-S, aún siendo conscientes del desastre militar que supuso para la extinta Unión Soviética un conflicto a gran escala en el citado territorio. Para ser coherentes con su política exterior, tuvo que ampliar y adecuar sus objetivos estratégicos más allá de sus fronteras incluyendo en la nueva lucha contra el

terrorismo global aquellos países ajenos al sistema internacional, los denominados *rogue state* (estados parias), preferentemente aquellos que mostraran capacidades tecnológicas para desarrollar o que ya hubiesen desarrollado armas de destrucción masiva, sea nuclear, química o biológica. Los países identificados con la metáfora del «Eje del Mal», fueron Irak, Irán y Corea del Norte.

Esta modificación impuesta por las circunstancias en la concepción de la seguridad de los Estados Unidos es consecuencia directa de la presencia de nuevas perspectivas y flujos de interés en el plano estratégico, que referida al liderazgo estadounidense en el mundo occidental, condiciona las estrategias del conjunto de países aliados del denominado mundo libre.

¿Cuál será para nuestra comunicación el punto de partida de este nuevo diseño de las estrategias principales, consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre? Esencialmente los atentados del 11-S y la decisión de la administración norteamericana de organizar en el planeta un sistema de seguridad global, fueron consecuencia derivada del proceso de desestabilización de las estructuras político económica que mostró el mundo durante la década de 1990.

En este contexto diseñar una política exterior norteamericana para el continente en los albores del siglo XXI, irremisiblemente nos lleva a la consulta de documentos oficiales y contrastar opiniones y declaraciones de analistas e investigadores del asunto, en este caso con respecto a las prioridades de la política exterior de los EE.UU., Jeffrey E. Garten, sostenía que:

«...en el futuro los EE.UU. ya no dependerán exclusivamente de Europa y Japón, sino también de diez países que ya no pueden ser considerados subdesarrollados, sino emergentes» (Blanch, 2000: 122).

Asimismo, también considera que:

«...el gobierno norteamericano mantendrá su tendencia hacia Europa en asuntos geopolíticos y la relación con Latinoamérica continuará en manos de profesionales, que tendrán sus propias dificultades para captar la atención de los líderes políticos que son su jefes» (Blanch, 2000: 122).

Cómo síntesis de lo expuesto, podemos afirmar que EE.UU. no consideraba a corto plazo la situación de América Latina como

una de sus prioridades vitales inmediatas, según se desprende de la nueva política de Seguridad de los EE.UU (Castro, 2003) y que el asunto ALCA, quedaba incluido en un escenario económico supeditado a la evolución política de la crisis social que padecía el subcontinente.

#### 4. LA DOCTRINA MILITAR DUAL: NUEVAS TENDENCIAS CONTRATE- RRORISTAS

La doctrina militar dual tiene su origen en la denominada Doctrina Powell<sup>2</sup> (García, 2001: 21, 22), que analizaremos someramente desde su aplicación en un conflicto con presencia de fuerzas militares en oposición, como el caso de las guerras de la coalición internacional contra Irak y el caso de acciones contraterroristas contra el yihadismo islamista; para el primer caso apuntaremos que el secretario de estado norteamericano Collin Powell y la asesora de seguridad Condoleza Rice, declararon en los medios de comunicación social que el traspaso de poder a los iraquíes se realizaría dos o tres meses después de la caída del presidente Sadam Hussein (Reese; Wright, 2008: 156). Frente a esta declaración, el jefe de estado mayor del ejército norteamericano, general Shinseki, manifestó su preocupación por las dificultades que deberían superar:

«Estamos hablando de controlar, una vez concluidas las hostilidades, un territorio geográficamente muy considerable, afectado por el tipo de tensiones étnicas que pueden conducir a otro tipo de problemas. Por tanto [...] se requiere una presencia significativa de tropas sobre el terreno» (Ballesteros, 2013: 33).

Durante este mismo conflicto, el vicesecretario de defensa norteamericano Wolfowitz manifestó su opinión contraria a la expresada por el general Shinseki:

2. Esta doctrina propugna la utilización de la fuerza militar en forma aplastante con el fin de asegurar la victoria con un mínimo número de bajas. El concepto de Fuerza Decisiva, conocido como «Doctrina Powell», se puede estudiar en su diseño final en el NMSD de 1992 como una concepción entendida para operaciones militares a gran escala, sobre las conclusiones aprendidas de la Guerra del Golfo: véase Blackwell, James et al. *The Gulf War: Military Lessons Learned*. Interim Report of the CSIS Study Group on Lessons Learned from the Gulf War, Washington DC. 1991.

«Resulta difícil concebir que vayan a necesitarse más fuerzas para proporcionar estabilidad al Irak posterior a Sadam, que las que se requerirían para librar la propia guerra» (Parker, 2010: 431).

Precisamente la estabilización y consolidación institucional de Irak fue el primer escenario de experimentación de las nuevas estrategias postconflicto de los EE.UU. El plan diseñado para la estabilización iraquí requirió modificar la estrategia prevista hasta dos veces en cuatro años: la primera, se denominó «Libertad para Irak» en marzo del año 2003, esta fue modificada en noviembre del año 2005, por otra denominada «Para la victoria de Irak» (Ballesteros, 2013: 33).

Ambas estrategias se caracterizaban por asumir los criterios de la «Doctrina Rumsfeld» y también ambas fracasaron en su propuesta de resolución final del conflicto. En enero de 2007, los órganos de planeamiento de EE.UU. necesitaban una nueva estrategia inspirada en los principios del manual de contrainsurgencia de las fuerzas armadas estadounidenses (FM 03-24). Esta nueva estrategia fue denominada «Un nuevo camino hacia adelante», que proponía la transferencia de la seguridad a las autoridades locales en agosto de 2010. El criterio derivado de esta última estrategia se basaba en transferir lo más rápidamente posible y con garantías suficientes, la responsabilidad de la seguridad integral a las autoridades locales, aunque siempre contando con la premisa de seguir apoyando a estas autoridades con unas fuerzas armadas y policiales adecuadamente formadas y equipadas. Paralelamente a las premisas anteriores, se discriminaron los tipos de amenazas como *Al Qaeda* de otras con los que cabía la posibilidad de la negociación. El paradigma de este nuevo enfoque fue la «Estrategia de la Anaconda», ideada por el general David Petraus contra *Al Qaeda* en Irak, que tenía como objetivo principal asfixiar a la organización yihadista eliminando sus apoyos económicos, ideológicos y populares entre otros, al tiempo que se negociaba políticamente con la rama sunita no yihadista (Ballesteros, 2013: 33).

En estas últimas décadas del siglo XX e inicio del XXI, la estrategia militar ha evolucionado de los frentes continuos propios de los conflictos tradicionales (I<sup>a</sup> y II<sup>a</sup> guerras mundiales), capaces de controlar grandes extensiones de terreno a otro tipo de operaciones rápidas y decisivas. En este último tipo de operaciones se combina el movimiento y el fuego de todo tipo de armas

pesadas, con el involucramiento vertical (utilizando aeronaves de gran maniobrabilidad) y las operaciones en profundidad (que golpean el corazón del despliegue enemigo), que daban paso a las operaciones basadas en efectos (EBAO).

El último paso de esta nueva estrategia consistía en asumir como deseable el concepto de aproximación integral (*Comprehensive Approach*), donde convergen la defensa, la diplomacia y el desarrollo como instrumentos clave necesarios para la estabilización de un territorio en conflicto. Sin duda, el máximo exponente de este nuevo enfoque o aproximación integral son los equipos de reconstrucción provincial actualmente desplegados en Afganistán (Ballesteros, 2013: 33).

Conviene resaltar que los errores estratégicos en el diseño de esta nueva política de defensa, han dificultado la resolución de los conflictos actuales y en gran medida, han complicado la lucha contra el terrorismo internacional. Entre otros factores, porque han consumido un gran esfuerzo militar, económico y político. El caso más evidente de fracaso en el diseño de la estrategia de seguridad nacional, lo tenemos en los atentados del 11-S que mostraron de forma fehaciente como la denominada «Doctrina Powell» (García, 2001: 21, 22), era inapropiada para luchar contra este terrorismo global. No podemos esperar una victoria militar clásica cuando una de las partes en litigio no muestra sus objetivos militares sobre el terreno, utiliza el concepto de la guerra global considerando el planeta como el campo de batalla y dispone de recursos económicos inagotables para reclutar a sus combatientes. No obstante, la «Doctrina Powell» no ha sido descartada, pues incluso en este nuevo espacio de batalla global, puede tener aplicación en los casos de conflictos en espacios geográficos concretos de tipo convencional.

Ante esta carencia doctrinal, para complementar la «Doctrina Powell», los órganos de planeamiento norteamericanos diseñaron una doctrina militar que debería aplicarse exclusivamente en aquellos escenarios donde resultase inapropiada la anterior. Esta doctrina complementaria ha sido publicada en el *Quadrennial Defense Review* o contemplada en la Estrategia de Seguridad Nacional, considerando en ella las premisas necesarias para atajar las acciones del terrorismo yihadista (Departamento de Estado EE.UU., 2002: 6).

El objetivo principal de esta nueva estrategia de seguridad, contemplado en ambos documentos oficiales se justifica en la des-

articulación de estos grupos terroristas, mediante el agotamiento de sus fuentes de financiación y recursos logísticos. Por extensión, uno de los objetivos secundarios pero fundamentales, son aquellos estados, algunos de ellos en descomposición, que facilitan la ocultación y protección de estos grupos. Dada la característica global de la amenaza, la doctrina norteamericana promueve la participación en su estrategia de la mayoría de la comunidad internacional mediante un apoyo logístico real y eficiente, una contribución de fuerzas especializadas en este tipo de combate y la necesaria cooperación en materia de inteligencia.

Esta nueva doctrina establece que el uso de la fuerza, cuando se trate de acciones contraterroristas, se realizará buscando la participación de la comunidad internacional, si no fuese posible esta presencia internacional, la acción contraterrorista se desencadenaría igualmente por las fuerzas armadas norteamericanas. Este criterio se especifica en el capítulo V de su estrategia de seguridad: *«Impedir que nuestros enemigos provistos de armas de destrucción en masa, sean una amenaza para nosotros, nuestros aliados y nuestros amigos»* (Departamento de Estado EE.UU., 2002: 6). En estas circunstancias específicas no se contempla el precepto de la disuasión ya que se trata de estados que, como en el caso de Irak, ya habían utilizado este tipo de armas en el pasado, durante la guerra contra Irán o en la represión contra los kurdos en el Kurdistán iraquí (Mora, 2001: 34).

Otro concepto que marcará un hito histórico en esta nueva estrategia de seguridad será la «legalidad» del uso de las armas de destrucción masiva que se justifica ante este nuevo tipo de enemigo y que contempla la propuesta del «ataque preventivo» (Rojas, 2004: 12), como contrapartida al ataque despiadado del terrorismo global. En este contexto, esta estrategia de seguridad señala que el mayor riesgo no se encuentra en actuar sino en no hacerlo. En este supuesto se enmarca el razonamiento principal de las operaciones militares que se plantearon contra Irak, en las sucesivas guerras del Golfo.

##### 5. REORIENTACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS A MISIONES DE SEGURIDAD INTERIOR

La consecuencia derivada del ataque del 11-S fue un empleo creciente de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interior., para ello los EE.UU. como hemos referido, había finalizado

en septiembre de 2001 una revisión de su política militar frente a las nuevas amenazas, incluida la terrorista.

«Tenía previsto presentar ese informe ante el Congreso a principios de octubre de 2001, pero como consecuencia de los atentados modificó varios aspectos del informe original, añadiendo la creación del Mando Militar de Defensa Interior, que dependerá directamente de la Junta de Jefes del Pentágono y coordinará todas las operaciones antiterroristas de la armada, la fuerza aérea, el ejército y los marines de los EE.UU.» (Rumsfeld, 2001).

Desde aquel momento el cuerpo de marines constituyó una brigada antiterrorista, la más numerosa con esta especialidad de las fuerzas armadas norteamericanas con unas misiones específicas asignadas en la seguridad interior de los EE.UU., la citada unidad antiterrorista la integra un millar de marines adiestrados para este tipo de misiones y con capacidad de respuesta en 24h.

«Las fuerzas armadas de Estados Unidos han asumido amplias funciones para salvaguardar la seguridad nacional, en una reestructuración diseñada por el Pentágono tras los atentados del 11 de septiembre, en la misma línea de actuación que la seguida durante los años de la guerra fría. La revisión de la política militar estadounidense, concluida a principios de septiembre con la elaboración del informe *Quadrennial Defense Review*, plantea los retos ante las nuevas amenazas, que incluyen la amenaza terrorista. Pero a este replanteamiento de la defensa se ha sumado, tras los atentados, la creación del Comando Militar de Defensa Interior» («EE. UU. implica a sus fuerzas armadas en la seguridad interior frente a ataques terroristas». *El País*. 1 de octubre de 2001).

«Nuestra nación y sus fuerzas armadas se encuentran en una fase de transformación, después de una década de guerra, hacia un futuro que se presenta con un marco de seguridad paradójico. Mientras el mundo tiende en su conjunto hacia una mayor estabilidad, las tecnologías destructivas se encuentran disponibles para una mayor cantidad y variedad de adversarios. Como resultado, potencialmente, el mundo es más peligroso que nunca» (Dempsey, 2001: 3)<sup>3</sup>.

3. *concepto Capstone de Operaciones Conjuntas: Fuerza Conjunta 2020*. [recurso electrónico]. En [www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/joint/ccjof2020](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/joint/ccjof2020). Pdf. [Consulta: 16-05-2013].

En esta misma reorganización de las fuerzas armadas norteamericanas para atender este nuevo tipo de amenaza, la armada de este país dispuso buques lanza misiles para la defensa antiaérea de su territorio que desplegó en aquellas zonas de mayor riesgo (tanto en las costas del Atlántico como en las del Pacífico). Asimismo la fuerza aérea desplegó varios escuadrones de aeronaves y personal auxiliar para complementar las misiones de vigilancia aérea de la guardia aérea nacional (Dempsey, 2001: 3). En el entorno europeo destacar la participación de las fuerzas armadas españolas en el control y vigilancia de la línea del ferrocarril de alta velocidad y centrales nucleares cuando la situación lo demandó. Despliegue de las fuerzas armadas francesas después de los atentados de París por las calles de la capital francesa o el de las fuerzas armadas belgas o británicas después de los últimos atentados yihadistas en suelo belga y británico.

Incluida en esta reorganización de la estructura defensiva nacional del sistema norteamericano se inició un proceso de renovación de los servicios de inteligencia, para garantizar su eficiencia contra el nuevo fenómeno terrorista mediante la especialización en la formación de los recursos humanos con capacidad para analizar el nuevo fenómeno y el entrenamiento de agentes con capacidad de infiltración y supervivencia en organizaciones de este tipo. Las medidas esbozadas están destinadas a equilibrar el predominio de la denominada «inteligencia tecnológica», que consistía básicamente en confiar exclusivamente en la obtención de información con los medios técnicos desplegados (satélites, electrónicos o geoposicionales de alerta temprana). Con las medidas propuestas para la obtención, compilación y explotación de información por analistas y especialistas en inteligencia, se reforzarán las capacidades necesarias para combatir eficazmente este fenómeno (Departamento de Estado EE.UU., 2002: 20, 21).

En este sentido, este nuevo tipo de conflicto será librado fundamentalmente por estructuras de inteligencia norteamericanas con el apoyo de sus aliados (OTAN, TIAR...) y en menor medida por otros estados integrados en los sistemas de seguridad internacional. Será una guerra muy diferente a las anteriores y según Collin Powell, consistirá primero en operaciones de inteligencia, segundo en operaciones policiales con grupos especializados antiterroristas y en última instancia, se planearan operaciones militares (Castro, 2003).

## 6. TERRORISMO EN LA RED Y CIBERDEFENSA

### 6.1. *Internet y su incidencia en el fenómeno terrorista*

Internet ha demostrado ser un medio de comunicación sumamente dinámico, que llega a un público cada vez mayor en todo el mundo. El desarrollo de tecnologías cada vez más sofisticadas ha creado una red con un alcance mundial y barreras al acceso relativamente bajas. La tecnología de Internet hace que resulte fácil para una persona comunicarse con relativo anonimato, rapidez y eficacia, a través de las fronteras, con un público prácticamente ilimitado. Los beneficios de la tecnología de Internet son numerosos, comenzando por la facilidad singular con que se comparten información e ideas, lo que está reconocido como derecho humano fundamental. Sin embargo, cabe reconocer que la misma tecnología que facilita dicha comunicación puede explotarse también con una finalidad terrorista. El uso de Internet con fines terroristas genera oportunidades y desafíos en la lucha contra el terrorismo.

Se suele utilizar Internet para promover actos de terrorismo y prestarles apoyo, este enfoque ha dado lugar a la clasificación de seis categorías que suelen solaparse, a saber: la propaganda (incluido el reclutamiento, la radicalización y la incitación al terrorismo); la financiación; el adiestramiento; la planificación (tanto por medio de comunicaciones secretas, como mediante la información de dominio público); la ejecución; y los ataques cibernéticos. A continuación analizamos cada una de estas categorías con mayor detalle.

#### 6.1.1. *Propaganda*

Uno de los principales usos de Internet por los terroristas es la difusión de propaganda. Esta generalmente adopta la forma de comunicaciones de audio y video, que imparten formación ideológica o práctica, dan explicaciones y justificaciones o promueven actividades terroristas. El material puede consistir en mensajes, presentaciones, revistas, tratados, ficheros de video y audio virtuales, y en otras ocasiones juegos de video elaborados por organizaciones terroristas o simpatizantes.

##### a) Reclutamiento

Internet puede utilizarse no solo como medio para publicar mensajes y videos extremistas, sino también como una forma

de establecer relaciones con un auditorio más receptivo a su propaganda y solicitar su apoyo. El uso de barreras tecnológicas al acceso a las plataformas de reclutamiento, también aumenta la complejidad del rastreo de las actividades relacionadas con el terrorismo por los servicios de inteligencia y las fuerzas del orden.

#### b) Incitación

Mientras que la propaganda en sí, en general no está prohibida, muchos Estados consideran que el uso de propaganda por terroristas para incitar a cometer actos de terrorismo es ilegal. Internet ofrece material y oportunidades en abundancia para descargar, editar y distribuir contenido que podría considerarse una exaltación ilegal de los actos de terrorismo o una incitación a cometerlos.

Asimismo reseñar que el derecho a la libertad de expresión consagrado en las democracias del mundo occidental, también está vinculado a otros derechos importantes, incluidos los derechos a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, creencia y opinión.

#### c) Radicalización

El reclutamiento, la radicalización y la incitación al terrorismo pueden considerarse como puntos a lo largo del camino del itinerario terrorista. En este caso la radicalización se refiere principalmente al proceso de adoctrinamiento que suele acompañar a la transformación de los «reclutas» en individuos decididos a actuar con violencia, inspirados por ideologías extremistas.

##### 6.1.2. *Financiación*

Las organizaciones terroristas y sus partidarios también pueden usar Internet para financiar actos de terrorismo. El procedimiento que los terroristas utilizan Internet para recaudar fondos y recursos, se podría clasificar en cuatro categorías generales: la recaudación directa, el comercio electrónico, el empleo de los servicios de pago en línea y las contribuciones a organizaciones benéficas.

### 6.1.3. *Adiestramiento*

En los últimos años, las organizaciones terroristas han recurrido cada vez más a Internet como campamento de adiestramiento alternativo de terroristas. Hay una gama cada vez más amplia de medios de comunicación que proporcionan plataformas para la difusión de guías prácticas en forma de manuales en línea, ficheros de audio y video, materiales de información y asesoramiento. Estas plataformas de Internet también ofrecen instrucciones detalladas, a menudo en formato multimedia de fácil acceso y en varios idiomas, sobre temas tales como, el procedimiento de afiliarse a organizaciones terroristas, cómo fabricar explosivos, armas de fuego u otro tipo de artefactos o materiales peligrosos, así como directrices para el planeamiento y la ejecución de ataques terroristas. Estas plataformas actúan como campos virtuales para el entrenamiento del aspirante a terrorista. También se utilizan para compartir, entre otras cosas, métodos, técnicas o conocimientos operativos específicos con el objeto de perpetrar actos terroristas.

### 6.1.4. *Planificación*

La planificación de una acción terrorista implica la comunicación a distancia entre varias partes interesadas, un caso reciente lo tenemos en Francia, este nos ilustra cómo se pueden utilizar diferentes tecnologías propias de Internet para facilitar la preparación de actos terroristas, incluso facilitando extensas comunicaciones dentro de una misma organización o entre organizaciones que promueven el extremismo violento, sin que las fronteras interestatales supongan un obstáculo.

También se pueden tomar decisiones utilizando Internet para elegir el blanco potencial de un ataque y el medio más eficaz de alcanzar el propósito terrorista. Estas medidas preparatorias pueden ir, desde obtener instrucciones sobre los métodos recomendados de ataque, hasta la reunión de información de acceso público y de otra índole en relación con el objetivo propuesto. La capacidad de Internet para salvar distancias y cruzar fronteras, y el volumen de información a disposición del público en el ciberespacio, hacen de Internet un instrumento ideal para la planificación de actos terroristas.

#### a) Comunicaciones secretas preparatorias

La función más básica de Internet es facilitar la comunicación, en este sentido los terroristas son cada vez más expertos en la explotación de las tecnologías de las comunicaciones a fin de establecer contactos de manera anónima para la planificación de actos terroristas.

#### b) Información de dominio público

Las organizaciones y los particulares suelen publicar grandes volúmenes de información en Internet. En el caso de las organizaciones, esto puede ser resultado, en parte, del deseo de promover sus actividades y optimizar su interacción con el público. También se puede conseguir información confidencial, que pueden utilizar los terroristas con fines ilícitos, mediante los buscadores de Internet, que pueden catalogar y recuperar información insuficientemente protegida de millones de sitios web. Además, el acceso en línea a información logística detallada, como el acceso en tiempo real a imágenes de televisión de circuito cerrado, y aplicaciones como Google Earth, que están destinadas a ser utilizadas principalmente por particulares para fines legítimos, pueden ser usadas indebidamente por quienes intentan beneficiarse del libre acceso a las imágenes de satélites de alta resolución, mapas e información sobre territorios y edificios para el reconocimiento de posibles objetivos desde una terminal de computadora remota.

Especialmente en la era de los populares medios de comunicación de las redes sociales como *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Flickr* y plataformas de blogs, muchos usuarios publican por Internet, voluntaria o involuntariamente, una cantidad sin precedentes de información confidencial. Mientras que el propósito de quienes distribuyen la información puede ser proporcionar noticias o actualizaciones a su público con fines informativos o sociales, parte de esa información puede ser objeto de apropiación indebida y utilizada en provecho de actividades delictivas.

#### 6.1.5. Ejecución

Algunos elementos de las categorías que se acaban de describir se pueden emplear en Internet para perpetrar actos terroristas, por ejemplo, las amenazas explícitas de violencia, incluso en

relación con el uso de armas, pueden difundirse por Internet para provocar ansiedad, miedo o pánico en una población o un sector de esta.

El uso de Internet para facilitar la ejecución de actos terroristas puede, entre otras cosas, ofrecer ventajas logísticas, reducir las probabilidades de detección y encubrir la identidad de los responsables. El acceso a Internet también puede facilitar la adquisición de los elementos necesarios para la ejecución del ataque. Los terroristas pueden adquirir cada uno de los componentes o servicios requeridos para perpetrar actos violentos mediante el comercio electrónico. La apropiación indebida de tarjetas de crédito u otras formas fraudulentas de pago electrónico pueden emplearse para financiar dichas compras.

#### 6.1.6. *Ciberataques*

Un ciberataque generalmente se refiere a la explotación deliberada de redes informáticas como medio de gestar un ataque. Estos ataques suelen estar destinados a perturbar el funcionamiento normal de los blancos elegidos, como los sistemas de computadoras, servidores o la infraestructura subyacente, mediante el uso de técnicas de piratería informática, amenazas avanzadas y persistentes, virus informáticos, programas maliciosos, *phlooding* o cualquier otro medio de acceso no autorizado o malicioso. Los ciberataques pueden tener todas las características de un acto de terrorismo, incluido el deseo fundamental de infundir miedo en apoyo de objetivos políticos o sociales.

#### 6.2. *Uso de internet para combatir las actividades terroristas*

Mientras que los grupos terroristas han ideado variadas formas de valerse de Internet para fines ilícitos, el uso de Internet también ofrece oportunidades de reunir inteligencia y desarrollar otro tipo de actividades para prevenir y combatir los actos de terrorismo, así como facilitar la obtención de pruebas para el enjuiciamiento de esos mismos actos. De las comunicaciones de los sitios web, salas de charla y otras comunicaciones de Internet se puede extraer un volumen importante de información sobre el funcionamiento, las actividades y, en ocasiones, los objetivos de las organizaciones terroristas. Además, el uso cada vez mayor de Internet con fines terroristas proporciona un aumento con-

mitante de la disponibilidad de datos electrónicos que pueden reunirse y analizarse para combatir el terrorismo. Las fuerzas del orden, los servicios de inteligencia y otras autoridades están creando instrumentos cada vez más sofisticados para detectar, prevenir o disuadir, de manera proactiva, las actividades terroristas que se sirven de Internet. También se está expandiendo la utilización de los medios de investigación tradicionales, como los servicios de traducción especializados para la detección oportuna de posibles amenazas terroristas.

### 6.3. *Ciberdefensa y ciberseguridad*

La ciberseguridad es el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno. Los activos de la organización y los usuarios son los dispositivos informáticos conectados, los usuarios, los servicios/aplicaciones, los sistemas de comunicaciones, las comunicaciones multimedia, y la totalidad de la información transmitida y/o almacenada en el ciberentorno. La ciberseguridad garantiza que se alcancen y mantengan las propiedades de seguridad de los activos de la organización y los usuarios contra los riesgos de seguridad correspondientes en el ciberentorno.

Podemos identificar cuatro grandes grupos de ciberamenazas: ciberespionaje, ciberdelitos, ciberactivismo y ciberterrorismo. Para prevenir, mitigar y reaccionar frente a estas amenazas es preciso investigar esta nueva forma de interrelación social. Entender esta realidad implica un esfuerzo cognitivo e interpretativo que va más allá de los aspectos evidentes. Internet es el vehículo de una sociedad hiperconectada donde hemos modificado nuestros hábitos de vida, de relación y de desarrollo personal.

El cambio social que estamos experimentando permite estudiar, no sólo a los investigadores sociales, sino a profesionales de cualquier disciplina, identificar y vislumbrar modelos nuevos de integración y desintegración social. Pero también los modelos tradicionales de comportamiento adoptan estos nuevos vehículos para permanecer vivos en la sociedad. Sirva de ejemplo para este último caso la adopción por el crimen organizado del uso

intensivo de herramientas tecnológicas para expandir su acción a través de este nuevo medio. Medio que está categorizado como «el quinto espacio», adoptando y adaptando la terminología militar de los espacios a defender, a saber: tierra, mar, aire, espacio y ciberespacio.

Este Ciberespacio donde no hay regulación, ni límites geográficos genera un problema de interpretación de los conflictos según los paradigmas históricos. Las capacidades de defensa ante incidentes por parte del estado, están en jaque. Hemos de entender que las organizaciones burocráticas como el estado, tiene mecanismos de supervivencia frente a cambios de modelo, como podría decir Max Weber, y se encuentran «incómodas» frente a revoluciones como la que estamos experimentando. El estado ha de dar cumplida respuesta a una de las necesidades básicas de los ciudadanos, sean entidades físicas o jurídicas, y una de ellas es la seguridad, y estamos hablando de proporcionar a la ciudadanía una satisfacción a su «Percepción de Seguridad».

El concepto «Ciberseguridad» se ha integrado en nuestra vida diaria, la adopción de medidas frente a los riesgos inherentes a la exposición a las redes sociales de nuestros hijos, la vulneración de identidades en internet, la suplantación de éstas, el robo, la estafa, el ataque a la reputación, el ataque a infraestructuras críticas, el espionaje hace que los destinatarios de las ciberamenazas sean el global de la sociedad y se haya «democratizado» el destinatario, ya que a todos nos ha colocado el riesgo en plano de igualdad, siendo categorizados en función del interés del atacante .

Estados, empresas, universidades, ciudadanos en general estamos ante este radar. Para gestionar este tipo de riesgos es preciso una serie de elementos como la formación permanente, la concienciación de ciudadanos y del estado, el desarrollo de tecnologías fiables y generar un espacio de colaboración donde lo público y lo privado puedan desarrollar espacios que den cumplida respuesta a lo que es un objetivo común: la seguridad, un objetivo de todos.

España está desarrollando la Estrategia Española de Ciberseguridad, enmarcada en la Estrategia Nacional de Seguridad para España. El papel de las Fuerzas Armadas, frente a estas amenazas, muchas de ellas no recogidas en nuestro ordenamiento jurídico, hace que su formación y desarrollo de competencias en estas materias tenga una importancia fundamental. Se ha convertido en

imprescindible el entendimiento de estas necesidades como dice la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos:

«La infraestructura digital es un recurso nacional estratégico y su protección una prioridad de seguridad nacional. Disuadiremos, prevendremos, detectaremos, nos defenderemos contra y nos recobramos rápidamente de las ciberintrusiones y ataques: invirtiendo tanto en personal (campaña de concienciación sobre ciberseguridad) como en tecnología para mejorar la protección y aumentar la «resiliencia» de los sistemas y redes gubernamentales y empresariales. Reforzando la cooperación entre el sector privado y el Gobierno y a nivel internacional (normas, leyes, protección de datos, defensa de redes y respuesta a ciberataques)».

Las amenazas a la ciberseguridad representan uno de los retos más graves relacionados con la seguridad nacional, la seguridad pública y los retos a los que se enfrenta la nación. Nuestra vida diaria depende de la energía y de las redes eléctricas, pero adversarios potenciales podrían usar nuestras ciber-vulnerabilidades para interrumpir el suministro a escala masiva. Las amenazas a las que nos enfrentamos van desde hackers individuales a grupos de delincuencia organizada, desde redes terroristas a avanzados estados-nación.

Estamos asistiendo a conflictos entre estados distintos a los históricamente estudiados, donde la interconexión entre elementos en apariencia inconexos y las diferencias en el modelo de acción se han puesto de manifiesto. Términos como asimetría y globalización se ha convertido en elementos fundamentales para entender este tipo de fenómenos.

La soberanía nacional, considerada como la salvaguarda de la soberanía e integridad del territorio nacional y sus habitantes permitiendo el desarrollo de su libertad, de su actividad personal, económica y social que, a su vez, limita sustancialmente o evita, los efectos de riesgos internos y externos. Siguiendo estas líneas de actuación, la salvaguarda por parte del estado de estas libertades hace que se tengan que tomar todo tipo de medidas para hacer frente a esta situación, considerando que no es únicamente tarea del entorno público sino también del entorno privado, es decir, que para la salvaguarda de la seguridad del país hay que considerar que esta tarea es una tarea de todos.

## CONCLUSIONES

Permanencia y persistencia de conflictos interestatales de tipo tradicional vinculados a litigios fronterizos y otros de tipo coyuntural, relacionados con las materias primas y los recursos, potenciados en ambos casos por los débiles mecanismos regionales de prevención y alerta temprana, aunque también se contempla una permanencia de litigios internos con incidencia en países vecinos.

Permanencia y en algunos casos incremento del crimen organizado vinculado al tráfico de drogas y otros ilícitos transnacionales, potenciados por la inhibición forzada del «Estado de Derecho», en países con carencias institucionales o afectados por la pertinaz crisis económica, que dificulta para la gobernabilidad democrática de los territorios, generando un incremento de la violencia e incapacidad del «Estado de Derecho» para atender al conjunto de la sociedad.

Consecuencia de la estrategia global impuesta por el Sistema de Seguridad Internacional, una dificultad real para deslindar la defensa y la seguridad, generándose un solapamiento de los conceptos y procedimientos de defensa y seguridad, que se agudizarán por la falta de voluntad política para potenciarlas y modernizarlas.

En este siglo XXI la ciberdefensa se consolida como una de las mayores preocupaciones en los países desarrollados del mundo globalizado, por la posibilidad real de disponer en domicilios particulares de dispositivos conectados a la red susceptible de ser atacados. La mayor vulnerabilidad se materializa en el riesgo de usurpar los datos personales y de cualquier tipo de información sensible que estados o empresas transnacionales en un mercado globalizado, deben custodiar como uno de sus principales activos.

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

### A.

AMIA	Asociación Mutual Israelita Argentina.
ALCA	Asociación Libre Comercio de las Américas.
ALBA	Alianza Bolivariana para América.

### C.

CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
---------	---

E.

- EE.UU. Estados Unidos de Norteamérica.  
EBAO Effects Based Approach to Operations.

O.

- OEA Organización de Estados Americanos.  
OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte.

T.

- TIAR Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballesteros Martín, Miguel Ángel (abril de 2013), Evolución de las estrategias de seguridad y defensa en el siglo XXI. Revista Ejército núm. 865, Madrid, Centro Geográfico del Ejército.
- Blanch, Antonio (2000), Luces y sombras de la globalización, Asociación Interdisciplinar José de Acosta, Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- Blackwell, James et al (1991), The Gulf War: Military Lessons Learned, Washington DC, Interim Report of the CSIS Study Group on Lessons Learned from the Gulf War.
- Bodemer, Klaus & Rojas Aravena, Francisco (2005). La seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos, Iberoamericana.
- Buzan, Barry (1991). People, States and Fear, Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Castro, Jorge (2003), La nueva política de seguridad de los Estados Unidos: Hacia un sistema de seguridad global. Agenda Estratégica, Instituto de Planeamiento Estratégico, Buenos Aires, Conferencia en la Escuela de Guerra Naval el 13 de febrero de 2003 [recurso electrónico]. En <http://www.agendaestrategica.com.ar/EstrategiaDetalles.asp?IdMaterial=450>. [Consulta: 13-04-2013].
- Carter, Ashton, B. & Perry, William J. & Steinbruner, John D. (1992), A new Concept of Cooperative Security. Washington, The Brookings Institution.
- España. Ministerio de Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2011). Adaptación de la fuerza conjunta a la guerra asimétrica, Madrid.
- De Blas, Patricio (2000). Historia Común de Iberoamérica. Buenos Aires, EDAF.
- De la Lamar & Rojas Aravena, Francisco J.(1998), El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica Cooperativa. Colección P&SA, Santiago de Chile, FLACSO-Chile y W. Wilson Center.

- Dempsey, Martin E. (10 de septiembre 2001), Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020. Washington, Reunión en la Junta de Jefes de Estado Mayor. [Recurso electrónico] <http://www.cfr.org/defense-strategy/capstone-concept-joint-operations-joint-force-2020/p29212>.
- Estados Unidos. Departamento de Estado (17 de septiembre de 2002), Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América. Washington, La Casa Blanca. [Recurso electrónico] <http://merl.nndu.edu/whitepapers/USNSS-Spanish.pdf> [Consulta: 17-04-2013].
- Dichera, Antonio & Esteban, Carlos Daniel (1994), Criterios rectores para la formulación de medidas de confianza en un ámbito de seguridad cooperativa para el Cono sur, Chile, Flasco Stimson Center.
- Elosúa, M<sup>a</sup> Rosa & García, Emilio (1993). Estrategias para enseñar y aprender a pensar, Universidad Complutense de Madrid. Ed. Narcea.
- Evans, Gareth (1994), Cooperative Security and Intrastate Conflict. En Foreign Policy, núm. 96.
- Fernández y Fernández, Miguel Ángel (2006), La OTAN y el terrorismo global. La estrategia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Documentos de Seguridad y Defensa núm. 4, Madrid, Ministerio de Defensa.
- Fiss, Owen M. (2008), La guerra contra el terrorismo y el estado de derecho. Anuario de Derechos Humanos.
- García, Diego S. (7 de marzo de 2013), La soberanía de las Islas Malvinas. Análisis IDEM, [Recurso electrónico] <http://www.i-dem.org/?p=80667>.
- García Cantalapiedra, David (2001), El uso de las fuerzas armadas en la política exterior de EE.UU. y el futuro de la doctrina Weinberger-Powell tras el fin de la post-guerra fría: ¿el fin del síndrome Vietnam?, Conferencia Internacional: La seguridad europea en el siglo XXI, Granada, Universidad de Granada.
- Garten, Jeffrey. En Blanch, Antonio (2000). Luces y sombras de la globalización, Madrid, Asociación Interdisciplinar José de Acosta, Universidad Pontificia de Comillas.
- Griffiths, Spielman (2011). Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Santiago de Chile, RIL Ed.
- Hardy Videla, David A. (2003), «La seguridad cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución». Santiago de Chile, Revista de Marina.
- Irigaray, Juan Ignacio (2013). «Avanza el acuerdo Argentina-Irán para esclarecer el atentado antisemita de 1994». El Mundo.es, Unidad Editorial Internet SL., Buenos Aires, 21 de febrero de 2013. [Recurso electrónico] <http://www.elmundo.es/america/2013/02/22/argentina/1361498732.html> [Consulta: 19-04-2013].
- Klauer, Alfonso (2005), ¿Leyes de la historia? Tomo I, Juan Carlos Martínez Coll (ed.).

- López Rodríguez, Buenaventura (2010). Panorama estratégico mundial 2010. Revista General de Marina, Madrid, En «Se desplaza el centro de gravedad de los asuntos internacionales». ABC, 29 de julio de 2004.
- Mora, María (2001), «El Kurdistán iraquí». Nación Árabe, núm.51, Madrid, ICARIA.
- Ocaña, Juan Carlos (2003). El ataque a Pearl Harbor. HistoriasigloXX.org, [Recurso electrónico] <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/pearlharbor.htm>.
- Parker, G. (2010), Historia de la Guerra, Madrid, Akal.
- Pellicer, Olga (1995), La seguridad internacional en América Latina y el Caribe: El debate Contemporáneo. México DF, Universidad de las Naciones Unidas.
- Piovesana, Enrico (2011), El Congreso de EEUU propone una «Guerra global permanente», National Defense Authorization Bill para el año 2012, sesión 1034, 16 de mayo de 2011, [Recurso electrónico] <http://chemtrailsevilla.wordpress.com/2011/05/16/el-congreso-de-eeuu-propone-una-guerra-global-permanente/>.
- Prensa latina. «Ecuador se retirará del TIAR, anuncia Presidente Correa», 5 de junio de 2012.
- Reese, Timothy R. & Wright, Donald P. (2008), Transición a la Nueva Campaña: El ejército de Estados Unidos en la Operación Libertad Iraquí, mayo 2003-enero 2005. MilitaryBookshop, Companyuk.
- Rojas Aravena, Francisco (2004), Bajo la mirada del halcón: Estados Unidos-América Latina, post 11 de sep de 2001, Buenos Aires, Biblos.



# DAESH O EL SECUESTRO Y DEFORMACIÓN DE UNA RELIGIÓN. ISLAM Y TERRORISMO: CONCEPTOS (DES)VINCULADOS

MANUEL J. GAZAPO LAPAYESE  
*International Security Observatory*

## RESUMEN

Los hechos acontecidos entre los atentados terroristas del 11-S en Nueva York y el 14-J en Niza han provocado que en Occidente se extienda la idea de que el islam es una religión vinculada a la violencia y al terrorismo. Sin embargo, no existe una relación de causalidad entre el islam y la violencia. Por un lado, diversos estudios internacionales demuestran que la comunidad musulmana rechaza el terrorismo de corte yihadista. Por otro lado, la realidad demuestra que Al Qaeda o Daesh han tergiversado y deformado el islam hasta poder utilizarlo como un catalizador a través del cual sacralizar su violencia y legitimar sus atentados. Todo ello hace necesario llevar a cabo un estudio multidimensional que permita desvincular ambos conceptos y construir una contranarrativa adecuada con la que hacer frente a la amenaza terrorista.

## PALABRAS CLAVES

Islam, Terrorismo, Desvincular, Tergiversación, Violencia.

## 1. EN TORNO A LA IMANTACIÓN DEL ISLAM Y EL TERRORISMO

El terrorismo del siglo XXI pivota sobre el islam. Los atentados contra el World Trade Center de Nueva York hace ahora 15 años, los atentados en Riad en 2003, los atentados de Atocha en 2004, los atentados en el metro de Londres en 2005 o los atentados cometidos por Daesh en Francia, Bélgica y Estados Unidos en fechas más recientes, han provocado que en Occidente se extienda la idea de que el islam es una religión vinculada a la violencia y al terrorismo.

Sin embargo, tal y ha como se ha demostrado en numerosas ocasiones desde el Pew Research Center, una parte mayoritaria de

la sociedad musulmana condena las acciones cometidas por organizaciones terroristas yihadistas como Daesh, Al Qaeda o Boko Haram. Las estadísticas elaboradas por los investigadores Jacob Poushter o Michael Lipka muestran que la hipotética relación simbiótica entre los conceptos de islam y terrorismo es «ampliamente rechazada por la comunidad arabo-musulmana» (2015).

Ante semejante escenario, es necesario preguntarse qué factores hacen posible que la imantación de ambos conceptos sea tan intensa:

Un primer factor podría ser el impacto psicológico intrínseco a la ejecución de cualquier atentado terrorista o las exitosas estrategias de propaganda, captación y radicalización que ponen en práctica determinadas organizaciones terroristas yihadistas. Por ejemplo, Daesh hace que su mensaje se extienda por el ciberespacio como si de una metástasis cancerígena se tratara. La capacidad que tiene de expandir vía internet su interpretación bélica del islam hace que en las mentes de innumerables ciudadanos la religión musulmana se vincule casi sistemáticamente con el concepto de terror.

Un segundo factor podría ser el eco que producen y la atención que actualmente reciben los grupos yihadistas en la prensa internacional. Cuando se escucha en los medios de comunicación que un grupo terrorista «de corte islámico» ha matado a una decena de turistas en un mercado libanés, la gran mayoría de la opinión pública occidental no se para a reflexionar sobre la posibilidad de que esos asesinos hayan utilizado el islam como excusa para llevar a cabo una masacre. El lector o el televidente occidental obvia esa reflexión y asume como verdadero que ese grupo terrorista es un representante legítimo del verdadero islam. Si dicha situación se repite periódicamente, ese ciudadano occidental establecerá en su imaginario una relación directa entre islam y terrorismo. Y como no existe un único televidente o un único lector sino millones, la percepción de que islam y terrorismo son términos homólogos se acaba conformando como una verdad absoluta.

Un tercer factor podría ser la ausencia de una contranarrativa potente y cohesionada que emerja desde la propia comunidad musulmana. La incapacidad de desmontar el discurso de terror y violencia que exportan estos grupos yihadistas insufla incertidumbre en la opinión pública, que responde identificando in-

conscientemente a Osama Bin Laden o a Abu Bakr Al Baghdadi como los principales representantes del islam en el siglo XXI. En este sentido, si desde los años 80 el salafismo yihadista se ha ido expandiéndose sigilosa pero constantemente por Europa a través de determinadas mezquitas y centros culturales, no es difícil llegar a comprender que la única versión del islam que llegue a los oídos de la ciudadanía sea la que se encuentra más cercana a la violencia y al extremismo.

Desde los años ochenta, el islam europeo ha estado representado fundamentalmente por la escuela salafista y la de los hermanos musulmanes. Esa base teológica clásica nunca se ha cuestionado. Los imanes aquí imitaban a los de Arabia Saudí, empeñados en aislar a los musulmanes del resto de la sociedad. Han ido imponiendo fatuas como las de que dar la mano a una mujer o decir a tu vecino feliz navidad es haram. Ese es el discurso que ha escuchado la juventud europea y para ellos eso es el islam. Empiezan a autoimponerse reglas que el islam no ordena porque creen que ese es el islam verdadero. Ese es el inicio de la radicalización y el movimiento yihadista se apoya en estas ideas. Los grupos radicales las instrumentalizan a favor de su causa. Todos los días veo chicos radicalizados que creen que solo hay una versión del islam [...] La mayoría de los imanes no se enfrentan ni conocen la realidad social. Para empezar porque no son europeos y porque importan fatuas de otros países, a miles de kilómetros de distancia y con una realidad social totalmente diferente [...] Sin una reforma jurídica, de interpretación de los textos, nos estamparemos contra un muro. Tenemos que evolucionar al ritmo del resto de la humanidad. En el islam hay muchas voces progresistas, pero están dispersas. (Carbajosa, 2016)

Ahora bien, más allá de los múltiples factores que pueden influir en la interpretación del islam como sinónimo de terrorismo, lo que quizás puede ayudarnos en mayor medida a comprender el porqué de esa imantación es el propio proceso por el que los yihadistas construyen su discurso.

## 2. EN TORNO A LA DESCONEJUALIZACIÓN: EL PAISAJE LITERARIO Y EL PAISAJE HISTÓRICO

Negar la existencia de aleyas de carácter beligerante en el Corán es un error, en tanto, implica obviar parte del complejo universo que conforma el islam. Del mismo modo, también es

un error interpretar el islam como una religión que tiene en la expansión de la violencia su fin último. El problema, por tanto, se encuentra en la forma en la que los terroristas hacen uso de esos fragmentos conflictivos:

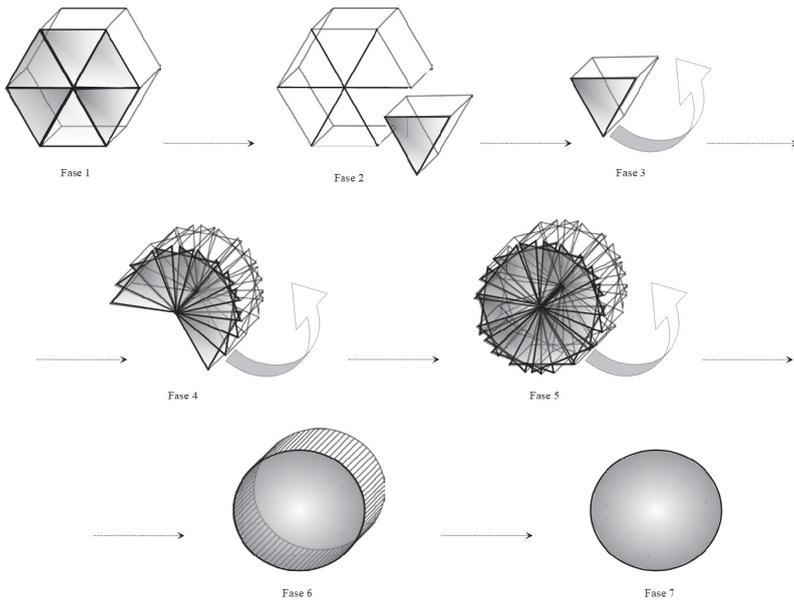
En primer lugar, los fragmentos violentos son descontextualizados de su *paisaje literario*, es decir, son extraídos y aislados del resto de texto. Los terroristas toman una aleya determinada y la aíslan de su paisaje literario inmediato, las aleyas inmediatamente anteriores y posteriores; y de su paisaje literario circunstancial, el Corán en su conjunto. Esto permite a los terroristas librarse de los condicionantes o límites que puedan existir en torno a una acción de combate y utilizarla en su beneficio, dándole el significado o dirección que más les interesa. Sin el paisaje literario inmediato y el circunstancial, las aleyas pierden su sentido y se tergiversa el mensaje original.

En segundo lugar, los fragmentos violentos son descontextualizados de su *paisaje histórico*, es decir, son aislados del momento o contexto histórico en el que el islam es revelado. Debe recordarse que el Corán fue escrito tras la muerte de Mahoma en el siglo VII en un momento histórico determinado que nada tiene que ver con el actual. En consecuencia, plantear la vida en pleno siglo XXI como un enfrentamiento entre fieles e infieles resulta anacrónico y poco funcional. No vivimos en la misma realidad histórica que en la que vivió Mahoma. Por lo tanto, muchas de las aleyas que se formularon en su momento ya no gozan de actualidad o vigencia si se interpretan de forma literal.

A pesar de ello, los terroristas obvian el paisaje histórico e interpretan esas aleyas como atemporales, lo que les permite emprender una guerra sin límites en el espacio-tiempo contra los infieles y los apóstatas. Precisamente, el efecto de anular el paisaje o contexto histórico es que en pleno siglo XXI los terroristas se sienten ya no solo legitimados sino obligados a combatir. Esto nos lleva a entender que cualquiera de los mensajes confusos y grises que puedan encontrarse en el libro sagrado del Corán son sometidos a este proceso de descontextualización por parte de los ideólogos terroristas con el fin de ser utilizados como justificación y legitimación sus actos. Se aprovechan de forma extraordinaria de los fragmentos violentos y de las ambigüedades que existen tanto en el Corán como en la Sunna. De este modo, el que existan contradicciones únicamente beneficia a aquellos interesados en utilizar el islam

como vehículo o motivo a través del cual justificar su violencia, como es el caso de los grupos terroristas de Al Qaeda o Daesh.

El resultado de todo ello es que el islam es raptado y desfigurado por parte de los terroristas, lo cual produce que éste se vincule forzosamente con la violencia. A continuación, se presenta un diagrama mediante el cual se explica cómo el terrorismo ha secuestrado, deformado y utilizando la religión islámica en su beneficio.



[Gráfico 1: Diagrama evolutivo de la distorsión. Fuente: elaboración propia, Manuel Gazapo]

## 2. DIAGRAMA EVOLUTIVO DE LA DISTORSIÓN

*Primera fase:* El diagrama se inicia con un poliedro polícromo que representa al islam en toda su riqueza, profundidad y complejidad. Dicho poliedro nos permite representar la religión musulmana como un crisol de conocimientos, aportaciones, mensajes y perspectivas. Cada porción de color representa una de las múltiples partes que conforman el islam. Concretamente, la porción gris representa la franja violenta o conflictiva intrínseca

al islam, es decir, todo aquellos mensajes bélicos y ambiguos de los que hemos hablando en apartados anteriores.

*Segunda fase:* Los terroristas buscan un pretexto a través del cual justificar sus proyectos, acciones y agresiones. Lo encuentran en el islam. Específicamente lo único que les interesa a los terroristas es la sección violenta, la cual, extraen y la apartan del resto. Puede observarse que todos los fragmentos que conformaban el cristal multifacético del islam pasan a estar en blanco. La única excepción es el ya citado fragmento de la violencia, representado en color gris. Los terroristas se desentienden de toda la diversidad de mensajes que componen el islam original y pasan a centrarse únicamente en su sección violenta. Esta se convierte en su objetivo de atención y pasa a ser extraída del conjunto. Se aísla.

*Tercera y cuarta fase:* Los terroristas hacen del fragmento violento su razón de ser y lo hacen girar buscando conformar una nueva totalidad. Buscan construir un nuevo prisma que gire únicamente en torno a aquellas aleyas y hadices que, tras haber sido meticulosamente descontextualizadas de su paisaje literario e histórico, legitiman la violencia.

*Quinta fase:* Los terroristas acaban por conformar un nuevo prisma que nada tiene que ver con el cuerpo geométrico originario. La esencia del nuevo cristal son los apartados más nebulosos y violentos de los textos originarios del islam, interpretados de forma literal y descontextualizada.

*Sexta fase:* Los terroristas continúan con su proceso de desfiguración del islam llegando a simplificar aún más su teoría. La profundidad de su planteamiento del mundo y la presencia de algún rasgo islámico en éste son, como apuntaba Faisal Devji, cada vez menores. No obstante, es en esta fase en la que acaban por construir y expandir su Yihad, alejada ya de toda realidad y entendida únicamente como sinónimo de violencia y de una guerra sin límites espacio-temporales.

*Séptima fase:* El ciclo finaliza con un circulo plano monocromo reflejo del estado actual del argumentario terrorista: una masa sin ninguna profundidad donde lo plural y lo diverso han desaparecido. La simplificación ha llevado a los terroristas a denominar *islam* a algo que nada tiene que ver con este, en tanto en cuanto, tampoco la porción violenta es respetada en su forma. La ausencia de toda dirección, motivación o justificación religiosa resuena y, únicamente, existe violencia y terror.

#### 4. LA NECESIDAD DE DESVINCULAR

El proceso de distorsión al que es sometido el islam por parte de los ideólogos terroristas no sólo les permite construirse una identidad y una legitimidad, sino que también hace que los ciudadanos occidentales reciban una versión deformada del islam y lo vinculen al terrorismo. Y eso, representa un gran riesgo para la estabilidad de nuestras sociedades y su futuro:

La mera posibilidad de que un reducto de la comunidad musulmana asentada en países occidentales sienta, a consecuencia de la estigmatización, que el Daesh defiende mejor sus intereses que un Estado de Derecho es un riesgo para nuestra seguridad, nuestros valores y nuestro futuro como sociedades democráticas. Desmontar el constructo que equipara islam y terrorismo es una misión de extrema urgencia ya que permitir que siga extendiéndose por Occidente no sólo representa una derrota para nuestros Estados de derecho, sino que también significa la apertura de una grieta que acelera el choque de civilizaciones que Daesh está buscado.

En este sentido, si atendemos a la idea de choque de civilizaciones, es necesario apuntar que este no tiene por qué materializarse en un conflicto tradicional donde dos potencias se enfrenten, sino en algo mucho más difuso e imperceptible en sus primeras fases. Un choque de civilizaciones en pleno siglo XXI puede ser simple y llanamente el resquebrajamiento del ideal de multiculturalidad europeo al ver en cada vecino musulmán un potencial terrorista. Es decir, no es necesario que haya una confrontación nuclear de por medio para que exista un choque de civilizaciones. Únicamente es necesario adentrarnos en un estado de psicosis por el cual veamos peligro en todo aquello que sea diferente a nosotros. Si dejamos que la imantación sistemática de los conceptos de islam y terrorismo cale en nuestros medios de comunicación y en nuestras sociedades, será inevitable ver en cada musulmán un potencial terrorista. Y eso, es algo que solo beneficia al Daesh, en tanto, este se nutre del desencanto que sufren los musulmanes que viven en países no islámicos.

Por lo tanto, si en un choque de civilizaciones ningún individuo está a salvo, desmontar el constructo que equipara islam y terrorismo no es únicamente beneficioso para el colectivo arabo-musulmán sino para toda la sociedad en su conjunto. El

proceso de desvinculación debe llevarse a cabo simultáneamente desde varios frentes:

#### 4.1. *El terrorismo y el uso interesado de la religión*

Imaginemos a unos individuos aleatorios que buscan incrementar sus cotas de poder y se marcan como objetivo el establecimiento de su propio estado. Dichos individuos componen una organización terrorista denominada «NewState» y deciden iniciar una serie de atentados a lo largo de varios países europeos. Dichos terroristas, que tienen una fe ciega en su causa, son conscientes de que su búsqueda de mayores cotas de poder y la conformación de su nuevo estado no está respaldada por una filosofía o un argumentario suficientemente atractivo. No obstante, pasan a la acción. ¿Cuál sería el resultado obtenido? Posiblemente, el proyecto bélico no alcanzaría los objetivos planteados debido a que los atentados no estaban respaldados por una ideología suficientemente potente y magnética como para ganarse el apoyo de un colectivo social suficientemente numeroso o determinante. La poca aceptación obtenida por parte de la sociedad perjudicaría las tareas de reclutamiento de nuevos combatientes haciéndolas poco exitosas. La consecuencia de ello sería el abandono del proyecto y la posterior disolución de la organización.

La idea que subyace de este hipotético intento de construir un estado por parte de una organización terrorista poco «magnética» es que éstas necesitan de capital humano si desean alcanzar sus objetivos. Así, la razón de su más que probable corta existencia es la ausencia de una filosofía o una ideología suficientemente atractiva: si un argumentario correctamente fundamentado y estructurado, así como llamativo y sugerente es condición indispensable para conformar cualquier colectivo, lo es aún más si hablamos de la construcción de organizaciones terroristas. En éstas, la vida del combatiente pasa a estar en riesgo por lo que es preciso que los ideólogos y fundadores de las organizaciones terroristas construyan un ideario suficientemente sólido y atractivo como para dar seguridad a los combatientes en momentos de flaqueza y asegurar la captación y el reclutamiento de nuevos esbirros. Y es ahí donde la religión pasa a jugar un papel fundamental:

En primer lugar, las religiones, convenientemente alteradas y deformadas, aportan a los terroristas el fundamento ideológico

necesario en torno al que justificar y legitimar sus brutales agresiones. Utilizan el dogma de fe de las religiones como excusa para cometer asesinatos y matanzas atroces. La religión, adecuadamente desfigurada, pasa a ser utilizada como una pantalla a través de la cual los terroristas pueden atentar eludiendo cualquier responsabilidad.

En segundo lugar, las religiones entendidas como bolsas de gente, ofrecen a los terroristas un colosal sustrato de individuos sobre los que extender su propaganda y sus estrategias de radicalización, captación y reclutamiento. Herfried Münkler, reputado experto en teorías de la guerra, explica en sus obras que cuando se comete un atentado la organización terrorista tiene en mente dos destinatarios: «el agredido [...] y el tercero» (2005: 134). El primer destinatario es obviamente el gobierno, población o individuo al que se está intentando dañar a través de un atentado terrorista o su amenaza. El segundo destinatario denominado como «el tercero al que se busca interesar» (2005: 137), serían todos aquellos ciudadanos susceptibles de poder apoyar la causa terrorista.

De este modo, el motivo religioso pasa a ser utilizado como vector de movilización. El que un grupo terrorista se «identifique» con una religión como el islam afirmando que busca defenderla y extenderla les garantizan un posible *tercero* muy amplio, es decir, un ingente número de potenciales nuevos combatientes y simpatizantes. Por lo tanto, si retomamos el ejemplo imaginario anteriormente propuesto podríamos plantear lo siguiente: si los ideólogos de «NewState» hubieran aderezado o insertado sus causas, motivaciones y objetivos dentro de un conducto religioso, es decir, hubieran afirmado que la construcción de su nuevo estado tenía como meta defender y extender los principios de una religión determinada, sus probabilidades de éxito hubieran sido posiblemente más altas. La prueba de ello la encontramos en Daesh, que tras alterar y deformar convenientemente el islam y maquillar sus atentados con una supuesta legitimidad religiosa, ha conseguido que sus acólitos y esbirros se multipliquen respecto a las cifras obtenidas por otros grupos terroristas contemporáneos.

La conclusión que puede extraerse de las ideas planteadas es que las religiones en general y el islam en particular no son sinónimo de terrorismo. Tal y como explica Magnus Ranstorp, mientras que las religiones no sean utilizadas por los extremistas

como su carburante o catalizador, éstas no generan terrorismo por sí solas.

#### 4.2. *La incongruencia temática: el terrorismo yihadista aniquila musulmanes*

Otro de los puntos en donde puede observarse que no existe un islam terrorista son las propias prácticas de Al Qaeda y Daesh. Si estas organizaciones terroristas tienen por objetivo combatir a Occidente al identificarlo como principal responsable del declive del islam, las víctimas de sus atentados tendrían que ser exclusivamente población no musulmana. Más concretamente, si nos basamos en sus comunicados, sus víctimas deberían de ser occidentales estadounidenses, al ser los Estados Unidos de América su eterno enemigo. Sin embargo, la realidad es otra. La población musulmana ha sido y es el principal objetivo de los atentados cometidos por Al Qaeda en su momento y Daesh en la actualidad. La población musulmana que ha muerto a manos de grupos terroristas que dicen actuar en nombre del islam es colosalmente mayor que el número de muertos no musulmanes. Y es ahí donde algo falla, ¿Cómo puede ser posible que una organización que se proclama a sí misma como representante de la religión musulmana tenga como principales víctimas a sus propios fieles?

La respuesta se halla en la propia naturaleza del terrorismo anteriormente comentada: se trata de unos individuos con unos objetivos determinados -que nada tienen de religiosos- que se han servido del islam como mecanismo o canal a través del cual fortalecer y expandir su proyecto mesiánico y genocida. En el caso de Daesh, construir un nuevo Estado basado en la violencia.

La razón por la que aquellas organizaciones terroristas auto-denominadas islámicas o yihadistas cometen atroces atentados contra la población musulmana se reduce a que para sus intereses es absolutamente necesario que no exista ningún musulmán que ponga en duda o contradiga su interpretación del islam. Ellos usan el adjetivo de islámico como una fachada que les permite sacralizar su violencia y así legitimar sus atentados. Por lo tanto, necesitan que su interpretación del islam, meticulosamente tergiversada y desfigurada, sea la única posible de cara a la comunidad internacional. Un dramático ejemplo de ello lo podemos encontrar en la tortura diaria que sufren las poblaciones de Irak y Siria desde la aparición de Daesh. Estos asesinos no respetan ni por asomo a los que se supone que son hermanos de fe y los ejecutan

sistemáticamente si consideran que apoyan a Occidente o no creen fervientemente en su causa. «A decir verdad, esos islamistas fanatizados han convertido en enemigos a cualquier persona o grupo que se oponga a su particular interpretación del islam, y entre sus oponentes siempre ha habido y sigue habiendo muchos musulmanes» (De la Corte & Jordán, 2007:21).

Abu Bakr, líder del Daesh, promete el paraíso a quienes den su vida por él y por el Estado que está intentando implantar mediante el terror en el espacio geográfico correspondiente a Irak y Siria. El problema está en que a Abu Bakr olvida que el Corán prohíbe terminantemente a los musulmanes matar a un hermano de fe. Consiguientemente, «por mucho que -los terroristas- apelen a Alá o a su profeta no pueden ser identificados con el islam [...] Ni en puridad se les tendría que llamar yihadistas, ni considerar que su guerra es una Jihad» (Garriga, 2015: 38-48).

En definitiva, un grupo u organización terrorista que se autodenomina «islámico» y tiene como principales víctimas a poblaciones musulmanas, carece sistemáticamente de todo sentido y representatividad. Las constantes muertes de población musulmana demuestran no existe un islam terrorista.

#### 4.3. *Experiencias históricas comparadas*

Existen ejemplos que manifiestan que las religiones siempre han tenido a lo largo de la historia el problema de acabar siendo utilizadas como justificación, coartada o excusa de actividades o proyectos cuestionables si se comparan con lo que el dogma religioso apuntaba originalmente. No hay más que acudir a los libros de historia para observar que las religiones del Libro han tenido escabrosos episodios de violencia.

Por un lado, el cristianismo, tal y como indica Walter Laqueur, fue utilizado en la época de las cruzadas y de la inquisición como excusa para cometer invasiones, saqueos, matanzas y torturas en masa. Se manipularon los textos bíblicos con el único fin de extraer versículos o fragmentos descontextualizados que legitimaran atrocidades encaminadas a alimentar las ansias de poder de unos pocos.

Las arengas del papa Urbano y de otros príncipes de la Iglesia invitaban a los píos a ir a Tierra Santa para salvar los lugares sagrados de los sarracenos que los habían profanado y destruido [...] No

fue el papa el único personaje implicado en aquella incitación; también hay que contar con diversos sacerdotes demagogos, como Pedro de Amiens, un espécimen de fanático que reaparece la Edad Media hasta llegar a Savonarola, la Inquisición y la quema de brujas. (Laqueur, 2003: 35-36)

Por otro lado, en la actualidad, el islam está sufriendo la misma tortura, la misma tergiversación a la que el cristianismo se vio sometido en su momento. El islam está siendo utilizado por los terroristas como un canal o vector a través del cual cometer atentados en masa a lo largo y ancho de todo el planeta con el único objetivo de imponer un Estado, supuestamente islámico, que domine todo a través de la violencia y la radicalidad.

El término yihad ha sido asiduamente empleado por grupos y Estados musulmanes para sacralizar el uso de la violencia, en muchos casos con fines políticos. Por consiguiente, no es extraño que algunos islamistas contemporáneos hayan recurrido a ese mismo concepto para dar apariencia de legitimidad religiosa a sus campañas terroristas. (De la corte y Jordán, 2007:41)

En ambos casos, independientemente del dogma religioso o del momento histórico, puede identificarse como han existido o existen hombres que se han valido de cultos religiosos para satisfacer sus intereses, acometer sus proyectos e incrementar sus beneficios. Eso pone en evidencia que las religiones, convenientemente desfiguradas, son utilizadas como pretexto para la realización de proyectos que al desnudo no encontrarían apoyo o simpatizantes. El problema de esa tergiversación es que se destruye el verdadero legado de la religión; tal y como afirma Chema Gil Garre, analista de terrorismo y seguridad internacional del International Security Observatory, «no hay mayor apostasía contra cualquiera de las religiones y, en particular el islam, que retorcer el texto sagrado para hacerle decir lo que en realidad no dice» (2016).

En definitiva, estas ideas ayudan a comprender que la idea de que el islam es sinónimo de terrorismo es incorrecta. «El islam es una religión de paz, otra cosa es, como ha ocurrido con el cristianismo y otras religiones, que se haya utilizado a dios como excusa para justificar la violencia y la guerra; pero nunca fue por motivos santos sino por motivos bastardos» (Gil: 2016). El perfil violento que a día de hoy la religión musulmana está adoptando en determinadas regiones del mundo no es algo que surja de los

propios textos sagrados sino de interpretaciones deliberadamente tergiversadas.

#### 4.4. *Ausencia de lo humano*

Un gran conjunto de expertos entre los que se encuentran Luis de la Corte Ibáñez y Javier Jordán describen a los denominados yihadistas como «una minoría extraída de un conjunto total de 1.500 millones de musulmanes» (2007: 34). Debido a ello, tendemos a decir que son una porción muy reducida al par que muy activa dentro de la comunidad musulmana cuando en realidad no comulgan en absoluto con ninguna de las lecciones más puras que trascienden del Corán. Esas lecciones, como apuntan Faisal Devji o Tahar Ben Jelloun, no son otras que las mismas que se pueden extraer del cristianismo u otras religiones, es decir, el respeto al otro, la coexistencia, la dignidad, la justicia, la equidad, la tolerancia o el perdón.

De todas las contribuciones que condensan en su interior religiones como el islam o el cristianismo, las que verdaderamente aportan un valor añadido a la humanidad no son tanto las de carácter dogmático o divino (creer en la palabra revelada o en el juicio final) sino las de carácter más existencial (respeto o tolerancia). Y son justamente estas últimas las que ni por asomo respetan o proyectan los terroristas que dicen actuar en nombre del islam. Ningún terrorismo ya sea de extrema derecha, de extrema izquierda, yihadista o cristiano ortodoxo, cultiva estos valores y enseñanzas que se derivan de la esencia más pura de las religiones. Consiguientemente no es correcto dar por válido la imantación del islam con la violencia.

#### 4.5. *Un mero ritual*

Si se analizan los textos de Faisal Devji se puede observar que uno de los argumentos que más defiende es que no puede existir un islam terrorista. Desde su perspectiva, los terroristas no solo aíslan las aleyas de su contexto literario e histórico como ya se ha explicado anteriormente, sino que llevan a cabo un radical proceso de simplificación de la liturgia musulmana más elemental hasta transformarla en un mero ritual en el cual encajar sus operaciones. Tanto Bin Laden en su momento, como Abu Bakr al-Baghdadi ahora, utilizan el islam como un vehículo robado a

través del cual expandir una ideología de odio y violencia. Para ello, prescinden de los «puntales básicos de la predicción musulmana tradicional» (Devji, 2007: 32) con lo que se aseguran una propagación universal de su mensaje.

El tipo de proselitismo al que se refiere Bin Laden en sus reflexiones sobre los atentados del 11-S prescinde totalmente de preocupaciones pasadas de moda acerca de rituales y detalles doctrinales sobre la práctica islámica y la importancia de la formación lingüística y la correcta exégesis de los textos [...] La ruptura explícita con algunas prácticas tradicionales del islam [...] es una característica del Yihad global. (Devji, 2007: 32-33)

La supresión de esos elementos más tradicionales o, mejor dicho, más esenciales de la práctica religiosa responden por un lado al interés de agilizar los tiempos de adoctrinamiento e incorporación de nuevos simpatizantes y, por otro, al interés de ensanchar el perfil del potencial combatiente. Los ideólogos de las organizaciones terroristas como Daesh «minimizan o sencillamente eliminan todo hecho inconveniente» (Devji, 2007: 38) existente dentro del islam que pueda restarles nuevos adeptos.

Esa despreocupación respecto a los detalles de la correcta práctica islámica ya se evidencia en sus comentarios iniciales, cuando Bin Laden dice que los autores de los atentados no pertenecían a ninguna tendencia conocida de la ley islámica [...] Un movimiento global como el Yihad depende, para su supervivencia, de la erosión de las lealtades religiosas y políticas tradicionales. No en vano veíamos que, Al Qaeda, a semejanza de otros movimientos globales, cuenta con un abanico de miembros extraordinariamente diverso, pero sin culto ni ideología comunes y sin lazos de clase, etnicidad ni antecedentes personales, que sólo puede funcionar en red quebrantando e ignorando las formas obsoletas de fidelidad política y religiosa. (Devji, 2007: 32-39)

Ahora bien, lo que es verdaderamente llamativo es que a través de esas políticas de simplificación del islam los ideólogos yihadistas acaban por convertirse en aquello que pretenden combatir: «paradójicamente, la destrucción por parte de éste —Bin Laden— de las formas tradicionales de la autoridad islámica lo enlaza íntimamente con otros grupos que podría considerar inaceptables desde el punto de vista terrorista islámico» (Devji, 2007: 32).

En conclusión, al arrancar toda la profundidad intrínseca a la práctica musulmana lo que se acaba conformando es un mero ritual de adhesión a la guerra que no tiene nada islámico ni nada de religioso. Así, la expresión de *islam terrorista* o *terrorismo yihadista* es incorrecta en tanto en cuanto el adjetivo de *islámico* o *yihadista* que acompaña al concepto de terrorismo está vacío de contenido.

## CONCLUSIÓN

El contexto actual en el que nos encontramos sumergidos hace parecer real la idea de que el terrorismo del siglo XXI pivota sobre el islam. Ahora bien, tal y como se ha expuesto a lo largo del artículo, eso no significa que haya una relación de causalidad entre islam y violencia. Es decir, la comisión de atentados por parte de organizaciones terroristas en nombre del islam no debe hacernos entender la religión musulmana como un sinónimo de violencia y terror.

Como se ha explicado, los líderes terroristas utilizan el islam como un catalizador que les permite justificar sus acciones y agresiones y eludir responsabilidades. Para ello, deforman y descontextualizan la religión hasta límites insospechados. Por dicha razón, cuando se autodenominan «islámicos», en realidad, no están haciendo referencia a nada en concreto más allá que a ideas obsesivas basadas en la lucha genocida contra todo y contra todos los que no piensan como ellos.

Desvincular ambos conceptos es una condición *sine qua non* para garantizar el desarrollo pacífico de nuestras sociedades en el futuro. Evitar un choque de civilizaciones y prevenir la aparición de oleadas terroristas en un futuro depende en gran medida de nuestra capacidad de asimilar que las religiones en general y el islam en particular no son el problema, sino parte de la solución.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros:

- Ben Jelloun, Tahar (2015), *El Islam que da miedo*, Madrid, Alianza Editorial.
- De la Corte, Luis & Jordán, Javier (2007), *La Yihad terrorista*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Devji, Faisal (2007), *Paisajes del Yihad. Militancia, moralidad, modernidad*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

- Garriga, David (2015), *Yihad ¿Qué es?*, Barcelona, Ediciones Comanegra.
- Laqueur, Walter (2003), *La guerra sin fin. El terrorismo en el siglo XXI*, Barcelona, Editorial Destino S.A.
- Münkler, Herfried (2005), *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- Ranstorp, Magnus, «Al Qaeda en el ciberespacio: desafíos del terrorismo en la era de la información», en Reinares, Fernando & Elorza, Antonio (ed.), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*, Madrid, Ediciones Temas de hoy, S.A., 2004, págs. 201-222.

Artículos de publicaciones en serie:

- Gil, Chema, «El Jihad contra el Jihadismo. Nuevos elementos para la guerra», *Diario 16*, núm. 6 (2016), págs. 40-43.

Artículos e informes online:

- Carbajosa, Ana. Si no reformamos el islam nos estamparemos contra un muro. *El País* [en línea] 28 de marzo de 2016 [citado 4 de octubre de 2016]. Disponible en Internet: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/28/actualidad/1459154249\\_420976.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/28/actualidad/1459154249_420976.html)>
- Poushter, Jacob. In nations with significant Muslim populations, much disdain for ISIS. *Pew Research Center* [en línea] 17 de noviembre de 2015 [citado 4 de octubre de 2016]. Disponible en Internet: <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/17/in-nations-with-significant-muslim-populations-much-disdain-for-isis/>>

Gráficos:

- [Gráfico 1: Diagrama evolutivo de la distorsión. Fuente: elaboración propia, Manuel Gazapo]

# ¿EXISTE UN PERFIL DEL TERRORISTA YIHADISTA?

PABLO LOBATO DE ENCISO

*Centro de Psicología. Enfermería del MAGEN en Sevilla*

## RESUMEN

El auge del autodenominado Estado Islámico en julio de 2014 ha renovado el interés por el fenómeno de radicalización en los jóvenes nacidos y criados en Europa que ya no sólo marchan a combatir en Irak o Siria, sino que atentan contra el territorio que les vio nacer. En un fenómeno que algunos investigadores definen como «ideología *fast food*». Realizamos una revisión no sistemática desde la Psicología de los estudios publicados desde el auge del Estado Islámico con el objetivo de analizar si existe un perfil psicológico del terrorista yihadista.

## PALABRAS CLAVES

Radicalismo, Terrorismo Yihadista, Psicología

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, Europa se ha visto sacudida por los golpes del terrorismo yihadista. Sólo, desde la proclamación del Califato por parte del autodenominado Estado Islámico, el terrorismo ha atacado el territorio europeo en varias ocasiones, generando centenares de pérdidas humanas. La actual crisis migratoria motivada por la situación política en países como Siria o Libia ha generado el recelo en la opinión pública europea por temor a nuevos atentados. Sin embargo, en la mayoría de los casos, quienes han perpetrado estas matanzas en Europa, no han sido personas criadas en entornos subdesarrollados, sino que han sido hombres y mujeres, si no nacidos, sí criados y educados en nuestras fronteras. Con pasaporte europeo.

El fenómeno que se inició el 7 de julio de 2005 en Londres, cuando un grupo de jóvenes nacidos y criados en Reino Unido se inmolaron en una serie de ataques coordinados, no fue un hecho aislado, al contrario fue el prelude de un nuevo reto al que han de hacer frente las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado: la amenaza del terrorismo yihadista no proviene únicamente de fuera. En lo que se conoce como terrorismo *homegrown* (Cronne y Harrow 2011), o terrorismo autóctono (Reinares y García-Calvo 2013). Desde sujetos aislados, hasta células coordinadas el terrorismo yihadista ha atacado occidente de todos los modos posibles. Cuando ocurre el atentado, la sociedad demanda respuestas, ¿podemos predecirlo?, ¿podemos detectar a los terroristas antes de que realicen estas actividades? La detección precoz de estos individuos se supone fundamental como instrumento de lucha contra el terrorismo

Los objetivos de este trabajo son explorar aquellas cuestiones acerca del comportamiento terrorista que han sido investigadas en el ámbito de las ciencias del comportamiento, identificar los hallazgos más importantes, e intentar unificar y sintetizar estos observando los puntos en común y las discrepancias entre los autores, con el fin de trazar un posible perfil del terrorista yihadista que actúa en España.

## 2. EL FENÓMENO DE LA RADICALIZACIÓN EN EUROPA

La amenaza de la radicalización islamista ha crecido en los últimos años. Los planes y ataques realizados en territorio europeo han tenido a la sociedad civil como objetivo prioritario aunque también se han producido contra símbolos nacionales y gubernamentales europeos. En la mayoría de los casos, quienes han ejecutado estas actividades han sido jóvenes ciudadanos nacidos y/ o criados en Europa.

Estas actividades no las han desarrollado únicamente en Europa. En los últimos años, muchos de estos jóvenes, han abandonado sus casas y hogares para luchar en países como Siria e Iraq (Bakker y de Bont 2016). Según un análisis (Neumann 2015) realizado por el *International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence* (ICSR), Francia (con 1200 combatientes), Alemania (500-600) y el Reino Unido (500-600), son los países con mayor número de combatientes de esas nacionalidades en Iraq y Siria. Este mismo estudio también señala que proporcional-

mente, los países más afectados son Bélgica (40 personas por cada millón de habitantes, Dinamarca (27 personas por cada millón de habitantes) y Suiza (19 personas por cada millón de habitantes). Este mismo estudio señala que de España han salido entre 50 y 100 personas. (Neumann 2015) El estudio de Neumann (2015) señala que habrán muerto en combate entre el 5 y el 10% y retornarán a sus países de origen entre el 10-30% de los combatientes, muchos de ellos perfectamente instruidos y con capacidad de atentar contra su propio país.

### 2.1 ¿Por qué se radicalizan?

En el año 2005, una comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas (Comisión de las Comunidades Europea 2005, 2), definía la radicalización violenta como «el fenómeno en virtud del cual las personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducirles a cometer actos terroristas».

No podemos señalar un único factor que podamos considerar esencial o determinante para que un individuo se radicalice. Parece necesaria una combinación de factores y pasos previos para que en un individuo se convierta en una persona dispuesta a cometer actos terroristas en los sean capaces de llevar a la muerte a otras personas e incluso a ellos mismos. Además, no en todos los sujetos, el radicalismo llega a sus últimas consecuencias, como señalan Rodríguez-González y Ceballos-Rodríguez (2014,4) *toda actitud llevada a un extremo propio a la irracionalidad o, por lo menos apartada de una lógica cartesiana imperante resulta ser una manifestación de radicalismo, una cosa es que éste se mantenga tan solo en el ámbito de la opinión y del gesto y otra muy diferente es que acabe llegando a la vez a la acción (violencia) y/o potenciando la manipulación de otros a la vez que se les dispone para la citada acción.*

La literatura científica trata de buscar explicación al por qué algunos jóvenes musulmanes europeos abrazan la radicalización. La mayoría de estudios se basan en muestras de población musulmana (Reinares 2006), (Trujillo, León, y otros 2010) (Gill, Horgan y Deckert 2014), conversos (van San 2015) o casos únicos (McCauley y Moskalenko 2014) y plantean hipótesis sobre las posibles causas de la radicalización de estos jóvenes. Una revisión de literatura nos sugiere la dificultad que existe para poder realizar una evaluación de los terroristas o presuntos terroristas,

ya sea por la dificultad de acceso a los terroristas detenidos, su más que probable falta de colaboración o la falta de estudios con sujetos control. Desgraciadamente, la mayoría de estos artículos no cumplen con los criterios empíricos convirtiéndose por tanto en textos especulativos (Victororoff 2005, 33).

Las razones de la radicalización las encontramos desde la perspectiva individual, pero también grupal. Generalmente, estos jóvenes son criados en barrios marginales de las capitales de provincia, emigrantes o hijos de emigrantes que llegaron a nuestro país en busca de una oportunidad, no siempre recompensada. En España, el fenómeno de la segunda y tercera generación es relativamente reciente a diferencia de lo que ocurre en países de nuestro entorno como Alemania, Francia y Reino Unido. Cada país tiene, por su propio pasado histórico un nicho diferente de población inmigrante. Así por ejemplo, en Reino Unido, la población de la antigua India Británica, lo que hoy lo conforman los estados de India, Paquistán y Bangladesh. En Alemania, existe una gran colonia originaria de Turquía y en Francia la población inmigrante es originaria, principalmente de Argelia, antiguo protectorado francés y los departamentos de ultramar.

## 2.2. ¿Cómo se radicalizan?

Leiken (2004) establece dos tipos de acceso a estos grupos terroristas: por un lado los que define como *outsider*, es decir, personas que llegan a Occidente en principio por distintas causas, como disidentes políticos en busca de asilo, estudiantes universitario, antiguos muyahidines, o imanes. El otro grupo lo conformarían los *insiders* en el que se incluirían aquellos sujetos que pertenecen a la segunda o tercera generación de inmigrantes procedentes de países musulmanes y que por diferentes causas quedan estancados en barrios marginales en la periferia de ciudades europeas. A estos dos grupos, Taarnby (2005) añade un tercero, identificado por los conversos.

En los últimos años, tanto el número de los tres grupos ha aumentado considerablemente. A objetos de este artículo, nos centraremos prioritariamente en la figura de los *insiders*. Podemos hablar de estos jóvenes insiders como «sujetos diana», ya que por sus características son sujetos «*propensos a adoptar conductas extremas, que han nacido en los países receptores, han recibido una educación*

*occidental y conocen a la perfección el sistema de valores y de relaciones imperantes».* (Rodríguez-González y Ceballos- Rodríguez 2014, 6).

### 2.3. Factores de presión

Algunos estudios han vinculado el subdesarrollo y la pobreza como uno de los factores de riesgo principales hacia el extremismo religioso (Atwood 2003), aunque para la mayoría de autores, parece existir un consenso en que no hay una correlación entre el terrorismo y la pobreza (Cano 2009) (Reinares y García-Calvo 2013) (Sageman 2006), al igual que no existe una correlación de terrorismo con la salud mental (Corner y Gill 2015). No obstante, y aunque no lo expliquen por sí mismo, sí pueden considerarse como un factor de riesgo, ya que los entornos sensibles, guetificados y deprivados favorecen los climas de tensión multicultural, entornos que favorecen la radicalización. (Moyano y Trujillo 2014), (Trujillo y Moyano 2008).

Recientemente, un trabajo de los investigadores Moyano y Trujillo (2016) observa que en nuestro país existen varios indicadores que hacen pensar en la posibilidad de que se intensifiquen los incidentes críticos de violencia anclados en un conflicto de identidades culturales que pueden ser interpretadas en clave Islam-Occidente, aspecto que pueden aprovechar los grupos islamistas extremistas.

Así vemos que factores como el entorno, educación y cultura pueden contribuir a la proliferación de actividades radicalizadas, pero además hemos de tener en cuenta otros que también los favorecen como son los factores grupales. Así, el grupo o red terrorista, suele convertirse en el colectivo social de referencia, surgiendo una clara tendencia hacia la idealización de los miembros de éste, lo que propicia que surjan profundos lazos afectivos, lo que explicaría que surja primero la amistad entre los miembros del grupo, después la percepción de pertenencia y por último lugar la asimilación de la ideología imperante en éste. (Trujillo, Valenzuela, y otros 2006). Salir además de este círculo violento es muy difícil para personas que encuentran en él a amigos y familiares, generándose un intenso sentimiento de lealtad, facilitando la alienación de los jóvenes musulmanes. (Gill, Horgan y Deckert 2014).

#### 2.4. Factores de atracción

Como refieren el Echeburúa y Corral (Echeburúa y de Corral 2004, 169) «*el fanatismo encuentra un caldo de cultivo adecuado en la inmadurez emocional de muchos adolescentes, que pueden resultar fácilmente manipulables*». Este periodo histórico, en el que prima la información rápida y poco contrastada, es el caldo de cultivo ideal para el pensamiento simplista y polarizado, fácilmente asumible sin necesidad de un proceso de digestión lento. En opinión de Haque, organizaciones como el Estado Islámico, favorece una ideología en la cual el mundo se divide en buenos y malos, y en el que el islam radical es la solución para todos los problemas de la humanidad, presentando de manera simple soluciones a grandes problemas. De este modo, la religión, como la etnia, la lengua y la cultura se convierten en factores de definición identitaria y distribuyen a la población según la lógica dentro-fuera, generando grupos. Que es lo primero que debe existir para que un conflicto sea posible. (Montesinos 2015).

En toda cultura, la religión puede jugar un papel central y, por lo tanto, generar efectos claros sobre distintos aspectos del comportamiento como lo pueden ser la forma en que se siguen las normas, patrones perceptivos, valores básicos, necesidades, motivaciones de logro, fórmulas de resolución de conflictos con otros colectivos sociales, etc. en el caso del yihadismo salafista hay una marcada intención de sesgar la hermenéutica coránica a favor de unos intereses políticos determinados, apelando a valores como hermandad, «*umma*» (comunidad musulmana) y lucha contra occidente, entre otros, utilizando el elemento unificador y de identificación de la cultura. (Trujillo, Valenzuela, y otros 2006, 292).

Si bien las redes sociales, juegan un papel fundamental como foco potencial de radicalización, el informe de Reinares y Calvo señala que solo un 18,4% de los detenidos en España se radicalizaron a través de manera *online*, situándose el *offline* diez puntos por encima. Siendo los entornos más proclives a la radicalización los domicilios privados, lugares de culto islámico y lugares al aire libre, así como los centros penitenciarios (Reinares y García-Calvo 2016).

### 3. EL PERFIL DEL RADICALISMO EN ESPAÑA

#### 3.1. *Origen geográfico*

Según datos de la Unión de Comunidades Islámicas de España (Observatorio Andalusí 2016) residen en nuestro país 1.887.906 habitantes que profesan la religión musulmana, representando aproximadamente al 4% de la población total. Un crecimiento notable si tenemos en cuenta los datos que proporciona un reciente estudio (Berger 2016) basado en la encuesta realizada en 15 países por la *Pew Research Center* y que señala que en 2006, año en el que es realizada la encuesta, la población de origen musulmana en nuestro país reflejaba un 2% del total.

En cuanto a nacionalidad, el 41% han nacido o poseen la nacionalidad española, siendo extranjeros el 59% restantes, mayoritariamente marroquíes (el 40% de la población extranjera).

Esta población, no se distribuye de manera homogénea por todo el territorio, sino que está concentrada en algunos puntos del mismo, principalmente las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía.

Estas comunidades y ciudades autónomas son un importante foco de radicalización, en especial en lugares que, por su contexto socioeconómico, cultural y demográfico se han convertido con el paso de los años, en guetos, barrios marginales, dentro de las propias ciudades.

#### 3.2. *Edad*

El inicio del proceso de radicalización entre los detenidos en España por actividades relacionadas con actividades yihadistas radicaba en la horquilla de los 15-19 años de edad. Una media algo menor que la de otros estudios realizados con población reclusa europea (Bakker y de Bont 2016), pero que viene a demostrar que este rango de edad es una etapa evolutiva crítica en el que la percepción de apoyo social, los diferentes cambios sociales y la falta de oportunidades se convierte en factores de riesgo para la radicalización y posterior salto a las actividades terroristas.

#### 3.3. *Sexo*

Mayoritariamente, el sexo de los detenidos por actividades relacionadas con el radicalismo y el terrorismo islámico en España

sigue siendo masculinúm. Sin embargo, el número de mujeres está creciendo rápidamente (Reinares y García-Calvo 2015). Convirtiéndose España, un lugar preferente para la captación y reclutamiento de mujeres. Además, las mujeres parecen estar adoptando un papel de mayor peso. Ya no se limitan al rol principal de concubinas y esposas, sino que participan de una manera proactiva en el terreno de la planificación y formación de potenciales terroristas.

### 3.4. *Espiritualidad*

La amplia mayoría de personas relacionadas con el terrorismo islamista en España (86,1%), son musulmanes de origen, el resto, de los casos se trata de conversiones. Sin embargo, los últimos informes que encontramos en España (Reinares y García-Calvo 2013) (Reinares y García-Calvo 2016), comparten los resultados de estudios internacionales (Bakker y de Bont 2016) en cuanto a la observación de los usos y costumbres del credo musulmán: presentan un elevado desconocimiento sobre su religión. En estudios internacionales, en los que se ha podido realizar un análisis individualizado de los yihadistas (Weggemans, Bakker y Grol 2014), destaca cómo en los meses previos a cometer actos de terrorismo, intensificaban la conducta religiosa, a través de las ropas, las continuas visitas a mezquitas o espacios de oración y estudios de textos y en el cumplimiento estricto de la observancia religiosa.

### 3.5. *Estrato socioeconómico y educativo*

Los últimos datos recopilados en España informa sobre el perfil sociodemográfico de los detenidos puestos a disposición judicial en España desde el año 2013 por actividades relacionadas con el Estado Islámico se caracterizan ante todo por ser hombres jóvenes, casados y con hijos, tanto españoles como marroquíes, en su mayoría con estudios secundarios y con tasa de desempleo similar a la de la población española en su conjunto. (Reinares y García-Calvo 2016). Estudios internacionales, están en consonancia con los datos que encontramos en España en cuanto a su estado civil. Entre los detenidos en Europa por actividades terroristas destacan los casados con hijos a pesar de la juventud. (Bakker y de Bont 2016) (Cano 2009). Sin embargo, el nivel educativo en España sí parece superior al de los países del entorno.

#### 4. LA PSICOLOGÍA EN EL ESTUDIO DEL TERRORISTA

Desde la perspectiva psicológica, debemos entender la conducta terrorista como un fenómeno bio-psico-social, siendo el resultado de la interacción de un proceso social múltiple. En este sentido, el principal objetivo del terrorismo es transmitir un mensaje, no en una única vía, sino de manera que un grupo social trata de modificar la conducta de otros grupos a través de la violencia (De la Corte Ibáñez, y otros 2007) (Lawal 2002).

La Psicología social sugiere que las personas que exigen conductas terroristas son aquellas que además de estar inmersas en una cultura violenta, se encuentran en un tiempo de crisis que les convierte en más vulnerables para ser reclutados por las organizaciones terroristas vinculándolo a través de reglas ideológicas de tipo religioso, político o étnico, facilitando así el desarrollo de actitudes y creencias similares a la de sus pares (Trujillo, Valenzuela, y otros 2006).

Estos autores observan que la conducta terrorista es una justificación y legitimización de actos violentos con el fin de fortalecerse a ojos del grupo, reduciendo la disonancia cognitiva y las posibles dudas que sus actos pueden generar (Barrerto, Borja y López- López 2009) (Ramírez y Levi 2009) (Trujillo, Ramírez y Alonso 2009).

Sabucedo y colaboradores (2003), explica que una manera que tienen estos grupos de legitimar sus actos es atribuir al enemigo atributos muy negativos, haciéndole responsables de sus actos, siendo estos productos de una legítima defensa, deshumanizando al enemigo e incluso asociándolo con grupos nazis, fascistas o imperialistas (Sabucedo, Blanco y De la Corte 2003).

La necesidad de pertenencia al grupo fortalece a los nuevos miembros, convirtiéndose el grupo o red terrorista en el nuevo marco social de referencia, idealizando a los miembros de este, favoreciéndose así lazos afectivos y verdadera camaradería, que se traducirá en una percepción de pertenencia y posterior asimilación de la ideología imperante (Trujillo, Valenzuela, y otros 2006).

Como señalan estos autores, una visión social y estructural del terrorismo no explica completamente el fenómeno del terrorismo o incluso una aproximación de las posibles causas de naturaleza social que aumentan la probabilidad de que sucedan estas conductas violentas.

Desde el punto de vista biológico, algunos estudios con poblaciones violentas han mostrado que la agresividad es un descenso de la actividad serotoninérgica a la vez que aumenta la actividad dopaminérgica, lo que aparentemente tiene un origen genético (Gil-Verona, y otros 2002).

La conducta violenta en general puede estar asociada con la dificultad de aceptar normas sociales para la comprensión y resolución de conflictos, y además, tiene características hereditarias (temperamento) que afectan a la expresión de conductas agresivas de manera desproporcionada (López-López y Pineda 2011, 229).

Los sujetos que realizan actividades terroristas, no suelen caracterizarse por ser sujetos impulsivos, (de la Corte Ibáñez, y otros 2007) (Corner y Gill 2015) precisamente porque esa conducta podría ser un verdadero obstáculo para el desarrollo de esas actividades. Para McCarthy (2002), uno de los factores de riesgo que tienen la potencial conducta terrorista es que ellos mismos fueran víctimas de ataques de la misma naturaleza, especialmente en la adolescencia. De acuerdo con el autor, este es un momento crucial, en el que se unen la intensa búsqueda de sentido como factores biológicos (cambios hormonales, incremento de la adrenalina, intensidad de las emociones y sentimientos, etc.). De acuerdo con el aprendizaje que adquieren los sujetos jóvenes en el este proceso vital, toman parte hacia actitudes grupales (religiosos, étnicos, económicos, culturales etc.) y construyen sus propio sistema de estereotipos. Estos estereotipos son construidos a través de sus experiencias.

El problema de los estereotipos es cuando producen distorsión cognitiva, como es el atribuir características negativas a personas específicas y generalizarlas a un grupo entero con características similares.

Algunos autores señalan que entre las características de aquellos que abrazan la violencia como una forma de comunicación están las de la falta de cuidados hacia ellos o hacia otros, dificultades de empatía, mostrarse intolerantes hacia lo desconocido, rigidez cognitiva, falta de comprensión hacia el multiculturalismo y finalmente la deshumanización hacia los demás. (Wessells 2002) (McCauley, *Psychological issues in the understanding terrorism and the response to terrorism* 2002).

Dentro del rango de conductas con las que puede expresar un individuo su deseo de pertenencia al grupo, el vínculo con el

grupo juega un importante papel, el cual determina una cierta sensación de obligación y responsabilidad para con las actividades del grupo. Como explican Sabucedo y colaboradores (2003), las personas muestran su participación en un grupo activamente a través de su tiempo, dinero, habilidades, recursos o incluso dando su vida si fuera necesario.

## 5. CONCLUSIÓN

El terrorismo es uno de los principales problemas a los que se enfrenta el mundo Occidente en general y Europa en particular, juegan un papel fundamental en la lucha contra este mal del siglo XXI.

Nuestro país no ha sido ajeno a la barbarie terrorista en las últimas décadas, si bien el fenómeno del terrorismo yihadista, parece abrirse con insistencia entre nosotros. La última década ha vivido amplio crecimiento de la sociedad musulmana en nuestro país, creciendo significativamente el número de personas nacidos y/o con nacionalidad española. Entre algunos jóvenes de segunda y tercera generación de los emigrantes, al igual que ocurre en otros países de nuestro entorno, se está detectando una vulnerabilidad hacia el radicalismo.

Buena parte de los estudios realizados sobre terrorismo yihadista han partido desde la ciencia política y la sociología, empleando una metodología subjetiva. Es necesario introducir líneas de investigación aplicando los principios científicos de investigación, con especial atención a los factores psicosociales determinantes en el reclutamiento y adoctrinamiento de terroristas para conseguir una mejor comprensión empírica de estos fenómenos.

A lo largo de este trabajo hemos explorado y analizado, desde la perspectiva de la Psicología, el fenómeno del terrorismo yihadista y su atracción por parte de estos jóvenes de segunda y tercera generación, estudiando las motivaciones y factores de presión y atracción que favorecen su inmersión en el mundo del radicalismo islámico. No podemos encontrar un perfil único de terrorista yihadista, puesto que las motivaciones, justificaciones, anhelos, expectativas y perfil de personalidad de cada individuo puede ser tan variado como las personas que integran estos grupos. Sin embargo, sí hemos podido señalar factores que precipitan esta

vulnerabilidad y a las que podemos mostrar especial atención con el objetivo de reducirlos.

Por parte de las autoridades es fundamental que se amplíen los presupuestos de lucha contra la radicalización, especialmente entre los jóvenes, creando programas en escuelas, centros penitenciarios y mezquitas.

Hay que implementar medidas a favor de la prevención educativa ante el desarrollo de posibles procesos psicosociales de radicalización islamista, especialmente en aquellos núcleos de población con más riesgo.

La Psicología es una ciencia imprescindible para el análisis, y comprensión de la conducta humana y como tal puede contribuir a desmontar la narrativa yihadista entre los jóvenes musulmanes, acercándoles a los valores propios de la sociedad occidental.

#### AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no habría sido posible sin la orientación, consejo y ayuda desinteresada del

Profesor Dr. José Manuel Rodríguez González.

También agradecer al Centro de Psicología del MAGEN en Sevilla, en especial al Comandante Psicólogo Diego Tomás Bascón Pachón su disposición, comprensión y apoyo para poder llevar a cabo este estudio.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atwood, J.B. «The Link between Poverty and Violent Conflict.» *New England Journal of Public Policy* 19, núm. 1 (2003): 159-165.
- Bakker, E. and R. de Bont. «Belgian and Dutch Jihadist Foreign Fighters (2012-2015): Characteristics, Motivations, and Roles in the War in Syria and Iraq.» *Small Wars and Insurgencies* 27, núm. 5 (2016): 837-857.
- Barrerto, I. H., Serrano, J Borja, and W López-López. «La legitimización como un proceso en ciencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz.» *Universitas Psychologica* 8, núm. 3 (2009): 737-748.
- Berger, L. «Local, National and Global Islam: Religious Guidance and European Muslim Public Opinion on Political Radicalism and Social Conservatism.» *West European Politics* 39, núm. 2 (2016): 205-228.
- Cano, M.A. «Perfiles de autor del terrorismo islamista en Europa.» *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, núm. 11-7 (2009): 1-38.
- Clark, R.P. «Patterns in the Lives of ETA Members.» *Studies in Conflict & Terrorism* 6, núm. 3 (1983): 423-454.

- Comisión de las Comunidades Europea. «Afrontar los factores que contribuyen a la radicalización Violenta.» Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la captación de terroristas., COM, Bruselas, 2005, 1-15.
- Corner, E. and P. Gill. «A False Dichotomy? Mental Illness' and Lone-Actor Terrorism.»  
*Law and Human Behavior* 39, núm. 1 (2015): 23-34.
- Cronne, M. and M. Harrow. «Homegrown Terrorism in the West.» *Terrorism and Political Violence* 23, núm. 4 (2011): 521-536.
- De la Corte Ibáñez, L., A. Kruglanski, J. de Miguel, J. Sabucedo, and Díaz D. «Siete principios psicosociales para entender el terrosimo.» *Psicothema* 19, núm. 3 (2007): 366- 374.
- Echeburúa, E. and P. de Corral. «Raíces psicológicas del fanatismo político.» *Análisis y modificación de conducta*. 30, núm. 130 (2004): 161-176. 13.
- Ferracuti, F. «A sociopsychiatric interpretation of terrorism. 129-140.» *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1982: 129-140.
- Gill, P.J. Horgan, and P. Deckert. «Bombing alone: Tracing the motivations and antecedent behaviors of lone actor terrorists.» *Journal of forensic sciences* 59, núm. 2 (2014): 425-435.
- Gil-Verona, J.A. et al. «Psicobiología de las conductas agresivas.» *Anales de Psicología* 18, núm. 2 (2002): 293-304.
- Lawal, O. «Social-Psychological considerations in the emergence and growth of terrorism.» In *The psychology of terrorism*, by E Stout, 105-132. London: Praeger, 2002.
- Leiken, R. S. *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security After 9/11*. Nixon Center, 2004.
- López-López, W. and C. Pineda. «Terrorism: Two Complementary Approaches.» *Terapia Psicológica* 29, núm. 2 (2011): 225-231.
- McCauley, C. «Psychological issues in the understanding terrorism and the response to terrorism.» In *The psychology of terrorism*, by E Stout, 131-156. London: Praeger, 2002.
- McCauley, C. and S. Moskalenko. «Toward a Profile of Lone Wolf Terrorists: What Moves an Individual from Radical Opinion to Radical Action.» *Terrorism and Political Violence* 26, núm. 1 (2014): 69-85.
- Montesinos, F.A. «Los componentes ideológicos del yihadismo.» *Cuadernos de estrategia* 173, núm. 3 (2015): 71-108.
- Moyano, M. and H.M. Trujillo. «Intention of activism and radicalism among Muslim and Christian youth in a marginal neighborhood in a Spanish city.» *International Journal of Social Psychology*, 2014: 90-120.
- Moyano, M. and M.H. Trujillo. «Incidentes críticos de violencia urbana vinculados al radicalismo islamista en España: simulación y análisis

- de un escenario.» *Universitas Psychologica* 15, núm. 1 (enero-marzo 2016): 193-204.
- Moyano, M. *Factores psicosociales contribuyentes a la radicalización islamista de jóvenes en España. Construcción de un instrumento de evaluación*. Granada: Universidad de Granada, 2011.
- Neumann, P.R. «Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20.000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s.» *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence* 26 (2015).
- Observatorio Andalusi. *Estudio demográfico de la población musulmana*. Madrid: UCIDE, 2016.
- Post, J.M. and A George. *Leaders and their followers in a dangerous world: The psychology of political behavior*. Cornell University Press. 2004.
- Ramírez, L, and S Levi. «Sentido común y conflicto: Impacto de las teorías legas sobre relaciones intergrupales.» *Universitas Psychologica* 9, núm. 2 (2009): 331-343.
- Reinares, F. «Reinares, F. (2006). Towards a Social Characterization of Jihadist Terrorism in Spain Implications for Domestic Security and Action Abroad.» *ARI*, núm. 34 (marzo 2006): 1-8.
- Reinares, F. and C. García- Calvo. *Los yihadistas en España: perfil socio-demográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012*. Documento de Trabajo 3 (23) ,6., Madrid: Real Instituto Elcano, 2013.
- Reinares, F. and C. García-Calvo. *El Estado Islámico en España*. Documento de trabajo, Madrid: Real Instituto Elcano, 2016.
- Reinares, F. and C. García-Calvo. *Los yihadistas en España: perfil sociodemográfico de condenados por actividades terroristas o muertos en acto de terrorismo suicida entre 1996 y 2012*. Documento de Trabajo, 3 (23) ,6., Madrid: Real Instituto Elcano, 2013.
- Reinares, F. and C García-Calvo. *Terroristas, redes y organizaciones: facetas de la actual movilización yihadista en España*. Documento de trabajo, 17, Madrid: Real Instituto Elcano, 2015.
- Rodríguez-González, J.M. and MP Ceballos-Rodríguez. «Aproximación psicológica al proceso de radicalización.» *I Congreso Internacional de Estudios Militares*. Granada, 2014. 1-16.
- Sabucedo, J, A. Blanco, and L de la Corte. «Beliefs which legitimize political violence against the innocent.» *Psychothema* 15, núm. 4 (2003): 550-555.
- Sageman, M. «The Psychology of Al Qaeda Terrorists the Evolution of the Global Salafi Jihad.» *Military psychology Clinical and operational applications*, 2006: 281- 294.
- Taarnby, M. «Recruitment of Islamist terrorists in Europe. Trends and perspectives.14 January, 2005, 42.» Research Report funded by the Danish Ministry of Justice. 2005, 1-57.
- Trujillo Mendoza, H.M., C.C. Valenzuela, Moyano M., J. Gonzalez-Cabrera, and C. León. «De la Agresividad a la violencia terrorista.» *Psicología Conductual* 14, núm. 2 (2006): 289-303.

- Trujillo, H.J. Ramírez, and F. Alonso. «Indicios de persuasión coercitiva en el adoctrinamiento de terroristas yihadistas: Hacia la radicalización violenta.» *Universitas Psychologica* 8, núm. 3 (2009): 721-736.
- Trujillo, H.M. and M. Moyanúm. «El sistema educativo español en la prevención de la radicalización.» *Athena Intelligence Journal* 3 (2008): 75-83.
- Trujillo, H.M., C León, D Sevilla, and J. González-Cabrera. «Riesgo de radicalización islamista en las mezquitas de una ciudad española.» *Psicología Conductual* 18, núm. 2 (2010): 423-440.
- Trujillo, H.M., CC Valenzuela, Moyano M., J. Gonzalez-Cabrera, and C. León. «De la Agresividad a la violencia terrorista.» *Psicología Conductual* 14, núm. 2 (2006): 289-303.
- Trujillo, H.M., F. Alonso, C. Jiménez-Ferrer, and Ramírez J.J. «Evidencias de manipulación psicológica coercitiva en terroristas islamistas.» *Athena Assessment*, marzo 2009: 1-15. van San, M. «Lost Souls Searching for Answers? Belgian and Dutch Converts Joining the Islamic State.» *Perspectives on Terrorism* 9, núm. 5 (October 2015): 47-56.
- Victororoff, J. «The Mind of the Terrorist.» *Journal of conflict resolution* 49, núm. 1 (February 2005): 3-42.
- Weggemans, D., E. Bakker, and P. Grol. «Who are they and why do they go: The Radicalization and Preparatory Process pf Dutch Jihadist Foreign Fighters.» *Perspectives on Terrorism* 8, núm. 4 (2014): 100-110.
- Wessells, M. «Terrorism, social injustice, and peacebuilding.» In *The Psychology of Terrorism*, by E Stout, 57-73. London: Praeger, 2002.



## EL CONFLICTO DENTRO DEL CONFLICTO, DAULA VERSUS HIZBULLAH

ALEJANDRA HERNAMPÉREZ GONZÁLEZ

### RESUMEN

Nos encontramos en la zona de Al Shams, en la Guerra de Siria, todos los ojos de occidente se ciernen sobre Dawla Al Islamiya y la población siria. No es lo único que está sucediendo. Estamos en lo que podría considerarse como un conflicto interno, según los Convenio de Ginebra de 1949, una «guerra civil» con diferentes bandos, pero internacionalizada.

No solo eso, dos grupos muy diferentes entre sí, uno de ellos, proveniente del Líbano, Hizbullah, contra Dawla Al Islami. No sólo diferentes por procedencia, sino también en lo que en religión se refiere. Un conflicto dentro de uno aún mayor. Sin olvidarme del contexto en el que se suceden todos los actos: refugiados y desplazados, las ayudas y apoyos que reciben cada grupo, la propaganda, los fundamentos religiosos... El apoyo exterior, el Líbano, Israel, Irán, Arabia Saudí...

### PALABRAS CLAVE:

Daesh, Hizbullah, califato, ideología religiosa, terrorismo.

### 0. INTRODUCCIÓN

El Estado Islámico de Irak y Levante –ISIS– es una organización relativamente nueva, nacida tras la ocupación estadounidense de Irak en 2003. «Daesh» el acrónimo árabe que muchos árabes y extranjeros utilizamos para referirnos al ISIS. Nombre que detestan sus adeptos y, que suelen referirse a él como «*al Dawla al islamiya*».

Sus raíces ideológicas son mucho más antiguas y, se remontan a los primeros años del islam y a la generación de los primeros

musulmanes<sup>1</sup>. Los islamistas creen que la meta última de los verdaderos creyentes es establecer un Estado regido por las leyes de la sharía y gobernados por un califa<sup>2</sup>. El año 632, muerte de Mahoma, es el punto esencial de la ideología de Daesh. La idea del califato<sup>3</sup> ha sido un sueño sagrado que se ha ido transmitiendo de generación en generación entre los islamistas. Yihadistas célebres como Osama Bin Laden y Abu Musab al Zarqawi<sup>4</sup> albergaban ese mismo sueño. Desde un inicio, los yihadistas sirios han querido refundar un califato en Damasco (antigua capital de la dinastía de los Omeya<sup>5</sup>).

1. A comienzos del s.VII, Muhammad (571-632), que pertenecía a la tribu de los *Quraysh*, empezó a recibir revelaciones del arcángel Gabriel sobre la existencia de un único dios: Alá. Al principio la gente no creyó en el mensaje de Muhammad y, se produjo la Hégira o exilio en el año 622 que, marca el comienzo de la cronología árabe. En Medina, Muhammad organizó la primera comunidad de seguidores que se fueron multiplicando poco a poco. La nueva religión, Islam, comenzó a expandirse por toda Arabia hasta convertirse en el elemento unificador de todas las tribus dispersas que poblaban ese territorio. Los que se unieron a esta nueva fe, se les llamó musulmanes (creyentes).

2. Tanto suníes como chiíes coinciden en que un califa es un mandatario temporal del que se espera que gobierne «con justicia» dentro de los límites de la sharía. Los musulmanes suníes afirman que el linaje del califa debe remontarse directamente hasta la poderosa tribu de los *coraichitas* de La Meca o hasta cualquiera de sus subramas. Los musulmanes chiíes, creen que proceder de una familia notable de La Meca no basta para convertirse en califa. Los aspirantes potenciales han de descender, específicamente de *Ahl al Bayt* (familia del Profeta). Ello explica por qué Abu Bakr al Bagdadi insiste en usar dos apellidos cada vez que realiza una declaración o aparición pública: *Qurashi* y *al Hāsani*.

3. Sistema político representado como un estado soberano de toda la fe musulmana, regido por una persona a la que se la denomina «Califa» bajo la ley islámica, sharía. También lo podemos definir como un sistema político único de la ideología del Islam que representa la unidad en referencia al líder de la *umma* o comunidad musulmana. Desde sus inicios, este fenómeno fue liderado por los discípulos de Muhammad, continuando el mismo sistema religioso que estableció el profeta, conociéndose como «*Califatos de Rashidun*». Cuando se habla de «califa» se hace referencia al sucesor de Mahoma significando que será el líder de la comunidad musulmana.

4. Ahmad Fadl al Nazal al Khalayleh, jordano (20 oct. 1966- 7 jun. 2006). Militante musulmán salafista, terrorista, que fue el líder de AQ en Irak. En 2005, declaró en una publicación la «guerra total» contra los chiitas en Irak.

5. El Califato Omeya fue el segundo de los cuatro principales califatos islámicos establecidos después de la muerte de Mahoma. La familia omeya, desde el miembro más antiguo, Ummayah Al-Akbar ibn 'Abd Shams Banu 'Abd Shams, nacido el 533 EC, había llegado primero al poder bajo el tercer califa, Uzmán (Uthman ibn

Se ven a sí mismos como una continuación de los poderosos líderes musulmanes, los sucesores del Profeta Muhammad: Abu Bakr al Sidiq, Omar ibn al Jabat, Utman ibn Afan y Ali ibn Abi Talid. Los primeros musulmanes, los cuatro verdaderos califas del islam sunní que, constituyeron el paradigma de la práctica islámica.

Los yihadistas salafistas<sup>6</sup> actuales afirman que quieren reformar el islam desde dentro, ayudando a liberar y purificar la fe de prácticas no islámicas. En la práctica, lo que pretenden es ver al mundo islámico regresar a su ética, sus virtudes y sus prácticas del prisma de la era primitiva musulmana, representada por los primeros califas.

Cuando el Daesh se apoderó de enormes proporciones de territorio en Siria e Irak durante el verano de 2014, muchos predijeron que se trataba de un fenómeno de corta duración que no tardaría en desaparecer. En 2016, este grupo terrorista ha afianzado su control sobre el territorio capturado, tras sobrevivir a una campaña de bombardeos masivos por parte de la Coalición Internacional desde septiembre de 2014 y, la aviación rusa desde septiembre de 2015. Ha instaurado su propio Gobierno, dotándolo de todos los atributos propios de un Estado.

Su califa, Abu Bakr al Bagdadi<sup>7</sup>, ha recibido muestras de apoyo de grupos terroristas que actúan en diferentes zonas del mundo, como es el caso de Nigeria<sup>8</sup> y Egipto<sup>9</sup>. Además, su alcance ha

---

Affan) (r. 644-656), pero la dinastía Omeya fue fundada por Mu'awiya (Mu'awiya ibn Abi Sufyan), antiguo gobernador de Siria con Uzmán. Los Omeyas continuaron las conquistas musulmanas, incorporando el Cáucaso, Transoxiana, Sind, el Magreb y la península ibérica (Al-Andalus) en el mundo musulmán. En su mayor extensión, el Califato Omeya tenía unos 15.000.000 km<sup>2</sup>, el imperio más grande que había visto el mundo hasta la fecha y el quinto más grande de los que han existido.

6. Afirman que quieren reformar el islam desde dentro, ayudando a liberar y purificar la fe de prácticas no islámicas. Pretenden ver al mundo islámico bajo el prisma de la era primitiva de los primeros musulmanes, representada en los primeros cuatro califas.

7. Nacido en Samarra, 28 de julio de 197. Es el autoproclamado califa de la banda terrorista Estado Islámico. Su nombre secular es Ibrahim Awwad Ibrahim Ali al-Badri al-Samarrai. El líder terrorista se autoproclamó nuevo califa de todos los musulmanes, exigiendo obediencia a los musulmanes de todo el mundo. Eliigió el nombre de guerra Abu Bakr al-Siddiq, el primer califa del Islam, suegro de Mahoma, y a su vez el iniciador de la serie llamada de los califas ortodoxos.

8. En referencia al grupo terrorista Boko Haram.

9. En referencia al grupo terrorista Ansar Bayt Al Maqdis que actúa en la Península del Sinaí".

llegado hasta Europa, atentando en París en noviembre de 2015, en Bruselas en marzo de 2016 y en Niza en julio de 2016.

## 1. EL CONFLICTO SIRIO

El conflicto que se encuentra vivo en Siria comenzó el 6 de marzo de 2011. Ese día, un grupo de adolescentes fueron detenidos en Dara, sur de Siria, por dibujar en una pared un grafiti contra el régimen. Esta detención generó bastante molestia en la población que decidió realizar importantes manifestaciones en la ciudad, que fueron a su vez reprimidas por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Régimen. Se llegó a abrir fuego contra los civiles, lo que provocó una serie de protestas que se fueron expandiendo por todo el país en cuestión de poco tiempo.

Aunque el régimen de Assad insiste en afirmar lo contrario, no parece que las protestas iniciales tuvieran una motivación ideológico-política, ni estuvieran planificadas. Lo que ha dado nombre a las llamadas «Primaveras árabes»<sup>10</sup>, revueltas populares contra regímenes autocráticos y corruptos.

El primer incidente de rebelión armada se produjo en junio de 2011, en las proximidades de la frontera con Turquía<sup>11</sup>. Las movilizaciones se empiezan a extender por toda Siria, con una oposición armada. En julio de 2012, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) califica la situación en Siria como un conflicto armado interno<sup>12</sup>, «guerra civil». Un conflicto que rápidamente se ramifica y que se internacionaliza.

Contra el régimen de Bashar al-Assad luchan numerosos grupos armados, todos con el objetivo común de derrocar al ré-

10. Blanc Altemir, A. «La comunidad internacional ante la llamada “primavera árabe”» en *Nosotros y el Islam*. 2012, pp. 46-84.

11. Civiles locales se hicieron con las armas de una comisaría de policía tras los disparos contra manifestantes de las fuerzas del régimen, parte de la unidad del ejército enviada a la zona deserta y, se une a los civiles armados en su lucha contra las fuerzas de seguridad.

12. Conflictos armados no internacionales, entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre esos grupos únicamente. El derecho de los tratados de DIH también hace una distinción entre conflictos armados no internacionales en el sentido del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y conflictos armados no internacionales según la definición contenida en el artículo 1 del Protocolo adicional II.

gimen, pero no todos tienen de un proyecto político alternativo. Es necesario distinguirlos en dos grandes grupos:

- Los actores políticos, dentro y fuera de Siria, que se llaman «de la oposición». Al inicio hubo una unión en el *Consejo Nacional Sirio* (marzo 2011). Su falta de influencia sobre los grupos armados sobre el terreno y las luchas internas, forzaron a su sustitución (noviembre 2012) por el *Consejo Nacional de la Revolución Siria y las Fuerzas de Oposición*. Éste consejo es apoyado por el *Ejército Sirio Libre*.
- Los grupos yihadistas que se han ido convirtiendo en el elemento preponderante y, más peligroso para Occidente. Sólo mencionaré los grupos terroristas más significativos, que tienen entre sí una meta en común, la instauración en Siria de un Estado islámico:
  - *Frente Al-Nusra* –Jabhat al Nusra- grupo afiliado a Al Qaeda (AQ). Creado en enero de 2012. Destaca el papel que tuvo su implantación en la práctica totalidad del territorio de Siria<sup>13</sup>
  - *Estado islámico de Irak y Siria* nace en abril de 2013. Rompe con Al-Nusra y tiene un gran crecimiento. No se conoce el número total de sus integrantes, pero se cree que la mayoría de ellos son «Foreign Fighters». Actualmente, es el Estado Islámico (autoproclamado en el Ramadán de 2014) la organización que atrae en mayor medida a los radicales reclutados en los países europeos del Mediterráneo<sup>14</sup>
  - A finales de 2013, alrededor de 50 grupos armados islamistas se reúnen y crean *Jaysh al Islam (el Ejército del Islam)*, con Zahram Allousch, ex comandante de Liwaa al Islam, que formaba parte del Ejército Sirio Libre, como líder.
  - *Frente Islámico*, que desde noviembre de 2013, agrupa a varias organizaciones armadas rebeldes, entre las que destacan por su eficacia y fuerza en el combate Ahsrar-al-Saam, las brigadas Suqqor al-Sham y Liwaa al Tawheed.

13. Se encuentra presente y activo en 11 de las 13 regiones de Siria.

14. Reinares, F «Siria y la movilización yihadista en torno al Mediterráneo Occidental» Elcano 46/2014, de 7 de julio de 2014.

En los primeros meses del conflicto, se acordó una misión de investigación del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para determinar posibles violaciones cometidas y, también el Consejo de Derechos de Naciones Unidas pidió de manera expresa al Gobierno sirio el fin de los actos de violencia<sup>15</sup>.

La resolución del Consejo de Seguridad 2043, de 21 de abril de 2012, autorizó al despliegue de la misión de observadores que debían verificar el cumplimiento de la «propuesta de los seis puntos» y del «cese de la violencia armada en todas sus formas por todas las partes». El primer mandato, daba 90 días para desarrollar la misión encomendada –UNSMIS<sup>16</sup>- debiendo vigilar el total cese de la violencia y los seis puntos de la resolución 2042; los cuales eran:

Colaboración con el enviado especial de las NNUU para el desarrollo de un proceso político que ampare las aspiraciones del pueblo sirio

1. Fin de los enfrentamientos y de la violencia en cualquiera de sus formas por ambas partes. Compromiso del Gobierno sirio de detener el avance de sus tropas y de la retirada de los efectivos en las cercanías de ciudades.
2. Facilitar la prestación de ayuda humanitaria en los lugares afectados por los combates.
3. Liberación de personas detenidas arbitrariamente o por el hecho de participar en actividades políticas pacíficas.
4. Libertad de circulación por el país a periodistas
5. Respeto a la libertad de asociación y al derecho de manifestación.

Los grupos yihadistas nacieron después del estallido de las hostilidades en Siria, sus raíces ideológicas se remontan a la rama siria de Hermanos Musulmanes. Si Mustafa al Sibai<sup>17</sup> fuer el padre

15. Resolución 19/22 del Consejo de Derechos Humanos, 23 de marzo de 2012.

16. El 16 de agosto de 2012 se acordó en el Consejo de Seguridad que el mandato de UNSMIS no sería prorrogado. El 24 de agosto los observadores internacionales ya no tenían que estar en territorio sirio porque el mandato había expirado.

17. Político sirio. Decano de la Facultad de Jurisprudencia Islámica y la Escuela de Derecho de la Universidad de Damasco. De 1945 a 1961 fue el líder del Frente Socialista Islámico, la rama siria de los Hermanos Musulmanes.

del islamismo político en Siria, Marwan Hadid<sup>18</sup> fue el padrino y fundador del yihadismo militante que hoy ejerce su influencia sobre miles de personas en el campo de batalla sirio.

A medida que el Frente al Nusra se expandía en los territorios controlados por los rebeldes, Abu Bakr al Bagdadi se sentía cada vez más indignado e incrédulo. El que había sido anteriormente su protegido, Abu Mohamed al Golani<sup>19</sup>, le estaba dando un duro golpe al ver que no había seguido las instrucciones para crear el Estado Islámico de Irak y Levante, sino que había creado otro grupo terrorista que llegó a hacerse con grandes proporciones de tierra siria.

Al Bagdadi rechazó públicamente las directrices de AQ central, alegando que el mandato divino de ayudar a los hermanos en Siria debía prevalecer sobre cualquier otra consideración. Abu Mohammed al Adnani, portavoz del Daesh, lanzó un mensaje duro contra Al Zawahiri, en el que decía que la división de esfuerzos entre Siria e Irak propuesta por AQ central reconocía implícitamente la arbitrariedad de las fronteras, fruto de años de colonización. También cuestionó que hubiera tomado esa decisión sin consultarles, acusándole veladamente de tiranía<sup>20</sup>. Se abrió así una profunda brecha entre AQ central y el Daesh.

En mayo de 2013, incapaz de ocultar su frustración, Al Bagdadi se presentó en Aleppo y empezó a reclutar personalmente a miembros de Al Nusra para integrarlos en el recién formado Daesh, tentándoles con duplicarles la paga. Al Golani pagaba a sus hom-

18. Nació en el seno de una familia rica de origen albanés en 1934. Uno de sus hermanos era baasista, mientras que otro era comunista. Se unió a los Hermanos Musulmanes en su etapa universitaria; estudiaba agricultura industrial en la Universidad Ayn Shams de El Cairo. Sus seguidores le concedieron el título honorario de «jeque» cuando empezó a enseñar en la mezquita de Barudiya, a pesar de que nunca había sido oficialmente en la sharía. Nunca fue un *alim*.

19. Su nombre de guerra indica que descende de una pequeña aldea situada en los ocupados Altos del Golán. Anunció la creación de Jabhat al Nusra mediante un mensaje de audio publicado en internet a principios de 2012. Nacido en 1979 en el este de Siria en el este de la ciudad petrolera de Deir ez Zor. Meses después de la muerte de Bin Laden, al Golani juró lealtad al líder de AQ, Ayman al Zawahiri. De ese modo, el Frente al Nusra se convirtió en la rama oficial de AQ en Siria.

20. Jordán, J «El Daesh». Cuaderno de Estrategia 173. *La internacional yihadista*. IIEE,

bres hasta 400\$ mensuales; al Bagdadi aumentó el sueldo hasta 800\$<sup>21</sup>. Eso animó a muchos a cambiar de bandera, también contribuyó que la popularidad Al Nusra había empezado a caer. Los enemigos de al Golani parecían aumentar con la misma rapidez con la que en otro tiempo había aumentado sus seguidores. Los activistas laicos acusaban a al Golani de «secuestrar la revolución pacífica».

Los altos mandos de AQ negaron toda relación con Daesh en febrero de 2013. El 16 de abril de 2014, al Bagdadi envió a al Golani un mensaje muy claro y contundente: asesinó a su máximo jefe en Idlib. Un mes más tarde, ambos grupos terroristas entraron en combate en la ciudad natal de al Golani, Deir ez Zor. En junio de 2014, la rama de al Nusra en la localidad siria de Bukamal juró fidelidad al Estado Islámico. El 13 de noviembre, el Daesh como al Nusra, anunció una tregua. Al Golani y al Bagdadi se reunieron y anunciaron el fin de las hostilidades y declararon que era la hora de unir fuerzas contra el régimen sirio y la Coalición Internacional<sup>22</sup>.

El 29 de junio de 2014, Al Adnani anunció la restauración del califato en la persona de Abu Bakr al Bagdadi, y el 4 de julio hizo su primera aparición en la gran mezquita de Mosul<sup>23</sup> proclamando que bajo su guía la *umma* recobraría su «dignidad, poder y derechos».

### *El papel de la mujer en Daula al islamí*

El 10% de la comunidad yihadista europea de Siria está constituido por mujeres de entre dieciocho y veinticinco años. El Gobierno sirio no dispone de la cifra oficial y, los yihadistas tampoco. Ambas partes parecen pensar que, dado a que no participan en las batallas, esas mujeres no merecen ser contadas, ni en muchos casos, analizados.

21. Moubayed, S. *Bajo la bandera del terror. Un viaje a las entrañas de Daesh*. Ed. Península Atalaya. Mayo 2016. p 114.

22. El 10 de septiembre de 2014 el presidente Obama anunció por cadena nacional y al mundo que Estados Unidos formará una coalición internacional para bombardear Siria e Irak.

23. La presentación de Al Bagdadi en la mezquita de Mosul tiene gran carga histórica, debido a que Mosul había sido una capital en tiempos del califato abasí; igual que lo fue Samarra, lugar de nacimiento de Al Bagdadi.

La Fundación Quilliam estima que 200 mujeres europeas se han trasladado a Siria desde el inicio de la guerra de 2011. Todas ellas se casaron con combatientes, bien del Daesh, bien del Frente al Nusra. Al menos setenta de ellas son francesas; 40 son alemanas; 60 británicas; 20 belgas y 35 holadensas<sup>24</sup>

Muchas de las mujeres que han partido hacia Siria revelan una comprensión escasa y superficial del conflicto sirio y del islam. De hecho, la mayoría de ellas lo ven sin matices: buenos contra malos; suníes contra chiíes; musulmanes contra cristianos. Algunas había oído hablar de los hechos de Hama de 1982, pero sólo por lo que les habían contados sus maridos a la llegada del país. Ninguna había tenido la menor relación ni con los Hermanos Musulmanes de Siria o AQ. Aunque habían memorizado ciertos versículos del Corán, en especial los que hacían referencia al velo y al papel de la mujer, demuestran un conocimiento deficiente del islam, su historia, su evolución y sus códigos de conducta.

Esa comprensión limitada de la religión es frecuente tanto entre las mujeres como entre los hombres europeos que acuden a Siria, lo que los convierte en blanco fácil para los reclutadores de Daesh, y en carne de primera línea de infantería una vez que se han unido a las filas de la organización.

Ninguna de las mujeres europeas que se han desplazado a Siria, saben leer el Corán en árabe. Todas se basan en traducciones inglesas, publicadas desde Arabia Saudí. Sin embargo, la mayor parte de lo que memorizan es en árabe. Las preparan para que repitan lo que oyen, palabra por palabra, y ellas articulan con dificultad los nombres, y después repiten las frases en público. La occidental más joven a unirse a Daula tenía apenas trece años<sup>25</sup> Daula se ha implicado tanto en el reclutamiento de mujeres extranjeras que ha abierto una «oficina de matrimonios» en la localidad de al Bab, cercana a la frontera con Turquía<sup>26</sup>. Ahí es donde las mujeres que llegan de occidente son registradas y donde las casan oficialmente con sus novios yihadistas. Se anotan sus perfiles y se describe a los yihadistas que buscan esposa –a las

24. Brenda Stoter «European Women convert, join IS» *Al Monitor*, 29 de octubre de 2014.

25. Sherwood, «Schoogirl jihadis: the female islamist leaving home to join Isis fighters», *Guardian*. 29 de septiembre 2014.

26. «ISIS fighters open «Marriage Bureau», *Al Arabiya*, 28 julio 2014.

parejas no les está permitido verse hasta que concluye la ceremonia del enlace. En el islam, la aprobación paterna es esencial en todo matrimonio. Se trata de una cuestión complicada que ha ralentizado el proceso, afirma Jennifer, la esposa estadounidense de un oficial de Daula, Zain al Abidin al Shami.

En algunos casos, el autoproclamado Estado Islámico nombra a un tutor, por lo general un anciano del lugar, para que «bendiga» el matrimonio. Algo válido en el islam, señala, algo que el propio autodenominado califa, al Bagdadi, ha casado a una de sus primas con un yihadista extranjero, y ha actuado en nombre de su difunto padre durante la ceremonia religiosa.

Estas mujeres gestionan día y noche, unas páginas de Facebook asociadas a Daesh, además de sus propias cuentas de Twitter e Instagram. Están en casi todas las redes sociales del Estado Islámico. Aunque Daula cuenta con unos canales oficiales, como son Hayat Center, la Fundación Itisam, Dabiq, éstos suele gestionarlo una generación de mayor edad, más focalizada con la burocracia y de la línea más rígida. El material que estas mujeres publican en las redes sociales, está bien preparado y resulta muy actual. Se dirige tanto a mujeres musulmanas como a cristianas de Europa. Casarse con un yihadista es una buena obra. Casar a un yihadista con una mujer no musulmana que se ha convertido al islam es aún mejor. A las mujeres europeas se las llama «hermanas», y se les dice que si se trasladan a Siria, su labor será casarse; no ser objetos sexuales de libre disposición para los yihadistas. A esas mujeres se las convence para que abandonen su vida anterior en Occidente, y se las convence no contándoles lo pecaminosa que es, sino más bien concentrándose en lo distinta y mejor que sería su nueva vida bajo el autoproclamado Estado Islámico. Las fotografías de bodas intentan potenciar la sensación de estar haciendo algo útil para la comunidad yihadista, y hablan del «honor» que representa criar a hijos para que se conviertan en nuevos combatientes del islam.

Aqsa Mahmud —alias Um Layth— es la mujer de Daesh más conocida en las redes sociales. Se trasladó desde Glasgow hasta Siria en noviembre de 2013 y, actualmente escribe un blog todos los días para la organización yihadista. Con más de 2.000 seguidores en Twitter, empezó a escribir, en inglés, el «*Diario de un mujahirah*». En septiembre de 2014, hacía un llamamiento a otras europeas: «*a aquellas que aun sean capaces y puedan emprender el via-*

*je... daos prisa en vuestra tierra... Ésta es una guerra contra el islam y ya se sabe que «se está con ellos o con nosotros». Así que escoged de bando»<sup>27</sup>*

## 2. DAULA AL ISLAMÍ VS HIZBULLAH

A menudo, los conflictos armados no internacionales<sup>28</sup> pueden tener repercusiones internacionales que terminan involucrando a actores externos. Casi desde su inicio, la guerra en Siria se convirtió en un escenario en el que diversos actores estatales y no estatales, miden sus fuerzas e influencia. Países como Arabia Saudita, Qatar o Turquía, se han comprometido con el derrocamiento del gobierno del presidente Bashar al Assad y, han apoyado a diversos grupos rebeldes de orientación takfirí-yihadista.

Por otro lado, la República Islámica de Irán, con el que el gobierno sirio tiene una «antigua amistad», ha intervenido en el conflicto proporcionando apoyo logístico y militar al gobierno de Damasco. También nos encontramos con fuerzas no-estatales foráneas, como la organización chiita libanesa Hezbollah, que ha desempeñado un papel militar importante para el gobierno sirio. Sus vinculaciones con el llamado *Eje de la Resistencia* y otras milicias chiitas.

Al inicio de la Primavera Árabe en diciembre de 2010, Hezbollah expresó su simpatía por las protestas populares en países como Libia, Bahrein, Túnez y Egipto. En el caso de Siria, Hezbollah consideró que los manifestantes sirios tenían «demandas legítimas» que debían ser encauzadas a través del diálogo y sin el uso de la violencia.

Hezbollah busca preservar el llamado *Eje de la Resistencia* (*jabbhat al muqawama*), una alianza integrada por ellos, Irán, Siria, y Hamás, y a la que se vinculan también otros actores no estatales, como algunas milicias chiitas que operan en Siria e Irak. Éste Eje de la Resistencia ha articulado en los últimos años la oposición a las políticas de Israel, EEUU y sus aliados árabes en la región y, a partir del empoderamiento de grupos suníes radicales como

27. Um Layth, *Diary of a Muhajirah*, 3 de junio 2014.

28. artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra que dice así: el conflicto armado interno comprendería las acciones armadas en el interior de un Estado que dan lugar a hostilidades dirigidas contra un gobierno legal, que presentan un carácter colectivo y un mínimo de organización.

Daesh o el Frente al Nusra, el Eje también ha incluido al *takfirismo* como uno de sus enemigos.

Para Hezbollah, la intervención en el conflicto sirio es una expresión más de la «resistencia» contra Israel, así como una «guerra contra el terror» que tiene una transcendencia existencial. Para Hassan Nasrallah, la «nación islámica enfrente el peligro de una nueva Nakba, la del takfirismo estadounidense-sionista»: «la nueva Nakba es más peligrosa que la de 1948 o 1967 puesto que el pueblo palestino ha permanecido, y ha luchado siempre por sobrevivir y continúa existiendo. Sin embargo, la nueva Nakba amenaza no sólo la existencia y presencia del pueblo palestino sino también la del resto de pueblos y Estados de la región, como sucede en el caso de Siria, Jordania, Egipto, Irak, Yemen, Arabia Saudí, Pakistán y Afganistán. Países enteros están amenazados por la división, las guerras, la partición y la desaparición debido al takfirismo»<sup>29</sup>.

La amenaza takfirí debe ser «derrotada a cualquier costo» según los líderes de Hezbollah. El Vicesecretario General, Sheik Naim Qasem, decía en febrero de 2015: «Vivimos un momento de lucha para liberar nuestros territorios ocupados (por el régimen de Israel). No pretendemos desencadenar una guerra, pero tampoco dejaremos que nos amenacen con ella... La resistencia es el único camino que lleva a la independencia y garantiza el futuro del Líbano. ¿Por qué la llamada coalición internacional está autorizada a luchar contra los takfiríes, y el Eje de la Resistencia lo tiene prohibido?»

Garantizar la supervivencia de Hezbollah, preservar los equilibrios políticos locales y su primacía en la política libanesa, así como su condición de cabeza de la «Resistencia» al Este del Mediterráneo, demanda una participación directa en el conflicto sirio, que no podía limitarse a una «solidaridad moral» con Damasco.

Más allá de las razones políticas y estratégicas, Hezbollah interviene en la guerra siria por razones religiosas, como son:

- Proteger los lugares santos del chiismo en Siria
- Protección de las poblaciones chiitas en las áreas fronterizas

29. Fernández. «Sayyed Nasralá: nuestra nación afronta una nueva Nakba» *Foreign Policy*. Julio 2015.

Según la organización *Shia Rights Watch*, los chiitas sirios son los más afectados desde el origen de las Primaveras Árabes, sometidos regularmente a asesinatos masivos, secuestros, desplazamientos forzosos y, la destrucción de sus lugares sagrados.

Tanto las amenazas a los chiitas sirios y a sus lugares santos, como a los que viven en aldeas situadas a un lado y otro de la frontera con Siria, han sido para Hezbollah una de las principales razones para intervenir en el conflicto armado. Se trata de un panchiismo<sup>30</sup> que tiene también combatientes voluntarios de otros países de la región, como son Irak, Pakistán y Afganistán.

La participación de Hezbollah en el conflicto sirio ha sido un proceso ascendente y marcado por la cautela. Hasta principios de 2012, la organización intentó evitar una participación directa, limitándose a brindar asesoramiento al gobierno sirio y, a dar protección a los santuarios chiitas como Sayyida Zaynab y a aldeas chiitas libanesas al este del Valle de Bekaa.

La situación empezó a cambiar en octubre de 2012, cuando se conoció la muerte de Ali Hussein Nassif, uno de los combatientes con más experiencia en las filas de Hezbollah. La cadena *Al-Manar* reconoció que Nassif había muerto en el marco de «actividades de yihad». Tras este anuncio, Hasan Nasrallah reconoció unos días después que miembros de la organización habían luchado contra los rebeldes sirios, pero puntualizó que «estaban actuando por su propia cuenta, no bajo la dirección del partido»<sup>31</sup>.

Hacia principios de 2013, el perfil de Hezbollah en el conflicto armado empezó a cambiar significativamente, asumiendo un papel de actor involucrado junto al gobierno sirio. A mediados de 2013, la participación de Hezbollah constituía un factor decisivo en algunas de las victorias militares del régimen de Assad en el Valle de Bekaa y, específicamente en al Qusayr.

La victoria militar en Al Qusayr implicó un alto coste, pues sólo en la primera semana de la ofensiva Hezbollah perdió alrededor de cien combatientes. Esta batalla demostró que, en comparación con las tropas del gobierno sirio, e incluso con los rebeldes sirios, los

30. El panchiismo en Siria ha sido sólidamente apoyado tanto por Hezbollah como por Irán, a través de los Cuerpos de la Guardia Revolucionaria Islámica que, ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de reclutamiento, entrenamiento y desplazamiento de combatientes chiitas hacia Siria.

31. Al Arabiya, *Hezbollah members bury fighters killed in Syria battle: report*. 2013.

combatientes de Hezbollah eran mucho más capaces de implementar tácticas sofisticadas. Lo que demuestra que la participación directa de Hezbollah en el conflicto armado suponía un valor añadido a las fuerzas del gobierno. Gran parte de las actividades militares de Hezbollah son concertadas en Damasco con el gobierno sirio.

Actualmente, Daesh sigue luchando en numerosos frentes: contra el ejército iraquí y las milicias chiíes en varias provincias iraquíes; contra los kurdos en el norte de Irak; contra varios grupos de la oposición; contra el ejército sirio en Deir ez Zor; y la organización Hezbollah.

La intervención actual de Hezbollah en Siria, en apoyo del régimen de Assad pone en entredicho el carácter o justificación como movimiento de resistencia. La implicación en la guerra de Siria, a partir de 2012 en Damasco, y en la región de al Qusayr a comienzos de 2013 ha generado importantes efectos, como los que nombro a continuación:

- El desarrollo de las capacidades de combate, de mando y control y de inteligencia de Hezbollah
- Éxitos en campo de batalla, que refuerzan capacidades y autoestima
- Un papel fundamental en el mantenimiento del régimen de Assad
- La pérdida de muchos de sus miembros, en una estimación superior a mil
- El ataque en bastiones de Hezbollah en Líbano, realizados por grupos suníes

Ante el incierto futuro de Assad, la organización política ha desplazado armamento y misiles, desde Siria hasta bases en el este del Líbano. La caída del régimen sirio sería trágica para Hezbollah.

No existen cifras aproximadas sobre el número de miembros de Hezbollah en Siria. Pero se habla de una presencia de 10.000 combatientes del grupo en Siria, cifra que no está confirmada pero que parecen excesivos, y posiblemente obedezca al propio objetivo de sobredimensionar sus capacidades. En cuanto a las pérdidas, Hezbollah ha podido perder alrededor de una quinta parte de los combatientes profesionales de la organización.

Hay que sumar un elevado número de voluntarios, y simpatizantes a lo largo de todo el mundo, y el empleo de las brigadas

libanesas de resistencia «*Saraya al Muqawamaal Lubnaniya*», entrenados militarmente y que, están siendo activados ante la amenaza procedente de Siria y para el propio Líbano, por parte de grupos terroristas como el Daesh y al Nusra.

En relación a la estructura operativa que Hezbollah ha desplegado en Siria, incluye medidas de espionaje técnico que emplean medios tecnológicos. También cuenta con brigadas encargadas de establecer hospitales de campaña móviles, cuyo número y extensión dependen de la batalla y las fuerzas implicadas en ella y, que incluyen médicos especialistas, cirujanos, anestesiastas...

En consecuencia de la participación en el conflicto de Siria, Hezbollah añade las capacidades de infantería, misiles, unidades más grandes y, enfrentamientos en campo abierto en Siria, así como operaciones ofensivas en el entorno urbano. Han sido capaces de entrenar al ejército sirio con técnicas de guerrilla, mientras que también han ganado capacidades en mando y control, y coordinación en combate con otras fuerzas.

### *Batalla de Qalamoun*

Los combates en Qalamoun<sup>32</sup> han sido, hasta el momento, uno de los escenarios de operaciones militares más importantes de la intervención de Hezbollah en Siria.

En agosto de 2014, las Fuerzas Armadas del Líbano fueron capaces de cortar muchas de las rutas de abastecimiento del Frente al Nusra en Aarsal, pero eso no impidió que esa organización siguiera lanzando ataques contra las posiciones fronterizas. Con el ingreso de Daesh a Qalamoun a finales de 2014, abrió una confrontación entre el Frente al Nusra y Daula, que favoreció al gobierno sirio.

Entre mayo y junio de 2015, Hezbollah lanzó una ofensiva junto al Ejército Sirio Árabe contra el Frente al Nusra y otros grupos

32. Las montañas de Qalamoun son la porción nororiental de la Cordillera del Antilíbano, se extienden unos 80 km de norte a sur y tienen unos 40 km de ancho. La población de la zona está compuesta por diversas afiliaciones religiosas, incluyendo algunas aldeas cristianas. La zona alberga varias bases militares, algunas de las cuales llegaron a estar en mano de los rebeldes, posibilitándoles lanzar cohetes contra posiciones del gobierno sirio. El Ejército Libre Sirio, el Frente al Nusra y Daesh, han utilizado el área para establecer líneas de suministros y combatientes hacia y desde Aarsal.

rebeldes. Se trató de una serie de ataques rápidos realizados por parte de la milicia chiita que, obligó a los rebeldes a abandonar gran capacidad de posiciones, dejando incluso abandonado el equipo de combate.

El 11 de mayo, el Ejército Sirio Árabe y Hezbollah tomaron la colina de Al Barouh, a las afuera de Al Juba, como otras cinco aldeas. Avances posteriores permitieron tomar Tallat Mussa, en el cruce fronterizo de Ras al Marra Aarsal, y las colinas del oeste de Tal Tahljah.

En junio, Hezbollah se enfrentó por primera, vez en el campo de batalla, con Daula y, según *The Daily Star* perdió ocho combatientes y cuarenta y ocho militantes. El Secretario General de Hezbollah, afirmó un día después que el Ejército Sirio Árabe y Hezbollah tenían el control de la mayor parte de la cordillera. El 23 de junio, las brigadas del Ejército Sirio Árabe en coordinación con Hezbollah y las milicias sirias de las Fuerzas de Defensa Nacional, avanzaron a la zona de Jaroud Qarah, lanzando un ataque contra las posiciones de Daula.

Esta victoria ha sido ampliamente resaltada por Hezbollah. Para su Secretario General, Hassan Nasrallah, se trató de «un éxito militar sin precedentes», mientras que Sheik Naim Qasem lo definió como un «punto de inflexión en el conflicto con los grupos takfiríes», subrayando que la Resistencia está preparada para hacer frente a todos los desafíos.

La batalla de Qalamoun no tiene un carácter decisivo en el conflicto armado, pero indudablemente se ha tratado de un avance que denota las capacidades de combate de Hezbollah. Los comandantes de la organización planearon cuidadosamente la ofensiva y, previamente llegaron a cabo una minuciosa recopilación de información de inteligencia sobre el despliegue de los rebeldes, para lo cual recurrieron al uso de aviones no tripulados para poder obtener la mayor información posible.

Uno de los elementos que facilitó la victoria es que, el área de Qalamoun posibilitaba realizar un ataque con el estilo de «guerra de guerrillas» que Hezbollah ha empleado contra los israelíes en el Líbano y, de lo que tienen un gran conocimiento ofensivo.

Son este tipo de habilidades las que han empoderado a Hezbollah, pero también muestran cómo al Assad parece cada vez más dependiente de las capacidades militares de la organización; debido sobre todo a la escasez de recursos humanos y especialmente

de tropas de infantería eficaz. Ante esta debilidad del gobierno sirio para hacer frente por sí solo a los desafíos del conflicto armado, Hezbollah ha tenido que enviar cada vez más tropas, como cuerpos de élites como combatientes jóvenes.

La presencia militar de Hezbollah se concentra en los territorios situados en el Valle de Bekaa y las montañas de Qalamoun, en el área de al Qusayr, Al Zabadani y, ciertos santuarios chiitas en el corazón de Damasco, hay combatientes de Hezbollah que trabajan reforzando al gobierno sirio.

### 3. CÓMO SE POSICIONAN LOS PAÍSES DE ORIENTE MEDIO EN EL CONFLICTO

La actual rivalidad entre Arabia Saudita e Irán tiene un aspecto de intereses, pero la raíz del conflicto estriba en razones ideológicas de profundas raíces históricas, en la pugna entre sunnitas y chiitas.

Entender que la religión en el mundo musulmán juega un papel político importante mucho más que en Occidente, aún más entre Arabia Saudita e Irán, cuyos regímenes políticos basan su legitimidad en razones religiosas.

Ambos Estados se consideran mucho más que Estado-nación (en el sentido wetsfaliano), son ajenos a la cosmovisión política del islam y, ambos se consideran «más que un Estado» aspirando a ser la cabeza del Islam con vocación de dominio global.

La rivalidad hunde sus raíces en el cisma religioso que sufrió la *umma* casi desde su nacimiento –siglo VII-. Dentro del islam existen dos confesiones principales, el chiismo y el sunnismo. En su origen, la principal diferencia era estrictamente una cuestión sucesoria, entre los que defendían que el sucesor de Muhammad debía ser de la familia del Profeta y, consideran sucesor de Muhammad a Alí, su yerno (chiitas, seguidores de Ali) y, los que propugnaban el método tradicional árabe de elección entre los notables de la tribu (sunnitas de *sunna*, tradición). Dos facciones irreconciliables, enfrentadas en el campo de batalla.

Ambas confesiones comparten la creencia de que el poder es único y procede de Alá, todos los musulmanes forman una «comunidad de creyentes», *umma*, carentes de fronteras internas y que debe ser liderado por un único dirigente religioso-político, el Califa; éste debía ser árabe y pertenecer a la tribu *Quraish* –la de Muhammad.

Al Bagdadi se ha añadido el sobrenombre de «*al Quraish*», para indicar su dudosa pertenencia a la tribu *Quraish*. El carácter electivo original del califato permite a cualquier dirigente musulmán optar a este título, aunque es difícil que los árabes acepten como Califa a un musulmán no árabe<sup>33</sup>.

Durante casi mil quinientos años, los chiitas han sido la parte desfavorecida del Islam, desarrollando una mentalidad que podríamos definir como «pueblo mártir» y de subordinación a los sunnitas.

Irán es indiscutiblemente la cabeza del chiismo, y por su posición geoestratégica como productor de petróleo y gas y, por su control del estrecho de Ormuz ejerce una influencia más que regional. Presenta un atractivo adicional debido a la «revolución islámica» que derrocó una dictadura apoyada por EEUU y, que además, ha resistido grandes presiones occidentales para derribarla. Es un Estado «revisionista» que considera que el orden mundial es injusto y se esfuerza en modificarlo según sus intereses.

La consideración de Irán como defensor de los «desfavorecido» que a nivel internacional se traduce en, la búsqueda de alianzas con Estados situados estratégicamente en áreas muy alejadas pero unidos con un enfrentamiento activo con EEUU (caso de Corea del Norte, Venezuela, Cuba o Nicaragua), alianzas que le dan una mayor proyección internacional.

Preservar los intereses del *Eje de la Resistencia* es también una cuestión de gran importancia estratégica para Irán. El apoyo de Hezbollah al gobierno sirio no puede considerarse al margen de las relaciones de apoyo y solidaridad que se triangulan entre los tres actores del Eje. Desde inicios de los ochenta, cuando Damasco decidió apoyar a la República Islámica de Irán en la guerra que había iniciado contra Sadam Hussein, Siria ha sido el principal apoyo árabe de Irán. Así lo expresaba en enero de 2012 Ali Akbar Velayati, asesor de Asuntos Exteriores del Líder Supremo de Irán, Ali Khamenei, «la cadena de la Resistencia contra Israel por parte de Irán, Siria, Hezbollah, el nuevo gobierno iraquí y Hamas, pasa a través de la vía siria. Siria es el anillo de oro de la cadena de la resistencia contra Israel»

Teniendo un gran protagonismo en política exterior, lo que implica a su relativo apoyo a Assad en Siria, Hizbulah en el Líba-

33. Para los sunnitas, los árabes son superiores al resto de los musulmanes, según la doctrina de la *kafaa*, impuesta por el califa Omar.

no, o a los rebeldes hutíes en Yemen. Sin embargo, Irán no es un país árabe, lo que dificulta que un iraní pueda ser líder del Islam.

Por su parte, Arabia Saudita, a través de sus ingresos por el petróleo le ha permitido financiar movimientos yihadistas en todo el mundo, proporcionándole una influencia muy importante en gran parte del mundo musulmán y entre las comunidades de inmigrantes musulmanes en Europa. Tiene en su territorio los dos lugares más santos de la religión islámica —La Meca y Medina—, la Casa de Saud, arrebató por la fuerza en 1926 estas dos ciudades a la casa real jordana<sup>34</sup>. Su legitimidad para encabezar el islam sunnita se basa mucho más en la riqueza procedente del petróleo que en ninguna razón religiosa o histórica. Pese al apoyo de la dinastía saudí al «wahabismo».

Para los chiitas, la cuestión del Califato es un tema resuelto —el *Mahdi* oculto sigue siendo el Califa— y la existencia de una jerarquía eclesiástica reconocida le permite una fuerte unidad doctrinal que, por la unicidad del poder en el mundo islámico, se traduce en unidad de acción política. El mundo sunnita, sin embargo, se encuentra dividido en multitud de facciones, y con varios Estados optando como mejor o peor fortuna a encabezar el islam sunnita.

## CONCLUSIONES

La intervención de Hezbollah en el conflicto sirio ha supuesto un punto de inflexión en la historia de la organización. La organización chií decidió hacer frente a lo que considera como «una amenaza existencial» que pretende eliminar a todos los chiís y, por ende al *Eje de la Resistencia*. Un desafío imposible de evadir.

Desde el punto de vista militar, las ganancias parecen superar a las pérdidas. La intervención de Hezbollah ha sido vital para la derrota de diversos grupos rebeldes al este de la frontera con el Líbano.

Tras tres años de participación en la guerra de Siria, la organización libanesa mantiene una aureola de «invencibilidad». Por

34. Que había tenido el título de Protectora de las Ciudades Santas de Medina y La Meca desde el s.X y que, es generalmente reconocida en el mundo musulmán como descendiente del profeta Muhammad, por lo que cuenta con mayor legitimidad para reclamar el liderazgo del Islam

otro lado, la guerra siria ha permitido a Hezbollah perfeccionar habilidades de combate, lo cual representa un valor añadido, que representa de cara al conflicto que mantiene con Israel.

El mapa de quien controla cada zona de Siria actualmente está lleno de divisiones. El régimen de Asad -Ejército y milicias afines- tiene una gran parte del oeste del país, Damasco, Latakia, Tartús, casi toda la frontera con Líbano, una parte de Aleppo, otra en el centro del país y en Deir Ezzor. La otra parte, se encuentra prácticamente bajo el dominio de Daesh. Pero gracias a la Coalición Internacional, Rusia y Hezbollah, Daesh está perdiendo terreno dominado. Controlan un trozo de Aleppo, en el norte, una zona amplia de la provincia de Idlib, fronteriza con Turquía, un área cercana a Damasco y otra en Homs.

Los grupos rebeldes están presentes en la frontera entre Siria e Israel (Altos del Golán, territorio sirio ocupado por los israelíes desde 1967). Pero «casi toda la línea fronteriza con Israel está en manos del Frente al Nusra», señala el portavoz del Ejército israelí, Peter Lerner.

La franja norte, a lo largo de la frontera con Turquía y una parte de la iraquí, está en manos de las fuerzas kurdas, a excepción de unos tramos que controlan los rebeldes y el EI. Los yihadistas tienen una parte del este de Siria fronterizo con Irak, y zonas del norte, en Aleppo, Al Raqa, As Shaddadah, áreas centrales y pequeñas partes en el sur.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahcar y Warschawski, *La guerra de los 33 días. Israel contra Hezbolá en el Líbano y sus consecuencias*. Icaria. 2006.
- Benedetta Berti, *Hezbollah and Hamas. A comparative study*. Johns Hopkins. 2012.
- Bucciarelli *Siria. La primavera marchita* A contraluz. 2015.
- Corn, G., *Pensamiento y política en el mundo árabe. Contextos históricos y problemáticas*, s. XIX-XXI Bellaterra. 2015.
- Cuaderno Estrategia 173, *La internacional Yihadista* IEEE. 2015.
- Cuaderno Estrategia 174, *Economía y geopolítica en un mundo globalizado*. IEEE. 2015.
- Documento Seguridad y Defensa 62 *Yihadismo en el mundo actual* IEEE. 2014.
- Espinosa, J., *Siria, el país de las almas rotas* Debate. 2016.
- Galiana Ros, M., *Yihadismo wahabita y sus raíces sionistas y talmúdicas* Ediciones Esparta.

- Jordán, *Profetas del miedo. Aproximación al terrorismo islamista*. Universidad de Navarra. 2004.
- Levitt, M., *Hezbollah: the global footprint of Lebanon's Party of God* Georgetown University Press. 2013.
- Martín, J., *Hizbulah. El brazo armado de Dios*. Ed. Catarata. 2006.
- Martín, J., *Sunies y chiies. Los dos brazos de Alá* Catarata. 2014.
- Martín, J., *Estado Islámico. Geopolítica del Caos* Ed. Catarata. 2015.
- Moubayed, S *Bajo la bandera del terror. Un viaje a las entrañas del Daesh* Península Atalaya 2016.
- Mustafa, W., *La fiebre del levante. Historias reales de la Siria oculta* 2015.
- Mutti, S., *El falseamiento del yihad y de la tradición islámica* Hipérbola Janus. 2016.
- Napoleoni, *El Fénix islamista. El Estado Islámico y el rediseño de Medio Oriente*. Ed. Paidós. 2015.
- Richard Norton, *Hezbollah: a short history*. Princeton. 2007.
- Rogan, E., *Los árabes. Del imperio otomano a la actualidad* Crítica Barcelona. 2012.
- Ortiz Moyano, *Yihad. Cómo el Estado Islámico ha conquistado internet y los medios de comunicación* Ed. 360º publicaciones 2016.
- Power, B., *Hezbollah in Syria* Polonia 2015.
- Power, B., *Hezbollah in Irak* Polonia 2015.
- Qutb, S., *Milestones* Islamic Book Service 2002.
- Yazbek, S., *A woman in the crossfire. Diaries of the Syrian revolution* Haus Publishing 2012.
- Yazbek, S., *La frontera. Memorias de mi destrozada Siria* Stella Maris. 2015.



**BLOQUE III:**  
**CIBERSEGURIDAD Y CIBERDEFENSA**



ESTRATEGIAS DE CIBERSEGURIDAD NACIONAL Y CIBERDEFENSA  
EN LA UE; RETOS PARA LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD  
Y DEFENSA EUROATLÁNTICA

LUIS ÁLVAREZ ÁLVAREZ

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ULPGC*

CELSO PERDOMO GONZÁLEZ

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ULPGC*

RESUMEN

La Cumbre de Lisboa de 2010, incluyó la ciberdefensa en el Concepto Estratégico de la OTAN, se propició la Política de Ciberdefensa en 2011 y la creación de un Plan de Acción en 2012. En 2014 en la cumbre de Gales se aprobó un nuevo desarrollo de la Política de Ciberdefensa; ésta aclara que un ciberataque grave a un Estado miembro podría ser cubierto por el artículo 5 del Tratado. Recientemente la OTAN y la UE firmaron un acuerdo técnico para la cooperación en ciberseguridad. La Cumbre de Varsovia ha adoptado una serie de decisiones que cambiarán tanto las capacidades en ciberdefensa como la concepción estratégica de las mismas. La comunicación analiza los enfoques de ciberdefensa y ciberseguridad nacional de los países de la UE y sus implicaciones en el desarrollo de la estrategia de seguridad euroatlántica y de la propia UE.

PALABRAS CLAVES

Ciberseguridad, Ciberdefensa, Estrategia de Seguridad y Defensa, Estrategia de Ciberseguridad.

1. INTRODUCCIÓN

La ciberseguridad se identifica como el conjunto de tecnologías, procesos y servicios destinados a proteger los activos (físicos, lógicos, o de servicios) personales, empresariales y gubernamentales, que tengan soporte directo o indirecto en las Tecnologías de Información y Comunicaciones, TIC. Por otro lado, la ciber-

defensa forma parte del conjunto de las capacidades nacionales en el planeamiento y ejecución de operaciones militares en el ámbito de las TIC ya sean de soporte, propias o que afecten a la Seguridad Nacional.

En la Cumbre de Lisboa de 2010, la ciberdefensa se incluyó en el Concepto Estratégico de la OTAN, esto propició la actualización de la Política de Ciberdefensa en 2011 y la creación de un Plan de Acción en el 2012. En septiembre de 2014, un nuevo desarrollo de la Política de Ciberdefensa fue aprobado en la cumbre de Gales. La Política aclara que un ciberataque grave a un Estado miembro podría ser cubierto por el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte. El pasado 9 de febrero la OTAN y la Unión Europea (UE) a través de su equipo de Capacidad de Respuesta de Incidentes Informáticos (NCIRC) y su homólogo de la UE (CERT-EU) firmaron un acuerdo técnico para mejorar la cooperación en ciberseguridad<sup>1</sup>. Este acuerdo busca reforzar la cooperación contra ataques cibernéticos, es de destacar que los objetivos de capacidades de ciberdefensa se han integrado en el proceso de planificación de defensa de la OTAN; así, su centro de respuesta a incidentes cubre en la actualidad 41 estructuras físicas civiles y militares en Europa y Norteamérica.

La Cumbre de Varsovia celebrada los días 8 y 9 de julio de 2016 ha constatado que los ciberataques pueden ser tanto o más perjudiciales que un ataque convencional y en este sentido se adoptado planteamientos en el ámbito de la defensa que redefinen el espacio y las capacidades de confrontación.

La capacidad necesaria de coordinación, la homogenización de procedimientos de respuesta, así como una especificación de la gradación del ciberincidente constituyen el enfoque estratégico de la ciberdefensa. En la comunicación analizaremos los diferentes enfoques de ciberdefensa y ciberseguridad nacional de los países miembros de la UE para determinar los diferentes visiones e implicaciones en el desarrollo de la estrategia de seguridad euroatlántica y de la recién aprobada nueva estrategia de Seguridad de la UE «Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy».

1. NATO. «NATO and the European Union enhance cyber defence cooperation», 10 de febrero de 2016, acceso el 27 de julio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_127836.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm)

## 2. LA NUEVA VISIÓN DE LA CIBERDEFENSA DE LA OTAN PLASMADA EN LA CUMBRE DE VARSOVIA

La ciberdefensa es tratada por múltiples organismos de la OTAN. En primer lugar, cualquier respuesta de defensa colectiva de la OTAN ante un ataque cibernético estaría sujeta a una decisión del Consejo del Atlántico Norte (NAC, North Atlantic Council), que es el órgano supremo de la OTAN, integrado por los representantes de todos los Estados miembros y presidido por el Secretario General. El NAC decidiría por consenso.

El Comité de Defensa Cibernética (CDC, Cyber Defence Committee), antes de abril 2014 conocido como el Comité de Política y Planes de Defensa (Defensa Cibernética), es un órgano consultivo de alto nivel para la NAC en materia de defensa cibernética, mientras que también proporciona la asesoría a los aliados y el ejercicio de la gobernanza global de defensa cibernética interna de la OTAN.

El Consejo de Administración de Defensa Cibernética (CDMB, Cyber Defence Management Board) funciona bajo la supervisión de la División de Desafíos de Seguridad Emergentes, Emerging Security Challenges Division en el cuartel general de la OTAN. Se compone de representantes de las principales partes interesadas en la seguridad cibernética dentro de la OTAN, como el Mando Aliado de Operaciones (ACO), Mando Aliado de Transformación (ACT) y las agencias de la OTAN. El CDMB hace la planificación estratégica y la dirección ejecutiva de las redes de la OTAN. También supervisa Memorando de Entendimiento con los Estados miembros para facilitar el intercambio de información y coordinar la asistencia.

La Agencia de Comunicaciones e Información de la OTAN (NCIA, NATO Communications and Information Agency) fue creada el 1 de julio de 2012, de conformidad con el objetivo de la Declaración de la Cumbre de Lisboa, mediante la fusión de 7 agencias de la OTAN que se ocupan de las actividades de la CIS y actividades cibernéticas. La NCIA es el proveedor principal de la CEI NATO . La Capacidad de Respuesta a Ciberincidentes de la OTAN (NCIRC, NATO Computer Incident Response Capability) se incluye en el NCIA y es el organismo encargado de la protección técnica centralizada de activos cibernéticos OTAN. El NCIRC alcanzó plena capacidad operativa mayo 2014 .

El Centro Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN (OTAN CCD COE, Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence) es un centro de investigación y formación acreditado por la OTAN para la formación, la consulta, la experiencia adquirida, la investigación y el desarrollo en el campo de la seguridad cibernética. Actualmente cuenta con 14 de las naciones patrocinadoras (Estados miembros de la OTAN) y un participante contribuyente (Austria). OTAN CCD COE está financiado y dirigido por las naciones patrocinadoras, pero los servicios también pueden ser solicitados a la OTAN a través de la ACT, a pesar de que no está incluido en la estructura organizativa de la OTAN.

Partiendo de la base de que la defensa colectiva es uno de los cometidos esenciales de la OTAN, y atendiendo a que los ciberataques pueden ser tanto o más dañinos que un ataque tipo convencional, la Cumbre de Varsovia ha adoptado una serie de decisiones que cambiarán tanto las capacidades en ciberdefensa como el concepción estratégica de las mismas.

«Los ataques cibernéticos presentan un claro desafío a la seguridad de la Alianza y pueden ser tan perjudiciales para las sociedades modernas como un ataque convencional. Nos pusimos de acuerdo en Gales que la defensa cibernética es parte de la tarea principal de la OTAN en la defensa colectiva. Ahora, en Varsovia, reafirmamos el mandato de defensa de la OTAN y reconocemos el ciberespacio como un dominio de las operaciones en las que la OTAN debe defenderse tan eficazmente como lo hace en tierra, mar y aire. Esto mejorará la capacidad de la OTAN para proteger y llevar a cabo operaciones a través de estos dominios y mantener nuestra libertad de acción y decisión en todas las circunstancias. Continuamos con una intensificación de la política de la OTAN en la ciberdefensa y una mayor fortaleza de las capacidades de defensa cibernética, que se benefician de las últimas tecnologías de vanguardia<sup>2</sup>».

2. «We continue to implement NATO's Enhanced Policy on Cyber Defence and strengthen NATO's cyber defence capabilities, benefiting from the latest cutting edge technologies.»

NATO. «Warsaw Summit Communiqué». Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, 9 de julio de 2016, acceso el 27 de julio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)

Las decisiones en ciberdefensa en la cumbre de Varsovia se centran en:

- Se determina que el ciberespacio es un nuevo dominio de operaciones, conjuntamente con los dominios de tierra, mar y aire.
- La ciberdefensa se va a integrar en el planeamiento operativo de misiles y operaciones.
- Se mantiene la aplicación de la «Política Reforzada de Ciberdefensa de la OTAN» (NATO's Enhanced Policy on Cyber Defence) aprobada en Gales.
- Se hará un mayor esfuerzo en las políticas y capacidades nacionales de ciberdefensa a través del «Compromiso en Ciberdefensa» (Cyber Defence Pledge<sup>3</sup>) de los países aliados para mantener las capacidades operativas en relación con la rápida evolución de las ciberamenazas.
- Se va profundizar en la cooperación con la Unión Europea así como con la industria civil a través del acuerdo NATO Industry Cyber Partnership<sup>4</sup>.

Tenemos que resaltar que estas nuevas decisiones en ciberdefensa difieren poco del planteamiento actual del Departamento de Defensa de Estados Unidos. La publicación de The Department of Defense Cyber Strategy (United States. Department of Defence, 2015) ha supuesto un cambio sustancial respecto a los planteamientos y visión de la ciberseguridad y su estricta relación con la ciberdefensa militar. Los objetivos estratégicos son:

1. Establecer y mantener fuerzas y capacidades operativas para dirigir operaciones en el ciberespacio.
2. Defender las redes de información del DoD, asegurar los datos del DoD y mitigar los riesgos para las misiones del DoD.
3. Capacitación para defender los intereses vitales y estratégicos de EE.UU. de ciberataques destructivos, dañinos o de consecuencias significativas.

3. NATO. «Cyber Defence Pledge», 8 de julio de 2016, acceso el 27 de julio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133177.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm)

4. NATO Industry Cyber Partnership, acceso el 20 de julio de 2016, <http://www.nicp.nato.int/>

4. Mantener un plan y opciones en el ciberespacio para emplear esas opciones en controlar una intensificación de conflicto y mantener la supremacía.
5. Realizar y mantener alianzas con socios internacionales para disuadir las amenazas e incrementar la estabilidad y seguridad nacional.

Así mismo el documento expone que el Departamento de Defensa establecerá instrumentos para defender al país contra cualquier adversario «durante tiempo de paz, crisis o conflicto»; lo que claramente determina que el Pentágono ha desarrollado capacidades para ciberoperaciones que siguiendo sus manuales doctrinales incluyen estrategias diplomáticas, informacionales, militares, económicas y jurídicas. Resaltemos por último, que esta estrategia, no recibe la denominación de estrategia de ciberseguridad o ciberdefensa, si no que apuesta por el planteamiento de estrategia en el ciberespacio (ciberestrategia).

Por otro lado, el recientemente actualizado Manual de Leyes de la Guerra del EEUU (DoD Law of War Manual - June 2015, Updated May 2016, United States. Office of General Counsel) cita en cuanto a la aplicación de derecho específico de reglas de la guerra (de enfrentamiento) a las operaciones cibernéticas:

«...las normas relativas a la realización de los ataques no dependen de qué tipo de arma se utiliza para llevar a cabo el ataque. Por lo tanto, las operaciones cibernéticas pueden estar sujetas a una variedad de las normas de la guerra en función la naturaleza de la operación cibernética. Por ejemplo, si las consecuencias físicas de un ataque cibernético constituyen el tipo de daño físico que pueda ser causado por un ataque convencional; el ataque cibernético estaría igualmente sujeto a las mismas reglas que se aplican a los ataques con bombas o misiles.»

### 2.1. *Relaciones OTAN-Rusia e implicaciones en la ciberdefensa*

En la cumbre de Varsovia se ha plasmado que desde el punto de vista de algunos países de la Alianza, Rusia es considerada un rival estratégico, y como tal se debe mantener una relación de diálogo con alternativas de disuasión ante sus actuaciones recientes, que van desde la anexión de Crimea, la presencia de tropas en Georgia y Moldavia, violación sistemática del espacio aéreo en el

Báltico, ejercicios militares en la frontera de Ucrania y ciberataques a la propia Ucrania y otros países aliados<sup>5</sup>.

A modo de ejemplo, el 23 de diciembre del 2015, la red eléctrica de Ucrania sufrió un ciberataque que provocó la interrupción del suministro durante varias horas, el corte afectó a más de 600.000 hogares de la región de Ivano-Frankivsk. El ciberataque se habría realizado con el uso del troyano BlackEnergy<sup>6</sup> y mediante el uso simultáneo de técnicas de ingeniería social<sup>7</sup>. Se considera que esta es la primera vez en la historia que un ciberataque ha provocado un corte de suministro eléctrico. Los posteriores análisis determinaron que el ataque tenía origen en Rusia<sup>8</sup>.

Pero los ciberataques a infraestructuras críticas no han sido solo las actuaciones que afectan a la ciberseguridad de los países aliados, la propia sede de la OTAN, la OSCE e incluso empresas y eventos de los sectores de defensa y aeroespacial han sufrido incursiones de ciberespionaje<sup>9</sup>.

5. Robin Emmott y Sabine Siebold. «NATO agrees to reinforce eastern Poland, Baltic states against Russia», *Reuters*, 8 de Julio de 2016, acceso el 15 de Julio de 2016, <http://www.reuters.com/article/us-nato-summit-idUSKCN0ZN2NL>

6. F-Secure Labs. «BlackEnergy & Quedagh: The convergence of crimeware and APT attacks», 2014. [https://www.fsecure.com/documents/996508/1030745/blackenergy\\_whitepaper.pdf](https://www.fsecure.com/documents/996508/1030745/blackenergy_whitepaper.pdf)

7. Dan Godin. «First known hacker-caused power outage signals troubling escalation», *Ars Technica*, 4 de enero de 2016, acceso el 15 de enero de 2016, <http://arstechnica.com/security/2016/01/first-known-hacker-caused-power-outage-signals-troubling-escalation/>

8. Kim Zetter. «Inside the Cunning, Unprecedented Hack of Ukraine's Power Grid.» *Wired*, 3 de marzo de 2016, acceso el 2 de abril de 2016, <https://www.wired.com/2016/03/inside-cunning-unprecedented-hack-ukraines-power-grid/>

9. In addition to targeting European security organizations and governments, it appears that APT28 is targeting attendees of European defense exhibitions. Some of the APT28-registered domains imitated those of defense events held in Europe, such as the Farnborough Airshow 2014, EuroNaval 2014, EUROSATORY 2014, and the Counter Terror Expo. In September 2014, APT28 registered a domain (smigrouponline.co[.]uk) that appeared to mimic that for the SMi Group, a company that plans events for the «Defence, Security, Energy, Utilities, Finance and Pharmaceutical sectors.» Among other events, the SMi Group is currently planning a military satellite communications event for November 2014.

FireEye. «APT28: A window into Russias' Cyber Espionage Operations<sup>2</sup>», 2016, acceso el 7 de agosto de 2016, <https://www2.fireeye.com/rs/fireeye/images/rpt-apt28.pdf>

Por otro lado Rusia utiliza la «guerra de información» en una lucha constante por ganar las narrativas ante la opinión pública tanto a nivel interno como en el ámbito internacional<sup>10</sup>. Esta estrategia de desinformación<sup>11</sup> continua se fundamenta en su doctrina militar de tal manera que la guerra de la información, desde el punto de vista ruso, se lleva a cabo en «*tiempo de paz*», en el «*preludio de una guerra*» y en «*tiempo de guerra*» en tres ámbitos: «*estratégico*» (el ámbito estatal afecta a diferentes ministerios y organismos, así como a operaciones en dos o más frentes), «*operativo*» (la escala de las operaciones de un frente, un ejército, un cuerpo) y «*táctico*» (la escala de operaciones de una unidad combinada o una subunidad) (Limno & Krysanov, 2003). Los *maskirovka* (métodos de engaño; camuflaje, y ocultación) (Ventre, 2009, p. 165) son un elemento constitutivo de la «guerra de información» en tiempo de paz<sup>12</sup>. Es un elemento basado en estrategias que «controlan» al enemigo mediante la creación de una falsa impresión de la situación real y el estatus de fuerzas que se oponen al enemigo, y sobre el concepto, tiempo y naturaleza de sus operaciones, obligándole a actuar de una forma predecible que sea desfavorable para él mismo (Limno & Krysanov, 2003).

La actual Doctrina Militar de Rusia, firmada por el Presidente Putin el 26 de diciembre de 2014, hace especiales referencias al peligro de actores no identificados utilizando la guerra de información y la subversión política, así como la fuerza, para desestabilizar y derrocar regímenes. La propia Rusia, al parecer, está en riesgo, y la juventud de Rusia es particularmente vulnerable a la

10. Neil MacFarQuhar. «A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories». *The New York Times*, 28 de agosto de 2016, acceso el 1 de septiembre de 2016, [http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?_r=0)

11. Anne Applebaum y Edward Lucas. «The danger of Russian disinformation». *The Washington Post*, 6 de mayo de 2016, acceso el 17 de mayo de 2016, [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-danger-of-russian-disinformation/2016/05/06/b31d9718-12d5-11e6-8967-7ac733c56f12\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-danger-of-russian-disinformation/2016/05/06/b31d9718-12d5-11e6-8967-7ac733c56f12_story.html)

12. Rafael M. Yusupov, Director del SPIIRAS (*St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences*), considera que las dos principales amenazas en el ciberespacio son el espionaje y la «distorsión de la información», y que estas ocurren en tiempo de paz. [http://irc.ifmo.ru/en/88695/partner/413/St.Petersburg\\_Institute\\_for\\_Informatics\\_and\\_Automation\\_of\\_the\\_Russian\\_Academy\\_of\\_Sciences\\_%28SPIIRAS%29.htm](http://irc.ifmo.ru/en/88695/partner/413/St.Petersburg_Institute_for_Informatics_and_Automation_of_the_Russian_Academy_of_Sciences_%28SPIIRAS%29.htm)

subversión. El Kremlin también teme el uso de sus adversarios de «fuerzas especiales y organizaciones extranjeras» en clara referencia a organizaciones no gubernamentales extranjeras que operan en territorio ruso<sup>13</sup>.

Esta visión de Rusia sobre su entorno estratégico y de relaciones internacionales, hace que las actuales capacidades de ciberseguridad y ciberdefensa tanto de la UE como de la OTAN necesiten estar en continua mejora, redefiniendo las aptitudes de anticipación y de disuasión<sup>14</sup>.

### 3. LA CIBERSEGURIDAD EN «LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UE» (SHARED VISION, COMMON ACTION: A STRONGER EUROPE. A GLOBAL STRATEGY FOR THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN AND SECURITY POLICY)

En febrero de 2013, la Comisión Europea, junto con la Representación de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, publicó una estrategia de ciberseguridad acompañada de una propuesta de Directiva de la Comisión sobre la seguridad de las redes y de la información (European Commission. Digital Agenda for Europe, 2013). Se preveían una serie de medidas específicas para reforzar la resiliencia de los sistemas informáticos, reduciendo la delincuencia en la red y fortaleciendo la política de ciberseguridad y ciberdefensa internacional de la UE.

13. This doctrine differentiates between «dangers» and «threats:» the former designates concerns, the latter possible sparks for conflict. As in 2010, the NATO alliance, or, more accurately, its behavior and intentions, is classed as a danger, as are terrorism and violations of international agreements. But if many of the specifics are much the same, the tone of the overall document represents a shift, and a few of the individual changes are notable. This doctrine, in many ways something of a national security strategy document, is meant not only to describe Russian policy but also to send messages to friends, adversaries, and others. The challenge lies in understanding Russia's signals, as well as their repercussions.

Olga Oliker. «Russia's New Military Doctrine: Same as the Old Doctrine, Mostly», *The Washington Post*, 6 de enero de 2015, acceso el 17 de mayo de 2016, <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/01/15/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine-mostly/>

14. Silvia Martínez. «La guerra oculta de Rusia contra la UE», *El Periódico*, 2 de agosto de 2016, acceso el 8 de agosto de 2016, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/guerra-oculta-rusia-contra-5302960>

La estrategia articula la visión de la UE sobre la ciberseguridad en torno a cinco prioridades:

- la ciberresiliencia;
- la reducción drástica de la delincuencia en la red;
- el desarrollo de una política de ciberdefensa y de las capacidades correspondientes en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD);
- el desarrollo de los recursos industriales y tecnológicos necesarios en materia de ciberseguridad;
- el establecimiento de una política internacional coherente del ciberespacio en la Unión Europea y la promoción de los valores europeos esenciales.

Los responsables de la ciberseguridad en la UE son la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y la Información (ENISA), el Centro Europeo contra el Cibercrimen (Europol/EC3) y la Agencia Europea de Defensa (AED), los cuerpos de seguridad y la Defensa, manteniendo una estrecha colaboración y respetando sus especificidades. La representación esquemática de estas responsabilidades se representa en la Figura 1.



*Figura 1: Esquema de los Órganos de los Estados Miembros y la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa*

Fuente: Cuadro esquemático de los Órganos de los Estados Miembros y la Unión Europea en materia de Seguridad y Defensa. Imagen extraída del cuadro extraído de la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro. Bruselas, 7.2.2013 JOIN (2013) 1 final.

Federica Mogherini, Alta Representante para asuntos exteriores y Política de Seguridad de la UE, presentó ante Consejo Europeo de junio de 2016 la «nueva estrategia de seguridad global de la UE» que ciertamente no aporta grandes novedades, y menos en una aproximación de más política común de defensa. Centrándonos en las referencias a la ciberseguridad, sí que la estrategia hace un recorrido por los conflictos híbridos, el terrorismo y las interrelaciones con la seguridad energética, y el control de infraestructuras críticas, y una referencia a la colaboración y el refuerzo de capacidades conjuntamente con la OTAN<sup>15</sup>; pero tan sólo se menciona en un párrafo dedicado a la ciberseguridad que:

La UE aumentará su enfoque en la seguridad cibernética, el equipamiento para la ciberseguridad, cooperando con los estados miembros a mantener un ciberespacio abierto, libre y seguro.

Así mismo se hace una apuesta por la capacidad de resiliencia de sistemas, apuesta por la investigación y desarrollo en la materia, la certificación de productos y servicios y la colaboración con la industria civil.

Como iniciativa en este sentido el pasado 5 de julio, la Comisión Europea lanzó la primera asociación europea público-privada para la ciberseguridad. La UE destinará 450 millones de euros en esta iniciativa en el marco del programa *Horizon 2020*. *La respuesta de los operadores del mercado* en el marco de la Organización Europea de Ciberseguridad (*European Cyber Security Organisation-ECESO*)<sup>16</sup>,

15. «la UE seguirá profundizando el vínculo transatlántico y nuestra asociación con la OTAN, al mismo tiempo que nos conectaremos con nuevos actores y exploraremos nuevos formatos para promover nuestra Estrategia. La UE invertirá en instituciones regionales, y en cooperación dentro de las regiones y entre regiones. E impulsaremos reformas de gobernanza global que puedan hacer frente a los desafíos de este siglo». Federica Mogherini. «Una estrategia para unir Europa». *El País*, 6 de julio de 2016, acceso el 2 de agosto de 2016, [http://elpais.com/elpais/2016/07/16/opinion/1468701804\\_322725.html](http://elpais.com/elpais/2016/07/16/opinion/1468701804_322725.html)

16. ECESO represents an industry-led contractual counterpart to the European Commission for the implementation of the Cyber Security contractual Public-Private Partnership (cPPP). ECESO members include a wide variety of stakeholders such as large companies, SMEs and Start-ups, research centres, universities, clusters and association as well as European Member State's local, regional and national administrations, countries part of the European Economic Area (EEA) and the European Free Trade Association (EFTA) and H2020 associated countries. <http://www.ecs-org.eu/>

presumiblemente invertirán una cantidad cercana a los 1800 millones de euros.

Por último y como citamos anteriormente, el acuerdo técnico de colaboración en ciberseguridad firmado por la UE con la OTAN incluye la participación de la Unión en el ciberejercicio anual organizado por la Alianza<sup>17</sup>.

#### 4. TENDENCIAS EN LA DEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS DE CIBERSEGURIDAD Y CIBERDEFENSA EN LA UE Y LA OTAN

Para un análisis comparativo en las estrategias de ciberseguridad y su conceptualización de la ciberdefensa, estudiamos todos los países que han realizado o están actualizando estrategias de ciberseguridad y/o ciberdefensa, para determinar las tendencias y características más relevantes. Así mismo en los casos en los que existen referencias a otros documentos, como libros blancos o estrategias de seguridad nacional con apartados vinculados a ciberseguridad, ciberdefensa o seguridad de la información hemos resaltado sus interrelaciones y ejes principales; de igual manera se ha analizado la estrategia de Ciberseguridad de la UE<sup>18</sup> y las especificidades en ciberseguridad y ciberdefensa de la propia OTAN. El análisis comparativo se centra fundamentalmente en las siguientes características:

- La consideración de la ciberseguridad como un asunto vinculado a la Seguridad Nacional o la Defensa Nacional. En este sentido también hemos estudiado si cada país (en su caso organización) posee Estrategia de Seguridad Nacional y su correlación con el planteamiento de las políticas y estrategias de ciberseguridad.
- Existencia o no de estructuras institucionales diferenciadas, con roles y responsabilidades claramente definidos en el ámbito civil, policial y militar.

17. SHAPE Public Affairs Office. «Experts put to the test during NATO's largest annual cyber defence exercise», 20 de noviembre de 2015, acceso el 22 de julio de 2016, <https://www.shape.nato.int/cyber-exercise-challenges-defense>.

18. European Commission. Digital Agenda for Europe. «EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity - Cyber Security strategy and Proposal for a Directive», 7 de febrero de 2013, acceso el 8 de agosto de 2016, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-cybersecurity-plan-protect-open-internet-and-online-freedom-and-opportunity-cyber-security>

- Existencia de una estructura específica con un organismo o sistema definido dedicado a la protección de Infraestructuras Críticas.
- Existencia de un esquema de coordinación de seguridad nacional.
- Existencia de protocolos de coordinación con otras organizaciones de seguridad y/o defensa internacionales para la cooperación en materia de ciberseguridad y /o ciberdefensa.
- Existencia de programas o doctrinas de ciberdefensa nacionales.
- Existencia de un mando militar de ciberdefensa o estructura similar.
- Existencia de programa presupuestario específico en el ámbito de la ciberseguridad y/o la ciberdefensa.
- Existencia de programas de coordinación transversales e interdepartamentales de políticas y presupuestos de ciberseguridad, ciberdefensa e I+D+i asociados.
- Vinculación con los servicios de Inteligencia, civil y/o militar.
- Existencia de Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERT, del Computer Emergency Response Team, o Computer Security Incident Response Team, CSIRT), y vinculación y colaboración con organismos internacionales de ciberseguridad.
- Existencia de acuerdos formales internacionales de colaboración en materia de ciberdefensa.
- Existencia de programas de formación y estructura formal de capacitación para la ciberseguridad y/o la ciberdefensa.
- Existencia de protocolos I+D+i para el desarrollo de capacidades vinculadas a la ciberseguridad y/o la ciberdefensa con organismos de investigación, públicos y privados.
- Existencia de línea estratégica vinculada a las «operaciones de información» o en su caso existencia de una política definida como estrategia de información.
- Existencia de una Comunidad de Inteligencia en materia de ciberseguridad y ciberdefensa.

Estas características analizadas para los países que poseen estrategias de ciberseguridad, ciberdefensa o referencias en otros documentos a la seguridad nacional y el ciberespacio se exponen en la Tabla 1.

Estrategias y Programas de Ciberseguridad (CS) y/o Ciberdefensa Nacionales (CD)											
País	Fecha	Seguridad Nacional o Defensa Nacional.	Estructuras diferenciadas civiles, mil., policiales.	Estructura de Seguridad de IC.	Esquema de coordinación de Seguridad Nacional.	Programas de CD mil. Mando CD.	Coordinación interdepartamental y transversal de políticas y presupuestos de I+D+i, CS y CD.	Vinculación Servicios de Inteligencia. civ. – mil.	Programas específicos de formación en CS /CD.	Estrategia de Información o Política de Información diferenciada.	Programa de I+D+i de capacidades en CD militar.
Países OTAN											
Albania	SN 2014 CS 2014	✓		✓		✓		✓			
Belgica	CS 2012 / 2014	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		
Bulgaria	SN 2010	✓	✓	✓		✓		✓			
Canadá	CS 2010 / 2013	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Croacia	CS 2015	✓	✓	✓		✓		✓			
Republica Checa	SN 2011 / 2015 CS 2014 / 2015	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓
Dinamarca	SN 2012 CS 2014	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Estonia	SN 2010 CS 2014	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Francia	CS 2015 SN 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Alemania	SN 2016 CS 2011 / 2015	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hungria	SN 2012 CS 2013	✓	✓	✓		✓		✓	✓		✓
Islandia	CS 2014	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓

Estrategias y Programas de Ciberseguridad (CS) y/o Ciberdefensa Nacionales (CD)											
País	Fecha	Seguridad Nacional o Defensa Nacional.	Estructuras diferenciadas civiles, mil., policiales.	Estructura de Seguridad de IC.	Esquema de coordinación de Seguridad Nacional.	Programas de CD mil. Mando CD.	Coordinación interdepartamental y transversal de políticas y presupuestos de I+D+i, CS y CD.	Vinculación Servicios de Inteligencia. civ. – mil.	Programas específicos de formación en CS /CD.	Estrategia de Información o Política de Información diferenciada.	Programa de I+D+i de capacidades en CD militar.
Países OTAN											
Italia	SN 2015 CS 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Letonia	CS 2010 / 2014	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Lituania	CS 2011 / 2014	✓	✓	✓		✓		✓	✓		
Luxemburgo	CS 2015	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Países Bajos	SN 2011 / 2013 CS 2012 / 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Noruega	CS 2012	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Polonia	SN 2014 CS 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Rumanía	CS 2013	✓	✓	✓		✓		✓	✓		
Eslovaquia	SN 2013 CS 2015	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		
Eslovenia	CS 2016	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		
España	CS / SN 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Turquía	CS 2013	✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓

Estrategias y Programas de Ciberseguridad (CS) y/o Ciberdefensa Nacionales (CD)											
Pais	Fecha	Seguridad Nacional o Defensa Nacional.	Estructuras diferenciadas civiles, mil., policiales.	Estructura de Seguridad de IC.	Esquema de coordinación de Seguridad Nacional.	Programas de CD mil. Mando CD.	Coordinación interdepartamental y transversal de políticas y presupuestos de I+D+i, CS y CD.	Vinculación de Servicios de Inteligencia. civ. - mil.	Programas específicos de formación en CS /CD.	Estrategia de Información o Política de Información diferenciada.	Programa de I+D+i de capacidades en CD militar.
Países OTAN											
Reino Unido	SN 2010 CS 2011	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
EEUU	SN 2015 CS 2015	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Europa: Países NO OTAN (ISAF)											
Austria	CS 2011 / 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Bosnia Herzegovina	SN 2010	✓	✓	✓				✓			
Chipre	CS 2013	✓	✓	✓				✓			
Finlandia	SN 2010 CS 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Georgia	CS 2012	✓				✓		✓			
Irlanda	CS 2015	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Unión Europea											
Unión Europea	CS 2013	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

CS: Ciberseguridad, CD: Ciberdefensa, SN: Seguridad Nacional con referencias a la ciberseguridad y/o ciberdefensa  
ISAF: International Security Assistance Force

**Tabla 1: Análisis comparativo de las estrategias y programas de ciberseguridad y/o ciberdefensa nacionales**

Fuente: Elaboración propia

Del estudio de los documentos, determinamos que en la inmensa mayoría se hace referencia a la seguridad de infraestructuras críticas, la seguridad económica o financiera vinculándolas con la ciberseguridad, en un enfoque de Seguridad Nacional<sup>19</sup>. En la Tabla 2 esquematizamos los aspectos comunes de las estrategias de ciberseguridad, relacionando las políticas o ejes comunes en las estrategias con sus objetivos e indicadores de actividad propuestos

Eje o Política de la Estrategia	Objetivos e indicador de la actividad
Consideración de la Ciberseguridad como un asunto de Defensa Nacional.	Resulta prioritaria la formulación de políticas globales e integradas, que impliquen a todas las áreas gubernamentales vinculadas, designando la autoridad responsable de su coordinación.
Estructura institucional formal.	Creación y fortalecimiento de las organizaciones con responsabilidades en materia de ciberseguridad, definiendo y delimitando sus funciones y roles y asignando los recursos precisos: presupuestarios y humanos.
Desarrollo de capacidades.	Necesidad de determinar nuevas estrategias para la ciberseguridad, que deben centrarse en el desarrollo y fomento de estructuras formativas, de investigación, desarrollo y certificación de capacidades.
Dependencia especial de la Comunidad de Inteligencia.	Tendencia significativa en la mayoría de los países para que las agencias de inteligencia o las unidades de inteligencia militar puedan, ganar influencia en la orientación general de la ciberseguridad.
Protección de infraestructuras críticas.	Desarrollo o mejora de los esfuerzos para proteger los sistemas TIC de Infraestructuras Críticas, lo que implica la identificación y categorización de estas infraestructuras y la designación de una autoridad nacional de seguridad.
Coordinación público-privada.	Incremento de las medidas para coordinar los esfuerzos del sector privado en materia de ciberseguridad con los planes estatales de ciberseguridad y ciberdefensa.
Cooperación Internacional.	Coordinación y cooperación de la mayoría de los países para establecer posiciones y prácticas de colaboración en materia de ciberseguridad.

*Tabla 2: Aspectos comunes de las estrategias de ciberseguridad, ciberdefensa y seguridad nacional*

Fuente: Adaptada de CCN-CERT, 2013 y ENISA, 2014

19. The term ‘national cyber security’ is increasingly used in policy discussions, but hardly ever defined. In this, it is very similar to the wider subject of cyber security itself – where common interpretations and implied meanings are much more frequent than universally accepted and legally-binding definitions. In cyber security, as a rule, the individual national context will define the specific definitions, which in turn will define the specific approaches – there are very few fixed points in cyber security.

Melissa E. Hathaway y Alexander Klimburg, «NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Comparison of ‘National’ and ‘Cyber’ Security; National (Cyber) Security Strategies in Selected OECD Countries». En National Cyber Security Framework Manual. Editado por Alexander Klimburg. (Tallin: NATO CCD COE Publication, 2012), 20-29 <http://www.ccdcoe.org/publications/books/NationalCyberSecurityFrameworkManual.pdf>

Todas las estrategias de seguridad nacional o las estrategias de ciberseguridad a las que hacen referencia éstas, mantienen las siguientes características comunes:

- Consideración de la Ciberseguridad como un asunto de Defensa Nacional, esto se hace patente en los 22 estados miembros de la UE que a su vez lo son de la OTAN.
- Establecimiento de estructura institucional que facilite la coordinación, la anticipación, la mitigación y la resiliencia de los sistemas y TIC.
- Identificación de la necesidad de desarrollar capacidades y conocimientos; atendiendo a que sólo considerando la posibilidad de obtener capacidades ofensivas se atienden las necesidades defensivas y de prevención.
- Protección de las infraestructuras críticas, habida cuenta de que la seguridad física y económica del Estado pasa por la invulnerabilidad de sus sistemas asociados.
- Coordinación para el establecimiento de medidas de prevención, seguridad y resiliencia entre los ámbitos público y privado sobre la base de que la gestión de muchos de los procesos y servicios fundamentales de cualquier economía se sustenta en la colaboración público-privada.
- Los intereses comunes de muchos países para establecer posiciones y prácticas de cooperación en materia de ciberseguridad, determinará nuevos marcos normativos, así como una mayor colaboración entre los CERT, la implicación de la ITU y la ONU. En este sentido el desarrollo del derecho internacional de los ciberconflictos se plantea como una de las políticas de urgente regulación.
- Tendencia significativa en la mayoría de los países para que las agencias de inteligencia o las unidades de inteligencia militar puedan, de facto, ganar influencia en la orientación general de la ciberseguridad. De igual manera la coordinación de la «comunidad de inteligencia» con el ámbito académico e investigador público y privado se considera la única ventaja competitiva para la mejora de las capacidades asociadas a la seguridad y la defensa.

## CONCLUSIONES

Las principales políticas estratégicas de ciberseguridad y ciberdefensa de cada uno de los estados miembros de la UE, así como la de la propia Unión identificando semejanzas y diferencias entre los planteamientos, tienden a reflejar las variaciones en la madurez de cada nación, su capacidad tecnológica, sus estructuras institucionales y su influencia estratégica en el esquema de poderes y relaciones internacionales.

Las capacidades necesarias, y la homogenización de procedimientos de respuesta, así como la especificación de la gradación del ciberincidente constituyen el pilar estratégico de la ciberdefensa.

La visión de las amenazas a la ciberseguridad de los aliados, y su planeamiento estratégico para afrontarlas o mitigarlas es más explícita en los países del Este de Europa.

Se infiere que la necesidad de una estrategia específica de ciberdefensa, entroncada en la política de seguridad y de defensa de la UE, y ésta además imbricada en la estrategia de ciberseguridad. Por otro lado, y bajo nuestra visión debe estar vinculada al acuerdo UE-OTAN en materia de ciberseguridad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Applebaum, Anne y Edward Lucas. 2016 «The danger of Russian disinformation». *The Washington Post*, 6 de mayo. Acceso el 17 de mayo de 2016, [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-danger-of-russian-disinformation/2016/05/06/b31d9718-12d5-11e6-8967-7ac733c56f12\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-danger-of-russian-disinformation/2016/05/06/b31d9718-12d5-11e6-8967-7ac733c56f12_story.html)
- Centro Criptológico Nacional. 2013. «Guía de Seguridad de las TIC. (CCN-STIC 820).
- Guía de Protección contra Denegación de Servicio.» Acceso el 8 de agosto de 2016. [https://www.ccn-cert.cni.es/publico/seriesCCN-STIC/series/800-Esquema\\_Nacional\\_de\\_Seguridad/820/820-Proteccion\\_contra\\_DoS-jun13.pdf](https://www.ccn-cert.cni.es/publico/seriesCCN-STIC/series/800-Esquema_Nacional_de_Seguridad/820/820-Proteccion_contra_DoS-jun13.pdf)
- Comisión Europea. 2013. Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6225+2013+INIT&l=es>
- Emmott, Robin y Sabine Siebold. 2016. «NATO agrees to reinforce eastern Poland, Baltic states against Russia». Reuters, 8 de Julio. Acceso el 15 de Julio de 2016, <http://www.reuters.com/article/us-nato-summit-idUSKCN0ZN2NL>

- ENISA. 2014. «An evaluation Framework for National Cyber Security Strategies». Acceso el 8 de agosto de 2016, [https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/an-evaluation-framework-for-cyber-security-strategies-1/an-evaluation-framework-for-cyber-security-strategies/at\\_download/fullReport](https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/an-evaluation-framework-for-cyber-security-strategies-1/an-evaluation-framework-for-cyber-security-strategies/at_download/fullReport)
- European Commission. Digital Agenda for Europe. 2013. «EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity - Cyber Security strategy and Proposal for a Directive.» Acceso el 8 de agosto de 2016, <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-cybersecurity-plan-protect-open-internet-and-online-freedom-and-opportunity-cyber-security>
- F-Secure Labs. 2014 «BlackEnergy & Quedagh: The convergence of crimeware and APT attacks.» Acceso el 13 de agosto de 2016. [https://www.f-secure.com/documents/996508/1030745/blackenergy\\_whitepaper.pdf](https://www.f-secure.com/documents/996508/1030745/blackenergy_whitepaper.pdf)
- FireEye. 2016. «APT28: A window into Russias´ Cyber Espionage Operations?» Acceso el 7 de agosto de 2016. <https://www2.fireeye.com/rs/fireeye/images/rpt-apt28.pdf>
- Godin, Dan. 2016. «First known hacker-caused power outage signals troubling escalation», *Ars Technica*, 4 de enero. Acceso el 15 de enero de 2016, <http://arstechnica.com/security/2016/01/first-known-hacker-caused-power-outage-signals-troubling-escalation/>
- Hathaway, Melissa E. y Alexander Klimburg. 2012. «NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Comparison of ‘National’ and ‘Cyber’ Security; National (Cyber) Security Strategies in Selected OECD Countries.» En *National Cyber Security Framework Manual*. Editado por Alexander Klimburg, NATO CCD COE Publication. Tallin <http://www.ccdcoe.org/publications/books/NationalCyberSecurity-FrameworkManual.pdf>
- MacFarQuhar, Neil. 2016 «A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories». *The New York Times*, 28 de agosto. Acceso el 1 de septiembre de 2016, [http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?_r=0)
- Martínez, Silvia. 2016. «La guerra oculta de Rusia contra la UE». *El Periódico*, 2 de agosto. Acceso el 8 de agosto de 2016, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/guerra-oculta-rusia-contra-5302960>
- Mogherini, Federica. 2016. «Una estrategia para unir Europa». *El País*, 6 de julio. Acceso el 7 de julio. [http://elpais.com/elpais/2016/07/16/opinion/1468701804\\_322725.html](http://elpais.com/elpais/2016/07/16/opinion/1468701804_322725.html)
- NATO. 2016. «Cyber Defence Pledge». 8 de julio. Acceso el 27 de julio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133177.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133177.htm)
- NATO. 2016. «NATO and the European Union enhance cyber defence cooperation». 10 de julio. Acceso el 27 de julio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_127836.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_127836.htm)

- NATO. 2016. «Warsaw Summit Communiqué». 9 de Julio. Acceso el 27 de julio de 2016, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)
- NATO Industry Cyber Partnership, acceso el 20 de Julio de 2016, <http://www.nicp.nato.int/>
- Oliker, Olga. 2016. «Russia's New Military Doctrine: Same as the Old Doctrine, Mostly». *The Washington Post*, 6 de enero. Acceso el 17 de mayo de 2016, <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/01/15/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine-mostly/>
- Perdomo, Celso. 2016. «Operaciones de información y ciberdefensa; conceptualizaciones en las estrategias de seguridad nacional». Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- SHAPE Public Affairs Office. 2015. «Experts put to the test during NATO's largest annual cyber defence exercise». 20 de noviembre. Acceso el 22 de Julio de 2016, <https://www.shape.nato.int/cyber-exercise-challenges-defense>
- United States. Department of Defence. 2015. *The Department of Defence Cyber Strategy*. [http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/other/dod\\_cyber\\_2015.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/other/dod_cyber_2015.pdf)
- United States. Office of General Counsel. 2015. *Department of Defence Law of War Manual*. Actualizado Mayo 2016. [http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/DoD\\_Law\\_of\\_War\\_Manual-June\\_2015\\_Updated\\_May\\_2016.pdf](http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/DoD_Law_of_War_Manual-June_2015_Updated_May_2016.pdf)
- Zetter, Kim. 2016. «Inside the Cunning, Unprecedented Hack of Ukraine's Power Grid.» *Wired*, 3 de marzo. Acceso el 2 de abril de 2016, <https://www.wired.com/2016/03/inside-cunning-unprecedented-hack-ukraines-power-grid/>

*Estrategias de Seguridad Nacional y Estrategias de Ciberseguridad*

- Albania. 2014. *National Security Strategy*. [http://www.mod.gov.al/images/PDF/strategjia\\_sigurise\\_kombetare\\_republikes\\_se\\_shqiperise.pdf](http://www.mod.gov.al/images/PDF/strategjia_sigurise_kombetare_republikes_se_shqiperise.pdf)
- Albania. Ministerio de Defensa. 2014. *Cyber Security Strategy*. [http://www.mod.gov.al/images/PDF/Strategjia\\_per\\_Mbrojtjen\\_Kibernetike.pdf](http://www.mod.gov.al/images/PDF/Strategjia_per_Mbrojtjen_Kibernetike.pdf)
- Austria. (2012). *National ICT Security Strategy Austria*. Recuperado de <http://www.oesterreich.gv.at/DocView.axd?CobId=48411>
- Austria. Federal Chancellery of the Republic of Austria. (2013). *Austrian Cyber Security Strategy*. Recuperado de <https://www.bka.gv.at/site/3327/Default.aspx>
- Belgium. (2012). *Cyber Security Strategy. Securing Cyberspace*. Recuperado de [https://www.b-ccentre.be/wp-content/uploads/2013/03/cyber-secustra\\_fr.pdf](https://www.b-ccentre.be/wp-content/uploads/2013/03/cyber-secustra_fr.pdf)
- Belgium. Defence. Strategy department. (2014). *Cyber Security Strategy for Defence*. Recuperado de <https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/Belgian%20Defence%20Cyber%20Security%20Strategy.pdf>

- Bosnia Herzegovina. Ministry of Security. (2010). *Bosnia and Herzegovina Strategy for Prevention and Fight Against Terrorism*. Recuperado de <http://www.msb.gov.ba/dokumenti/BiH%20Strategy%20for%20Prevention%20anf%20Fight%20against%20Terrorism.doc>
- Bulgaria. 2010. *White Paper on Defence and the Armed Forces of the Republic of Bulgaria*. [http://www.md.government.bg/en/doc/misc/20101130\\_WP\\_EN.pdf](http://www.md.government.bg/en/doc/misc/20101130_WP_EN.pdf)
- Canada. Government of Canada. (2013). *Action Plan 2010-2015 for Canada's Cyber Security Strategy*. Recuperado de <http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ctn-pln-cbr-scrct/ctn-pln-cbr-scrct-eng.pdf>
- Canada. Government of Canada. (2010). *Canada's Cyber Security Strategy. For a Stronger and More Prosperous Canada*. Recuperado de <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/cbr-scrct-strtgty/cbr-scrct-strtgty-eng.pdf>
- Comisión Europea. (2013). Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: Un ciberespacio abierto, protegido y seguro. Recuperado de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+6225+2013+INIT&l=es>
- Croacia. 2015. *The National Cyber Security Strategy of the Republic of Croatia*. [http://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/Croatian%20National%20Cyber%20Security%20Strategy%20\(2015\).pdf](http://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/Croatian%20National%20Cyber%20Security%20Strategy%20(2015).pdf)
- Cyprus. Office of the Commissioner of Electronic Communications Postal Regulation. (2013). *Cybersecurity Strategy of the Republic of Cyprus*. Recuperado de [https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CI-IP/national-cyber-security-strategies-ncsss/national-cyber-security-strategy-cyprus/at\\_download/file](https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CI-IP/national-cyber-security-strategies-ncsss/national-cyber-security-strategy-cyprus/at_download/file)
- Czech Republic. (2014). *Act on Cyber Security*. Recuperado de <http://www.govcert.cz/download/nodeid-591/>
- Czech Republic. Ministry of Defence. (2011). *White Paper on Defence*. Recuperado de <http://www.mocr.army.cz/scripts/file.php?id=98276&down=yes>
- Czech Republic. Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. (2015). *Security Strategy of the Czech Republic 2015*. Recuperado de [http://www.army.cz/images/id\\_8001\\_9000/8503/15\\_02\\_Security\\_Strategy\\_2015.pdf](http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8503/15_02_Security_Strategy_2015.pdf)
- Czech Republic. National Security Authority: National Cyber Security Centre. (2015). *National Cyber Security Strategy of the Czech Republic for the period Recuperado de 2015 to 2020*. Recuperado de [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/CZE\\_NCSS\\_en.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/CZE_NCSS_en.pdf)
- Denmark. Centre for Cyber Security. (2015). *The Danish Cyber and Information Security Strategy* Recuperado de <http://www.fmn.dk/eng/news/Documents/Danish-Cyber-and-Information-Security-Strategy-EN-vers.PDF>

- Denmark. Ministry of Defence. (2012). *Danish Defence Agreement 2013-2017*. Recuperado de <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf>
- Denmark. Ministry of Defence. (2014). *National Strategy for Cyber and Information Security*. Recuperado de <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/National-strategi-for-cyber-og-informationssikkerhed.pdf>
- España. Departamento de Seguridad Nacional. (2013). *Estrategia de ciberseguridad nacional = National cyber security strategy*. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional. Recuperado de <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/20131332estrategiadeciberseguridadx.pdf>
- España. Departamento de Seguridad Nacional. (2013). *Estrategia de seguridad nacional : un proyecto compartido*. Madrid: Departamento de Seguridad Nacional. Recuperado de [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf)
- Estonia. Ministry of Defence. (2010). *National Defence Strategy*. Recuperado de [http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/national\\_defence\\_strategy.pdf](http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_defence_strategy.pdf)
- Estonia. Ministry of Defence. (2010). *National Security Concept of Estonia*. Recuperado de [http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/national\\_security\\_concept\\_of\\_estonia\\_0.pdf](http://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/national_security_concept_of_estonia_0.pdf)
- Estonia. Ministry of Economic Affairs Communication. (2014). *Cyber Security Strategy 2014 - 2017*. Recuperado de [https://www.mkm.ee/sites/default/files/cyber\\_security\\_strategy\\_2014-2017\\_public\\_version.pdf](https://www.mkm.ee/sites/default/files/cyber_security_strategy_2014-2017_public_version.pdf)
- Finland. Ministry of Defence. (2010). *Security Strategy for Society*. Recuperado de [http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc\\_download/26-security-strategy-for-society](http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc_download/26-security-strategy-for-society)
- Finland. Ministry of Defence. (2013). *Finland's Cyber Security Strategy - Background Dossier*. Recuperado de [http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc\\_download/48-finlandas-cyber-security-strategy-background-dossier](http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc_download/48-finlandas-cyber-security-strategy-background-dossier)
- Finland. Secretariat of the Security and Defence Committee. (2013). *Finland's Cyber Security Strategy*. Recuperado de [http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc\\_download/40-finlandas-cyber-security-strategy](http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc_download/40-finlandas-cyber-security-strategy)
- France. Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. (2011). *Information systems defence and security. France's strategy*. Recuperado de [http://www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/2011-02-15\\_Information\\_system\\_defence\\_and\\_security\\_-\\_France\\_s\\_strategy.pdf](http://www.ssi.gouv.fr/uploads/IMG/pdf/2011-02-15_Information_system_defence_and_security_-_France_s_strategy.pdf)
- France. Ministère de la Défense. (2013). *White Paper: Defence and National Security*. París: Ministère de la Défense Recuperado de <http://www.defense.gouv.fr/content/download/215253/2394121/file/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>
- France. 2015. *French National Digital Security Strategy* [http://www.ssi.gouv.fr/uploads/2015/10/strategie\\_nationale\\_securite\\_numerique\\_en.pdf](http://www.ssi.gouv.fr/uploads/2015/10/strategie_nationale_securite_numerique_en.pdf)

- Georgia. *Cyber Security Strategy of Georgia 2012-2015*. Recuperado de [http://www.dea.gov.ge/uploads/National%20Cyber%20Security%20Strategy%20of%20Georgia\\_ENG.pdf](http://www.dea.gov.ge/uploads/National%20Cyber%20Security%20Strategy%20of%20Georgia_ENG.pdf)
- Germany. Federal Ministry of the Interior. (2011). *Cyber Security Strategy for Germany*. Recuperado de [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber\\_Security\\_Strategy\\_for\\_Germany.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber_Security_Strategy_for_Germany.pdf?__blob=publicationFile)
- Germany. Gesetzentwurf der Bundesregierung. (2015). *IT Security Act = Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Sicherheit informationstechnischer Systeme (IT-Sicherheitsgesetz)*. Recuperado de [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/entwurf-it-sicherheitsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/entwurf-it-sicherheitsgesetz.pdf?__blob=publicationFile).
- Germany. The Federal Government. 2016. *White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*. <https://www.bundeswehr.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMyMmUzMTM1MzMyZTM2MzIzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY5NzE3MzMI1Njc2NDYyMzMyMDIwMjAyMDIw/2016%20White%20Paper.pdf>
- Hungary. (2013). *Act on the Electronic Information Security of Central and Local Government Agencies*. Recuperado de <http://www.nbf.hu/anyagok/Act%20L%20of%202013%20on%20the%20Electronic%20Information%20Security%20of%20Central%20and%20Local%20Government%20Agencies.docx>
- Hungary. (2013). *Government Decision No. 1139 /2013 (21 March) on the National Cyber Security Strategy of Hungary*. Recuperado de [http://www.nbf.hu/anyagok/Government%20Decision%20No%201139\\_2013%20on%20the%20National%20Cyber%20Security%20Strategy%20of%20Hungary.docx](http://www.nbf.hu/anyagok/Government%20Decision%20No%201139_2013%20on%20the%20National%20Cyber%20Security%20Strategy%20of%20Hungary.docx)
- Hungary. Ministry of Foreign Affairs of Hungary. (2012). *Hungary's National Security Strategy*. Recuperado de <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/32/b0000/National%20Security%20Strategy.pdf>
- Ireland. (2015). *Ireland's National Cyber Security Strategy 2015-2017*. Recuperado de [https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CI-IP/national-cyber-security-strategies-ncss/NCSS\\_IE.pdf](https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CI-IP/national-cyber-security-strategies-ncss/NCSS_IE.pdf)
- Islandia. Ministry of the Interior. 2014 *National Cyber Security Strategy 2015-2026*. [https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Icelandic\\_National\\_Cyber\\_Security\\_Summary\\_loka.pdf](https://eng.innanrikisraduneyti.is/media/frettir-2015/Icelandic_National_Cyber_Security_Summary_loka.pdf)
- Italy. (2013). *Decree on National Cyber Security. GU n.66 del 19-3-2013*. Recuperado de [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-03-19&atto.codiceRedazionale=13A02504&elenco30giorni=true](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-03-19&atto.codiceRedazionale=13A02504&elenco30giorni=true)
- Italy. Presidency of the Council of Ministers. (2013). *National Plan for Cyber Security*. Recuperado de <http://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/piano-nazionale-cyber.pdf>

- Italy. Presidency of the Council of Ministers. (2013). *National Strategic Framework for the Security of Cyberspace*. Recuperado de <http://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2014/02/italian-national-strategic-framework-for-cyberspace-security.pdf>
- Italia. Ministry of defense. 2015. *White Paper for international security and defence*. [http://www.difesa.it/Primo\\_Piano/Documents/2015/07\\_Luglio/White%20book.pdf](http://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/07_Luglio/White%20book.pdf)
- Latvia. (2010). *Law on the Security of Information Technologies*. Recuperado de [http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Law\\_On\\_the\\_Security\\_of\\_Information\\_Technologies.doc](http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Law_On_the_Security_of_Information_Technologies.doc)
- Latvia. (2014). *Latvian cyber security strategy for the period 2014 to 2018*. Recuperado de [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/LVA\\_CSS\\_2014-2018.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/LVA_CSS_2014-2018.pdf)
- Lithuania. Government of the Republic of Lithuania. (2011). *Programme for the Development of Electronic Information Security for 2011–2019*. Recuperado de [http://www.ird.lt/doc/teises\\_aktai\\_en/EIS\(KS\)PP\\_796\\_2011-06-29\\_EN\\_PATAIS.pdf](http://www.ird.lt/doc/teises_aktai_en/EIS(KS)PP_796_2011-06-29_EN_PATAIS.pdf)
- Lithuania. Parliament of the Republic of Lithuania. (2014). *Cybersecurity Act*. Recuperado de [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/LTU\\_CSAct\\_lt.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/LTU_CSAct_lt.pdf)
- Luxembourg. Ministère d'État. (2015). *National strategy on cyber security*. Recuperado de [https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/Luxembourg\\_Cyber\\_Security\\_strategy.pdf](https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/Luxembourg_Cyber_Security_strategy.pdf)
- Luxembourg. Ministère d'État. (2011). *National Strategy on Cyber Security*. Recuperado de <http://www.gouvernement.lu/3966881/2011-strategie-cybersecurite.pdf>
- Netherlands. (2011). *National counterterrorism strategy 2011 - 2015*. Recuperado de [https://english.nctv.nl/Images/nationale-ct-strategie-2011-2015-uk\\_tcm92-369807.pdf](https://english.nctv.nl/Images/nationale-ct-strategie-2011-2015-uk_tcm92-369807.pdf)
- Netherlands. Ministry of Defence. (2012). *The Defence Cyber Strategy*. Recuperado de [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/NDL-Cyber\\_StrategyEng.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/NDL-Cyber_StrategyEng.pdf)
- Netherlands. Ministry of Foreign Affairs. (2013). *International Security Strategy: A Secure Netherlands in a Secure World*. Recuperado de [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/NDL\\_International\\_Security\\_Strategy\\_2013.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/07/NDL_International_Security_Strategy_2013.pdf)
- Netherlands. National Coordinator for Security Counterterrorism. (2013). *National Cyber Security Strategy 2: Recuperado de Awareness to Capability*. Recuperado de [http://english.nctv.nl/images/national-cyber-security-strategy-2\\_tcm92-520278.pdf](http://english.nctv.nl/images/national-cyber-security-strategy-2_tcm92-520278.pdf)
- New Zealand. New Zealand Government. (2011). *New Zealand's cyber security strategy*. Recuperado de [http://www.dpmc.govt.nz/sites/all/files/publications/nz-cyber-security-strategy-june-2011\\_0.pdf](http://www.dpmc.govt.nz/sites/all/files/publications/nz-cyber-security-strategy-june-2011_0.pdf)

- Norway. (2012). *Cyber Security Strategy for Norway. Action Plan*. Recuperado de [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Handlingsplan\\_nasjonal\\_strategi\\_informasjonsikkerhet.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Handlingsplan_nasjonal_strategi_informasjonsikkerhet.pdf)
- Norway. Norwegian Ministries. (2012). *Cyber Security Strategy for Norway*. Recuperado de [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Cyber\\_Security\\_Strategy\\_Norway.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Cyber_Security_Strategy_Norway.pdf)
- Poland. 2014. *National Security Strategy of the Republic of Poland*. <http://en.bbn.gov.pl/download/3/1314/NSSRP.pdf>
- Poland. Ministry of Administration Digitisation Internal Security Agency. (2013). *Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland*. Recuperado de <http://www.cert.gov.pl/download/3/162/PolitykaOchronyCyber-przestrzeniRP148x210wersjaang.pdf>
- Romania. Government of Romania. (2013). *Romania's Cyber Security Strategy and the National Action Plan on Implementation of the National Cyber Security*. Recuperado de <https://www.cert-ro.eu/files/doc/Strategia-DeSecuritateCiberneticaARomaniei.pdf>
- Slovakia. 2015. *Cyber Security Concept of the Slovak Republic for 2015 – 2020*. [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/SVK\\_NCSS.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/SVK_NCSS.pdf)
- Slovakia. Ministry of Defence of the Slovak Republic. (2013). *White Paper on Defence of the Slovak Republic*. Recuperado de <http://www.mosr.sk/data/WP2013.pdf>
- Slovenia. 2016. *Cyber Security Strategy of the Republic of Slovenia*. [http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Informacijska\\_druzba/pdf/Cyber\\_Security\\_Strategy\\_Slovenia.pdf](http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/Informacijska_druzba/pdf/Cyber_Security_Strategy_Slovenia.pdf)
- Switzerland. Federal Department of Defence Civil Protection Sport. (2012). *National Strategy for Switzerland's Protection Against Cyber Risks*. Recuperado de [http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/01583/index.html?lang=en&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6I-nIad1Izn4Z2qZpnO2Yyuq2Z6gpJCEeX9,fGymI62epYbg2c\\_JjKbNoKS-n6A-&t=.pdf](http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/01583/index.html?lang=en&download=NHZLpZeg7t,Inp6I0NTU042I2Z6I-nIad1Izn4Z2qZpnO2Yyuq2Z6gpJCEeX9,fGymI62epYbg2c_JjKbNoKS-n6A-&t=.pdf)
- Turkey. Ministry of Transport Maritime Affairs Communications. (2013). *National Cyber Security Strategy and 2013-2014 Action Plan*. Recuperado de [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/TUR\\_CyberSecurityEng.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/TUR_CyberSecurityEng.pdf)
- United Kingdom. UK Cabinet Office. (2010). *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61936/national-security-strategy.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf)
- United Kingdom. UK Cabinet Office. (2011). *The UK Cyber Security Strategy. Protecting and promoting the UK in a digital world*. Recuperado de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60961/uk-cyber-security-strategy-final.pdf)
- United States. (2011). *Department of defense strategy for operating in Cyberspace*. Recuperado de <http://archive.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf>

- United States. Department of Defence. (2015). *The Department of Defence Cyber Strategy*. Recuperado de [http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/other/dod\\_cyber\\_2015.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/other/dod_cyber_2015.pdf)
- United States. Executive Office of the President. (2011). *International strategy for cyberspace : prosperity, security, and openness in a networked world*. Washington, D.C. Recuperado de [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf)
- United States. National Institute of Standards Technology. (2014). *Framework for Improving Critical Infrastructure Cybersecurity*. Recuperado de <http://www.nist.gov/cyberframework/upload/cybersecurity-framework-021214-final.pdf>
- United States. Office of the Press Secretary. (2013). *Executive Order - Improving Critical Infrastructure Cybersecurity*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/12/executive-order-improving-critical-infrastructure-cybersecurity>
- United States. The White House. (2003). *The National Strategy to Secure Cyberspace*. Recuperado de [https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace\\_strategy.pdf](https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace_strategy.pdf)
- United States. The White House. (2006). *The National Security Strategy*. Washington, DC. Recuperado de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>
- United States. The White House. (2009). *Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure*. Recuperado de [https://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace\\_Policy\\_Review\\_final.pdf](https://www.whitehouse.gov/assets/documents/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf)
- United States. The White House. (2010). *National Security Strategy*. Washington, DC. Recuperado de [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)
- United States. The White House. (2015). *National Security Strategy*. Washington, DC. Recuperado de [https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/USA\\_NSS2015.pdf](https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/USA_NSS2015.pdf)
- United States. The White House. (2002). *The National Security Strategy*. Washington, DC. Recuperado de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>



LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN Y SUS IMPLICACIONES  
EN EL DESARROLLO DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD  
NACIONAL Y DE CIBERSEGURIDAD EN EL ENTORNO  
EUROATLÁNTICO

CELSO PERDOMO GONZÁLEZ

*Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, ULPGC*

RESUMEN

Los incidentes relacionados con filtraciones y/o difusión de información como WikiLeaks, Snowden, y recientemente «los papeles de Panamá», denotan como la difusión de información de carácter sensible puede, y de hecho afecta a la seguridad de los países. Por otro lado, los diferentes roles de los *social media*, las redes sociales digitales, y su conexión con los *mass media*, en el sentido de coproducción de información y comunicación social, pueden ser utilizados en la consecución de objetivos más allá de los estrictamente informacionales. La comunicación interrelaciona este nuevo contexto, en el que la información es el vector de acción tanto de las vulnerabilidades como de las acciones defensivas y preventivas de la seguridad, analizando las implicaciones en desarrollo de las estrategias de ciberseguridad y de seguridad nacional en la UE y en el ámbito de la OTAN.

PALABRAS CLAVES

Seguridad de la Información, Ciberseguridad, Ciberdefensa, Estrategia de Seguridad Nacional, Estrategia de Ciberseguridad.

1. INTRODUCCIÓN

La aproximación al concepto de seguridad de la información se imbrica en el entorno de la ciberseguridad, y la ciberdefensa; éste ha ido evolucionando en un «ecosistema» cada vez más complejo, dinámico e interrelacionado donde los diferentes roles de los *social media*, las redes sociales digitales, y su conexión con los *mass media*, en el sentido de coproducción de información y comunicación social, pueden ser utilizados en la consecución de objetivos más allá de los estrictamente informacionales.

Así pues, los incidentes de seguridad de la información, trascienden el ámbito tecnológico y de comunicación social y pueden llegar a desestabilizar el marco económico-financiero.

Debemos resaltar la diferencia de lo que se conoce como seguridad de la información frente al aseguramiento de la información. La seguridad de la información (Information Security, INFOSEC) y el aseguramiento de la información (Information Assurance, IA) aunque en cierta medida tienen puntos de encuentro, el aseguramiento de la información se ha centrado tradicionalmente en un enfoque de tecnología. Las operaciones diarias de las aplicaciones de seguridad e infraestructura tales como cortafuegos, sistemas de prevención de intrusiones, la lucha contra la piratería informática, etc.

Aseguramiento de la Información (IA, *Information Assurance*) se compone de medidas que protegen y defienden a la información y los sistemas de información garantizando la disponibilidad, integridad, autenticación, confidencialidad y no repudio. Esto incluye el suministro para la restauración de los sistemas de información mediante la incorporación capacidades como la protección, detección y reacción (NATO Allied Joint Publication 3.10, 2009).

## 2. EL PELIGRO DE LA DESINFORMACIÓN MASIVA

El informe de Riesgos Mundiales del *World Economic Forum* (2012) incluye una descripción y un análisis de los datos asociados a 50 riesgos mundiales repartidos en cinco categorías: económica, medioambiental, geopolítica, social y tecnológica. Entre los riesgos tecnológicos, los considerados como de mayor probabilidad e impacto son: ciberataques, fallo de los sistemas críticos e incidentes masivos de fraude o robo de datos.

Es de resaltar lo que el informe define como «el lado oscuro de la conectividad» muestra la parte del mapa de riesgos mundiales relacionados con la ciberdelincuencia y la alteración de sistemas. Este tipo de riesgos podrían intensificar las preocupaciones tradicionales en materia de seguridad, como la resolución diplomática de los conflictos y el terrorismo. Además la potencial inoperatividad de cualquiera de las llamadas «infraestructuras críticas» se considera como el centro de gravedad de las amenazas de naturaleza tecnológica, señalando igualmente que, aunque

el riesgo de que la probabilidad de que una sola vulnerabilidad pudiera provocar la caída en cascada de otras infraestructuras críticas (o las redes que las sustentan) es relativamente baja, tendría, no obstante, un altísimo impacto.

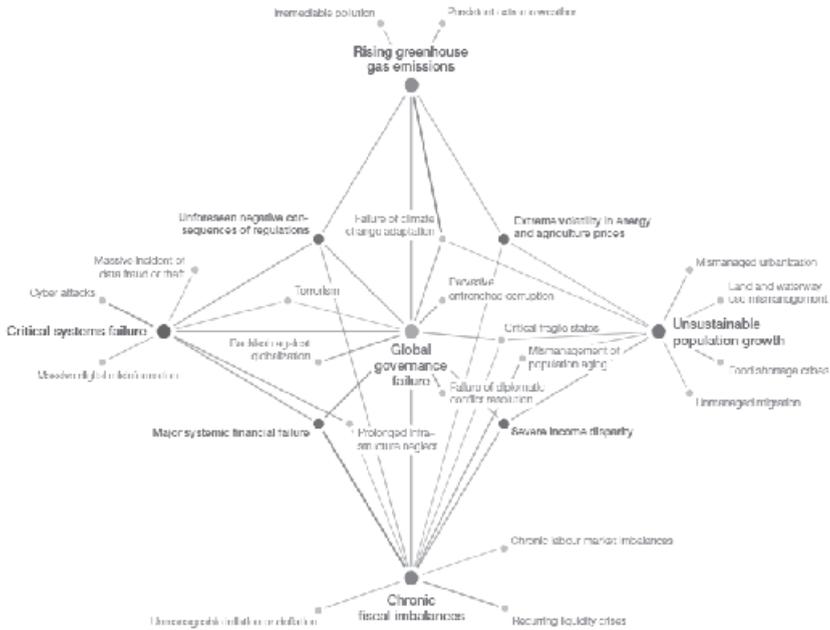


Figura 1: Mapa de riesgos globales 2012

Fuente: Informe de Riesgos Mundiales del World Economic Forum, 2012

En su desenlace final la sucesión de hechos podría claramente minar la gobernabilidad global. La Figura 1 representa el «mapa de riesgos globales».

La versión del informe de Riesgos Mundiales del *World Economic Forum* (2013), alerta sobre el citado grupo de riesgos interrelacionados y lo define como «Incendio digital incontrolado en un mundo hiperconectado» refiriéndolo al riesgo producido por la desinformación masiva que se extendiese vía Internet; así cita como introducción el histórico incidente provocado por Orson Welles en 1938 cuando miles de estadounidenses confundieron la adaptación radiofónica de la novela de H.G. Wells «La guerra de los mundos» con un comunicado de prensa oficial y cundió el pánico, al creer que su país había sido invadido por marcianos.

El Informe *Global Risks 2014*, con una perspectiva de diez años, evalúa 31 riesgos de naturaleza mundial que podrían causar impactos negativos importantes en industrias y países. Los riesgos como en los anteriores informes se agrupan en cinco categorías —económica, medioambiental, geopolítica, social y tecnológica— y se miden tanto en términos de sus probabilidades de concreción, como en su impacto potencial. Con una alta probabilidad aparece de nuevo los ataques cibernéticos y con un mayor impacto potencial una interrupción crítica de la infraestructura de la información, que constituye un riesgo tecnológico. Textualmente se expone:

La creciente dependencia de Internet para realizar tareas esenciales y la expansión masiva de dispositivos conectados a Internet hacen que el riesgo de una falla sistémica —a una escala capaz de desintegrar sistemas o incluso sociedades— sea mayor que nunca. Las recientes revelaciones sobre vigilancia gubernamental han disminuido el deseo de la comunidad internacional de cooperar a fin de construir modelos de gobernanza destinados a resolver esta debilidad del sistema. El efecto podría ser una balcanización de Internet, o el denominado «apocalipsis cibernético», en el que los piratas informáticos gozan de una superioridad abrumadora y en el que se han generalizado las interrupciones masivas».

En 2015 la actualización del informe determina que:

«el año 2015 se distingue claramente del pasado por el incremento de los riesgos tecnológicos, en particular los ataques cibernéticos, y las nuevas realidades económicas, lo que nos recuerda que las tensiones geopolíticas se presentan en un mundo muy diferente al que existía antes. La información se expande en un instante por todo el mundo y las nuevas tecnologías han incrementado la influencia de nuevos actores y nuevas maneras de hacer la guerra».

El informe de 2016 se expone en relación a este tema que los delitos cibernéticos tienen un coste para economía mundial en torno a los 445.000 millones de dólares. Por otro lado se cita como tendencia global emergente el aumento de la ciberdependencia y como riesgo económico a escala global los ciberataques.

A modo de ejemplo, en abril de 2013, el Syrian Electronic Army, SEA, logró hackear la cuenta de Twitter de la agencia Associated Press para mostrar brevemente un mensaje informando de que el presidente Barack Obama había sido herido en dos explosiones de la Casa Blanca. En cuestión de segundos 136.000

millones de dólares se perdieron en los mercados bursátiles a pesar de que se restauró en pocos minutos la normalidad emitiéndose un comunicado oficial<sup>1</sup>. En la Figura 2 podemos apreciar el tweet y su repercusión en el mercado de valores.

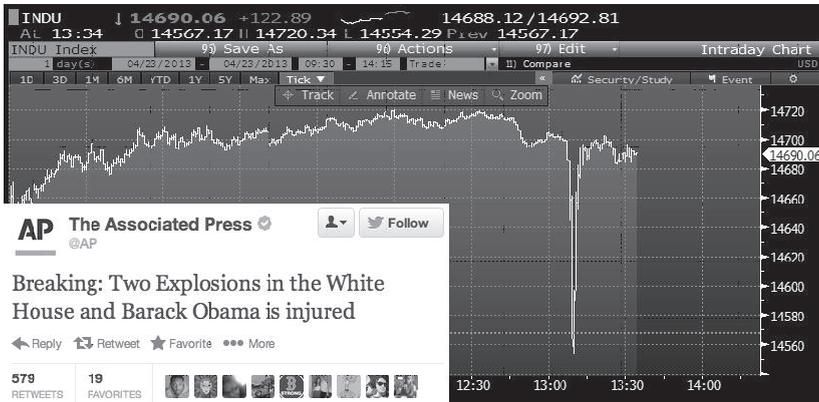


Figura 2: Ataque a la cuenta Twitter de Associated Press

Fuente: The Washington Post, 23-4-2014 Syrian hackers claim AP hack that tipped stock market by \$136 billion. Is it terrorism? <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/04/23/syrian-hackers-claim-ap-hack-that-tipped-stock-market-by-136-billion-is-it-terrorism/>

Por lo tanto la desinformación masiva, como el uso de información como vector de desestabilización y de conflicto, constituye de facto un riesgo y amenaza a la seguridad.

1. At 1:07 p.m. on Tuesday, when the official Twitter account of the Associated Press sent a tweet to its nearly 2 million followers that warned, «Breaking: Two Explosions in the White House and Barack Obama is injured,» some of the people who momentarily panicked were apparently on or near the trading floor of the New York Stock Exchange.

At 1:08, the Dow began a perilous but short-lived nosedive. It dropped about 150 points, from 14697.15 to 14548.58, before stabilizing at 1:10 p.m., when news that the tweet had been erroneous began to spread. By 1:13 p.m., the level had returned to 14690. During those three minutes, the «fake tweet erased \$136 billion in equity market value,» according to Bloomberg News' Nikolaj Gammeltoft.

Max Fisher. «Syrian hackers claim AP hack that tipped stock market by \$136 billion. Is it terrorism?», *The Washington Post*, 23 de abril de 2013, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2013/04/23/syrian-hackers-claim-ap-hack-that-tipped-stock-market-by-136-billion-is-it-terrorism/>

### 3. ESPECIFICIDADES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD DE INFORMACIÓN EN EL PROGRAMA DE CIBERSEGURIDAD DE RUSIA

Una vez hemos realizado la aproximación conceptual a la desinformación y uso, nos centraremos en la estrategia de desinformación que practica Rusia, puesto que su evolución ha sido cada vez más beligerante frente a los intereses de la UE y sus aliados.

En 1996 se crea en la «Duma» el *Duma Subcommittee for Information Security* (Carr, 2011), sus objetivos era tratar de fijar políticas sobre la seguridad de la información y defensa en materia de ciberguerra. En el año 2000 hacen pública su «Doctrina de Seguridad de la Información» y en paralelo el sector tecnológico ruso, conjuntamente con las universidades y centros de investigación comienzan el desarrollo de un programa de ciberguerra.

La estrategia rusa reconoce que la guerra de información requiere medidas ofensivas y defensivas. Así la creación de «bombas lógicas» o «armas software» forman parte importante del programa; la lista de armas incluye virus (que causen la pérdida de datos), gusanos espías, troyanos, y accesos a infraestructuras críticas de forma remota. La planificación de este tipo de programas requiere tanto del esfuerzo académico, empresarial como militar y se apoyan en la capacidad organizativa y experiencia de los servicios secretos como la FAPSI (FAGSI, *Federal Agency for Government Communications and Information*) o el FSB (Servicio Federal de Seguridad) (National Security CyberSpace Institute, 2010)<sup>2</sup>.

La capacidad defensiva se ha determinado mediante una serie de directivas sobre uso y explotación de sistemas operativos susceptibles de ser usados por el ejército ruso; ejemplo de ello fue la directiva de marzo de 2000 ordenando a las empresas rusas

2. Analysts say that multiple countries, in addition to China, have cyber capabilities, including friendly nations such as the United Kingdom or Israel, as well as less friendly nations including North Korea and Russia. Alan Paller, director of research at the SANS Institute, says that 100 countries have cyber espionage capabilities and that the Google incident represents the tip of the iceberg. Admittedly, espionage is routinely accepted and nations such as China and Russia, as well as the United States, are reportedly bolstering their cyber espionage capabilities. War over an espionage attempt is unlikely. The fact is, many nations have cyber espionage capabilities, and there is a need to better secure systems and networks accordingly. <http://www.nsci-va.org/WhitePapers/2010-02-CyberEspionage-Is%20the%20US%20Getting%20More%20Than%20It's%20Giving-final.pdf>

proporcionar medidas de seguridad específicas en los sistemas operativos UNIX y Windows si estos eran utilizados por algún sistema del ejército ruso.

El programa de ciberdefensa ruso también describe elementos tácticos y operativos de un ciberataque, en similitud con las estrategias del PLA de China, se determinan todos los sistemas de información del enemigo, denegando acceso a información, se especifica que la circulación de moneda y el sistema bancario debe ser interrumpido y la población sometida a operaciones psicológicas, incluyendo contra propaganda y desinformación sistemática. Es quizás esta la principal diferencia con las estrategias China o EEUU, el peso determinante del factor psicológico (Kramer, Starr, & Wentz, 2009) sobre la población de un supuesto enemigo<sup>3</sup>.

La doctrina militar de 2010 analiza la seguridad de la información en un contexto militar y permite interpretar la ciberguerra como un acto de guerra. La doctrina reconoce «el compromiso de Rusia de utilizar instrumentos políticos, diplomáticos, legales, económicos, informativos y militares para proteger los intereses nacionales de Rusia y de sus aliados».

Según la doctrina, la ciberguerra puede impedir conflictos, sobre todo para identificar amenazas e influenciar la opinión pública y estatal. La primera amenaza militar externa de la lista es «la intensificación de la situación político-militar (relaciones internacionales) y la creación de condiciones para el uso de fuerzas militares». Para evitar este conflicto hay que «utilizar tecnologías modernas y

3. No Russian definitions of IW and IO utilize the term *cyber*, although several discuss informationization. In general, Russian military theorists view information-related topics in two categories: information-technical and information-psychological. Russia does not separate information-related topics into the same kinds of categories that the United States and China do, such as psychological operations, computer network operations, operations security, deception, and the like.

The technical aspect is of greatest interest in most countries, but the psychological aspect is the area of most attention in Russia.

.../...

In October 2005, Konstantin Nikolskiy defined the principal object and meaning of IW to consist of «a disorganization of the structure of society and distortion of public consciousness, as a result of which society loses moral-psychological and scientific-technological potential and thereby is deprived of the capability to wage armed warfare.» He defined information threats as «ideological-religious», scientific-technological, and emotional-psychological.» He argued for viewing the world as an aggregate of specific properties of systems.

de la información para evaluar y predecir el desarrollo de las situaciones político-militares a nivel regional y global, así como el estado de las relaciones bilaterales en la esfera política-militar». Internamente, la doctrina identifica como una amenaza importante «el trastorno de las autoridades estatales, de las instalaciones militares y estatales y de la infraestructura de la información de la Federación Rusa». El artículo 12 de la doctrina identifica las características del conflicto militar moderno, incluida «la integración del ejército y las capacidades no-militares y el papel en la ciberguerra» (literalmente «conflicto de información»). El artículo 13 describe la ciberguerra, definiéndola como una «intervención temprana para conseguir objetivos políticos sin el uso de las fuerzas militares», y después de utilizar la fuerza, el objetivo es «generar una reacción favorable en la comunidad mundial en el caso de acción militar» (President of the Russian Federation, 2010).

El enfoque ruso de la guerra de información (*Information Warfare*, IW) y su visión de lo que debería estar incluido en este concepto, no es el mismo que el de Occidente. La guerra de la información, desde el punto de vista ruso, se lleva a cabo en «*tiempo de paz*», en el «*preludio de una guerra*» y en «*tiempo de guerra*» (Limno & Krysanov, 2003).

La nueva Doctrina Militar de Rusia, firmada por el Presidente Putin el 26 de diciembre de 2014, hace especiales referencias al peligro de actores no identificados utilizando la guerra de información y la subversión política, para desestabilizar y derrocar regímenes. Según su planteamiento Rusia, está en riesgo, y la juventud de Rusia es vulnerable a la subversión<sup>4</sup>.

El 8 de mayo de 2015, la Federación Rusa y la República Popular de China firmaron un acuerdo bilateral de cooperación

4. This doctrine differentiates between «dangers» and «threats:» the former designates concerns, the latter possible sparks for conflict. As in 2010, the NATO alliance, or, more accurately, its behavior and intentions, is classed as a danger, as are terrorism and violations of international agreements. But if many of the specifics are much the same, the tone of the overall document represents a shift, and a few of the individual changes are notable. This doctrine, in many ways something of a national security strategy document, is meant not only to describe Russian policy but also to send messages to friends, adversaries, and others. The challenge lies in understanding Russia's signals, as well as their repercussions.

Olga Olikier. «Russia's New Military Doctrine: Same as the Old Doctrine, Mostly», enero 2015, <http://www.rand.org/blog/2015/01/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine.html>

en el campo de la seguridad de la información internacional<sup>5</sup>. El tratado, que algunos han llamado un «pacto de no agresión» por el ciberespacio, detalla las medidas de cooperación que ambos gobiernos se comprometen a llevar a cabo, incluido el intercambio de información y una mayor cooperación científica y académica. Con este acuerdo, Rusia y China continúan avanzando en su visión de la «seguridad de la información», una visión de los problemas de seguridad en el ciberespacio que es marcadamente diferente de los enfoques occidentales de «ciberseguridad». Entre los aspectos a resaltar en nuestro análisis, destacamos que el pacto también define las amenazas informáticas como la transmisión de información que podría poner en peligro a los «sistemas sociales políticos y socio-económicos, y el ambiente espiritual, moral y cultural de los Estados.»

Como hemos podido comprobar, el concepto operaciones de información, es el que se centra en sus visiones conceptuales de ciberseguridad y ciberdefensa planteadas por China y Rusia.

Este planteamiento acerca de la seguridad de la información y de la «guerra de información» trasciende al ámbito de Rusia y China, y se extiende en el entorno de influencia internacional, así en la resolución del Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los Avances en la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional de Naciones Unidas de julio de 2015<sup>6</sup> China, la Federación de Rusia, Kazajistán,

5. Already in 2009 Russia and China signed an agreement on cooperation in the field of international information security in the framework of the Shanghai Cooperation Organization. Later, in 2011 both countries submitted a proposal for an international code of conduct for information security to the United Nations. Although the proposal failed to garner sufficient support in the relevant Committee of the General Assembly, Russia and China redoubled their efforts. An updated version of the code of conduct is currently circulating in the UN in time for this fall's General Assembly session. All these initiatives sought to advance Russia's and China's views on a variety of cybersecurity issues while shoring up their positions in international discussions. This year's bilateral agreement is no exception in this regard. The Next Level For Russia-China Cyberspace Cooperation? <http://blogs.cfr.org/cyber/2015/08/20/the-next-level-for-russia-china-cyberspace-cooperation/>

6. United Nations General Assembly, A/70/174, «Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,» July 22, 2015 [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/174&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/174&referer=/english/&Lang=S)

Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, aportaron al informe final la petición de un código internacional de conducta para la seguridad de la información<sup>7</sup>.

En este contexto, Ventre (2009) sostiene que muchos enfrentamientos a través de redes informáticas e Internet son el resultado de situaciones políticas de entorno tensas, y propone un modelo que se muestra en la Figura 3.

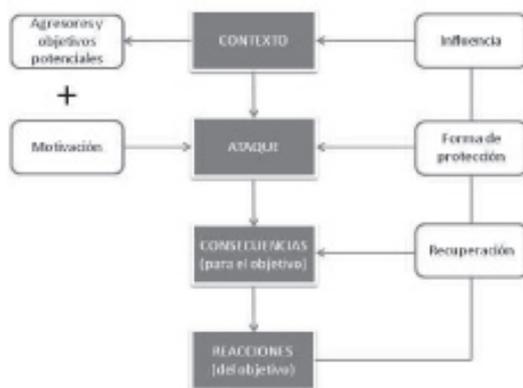


Figura 3: Ciclo de escalada del conflicto en la guerra de información  
(Information warfare cycle)

Fuente: Adaptado de *Information warfare* de Ventre, 2009, ISTE, London, UK.

Si bien el citado modelo fue desarrollado específicamente para el caso de ciberataques por motivos políticos, se puede utilizar para modelar cualquier incidente en el que se ha producido un evento catalogado en el ámbito de la guerra de información (*Information Warfare, IW*). Es evidente que determinados contextos internacionales entre países adversarios y con motivaciones potenciales para la escalada del conflicto, pueden dar lugar a un ataque IW. Esto tiene consecuencias para el objetivo, que reaccionará intentando recuperar sus sistemas y al mismo tiempo protegerse

7. «No utilizar tecnologías de la información y las comunicaciones ni redes de la información y las comunicaciones para interferir en los asuntos internos de otros Estados o socavar su estabilidad política, económica y social».

Propuesta de China, la Federación de Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán de un código internacional de conducta para la seguridad de la información (véase A/69/723) [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/723&referer=/english/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/723&referer=/english/&Lang=S)

de los ataques actuales y futuros. Cualquier reacción del objetivo, y cualquier represalia o respuesta, se traducirá en el contexto general viéndose nuevamente influenciado por esta nueva situación.

La configuración de la estrategia de desinformación y propaganda de Rusia contra occidente se ha desarrollado de manera muy activa en los últimos años. Esta estrategia se centra específicamente con acciones de en medios de comunicación y redes sociales que buscan desprestigiar y generar inestabilidad política en toda Europa y específicamente en la UE<sup>8</sup>.

Esta situación llevó al Parlamento Europeo<sup>9</sup> a aprobar una resolución en junio de 2015 en la que se instaba al Servicio Europeo de Acción Exterior al seguimiento y análisis de las estrategias de propaganda de la Federación Rusa:

Reitera su llamamiento en favor del refuerzo de las capacidades de análisis y de seguimiento de la propaganda de Rusia, especialmente en lengua rusa, a fin de poder identificar y responder con rapidez y de manera adecuada a la información intencionadamente sesgada que se difunde en varias lenguas de la UE; pide a la Comisión que ponga a disposición sin demora financiación adecuada para proyectos concretos destinados a hacer frente a la propaganda y desinformación rusa en la UE y fuera de ella, que facilite información objetiva al público en general en los países de la Asociación Oriental y que desarrolle los instrumentos adecuados de comunicación estratégica; acoge positivamente, a este respecto, las conclusiones del Consejo Europeo del 20 de marzo de 2015 sobre un plan de acción para luchar contra campañas de desinformación<sup>10</sup>; pide a

8. Neil MacFarquart. «A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories», *The New York Times*, 28 de Agosto de 2016, [http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?_r=0)

9. European Parliament resolution of 10 June 2015 on the state of EU-Russia relations (2015/2001 (INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0225+0+DOC+XML+V0//EN>

10. Bruselas, 20 de marzo de 2015 (OR. en) EUCO 11/15, Reunión del Consejo Europeo (19 y 20 de marzo de 2015). Conclusiones «El Consejo Europeo ha destacado la necesidad de contrarrestar las actuales campañas de desinformación de Rusia y ha invitado a la alta representante a que, en cooperación con los Estados miembros y las instituciones de la UE, prepare antes de junio un plan de acción sobre comunicación estratégica. La creación de un equipo de comunicación constituye una primera medida en ese sentido». [http://eeas.europa.eu/euvsdisinfo/docs/disinformation\\_review\\_25-07-2016\\_eng.pdf](http://eeas.europa.eu/euvsdisinfo/docs/disinformation_review_25-07-2016_eng.pdf)

la Comisión y a los Estados miembros que desarrollen asimismo un mecanismo coordinado para la transparencia y la recogida, seguimiento e información en materia de asistencia financiera, política o técnica prestada por Rusia a partidos políticos y otras organizaciones dentro de la UE, con el fin de evaluar su participación e influencia en la vida política y en la opinión pública en la UE y sus vecinos del Este<sup>11</sup>, y que adopten las medidas adecuadas.

En cualquier caso estas actuaciones no se han visto reflejadas ni la «La Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE» como la estrategia de ciberseguridad europea no especifican como amenaza o riesgo potencial, y por lo tanto no determinan estrategias para minimizarlas.

#### 4. DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SENSIBLE: WIKILEAKS, INCIDENTE SNOWDEN, «PANAMAPAPERS»... SUMA Y SIGUE

La difusión de información sensible, sin las debidas cautelas, puede ser más perjudicial que la manipulación, bloqueo o desinformación masiva.

##### 4.1 *Wikileaks*

En 2010 conocemos el «escándalo Wikileaks», desencadenado por la publicación de miles de mensajes clasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos. El 28 de noviembre de 2010, WikiLeaks filtra a la prensa internacional (The Guardian, The New York Times, Le Monde, El País y al semanario Der Spiegel) una colección de 251.187 cables o comunicaciones entre el Departamento de Estado estadounidense con sus embajadas por todo el mundo (denominados en inglés United States diplomatic

11. La reclamación Mogherini insistía en «hacer una comunicación proactiva de las políticas de la Unión Europea, corregir la desinformación cuando aparezca y apoyar el desarrollo de más medios independientes de la región». Sus objetivos son tres: comunicar directamente en los países del partenariado Este —Moldavia, Bielorrusia, Georgia o Azerbaijan entre otros— sobre el trabajo que desarrolla la UE, apoyar a los medios de comunicación independientes en la región y responder a la campaña de desinformación rusa.

Silvia Martínez. «La guerra oculta de Rusia contra la UE», *El Periódico*, 2 de agosto de 2016, <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/guerra-oculta-rusia-contra-5302960>



Fecha	Hechos y repercusiones
5 de abril de 2010	Se publica un video en el que se ve cómo soldados estadounidenses matan al reportero de Reuters Namir Noor Eldeen, a su ayudante y a nueve personas más.
25 de julio de 2010	Los periódicos The Guardian, The New York Times y Der Spiegel hacen públicos un conjunto de unos 92.000 documentos sobre la Guerra de Afganistán entre los años 2004 y 2009, los cuales les llegaron a través de WikiLeaks.
22 de octubre de 2010	WikiLeaks publica 391.831 documentos filtrados desde el Departamento de Defensa de los Estados Unidos sobre la Guerra de Irak entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2009. Estos documentos se publicaron además en The Guardian, The New York Times, Le Monde, Der Spiegel, El País, Al Jazeera y el Bureau of Investigative Journalism.
28 de noviembre de 2010	WikiLeaks filtra a la prensa internacional (The Guardian, The New York Times, Le Monde, El País y al semanario Der Spiegel) una colección de 251.187 cables o comunicaciones entre el Departamento de Estado estadounidense con sus embajadas por todo el mundo (el incidente se denominada en inglés United States diplomatic cables leak, Cablegate o Secret US Embassy Cables).
30 de noviembre de 2010	WikiLeaks opta por mover su información a servidores de Amazon de computación en nube, ya que había recibido un ataque de denegación de servicio.
1 de diciembre de 2010	Amazon, ante la presión del gobierno de Estados Unidos, deja de albergar Wikileaks. China bloquea los hiperenlaces a wikileaks.

<p>2 de diciembre de 2010</p>	<p>El proveedor EveryDNS rescinde el contrato con Wikileaks y corta su acceso. El partido pirata suizo ofrece alojamiento a Wikileaks con la nueva dirección wikileaks.ch y varias direcciones IP de acceso directo.</p>
<p>3 de diciembre de 2010</p>	<p>Se aprueba en Estados Unidos una reforma de ley conocida como el Acta SHIELD (Securing Human Intelligence and Enforcing Lawful Dissemination), una modificación del Acta de espionaje que prohíbe la publicación de información clasificada o comunicaciones internacionales de inteligencia.</p>
<p>4 de diciembre de 2010</p>	<p>PayPal cancela la cuenta que tenía con WikiLeaks, a través de la cual la organización obtenía financiación en forma de donaciones, aduciendo una supuesta violación de las políticas de uso en referencia a que no están permitidas «actividades que defiendan, promuevan, faciliten o induzcan a otros a participar en actividades ilegales». En una reacción al bloqueo de la dirección central, simpatizantes de WikiLeaks crearon más de mil espejos de la web de WikiLeaks.</p>
<p>6 de diciembre de 2010</p>	<p>Tanto MasterCard como PostFinance Swiss Postal bloquean la posibilidad de donaciones o pagos a WikiLeaks a través de sus sistemas de pago.</p>
<p>6 de diciembre de 2010</p>	<p>Anonymous lanza Operation Payback en defensa de WikiLeaks.</p>
<p>7 de diciembre de 2010</p>	<p>Es detenido en Inglaterra Julian Assange, fundador y director de WikiLeaks, siguiendo una orden de detención europea emitida por Suecia a raíz de una acusación de violación por parte de dos mujeres suecas. Ese mismo día Visa retira la capacidad de hacer donaciones o pagos a WikiLeaks.</p>

9 de diciembre de 2010	Twitter cancela la cuenta de uno de los grupos de apoyo a WikiLeaks, Anonymous y después Facebook elimina la página de Operation Payback (Operación venganza) de ataques DDoS en defensa de WikiLeaks.
10 de diciembre de 2010	Anonymous decide modificar su estrategia de ataque a quienes participaban en el bloqueo a WikiLeaks, menos ataques DDoS y más divulgación de las filtraciones de WikiLeaks.

*Tabla 1: Cronología de los incidentes vinculados a WikiLeaks*

Fuente: Adaptado de El País. Las revelaciones de Wikileaks <http://elpais.com/tag/c/91871e200f2c2bf8987c3cdbd09d178a> y Wikileaks <https://wikileaks.org/index.es.html>

En España las filtraciones de Wikileaks tuvieron una elevada repercusión mediática. Los 3.620 cables diplomáticos publicados tratan de las relaciones de España con Irán, Cuba, Francia, Siria y Afganistán y versan sobre temas específicos como la política exterior, asuntos de interior, participación en conflictos internacionales, condiciones económicas y terrorismo. Además se realizan valoraciones sobre políticos en activo<sup>12</sup>.

En el desarrollo de estos eventos se pueden distinguir tres aspectos a analizar con relevancia respecto a la seguridad de la información:

- La filtración de documentos con información sensible de los sistemas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, realizada presuntamente por un usuario interno. El hecho pone de manifiesto la dificultad de las organizacio-

12. «Chacon is young and came to her position earlier this year with little experience in defense matters, but it would be a serious mistake to underestimate her or fail to respond substantively to her interest in this issue. She is a savvy politician and close to President Zapatero. It is rumored that Zapatero plans not to run again in 2012 and that he wants Chacon to be his successor. Whether or not that is true, Chacon is a power player here, and we can be sure that her interest in seeing the U.S. make the ADC a treaty is more than a whim».../... Cable en el que la Ministra de Defensa Carmen Chacón pide elevar el Convenio de Cooperación de Defensa a Tratado. El País, 7 de diciembre de 2010, [http://elpais.com/elpais/2010/12/07/actualidad/1291713447\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2010/12/07/actualidad/1291713447_850215.html)

nes para defenderse frente a amenazas internas, así como la irreversibilidad de la filtración de información<sup>13</sup>.

- El cese de los servicios de nombres de dominio (DNS) y de servicios de nube (*cloud*) relacionados con el sitio web de Wikileaks. Aunque formalmente se justificó este cese por violaciones de los términos en los acuerdos de servicio, se pone de manifiesto la debilidad de estos servicios frente a diferencias políticas y legales. Se pone en entredicho la neutralidad de los proveedores de servicio ante presiones políticas.
- Ciberataques realizados tanto a favor como en contra de Wikileaks. Supuestamente un hacker llamado Jester organizó un ataque de denegación de servicio (DoS) contra el sitio web de WikiLeaks. Posteriormente, en su apoyo, el grupo Anonymous distribuyó la herramienta «*Low Orbit Ion Cannon*» (LOIC) para lanzar ataques de denegación de servicio distribuido (DDoS) contra Visa, Paypal y sitios gubernamentales.

Desde el punto de vista de la seguridad TIC, estos incidentes ponen de manifiesto las siguientes cuestiones:

- No es necesaria una gran infraestructura para realizar un ataque satisfactorio: el número de ordenadores utilizados en los ataques fue relativamente pequeño (centenares). Algunos artículos de prensa reflejaban un número seis veces superior al real, lo que es indicativo de lo poco fiable que es la información sobre *botnets*.
- La robustez de algunos servicios ante estos ataques ha demostrado la resistencia de arquitecturas de nube ante ataques de denegación de servicio.
- La utilidad LOIC permite a terceras partes ejecutar comandos remotamente. Aparte de las posibles implicaciones legales, los usuarios ceden, al instalarla, el control sobre sus ordenadores a terceras partes potencialmente no confiables.

13. Prof. Helmbrecht, ENISA's Executive Director notes: «The freedom the internet allows in moving between jurisdictions and technologies makes cyber security an asymmetric challenge. But our economy and our governments are heavily reliant on functioning and resilient systems. Therefore it is a challenge which must be met through global co-operation to strengthen all aspects of cyber security.» <http://www.enisa.europa.eu/media/news-items/enisa-statement-on-wikileaks-events>

—Reacción legal ante este tipo de incidente como las modificaciones a la Directiva de la Unión Europea sobre Cibercrimen (*EU cybercrime directive*), introducida en 2010 por la Comisión Europea.

Las últimas filtraciones se vinculan al Consorcio de Periodistas de Investigación (ICIJ)<sup>14</sup>, que difundió el 21 de septiembre de 2016 los datos de una filtración con referencias de más de 175.000 sociedades opacas u «offshore» en las Bahamas a nombre de diversas personas físicas y jurídicas. Esta nueva filtración se produce después de la relativa a los «Papeles de Panamá» publicados en abril de 2016, que consta de 1,3 millones de documentos de compañías, fondos, sociedades y fundaciones registradas en Panamá entre 1990 y 2016.

#### 4.2. *El incidente Snowden*

El 5 de junio de 2013, el diario británico «The Guardian» revela la existencia de una orden judicial que permite a la NSA, *National Security Agency*, acceder durante tres meses al registro de todas las llamadas telefónicas efectuadas por los clientes del operador estadounidense Verizon. Al día siguiente los diarios «The Washington Post» y «The Guardian» informan de que la NSA y el FBI han solicitado a nueve gigantes de Internet, entre ellos Microsoft, Yahoo!, Google y Facebook, acceder a sus servidores para vigilar e interceptar comunicaciones de internautas extranjeros fuera de Estados Unidos (Greenwald, 2013). Este programa, hasta entonces secreto, denominado Prism, forma parte de una ley aprobada en 2007, bajo el mandato de George W. Bush, y renovada en diciembre de 2012. En un principio las compañías afectadas negaron que hubieran autorizado a los servicios de espionaje entrar en sus servidores, posteriormente hemos conocido la necesaria colaboración entre las compañías y diferentes agencias de seguridad<sup>15</sup>. La Figura 5

14. International Consortium of Investigative Journalists <https://www.icij.org/>

15. NSA Prism program slides.

Prism, according to the Snowden documents, is the biggest single contributor to the NSA's intelligence reports. As a 'downstream' program, it collects data from Google, Facebook, Apple and others. <http://www.theguardian.com/world/interactive/2013/nov/01/prism-slides-nsa-document>

forma parte de la presentación de Prism, filtrada por Snowden y disponible en la página de *The Guardian*<sup>16</sup>.

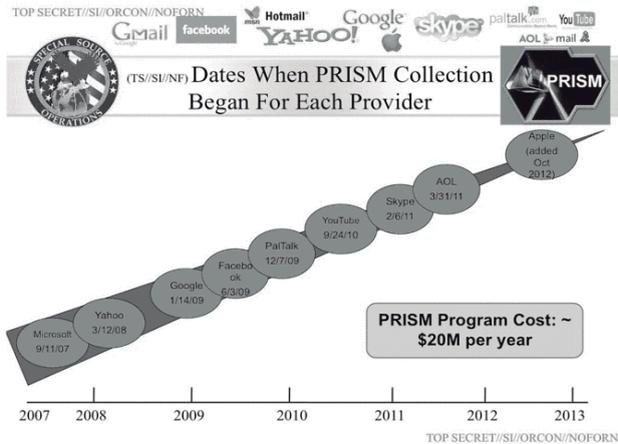


Figura 5: Programa PRISM de vigilancia masiva de la NSA

Fuente: The Guardian. The NSA files, <http://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>

El 13 de mayo de 2014, Glenn Greenwald, el periodista y confidente de Edward Snowden, presentó su libro «*No place to hide*». Entre los nuevos datos aportados Greenwald destacan los relativos al modo en que la NSA opera a la hora de interceptar dispositivos de comunicaciones como *routers* y *switches* antes de que lleguen a sus compradores, con el objeto de insertar chips y/o firmwares (códigos de reconocimiento y acceso) que permitan monitorizar las transferencias de datos que se realizan a través de estos dispositivos. La colaboración del sector de empresas de TIC y proveedores de servicios de Internet con la NSA se ha expuesto en profundidad en el epígrafe 4.5 Ciberespionaje de estado vs ciberespionaje económico: inteligencia y seguridad económica.

No podemos dejar de mencionar la interrelación existente entre las capacidades de análisis masivo de datos, las herramientas tecnológicas vinculadas al *big data* y la privacidad y derecho a la intimidad del ciudadano. La connivencia de las grandes empresas

16. The NSA Files, Edward Snowden's surveillance revelations explained, The Guardian, 2013 Guardian US interactive team and Ewen MacAskill <http://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>

de tecnologías de la información de Estados Unidos con la Agencia Nacional de Seguridad y la CIA, puestas en conocimiento de la opinión pública por las filtraciones del citado caso Snowden alientan a la identificación del binomio *big data / big brother*<sup>17</sup>. La práctica del hacking es generalizada y entendida como un derecho propio; según un documento de la NSA, sus capacidades han conseguido infectar al menos cincuenta mil ordenadores con un malware llamado «Quantum Insertion» (Greenwald, 2014). La Figura 6 muestra los lugares donde se han realizado esta clase de operaciones y el número de inserciones satisfactorias.

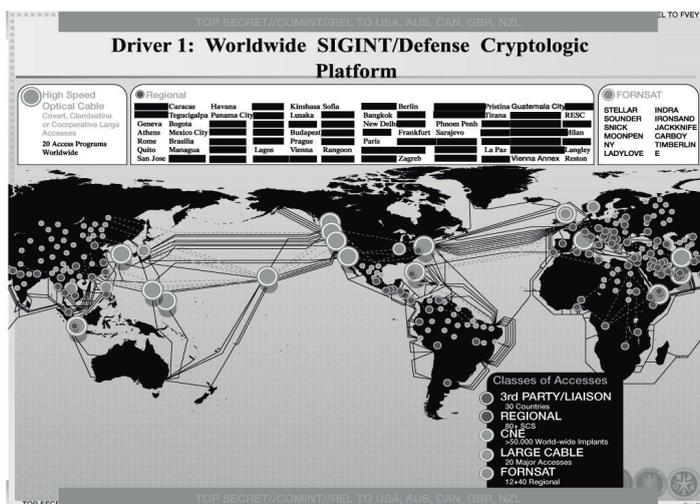


Figura 6: Sigmint Mundial. Plataforma Criptológica de Defensa. Quantum Insertion, NSA

Fuente: Snowden: sin lugar donde esconderse, Greenwald (2014), S.A.

Ediciones B, <https://edwardsnowden.com/es/2013/11/23/worldwide-sigintdefense-cryptologic-platform/>

17. Big data technologies will be transformative in every sphere of life. The knowledge discovery they make possible raises considerable questions about how our framework for privacy protection applies in a big data ecosystem. Big data also raises other concerns. A significant finding of this report is that big data analytics have the potential to eclipse longstanding civil rights protections in how personal information is used in housing, credit, employment, health, education, and the marketplace. Americans' relationship with data should expand, not diminish, their opportunities and potential.

The Big Data and Privacy Review. The White House. «Big data: seizing opportunities, preserving values». Executive Office of the President. May 2014 [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big\\_data\\_privacy\\_report\\_may\\_1\\_2014.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/big_data_privacy_report_may_1_2014.pdf)

La NSA también ha actuado en connivencia con otros gobiernos para crear su sistema de vigilancia global (Boeke & Eijkman, 2015). En líneas generales, la NSA mantiene tres categorías de relación: la primera es el grupo de los Cinco Ojos (EE.UU., Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, llamada FVEY, *five eyes*); EE.UU. espía con esos países pero casi nunca en ellos, salvo que sea solicitado por esos países; en el segundo nivel hay países con los que la NSA trabaja para llevar a cabo proyectos específicos de vigilancia aunque también los espía de forma exhaustiva; el tercer grupo se compone de países en los que EE.UU. espía habitualmente y con los que casi nunca coopera (Greenwald, 2014).

En este sentido debemos resaltar las implicaciones que para el planeamiento de la seguridad y la defensa en Europa puede suponer el llamado «Brexit», ya que de un lado ha fortalecido el establecimiento del eje franco-alemán en materia de defensa<sup>18</sup>, y de otro podría provocar un replanteamiento de las políticas de seguridad y defensa en el ámbito de UE y de la OTAN por parte de los países nórdicos<sup>19</sup>.

La cronología del caso Snowden, las siguientes filtraciones y sus implicaciones en las relaciones bilaterales de muchos países con Estados Unidos se han visto afectadas y desconocemos el impacto social y económico que el desarrollo de los acontecimientos nos puede deparar. Las últimas informaciones relativas a las capacidades y procedimientos de la NSA, lo vinculan con el llamado «Equation Group», que a su vez parece haber sido *hackeado* por el autodenominado «ShadowBrokers», lo cual ha destapado manuales de uso de código malicioso utilizado en operaciones de espionaje<sup>20</sup>.

18. El renacido eje franco-alemán, al menos en materia de defensa, propone una mayor integración en esa área, políticas comunes de integración y derecho de asilo e incluso medidas para impulsar el crecimiento económico, en un documento de nueve páginas titulado con la pompa habitual: Una Europa fuerte en un mundo de incertidumbres.

Claudi Perez. «Londres torpedea las propuestas para mejorar la defensa común en la UE». *El País*, 27 de septiembre de 2016, [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/27/actualidad/1474973291\\_744722.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/27/actualidad/1474973291_744722.html)

19. Tobias Etzold y Christian Opitz. «Nordic Europe after the Brexit Vote», SWP Comments 42, Septiembre 2016, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C42\\_etz\\_opt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C42_etz_opt.pdf)

20. The Intercept, «The NSA Leak Is Real, Snowden Documents Confirm» <https://theintercept.com/2016/08/19/the-nsa-was-hacked-snowden-documents-confirm/>

Las filtraciones del caso Snowden relativas a la colaboración de Facebook con la NSA, provocaron previa denuncia de un ciudadano austriaco ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>21</sup> la redefinición del acuerdo de compartición de datos entre empresas de EEUU, estableciendo el llamado Escudo de la privacidad UE-EEUU, que de facto representa más protección para los flujos de datos transatlánticos<sup>22</sup>.

Para un análisis en profundidad de todas y cada una de las informaciones que vamos conociendo debemos tener en consideración todos los actores implicados y sus reacciones conforme vamos conociendo hechos, evidencias y pruebas. El seguimiento exhaustivo de las informaciones de The Guardian<sup>23</sup>, The Washington Post<sup>24</sup>, The Intercept<sup>25</sup>, Electronic Frontier Founda-

21. El Tribunal de Justicia declara inválida la Decisión de la Comisión que declaró que Estados Unidos garantiza un nivel de protección adecuado de los datos personales transferidos <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-10/cp150117es.pdf>

22. Comisión Europea, «La Comisión Europea pone en marcha el Escudo de la privacidad UE-EE.UU.: más protección para los flujos de datos transatlánticos». La Oficina del Director de Inteligencia Nacional explica además que la recopilación en bloque de datos solo podrá utilizarse en condiciones específicas predeterminadas y tiene que ser lo más concreta y precisa posible. Detalla las salvaguardias existentes para la utilización de los datos en esas circunstancias excepcionales. El secretario de Estado estadounidense ha establecido un mecanismo de recurso en el ámbito de la inteligencia nacional para los europeos a través de la figura del Defensor del Pueblo dentro del Departamento de Estado. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2461\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2461_es.htm)

23. The Guardian. The NSA files. <http://www.theguardian.com/world/the-nsa-files>

24. The Washington Post. National Security, NSA secrets. <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/nsa-secrets/>

25. The Intercept es una revista electrónica creada por Glenn Greenwald, Laura Poitras, y Jeremy Scahill. Lanzada en febrero de 2014 por la organización First Look Media, está financiada por Pierre Omidyar, fundador de ebay. The Intercept persigue dos objetivos. A corto plazo, la revista servirá como una plataforma para informar sobre los documentos publicados por Edward Snowden, y a largo plazo «producir un periodismo valiente, de confrontación a través de una amplia gama de temas: abuso, corrupción financiera o política, o violación de las libertades civiles». El sitio ofrece a sus «fuentes» una función anónima y segura similar a los archivos de WikiLeaks basada en una solución de código abierto SecureDrop gestionada por Freedom of the Press Foundation. <https://firstlook.org/theintercept/>

tion<sup>26</sup>, la NSA y la propia Administración Obama, nos podría ir clarificando la perspectiva y el análisis estratégico de estos hechos.

Respecto a las filtraciones podemos establecer las siguientes conclusiones:

- Los ciudadanos independientes, la sociedad civil, que de otra manera no podría participar con capacidad de actuación y participación en conflictos internacionales, comienzan a tener un nuevo rol en el ciberespacio.
- Las motivaciones van desde el activismo político o social, el espionaje industrial y económico, el espionaje de estado, la ciberdelincuencia hasta el ciberincidente patrocinado por un estado.
- La reacción de la población en general, en el mundo occidental, ante las filtraciones de la NSA y WikiLeaks, ha sido relativamente leve; esto se debe a las diferencias intrínsecas de los puntos de vista diferenciados de quienes conocen el ciberespacio en comparación con aquellas que anteponen sus opiniones en el dominio físico. Caso diferente representan las filtraciones relativas al Consorcio de Periodistas de Investigación puesto que son relativas a personajes públicos y empresarios con transacciones en paraísos fiscales.

## CONCLUSIONES

La inexistencia de una estrategia específica de información asociada a la estrategia de ciberseguridad o de seguridad europea permite la injerencia desinformativa por parte de terceros países, fundamentalmente Rusia.

La información es el vector de acción tanto de las vulnerabilidades como de las acciones defensivas y preventivas de la seguridad, así pues sus implicaciones en el desarrollo de las estrategias de ciberseguridad y de seguridad nacional debe considerarse como prioritaria.

26. Electronic Frontier Foundation es la principal organización sin fines de lucro para la defensa de las libertades civiles en el mundo digital. Fundada en 1990, la EFF está implicada principalmente en la privacidad del usuario en internet, la libertad de expresión, y la innovación a través de litigios de impacto, análisis de políticas, el activismo de base, y el desarrollo tecnológico. «Timeline of NSA Domestic Spying». <https://www.eff.org/nsa-spying/timeline>

Las capacidades de control de interceptación de datos son deficitarias en el ámbito de la UE, y a en ocasiones colisionan con los intereses y capacidades de EEUU.

El llamado «Brexít» puede afectar a la política de coordinación europea en materia de ciberseguridad máxime por las especiales relaciones de Gran Bretaña con EEUU en la interceptación de datos y comunicaciones relacionados con la seguridad y la defensa.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bendiek, Annegret. «Due diligence in cyberspace: guidelines for international and European cyber policy and cybersecurity policy», SWP, mayo de 2016. [Consulta: 17 de junio de 2016]. Disponible en [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research\\_papers/2016RP07\\_bdk.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2016RP07_bdk.pdf)
- Boeke, Sergei y Quirine AM Eijkman. «7 State surveillance in cyberspace». In Jarvis, Lee, Stuart MacDonald y Thomas M. Chen (Eds.), *Terrorism Online: Politics, Law and Technology*: Routledge. 2015.
- Carr, Jeffrey. *Inside cyber warfare: Mapping the cyber underworld*, «O'Reilly Media, Inc.», 2011.
- El País. Las revelaciones de Wikileaks. [Consulta: 20 de julio de 2016]. Disponible en <http://elpais.com/tag/c/91871e200f2c2bf8987c3cdbd09d178a>
- ENISA. *Big Data Threat Landscape and Good Practice Guide*. 2016. [Consulta: 7 de julio de 2016]. Disponible en [https://www.enisa.europa.eu/publications/bigdata-threat-landscape/at\\_download/fullReport](https://www.enisa.europa.eu/publications/bigdata-threat-landscape/at_download/fullReport)
- ENISA y Marinós, Louis. *ENISA Threat Taxonomy - A tool for structuring threat information*. 2016. [Consulta: 5 de julio de 2016]. Disponible en [https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends/enisa-threat-landscape/etl2015/enisa-threat-taxonomy-a-tool-for-structuring-threat-information/at\\_download/file](https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends/enisa-threat-landscape/etl2015/enisa-threat-taxonomy-a-tool-for-structuring-threat-information/at_download/file)
- Etzold, Tobias; Opitz, Christian. «Nordic Europe after the Brexit Vote», SWP Comments 42, Septiembre 2016. [Consulta: 20 de septiembre de 2016]. Disponible en [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C42\\_etz\\_opt.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2016C42_etz_opt.pdf)
- European Union Agency for Network and Information Security. 2010. «ENISA statement on Wikileaks events». [Consulta: 7 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://www.enisa.europa.eu/media/news-items/enisa-statement-on-wikileaks-events>
- Greenwald, Glenn. *No place to hide: Edward Snowden, the NSA, and the US surveillance state*. Macmillan. 2014.
- Greenwald, Glenn; MacAskill, Ewen. 2013. «NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others». *The Guardian*, 7 de junio. [Consulta: 25 de Agosto de 2016]. Disponible en <http://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data>

- Kramer, Franklin D., Starr, Stuart H. y. Wentz, Larry K. *Cyberpower and national security* (1st ed.). Washington, D.C.: National Defense University Press: Potomac Books. 2009.
- Korzak, Elaine. «The Next Level For Russia-China Cyberspace Cooperation?», Council on Foreign Relations, 20 de agosto 2015. [Consulta: 3 de agosto de 2016]. Disponible en <http://blogs.cfr.org/cyber/2015/08/20/the-next-level-for-russia-china-cyberspace-cooperation/>
- Limno, A. N. y Krysanov, M. F. «Information warfare and camouflage, concealment and deception». *Military Thought*, 12(2), 2003. [Consulta: 28 de julio de 2016]. Disponible en <http://ics-www.leeds.ac.uk/papers/vp01.cfm?outfit=pmt&folder=66&paper=1257>
- MacFarQuhar, Neil. 2016 «A Powerful Russian Weapon: The Spread of False Stories». *The New York Times*, 28 de agosto. [Consulta: 1 de septiembre 2016]. Disponible en [http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/29/world/europe/russia-sweden-disinformation.html?_r=0)
- Martínez, Silvia. 2016. «La guerra oculta de Rusia contra la UE». *El Periódico*, 2 de agosto. [Consulta: 8 de agosto 2016]. Disponible en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/guerra-oculta-rusia-contra-5302960>
- National Security CyberSpace Institute «Cyber Espionage: Is the United States getting more than its giving?», 2010. [Consulta: 21 de junio de 2016]. Disponible en <http://www.nsci-va.org/WhitePapers/2010-02-CyberEspionage-Is%20the%20US%20Getting%20More%20Than%20It's%20Giving-final.pdf>
- NATO. *Allied Joint Publication 3.10. Allied Joint Doctrine for Information Operations*, 2009 [Consulta: 19 de agosto de 2016]. Disponible en <https://info.publicintelligence.net/NATO-IO.pdf>
- Oliker, Olga. 2016. «Russia's New Military Doctrine: Same as the Old Doctrine, Mostly». *The Washington Post*, 6 de enero. [Consulta: 17 de mayo de 2016]. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/01/15/russias-new-military-doctrine-same-as-the-old-doctrine-mostly/>
- Perdomo, Celso. 2016. «Operaciones de información y ciberdefensa; conceptualizaciones en las estrategias de seguridad nacional». Director: Luis Álvarez Álvarez. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Perez, Claudi. 2016 «Londres torpedea las propuestas para mejorar la defensa común en la UE». *El País*, 27 de septiembre. [Consulta: 27 de septiembre de 2016]. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/27/actualidad/1474973291\\_744722.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/09/27/actualidad/1474973291_744722.html)
- Russia. *The military doctrine of the Russian Federation*. Approved by Russian Federation by presidential edict, February 5. 2010. [Consulta: 27 de agosto 2016]. Disponible en [http://carnegieendowment.org/files/2010russia\\_military\\_doctrine.pdf](http://carnegieendowment.org/files/2010russia_military_doctrine.pdf)
- The Guardian*. «The NSA files». [Consulta: 8 de septiembre de 2016]. Disponible en <http://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>

- Ventre, Daniel, *Information Warfare*. London: ISTE, 2009
- Wikileaks. 2016, [Consulta: 1 de septiembre 2016]. Disponible en <https://wikileaks.org/index.es.html>
- World Economic Forum. «Global Risks 2012», 2012. [Consulta: 17 de agosto de 2016]. Disponible en 2016 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf)
- World Economic Forum. «Global Risks 2013». 2013. [Consulta: 17 de agosto de 2016]. Disponible en 2016 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf)
- World Economic Forum. «Global Risks 2014», 2014. [Consulta: 17 de agosto de 2016]. Disponible en 2016 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalRisks\\_Report\\_2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2014.pdf)
- World Economic Forum. «Global Risks 2015», 2015. [Consulta: 17 de agosto de 2016]. Disponible en 2016 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_2015\\_Report15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_2015_Report15.pdf)
- World Economic Forum. «Global Risks 2016», 2016 [Consulta: 17 de agosto de 2016]. Disponible en 2016 <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>

TRATA DE SERES HUMANOS COMO UN ASUNTO  
DE SEGURIDAD. ¿EXISTEN INSTRUMENTOS SUFICIENTES  
PARA LA LUCHA CONTRA EL CYBERTRAFFICKING?

ANA BELÉN VALVERDE CANO

*Doctoranda en Derecho Penal por la Universidad de Granada*

JOSÉ ANTONIO CASTILLO PARRILLA

*Doctorando en Derecho Civil por la Universidad de Granada*

RESUMEN

Con la ampliación del concepto de seguridad, la trata de seres humanos ha pasado a ser considerada en los últimos tiempos como un asunto que afecta a la seguridad de los Estados. Tanto la Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos 2012-2016 como diversas iniciativas del Consejo de Europa, han destacado el incremento de las posibilidades de captar víctimas a través de la Red, debido a las facilidades que proporcionan las Tecnologías de la Información y la Comunicación. Las principales normas internacionales en la materia, el Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas y en el marco europeo el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, han establecido unas intensas obligaciones de prevención del delito y de cooperación entre los Estados. Por otra parte, la Sentencia del TEDH de 7 de enero de 2010 (*Caso Rantsev v. Chipre y Rusia*) extendió las obligaciones del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos a la trata, estableciendo unos estándares muy altos de protección de las víctimas y persecución del delito en aquellos ámbitos en los que pueda florecer especialmente, como es, por ejemplo, Internet.

A lo largo de estas páginas nos preguntamos si gozan los Estados, y particularmente España, de instrumentos suficientes para cumplir con estas obligaciones de cooperación y de lucha contra la modalidad de trata en la que las TIC desempeñan un papel importante, sea como método o como instrumento para facilitar la comisión del tipo (*cybertrafficking*).

**PALABRAS CLAVE**

Trata de seres humanos, Cibercriminalidad, TEDH, *Cybertrafficking*.

**1. INTRODUCCIÓN: LA TRATA DE SERES HUMANOS Y LA INCIDENCIA DE INTERNET COMO FENÓMENO SOCIAL EN EL FAVORECIMIENTO DE LA COMISIÓN DE DELITOS**

En Derecho Internacional Público, la definición aceptada de trata de personas es la que se encuentra en el Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo)<sup>1</sup>, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del año 2000. Este Protocolo (junto con las notas interpretativas de los *travaux préparatoires*<sup>2</sup>), puede considerarse como el único instrumento universal que aborda todos los aspectos de la trata de personas<sup>3</sup>, y su definición es la que también recoge el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005 (Convenio de Varsovia)<sup>4</sup>, para el ámbito regional europeo.

Por otra parte, según el artículo 3 del Protocolo de Palermo, «por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación

1. En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016. Disponible en: [http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf)

2. A/55/383/Add.1

3. J. Allain., *The Law and Slavery. Prohibiting Human Exploitation* (Boston, Brill Nijhoff, 2015), 266-267; A. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking* (Nueva York, Cambridge University Press, 2010), 74; S. Scarpa, *Trafficking in Human Beings: modern slavery* (Oxford, Oxford University Press, 2008), 15; O. Patterson, «Trafficking, Gender and Slavery», *The Legal Understanding of Slavery: From the Historical to the Contemporary* (Oxford, Oxford University Press, 2012), 172.

4. En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016. Disponible en: [http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf\\_trata/Convenio\\_Consejo\\_de\\_Europa.pdf](http://www.accem.es/ficheros/documentos/pdf_trata/Convenio_Consejo_de_Europa.pdf)

incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos». Por ende, distinguimos tres elementos: acción (captación<sup>5</sup>, transporte, traslado, acogida o recepción), medios comisivos (que pueden ser violentos, fraudulentos o abusivos<sup>6</sup>) y finalidad de explotación.

La Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)<sup>7</sup> señala la creciente importancia de Internet y el uso de las nuevas tecnologías en la trata de seres humanos. Esta nueva dimensión, planteada anteriormente en el marco del Consejo de Europa a través de diversas iniciativas<sup>8</sup>, destaca el incremento de las posibilidades de captar víctimas mediante la Red, ya que ofrece oportunidades de empleo (en su mayoría atractivos puestos de trabajo en el extranjero como modelos, bailarinas, artistas de cabaret, etc.) que son accesibles a través de simples motores de búsqueda o ventanas emergentes, foros de diálogo (chats) y correo *spam*. Además, las redes sociales son cada vez más utilizadas como herramientas de captación.

5. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) identifica Internet como uno de los medios de publicidad a través de los cuales captar posibles víctimas de trata. *Cfr.*: NACIONES UNIDAS, UNODC, *Manual para la lucha contra la trata de personas*, Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007, p. 88. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf).

6. E. Pérez Alonso, *Tráfico de personas e inmigración clandestina. (Un estudio sociológico, Internacional y Jurídico-Penal)* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2008), 178.

7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)*. COM/2012/0286 final. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0286>

8. Entre ellas destaca el proyecto financiado por el gobierno de Mónaco denominado «*Misuse of the Internet for the recruitment of victims of trafficking in human beings*» (2005/DG2/VC/405), con el objetivo de ayudar a los Estados Miembro a implementar unas apropiadas medidas legales, administrativas y técnicas, así como una concienciación más efectiva. *Vid.*, SYKIOTOU, A., *Trafficking in human beings: internet recruitment*, Council of Europe, 2007, pp. 7-8. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_internet\\_recruitment\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking_in_human_beings_internet_recruitment_1.pdf)

No es que el auge de las nuevas tecnologías, en particular Internet, haya dado lugar a nuevas formas de trata de personas (la ciber-trata o el *cybertrafficking*), sino que más bien las nuevas tecnologías han dado a la modalidad tradicional de trata una nueva dimensión<sup>9</sup>. En otras palabras, el *cybertrafficking* o la captación de víctimas de trata de seres humanos vía Internet no es una novedosa forma de trata, sino una nueva modalidad que ha contribuido al aumento del fenómeno. Como indica un Informe del Consejo de Europa de 2003 sobre pornografía infantil (una de las finalidades de la trata): «Muchos de los que coleccionaron pornografía infantil no hubieran comenzado la actividad, o por lo menos no hasta el punto en el que lo hicieron, si no fuera por las nuevas tecnologías de la información disponibles. Esta tecnología no genera por sí misma el interés o la actividad, pero juega un rol muy importante facilitándola» (p. 37). Y es que Internet, como fenómeno social, favorece el incremento de delitos de pornografía infantil debido a 1. que ofrece grandes posibilidades en relación con la distribución global de los contenidos pornográficos (por ejemplo, a través de redes P2P) y a que los consumidores de dichos contenidos se sienten amparados por la menor visibilidad que les garantiza la red pese a que, paradójicamente, su huella digital permitirá a las autoridades descubrir y probar las conductas que realizan con una mayor facilidad<sup>10</sup>. Así, webs aparentemente inocuas que están abiertas a todos los usuarios, pueden ser muy peligrosas, especialmente para menores o adolescentes, y convertirse en centros de captación de personas para su subsiguiente explotación.

Internet es una herramienta extraordinariamente eficiente en manos de criminales, especialmente aquellos que pertenecen a bandas organizadas, y permite optimizar los beneficios económicos, abaratando los costes de la captación por las características propias del cibercrimen (más barato, más rápido, con gran capacidad de producir efectos a distancia sin necesidad del traslado

9. Ibid, p. 18.

10. COUNCIL OF EUROPE, *Cybercrime training for judges: Training manual (draft)*, Project on Cybercrime, Council of Europe, 2009, p. 44. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/meetings/Bureau/TrainingManualJudges\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/meetings/Bureau/TrainingManualJudges_en.pdf)

del delincuente, es más fácil ocultar las pruebas, etc.<sup>11</sup>), por lo que ha ofrecido a los responsables de trata oportunidades sin parangón, que ellos se han apresurado a utilizar para encontrar, vender y situar a mujeres y niños en condiciones de explotación sexual o incluso esclavitud, servidumbre o trabajos forzosos<sup>12</sup>. Tal y como indica el Informe de Europol de 2006 del Crimen Organizado: «las ventajas que Internet ofrece, en términos de tecnología de información y comunicación, son extremadamente beneficiosas para el crimen organizado»<sup>13</sup>.

Por otro lado, desde la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) *Rantsev v. Chipre y Rusia*, las obligaciones positivas de los Estados derivadas del artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) se extienden a los casos de trata, lo que ha elevado los estándares de protección exigidos a los estados.

A la luz de todas estas consideraciones, se plantean las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cuál es el impacto del *cybertrafficking* en el espacio de libertad, seguridad y justicia europeo?
- b) A la luz del Protocolo de Palermo y Convenio de Varsovia sobre la trata de personas, así como la reciente STEDH *Rantsev v. Chipre y Rusia*, ¿cuáles son las obligaciones de los Estados de la UE respecto a la trata y por qué es importante combatir el *cybertrafficking*?
- c) Teniendo en cuenta los objetivos recogidos en el Protocolo de Palermo y Convenio de Varsovia, así como las obligaciones de

11. J. L. De la Cuesta Arzamendi, A. I. Pérez Machío, C. San Juan, «Aproximaciones criminológicas a la realidad de los cibercrimes», en *Derecho Penal Informático* (Navarra, Aranzadi, 2010).

12. Hughes, D., *The Impact of the Use of New Communications and Information Technologies on Trafficking in Human Beings for Sexual Exploitation: A Study of the Users*, Council of Europe, 2001. Vid., Council of Europe, Final Report, Group of Specialists on the impact of the use of new information technologies on trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation, EG-S-NT(2002), 2002, p. 7. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/group\\_of\\_specialists\\_on\\_the\\_impact\\_of\\_the\\_use\\_of\\_new\\_information\\_technologies\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/group_of_specialists_on_the_impact_of_the_use_of_new_information_technologies_1.pdf)

13. EUROPOL, *EU Serious, Organised Crime Threat Assessment Report 2013*, European Police Office, 2013, p.7.

los Estados derivadas de la STEDH *Rantsev v. Chipre y Rusia* en materia de trata, ¿es suficiente el tratamiento a nivel nacional e internacional para combatir el *cybertrafficking*?

A estas cuestiones trataremos de responder a lo largo de este trabajo.

## 2. EL IMPACTO DEL *CYBERTRAFFICKING* EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EUROPEO: LA TRATA COMO UN ASUNTO DE SEGURIDAD

En la actualidad el paradigma predominante es un concepto amplio de seguridad<sup>14</sup>, más acorde con las transformaciones globales y en el que se integra la «seguridad humana»<sup>15</sup>. Este enfoque aparece reflejado en las actuaciones del Consejo de Seguridad, en el concepto de Seguridad Cooperativa de la OTAN, en la recientemente publicada Estrategia Global Europea y en la Estrategia de Seguridad Nacional española de 2013<sup>16</sup>.

Uno de los problemas relacionados con la «seguridad humana» que actualmente genera más atención internacional es la trata de seres humanos, en gran parte debido a la acción de Estados Unidos, precursor del Protocolo de Palermo, que elabora anualmente los *Trafficking In Persons Reports* con los que condiciona las ayudas no humanitarias al cumplimiento de ciertos criterios relacionados con medidas de persecución, promulgación e implementación de políticas anti-trata y de protección de las víctimas.

14. En contraposición con la concepción clásica de seguridad del paradigma realista de las Relaciones Internacionales, de raíces hobbesianas, que identificaba seguridad con integridad territorial del Estado. Vid., G. Orozco, «El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales», Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 72, 2005, 166.

15. «El concepto de 'seguridad humana' se refiere a la necesidad de proteger el desarrollo libre de las personas en zonas donde se vean amenazados y violados los derechos humanos, mostrando que la base y fundamento de las políticas de seguridad se entronca en la persona humana, pues el fin de toda institución debe ser proteger al ser humano de las amenazas a su integridad, frente a la integridad del Estado o por encima del interés nacional». *Cfr.*, *Ibid.*, p. 175.

16. MINISTERIO DE DEFENSA, Documento Marco 05/2011 sobre la evolución del concepto de seguridad, 2011. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)

La trata de personas como asunto específico que afecta a la paz y la seguridad fue debatido por primera vez en la sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2015. En esta reunión se solicitó el refuerzo del compromiso político y la mejora de la implementación de las medidas legales para penalizar, prevenir y combatir la trata de personas, que menoscaba el Estado de Derecho y contribuye a otras formas de delincuencia organizada transnacional, exacerbando conflictos y aumentando la inseguridad.

Previamente ya se había tenido en cuenta como asunto de seguridad de forma más transversal, por lo menos en cuanto a trata con fines de explotación sexual se refiere. Así, partiendo de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995<sup>17</sup>, que incluye la trata y la prostitución forzada en la definición de violencia contra la mujer, es relevante la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujer, paz y seguridad (junto a las resoluciones 1820, 1888 y 1960 que la complementan)<sup>18</sup>, que insta a los Estados a aplicar el criterio de género en las situaciones de conflictos armados y reconstrucciones de paz, prestando especial atención a la promoción de la lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

En el ámbito regional europeo, tanto el Consejo de Europa como Unión Europea han mostrado un fuerte compromiso político para abordar el problema de la trata de seres humanos. Por ejemplo, al Consejo de Europa se debe el Convenio sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, de 2005, que establece obligaciones que van más allá de las recogidas en el Protocolo de Palermo, y la creación de un organismo de supervisión: el grupo GRETA.

Centrándonos en la UE, desde que el Consejo Europeo en la Cumbre de Tampere de 1999 incluyera la lucha contra la trata como uno de los objetivos para establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia, en la UE ha proliferado el número de iniciativas, medidas, programas de financiación y normativa; se ha incluido en la Estrategia de Seguridad Interior de la UE como un aspecto de

17. En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016. Disponible en: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf)

18. En línea, consultadas por última vez el 30 de septiembre de 2016. Disponibles todas ellas en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>

la acción exterior y como un elemento a combatir en la Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE.

España, aunque no lo identifica como un asunto clave en la Estrategia de Seguridad Nacional<sup>19</sup>, establece las prioridades para abordarlo en el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas (2015-2018)<sup>20</sup>. No obstante, lo hace de forma parcial, ya que como anticipa el título, se refiere únicamente a una de las modalidades de la trata (la trata con fines de explotación sexual), y no hace mención al resto de modalidades (trata con fines de tráfico de órganos, o para el sometimiento a una situación de esclavitud, servidumbre o trabajos forzados)<sup>21</sup>.

Vemos por tanto cómo la lucha contra la trata de personas en general se ha convertido en un aspecto importante para el mantenimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea, lo que convierte en prioritaria la necesidad de una mayor comprensión del fenómeno del *cybertrafficking*, por sus características y su capacidad de captar más fácilmente potenciales víctimas aprovechándose de las condiciones de vulnerabilidad.

## 2. A LA LUZ DEL PROTOCOLO DE PALERMO Y CONVENIO DE VARSOVIA SOBRE LA TRATA DE PERSONAS, ASÍ COMO LA RECIENTE *STEDH RANTSEV V. CHIPRE Y RUSIA*, ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS DE LA UE RESPECTO A LA TRATA Y POR QUÉ ES IMPORTANTE COMBATIR EL CYBERTRAFFICKING?

Tanto el Protocolo de Palermo como el Convenio de Varsovia se refieren a la necesidad de un enfoque global de lucha contra la trata, que incluya medidas para prevenirla y proteger a las víctimas, así como castigar a los traficantes. Además, establece unas intensas obligaciones de cooperación. Se desprende de las

19. Aunque lo mencione en el apartado de «flujos migratorios irregulares» (p. 32).

20. En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016. Disponible en: [http://www.violenciagenero.mssi.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan\\_Integral\\_Trat\\_a\\_18\\_Septiembre2015\\_2018.pdf](http://www.violenciagenero.mssi.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan_Integral_Trat_a_18_Septiembre2015_2018.pdf)

21. Y eso a pesar de las recomendaciones del Grupo GRETA para España en 2013, que llamaban la atención sobre este extremo. *Vid.*, CONSEJO DE EUROPA, GRUPO DE EXPERTOS SOBRE LA ACCIÓN CONTRA EL TRÁFICO DE SERES HUMANOS (GRETA), *Informe relativo a la implementación de la Convención del Consejo de Europa Contra la Trata de Seres Humanos por España*, Consejo de Europa, 2013.

disposiciones de estos dos instrumentos que los Estados parte, incluida la casi totalidad de los Estados miembro del Consejo de Europa, han formado la opinión de que sólo una combinación de medidas destinadas a tratar los tres aspectos (prevención, protección y persecución) pueden ser eficaces en la lucha contra el tráfico. En consecuencia, el deber de penalizar y enjuiciar la trata es sólo un aspecto en la lucha para combatir el tráfico general; los Estados deben investigar potenciales casos de trata, y aquéllos que son Estados de origen o de tránsito están obligados a cooperar efectivamente cuando sean casos transnacionales.

Por su parte, el 7 de enero de 2010 el TEDH dictó la sentencia del caso *Rantsev v. Chipre y Rusia*, aclamada por mostrar la voluntad del tribunal de luchar contra la trata de mujeres. En esta sentencia se pone de relieve el coste humano de la trata y la aquiescencia de las autoridades políticas ante la misma, cuando relata el caso de Oxana Rantseva, mujer rusa de 21 años que aterrizó en Chipre en 2001 y una noche más tarde estaba muerta. En el caso *Rantsev*, el TEDH afirmó que la trata, a pesar de no aparecer literalmente en el artículo 4 del CEDH<sup>22</sup>, estaba incluida en el mismo. Y lo hizo aplicando las reglas de interpretación del Convenio de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados (sentido corriente de los términos del tratado, contexto, objeto y fin), ya que «la trata de personas, por su naturaleza y propósito de explotación, está basada en el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad»<sup>23</sup>. Por ende, las obligaciones del artículo 4 del CEDH (perfiladas sobre todo en *Siliadin*, en *C.N. y V. v. Francia* en *C.N. v. Reino Unido*) son aplicables a los casos de trata.

¿Cuáles son estas obligaciones? En *Siliadin*, el TEDH indica que la vulneración del artículo 4 constituye una violación de valores democráticos fundamentales de las sociedades que conforman el Consejo de Europa, por lo que se requieren estándares muy altos para su protección<sup>24</sup>. Las obligaciones positivas que emanan del artículo 4 para los Estados son tanto penales como procedimentales<sup>25</sup>:

22. Según el art. 4 del CEDH: 1. *Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.* 2. *Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.*

23. *Rantsev v. Chipre y Rusia*, ECHR, no. 25965/04, 1 julio 2010, párr. 281.

24. *Siliadin v. Francia*, ECHR, no. 73316/01, 26 julio 2005, párr. 82 y 112.

25. Recogidas en: *Siliadin*, párr. 89 y 112, *Rantsev*, párr. 283-289 y *C.N. v. Reino Unido*, párr. 65 y ss.

- a) En primer lugar, la obligación de penalizar y perseguir efectivamente la situación de violación del artículo 4. El Tribunal considera que el espectro de las garantías establecidas en la legislación nacional debe ser adecuado para garantizar la protección práctica y efectiva de los derechos de las víctimas de la trata. «En consecuencia, además de las medidas penales para castigar a los tratantes, el artículo 4 exige a los Estados Miembros poner en práctica medidas adecuadas de regulación de las empresas [o medios] que se utilizan a menudo como una tapadera para el tráfico de personas»<sup>26</sup>.
- b) En segundo lugar, la obligación positiva de adoptar medidas de protección.
- c) En tercer lugar, la obligación de investigar adecuadamente las situaciones de explotación potencial cuando el asunto llama la atención de las autoridades, y de adoptar medidas para evitarlo<sup>27</sup>. Para que surja una obligación positiva de adoptar medidas operativas en un asunto concreto, debe demostrarse que las autoridades del Estado conocían, o debían haber conocido, circunstancias que permitían albergar una sospecha plausible de que un individuo identificado se había encontrado en un riesgo real e inminente de ser objeto una de las violaciones que establece el artículo 4. En el caso de una respuesta positiva, se produciría una violación del artículo 4 cuando las autoridades no consigan adoptar las medidas apropiadas dentro del alcance de sus potestades, para apartar a dicho individuo de la situación o riesgo. Esta obligación debe ser interpretada de forma que no imponga una carga imposible o desproporcionada sobre las autoridades de un Estado<sup>28</sup>. Es una obligación de

26. *Rantsev*, párr. 274.

27. En el fondo, y aunque no lo diga directamente, el TEDH se está refiriendo al estándar de «diligencia debida», establecido por la Corte IDH en el caso *Velásquez vs. Honduras*. Si el aparato estatal se conduce de manera que permite violaciones de derechos humanos no punibles y el restablecimiento de las víctimas no se produce lo antes posible, el Estado habrá fracasado en el deber de asegurar el libre y pleno ejercicio de tales derechos a las personas que se hallan bajo su jurisdicción, por lo que se puede hacer responder directamente por el referido déficit.

28. *Rantsev*, párr. 218-219.

medios y no de resultado, y no hay violación del artículo 4 si el Estado condujo una investigación efectiva, objetivamente capaz de llevar a la identificación y castigo de los responsables.

### 3. ¿ES SUFICIENTE EL TRATAMIENTO DEL CYBERTRAFFICKING A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL?

#### 3.1. *Propuesta de definición del delito de cybertrafficking*

Como acaba de señalarse, tanto el Protocolo de Palermo como el Convenio de Varsovia, así como la STEDH *Rantsev* obligan a los Estados (y entre ellos, a España) a luchar contra la trata desde un enfoque global: legislar para prevenirla, proteger a las víctimas y castigar a los tratantes. Ya hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre el enfoque parcial desde el que España aborda esta lucha al centrarse sólo en una de las modalidades de trata, como es la trata con fines de explotación sexual (*cfr.* Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas). Recordemos que según el TEDH, el artículo 4 del CEDH exige a los Estados Miembros poner en práctica medidas adecuadas de regulación de las empresas o medios que se utilizan a menudo como una tapadera para el tráfico de personas.

Teniendo en cuenta esto, ¿qué hay de del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación como medio para cometer o facilitar la trata de personas? ¿Existen instrumentos nacionales o internacionales suficientes para luchar desde un enfoque global contra la trata cuando se utilizan las TIC? A ello dedicaremos nuestras siguientes reflexiones. Parece razonable que el primer paso para luchar contra cualquier fenómeno sea definirlo, sobre todo teniendo en cuenta que no existe un concepto estándar de *cybertrafficking* a nivel nacional o internacional.

Para ello debemos referirnos en primer lugar a los llamados «delitos informáticos». Si bien no existe una categoría legal de delitos informáticos<sup>29</sup>, el término resulta útil para hacer referencia a todas aquellas conductas delictivas que son llevadas a cabo utilizando un elemento informático y/o telemático, o vulnerando los derechos del titular de un elemento informático, ya sea hardware

29. M. A. Davara Rodríguez, *Manual de Derecho Informático* (Navarra, Aranzadi, 2016), 386-388.

o software<sup>30</sup>. Quizá la definición más sistemática de qué debe entenderse por delito informático la aporta Lima Malvido<sup>31</sup>, quien considera que el delito informático es «cualquier acto ilícito penal en el que las computadoras, sus técnicas y funciones desempeñan un papel, ya sea como método, medio o fin».

Dentro de los delitos informáticos, debemos distinguir entre delitos cuyo bien jurídico protegido es un bien o un servicio informático (se los puede denominar de forma genérica como delitos de daños informáticos o de acceso ilícito, donde se protege la integridad de programas informáticos, documentos electrónicos y, en general, datos, *cf.* art. 264 CP y arts. 2 a 6 del Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia), de aquellos otros delitos que, pudiendo cometerse sin intervención de TIC, se sirven de éstas como medio comisivo. Entre los tipos penales asociados a esta segunda categoría de delitos informáticos (delitos cometidos a través de medios informáticos) se encuentran los delitos de falsedad informática (*cf.* arts. 390 a 399 *bis* CP y art. 7 Convenio de Budapest sobre Cibercriminalidad), de estafa informática (*cf.* art. 248.2.a y b CP y art. 8 Convenio de Budapest sobre Cibercriminalidad), los delitos contra la propiedad intelectual (*cf.* art. 270.2 y 3 CP y art. 10 Convenio de Budapest sobre Cibercriminalidad), la revelación de secretos cuando se hace a través de medios electrónicos (*cf.* art. 197.1 CP), el recientemente introducido delito de sexting (art. 197.7 CP), o los delitos relativos a la pornografía infantil (*cf.* art. 189 CP y art. 9 Convenio de Budapest sobre Cibercriminalidad). Puede observarse respecto de éstos últimos tipos penales que protegen una amplia gama de bienes jurídicos, que no necesariamente están relacionados con la informática (patrimonio, intimidad, integridad e indemnidad sexual de los menores...) pero que, sin embargo, se encuentran en una posición especialmente vulnerable si se atacan a través de medios

30. *Ibid.*, p. 389.

31. M. L. Lima Malvido, «Delitos electrónicos», *Revista Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales*, núm. 1-6 (Enero-Junio 1984), 100. Cit. por C. Velasco San Martín, *Jurisdicción y competencia penal en relación al acceso transfronterizo en materia de ciberdelitos* (Valencia, Tirant lo Blanch, 2016), 51. 32Sobre la cuestión del bien jurídico del delito de trata, ver C. Villacampa Estiarte, «El delito de trata de seres humanos en el Código Penal Español», en *Nuevos retos en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual: un enfoque interdisciplinar* (Navarra, Civitas, 2012).

informáticos (nos remitimos a las reflexiones del Consejo de Europa sobre el incremento de los delitos de pornografía infantil a causa de la creciente presencia de Internet en la vida cotidiana).

El delito de trata, cuyo bien jurídico protegido es la dignidad del sujeto pasivo del tipo<sup>32</sup>, puede ser cometido íntegramente a través de medios informáticos si tenemos en cuenta que la mera captación es ya constitutiva del tipo y que ésta puede realizarse, por ejemplo, a través de foros o chats. Por otra parte, las TIC también pueden facilitar el transporte, el traslado, o la acogida o recepción de las víctimas, pues si bien estas acciones necesariamente deben producirse fuera de la red, ello no impide que los medios electrónicos contribuyan a facilitarlas. Cuando las TIC jueguen un papel relevante en la comisión del tipo de trata como método (captación online de víctimas a través de Internet) estaremos ante un delito de *cybertrafficking* o ciber-trata.

Por tanto, podemos decir que el delito de *cybertrafficking* es un delito cometido a través de medios informáticos, que tiene lugar cuando para la realización de alguna de las acciones que constituyen el tipo penal de trata (captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas) se utilizan Tecnologías de la Información y la Comunicación, bien para la realización íntegra del tipo (captación online a través de foros o chats), bien como medio para favorecer o facilitar cualquiera de las acciones que constituyen trata (captación offline, transporte, traslado, acogida o recepción de personas).

#### 4.2. *Algunos instrumentos internacionales de lucha contra la ciberdelincuencia y su preocupación (o no) por el cybertrafficking*

Quizás, de todos los instrumentos internacionales de lucha contra la ciberdelincuencia, el más completo hasta la fecha sea el Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, firmado en Budapest el 23 de noviembre de 2003 (Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia), ratificado por España el 3 de junio de 2010, y en vigor desde el 1 de octubre de ese mismo

32. Sobre la cuestión del bien jurídico del delito de trata, ver C. Villacampa Estiarte, «El delito de trata de seres humanos en el Código Penal Español», en *Nuevos retos en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual: un enfoque interdisciplinar* (Navarra, Civitas, 2012).

año<sup>33</sup>. Existen otros, no obstante, que deben conocerse, como la Directiva 2013/40/UE del Parlamento y del Consejo, de 12 de agosto de 2013 relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo<sup>34</sup>; la Directiva 2011/92/UE del Parlamento y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo; así como la Convención del Consejo de Europa de 25 de octubre de 2007 sobre la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual<sup>35</sup>. Como puede observarse, estos últimos se centran en aspectos concretos: ataques contra sistemas de información (delitos de daños informáticos) y pornografía infantil (la Convención de 25 de octubre de 2007 no sólo trata la pornografía infantil desde el punto de vista de la ciberdelincuencia sino de forma global).

Por otra parte, más allá de los textos normativos señalados, existen numerosas iniciativas internacionales para combatir la ciberdelincuencia, como la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información<sup>36</sup>, el Foro para la Gobernanza de Internet<sup>37</sup>, o la Unión Internacional de Telecomunicaciones<sup>38</sup>, que en 2009 elaboró una extensa guía sobre ciberdelitos donde podemos encontrar un exhaustivo catálogo de delitos informáticos, entre los que

33. BOE n. 226, de 17 de septiembre de 2010. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14221](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-14221)

34. DOUE de 14 de agosto de 2013 (L 218/8 a 218/14). Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2013/218/L00008-00014.pdf>

35. BOE n. 274, de 12 de noviembre de 2010. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-17392](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-17392)

36. Pueden consultarse los documentos de esta cumbre, desarrollada en dos fases (Ginebra 2003 y Túnez 2005) en el siguiente enlace: <https://www.itu.int/net/wsis/index-es.html>. Interesa destacar, sin ánimo de ser exhaustivos, el punto 58 de la Declaración de Principios titulada «Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio» (Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>), donde se reconoce la importancia de fomentar la «dignidad y el valor de la persona» en el contexto de la Sociedad de la Información, formando parte, recordemos, la dignidad y el valor de la persona en cuanto tal del bien jurídico protegido por el delito de trata.

37. <http://www.intgovforum.org/multilingual/>

38. Puede encontrarse información sobre la UIT en su página web: <http://www.itu.int/es/about/Pages/default.aspx>

no se encuentra el de *cybertrafficking*<sup>39</sup>. La Asamblea General de las Naciones Unidas también ha emitido resoluciones en materia de ciberseguridad orientadas sobre todo a crear una cultura global sobre ciberseguridad<sup>40</sup>.

En el catálogo de delitos informáticos que contempla el Convenio de Budapest tampoco encontramos referencia alguna a la comisión del delito de trata. El único artículo que podría tener alguna incidencia (de carácter tangencial) respecto de casos concretos de trata es el referido a los delitos relacionados con la pornografía infantil (artículo 9). En este artículo se castiga la producción de pornografía infantil, la oferta, puesta a disposición, difusión, transmisión o adquisición de pornografía infantil por medios informáticos, y la posesión de pornografía infantil en un sistema informático. Todas estas situaciones pueden ser consecuencia, aunque no necesariamente, de un tipo concreto de trata (la trata de menores con fines de explotación sexual), pero no se ataca, a través de este tipo delictivo, las conductas constitutivas de trata en sí.

Otro tanto puede decirse de la Directiva 2011/92/UE, que además se refiere exclusivamente a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil. Por tanto, ni combate la ciberdelincuencia, ni tampoco la trata de personas desde un enfoque global; sin embargo, uno y otro fenómeno estarán presentes en la medida en que conecten la captación con fines la explotación sexual y la pornografía infantil.

Podemos afirmar, por tanto, que en los instrumentos normativos internacionales relativos a la lucha contra la ciberdelincuencia señalados no se presta la debida atención al fenómeno del *cybertrafficking* y que, como máximo, determinadas conductas castigadas en tales textos tienen una incidencia tangencial. Esto no parece

39. Unión Internacional de Telecomunicaciones, El ciberdelito: Guía para los Países en Desarrollo, 2009. Disponible en: [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/oth/01/0B/D010B0000073301PDFS.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/oth/01/0B/D010B0000073301PDFS.pdf). Algunos de los delitos que recoge son: acceso ilícito y daños informáticos, fraude y estafas informáticas, delitos relativos a los contenidos en la red, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, ciberterrorismo, guerra informática o ciberblanqueo de dinero o la «peska» (actuaciones orientadas a que las víctimas revelen información personal o secreta).

40. Puede accederse al contenido de estas resoluciones así como a otros documentos que no hemos tenido ocasión de mencionar a través de la plataforma Ciberdelincuencia.org: <http://www.ciberdelincuencia.org/fuentes/resoluciones.php>

muy coherente con la importancia que hemos visto que tiene para la seguridad a nivel global, y puede ir en detrimento de las obligaciones de cooperación contempladas en el Protocolo de Palermo (artículos 9 al 13, que incluyen, por ejemplo, la necesidad de intercambio de información y otras medidas procesales) y en el Convenio de Varsovia (artículos 5 a 9), puesto que la ausencia de una respuesta y posición común contra dicha modalidad de trata puede dificultar en la práctica la lucha contra este fenómeno.

#### 4.3. *La tipificación de los delitos informáticos en España y la presencia (o no) del cybertrafficking en otros instrumentos*

La tipificación de los delitos informáticos en España no se distancia en exceso de los ejemplos ya señalados en textos internacionales, y fundamentalmente en el Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia. Incluso, podemos encontrar desde la redacción original del Código Penal en 1995 nutridas referencias a delitos contra sistemas informáticos o cometidos a través de medios informáticos, si bien se han introducido modificaciones o incluso se han tipificado nuevos delitos. Así, están regulados en nuestro Código Penal los delitos de daños informáticos (art. 264 CP), descubrimiento y revelación de secretos, y acceso ilícito a sistemas informáticos (arts. 197 y ss CP), estafas electrónicas (art. 248.2 CP), delitos contra la propiedad intelectual e industrial (arts. 270 y ss CP), delitos contra el honor, que pueden ser cometidos a través de internet (vid. art. 211 CP, cuando habla de imprenta, radiodifusión o «cualquier otro medio de eficacia semejante»), los delitos de falsedad de documentos y tarjetas de crédito (art. 390 y ss CP, y especialmente el artículo 400 CP, cuya redacción ha sido modificada por la LO 1/2015 y que se refiere, entre otras conductas, al desarrollo, recepción, obtención o tenencia de programas informáticos específicamente destinados a la falsificación de documentos) y, finalmente, delitos relativos a proteger la indemnidad e integridad sexual de los menores (interesa especialmente a efectos de este estudio el artículo 189 CP, así como el artículo 183 bis). Tras la reforma de 2015 (LO 1/2015, de 30 de marzo) se recogen nuevos delitos informáticos hasta ahora carentes de una tipificación precisa: no sólo el grooming, sino también el sexting (art. 197.7 CP). Otras, como el phishing, quedan a la valoración de los tribunales respecto de si constituyen

o no un delito de estafa informática (*vid.* STS de 533/2007, 12 de junio, a favor de esta tesis, y la SAP de Las Palmas de 11 de febrero de 2013, en contra).

¿Cuál es la situación, pues, de la normativa penal española respecto del *cybertrafficking*? De los delitos informáticos señalados, el tipo más próximo se refiere a los delitos relativos a la indemnidad e integridad sexual de los menores (p. e., el grooming), aunque no sea equiparable a la trata por diversas razones: distinto bien jurídico y distinta acción típica. Por su parte, el artículo 177 bis del Código Penal castiga como reo de trata de seres humanos a quien «empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la captare, transportare, trasladare o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas», con cualquiera de las finalidades siguientes: trabajo o servicios forzados, esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad, explotación sexual, incluyendo la pornografía, explotación para realizar actividades delictivas, extracción de sus órganos corporales, o celebración de matrimonios forzosos.

La configuración del tipo no excluye que la trata se cometa a través de redes sociales o de chats, o que los medios informáticos puedan contribuir de algún modo a la realización del tipo, aunque no menciona expresamente el *cybertrafficking*. De todos modos, el Código Penal tampoco parece ser el lugar más apropiado para hacer una referencia explícita a la incidencia de las TIC en la comisión del delito de trata.

Sin embargo, sí parece recomendable que en el marco de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad se desarrollen actuaciones concretas que presten a este asunto la importancia que merece. No obstante, cuando examinamos la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, entre cuyas líneas de actuación se recoge como objetivo nacional la persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia «en su doble vertiente de instrumento facilitador de sus actividades y de objeto directo de su acción»<sup>41</sup>, no hace ninguna alusión

41. Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*, 2013, Línea de acción 4, p. 35.

a tipos delictivos concretos más allá del crimen organizado y el blanqueo de capitales, y por ende, tampoco al *cybertrafficking*.

## CONCLUSIONES

En los últimos años, y con el cambio de paradigma realista a uno basado en la seguridad humana, la trata de seres humanos ha pasado a ser una cuestión de seguridad para los Estados, como demuestran las estrategias internacionales, europeas y nacionales de seguridad.

A lo largo del trabajo hemos visto que la obligación de combatir eficazmente la trata de personas emana del Protocolo de Palermo y, en el ámbito europeo, del Convenio de Varsovia. Particularmente, estos instrumentos contemplan la necesidad de perseguir y prevenir el delito, así como proteger a las víctimas, por lo que la cooperación entre los estados ocupa un lugar esencial en dichos convenios, dándosele un enfoque global.

Por otro lado, la STEDH *Rantsev v. Chipre y Rusia* extiende las obligaciones emanadas del artículo 4 del CEDH a los casos de trata de personas a pesar de no estar enunciada expresamente en el artículo. De este modo, se establecen unos elevados estándares de protección que se concretan en tres aspectos: (1) obligación de penalización y persecución efectiva; (2) obligación de adoptar medidas de protección de las víctimas; y (3) obligación de investigar adecuadamente las situaciones de explotación potencial y de adoptar medidas para evitarlo. Según el Tribunal de Estrasburgo, además de las medidas penales para castigar a los tratantes, el artículo 4 exige a los Estados Miembros poner en práctica medidas adecuadas de regulación de las empresas o medios que se utilizan a menudo como una tapadera para el tráfico de personas.

Hemos tratado de mostrar el evidente vínculo que existe entre el auge de Internet como fenómeno social y la comisión de actividades delictivas, especialmente en lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, la trata de personas. Las Tecnologías de la Información y de la Comunicación están tomando cada vez un papel más relevante en la comisión de delitos, contribuyendo a que los casos sean mucho más complejos debido a las dificultades a la hora de determinar la jurisdicción competente o la normativa aplicable, así como los obstáculos derivados de las divergencias normativas y de preparación logística y formativa de muchos Es-

tados a la hora de combatir el cibercrimen. Los tratantes ya no necesitan recurrir a los viejos métodos como las «*red light areas*», ya que tanto la captación como los acuerdos de transacción de las víctimas pueden ser realizados de forma anónima (o aparentemente anónima) a través de Internet. De este modo, es menos probable que las víctimas despierten la atención de la policía, y surgen nuevos horizontes, posibilidades (y también obligaciones) vinculadas al control efectivo de las zonas potencialmente peligrosas en relación con actividades de trata, diseminadas una vez que se introducen los medios telemáticos.

Teniendo esto en cuenta, ¿se están cumpliendo estas obligaciones cuando en la comisión del delito de trata intervienen las Tecnologías de la Información y de la Comunicación? ¿Se han tomado medidas para investigar situaciones de explotación potencial de posibles víctimas de trata cuando tal situación de peligro potencial se produce en la red (por ejemplo, captación a través de foros o chats)?

Como hemos tratado de poner de manifiesto, la lucha contra el *cybertrafficking* (entendiendo éste como el delito cometido a través de medios informáticos que tiene lugar cuando para la realización de alguna de las acciones esenciales que constituyen el tipo penal de trata se utilizan medios telemáticos) brilla por su ausencia. Combatir penalmente tales conductas (necesario, sin lugar a dudas), como se hace en el artículo 177 bis CP con el delito de trata, no permite ni mucho menos entender que se esté abordando la lucha contra la trata de personas desde un enfoque global como exigen tanto el Protocolo de Palermo como el Convenio de Varsovia. No ya sólo porque se esté prestando una gran atención a la trata con fines de explotación sexual (de nuevo, necesaria) en detrimento de otras modalidades de trata, sino porque, en lo referido a los medios a través de los cuales puede cometerse, favorecerse o facilitarse la trata, se están ignorando o no se les está prestando suficiente atención a aquéllos que en los últimos años han contribuido a un mayor incremento de la actividad delictiva, como son los medios telemáticos.

Se hace necesario, por tanto, revisar las estrategias nacionales e internacionales tanto en materia de trata de seres humanos como de ciberdelincuencia, de manera que la importancia que tienen de facto las TIC en la comisión y favorecimiento del delito de trata de seres humanos se visibilice, contribuyendo de este

modo a que se luche contra la trata desde un enfoque global, tal y como proclaman los principales textos internacionales de referencia en la materia.

#### AGRADECIMIENTOS

A todas las abuelas del mundo. Por contribuir a la divulgación científica al obligarnos a sintetizar los pensamientos complejos y expresarlos de manera accesible y sencilla.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allain, J., 2015, *The Law and Slavery. Prohibiting Human Exploitation*, Boston, Brill Nijhoff.
- o 2012, *The Legal Understanding of Slavery: From the Historical to the Contemporary*, Oxford, Oxford University Press.
- De La Cuesta Arzamendi, J. L. (ed.), 2010, *Derecho Penal Informático*, Navarra, Aranzadi.
- Davara Rodríguez, M. A., 2016, *Manual de Derecho Informático*, 11<sup>a</sup> Edición, Navarra, Aranzadi.
- Gallagher, A., 2010, *The International Law of Human Trafficking*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Lara Aguado, A. (dir.), 2012, *Nuevos retos en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual: un enfoque interdisciplinar*, Navarra, Civitas, 2012.
- Lima Malvido, M. L., 1984, Delitos electrónicos, *Revista Criminalia, Academia Mexicana de Ciencias Penales*, México D.F., Ed. Porrúa, n. 1-6, enero-junio 1984, p. 100.
- Orozco, G., 2005, El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72.
- Pérez Alonso, E., 2008, *Tráfico de personas e inmigración clandestina. (Un estudio sociológico, Internacional y Jurídico-Penal)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Scarpa, S., 2008, *Trafficking in Human Beings: modern slavery*, Oxford, Oxford University Press.
- Sykiotou, A., 2007, *Trafficking in human beings: internet recruitment*, Council of Europe (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_internet\\_recruitment\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/trafficking_in_human_beings_internet_recruitment_1.pdf)
- Velasco San Martín, C., 2016, *Jurisdicción y competencia penal en relación al acceso transfronterizo en materia de ciberdelitos*, Valencia, Tirant lo Blanch

*Informes, guías y documentos nacionales e internacionales*

- Comisión Europea, 2012, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012-2016)*. COM/2012/0286 final. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX-%3A52012DC0286>
- Consejo de Europa, 2009, *Cybercrime training for judges: Training manual (draft)*, Project on Cybercrime. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/meetings/Bureau/Training\\_ManualJudges\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/lisbonnetwork/meetings/Bureau/Training_ManualJudges_en.pdf)
- Consejo de Europa, grupo de expertos sobre la acción contra el tráfico de seres humanos (GRETA), 2013, *Informe relativo a la implementación de la Convención del Consejo de Europa Contra la Trata de Seres Humanos por España*, Consejo de Europa, GRETA. Cumbre mundial sobre la sociedad de la información, 2004, Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio (Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>).
- Hughes, D., 2001, *The Impact of the Use of New Communications and Information Technologies on Trafficking in Human Beings for Sexual Exploitation: A Study of the Users*, Council of Europe, *Vid.*, Council of Europe, Final Report, Group of Specialists on the impact of the use of new information technologies on trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation, EG-S-NT(2002), 2002, p. 7. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/group\\_of\\_specialists\\_on\\_the\\_impact\\_of\\_the\\_use\\_of\\_new\\_information\\_technologies\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/group_of_specialists_on_the_impact_of_the_use_of_new_information_technologies_1.pdf).
- EUROPOL, *EU Serious, Organised Crime Threat Assessment Report 2013*, European Police Office, 2013, p. 7.
- NACIONES UNIDAS, UNODC, Manual para la lucha contra la trata de personas, Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007, p. 88. En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Spanish.pdf).
- NACIONES UNIDAS, ONU MUJERES, Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Pekín, 1995. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_f\\_inal\\_web.pdf](http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_f_inal_web.pdf)
- Gobierno de Mónaco, «*Misuse of the Internet for the recruitment of victims of trafficking in human beings*» (2005/DG2/VC/405).
- Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, Estrategia de Ciberseguridad Nacional. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>

- Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido, 2013. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad\\_1406connavegacionfinalacesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalacesiblebpdf.pdf).
- Gobierno de España, Ministerio de Defensa, Documento Marco 05/2011 sobre la evolución del concepto de seguridad, 2011. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf)
- Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas, 2015- 2018. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.violenciagenero.mssi.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan\\_Integral\\_Trata\\_18\\_Septiembre2015\\_2018.pdf](http://www.violenciagenero.mssi.gob.es/planActuacion/planContraExplotacionSexual/docs/Plan_Integral_Trata_18_Septiembre2015_2018.pdf)

#### *Jurisprudencia de Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*

- Sentencia CIDH de 21 de julio de 1989. Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_07\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_07_esp.pdf)
- Sentencia TEDH de 26 de julio de 2005 (Demanda n. 73316/01). *Caso Siliadin v. Francia*. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/siliadin\\_v\\_france\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/siliadin_v_france_en_4.pdf)
- Sentencia TEDH de 7 de enero de 2010 (Demanda n. 25965/04). Caso *Rantsev v. Chipre y Rusia*. (En línea, consultado por última vez el 30 de septiembre de 2016). Disponible en: [http://www.womenslinkworldwide.org/observatorio/documentos/gjo\\_ecthrRantsev\\_c\\_Chipre\\_y\\_Rusia.\\_es.pdf](http://www.womenslinkworldwide.org/observatorio/documentos/gjo_ecthrRantsev_c_Chipre_y_Rusia._es.pdf)

# LA DEFENSA DE LA PRIVACIDAD EN LA ERA DE LA CIBERSEGURIDAD

RAMÓN M. ORZA LINARES

*Depto. Derecho Constitucional. Universidad de Granada*

## RESUMEN

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su Sentencia de 3 de abril de 2007 (Caso Copland), analizó si el seguimiento de las llamadas telefónicas, del uso del correo electrónico y de la navegación por Internet realizada por los responsables de un College universitario de Gales (Reino Unido) sobre una trabajadora del mismo, suponía injerencia en su derecho a la privacidad. En este asunto el Tribunal consideró que tales injerencias eran injustificadas. Esta doctrina, lejos de consolidarse, se sitúa en medio de un nuevo conflicto entre la libertad y la seguridad. Así, podemos asistir a una paulatina legislación, sobre todo en la Unión Europea, que busca una mayor protección de las libertades de los ciudadanos, al tiempo que la propia Unión Europea se dota de nuevas posibilidades e instrumentos que pueden suponer amenazas a la intimidad y a la vida privada de esos mismos ciudadanos.

## PALABRAS CLAVES

Privacidad, intimidad, libertad, derechos fundamentales, seguridad.

## INTRODUCCIÓN

La reacción ante los pasados atentados en Francia<sup>1</sup> y de otros países europeos, ha vuelto a poner de relieve la tensión existente

1. Nos referimos a los atentados ocurridos en Francia, el 7 de enero de 2015 que tuvo como objetivo el semanario «Charlie Hebdo» con un resultado de 12 muertos y 11 heridos, los atentados del 8 y 9 de enero de 2015, con un resultado de 5 fallecidos, entre ellos una policía municipal y cuatro clientes de un supermercado kósher en París, y ocho heridos; a los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París en los que fallecieron 137 personas y 415 heridos, así como el atentado perpetrado el 14 de julio de 2016 en Niza en el que resultaron fallecidas 85 personas y 303 fueron heridas, y, por último, el ataque contra una iglesia en Normandía, el 26 de julio de 2016, en que los atacantes mataron a un sacerdote, hirieron a otra persona y retuvieron como rehenes a cuatro personas más.

entre la defensa de la privacidad y la seguridad pública. Esta tensión, que se había manifestado de manera muy significativa tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas y el Pentágono en los Estados Unidos, han culminado con la adopción, a uno y otro lado del atlántico, de un variado catálogo de medidas que tienen como finalidad el refuerzo de la seguridad pública, a costa de un significativo aumento de los controles policiales sobre las personas.

Así, por lo que se refiere a los Estados Unidos, el 26 de octubre de 2001 fue aprobada el «USA Patriot Act» con la finalidad de ampliar la capacidad de acción del Estado para combatir el terrorismo.

Y, dentro de la Unión Europea, el 12 de febrero de 2015, se emitió una Declaración de los miembros del Consejo Europeo<sup>2</sup> en el que se manifestaba la voluntad de «reforzar las acciones contra las amenazas terroristas, en el pleno respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho», para lo que pedían «que los legisladores de la UE adopten con urgencia una Directiva europea sólida y eficaz sobre registro de nombre de los pasajeros, con sólidas garantías de protección de datos», así como que «se utilice plenamente el marco existente de Schengen para reforzar y modernizar el control de las fronteras exteriores», que «las fuerzas y cuerpos de seguridad y las autoridades judiciales intensifiquen el intercambio de información y la cooperación operativa, en particular a través de Europol y Eurojust» y, entre otras, «que los servicios de seguridad de los Estados miembros intensifiquen su cooperación». Todo ello, a estas alturas de 2016, ha supuesto la aprobación de varias directivas y de un reforzamiento institucional de la cooperación policial y judicial entre los Estados de la Unión.

Por lo demás, desde el 19 de septiembre de 2007 la Unión Europea ya contaba con un Coordinador de la lucha contra el terrorismo<sup>3</sup>, cuyas tareas comprendían, entre otras, la de coor-

2. El texto íntegro de la Declaración se puede consultar en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> [Consulta: 22 de septiembre de 2016]

3. Cargo que en la actualidad recae sobre el belga Guilles de Kerchove. En las Orientaciones estratégicas en materia de Justicia y Asuntos de Interior de junio de 2014, el Consejo Europeo reafirmó la importancia que reviste la función

dinar los trabajos del Consejo en la lucha contra el terrorismo, presentar recomendaciones y proponer al Consejo ámbitos de acción prioritarios o mejorar la comunicación en este ámbito entre la UE y terceros países.

No obstante, la reciente crisis de los refugiados, agudizada a partir del verano de 2015, procedentes principalmente de Siria y el resto de los países de Oriente Medio, pero también de África, los Balcanes Occidentales y del sur de Asia, junto con las incertidumbres políticas abiertas en la Unión Europea por la decisión británica de abandonarla, han acentuado las contradicciones existentes entre los países de la Unión Europea y han supuesto nuevas dificultades para organizar dentro de la Unión una respuesta armónica a los desafíos que presenta la garantía de la seguridad y el respeto a los derechos fundamentales.

En esta comunicación pretendemos analizar, por un lado, los instrumentos jurídicos que se han establecido para la defensa de la vida privada de las personas y, por otro —de manera contradictoria— las principales amenazas que, en aras de un reforzamiento de la seguridad pública, han sido establecidos legalmente por los Estados.

Por último, solo queda señalar que la perspectiva desde la que se ha elaborado la presente comunicación es la estrictamente jurídica, por lo que quedan fuera del análisis todas las informaciones más o menos relevantes o veraces sobre esta temática y la discusión sobre los instrumentos tecnológicos que están presentes en la mayoría de las amenazas que en la actualidad ponen en peligro el respeto a la intimidad y a la privacidad de los ciudadanos.

## 2.1. *Los instrumentos legales para la defensa de la vida privada*

### 2.1.1. *El origen de la protección de la intimidad y su regulación en los Estados Unidos*

Como es sabido, la defensa de la intimidad o de la vida privada de los ciudadanos tiene un origen norteamericano. La primera vez que aparece, en los Estados Unidos, el término de la «privacy» es en 1890, aunque apoyada en la construcción jurisprudencial

---

del coordinador de la lucha contra el terrorismo. Véase la página web: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/strategic-guidelines-jha/> [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

que la consideraba como «el derecho a ser dejado solo»<sup>4</sup> y se concibe como un freno al poder de intromisión que en aquellos momentos estaba desarrollando la prensa. Se configuraba como un derecho de contenido negativo, individualista y de estructura semejante al derecho de propiedad.

Aunque este derecho no aparece citado expresamente en la Constitución norteamericana, su construcción se sustenta sobre la III, IV y V Enmiendas<sup>5</sup>.

4. El origen del derecho a la vida privada se suele situar en el ensayo titulado «The Right to Privacy» escrito por Louis Brandeis, abogado y magistrado del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América y Samuel Warren, en 1890. Concretamente fue publicado en la *Harvard Law Review*, vol. IV No. 5 (1890), págs. 194-220. Hay traducción española en Warren, S y Brandeis, L. *El derecho a la intimidad*, ed. a cargo de Pendás, B. y Baselga, P. Madrid, Civitas, 1995, pág. 22 y ss. El texto original puede consultarse en: [http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy\\_brand\\_warr2.html](http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html) [Consulta: 15 de septiembre de 2016].

Algunos años antes, Thomas L. Cooley utilizó la expresión «the right to let alone» en su *Treatise on the law of torts* (Véase COOLEY, Th. M. (1879). *A Treatise on the Law of Torts or the Wrongs Which Arise Independently of Contract*, Chicago, Callaghan), expresión que fue utilizada por el Tribunal Supremo norteamericano en el caso *Boyd v. United States* en 1886. Un análisis pormenorizado de la gestación de este derecho, puede consultarse en Saldaña, M.N. (2012) ««The Right to Privacy» La génesis de la protección de la privacidad en el sistema constitucional norteamericano: el centenario legado de Warren y Brandeis» *Revista de Derecho Político*. UNED, núm. 85, págs. 195-240. El texto de este estudio está disponible en la siguiente dirección electrónica: [http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/7015/The-right\\_to\\_privacy.pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/7015/The-right_to_privacy.pdf?sequence=2) [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

5. El texto de las Enmiendas es el siguiente:

Enmienda III

En tiempo de paz a ningún militar se le alojará en casa alguna sin el consentimiento del propietario; ni en tiempo de guerra, como no sea en la forma que prescriba la ley.

Enmienda IV

El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas.

Enmienda V

Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco

El contenido de la «privacy» ha sido ampliado jurisprudencialmente desde entonces y bajo su tutela se pueden señalar ámbitos protegidos: a) la intrusión en la intimidad o la soledad del ciudadano, o en sus asuntos privados, b) la divulgación pública de hechos privados embarazosos del ciudadano c) la publicidad engañosa que perjudica al ciudadano d) la apropiación del nombre o de la imagen del ciudadano, especialmente cuando supone beneficios económicos<sup>6</sup>.

También protege la inviolabilidad del domicilio, y en general de la esfera personal, a través de la protección de la propiedad privada. Así como la facultad de guardar silencio sobre opiniones, actividades, afiliaciones políticas, o incluso el derecho de las asociaciones de no comunicar el listado de sus miembros. Últimamente se ha englobado dentro de este derecho la protección de la persona frente a la informática.

### 2.1.2. *La protección de la vida privada en Europa*

Por lo que se refiere a la regulación europea, ya el Consejo de Europa venía trabajando en estas materias desde 1967, cuando se creó una primera Comisión Consultiva. De sus trabajos surgió en 1968 la Recomendación 509 de la Asamblea del Consejo sobre «Los derechos humanos y los modernos logros científicos y técnicos»<sup>7</sup>. En este documento la Asamblea recomendaba que el Comité de Ministros dé instrucciones al Comité de Expertos en

---

se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compelerá a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización.

Cfr. <http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> [Consulta: 15 de septiembre de 2016].

6. Cfr. al respecto Beard, A.M. (1978) The right to privacy vs. The first amendment: is a private person protected against the publicizing of his private facts?, se puede consultar el texto completo, en línea, en la siguiente dirección: <http://www.alicemariebeard.com/law/privacy.htm> [Consulta: 15 de septiembre de 2016].

7. Recommendation 509 (1968) Human rights and modern scientific and technological developments. Véase <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14546&lang=en> [Consulta: 18 de septiembre de 2016]

Derechos Humanos para «Para estudiar e informar de si, teniendo en cuenta el artículo 8 de la Convención de Derechos Humanos, la legislación nacional de los Estados miembro protege adecuadamente el derecho a la privacidad frente a violaciones que pueden ser cometidas por el uso de modernos métodos de la ciencia y de la técnica» y si la respuesta era negativa, le encargaba «hacer recomendaciones para mejor protección del derecho a la vida privada»<sup>8</sup>.

También dentro del Consejo de Europa, entre 1973 y 1974, se aprueban dos Resoluciones sobre protección de la vida privada de las personas frente a los bancos de datos<sup>9</sup>. En ellas se recogen los principios de exactitud de los datos, finalidad de los registros, carácter público de los bancos de datos, que las informaciones sensibles no deben ser recogidas, conocimiento de los datos recopilados, etc.

En 1976 un nuevo Comité de Expertos se encarga de los trabajos preparatorios para la elaboración de un Convenio sobre estas materias. El Convenio 108, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal<sup>10</sup>, sería el fruto de esos trabajos y entró en vigor, finalmente, el 1 de octubre de 1985. Este Convenio contiene siete capítulos con un total de 27 artículos. Entre sus finalidades destacaría el objeto de conformar «un núcleo irreductible», un mínimo común denominador en la protección de los derechos

8. Las violaciones podría venir, según el texto de la Recomendación por «phone-tapping, eavesdropping, surreptitious observation, the illegitimate use of official statistical and similar surveys to obtain private information, and subliminal advertising and propaganda» (párrafo 3).

9. Se trata de la Resolución (73) 22 «On the protection of the privacy of individuals vis-a-vis electronic data banks in the private sector» y de la Resolución (74) 29 «On the protection of the privacy of individuals vis-a-vis electronic data banks in the public sector». Cfr. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680502830>, y <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d1c51>, respectivamente [Consulta: 22 de septiembre de 2016]

10. España ratificó el convenio el 27 de enero de 1984, siendo el cuarto país, y el quinto, condición para su entrada en vigor, fue Alemania, el 19 de junio de 1985. El texto oficial, se puede consultar en la página web del BOE, en línea, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-23447> [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

de los individuos, que pueda posibilitar la libre circulación de la información entre los países firmantes del convenio.

Finalmente, por lo que a la labor del Consejo de Europa se refiere, hay que mencionar el Protocolo Adicional al Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos personales, relativo a las autoridades de control y a los flujos transfronterizos de datos personales<sup>11</sup>. Este Protocolo fue aprobado el 23 de mayo de 2001 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa y abierto a la firma de los Estados signatarios del Convenio 108, el 8 de noviembre de 2001<sup>12</sup>. Los dos aspectos en los que centra su atención este Protocolo es la obligación, por parte de los Estados firmantes, de dotarse de Autoridades de control que velen por la correcta aplicación de los principios establecidos por el Convenio en orden a la protección de datos personales. El segundo aspecto que trata este protocolo es la regulación de los flujos transfronterizos de datos personales<sup>13</sup>.

Y dentro de la Unión Europea, ya con anterioridad a la entrada en vigor de la «Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea»<sup>14</sup>, se adoptaron algunos Acuerdos celebrados al amparo del Título VI del Tratado de la Unión Europea sobre coo-

11. El Texto de este Protocolo adicional se puede consultar en [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Global\\_standard/protocol%20additionnel%20ES.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/Global_standard/protocol%20additionnel%20ES.pdf) [Consulta: 22 de septiembre de 2016]

12. La entrada en vigor de este Protocolo se produjo el 1 de julio de 2004 al obtener la ratificación de cinco países. A la fecha de la redacción de esta comunicación, son 36 países los que han ratificado este Protocolo Adicional. Entre los que no lo han ratificado se encuentran, entre otros, Italia, el Reino Unido, Rusia, Bélgica, Eslovenia, Islandia, Malta... España lo firmó el 24 de septiembre de 2009 y entró en vigor, tras su ratificación el 3 de junio de 2010, el 1 de octubre de 2010.

13. Un temprano análisis de este Protocolo Adicional lo podemos encontrar en Pavón Pérez, J.A. (2002) «La Protección de Datos Personales en el Consejo de Europa: el Protocolo Adicional al Convenio 108, relativo a las Autoridades de control y a los flujos transfronterizos de datos personales». *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Extremadura, núms. 19-20, págs. 235-252. Se puede obtener en línea en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/831270.pdf> [Consulta 22 de septiembre de 2016].

14. Acuerdo Internacional sobre «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea», publicado en España el 30 de marzo de 2010. Véase su texto oficial en <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003> [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

peración en asuntos de justicia e interior, entre los que destacan especialmente el Convenio de Schengen (1990)<sup>15</sup> y la creación de Europol (1995)<sup>16</sup>.

Por lo demás, el artículo 7 de la Carta de Derechos Fundamentales señala en su artículo 7 que: «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones» y el artículo 8, que «Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan» y en su párrafo 2º, que «Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación». Por últimos, dispone en su párrafo 3º que «el respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente. Por lo que se refiere al desarrollo normativo de estos principios, debemos destacar principalmente las siguientes:

—La Directiva 95/46/CE, de 24 de julio de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de dichos datos. Sus objetivos eran:

- Tutelar la intimidad y el resto de los derechos fundamentales.
- Garantizar el flujo de datos entre los Estados miembros.

15. Se trata del Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991. Su texto, oficial, en el Boletín Oficial del Estado: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-7586> [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

16. La creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) se acordó en el Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992, y se reguló en el Convenio, basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol). El texto del Convenio de 1995, que entró en vigor el 1 de octubre de 1998, se puede consultar en [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-22461](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1998-22461) [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

- El núcleo central de la protección otorgada se basa en el consentimiento, en la garantía de la autodeterminación individual, sin perjuicio de que, en determinados supuestos legales, puedan ser tratados datos sin consentimiento.
- La Directiva 97/66/CE, de 15 de diciembre de 1997, que se refiere al tratamiento de datos personales y protección de la intimidad en el sector de las telecomunicaciones. Trata de responder a la evolución de las tecnologías como por ejemplo, la aparición de la televisión interactiva o el vídeo bajo demanda y a la protección que se deben prestar a la intimidad en esos ámbitos. Es de destacar que trate de establecer un cierto anonimato en ciertos ámbitos como es el de la facturación o identificación de líneas
- La Directiva 2002/585/CE, de 12 de julio de 2002, que sustituye a la anterior, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. Intenta abarcar la regulación de Internet y de los nuevos servicios asociados a la telefonía digital. Mantiene el principio del consentimiento e intenta establecer normas comunes a las nuevas modalidades comunicativas (correo electrónico, sms, etc.)
- Y, por último, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 27 de abril de 2016, relativo a «la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)»<sup>17</sup>. Sin embargo, hay que señalar que la entrada en vigor de este Reglamento se dilata hasta el 25 de mayo de 2018, por lo que hasta esa fecha tanto la Directiva 95/46 como las normas nacionales que la contemplan, siguen siendo plenamente válidas y aplicables<sup>18</sup>.

17. Su texto oficial se puede consultar en <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf> [Consulta: 16 de septiembre de 2016].

18. Por lo que se refiere a la legislación española relevante a estos efectos, la podemos encontrar contenida en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, modificada por última vez por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, y que en la actualidad está pendiente de una sustancial reforma en la línea del Reglamento (UE) 2016/679 ya señalado.

Por lo que se refiere a la interpretación que, de estos derechos, ha hecho la jurisprudencia europea, especialmente el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hay que referirse en primer lugar, a la Sentencia de 3 de abril de 2007, «Caso Copland»<sup>19</sup>, en la que el Tribunal analizó si el seguimiento de las llamadas telefónicas, del uso del correo electrónico y de la navegación por internet realizada por los responsables de un «College» universitario de Gales (Reino Unido) sobre una trabajadora del mismo, suponía una violación de los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En sus alegaciones, el Gobierno británico aceptó que, en este caso, «si bien se efectuó cierto seguimiento de las llamadas, el correo electrónico y la navegación por Internet de la demandante con anterioridad a noviembre de 1999, no se llegó a interceptar las llamadas telefónicas ni a analizar el contenido de las páginas web visitadas por ella». Para el Gobierno inglés, «el seguimiento no consistió pues en nada más que un análisis de la información generada automáticamente para determinar si las instalaciones del College se habían usado con fines personales»<sup>20</sup>. Se trataba no de interceptar el contenido de las llamadas, o de los correos electrónico, sino de simplemente conocer a qué números se llamaba, a quién se enviaba los correos

---

Asimismo debemos tener en cuenta la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico, la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y sobre todo, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, modificada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2016, de 4 de febrero, que declaró inconstitucional parte de su artículo 34 y que también se ve afectada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de abril de 2014, Asunto *Digital Rights Ireland Ltd contra Minister for Communications*, que declaró inválida, la Directiva 2006/24/CE, de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE. Cfr. su texto en la dirección: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d64775543ef5314928987fb1c534417b4f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuOb3f0?text=&docid=150642&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=260580> [Consulta: 12 de septiembre de 2016].

19. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH) 23/2007, de 3 de abril. La jurisprudencia del Tribunal, usualmente en francés o inglés, puede consultarse en la página web <http://www.echr.coe.int/>.

20. Parágrafo 32

electrónico y el nombre o la dirección de las páginas web que se consultaba. Es más, según sus alegaciones, «En el supuesto de que el análisis de la relación de llamadas telefónicas, el correo electrónico e Internet se considerase una injerencia en el respeto de la vida privada o la correspondencia, el Gobierno señala que la injerencia estaba justificada»<sup>21</sup>.

A pesar de esa argumentación, el Tribunal consideró que tales injerencias no estaban justificadas, ya que «según la reiterada jurisprudencia del Tribunal, las llamadas telefónicas que proceden de locales profesionales pueden incluirse en los conceptos de «vida privada» y de «correspondencia» a efectos del artículo 8.1 (Sentencias Halford [TEDH 1997, 37], previamente citada, ap. 44 y Amann contra Suiza [TEDH 2000, 87] [GC], núm. 27798/1995, ap. 43, TEDH 2000-II). Es lógico pues que los correos electrónicos enviados desde el lugar de trabajo estén protegidos en virtud del artículo 8, como debe estarlo la información derivada del seguimiento del uso personal de Internet»<sup>22</sup>.

Asimismo, el Tribunal recordó que «la utilización de información relativa a la fecha y duración de las conversaciones telefónicas y en particular los números marcados, puede plantear un problema en relación con el artículo 8 (RCL 1999, 1190 y 1572), ya que dicha información es «parte de las comunicaciones telefónicas» (Sentencia Malone contra el Reino Unido de 2 agosto 1984 [TEDH 1984, 1], serie A núm. 82, ap. 84)» y el hecho de que el College obtuviese esos datos legítimamente, «en forma de facturas telefónicas», no es impedimento para «constatar una injerencia en los derechos garantizados por el artículo 8 (ibidem)» Y, lo que resulta más relevante, «el almacenamiento de datos personales

21. Parágrafo 33.

22. Parágrafo 41. El artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (4 de noviembre de 1950) señala que: «*Artículo 8: Derecho al respeto a la vida privada y familiar.*

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.

2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás».

relativos a la vida privada de una persona se halla también en el ámbito de aplicación del artículo 8.1 (Sentencia Amann [TEDH 2000, 87], previamente citada, ap. 65)»<sup>23</sup>. Además el Tribunal considera que tal injerencia no estaba justificada ni por el derecho interno, ni por las normas internacionales<sup>24</sup>.

Por todo ello, «el Tribunal considera que la recogida y almacenamiento de información personal relativa a las llamadas telefónicas, correo electrónico y navegación por Internet de la demandante, sin su conocimiento, constituye una injerencia en su derecho al respeto de su vida privada y su correspondencia, en el sentido del artículo 8 del Convenio»<sup>25</sup>, concediéndole a la recurrente una indemnización por daño moral y obligando al Gobierno británico a correr también con los gastos del proceso<sup>26</sup>.

Por lo que se refiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, debemos remarcar su sentencia de 8 de abril de 2014, *Asunto Digital Rights Ireland Ltd contra Minister for Communications, Marine and Natural Resources y otros y Kärntner Landesregierung y otros, por petición de decisión prejudicial: High Court - Irlanda, Verfassungsgerichtshof - Austria*<sup>27</sup>, que declaró inválida, en un decisión cuyas consecuencias legales todavía no se han concretado con

23. Parágrafo 43.

24. Parágrafos 45-48.

25. Parágrafo 44.

26. No obstante, la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo considera que la obtención del número telefónico, por sí sólo no supone una injerencia en el ámbito protegido de la intimidad personal. Así, por ejemplo, la STS 921/2009 de 20 de octubre, considera, haciendo suyos unos votos particulares emitidos en la STS de 19 de febrero de 2007, que «Los números identificativos con los que operan los terminales no pueden constituir, por sí mismos, materia amparada por el secreto de las comunicaciones, pues afirmar lo contrario supondría, a nuestro juicio, confundir los medios que posibilitan la comunicación con la comunicación misma», y ello porque «Sostener semejante criterio no supone contradicción alguna, en nuestra opinión, con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, significativamente la contenida en la Sentencia del denominado «caso Malone», ni con la del Tribunal Constitucional ni, mucho menos aún, con la de esta misma Sala, pues esa doctrina se refiere a la extensión del ámbito protegido de la «comunicación» no tanto a los números telefónicos sino al hecho de que, a través de la averiguación de esos números, se conozcan extremos como el momento, la duración y, lo que es aún más importante, la identidad de las personas que establecen el contacto. Y eso sí que puede sostenerse que forma parte, auténticamente, de la “comunicación”».

27. Ya citada, véase nota 18.

claridad, la Directiva 2006/24/CE, de 15 de marzo de 2006, sobre la «conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE»<sup>28</sup>.

En esta Sentencia, el Tribunal consideraba que al imponer la conservación de estos datos y al permitir el acceso a las autoridades nacionales competentes, la Directiva establecía «una excepción al régimen de protección del derecho al respeto de la vida privada... así como [a] la obligación de borrar o hacer anónimos estos datos cuando ya no son necesarios para la transmisión de una comunicación, salvo si son necesarios para la facturación y únicamente mientras exista esa necesidad»<sup>29</sup>. Y, además, «el acceso de las autoridades nacionales competentes a los datos constituye una injerencia adicional en ese derecho fundamental»<sup>30</sup>. Injerencia que resulta «de gran magnitud y debe considerarse especialmente grave», sobre todo si «la conservación de los datos y su posterior utilización se efectúen sin que el abonado o usuario registrado hayan sido informados de ello», lo que puede generar en las personas afectadas «el sentimiento de que su vida privada es objeto de una vigilancia constante»<sup>31</sup>.

A ello se suma que la Directiva cuestionada «no establece reglas claras y precisas que regulen el alcance de la injerencia en los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 7 y 8 de la Carta»<sup>32</sup>. Tampoco contiene garantías suficientes que permitan «asegurar una protección eficaz de los datos conservados contra los riesgos de abuso y contra cualquier acceso y utilización ilícitos respecto de tales datos»<sup>33</sup>, además de que tampoco la Directiva regula de manera clara y estricta la protección y la seguridad de la conservación de los datos en cuestión o, en fin, de que tales datos se conserven en el territorio de la Unión.

28. El texto de la Directiva declarada inválida puede consultarse en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:ES:PDF> [Consulta: 12 de septiembre de 2016].

29. *Ibidem*, parágrafo 32.

30. *Ibidem*, parágrafo 35.

31. *Ibidem*, parágrafo 37.

32. *Ibidem*, parágrafo 62.

33. *Ibidem*, parágrafo 66.

Por todo ello, el Tribunal considera que «al adoptar la Directiva 2006/24, el legislador de la Unión sobrepasó los límites que exige el respeto del principio de proporcionalidad en relación con los artículos 7,8 y 52, apartado 1, de la Carta»<sup>34</sup>, por lo que procede declarar que «la Directiva 2006/24 es inválida»<sup>35</sup>.

Y por otro lado, también debemos referirnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (gran Sala) de 13 de mayo de 2014 Asunto *Google Spain, S.L., Google Inc. contra Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, por petición prejudicial presentada por la Audiencia Nacional española<sup>36</sup>.

Los aspectos más destacables de esta Sentencia, que contradice de manera muy importante el Dictamen del Abogado General<sup>37</sup>, más cercano a las tesis defendidas por el Google, son los siguientes, siguiendo el resumen aportado por la propia AEPD:

- «La actividad de los motores de búsqueda como Google constituye un tratamiento de datos de carácter personal, del que es responsable el propio motor, dado que éste determina los fines y los medios de esta actividad.
- Ese tratamiento está sometido a las normas de protección de datos de la Unión Europea, dado que Google ha creado en un Estado miembro un establecimiento para la promoción y venta de espacios publicitarios y cuya actividad se dirige a los habitantes de ese Estado.
- Las personas tienen derecho a solicitar del motor de búsqueda, con las condiciones establecidas en la Directiva de protección de datos, la eliminación de referencias que les afectan, aunque esta información no haya sido eliminada por el editor ni dicho editor haya solicitado su desindexa-

34. *Ibidem*, parágrafo 69.

35. *Ibidem*, parágrafo 71.

36. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se puede consultar en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=269153> [Consulta: 12 de septiembre de 2016].

37. Las Conclusiones del Abogado General Sr. Niilo Jääskinen, presentadas el 25 de junio de 2013, se pueden consultar en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=138782&doclang=ES> [Consulta: 12 de septiembre de 2016].

ción. En caso de no atenderse su solicitud, las personas tienen derecho a recabar la tutela de las Agencias de Protección de datos nacionales y de los Tribunales.

—El derecho a la protección de datos de las personas prevalece, con carácter general, sobre el «mero interés económico del gestor del motor de búsqueda» salvo que el interesado tenga relevancia pública y el acceso a la información esté justificado por el interés público»<sup>38</sup>.

De tal modo que se determina la prevalencia del derecho de protección de datos frente al derecho de los ciudadanos a acceder a la información disponible y lícita, salvo en casos de existencia de un interés público, que corresponde a los buscadores la responsabilidad de ponderar entre estos derechos y que, en definitiva, el «derecho al olvido» no es un mecanismo de «borrado automático». Y solo procederá cuando se justifique la necesidad de dicho borrado conforme a los criterios de la normativa sobre protección de datos.

Tal regulación del derecho al olvido se ha contemplado en el Reglamento (UE) 2016/679, que entrará en vigor, como ya hemos señalado, el 25 de mayo de 2018.

Finalmente, también debemos mencionar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 6 de octubre de 2015<sup>39</sup> que ha anulado la Decisión de la Comisión 2000/520/CE en la que se otorgaba a las entidades de EEUU adheridas a ese acuerdo un nivel adecuado de protección de datos y las autorizaba a transferencias internacionales de datos y en la que considera que «una autoridad de control de un Estado miembro puede examinar la solicitud de una persona relativa a la protección de sus derechos y libertades frente al tratamiento de los datos personales que la

38. Cfr. este análisis en la página web de la propia Agencia Española de Protección de Datos: [https://www.agpd.es/porta1webAGPD/revista\\_prensa/revista\\_prensa/2014/notas\\_prensa/common/may\\_14/NP\\_STJUE\\_derecho\\_olvido.pdf](https://www.agpd.es/porta1webAGPD/revista_prensa/revista_prensa/2014/notas_prensa/common/may_14/NP_STJUE_derecho_olvido.pdf) [Consulta: 12 de septiembre de 2016].

39. Se trata de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015, en asunto *Maximillian Schrems vs. Data Protection Commissioner* (Cuestión Prejudicial planteada por la High Court de Irlanda). El texto completo de la Sentencia se puede consultar en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=169195&doclang=ES> [Consulta: 22 de septiembre de 2016].

conciernen que se hayan transferido desde un Estado miembro a ese tercer país, cuando esa persona alega que el Derecho y las prácticas en vigor en éste no garantizan un nivel de protección adecuado». Las consecuencias de esta anulación de la normativa europea sobre lo que se dio en llamar «puerto seguro» todavía no se han concretado dentro de la Unión Europea, estando actualmente las transferencias de datos personales a empresas de los Estados Unidos en una situación de indefinición jurídica.

El 27 de septiembre de 2016 se conoció también la decisión del Comisionado de Hamburgo para la Protección de Datos y la Libertad de Información, de prohibir la transferencia de datos de los usuarios de la aplicación para teléfonos móviles, *WhatsApp*, a la red social *Facebook* —de los mismos propietarios—, sin el previo permiso de los usuarios y sin que éstos puedan decidir si desean esa transferencia de datos o no<sup>40</sup>.

## 2.2. *Las amenazas a la protección de la vida privada*

### 2.2.1. *El marco legal que regula el control de la vida privada de los ciudadanos*

Sin embargo, las tendencias en aras de una paulatina mayor protección de la vida privada en los distintos países, sufrieron una importante inflexión tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, contra las Torres Gemelas y el Pentágono.

En los Estados Unidos, la conmoción que produjeron esos atentados llevó a la aprobación de la conocida USA Patriot Act, escasamente un mes después de los atentados, el 21 de octubre de 2001<sup>41</sup>, aunque su validez se limitaba, en principio, hasta el 31 de diciembre de 2005. Este plazo de caducidad fue ampliado

40. Puede consultarse la información en la página web del Comisionado: [https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/article/anordnung-gegen-massendatenabgleich-zwischen-whatsapp-und-facebook.html?tx\\_ttnews%-5BbackPid%5D=170&cHash=4f6f211b21214425da19b5597eab4502](https://www.datenschutz-hamburg.de/news/detail/article/anordnung-gegen-massendatenabgleich-zwischen-whatsapp-und-facebook.html?tx_ttnews%-5BbackPid%5D=170&cHash=4f6f211b21214425da19b5597eab4502) [Consulta: 3 de octubre de 2016].

41. El USA Patriot Act fue aprobado por una abrumadora mayoría de los congresistas norteamericanos. Concretamente en el Senado, sólo hubo un voto en contra y un senador que no votó, mientras que en la Cámara de Representantes la mayoría fue de 357 votos a favor, 66 en contra y 9 no votaron. El texto de esta norma puede consultarse en <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> [Consulta: 15 de septiembre de 2016].

finalmente, introduciendo ligeras variaciones en su regulación, hasta que el 1 de Junio de 2015 fue sustituida por la actual USA Freedom Act, firmada por el Presidente Obama.

Entre las medidas más polémicas que contemplaba la Patriot Act se encontraban las de ampliar las facilidades para la interceptación y rastreo de las comunicaciones electrónicas, pudiendo las distintas agencias gubernamentales relacionadas con la seguridad a los datos de las comunicaciones, que debían ser almacenados durante 180 días, y retrasando las notificaciones a los afectados por las investigaciones. Además, cuando se estuvieren investigando intrusiones informáticas no era necesario contar con autorización judicial para interceptar las comunicaciones del presunto «hacker».

También permitía la existencia de mandatos para entrada y registros secretos, ya fuera física o virtualmente, sin dejar rastro evidente, aunque con obligación de informar al Tribunal que lo autorizó.

En fin, entre otros aspectos, también permitía emitir órdenes judiciales que omitieran describir los instrumentos, instalaciones o lugares vigilados, cuando se pensara que tal información pudiere frustrar la investigación en curso, entre otras facilidades.

Aunque parecía que la nueva administración del Presidente Barak Obama quería derogar el Patriot Act o, al menos, sus artículos más polémicos, lo cierto es que en febrero de 2010 el Congreso norteamericano amplió su cobertura un año más y que el 26 de mayo de 2011 firmó una extensión por cuatro años de tres artículos de esta ley: la que permitía las escuchas telefónicas itinerantes, la búsqueda de registros de negocios y la vigilancia de los individuos sospechosos de actividades terroristas no vinculados a grupos («lobos solitarios»).

Finalmente, el 2 de junio de 2015, esta normativa fue sustituida por la USA Freedom Act, actualmente en vigor, que limita algunos de los poderes que la anterior regulación otorgaba a la administración norteamericana, en especial a la Agencia de Seguridad Nacional (NSA).

Concretamente, se estableció que los datos de las llamadas telefónicas no fueran recolectados por la NSA, sino por las propias compañías telefónicas, aunque a esos datos podría acceder la NSA a través de una orden judicial con características especiales.

Así, la orden tendrá que ser firmada por un «Tribunal de Supervisión de Inteligencia Extranjera», formado por once jueces,

que desde 2001 son nombrados por el Presidente del Tribunal Supremo, que deberá decidir si la petición se ajusta a Derecho. La labor de este Tribunal ha sido fuertemente criticada<sup>42</sup>, especialmente cuando se conoció que el 25 de abril de 2013 había emitido una orden, firmada por el juez Roger Vinson, que obligaba a la operadora de telefonía Verizon a que facilitara información de manera continua, y a diario, a la NSA, de todas las llamadas de teléfono efectuadas por sus clientes, y de sus metadatos, tanto dentro de los EEUU como a otros países, incluyendo llamadas telefónicas locales<sup>43</sup>.

Además, la nueva regulación contemplada en la USA Freedom Act no afecta a la capacidad de los Estados Unidos para interceptar comunicaciones fuera de sus fronteras, que no necesita de ninguna clase de autorización adicional.

Todo ello ha llevado a que la labor en todos estos años de la NSA haya sido fuertemente criticada, especialmente a partir de la divulgación de los datos recolectados por Edward Snowden<sup>44</sup>, siendo muy cuestionada la eficacia de la labor de esta Agencia<sup>45</sup>.

42. Sin embargo la actuación de este Tribunal también está sujeta a polémica, ya que de las 24.082 solicitudes de autorización solicitadas por la NSA (entre los años 2001 y 2015), sólo 720 fueron modificadas y únicamente 12 fueron rechazadas. Los datos están obtenidos del Electronic Privacy Information Center (Cfr. <https://epic.org/privacy/surveillance/fisa/stats/default.html> [Consulta: 20 de septiembre de 2016]). La página web de la Foreign Intelligence Surveillance Court es: <http://www.fisc.uscourts.gov/> [Consulta: 12 de septiembre de 2016]

43. Véase la información emitida por el diario The Guardian en su página web: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/06/nsa-phone-records-verizon-court-order> [Consulta: 15 de septiembre de 2016].

44. Se trataría de la filtración de una serie de documentos entre 2013 y 2015, extraídos por E. Snowden, que en conjunto superarían los 1,7 millones, además de miles de documentos secretos de las agencias de inteligencia de Estados Unidos, también contendrían miles de archivos secretos de países como Australia, Canadá o Reino Unido, gracias a su acceso a la exclusiva red Five Eyes, y los que tuvo acceso por su trabajo para Booz Allen Hamilton, uno de los mayores contratistas militares y de inteligencia del gobierno de Estados Unidos. Las primeras filtraciones fueron publicadas el cinco y el seis de junio de 2013 por los diarios The Guardian y The Washington Post y en España, por el diario El País Cfr. [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/07/actualidad/1370564066\\_752776.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/06/07/actualidad/1370564066_752776.html) [Consulta: 17 de septiembre de 2016].

45. Incluso el Parlamento Europeo se ha manifestado en varias ocasiones en contra del espionaje masivo a ciudadanos europeos realizados por las

En Europa, la desconfianza de las autoridades de la Unión Europea por el uso que los ciudadanos podían estar haciendo de internet llevó a la aprobación de la Directiva 2006/24/CE, que modificaba la anterior Directiva 2002/58/CE, en la que se establecía la obligación de los proveedores de acceso a internet de conservar los datos generados en las transmisiones electrónicas.

Así, en los que podíamos considerar como la exposición de motivos de esa Directiva, se señalaba que, si bien los artículos 5, 6 y 9 de la anterior Directiva 2002/58/CE establecían como obligaciones de los proveedores que los datos obtenidos en las transmisiones a través de internet deberían borrarse o hacerse anónimos cuándo no se necesitaran para la transmisión, «salvo los datos necesarios para la facturación o los pagos por interconexión»<sup>46</sup>, también se permitía que los Estados miembros limitasen esta obligación, siempre que tales restricciones constituyeran «medidas necesarias, apropiadas y proporcionadas en una sociedad democrática para fines específicos de orden público, como proteger la seguridad nacional (es decir, la seguridad del Estado), la defensa, la seguridad pública, o la prevención, investigación, detección y enjuiciamiento de delitos o la utilización no autorizada del sistema de comunicaciones electrónicas»<sup>47</sup>. Como varios Estados, entre ellos España<sup>48</sup>, hicieron uso de esa posibilidad,

---

agencias de seguridad norteamericanas. Así, el 12 de marzo de 2014 el Pleno aprobó con 544 votos a favor, el informe realizado por la Comisión de Libertades Públicas denominado «US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and impact on EU citizens' fundamental rights and on transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs». Véase: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20140307IPR38203/ee.uu.-debe-poner-fin-al-espionaje-masivo-o-afrontar-las-consecuencias> y para el texto completo: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0230> [Consulta: 22 de septiembre de 2016]

46. Directiva 2006/24/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones, que modifica la anterior Directiva 2002/58/CE. Parágrafo 3. Se puede localizar el texto de esta Directiva en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0054:0063:ES:PDF> [Consulta: 210 de noviembre de 2012].

47. Artículo 15, apartado 1, de la Directiva 2002/58/CE.

48. En la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico.

aunque con una gran diversidad en sus legislaciones, su corrección e igualación venía obligada, que es lo que pretendía la nueva Directiva del año 2006.

Así, aunque «de conformidad con el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y de su correspondencia» y ello obliga a que no pueda existir injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho, lo cierto es que esta injerencia podrá realizarse cuándo «esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria, entre otras cosas, para la seguridad nacional o la seguridad pública, la prevención de desórdenes o delitos, o la protección de los derechos y las libertades de terceros».

Por ello, el artículo 1 de la Directiva establecía, en su apartado 1, la obligación de los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de una red pública de comunicaciones de conservar determinados datos generados o tratados por los mismos, «para garantizar que los datos estén disponibles con fines de investigación, detección y enjuiciamiento de delitos graves, tal como se definen en la legislación nacional de cada Estado miembro», y en su apartado 2, que los citados datos son concretamente «los datos de tráfico y de localización sobre personas físicas y jurídicas y a los datos relacionados necesarios para identificar al abonado o al usuario registrado», pero no «se aplicará al contenido de las comunicaciones electrónicas, lo que incluye la información consultada utilizando una red de comunicaciones electrónicas»<sup>49</sup>.

El periodo de conservación de tales datos era en una horquilla que iba desde los seis meses, como mínimo, a los dos años como máximo (Artículo 6).

Esta Directiva, sin embargo, fue anulada, en sus aspectos más polémicos, como ya hemos señalado, por el Tribunal de Justicia

49. Artículo 1 de la Directiva 2006/24/CE. Concretamente, en el artículo 5 se pormenorizan los datos que necesitan ser conservados. Además, en el apartado 2 de este artículo 5 se enfatiza de nuevo que «De conformidad con la presente Directiva, no podrá conservarse ningún dato que revele el contenido de la comunicación».

de la Unión Europea en su Sentencia de 8 de abril de 2014<sup>50</sup>. A ello se suma que la Directiva además de no establecer reglas claras, como ya hemos apuntado<sup>51</sup>, tampoco contiene garantías suficientes que permitan «asegurar una protección eficaz de los datos conservados contra los riesgos de abuso y contra cualquier acceso y utilización ilícitos respecto de tales datos»<sup>52</sup>, además de que la Directiva no regula de manera clara y estricta la protección y la seguridad de los datos en cuestión ni que tales datos se conserven en el territorio de la Unión.

Por todo ello, el Tribunal considera que «al adoptar la Directiva 2006/24, el legislador de la Unión sobrepasó los límites que exige el respeto del principio de proporcionalidad en relación con los artículos 7,8 y 52, apartado 1, de la Carta»<sup>53</sup>, por lo que procede declarar que «la Directiva 2006/24 es inválida»<sup>54</sup>.

Como hemos señalado más arriba, las consecuencias de esta decisión todavía no se han trasladado a la legislación española, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación. De hecho, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones<sup>55</sup>, todavía vigente, fue aprobada con posterioridad a la fecha de la Sentencia del TJUE, y sobre las obligaciones de conservación de los datos, mantiene, en su artículo 42, la regulación que sobre esta materia contenía la Ley 25/2007, de 18 de octubre<sup>56</sup>. De hecho, la única modificación que ha tenido desde su aprobación, ha sido la obligada por la STC 20/2016, de 4 de febrero, que anuló parte de su artículo 34.

50. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 8 de abril de 2014. Asunto «*Digital Rights Ireland Ltd contra Minister for Communications, Marine and Natural Resources y otros y Kärntner Landesregierung y otros*», dictada por Petición de Decisión Prejudicial de High Court - Irlanda, Verfassungsgerichtshof - Austria, ya citada.

51. *Ibidem*, parágrafo 62.

52. *Ibidem*, parágrafo 66.

53. *Ibidem*, parágrafo 69.

54. *Ibidem*, parágrafo 71.

55. El texto de la Ley se puede consultar en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4950](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-4950)

56. Ley 25/2007, de 18 de octubre, de conservación de datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones, modificada por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Su texto se puede consultar en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18243> [Consulta: 25 de septiembre de 2016]

Así, la Ley 25/2007, concretaba que la duración de la conservación de los datos fuera de doce meses<sup>57</sup>. A ello debemos sumar que el rango de datos que se debe conservar es muy amplio.

En cualquier caso, son muy importantes las dudas planteadas sobre las razones de mantener una regulación en España por aplicación de una Directiva que ha sido anulada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al considerarla una injerencia inadmisiblesobre el derecho a la privacidad.

Tras los atentados en Francia, como ya señalamos, la preocupación por garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos manifestada por los miembros del Consejo Europeo en Bruselas en el 2015, al que ya aludimos más arriba, se ha concretado en la acelerada aprobación de una Directiva para poner en marcha un Registro de Nombre de Pasajeros (PNR) de compañías aéreas, justificada por la necesidad de prevenir delitos graves y, especialmente, de naturaleza terrorista.

La propuesta de la creación de este Registro era una vieja aspiración de la Comisión, desde el año 2011, que fue rechazada, en su sesión de 24 de abril de 2013, por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo<sup>58</sup>. En aquellos momentos los eurodiputados de los grupos socialista (S&D), liberal (ALDE) de Izquierda Unitaria (GUE) y Verdes (Greens/ALE) mostraron su preocupación por el posible riesgo que el PNR europeo supondría para la protección de datos personales de los pasajeros y la proporcionalidad de la medida, consiguiendo imponer su rechazo en la votación en la que se decidía sobre su puesta en marcha. Hay que tener en cuenta que, según apunta el Dictamen 6/2002, del Grupo de Trabajo sobre protección de datos del Artículo 29, de la Unión Europea, relativo a la transmisión de listas de pasajeros y otros datos de compañías aéreas a los Estados Unidos, el rango de datos que pueden ser incluidos bajo esta denominación PNR pueden incluir datos identificativos (apellidos, nombre, fecha de nacimiento, número de teléfono), número de reserva del PNR, fecha de la reserva, la agencia de viajes cuando corresponda, la información que se

57. Artículo 5 de la Ley 25/2007

58. Cfr. la página web del Parlamento Europeo <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/es/committees/video?event=20130424-0900-COMMITTEE-LIBE> [Consulta: 25 de septiembre de 2016]

muestra en el billete, los datos financieros (número de tarjeta de crédito, fecha de caducidad, dirección del lugar de expedición, etc.), el itinerario, información sobre el transportista que opera el vuelo (número de vuelo, etc.), número de asiento y datos anteriores del PNR. En estos últimos pueden constar no solo los viajes completados en el pasado, sino también información de carácter religioso o étnico (elección de la comida, etc.), afiliación a un determinado grupo, datos relativos al lugar de residencia o los medios para contactar con una persona (dirección de correo electrónico, información sobre un amigo, lugar de trabajo, etc.), datos médicos (cualquier asistencia médica que se haya requerido, oxígeno, problemas relacionados con la vista, el oído o la movilidad, o cualquier otro problema que deba hacerse saber para garantizar un vuelo satisfactorio) y otros datos relacionados, por ejemplo, con los programas de viajeros frecuentes (*Frequent Flyers number*)<sup>59</sup>. El mismo informe también se refiere a que «el PNR puede contener datos que revelen el origen étnico o racial, las convicciones religiosas u otro tipo de información delicada en el sentido descrito en el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE, que en principio prohíbe cualquier tipo de tratamiento de esta información a menos que se cuente con autorizaciones consentimiento explícito para su tratamiento con fines concretos, datos de carácter claramente público, etc.»<sup>60</sup>.

Sin embargo, los últimos atentados sufridos en varios Estados europeos, especialmente Francia, impulsaron de modo decidido la adopción de este Registro, que finalmente ha sido creado por la Directiva (UE) 2016/681, de 27 de abril de 2016<sup>61</sup>. Esta Directiva

59. Dictamen 6/2002, del Grupo de Trabajo sobre protección de datos del Artículo 29, de la Unión Europea, relativo a la transmisión de listas de pasajeros y otros datos de compañías aéreas a los Estados Unidos, aprobado del 24 de octubre de 2002 El texto íntegro del Dictamen se puede encontrar, en línea, en [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2002/wp66\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2002/wp66_es.pdf) [Consulta: 20 de septiembre de 2016].

60. En el mismo sentido se pronunció el Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos, en su Informe 0076/2009. Se puede consultar íntegro en [https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes\\_juridicos/medidas\\_seguridad/common/pdfs/2009-0076\\_Nivel-de-seguridad-del-P.N.R.pdf](https://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/informes_juridicos/medidas_seguridad/common/pdfs/2009-0076_Nivel-de-seguridad-del-P.N.R.pdf) [Consulta: 20 de septiembre de 2016].

61. Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los

fue aprobada por el Parlamento Europeo por 461 votos a favor, 179 en contra y 9 abstenciones, lo que ofrece una idea del amplio consenso que ha concitado esta nueva disposición y que contrasta con las dudas planteadas por los parlamentarios en 2013. La disposición prevé un plazo de dos años para que los distintos países incorporen esta normativa a su ordenamiento interno. En la actualidad, y mientras transcurre este plazo de dos años, se mantiene la obligación de las compañías aéreas de comunicar a las autoridades competentes de la Unión Europea los datos de información anticipada sobre pasajeros (API), que incluyen el número y tipo de documento de viaje que se ha utilizado, la nacionalidad, el nombre y apellidos completos, la fecha de nacimiento, el puesto fronterizo de entrada, el código del transporte, los horarios de salida llegada, el número de pasajeros y el lugar de embarque inicial.

Con la aprobación de esta nueva Directiva, los datos recopilados por las compañías aéreas y que deben ser comunicados a las autoridades, van a ser más completos –en el sentido apuntado más arriba- y además deben ser entregadas entre 24 y 48 horas antes de la hora programada para el vuelo e inmediatamente después del cierre del vuelo, nada más terminar el embarque, cuando todos los pasajeros están a bordo, el avión se dispone a despegar y es imposible subir o bajar de avión (artículo 8.3 de la Directiva)<sup>62</sup>. Todos los países deberán, asimismo, crear una Unidad de Información de Pasajeros (art. 4 de la Directiva), que recopilará todos estos datos y que deberá conservarlo durante cinco años, aunque deben despersonalizarse pasados seis meses, de forma que el interesado de ser identificado inmediatamente (artículo 12 de la Directiva), siendo la encargada de compartir los datos con los otros países y con las autoridades competentes en caso de que sea necesario para prevenir o investigar acciones terroristas o los delitos graves recogidos en el Anexo II de la Directiva (pertenencia a organización delictiva, trata de seres humanos, explotación sexual de niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefaciente y sustancias psicotrópicas, tráfico

---

pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. El texto se puede consultar en: <http://www.boe.es/doue/2016/119/L00132-00149.pdf> [Consulta: 20 de septiembre de 2016].

62. La relación de datos que deben suministrar las compañías aéreas están indicados en el Anexo I de la Directiva.

ilícito de armas, corrupción, blanqueo del producto del delito y falsificación de monedas, delitos informáticos/ciberdelincuencia, fraude, espionaje industrial, homicidio, violación y secuestro, detención ilegal, toma de rehenes, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, etc.).

En relación a las cautelas que suscita esta nueva regulación, destaca el Consejo de Europa que ya ha mostrado su preocupación por esta Directiva, y apunta algunos aspectos que deberían ser contemplados para considerar a este Registro como respetuoso en relación a la protección de datos<sup>63</sup>.

La Declaración de 2015 también indicaba la necesaria e inmediata adopción de medidas adicionales para controlar el mercado negro de armas de fuego dentro de la UE, así como establecer controles adicionales para la posesión legal de armas de fuego. También se proponían reforzar la labor que realizar la Agencia de Control del Fronteras de la UE (Frontex) e iniciar los trabajos con vista a la adopción de la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información, dada la importancia de la ciberseguridad, junto con el fomento de la cooperación entre las policías de los distintos países y otras medidas en la misma dirección.

Llama la atención que en esa Declaración también se pida a los Estados que «se adopten medidas adecuadas, con arreglo a las constituciones nacionales, para detectar y eliminar los contenidos de Internet que fomenten el terrorismo o el extremismo, en particular mediante una mayor cooperación entre los poderes públicos y el sector privado a escala de la UE, también colaborando con Europol para establecer capacidades de notificación de contenidos de Internet» y que se creen «estrategias de comunicación para fomentar la tolerancia, la no discriminación, las libertades fundamentales y la solidaridad en toda la UE, incrementando en particular el diálogo interconfesional y entre otras comunidades, y potenciando los discursos que contrarresten las ideologías terro-

63. COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION POUR LA PROTECTION DES PERSONNES À L'ÉGARD DU TRAITEMENT AUTOMATISÉ DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL (T-PD) «Avis sur les implications en matière de protection des données du traitement des dossiers passagers» Estrasburgo, 19 de agosto de 2016. Se puede consultar en línea, en [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/TPD\\_documents/T-PD\(2016\)18rev%20Avis%20PNR\\_Fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/dataprotection/TPD_documents/T-PD(2016)18rev%20Avis%20PNR_Fr.pdf) [Consulta: 28 de septiembre de 2016]

ristas, por ejemplo dando voz a las víctimas» junto con el necesario desarrollo de «iniciativas en materia de educación, formación profesional, oportunidades de empleo, integración social y rehabilitación en el contexto judicial para abordar los factores que contribuyen a la radicalización, en particular en las prisiones»<sup>64</sup>.

Como desarrollo adicional a esta Declaración, la Comisión Europea presentó el 28 de abril de 2016, una Agenda Europea de Seguridad, para el periodo 2015-2020<sup>65</sup>, en la que se contiene un enfoque europeo común contra las amenazas terroristas internacionales. Por lo que respecta al objeto de esta comunicación, es de destacar el objetivo de esta Agenda de mejorar el intercambio de información y la interoperabilidad de las bases de datos y sistemas de información y, entre otras, reforzar el ECRIS (Sistema europeo de información de antecedentes penales), posibilitando también la inclusión de datos de personas de terceros países.

### 2.2.1. *Las amenazas a la privacidad desde el ámbito de las empresas y corporaciones privadas*

Pero también la protección de la vida privada y de la intimidad de las personas sufren amenazas desde el ámbito privado.

El primer aspecto que debemos remarcar es que la utilización de los datos personales que se vierten a la red, debe estar siempre consentida por el ciudadano. Pero cada vez más, el ciudadano ni siquiera es consciente de que está suministrando datos personales en muchas de las actividades que realiza cuando utiliza el correo electrónico, los motores de búsqueda o la simple navegación. Es cierto que en muchas ocasiones, a la hora de utilizar distintas redes sociales o de instalar apps en sus dispositivos móviles, aparece una página inicial en la que debe aceptar distintos términos y condiciones de uso o la utilización por la aplicación de datos internos de esos dispositivos móviles (número de teléfono, de contactos, de ubicación, etc.), Pero tales términos y condiciones están escrito en un lenguaje excesivamente técnico o incluso críptico, que im-

64. «Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 12 de febrero de 2015», ya citado.

65. El texto de la Agenda se puede consultar en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf) [Consulta: 23 de septiembre de 2016].

pide la correcta comprensión de su significado o se refieren a una legislación ajena a la del país en la que se encuentra el usuario.

Por lo demás, las condiciones se ofrecen sin posibilidad de ser matizadas por sus usuarios que sólo tienen la opción de aceptarlas o rechazarlas en bloque —y ya conocemos los abundantes problemas derivados de los contratos de adhesión—. Por último, y no es un problema menor, tampoco existen controles fiables para que los menores de edad no estén aceptando —y por lo tanto, contratando— condiciones y términos legales que ni entienden ni están autorizados a suscribir.

Además, las grandes corporaciones que explotan sitios como «Microsoft», «Apple», «Google» o «Facebook», por citar las más conocidas, suelen situar sus sedes en Estados Unidos, dónde las regulaciones estatales de protección de los usuarios suelen tener una menor intensidad que, por ejemplo, en la Unión Europea.

Además, en relación a la protección del anonimato, se observa una tendencia creciente a buscar datos reales de las personas que utilizan las redes sociales. No es sólo que una persona ceda voluntariamente sus datos, sino que se establecen controles y cruces de información con otros usuarios para comprobar que los datos que se introducen son reales, pertenecen a personas físicas identificables a los que, además, se les incita de muy diversas maneras, a seguir incluyendo información de carácter personal (profesión, nombres de los cónyuges, edad, sexo, lugar de residencia, centros de enseñanzas, aficiones, gustos literarios y musicales, etc.). Y a todo ello se le suma la posibilidad de vincular fotografías y vídeos personales. En definitiva nos encontramos con una exposición absoluta de la intimidad personal. En este sentido es muy reveladora la denominada «política de nombres» de «Google+». Así, esta empresa no tiene ningún problema en señalar que «es importante que uses tu nombre para que las personas que quieran relacionarse contigo puedan encontrarte. Tu nombre es aquel por el que te conocen tus amigos, familiares y compañeros de trabajo». Y en caso de que exista alguna «incidencia de nombre», la empresa te pedirá que envíe una prueba de que ése es tu nombre verdadero, incluso enviando documentación oficial escaneada<sup>66</sup>. Lo mismo podemos decir para ejercitar el «derecho al olvido». Para que

66. Vid. <http://support.google.com/plus/bin/answer.py?hl=es&answer=1228271>  
[Consulta: 15 de septiembre de 2016]

Google atienda nuestra petición de no encontrar informaciones que nos resulten perjudiciales, debemos solicitarlo a través de un formulario web en el que se nos pide que ofrezcamos a esa empresa un elenco de datos y elementos de verificación de los datos. De este modo no sólo Google podrá conocer y utilizar nuestros datos, sino que éstos están incluso verificados<sup>67</sup>.

Especial atención debe prestarse también a los programas de reconocimiento facial. De hecho hemos venido observando en los últimos años un desarrollo acelerado de estas tecnologías.

Estas funcionalidades han supuesto una invasión tan importante en la privacidad que algunas de las autoridades de protección de datos han adoptado algunas medidas. Concretamente, la de Irlanda inició una investigación<sup>68</sup> en la que concluyó que el establecimiento de etiquetas de nombre en las imágenes, sin consentimiento de las personas interesadas, que estaba realizando «Facebook», no era admisible. Esta compañía posiblemente ante el temor de un endurecimiento de las políticas de privacidad en Europa, y antes de agotar el plazo de cuatro semanas que se le había otorgado (cuyo incumplimiento podría conllevar la imposición de una multa de 100.000 euros), actuó diligentemente desactivando ese servicio. Asimismo se comprometió a eliminar antes del 15 de octubre de 2012 cualquier patrón o modelo de datos que se usara como base para reconocer las caras de los usuarios.

67. El formulario que debe rellenarse se encuentra en la dirección [https://support.google.com/legal/contact/lr\\_eudpa?product=websearch&hl=es](https://support.google.com/legal/contact/lr_eudpa?product=websearch&hl=es). Para el buscador BING: <https://www.bing.com/webmaster/tools/eu-privacy-request> y para Yahoo, [https://io.help.yahoo.com/contact/index?y=PROD\\_SRCH&token=w5FCchB1dWGbc2RE0kcjjj0u65u86GoeqUkmtTbcuO%-2BLU%2FUQgc3BzwNZtXp6XEXn5YwJ6Wu6A9MCYnw7SzQy5BySKiGUpoj0xug9Sr7JfZdSQjOyA5v2Of2mZTMotlsehDS1xQqu1g%3D&locale=es\\_ES&page=contactform&selectedChannel=email-icon&isVip=false](https://io.help.yahoo.com/contact/index?y=PROD_SRCH&token=w5FCchB1dWGbc2RE0kcjjj0u65u86GoeqUkmtTbcuO%-2BLU%2FUQgc3BzwNZtXp6XEXn5YwJ6Wu6A9MCYnw7SzQy5BySKiGUpoj0xug9Sr7JfZdSQjOyA5v2Of2mZTMotlsehDS1xQqu1g%3D&locale=es_ES&page=contactform&selectedChannel=email-icon&isVip=false) [Consulta: 25 de septiembre de 2016]

68. El informe se puede consultar en la siguiente dirección electrónica: [http://dataprotection.ie/documents/press/Facebook\\_Ireland\\_Audit\\_Review\\_Report\\_21\\_Sept\\_2012.pdf](http://dataprotection.ie/documents/press/Facebook_Ireland_Audit_Review_Report_21_Sept_2012.pdf) [Consulta: 1 de octubre de 2016].

Otras autoridades de protección de datos, como las de Noruega, por ejemplo, también anunciaron a lo largo del verano de 2012 que iniciaban investigaciones sobre el reconocimiento facial en «Facebook» Cfr. <http://www.bloomberg.com/news/2012-08-02/facebook-faces-norway-probe-over-facial-recognition-photo-tags.html> [Consulta: 1 de octubre de 2016]

Significativamente, las recomendaciones de la Agencia Española de Protección de Datos van en una línea radicalmente diferente<sup>69</sup>. Así, por lo que se refiere a las peticiones de nombres, la Agencia recomienda que «No utilice su nombre real para configurar el ordenador, aplicaciones, móviles y otros servicios de internet para los que no sea realmente necesario». Es más, la Agencia recuerda que «en Internet no todo el mundo es quien dice ser». Por lo tanto «si cuando solicitan sus datos no dicen para qué los van a usar, o no entiende lo que le dicen, nunca dé sus datos».

Por lo que respecta a las redes sociales señala que «Las redes sociales son una importante fuente para la obtención de información sobre las personas. Debe garantizar la seguridad de su información mediante una configuración adecuada de su perfil y utilizando contraseñas adecuadas. Tenga presente que los buscadores pueden permitir a cualquier tercero obtener la información pública de los perfiles». En todo caso, «No publique en los perfiles de las redes sociales excesiva información personal».

Y, por último, en relación al correo electrónico la Agencia también indica que «Conviene utilizar una segunda cuenta, aparte de la personal, para acceder a servicios con interés temporal o comerciales».

En el mismo sentido, el Parlamento Europeo mantiene en su página web unas recomendaciones para «proteger su vida privada en la red»<sup>70</sup>, en el que abogan por «limitar al mínimo la cantidad de información personal que revela», no aceptando «cookies» de terceros, vigilando la calidad de las claves que utilizamos, configurando las opciones de privacidad más estrictamente, limitando los posibles daños utilizando cuentas específicas para las compras por internet, leyendo la letra pequeña de los contratos, etc.

A pesar de ello no cabe ser muy optimista sobre la posibilidad de controlar de manera exhaustiva la información que cada ciudadano revela cuando utilizar internet y los servicios asociados a

69. Se trata de unas «Recomendaciones para una navegación más privada» en las que recoge numerosos consejos para la utilización responsable de internet. Puede consultarse en [https://www.agpd.es/portalwebAGPD/jornadas/dia\\_internet\\_2016/recomendaciones-ides-idphp.php](https://www.agpd.es/portalwebAGPD/jornadas/dia_internet_2016/recomendaciones-ides-idphp.php) [Consulta: 10 de septiembre de 2016].

70. Se pueden consultar en la siguiente dirección electrónica: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20131003STO21413/c%C3%B3mo-proteger-su-vida-privada-en-la-red> [Consulta: 10 de septiembre de 2016]

ella (correo electrónico, mensajería, redes sociales, etc.), sobre todo cuando el negocio de los «Big data» se está revelando como uno de los más productivos para las grandes empresas<sup>71</sup>. Esther Mitjans se pregunta en relación con estos aspectos «¿Por qué los ciudadanos siguen dando tanta información personal?». En su opinión, «más allá de la necesidad humana de comunicarse, es la industria del entorno digital la que promueve activamente esta divulgación de datos», lo que le lleva a plantearse que la vigilancia en internet «es pues múltiple», y llevada a cabo no sólo por las instituciones sino que «también hay un entorno vigilante e invisible para muchos usuarios», de tal modo que «Google, Facebook u otro proveedor de servicios» puede controlar «nuestras relaciones y comportamientos, nuestro presente, nuestro pasado y, si es así, probablemente controlará nuestro futuro»<sup>72</sup>.

Tampoco debemos dejar de mencionar el incremento del control de la vida privada de los ciudadanos, por manos privadas, a través de la creciente invasión de cámaras en lugares privados o públicos, la posibilidad de rastreo que ofrecen la multitud de dispositivos que incluyen sistemas de posicionamiento global, el control remoto de los dispositivos móviles (teléfonos, «smartphones», «tablets», etc.) o el importante campo que se abre con la internet «de las cosas».

## CONCLUSION

En definitiva, con el aumento de las amenazas a la privacidad provenientes tanto del sector público como del privado, estamos lejos del panorama que dibujaba el documento de la Unión Europea conocido como el «Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano»<sup>73</sup>, cuando

71. Precisamente, una de las empresas más potentes en el negocio de los datos verificados es española. Su página web es <http://www.adsalsa.com/> [Consulta: 25 de septiembre de 2016]

72. Mitjans, E. (2016) La múltiple vigilancia en el entorno digital». En *Monográfico de la Asociación Profesional Española de Privacidad, Día Europeo de Protección de Datos 2016*. On line en: <http://www.a pep.es/esther-mitjans-la-multiple-vigilancia-en-el-entorno-digital/> [Consulta: 26 de septiembre de 2016]

73. Este documento se puede consultar en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:es:PDF> . Un resumen del mismo también se puede consultar en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aj10034> [Consulta: 25 de septiembre de 2016]

afirmaba que al tratar de «evaluar la intimidad del individuo en el espacio de libertad, seguridad y justicia, prevalece el derecho a la libertad» de tal modo que «Principios básicos como la limitación en función del objetivo, la proporcionalidad, la legitimidad del tratamiento de datos, los límites del período de almacenamiento, la seguridad y la confidencialidad, así como el respeto a los derechos individuales, el control por unas autoridades de supervisión nacionales independientes y el acceso a recurso judicial efectivo deben quedar garantizados, y debe establecerse un sistema general de protección». Más bien al contrario, a lo que estamos asistiendo es a un creciente aumento de los instrumentos legales para controlar la vida privada de los ciudadanos. Aumento de estos instrumentos legales que viene acompañado de un incremento de las tecnologías –e incluso normas legales- que la hacen posible. La gestión y la trasmisión de ingentes cantidades de datos, no sería posible sin la existencia de poderosos ordenadores y de redes cada vez más capaces, que las faciliten.

Ante ese panorama, debemos acentuar la importancia de la responsabilidad a la hora de ceder datos y del consentimiento para su tratamiento. Debemos, por lo tanto, luchar para que ese mínimo instrumento que queda en manos de los ciudadanos no se dé por supuesto, que sea explícito, que se documente de un modo adecuado y que sea proporcionado, garantizando siempre el respeto al interés del ciudadano. Además deben reforzarse los derechos de los ciudadanos a acceder a la información registrada, a la oposición al tratamiento y a su rectificación y cancelación. Al tiempo, las autoridades deben velar por incrementar la información y la formación de los ciudadanos, especialmente de los menores de edad, para que el uso de las nuevas tecnologías se haga de un modo consciente y responsable.

Como señalaba la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano «la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del Hombre son las únicas causas de las calamidades públicas y de la corrupción de los Gobiernos». Esperemos que el acento que actualmente se pone en la seguridad, no lleve a la ignorancia o el menosprecio de la libertad individual y del derecho a una vida privada sin injerencias públicas o privadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anarte Borrallo, E. (2003). «Sobre los límites de la protección penal de los datos personales». *Derecho y conocimiento*. Universidad de Huelva. Vol. 2, pág. 225-254.
- Beard, A.M. (1978) *The right to privacy vs. The first amendment: is a private person protected against the publicizing of his private facts?*, En línea, <http://www.alicemariebeard.com/law/privacy.htm>
- Bru Cuadrada, E. (2007) «La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad» *Revista de Internet, Derecho y Política*, Barcelona, UOC, núm. 5 (2007).
- Campuzano Tomé, H. (2000). *Vida Privada y Datos Personales*, Madrid: Tecnos.
- Carrillo López, M. (2003). *El derecho a no ser molestado*. Navarra: Aranzadi.
- Cooley, Th. M. (1879). *A Treatise on the Law of Torts or the Wrongs Which Arise Independently of Contract*, Chicago, Callaghan.
- Cotino Hueso, L. (2011), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales: ejercicio, amenazas y garantías*, Valencia: PUV (Publicaciones de la Universidad de Valencia).
- Dans, E. (2011) «Sobre el anonimato y redes sociales», *El Blog de Enrique Dans*. En línea: <http://www.enriquedans.com/2011/08/sobre-anonimato-y-redes-sociales.html>
- Electronic Frontier Foundation (S/F) «Anonymity». *Electronic Frontier Foundation. Defending your Rights in the Digital World*. En línea: <https://www.eff.org/issues/anonymity>.
- Garriga Domínguez, A. (2004) *Tratamiento de datos personales y derechos fundamentales*. Madrid, Dykinson.
- González Cifuentes, C. (2011) *El derecho a la intimidad de los altos cargos*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca. En línea. [http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115568/1/DDPG\\_Gonzalez\\_Cifuentes\\_C.\\_El\\_derecho.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/115568/1/DDPG_Gonzalez_Cifuentes_C._El_derecho.pdf)
- Guerrero Picó, M.<sup>a</sup> C. (2006): «*El impacto de internet en el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal*». Madrid: Thomson-Civitas.
- Herederero Higuera, M. (1997): «*La Directiva comunitaria de protección de los datos de carácter personal (Comentario a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos)*». Pamplona: Aranzadi.
- Herrán Ortiz, A.I. (2001),: »La protección de datos de carácter personal en el marco de la Unión Europea», en *REDI*, núm. 39.
- Less Andrade, Pedro (2009) «Google, protegiendo la privacidad en Internet». En *VI Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos*. Cartagena de Indias, mayo de 2009 (en línea). Localización: [https://www.agpd.es/portalweb/internacional/red\\_iberoamericana/encuentros/](https://www.agpd.es/portalweb/internacional/red_iberoamericana/encuentros/)

- VI\_Encuentro/common/pla\_privacidad\_internet\_vi\_encuentro\_ibe-roamerica.pdf
- Lucas Murillo de la Cueva, P. L. (1990). El derecho a la autodeterminación informativa. Madrid: Tecnos.
- Martínez Martínez, R. (2001). *Tecnologías de la información, policía y Constitución*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Masnick, M. (2011) «What's in a name: The importance of pseudonymity & the dangers of requiring 'Real Names'». *Techdirt*, En línea: <https://www.techdirt.com/articles/20110805/14103715409/whats-name-importance-pseudonymity-dangers-requiring-real-names.shtml>
- Mitjans, E. (2016) La múltiple vigilancia en el entorno digital». En *Monográfico de la Asociación Profesional Española de Privacidad, Día Europeo de Protección de Datos 2016*. On line en: <http://www.apep.es/esther-mitjans-la-multiple-vigilancia-en-el-entorno-digital/>
- Orza Linares, R. M. (2009) «¿Es posible la creación de nuevos derechos fundamentales asociados a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación?». Comunicación presentada al *IV Congreso de la Cibersociedad 2009*. En línea. Se puede consultar en <http://www.cibersociedad.net/congres2009/es/coms/es-posible-la-creacion-de-nuevos-derechos-fundamentales-asociados-a-las-nuevas-tecnologias-de-la-informacion-y-de-la-comunicacion/991/>
- Orza Linares, R.M. (2010) «Las nuevas tecnologías de la información y comunicación y nuevos derechos fundamentales». En VV.AA. *Realidades y tendencias del Derecho en el siglo XXI*. Tomo VI. Bogotá: Ed. Universidad Javierana y Ed. Themis, págs. 251-285.
- Orza Linares, R. (2011) «El derecho al anonimato en la Red» *Revista Telos*, Núm. 89: *Redes Sociales y democracia*, octubre-diciembre, 2011, págs. 24-33.
- Orza Linares, R. y Ruiz Tarrías, S. (2011) «El derecho al olvido en Internet» En Carrillo i Martínez, A, Peguera, M, Peña-López, I. y Vilasau Sonala, M. (coord.) *Neutralidad de la red y otros retos para el futuro de Internet. Actas del VII Congreso Internacional Internet, Derecho y Política*. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, Ed. Huygens. Págs. 371-389. (el texto, disponible en pdf, se puede obtener en <http://goo.gl/bs4kO>)
- Orza Linares, R. (2012) «Derechos Fundamentales e Internet: nuevos problemas, nuevos retos». *ReDCE*, núm. 18. Se puede consultar en línea en: [http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/10\\_ORZA.htm](http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/10_ORZA.htm)
- Orza Linares, R. (2012) «El derecho al olvido en internet: Algunos intentos para su regulación legal» *Libertad, transparencia y política en Internet: ejercicio, amenazas y garantías*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pace, A. (1998) «El derecho a la propia imagen en la sociedad de los *mass media*» *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 52, págs. 33-52.

- Pavón Pérez, J.A. (2002) «La Protección de Datos Personales en el Consejo de Europa: el Protocolo Adicional al Convenio 108, relativo a las Autoridades de control y a los flujos transfronterizos de datos personales». *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Extremadura, núms. 19-20, págs. 235-252.
- Perales, A. (2016) «La vigencia del consentimiento en el futuro de la protección de datos personales». En *Monográfico de la Asociación Profesional Española de Privacidad, Día Europeo de Protección de Datos 2016*. On line en <http://www.a pep.es/alejandro-perales-la-vigencia-del-consentimiento-en-el-futuro-de-la-proteccion-de-datos-personales/>
- Prieto Gutiérrez, J.M.<sup>a</sup> (1997): «La Directiva 95/46/CE como criterio unificador», *Poder Judicial*, núm. 48 Madrid.
- Puente Aba, L.M.<sup>a</sup> (2009) «Difusión de imágenes ajenas en Internet: ¿ante qué delitos nos encontramos?» En Carbonell Mateu, J. C. y otros (dir.) *Constitución, Derechos Fundamentales y sistema penal* tomo II. Valencia, Ed. Tirant lo Blanc, págs. 1541-1547.
- Saldaña, M.N. (2012) «“The Right to Privacy” La génesis de la protección de la privacidad en el sistema constitucional norteamericano: el centenario legado de Warren y Brandeis» *Revista de Derecho Político*. UNED, núm. 85 (2012), págs. 195-240.
- Sánchez Bravo, A. (1998): «*La protección del derecho a la libertad informática en la Unión Europea*». Universidad de Sevilla.
- Viguri Perea, A. (1999): «*Intimidación versus informática (La protección de datos de carácter personal: perspectiva desde el derecho comparado)*», La Ley, Tomo de Jurisprudencia 2/1999.
- Warren, S y Brandeis, L. (1890) *El derecho a la intimidad*, ed. y trad. a cargo de Pendás, B. y Baselga, P. Madrid, Civitas, 1995, pág. 22 y ss

# SEGURIDAD DE APLICACIONES EN RED MEDIANTE DISEÑO POR CONTRATO Y ADA 2012

ALEJANDRO R. MOSTEO

*Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza  
Instituto de Investigación en Ingeniería de Aragón*

## RESUMEN

Internet ha generalizado el intercambio y distribución de información. Cada vez más aplicaciones tienen puntos de entrada remota susceptibles de ataque por parte de entidades hostiles con fines de denegación de servicio o de acceso a información restringida. Este trabajo aborda uno de los puntos que pueden contribuir a hacer las aplicaciones más seguras: el propio código fuente, y lo hace examinando las nuevas características del lenguaje de programación Ada 2012 para el Diseño por Contrato. Ada fue el lenguaje oficial del Departamento de Defensa de los EE. UU. durante los años 90 y ha mantenido y mejorado con cada revisión su enfoque en seguridad y detección temprana de errores para aplicaciones críticas (aviónica, armamento, sistemas médicos, etc.). El trabajo estudia vectores habituales de ataque, y cómo las características de Ada 2012 pueden contribuir a mitigar cierto tipo de amenazas cibernéticas.

## PALABRAS CLAVES

Ada 2012, diseño por contrato, seguridad, Internet, ataques remotos.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los orígenes de Internet se sitúan comúnmente en el año 1969, cuando la red ARPANET (Salus 1995) ve la luz a iniciativa del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (DoD). Según responsables del proyecto original sus propósitos eran amplios, debiendo cubrir las necesidades de mando y control del DoD frente a amenazas nucleares, permitir un control robusto

del arsenal nuclear y en general mejorar las capacidades tácticas y estratégicas para la toma de decisiones (Lukasik 2011). Sin embargo, el impacto más obvio de este proyecto y ya legado de toda la humanidad es su evolución en la red Internet, hoy omnipresente en múltiples ámbitos de aplicación que sería redundante enumerar.

La ubicuidad de Internet ha llevado a la situación en que la inmensa mayoría de equipos domésticos y aparatos móviles están permanentemente interconectados, siendo en muchos casos alcanzables remotamente. Incluso el estar detrás de enrutadores que deberían limitar las conexiones entrantes no es siempre garantía de seguridad, dadas las vulnerabilidades comunes que se siguen reportando sin visos de solución. En ámbitos más controlados, como empresas y organizaciones gubernamentales, las correctas prácticas informáticas señalan la necesidad de *zonas desmilitarizadas* (Bauer 2001) que aislen por completo los equipos sensibles de otros con conectividad al exterior.

Si bien no es comparable el daño económico que se puede producir a una empresa, o el coste estratégico del robo de datos a una organización gubernamental, en caso de acceso ilícito, con el daño moral y económico que puede derivarse de la violación de la intimidad de un ordenador personal, en esencia la conclusión es la misma: toda vez que se pueda establecer una conexión entrante a un equipo, existe un vector de ataque explotable incluso sin la participación de seres humanos. Distinguiremos en este estudio, pues, los ataques con sustrato *social*, en que una persona es engañada para que facilite el acceso, de los ataques puramente telemáticos, en los que se requiere una vulnerabilidad en el sistema atacado. Dentro de éstos, además, descartaremos ataques debidos a fallos de diseño triviales, como por ejemplo los de fuerza bruta, para concentrarnos en los que se deben a limitaciones en la tecnología utilizada, como por ejemplo un desbordamiento de pila (Harsman y Hunt 2005).

Este último tipo de ataques son los que podrían mitigarse con el uso de tecnologías más adecuadas. Y, en definitiva, el elemento ineludible en todo sistema informático es el *software*: los sistemas operativos y programas que llevan a cabo todas sus tareas. Todo *software* de mínima complejidad se crea con un lenguaje compilado o interpretado, y sus capacidades de expresividad semántica se traducen en comportamientos y vulnerabilidades distintas. De

ahí que en este trabajo busquemos el señalar cuáles de las vulnerabilidades conocidas son mitigables con el uso de Ada 2012.

## 2. PERSPECTIVA HISTÓRICA

La historia del lenguaje Ada se remonta al año 1977 (Ichbiah 1984), cuando el DoD decidió poner coto a un maremágnum de más de 450 lenguajes informáticos por aquel entonces en uso dentro de la organización. El resultado fue un lenguaje estructurado perteneciente al paradigma imperativo, fuertemente tipado y de propósito general, pero con características que lo hacían apropiado tanto para grandes sistemas (dadas sus características de modularidad) como para el muy bajo nivel (con métodos para la representación de bits en la memoria y asociados a registros). Además, incorporaba los últimos avances en ciencias de la computación en cuanto a concurrencia, que muchos lenguajes de uso común hoy en día todavía no han superado.

### 2.1. *El mandato original*

El desarrollo de la especificación de Ada se produjo entre los años 1975, con la propuesta original *Strawman*, y 1980, con la aprobación del estándar militar MIL-STD-1815 (Ichbiah 1984). Sin embargo, no fue hasta el año 1983 que apareció el primer compilador validado (Softtech Inc 1983). La validación era una nueva característica hasta la fecha por la que todo compilador debía pasar una batería de pruebas (hoy conocida como ACATS<sup>1</sup>) que demostraban su conformidad con la especificación (Tonndorf 1999). Este novedoso requerimiento hace que el lenguaje sea extremadamente portable y que la incidencia de errores por ambigüedad en el lenguaje (*undefined behavior*), sea mucho más limitada que en otros lenguajes con múltiples implementaciones como C.

Sin embargo, lo ambicioso de la especificación y lo extenso del lenguaje hicieron que las primeras herramientas disponibles fueran limitadas y poco potentes, dificultando el desarrollo (Hoare 1981). Además, los programas compilados no eran tan eficientes debido a dichas limitaciones en los compiladores de la

1. *Ada Conformity Assessment Test Suite*.

época y el amplio abanico de chequeos impuestos por la especificación (que, sin embargo, dan lugar a una mayor seguridad en los programas desarrollados, aspecto que particularmente interesa en este estudio).

En definitiva, tras más de una década, el mandato de uso de Ada para todos los proyectos del DoD estuvo en vigor entre los años 1991 y 1997 (con excepciones debidamente justificadas) (Rosen 2009). Se estima que el uso de distintos lenguajes se redujo de unos 450 a unos 37 hacia el año 1995 (Hook, y otros 1995).

## 2.2. *Ada tras el final del mandato*

Aunque podría argüirse el éxito del mandato, lo cierto es que la imposición no fue bien recibida en círculos tanto técnicos como de mando. Hacia el final había una percepción de que se habían alcanzado las metas en la reducción de complejidad de mantenimiento, pero de que se estaba entrando en un camino vicioso de falta de competitividad. Ésta es una de las razones aducidas para el abandono del mandato, con la intención de que el lenguaje compitiera en un mercado más abierto por sus propios méritos, pasando de ser una imposición a una recomendación (Hamilton 1997).

La herencia de los orígenes del lenguaje Ada está clara: es un lenguaje específicamente diseñado para facilitar el mantenimiento de sistemas complejos y críticos por encima de otras consideraciones. Tras el mandato su uso decayó progresivamente hasta la situación actual, en se le encuentra fundamentalmente en el nicho del software crítico: aviónica, satélites, control de tráfico aéreo, sistemas ferroviarios, etc. (Feldman 2014). Sus partidarios arguyen su solidez para esos objetivos y lamentan la falacia de la reducción de costes por el uso de otros lenguajes más populares (el argumento es que un desarrollador competente de C/C++ es barato y fácil de encontrar, mientras que Ada requiere formación dada la escasez de programadores que lo conozcan), alegando que el mayor coste en un proyecto informático es el mantenimiento (Pham 2003), un factor expresamente contemplado en el diseño de Ada.

Independientemente de estas alegaciones que no cuentan con soporte concluyente, Ada ha seguido modernizándose con sus estándares 95, 2005 y 2012, con los que se han incorporado al

lenguaje características de probada relevancia como las *interfaces* para la herencia múltiple o los predicados (pre- y post-condiciones e invariantes) destinados a la verificación formal del código (Barnes 2013), que son de particular interés en este estudio.

### 3. CIBERATAQUES RELEVANTES

En esta sección se examinan algunos ataques recientes, identificando aquéllos atribuibles principalmente a deficiencias en las herramientas informáticas. En particular, se han buscado ataques que hayan afectado a entidades gubernamentales o empresas de relevancia crítica, como de telecomunicaciones o infraestructuras.

#### 3.1. *Vulnerabilidades relevantes*

De entre los múltiples ataques posibles, una vulnerabilidad de día cero en un servicio comúnmente a la escucha en un ordenador personal es posiblemente el vector de ataque más dañino y relevante para este estudio. Por su propia naturaleza de día cero, estas vulnerabilidades no tienen defensa conocida, y los atacantes que la conozcan tienen garantizada una vía de entrada en todo ordenador que ofrezca el servicio afectado (por ejemplo, servidores web o de llamadas remotas). En el pasado, algunas versiones de Windows fueron famosas por la extremada sencillez de infección a través de servicios presentes en todos los ordenadores, como el de RPC<sup>2</sup>: un ordenador que fuera instalado teniendo una conexión a Internet de IP pública, susceptible de ser usada por un gusano, era virtualmente infectado antes de que pudiera ser actualizado contra el ataque, con un tiempo medio hasta la infección de 4 minutos (Hutcheson 2008).

En un giro perverso de la cultura de actualizaciones, los actores maliciosos han usado en el pasado los parches oficiales de un sistema operativo para encontrar nuevas vías de ataque, como ocurrió con el gusano *Blaster* (Roberts 2003). Estos ataques, aunque no estrictamente de día cero, al anticiparse a la actualización de la mayoría de equipos han probado ser altamente eficaces. La mayoría de ataques, de hecho, se producen a través de vulnerabilidades ya conocidas, con algunas fuentes citando hasta un 85%

2. *Remote Procedure Call*.

del total de ataques (Public Safety Canada 2015). La demora en la aplicación de los parches de actualizaciones, ya sea por deficiente cultura de seguridad o por razones de servicio en infraestructuras de negocio críticas, es una causa todavía fundamental que explica en parte la abundancia de ataques exitosos.

### 3.2. *Ataques potenciales*

En esta sección discutimos algún vector de ataque que, aunque no haya sido usado de forma probada con fines maliciosos, es relevante por su pertinencia.

En general, incluso el sistema más aislado puede ser vulnerable a través de piezas de software aparentemente inofensivas. Cualquier programa que interpreta información sin los debidos chequeos puede conducir a la ejecución de código no deseado. Un ejemplo reciente afecta al intérprete de los documentos PDF en el popular navegador Chrome (MacGregor 2016). La incorrecta configuración de ciertas opciones de chequeo de desbordamientos de búfer conduce a que documentos maliciosamente creados puedan tomar el control del intérprete. Un problema similar ha sido identificado (CVE-2016-3319) en ciertas versiones del navegador de *Microsoft* en *Windows 10*. Este tipo de problemas ilustran la necesidad de practicar una programación defensiva para la que algunos lenguajes no están debidamente preparados.

Huelga decir que los lenguajes interpretados, aunque incorporen medidas de seguridad en el propio lenguaje, pueden estar expuestos a toda una nueva clase de ataques a través de la implementación de su máquina virtual (Govindavajhala y Appel 2003). Si bien lenguajes compilados como C, C++ y Ada están libres de este riesgo, Java y Flash, por poner dos ejemplos bien conocidos, han visto sus reputaciones duramente dañadas por la recua aparentemente interminable de vulnerabilidades que han conducido a recomendaciones por parte de actores tan importantes como el Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU. de eliminar totalmente su uso (Whittaker 2013).

### 3.3. *Ataques a entidades gubernamentales e infraestructuras críticas*

En el subsiguiente estudio de vulnerabilidades se incluyen únicamente ataques con un vector de entrada conocido. Las noticias informan con frecuencia de ataques a grandes empresas con

importantes robos de información (Privacy Rights Clearinghouse 2016), pero en muchos casos es difícil determinar el *modus operandi* de los atacantes, en parte por la reticencia de empresas y organismos a admitir públicamente negligencias en sus políticas de seguridad. Por ejemplo, la Corte del Estado de Washington sufrió el robo de más de un millón de registros relativos a datos privados de ciudadanos, presuntamente a través de una vulnerabilidad en *ColdFusion* de *Adobe*, cuya naturaleza se desconoce (CVE-2013-3336).

Del mismo modo, es difícil encontrar información fidedigna sobre ataques recientes que todavía están siendo investigados, por lo que los datos más fiables están en general disponibles para ataques con cierto tiempo de antigüedad. Además, para cuando los análisis se completan el código malicioso puede llevar ya mucho tiempo en funcionamiento, a veces desde fechas imprecisas. En general, los ataques se enumeran por orden de antigüedad. También se ha procurado recoger una muestra representativa de distintas vías de infección y propósitos ilegítimos, siempre entre ataques de alto impacto.

En 2015 se produjo el robo de información personal (Hirschfeld Davis 2015), entre ella registros de huellas dactilares, de entre 18 y 21 millones de empleados federales de los EE. UU. El robo costó el puesto a Katherine Archuleta, directora de la Oficina de Gestión de Personal, entidad víctima del ataque. El vector de ataque, atribuido a personas basadas en China, no ha sido publicitado pero se sospecha de componentes iniciales de ingeniería social y posterior uso de vulnerabilidades en productos de *Adobe* de escalada de privilegios (Gallagher 2015).

En 2014 se hizo pública la vulnerabilidad *Heartbleed*, corazón sangrante, (en alusión al módulo afectado, *Heartbeat*, latido), presente en código crítico de la librería *OpenSSL* desde 2012. Esta librería es un componente fundamental de la infraestructura de comunicaciones criptográficas seguras de Internet. El componente afectado, la capa segura de transporte (*Transport Secure Layer*), fallaba en comprobar el tamaño de cierta entrada (*bounds check*), un error por omisión relativamente sencillo de cometer en lenguajes que dependen fuertemente de la disciplina del programador, como C, al carecer de comprobaciones automáticas y apoyarse frecuentemente en aritmética de punteros. El parche (Moeller y Langley 2014) que corrige esta vulnerabilidad

ejemplifica cómo lenguajes que dependen de verificaciones y computaciones explícitas y manuales son un caldo de cultivo para código vulnerable. *Heartbleed* fue unánimemente considerado por la prensa especializada como un desastre de dimensiones sin precedentes, al permitir el robo de claves privadas en toda máquina afectada abierta a Internet. Entre las consecuencias probadas de la vulnerabilidad se encuentra el robo de la información personal de más de 4.5 millones de pacientes de la segunda cadena privada de hospitales de los EE. UU. (Frizell 2014), *Community Health Systems*. Además, se han producido alegaciones de que la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) de los EE. UU. podría haber mantenido la vulnerabilidad en secreto para beneficio propio tiempo antes de su salida a la luz (Molina 2014). Ya en 2002, otro desbordamiento de búfer en la misma librería permitía acceso remoto a máquinas que usaran las versiones vulnerables (CVE-2002-0656).

*Flame* es un *malware* modular cuyos orígenes se han trazado hacia el año 2012 (sKyWIper Analysis Team 2012). Notablemente, este kit de espionaje no se aprovecha de ninguna nueva vulnerabilidad, sino que utiliza las mismas que utilizaba el gusano *Stuxnet* que se verá más adelante. Este hecho es un nuevo recordatorio del peligro de no reaccionar con presteza a las amenazas de seguridad. En un inesperado giro de los acontecimientos, los creadores de este *software* ordenaron su autodestrucción cuando se hizo evidente que había sido descubierto, en un esfuerzo por dificultar las actividades forenses. De sus tasas de infección y otros indicios se desprende que un plausible objetivo era el espionaje industrial a países de Oriente Medio y en particular a Irán (Damballa 2012). Otro *malware* relacionado frecuentemente con *Flame* y *Stuxnet* es *Duqu*, del año 2011, por la razón de que su objetivo parece ser el mismo, concretamente el sabotaje del programa nuclear Iraní. En este caso sí que se produce la explotación de una nueva vulnerabilidad de día cero, concretamente en el intérprete de fuentes *TrueType* de *Windows* (Bencsáth, y otros 2011).

En 2011, una vulnerabilidad en el verificador de código interpretado del popular (aunque ya en creciente desuso, en parte por haber sido causa de abundantes vulnerabilidades) lenguaje *Flash* condujo al robo de información privilegiada que podría haber permitido, con información adicional, suplantar elementos de seguridad de la compañía *RSA Security LLC*, irónicamente una empresa dedicada a la venta de soluciones contra ciberamenazas.

El ataque explotaba chequeos deficientes y ejecución de código en zonas supuestamente no ejecutables (Oh y Radu 2011).

En el mismo año, y aprovechándose de una variedad de vulnerabilidades que incluyen desbordamientos de búfer e insuficiente validación de datos, se propaga el troyano *ZeroAccess*. En este caso la motivación (Shearer 2013) es económica, pues el troyano aprovecha las máquinas infectadas para minar *Bitcoins* (Nakamoto 2008), entre otras acciones. Esta criptomoneda es una vía de lucro atractiva para los delincuentes ya que se puede liquidar siendo muy difícil trazar su procedencia. Entre otras particularidades destacables de este *software* se encuentra que utiliza redes P2P<sup>3</sup> distribuidas para su estructura de control y mando, haciéndolo altamente resistente a la neutralización.

En 2010 se descubrió uno de los ataques más sonados de la historia reciente, *Stuxnet* (Langner 2011), hoy en día considerado fruto de esfuerzos conjuntos de los EE. UU. e Israel. Este gusano es un ejemplo de cómo infraestructuras críticas y aisladas de Internet pueden ser atacadas a través de una combinación de métodos. El vector de ataque inicial se cree fueron unidades USB infectadas y abandonadas a propósito. Sin embargo, la característica más destacable es el uso de hasta cuatro vulnerabilidades de día cero, de alto valor para los atacantes, para asegurar su propagación dentro de las redes locales (Gostev 2010). Sin embargo, del análisis de propagación (Matrosov, y otros 2011) se desprende que todas las vulnerabilidades empleadas son de naturaleza lógica y por tanto independientes del lenguaje de programación utilizado. Sin embargo, varias de ellas se basan en accesos a recursos que deberían ser inaccesibles debido a insuficientes chequeos. Las características de prueba formal de Ada que se detallan más adelante podrían ser útiles en este sentido.

A finales del año 2009 se produjo la considerada peor infección desde 2003, debida al gusano *Conficker* (Markoff 2009). En este caso el vector de propagación era una vulnerabilidad en sistemas operativos de *Microsoft* que permitía la ejecución de forma remota a través del servicio RPC. Nuevamente, accesos a memoria fuera de rango propiciados por desbordamientos de búfer son la base de la vulnerabilidad (Minh y Minh 2009). El cometido de

3. *Peer to peer*, entre iguales.

este gusano era el acceso remoto para cualquier tipo de actividad hostil, por lo que el impacto de sufrir una infección iba mucho más allá de los inocentes virus de antaño. Entre sus consecuencias puede destacarse la prohibición de vuelo de aviones militares franceses tras resultar infectada su red de computadores *Intramar*, causando la imposibilidad de la distribución de planes de vuelo (Willsher 2009). También el Ministerio de Defensa del Reino Unido se vio afectado (Page 2009), resultando en el envío de correos no deseados desde la RAF<sup>4</sup> hacia Rusia, aunque supuestamente sin que se produjeran filtraciones de información clasificada.

Ese mismo año, vulnerabilidades del tipo inyección *SQL* fueron la vía de ataque para el robo de unos 750,000 dólares en cajeros de *Citibank* (Johnson 2009). Este tipo de vulnerabilidad permite la ejecución de instrucciones no autorizadas en bases de datos a través de servicios web u otros programas que hacen una verificación deficiente de datos proporcionados por el usuario.

El gusano *Zotob* se propagó en el año 2005, gracias a una vulnerabilidad de desbordamiento de búfer en el servicio *Plug and Play* de *Microsoft Windows 2000*. Sus propósitos eran aparentemente lucrativos, aunque parte de su fama se debe a que causó la caída temporal del canal de televisión *CNN live* (Ward 2005).

En el año 2004, el uso de un desbordamiento de búfer por el gusano *Sasser* privó de comunicaciones por satélite a la agencia *France-Presse* (AFP) durante varias horas, los trenes de *Australia Railcorp* dejaron de circular temporalmente, y se sospecha que algunos vuelos de Delta Airlines se vieron afectados por las incidencias en los equipos en tierra (BBC News 2004).

En 2003, el gusano *SQL Slammer* afectó a servidores que utilizaban *Microsoft SQL Server*, aprovechándose de un desbordamiento de búfer para ejecutar código arbitrario en el servidor (Moore, Paxson, y otros 2003). Aunque sus efectos fueron relativamente poco dañinos el potencial para robo de información al afectar a servidores de bases de datos no puede pasar desapercibido. Irónicamente, el alto tráfico causado por el gusano hizo que muchos enrutadores dejaran de funcionar, en lugar de rechazar o postergar el exceso de tráfico como sería lo apropiado, en otra señal evidente de deficientes prácticas de programación.

4. *Royal Air Force*.

Ese mismo año, el gusano *Blaster*, alias *LoveSan*, se propaga mediante un desbordamiento ya conocido de búfer en el servicio de RPC (Flashsky 2003), que generalmente estaba abierto a la sazón en máquinas de *Microsoft* y que los enrutadores no protegían por ser de uso común. La ausencia de un propósito malicioso evidente no impidió su impacto en infraestructuras críticas al causar el reinicio no programado de computadores, habiendo sido asociado a un importante apagón ocurrido en los EE. UU. (Verton 2003).

En el año 2001, el gusano *Code Red* se aprovechó de un desbordamiento de búfer en algunas versiones del servidor IIS<sup>5</sup> (Teeraruangchaisri 2001) para propagarse y ejecutar código malicioso de dos variedades: denegación distribuida de servicio (notablemente, a la web de la Casa Blanca) y corrupción de sitios web (*defacement*) de los sistemas afectados. Se estima que unas 359,000 máquinas fueron infectadas en menos de 14 horas. De éstas, al menos 136 máquinas dentro del dominio *.mil* y 213 dentro del dominio *.gov* se vieron afectadas (Moore y Shannon 2013). El potencial de robo de información restringida es evidente.

#### 3.4. *Observaciones*

Como se ha visto, el desbordamiento es el tipo de vulnerabilidad predominante (Cowan, y otros 2000). Lejos de ser un problema resuelto o en vías de solución, es evidente que el acceso a información restringida es un negocio lucrativo para malhechores del siglo XXI. El seguimiento de bases de datos sobre accesos (Privacy Rights Clearinghouse 2016), (CVE 2016) se convierte en una necesidad para las organizaciones conscientes de la criticidad de sus datos y al mismo tiempo son un duro recordatorio del hostil entorno en que se ha convertido nuestro mundo digital. Adicionalmente, estudios periódicos muestran que la tendencia es estable en cuanto al número de intrusiones anuales que se producen (Verizon 2016), lo cual apunta a una difícil solución en el futuro próximo.

#### 5. *Internet Information Services.*

### 3.5. *Una reflexión sobre los dispositivos móviles*

La masiva proliferación de los *smartphones* ha abierto una nueva vía de penetración, particularmente útil contra redes locales no alcanzables de otro modo. Estos dispositivos son a todos los efectos ordenadores portátiles, por desgracia estando expuestos al mismo tipo de peligros. Es más, al tratarse de dispositivos que suelen conectarse a distintas redes, y en particular no estando limitados a redes Wi-Fi, su atractivo para los atacantes es patente. Los dispositivos *Android*, además, han sido criticados por la fragmentación del mercado y la lenta respuesta de los fabricantes en instalar actualizaciones. Esto convierte estos aparatos en el objetivo ideal para una nueva generación de ataques. Por ejemplo, en el año 2016 han aparecido al menos dos vulnerabilidades críticas de escalada de privilegios para las cuales no hay esperanza de que se produzca un parcheo eficiente. Tomando como ejemplo la más reciente, a través de la vulnerabilidad *Quadrooter* (Check Point Research Team 2016) cualquier aplicación puede corromper ciertas estructuras del sistema operativo para acceder a memoria ya liberada (*use-after-free*), posibilidad que en combinación con otras técnicas habituales conduce a una escalada de privilegios que permite a la aplicación tomar el control del dispositivo. Otra colección de vulnerabilidades, en general relacionadas con desbordamientos de enteros (Drake 2015) es *Stagefright*, de nuevo afectando a la mayoría de dispositivos Android en circulación. Se considera que este ataque podría perpetrarse de forma totalmente subrepticia con el envío de mensajes MMS a un destinatario de interés; sin embargo a día de hoy no hay ejemplos conocidos de su uso. Una vez infectado el dispositivo, el código malicioso podría borrar dicho mensaje eliminando toda constancia del ataque.

## 4. CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DE ADA 2012

Se han señalado en la introducción las raíces históricas que hacen del lenguaje Ada una opción particularmente indicada para desarrollos seguros. Se ahonda a continuación en aspectos específicos en relación con las vulnerabilidades presentadas.

### 4.1. *Cultura de seguridad*

En inglés se usan dos términos distintos para hacer referencia a distintos tipos de seguridad. Por una parte tenemos *safety*, cuan-

do estamos hablando de que algo es seguro de usar: por ejemplo un vehículo. Además, encontramos *security* en el sentido de defensa: la que nos puede otorgar una presencia policial. Se hace alusión a ambos conceptos en los objetivos de diseño de Ada: *safety, security and high-reliability* (AdaCore 2015). No es de extrañar, pues, que encontremos en el lenguaje características específicas para la detección temprana de fallos. En general, el lenguaje prima la seguridad y la ausencia de errores sobre la conveniencia en el momento de la escritura, puesto que se estima que el tiempo dedicado al mantenimiento e inspección del *software* es mucho mayor que el dedicado a su programación original (Koskinen 2015). Estos principios de diseño deberían ser en sí mismos un punto a favor del lenguaje, puesto que el paso de los años ha confirmado tanto su vigencia como el éxito de las distintas revisiones del lenguaje en aplicarlos.

#### 4.2. *Comprobaciones en tiempo de compilación y ejecución*

Si nos concentramos en el origen de las vulnerabilidades presentadas, observamos que en su mayor parte (desbordamientos de búfer, desbordamientos aritméticos, acceso a memoria ya liberada) se deben a problemas que un compilador es capaz de detectar automáticamente insertando las comprobaciones adecuadas. Ada, por ejemplo, implementa chequeo de rangos, de desbordamiento y de ámbito de vida de punteros más puesta a cero de punteros liberados, respectivamente. Por desgracia, C no contempla dichos chequeos y C++, en su mayor parte, favorece una cultura de máxima eficiencia delegando en el programador la corrección del código (Phipps 1999). Esto está presente en, por ejemplo, la existencia de formas de acceso a tipos estructurados que omiten chequeos de rangos que pueden conducir a la aplicación de técnicas como las vistas en la vulnerabilidad *Quadrooter*. En definitiva, el uso de un lenguaje que no cae en las falacias de la optimización prematura (Flater y Guthrie 2013) y la infalibilidad del ser humano, como Ada, elimina de partida la causa fundamental de un elevadísimo porcentaje de las vulnerabilidades que se han visto explotadas.

En este sentido, Ada sigue siendo el único lenguaje de propósito general y uso extendido que no restringe la declaración de variables numéricas a tipos de datos hardware, sino que permite hacerlo en el dominio del problema (Taft, y otros 2013). Esta

capacidad básica permite al programador acotar con sencillez otro amplio abanico de ataques, que aparece en varias de las vulnerabilidades estudiadas, concernientes a la validación de datos de entrada. Nuevamente, es preferible que el compilador lo haga en todos los casos a que el programador deba recordar hacerlo en cada ocasión y prever cualquier circunstancia en la que puede ser necesario.

#### 4.3. *Predicados y diseño por contrato*

En esencia, el problema fundamental en cuanto a vulnerabilidades de las metodologías de desarrollo que predominan en la industria es su naturaleza reactiva, dadas las prioridades de coste y tiempo al mercado. Las vulnerabilidades se corrigen y detectan a posteriori, haciendo que el sentimiento de estar jugando al ratón y al gato sea inevitable. Por ello, cuando la ausencia de defectos es primordial, se acude a la verificación estática del código, que prueba con métodos formales la inexistencia de condiciones imprevistas (German 2003). Los problemas obvios son el incremento en el coste y el menor ritmo de desarrollo. Sin embargo, en lugar de considerarse una posibilidad de todo o nada, se puede acudir a verificar subsistemas críticos o, en general, a adoptar todos los medios razonablemente posibles para el chequeo de asunciones en el código.

El diseño por contrato, que se basa en el establecimiento de promesas (contratos) entre los datos que recibe una subrutina (subprogramas: procedimientos y funciones, en terminología Ada) y los resultados que ésta genera, no es una idea nueva. De hecho, era uno de los pilares del lenguaje Eiffel, hoy en relativo desuso, y existe un cierto consenso sobre la utilidad de esta metodología para el desarrollo seguro de software (Rubio-Medrano, Ahn y Sohr 2013) (Sangiovanni-Vincentelli, Damm y Passerone 2012). En un nivel básico, los contratos son precondiciones y postcondiciones que se comprueban en el momento de la llamada a un subprograma (precondición) y al terminar ésta (postcondición). Si estos chequeos fallan, en el peor caso el programa se interrumpe, lo que puede conducir a una denegación de servicio pero no a una ejecución de código hostil; en el mejor caso, de la verificación de los contratos en ausencia de excepciones se puede deducir matemáticamente que un programa no puede incurrir en errores.

Ada 2012 pone al alcance del programador herramientas explícitas para la escritura de pre- y post- condiciones en el momento de la declaración de los subprogramas, tanto en sus interfaces públicas como privadas. Esto incrementa el nivel de chequeos del compilador y facilita la documentación de suposiciones en el diseño. Además, como se verá en la siguiente sección, estas condiciones pueden ser utilizadas por herramientas de validación formal para el chequeo estático del código.

Además, existe la posibilidad de declarar predicados estáticos y dinámicos asociados a tipos de datos (Taft, y otros 2013): en esencia, se pueden aplicar invariantes a los tipos de datos que se verifican en el momento de asignar valores a variables, añadiendo una poderosa forma de verificación automática al arsenal del programador y de la herramienta de verificación formal. Que sepamos, esta característica no existe en ningún lenguaje de programación de propósito general y uso destacable en la industria.

En resumen, el programador concienciado con la cultura de seguridad tiene nuevas herramientas cómodas y efectivas a su alcance para mejorar la calidad del código (Bigelow 2013): puede asociar contratos a todos aquellos subprogramas susceptibles de recibirlos, y puede aplicar invariantes a los tipos de datos que se manejan en el programa. Además, el poder expresivo del lenguaje hace que los chequeos no tengan que suponer una penalización demasiado onerosa en el ejecutable final.

#### 4.4. SPARK

La inclusión de las características recién descritas en la última revisión de Ada no es casualidad: desde los años noventa (Ross 2005) existe un subconjunto del lenguaje, denominado SPARK (Carré y Garnsworthy 1990), cuyo propósito es permitir la verificación estática del código. Este código, al ser un subconjunto, puede compilarse normalmente con un compilador de Ada, mientras que herramientas específicas aprovechaban información adicional presente en comentarios de formato especial diseminados al efecto en las fuentes. El problema de esta aproximación es que crea una desconexión entre el código compilado y las anotaciones que lo acompañan para permitir la verificación formal, dejando en manos del programador nuevamente la responsabilidad de la equivalencia entre lo programado y lo declarado en los comentarios.

Sin embargo, la revisión más reciente, SPARK 2014, que va aparejada a nuevas características de Ada 2012 (los denominados aspectos), abandona estos comentarios (de los que el compilador de Ada hace caso omiso) en favor de los predicados descritos. De esta forma, se completa el vínculo entre la verificación formal y el chequeo dinámico del código en el momento de la ejecución: el mismo código que se ejecuta y que aplica las comprobaciones es la fuente de las pruebas matemáticas que garantizan la ausencia de defectos.

Aunque es imposible aplicar estas técnicas a la programación en masa, simplificar la tarea al programador, acercando a su repertorio estas facilidades de chequeo que se escriben una vez pero se comprueban en cada uso, debería redundar en una reducción de las tasas de fallo (German 2003).

Existen algunos ejemplos de código abierto de demostración de este tipo de desarrollos que pueden resultar de interés al programador concienciado. En el proyecto *Tokeneer*, la Agencia Nacional de Seguridad de los EE. UU. encargó el desarrollo del software de un sistema biométrico de seguridad utilizando estas tecnologías, cuyos resultados se pueden consultar íntegramente como parte de un acuerdo de transferencia. Otro proyecto con una componente de interés especial es *Crazyfly*, en el que se convirtió un estabilizador para cuadricópteros de lenguaje C a una combinación de Ada y SPARK (Gracio 2015). En el proceso se identificaron varios bugs gracias a la herramienta de verificación formal.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha hecho un recorrido histórico por la evolución del lenguaje informático Ada poniéndolo en perspectiva respecto a la evolución de Internet. Hoy más que nunca las redes basadas en TCP/IP, Internet e *intranets*, son un pilar fundamental en el que se asienta el intercambio de información de procesos tanto civiles como militares, de diversos niveles de criticidad. La convivencia de máquinas expuestas a ataques remotos con otras que de uso interno en redes que deberían ser seguras ofrece un vector de ataque que puede ser explotado para el robo de información privilegiada y la implantación de *malware* pernicioso. Similarmente, la proliferación de *Smartphones* con vulnerabilidades raramente resueltas abre una nueva vía de entrada a lugares aislados.

Con este análisis como marco de contexto se han presentado a continuación los atributos del lenguaje Ada 2012 y su subconjunto SPARK que los convierten en herramientas idóneas para desarrollos de alta fiabilidad, haciendo incluso posible la verificación formal de subsistemas críticos. Si bien el uso de Ada no es predominante fuera de ámbitos específicos, la conclusión de este estudio es que un mayor conocimiento de sus capacidades, enfocadas explícitamente a la seguridad y fiabilidad del código, y su uso en dichos desarrollos críticos, podrían contribuir a incrementar el nivel de seguridad informática y a reducir las tasas de fallos.

#### AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado por los proyectos SIRENA (CUD2013-05) y ALERTA (CUD2016-17).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AdaCore. *Ada Answers: The Ada Programming Language [en línea]*. 2015. <http://www.adacore.com/adaanswers/about/ada>.
- Barnes, John. «Ada 2012 rationale.» *Lecture Notes in Computer Science* (Springer) 8338 (2013): 1-204.
- Bauer, Mick. «Paranoid Penguin: Designing and Using DMZ Networks to Protect Internet Servers.» *Linux Journal*, 2001.
- BBC News. *Sasser net worm affects millions [en línea]*. 4 de mayo de 2004. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/3682537.stm>.
- Bencsáth, Boldizsár, Gábor Pék, Levente Buttyán, y Márk Félegyházi. *Duqu: A Stuxnet-like malware found in the wild*. Budapest: Laboratory of Cryptography and System Security (CrySyS), 2011.
- Bigelow, Daniel. *Embedded: Ada 2012: say what you mean, mean what you say [en línea]*. 29 de enero de 2013. <http://www.embedded.com/electronics-blogs/industry-comment/4405929/Using-Ada-2012-to-say-what-you-mean>.
- Carré, Bernard, y Jonathan Garnsworthy. «SPARK - an annotated Ada subset for safety-critical programming.» *Tri-Ada: Government, industry, academia*. 1990. 392-402.
- Check Point Research Team. *Quadrooter: new vulnerabilities affecting over 900 million android devices [en línea]*. 2016. <https://www.checkpoint.com/downloads/resources/quadrooter-vulnerability-research-report.pdf>.
- Cooper, David. *Tokeneer ID Station EAL5 Demonstrator*. Praxis High Integrity Systems, 2008.
- Cowan, C., F. Wagle, Calton Pu, S. Beattie, y J. Walpole. «Buffer overflows: attacks and defenses for the vulnerability of the decade.» *DARPA*

- Information Survivability Conference and Exposition (DISCEX'00)*. Hilton Head, SC: IEEE, 2000. 119-129.
- CVE. *Common Vulnerabilities and Exposures [en línea]*. 2016. <http://cve.mitre.org/>.
- CVE-2002-0656. *Common Vulnerabilities and Exposures [en línea]*. 2 de julio de 2002. <https://cve.mitre.org/cgi-bin/cvename.cgi?name=CVE-2002-0656>.
- CVE-2013-3336. *Common Vulnerabilities and Exposures [en línea]*. 6 de mayo de 2013. <https://cve.mitre.org/cgi-bin/cvename.cgi?name=CVE-2013-3336>.
- CVE-2016-3319. *Common Vulnerabilities and Exposures [en línea]*. 15 de marzo de 2016. <https://www.cve.mitre.org/cgi-bin/cvename.cgi?name=CVE-2016-3319>.
- Damballa. *The Flame/Flamer/sKyWiper Malware [en línea]*. 29 de mayo de 2012. <https://www.damballa.com/the-flameflamerskywiper-malware/>.
- Drake, Joshua. «Stagefright: Scary Code in the Heart of Android.» *Black Hat USA*. 2015.
- Feldman, Michael B. *Who's Using Ada? Real-World Projects Powered by the Ada Programming Language [en línea]*. 2014. <https://www.seas.gwu.edu/~mfeldman/ada-project-summary.html>.
- Flashsky. *Xfocus Team: The analysis of LSD's buffer overrun in Windows RPC interface [en línea]*. 25 de julio de 2003. <http://www.xfocus.org/documents/200307/2.html>.
- Flater, David, y William F. Guthrie. «A case study of performance degradation attributable to run-time bounds checks on C++ vector access.» *Journal of Research of NIST*, 2013: 260-279.
- Frizell, sam. *TIME: Devastating Heartbleed Flaw Was Used in Hospital Hack [en línea]*. 2014. <http://time.com/3148773/report-devastating-heartbleed-flaw-was-used-in-hospital-hack/>.
- Gallagher, Sean. *Ars Technica: Why the «biggest government hack ever» got past the feds [en línea]*. 8 de julio de 2015. <http://arstechnica.com/security/2015/06/why-the-biggest-government-hack-ever-got-past-opm-dhs-and-nsa/>.
- German, Andy. *Software Static Code Analysis Lessons Learned*. QinetiQ Ltd, 2003.
- Gostev, Alexander. *SecureList: Myrtus and Guava, Episode MS10-061 [en línea]*. 14 de septiembre de 2010. <https://securelist.com/blog/incidents/29747/myrtus-and-guava-episode-ms10-061/>.
- Govindavajhala, S, y A.W. Appel. «Using memory errors to attack a virtual machine.» *Symposium on Security and Privacy*. Oakland, CA: IEEE, 2003. 154-165.
- Gracio, Anthony Leonardo. *How to prevent drone crashes using SPARK [en línea]*. 28 de mayo de 2015. <http://blog.adacore.com/how-to-prevent-drone-crashes-using-spark>.

- Hamilton, Drew, entrevista de Magnus Kempe. *End of Mandate Q&A with AJPO Director Hamilton* AdaHome [http://www.adahome.com/articles/1997-04/qa\\_ajpo.html](http://www.adahome.com/articles/1997-04/qa_ajpo.html), (22 de abril de 1997).
- Harsman, Simon, y Ray Hunt. «A taxonomy of network and computer attacks.» *Computers & Security*, 2005: 31-43.
- Hirschfeld Davis, Julie. *The NY Times: Hacking of Government Computers Exposed 21.5 million people [en línea]*. 9 de julio de 2015. [http://www.nytimes.com/2015/07/10/us/office-of-personnel-management-hackers-got-data-of-millions.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2015/07/10/us/office-of-personnel-management-hackers-got-data-of-millions.html?_r=1).
- Hoare, C.A.R., entrevista de Communications of the ACM. *The Emperor's Old Clothes* (1981).
- Hook, Audrey A., Bill Brykczynski, Catherine W. McDonald, Sarah H. Nash, y Christine Youngblut. *A Survey of Computer Programming Languages Currently Used in the Department of Defense*. Unclassified, Institute for Defense Analyses, Alexandria, VA: Defense Information Systems Agency, 1995, 1-95.
- Hutcheson, Lorna. *InfoSec Handlers Diary Blog: Survival time on the Internet [en línea]*. 13 de julio de 2008. <https://isc.sans.edu/diary/Survival+Time+on+the+Internet/4721>.
- Ichbiah, Jean. «Ada: past, present, future.» *Communications of the ACM*, 1984: 990-997.
- Johnson, Bobbie. *The Guardian: Heartland hackers also behind \$750,000 cash machine strike [en línea]*. 2009. <https://www.theguardian.com/technology/blog/2009/aug/24/hacking-law>.
- Koskinen, Jussi. *Software Maintenance Costs*. Joensuu, Finlandia: University of Eastern Finland, 2015.
- Langner, Ralph. «Stuxnet: Dissecting a Cyberwarfare Weapon.» *IEEE Security & Privacy*, 2011: 49-51.
- Lukasik, Stephen. «Why the Arpanet Was Built.» *Annals of the History of Computing* (IEEE) 33, núm. 3 (2011): 4-21.
- MacGregor, Alice. *The Stack: PDF exploit found in default Google Chrome reader [en línea]*. 2016. <https://thestack.com/security/2016/06/09/pdf-exploit-found-in-default-google-chrome-reader/>.
- Markoff, John. *The NY Times: Worm infects millions of computers worldwide [en línea]*. 22 de enero de 2009. <http://www.nytimes.com/2009/01/23/technology/internet/23worm.html>.
- Matrosov, Aleksandr, E Rodionov, D Harlye, y J Malcho. *Suxnet under the microscope*. ESET, 2011.
- Meyer, Bertrand. «Applying «Design by Contract».» *Computer*, 1992: 40-51.
- Minh, Bui Quang, y Hoang Xuan Minh. *How Conficker makes use of MS08-067 [en línea]*. 14 de abril de 2009. <https://www.exploit-db.com/docs/320.pdf>.
- Moeller, Bodo, y Adam Langley. *Bugzilla: Add missing bounds checks for Heartbeat messages [en línea]*. 21 de marzo de 2014. <https://bugzilla.redhat.com/attachment.cgi?id=883475>.

- Molina, Brett. *USA Today: NSA denies report it exploited Heartbleed for years [en línea]*. 11 de abril de 2014. <http://www.usatoday.com/story/tech/2014/04/11/heartbleed-cisco-juniper/7589759/>.
- Moore, David, Vern Paxson, Stefan Savage, Colleen Shannon, Stuart Staniford, y Nicholas Weaver. «Inside the Slammer Worm.» *IEEE Security & Privacy*, 2003: 33-39.
- Moore, David, y Colleen Shannon. *Caida: The Spread of the Code-Red Worm [en línea]*. 17 de julio de 2013. [http://www.caida.org/research/security/code-red/coderedv2\\_analysis.xml](http://www.caida.org/research/security/code-red/coderedv2_analysis.xml).
- Nakamoto, Satoshi. *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. Cryptovest, 2008.
- Oh, Jeong Wook, y Marian Radu. *A Technical Analysis on the CVE-2011-0609 Adobe Flash Player Vulnerability [en línea]*. 2011. <https://blogs.technet.microsoft.com/mmpc/2011/03/17/a-technical-analysis-on-the-cve-2011-0609-adobe-flash-player-vulnerability/>.
- Page, Lewis. *The Register: MoD networks still malware-plagued after two weeks [en línea]*. 20 de enero de 2009. [http://www.theregister.co.uk/2009/01/20/mod\\_malware\\_still\\_going\\_strong](http://www.theregister.co.uk/2009/01/20/mod_malware_still_going_strong).
- Pham, Hoang. «Software reliability and cost models: Perspectives, comparison, and practice.» *European Journal of Operational Research*, 2003: 475-489.
- Phipps, Geoffrey. «Comparing observed bug and productivity rates for Java and C++.» *Software - Practice and Experience* 29, n° 4 (1999): 345-358.
- Privacy Rights Clearinghouse. *Data Breaches [en línea]*. 2016. <http://www.privacyrights.org/data-breach/>.
- Public Safety Canada. *Top 4 Strategies to Mitigate Targeted Cyber Intrusions*. 26 de noviembre de 2015. <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/nt-nl-scrnt/cbr-scrnt/tp-strtrgs-eng.aspx>.
- Roberts, Paul. *Computerworld: Blaster worm spreading; experts warn of attack [en línea]*. 12 de agosto de 2003. <http://www.computerworld.com/article/2571072/malware-vulnerabilities/blaster-worm-spreading-experts-warn-of-attack.html>.
- Rosen, J.-P. «The Ada paradox(es).» *ACM SIGAda Ada Letters*, 2009: 28-35.
- Ross, Philip E. «The Exterminators: A small British firm shows that software bugs aren't inevitable.» *IEEE Spectrum*, 2005.
- Rubio-Medrano, Carlos E., Gail-Joon Ahn, y Karsten Sohr. «Verifying access control properties with Design by Contract: framework and lessons learned.» *Computer Software and Applications Conference (COMPSAC)*. IEEE, 2013. 21-26.
- Salus, Peter H. *Castling the Net: From ARPANET to Internet and Beyond...* Boston: Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc., 1995.
- Sangiovanni-Vincentelli, A, W Damm, y R Passerone. «Taming Dr. Frankenstein: Contract-Based Design for Cyber-Physical Systems.» *European Journal of Control*, 2012: 217-238.

- Shearer, Jarrad. *Trojan.Zeroaccess [en línea]*. 29 de noviembre de 2013. [https://www.symantec.com/security\\_response/writeup.jsp?docid=2011-071314-0410-99](https://www.symantec.com/security_response/writeup.jsp?docid=2011-071314-0410-99).
- sKyWiper Analysis Team. *sKyWiper (a.k.a. Flame a.k.a. Flamer): A complex malware for targeted attacks*. Budapest: Laboratory of Cryptography and System Security (CrySyS), 2012.
- Softech Inc. *Ada Compiler Validation Summary Report: NYU Ada/ED, Version 19.7 V-001*. Waltham, MA: Ada Joint Program Office, 1983.
- Taft, S.-Tucker, Robert A. Duff, Randall L. Brukardt, Erhard Ploedereder, Pascal Leroy, y Edmond Schonberg. *Ada 2012 Reference Manual. Language and Standard Libraries*. Springer, 2013.
- Teeraruangchaisri, Kittipong. *Code Red and Code Red II: Double dragons*. SANS Institute, 2001.
- Tonndorf, Michael. «Ada conformity assessments: a model for other programming languages?» *ACM SIGAda international conference on Ada*. New York: ACM, 1999. 89-99.
- Verizon. *Data Breach Investigations Report (DBIR) [en línea]*. 2016. <http://www.verizonenterprise.com/verizon-insights-lab/dbir/2016/>.
- Verton, Dan. *Computerworld: Blaster worm linked to severity of blackout [en línea]*. 29 de agosto de 2003. <http://www.computerworld.com/article/2571068/disaster-recovery/blaster-worm-linked-to-severity-of-blackout.html>.
- Ward, Mark. *BBC news: Money motive drove virus suspects [en línea]*. 5 de septiembre de 2005. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/4205220.stm>.
- Whittaker, Zack. *ZDNet: DHS warns to disable Java amid zero-day flaw [en línea]*. 2013. <http://www.zdnet.com/article/homeland-security-warns-to-disable-java-amid-zero-day-flaw/>.
- Willsher, Kim. *The Telegraph: French fighter planes grounded by computer virus [en línea]*. 7 de febrero de 2009. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/4547649/French-fighter-planes-grounded-by-computer-virus.html>.



# FORMACIÓN EN CIBERDEFENSA

## CURSO AVANZADO DE CIBERDEFENSA

DAVID COPÉ DE LOS MOZOS

*Academia de Ingenieros del Ejército de Tierra*

### RESUMEN

Vivimos en un mundo conectado por medio de Internet y aunque creemos que los sistemas están perfectamente protegidos, continuamente los medios de comunicación informan que algún sistema ha sido vulnerado. Por lo tanto, es fundamental la protección adecuada de nuestros sistemas de información para intentar reducir el impacto ante un ciberataque. Pero esta protección, debido a sus implicaciones tecnológicas requiere un alto grado de preparación del personal responsable de aplicar las medidas de seguridad necesarias para proteger estos sistemas. Además, la legislación, obliga a los diferentes organismos, entre ellos el Ministerio de Defensa, a formar al personal responsable de implementar estas medidas de seguridad. Con este motivo, se ha creado un Plan de Formación en Ciberdefensa que permitirá formar al personal con responsabilidades en ciberdefensa.

### PALABRAS CLAVES

Ciberdefensa, Ciberseguridad, Seguridad de los Sistemas de Información y Telecomunicaciones, Formación.

### 1. INTRODUCCIÓN

Si hacemos un breve repaso de las noticias de las últimas semanas de los medios de comunicación, incluso no técnicos, aparecen algunas de estas en las que, de alguna forma, una o varias

\* Diploma de Informática Militar.

\* Academia de Ingenieros del Ejército de Tierra.

\* Unidad Militar de Emergencias.

amenazas<sup>1</sup> han conseguido vulnerar determinados sistemas de información de algún colectivo o ha vulnerado la privacidad de determinadas personas a través del ciberespacio<sup>2</sup>. Estas amenazas pueden tener diferente motivación (ciberterrorismo, ciberespionaje, ciberdelito o cibercrimen o hacktivismo)<sup>3</sup>. El origen de estas amenazas, en muchas ocasiones, no es fácil de determinar, el anonimato que proporciona Internet conlleva una verdadera dificultad de atribución de los ciberataques<sup>4</sup> realizados a un determinado colectivo u organización y además, el coste que conlleva realizarlos es relativamente bajo, por lo que está al alcance de cualquiera. Por ello, para evitar que estos ciberataques puedan dañar nuestros activos<sup>5</sup> debemos protegerlos con la implantación de determinadas salvaguardas<sup>6</sup>, para evitar un intento de vulneración de nuestro entorno, ya sea desde el exterior o interior de nuestra organización.

Proteger los sistemas de información y telecomunicaciones no es una tarea sencilla debido a la complejidad de los sistemas actuales, los cuales mezclan distintas tecnologías, por lo que aumenta la

1. «Causa potencial de un incidente que puede causar daños a un sistema de información o a una organización». AENOR UNE 71504:2008.

2. «Dominio global y dinámico compuesto por infraestructuras de tecnologías de la información, redes de telecomunicaciones y sistemas de información.» MADOC: Glosario de Términos Militares, PD0-000, Ministerio de Defensa, 2014.

3. «Utilización no violenta de herramientas digitales ilegales o legalmente ambiguas persiguiendo fines políticos. Estas herramientas incluyen desfiguraciones de webs, redirecciones, ataques de denegación de servicio, robo de información, parodias de sitios web, sustituciones virtuales, sabotajes virtuales y desarrollo de software». Fuente: <https://es.wikipedia.org/wiki/Hacktivism>

4. «Acción producida en el ciberespacio que compromete la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información mediante en acceso no autorizado, la modificación, degradación o destrucción de los sistemas de información y telecomunicaciones o las infraestructuras que lo soportan». MADOC: Glosario de Términos Militares, PD0-000, Ministerio de Defensa, 2014.

5. «Componente o funcionalidad de un sistema de información susceptible de ser atacado deliberada o accidentalmente con consecuencias para la organización. Incluye: información, datos, servicios, aplicaciones (software), equipos (hardware), comunicaciones, recursos administrativos, recursos físicos y recursos humanos.» AENOR UNE 71504:2008.

6. «Aquellos procedimientos o mecanismos tecnológicos que reducen el riesgo (estimación del grado de exposición a que una amenaza se materialice sobre uno o más activos causando daños o perjuicios a la Organización)». MAGERIT.

superficie de exposición y la probabilidad que se produzcan distintos fallos. Ello requiere un amplio y detallado conocimiento de cómo funcionan y se integran estas tecnologías y, además de esto, se requiere disponer de los conocimientos adecuados para saber cómo proporcionar la seguridad a estos sistemas, manteniendo en todo momento sus capacidades operativas. Para conseguir esto, es fundamental mantener al personal, que da soporte a nuestros sistemas de información y telecomunicaciones y a aquellos que operan con los sistemas, perfectamente formados en el ámbito de la ciberdefensa<sup>7</sup>.

## 2. LEGISLACIÓN Y NORMATIVA

Además de lo anterior, la propia legislación y normativa española y europea, nos invita e incluso nos obliga, a emplear los recursos necesarios para formar al personal que realice cometidos en ciberseguridad<sup>8</sup> o ciberdefensa, tal como veremos a continuación.

### 2.2. *Legislación y normativa nacional*

La Estrategia de Seguridad Nacional, en las *Líneas de Acción Estratégicas en Ciberseguridad* establece que habrá que realizar la «Promoción de la capacitación de profesionales en Ciberseguridad».

Por su parte, la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, en el *Objetivo 5 de la ciberseguridad*, determina que se deberá «Alcanzar y mantener los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidades tecnológicas que necesita España para sustentar todos los objetivos de ciberseguridad». Además, la *Línea de acción 6* establece que se debe «Desarrollar un Marco de Conocimientos

7. «Conjunto de recursos, actividades, tácticas, técnicas y procedimientos para preservar la seguridad de sistemas de mando y control de las Fuerzas Armadas y la información que manejan, así como permitir la explotación y respuesta sobre los sistemas necesarios, para garantizar el libre acceso al ciberespacio de interés militar y permitir el desarrollo eficaz de las operaciones militares y el uso eficiente de los recursos.» MADOC: Glosario de Términos Militares, PD0-000, Ministerio de Defensa, 2014, pág. 27.

8. «Protección de activos de información, a través del tratamiento de amenazas que ponen en riesgo la información que es procesada, almacenada y transportada por los sistemas de información que se encuentran interconectados». ISACA (Information Systems Audit and Control Association) Capítulo Monterrey.

de Ciberseguridad en los ámbitos técnico, operativo y jurídico».

También el Esquema nacional de seguridad<sup>9</sup>, en el artículo 15 punto 2, determina que «El personal de las Administraciones públicas recibirá la formación específica necesaria para garantizar la seguridad de las tecnologías de la información aplicables a los sistemas y servicios de la Administración.» Además este Real Decreto, en el artículo 37 apartado c, asigna al Centro Criptológico Nacional la «Formación destinada al personal de la Administración especialista en el campo de la seguridad de las tecnologías de la información, al objeto de facilitar la actualización de conocimientos del personal de la Administración y de lograr la sensibilización y mejora de sus capacidades para la detección y gestión de incidentes». Seguidamente este documento, en la Disposición adicional primera. Formación, estipula que «el personal de las Administraciones públicas recibirá, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos<sup>10</sup>, la formación necesaria para garantizar el conocimiento del presente Esquema Nacional de Seguridad, a cuyo fin los órganos responsables dispondrán lo necesario para que la formación sea una realidad efectiva».

Finalmente la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en la disposición adicional segunda, tal como hemos indicado anteriormente establece que: «La Administración General del Estado promoverá la formación del personal a su servicio en la utilización de medios electrónicos para el desarrollo de las actividades propias de aquélla. En especial, los empleados públicos de la Administración General del Estado recibirán formación específica que garantice conocimientos actualizados de las condiciones de seguridad de la utilización de medios electrónicos en la actividad administrativa, así como de protección de los datos de carácter personal, respeto a la propiedad intelectual e industrial y gestión de la información».

Tal como hemos mostrado, la propia Administración y por ende el Ministerio de Defensa en su ámbito, deben emplear todos los medios disponibles para formar a su personal en este ámbito

9. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

10. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (Vigente hasta el 02 de Octubre de 2016).

de la ciberdefensa, para permitir adecuadamente la protección de los sistemas ante las posibles amenazas.

## 2.2. *Legislación y normativa europea*

Además de lo anterior, también en el marco europeo la Estrategia de Ciberseguridad de la Unión Europea<sup>11</sup>, la Comisión invita a los estados miembros a «Intensificar los esfuerzos nacionales en materia de educación y formación en seguridad de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, mediante la introducción de: formación en seguridad de las tecnologías de la información y telecomunicaciones en las escuelas para el año 2014; la formación en seguridad de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, desarrollo de software seguro y la protección de los datos personales para los estudiantes de informática; y formación básica seguridad de las tecnologías de la información y telecomunicaciones para el personal que trabaja en las administraciones públicas»<sup>12</sup>.

Igualmente la Comisión Europea, concedora de la necesidad de formación del personal técnico en estas materias, anima prestar especial atención a la formación en este ámbito de la seguridad de los sistemas de información.

## 3. SITUACIÓN ACTUAL

Si partimos de la base que para ser un especialista o administrador en los Sistemas de Información y Telecomunicaciones, normalmente se requiere un elevado conocimiento técnico de distintas materias, por ejemplo, podemos tener especialistas en bases de datos relacionales, especialistas en «Big Data»<sup>13</sup>, especialistas en virtualización, administración de redes, administradores de sistemas de gestión documental, especialistas en entornos

11. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace.

12. «Step up national efforts on NIS education and training, by introducing: training on NIS in schools by 2014; training on NIS and secure software development and personal data protection for computer science students; and NIS basic training for staff working in public administrations».

13. «Concepto que hace referencia al almacenamiento de grandes cantidades de datos y a los procedimientos usados para encontrar patrones repetitivos dentro de esos datos. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Big\\_data](https://es.wikipedia.org/wiki/Big_data)

web, etc. Y como hemos dicho anteriormente, normalmente todas estas tecnologías están relacionadas unas con otras. Para poder proteger los sistemas, debido a la complejidad de estos, el personal que debe protegerlos requiere una formación muy especializada, ya que no solo debe ser un experto en el conjunto de tecnologías que desea proteger, además se requiere tener elevados conocimientos prácticos y procedimentales en la Seguridad de los Sistemas de Información (STIC).

Hasta hace poco, cualquiera de este personal técnico podría serlo en su ámbito sin tener muchos conocimientos de seguridad informática, normalmente la parte de la seguridad durante el ciclo de desarrollo de los sistemas no se trataba y, si acaso, lo común era dejarla para el final. Incluso, muchas veces para implementar la seguridad de un sistema, la única tarea a realizar solía ser una fortificación del perímetro. Sin embargo, actualmente ya nos estamos dando cuenta que la implantación de cualquier tecnología no puede olvidar la aplicación de alguna clase de una metodología de análisis y gestión de riesgos, debido a que un sistema se romperá por el eslabón más débil y por tanto, existiendo esta dependencia entre tecnologías, finalmente el sistema completo podrá ser vulnerable e incluso otros sistemas colaterales que estén ubicados en la misma red.

Si estudiamos los contenidos de los planes de estudios de las carreras universitarias relacionadas con los sistemas de Información y Telecomunicaciones de hace unos pocos años, podemos comprobar que, estos planes de estudios solo incluían una mínima carga lectiva de asignaturas relacionadas con la ciberseguridad y además estas solían ser optativas. Sin embargo, actualmente en las universidades se están actualizando muchos planes de estudios de las carreras universitarias relacionadas con la gestión de los sistemas de información y telecomunicaciones. Y estas actualizaciones, suponen un aumento de la carga lectiva en los planes de estudios con asignaturas relacionadas con la ciberseguridad, tanto con carácter obligatorio como optativo. Además, ya se han creado numerosos Masters de postgrado relacionados con la ciberseguridad. Por lo tanto, podemos comprobar que el sector universitario es perfectamente conocedor de la demanda de personal con conocimientos en este ámbito y se está actualizando para hacer frente a esta creciente necesidad.

Por ello, es fundamental que hoy en día, la seguridad informática o ciberseguridad, debe incluirse en cualquier plan de

estudios en la formación del personal técnico en el ámbito de los sistemas de información y telecomunicaciones. Tal y como ocurre en los planes de estudios de los alumnos de formación del arma de Transmisiones y del Curso para la Obtención del Diploma de Informática Militar. Esta formación inicial servirá para tener conciencia de la importancia de la ciberdefensa y posteriormente podrá ser la base para que los conocimientos en este ámbito puedan ser ampliados.

#### 4. PLAN DE FORMACIÓN DE CIBERDEFENSA

Según todo lo anterior, no es de extrañar que por Orden Ministerial<sup>14</sup>, en el año 2013 se cree el Mando Conjunto de Ciberdefensa, al cual se le asigna, entre otros el cometido «Definir, dirigir y coordinar la formación y el adiestramiento especializado en materia de Ciberdefensa».

Además, el Real Decreto por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas<sup>15</sup>, define las misiones del Mando Conjunto de Ciberdefensa y por otra parte, en el artículo 11.1.c de la Orden Ministerial 8/2015<sup>16</sup>, le asigna la responsabilidad de «definir, dirigir y coordinar la concienciación, la formación y el adiestramiento especializado en materia de ciberdefensa».

Es por lo que, durante el año 2014 con la dirección del Mando Conjunto de Ciberdefensa se creó un grupo de trabajo, para la redacción del Plan de Formación de Ciberdefensa (FORCIBE), en el cual participaron, además del personal del Mando de Ciberdefensa, personal de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar (DIGEREM) y personal del Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire.

En este plan se identificó esta formación en ciberdefensa como «aquella orientada a conseguir la aptitud necesaria en materia de ciberdefensa para el desarrollo de las funciones y cometidos del puesto de trabajo considerado, mediante el necesario

14. Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas.

15. Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

16. Orden Ministerial 8/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas.

conocimiento de los medios y recursos disponibles en la materia, así como de las tácticas, técnicas y procedimientos con ellos relacionados, ya sean propios, aliados, o asociados con elementos potencialmente hostiles y enemigos, en su caso, que operen en el ciberespacio»<sup>17</sup>.

El objetivo fundamental del Plan de formación en Ciberdefensa es «el de definir los requisitos de formación, en materia de Ciberdefensa que deberán alcanzar los profesionales del Ministerio de Defensa (MINISDEF) que ocupen puestos de trabajo relacionados con la Ciberdefensa. Por ello, el plan es de aplicación a todo el personal con responsabilidades en los Sistemas de Información de Telecomunicaciones (CIS), así como a personal con cometidos específicos de Ciberdefensa»<sup>18</sup>.

Para la definición del Plan FORCIBE primero se identificaron los diferentes grupos de personal que deberían recibir formación en ciberdefensa y cuáles eran los conocimientos que deberían adquirir cada uno de ellos. A su vez se identificaron los siguientes tres grandes grupos: Grupos con Funciones Técnicas, grupos con Funciones de Asesoramiento y Otros Grupos.

Dentro de los Grupos con Funciones Técnicas se incluyeron los administradores de red, administradores de sistemas, administradores de seguridad, auditor de seguridad, supervisor de seguridad de las TIC, gestores de incidentes, expertos en malware, analistas forenses, operadores de monitorización y técnico de seguridad de dispositivos móviles.

En los Grupos con Funciones de Asesoramiento se incorporaron al asesor en ciberdefensa, asesor legal en Ciberdefensa y al analista de ciberinteligencia.

Y dentro de Otros grupos se incluyeron a: cuadros de mando, alta dirección, autoridades de los sistemas.

Una vez definidos estos grupos formativos, a continuación se identificaron todas las posibilidades de formación existentes en la actualidad de diferentes ámbitos a los que el personal del Ministerio de Defensa podría tener acceso: la propia formación en el Ministerio de Defensa y la específica de cada uno de los ejércitos, la de la OTAN, la que imparte el Centro Criptológico Nacional,

17. Plan de Formación de Ciberdefensa. 2015. 21 Plan de Formación de Ciberdefensa. 2015.

18. BOD. núm. 55, de fecha 21 de marzo de 2016. Resolución 220/03840/16..

y aquella que podemos encontrar en las Universidades y en las empresas privadas. Tras este estudio, se determinó que existía una amplia oferta de formación en este ámbito, pero esta formación no estaba estructurada adecuadamente a las necesidades actuales del Ministerio de Defensa.

Como no se podía basar el plan de formación del Ministerio en la oferta de formación existente, se definieron en detalle las necesidades de formación de cada uno de los grupos anteriores y se creó un itinerario formativo modular para cubrir cada una de las necesidades de formación de estos. Y dentro de cada itinerario formativo, se definieron una serie de módulos y para cada uno de ellos, se identificaron unas necesidades formativas mínimas que habría que cubrir.

Resultando de los trabajos realizados el siguiente esquema del plan de formación de ciberdefensa, del Anexo A.

El plan FORCIBE pretende que, todo el itinerario formativo definido tenga un carácter modular de tal forma que las necesidades formativas de cada grupo podrán ser cubiertas por uno o varios módulos normalizados implementados posteriormente sobre determinados cursos.

Los módulos definidos se pueden clasificar según a quién están orientados y según el tipo de función del puesto que se ocupe. Por ello, se dividen en formación generalista, especializada y técnica.

La formación generalista está orientada a personal no técnico sin conocimientos previos de ciberdefensa y que los necesita para desarrollar adecuadamente sus cometidos. Uno de estos cursos es el curso básico de ciberdefensa, que para personal sin conocimientos previos en ciberdefensa, es el curso inicial que daría la entrada para realizar posteriormente otros cursos, si es que estos son necesarios para el puesto que se ocupe. En este ámbito no técnico, además del curso básico de ciberdefensa, se identificaron otros dos módulos formativos: el de supervisor de seguridad de las tecnologías de la información y telecomunicaciones y el de asesor de ciberdefensa, para poder desarrollar sus cometidos de Asesoramiento al Mando y el Planeamiento en general.

La formación especializada está orientada a personal no técnico que tiene una formación específica en otros ámbitos pero que necesita esta formación para realizar cometidos en estos ámbitos específico aplicado a la ciberdefensa. Inicialmente se han

contemplado únicamente dos ámbitos, el de inteligencia y el de asesor legal.

La formación técnica está enfocada a enseñar las destrezas fundamentales, métodos, herramientas y técnicas necesarias para proteger las tecnologías de la información y telecomunicaciones contra las amenazas más frecuentes. Esta es una formación eminentemente práctica y totalmente de aplicación al puesto que se ocupe.

Como cuadro resumen resultante en el Anexo 2 se muestra una aproximación a la formación prevista para cada uno de los grupos de formación. Este cuadro es orientativo, ya que, como hemos dicho, esta formación estará ligada al puesto de trabajo y por tanto a las funciones que se realicen, por lo tanto dependerá también de la organización interna de cada una de las unidades u organismos que realicen tareas relacionadas con la ciberdefensa. Una vez definida las necesidades de formación se estableció que esta formación podría ser impartida por academias, escuelas y centros del Ministerio de Defensa, Universidades, así como por centros e instituciones privadas, no estando en este momento totalmente definidos quienes serán los encargados de impartirlos. Actualmente, solo se han definido en detalle tres cursos que serán los primeros en ser impartidos:

—El curso básico de ciberdefensa, del que ya se ha realizado la primera edición<sup>19</sup> durante el mes de junio de este año y ha sido impartido en la Escuela de Especialidades Antonio Escaño de la Armada con profesores del Centro Universitario de la Defensa del Ferrol. En el que fueron convocadas 20 plazas para suboficiales, de ellas, 10 para el EMAD, 4 para el Ejército de Tierra, 3 para la Armada y otras 3 para el Ejército del Aire. Y con una carga lectiva de 63 horas la fase no presencial y de 75 horas la fase presencial. Además, actualmente se está desarrollando la fase a distancia de la segunda edición<sup>20</sup> de este curso, aunque en esta edición las plazas han sido convocadas para oficiales, con la sigui-

19. BOD. núm. 184, de fecha 20 de septiembre de 2016. Resolución 220/13229/16.

20. RD. 339/2007, de 30 de abril, por el que se ordenan las enseñanzas de perfeccionamiento y de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

ente distribución: 6 plazas para el EMAD, 6 plazas para el Ejército de Tierra, 4 plazas para la Armada y otras 4 para el Ejército del Aire.

- El curso de administrador de seguridad, cuya primera edición se desarrollará durante el año 2017 y se impartirá en la Escuela de Técnicas de Mando, Control y Telecomunicaciones Ejército del Aire ubicada en Madrid. El cual tendrá una carga lectiva de 120 horas impartidas de forma presencial.
- Y finalmente, el curso avanzado de ciberdefensa que actualmente se está desarrollando la primera edición en la Academia de Ingenieros del Ejército de Tierra, ubicada en Hoyo de Manzanares.

## 5. CURSO AVANZADO DE CIBERDEFENSA

Una vez finalizado el Plan de Formación en Ciberdefensa se procedió a elaborar el currículo del curso avanzado de ciberdefensa. Este define a dicho curso a efectos de aplicación del Real Decreto 339/2015<sup>21</sup>, como un curso militar conjunto y de especialización. Además se establece que este curso es de la Categoría A según la OM 59/1991, es decir, cursos nacionales de especialización inferior a seis meses de duración. Posteriormente y partiendo de las necesidades formativas del curso avanzado de ciberdefensa descritas en el Plan de Formación en Ciberdefensa, se definió el perfil de egreso, es decir, que capacidades o aptitudes debería obtener un alumno que finalizase este curso con aprovechamiento. A continuación, se establecieron los contenidos del Plan de Estudios de este curso para permitir a los alumnos obtener dichas capacidades, estos contenidos se dividieron en varios módulos, resultando los siguientes:

Módulo 1: Gestión STIC.

Módulo 2: Especialidades Criptológicas.

Módulo 3: Fundamentos de análisis de vulnerabilidades.

Módulo 4: Arquitecturas de redes seguras.

Módulo 5: Seguridad en el software.

Módulo 6: Ciberindidentes.

21. OM. 59/1991, de 07 de agosto, en la que establecen las categorías en las que quedan comprendidos los cursos de perfeccionamiento.

Consecutivamente con esto, se definió cual debería ser la duración aproximada del curso. Por ello, se determinó que la duración de la fase de presente debería ser alrededor de dos meses presenciales para que los alumnos egresados pudiesen conseguir los objetivos y capacidades previstas y además no sería conveniente que el personal que asistiese al curso se ausentase mucho más de su destino, para evitar la merma de las capacidades de las unidades de destino, ya que inicialmente estaba previsto que asistiese el personal técnico que se encuentra actualmente desarrollando tareas relacionadas con la ciberdefensa. También, se determinó que el curso debería incluir una fase a distancia en la que se impartirían los contenidos con carácter más teórico evitando así alargar la fase de presente. Finalmente, se detalló cual debería ser la duración, resultado:

- Una fase a distancia: con una carga lectiva de 50 horas, las cuales se desarrollarían en aproximadamente 4 semanas.
- Y una fase presencial: con una carga lectiva de 200 sesiones teóricas, prácticas o teóricos/prácticas, que se realizaran durante ocho semanas. A estas horas habría que añadir otras 200 horas de trabajo del alumno durante el desarrollo del curso. Debido a la alta especialización del curso, a que en las Academias y Escuelas del Ministerio de Defensa no disponen de personal que pueda impartir esta nueva formación y además el personal el experto en Ciberdefensa destinado en las Unidades de Ciberdefensa no puede detraerse de sus Unidades durante la duración del curso, se buscó la colaboración con determinadas Universidades nacionales, siendo finalmente seleccionado el Centro Universitario de la Universidad de Zaragoza para impartir el curso, debido a que dispone de personal totalmente cualificado y además las tareas de gestión se ven facilitadas por ya existir un convenio de colaboración de este centro con el Ministerio de Defensa.

Como se ha indicado, actualmente se está desarrollando la primera edición del curso, la cual se inició el 12 de septiembre con la fase a distancia y continuó el 10 de octubre con la fase de presente, la cual finalizará el 02 de diciembre.

En esta presente edición hay 21 alumnos: 10 del EMAD, 5 del Ejército de Tierra, 3 de la Armada y 3 de Ejército del Aire.

## CONCLUSION

Tal como hemos visto, está claro que en la situación actual hay que hacer un esfuerzo en la formación del personal en el ámbito de la ciberdefensa, debido a que debemos proteger nuestras zonas de interés en el ciberespacio, para así proteger nuestros sistemas, tanto en territorio nacional como aquellos desplegados en las operaciones en el exterior.

También hay que tener en cuenta que, en este ámbito tecnológico todo evoluciona muy rápidamente, aparecen nuevas amenazas a las que hay que hacer frente, la capacidad del hardware aumenta constantemente lo que permite realizar determinadas tareas mucho más rápidamente y la creación de nuevo software que es accesible por cualquiera requiere que esta formación debe ser continua, para permitir la actualización de conocimientos y capacidades del personal con cometidos en ciberdefensa.

Por ello, los planes de formación en ciberdefensa deben actualizarse periódicamente, así como los cursos o módulos que lo compongan, aunque esto pueda suponer un gran esfuerzo en su gestión y también económico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ministerio de Defensa. ET. MADOC. 2014: Glosario de Términos Militares.
- AENOR. 2008. UNE 71504:2008 Metodología de análisis y gestión de riesgos para los sistemas de información. 2008-07-16.
- Consejo Superior de Administración Electrónica. 2012. MAGERIT v.3: Metodología de Análisis y Gestión de Riesgos de los Sistemas de Información.
- Consejo de Ministros. 2013. Estrategia de Seguridad Nacional, de 31 de mayo de 2013.
- Estrategia de Ciberseguridad Nacional 5 de diciembre 2013 Consejo de Seguridad Nacional.
- España. 2010. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.
- España. 2007. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Comisión Europea. 2013. Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace.
- Wikipedia. Consultada realizada en agosto de 2016. <https://es.wikipedia.org/>

Ministerio de Defensa. 2013. Orden Ministerial 10/2013, de 19 de febrero, por la que se crea el Mando Conjunto de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas.

España. 2014. Real Decreto 872/2014, de 10 de octubre, por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas.

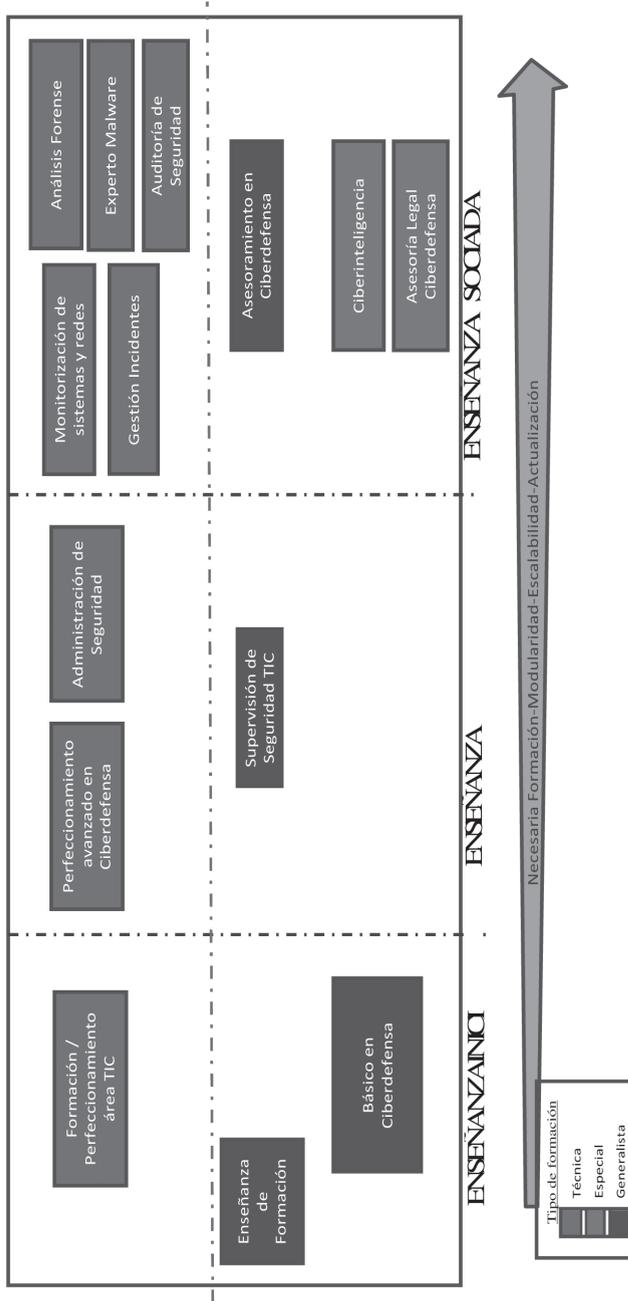
Ministerio de Defensa. 2015 Orden Ministerial 8/2015, de 21 de enero, por la que se desarrolla la organización básica de las Fuerzas Armadas.

Ministerio de Defensa. Boletín Oficial de Defensa. 2016.

EMAD. 2015. Plan de Formación de Ciberdefensa.

ANEXO A

ESQUEMA DEL PLAN DE FORMACIÓN EN CIBERDEFENSA



ANEXO B

FORCIBE FORMACIÓN POR GRUPOS		FORMACIÓN											
		BÁSICA		SSTIC		FUNCIONES TÉCNICAS					OTRAS FUNCIONES		
		Formación Básica CD	Supervisión de Seguridad TIC	Formación Avanzada CD	Gestión de Incidentes	Administración de Seguridad	Monitorización de redes y sistemas	Análisis Forense	Experto Malware	Auditoría de Seguridad	Asesoramiento en CD	Ciberinteligencia	Asesoramiento Legal en CD
GRUPOS DE FORMACIÓN	Auditor de Seguridad			X		X				X			
	Supervisor de Seguridad de las TIC		X										
	Administrador de Seguridad (ASS)			X		X							
	Gestor de Incidentes			X	X								
	Operador de Monitorización			X			X						
	Analista Forense			X				X					
	Experto Malware			X					X				
	Administradores de red, sistemas y dispositivos móviles												
	Asesor Ciberdefensa	X		*								X	
	Analista Ciberinteligencia	X		*									X
Asesor Legal Ciberdefensa	X												X
Cuadros de Mando													
Alta Dirección													
OTROS													

A través de la Enseñanza de Formación. Ámbito específico/organizativo.

A través de la Enseñanza de Formación y Ámbito específico/organizativo.

No se contempla formación particular dentro del Plan FORCIBE.

Para las Autoridades Operación de los sistemas (AOS/AOSTIC) y Autoridad de Seguridad TIC (ASTIC): No se contempla formación particular dentro del Plan FORCIBE. Cometidos según regulación vigente.

\* Debe haber realizado o la Formación Básica CD o Avanzada CD (en caso de proceder de entorno TIC)

**BLOQUE IV**  
**CULTURA DE DEFENSA**



# UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA AL CONCEPTO DE GUERRA JUSTA EN LA EDAD CONTEMPORÁNEA

MARINA ROJO GALLEGO-BURÍN

*Universidad de Granada*

## RESUMEN

Uno de los mayores debates que se suscita ante cualquier conflicto, que no se resuelve pacíficamente, es si sería lícita o justa una intervención armada. Igual que ahora el ser humano se preocupa por legitimar y restringir el empleo de la fuerza, nuestros antepasados también tuvieron esa inquietud. Por tanto, resulta sugestivo comprobar cómo ha ido evolucionando el pensamiento en torno a esta problemática a lo largo de la Edad Contemporánea, poniendo especial énfasis en las opiniones de algunos autores como Kant, Rawls o Walzer, en la postura adoptada por el catolicismo y el islam, y en la tesis defendida por el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama.

## PALABRAS CLAVES

Guerra justa, literatura política, Iglesia Católica, Islam, «Doctrina Obama».

## 1. INTRODUCCIÓN

La teoría de la guerra justa cuenta con unos orígenes ancestrales, nuestros antepasados ya sintieron la inquietud de legitimar y restringir el uso de la fuerza. Pretendemos poner nuestra atención en cómo ha sido tratada esta cuestión en la época más reciente de nuestra historia, la Edad Contemporánea, cronológicamente desde la Revolución francesa (1789) hasta nuestros días.

## 2. LA GUERRA JUSTA EN LA LITERATURA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

En el siglo XVIII diversos autores formularon variados proyectos de paz. Immanuel Kant (1724-1804), considerado como un teórico de la guerra justa, desde una posición que no se puede

encuadrar ni en un pacifismo extremo ni en un belicismo radical propuso un modelo, la Paz perpetua. Esto no era una idea original, en ella encontramos reminiscencias de Dubais en el siglo XIV, que fueron desarrolladas por el abate de Saint Pierre o el Duque de Sully con anterioridad. Kant en su obra *Sobre la paz perpetua*, idea un orden legal que erradique la guerra, establecie los requisitos que han de existir en las relaciones interestatales y resalta la incapacidad del Derecho Internacional para poner fin a los conflictos entre Estados. No obstante, para alcanzar esa utopia de la paz perpetua antes era imprescindible eliminar múltiples vilezas, como la avaricia o la ambición humana, pues Kant, como ya afirmó Hobbes, considera que la guerra es intrínseca a la naturaleza del hombre: «El estado de paz entre los hombres que viven unos juntos a otros no es un estado de naturaleza, que es más bien un estado de guerra, es decir, un estado en el que, si bien, las hostilidades no se han declarado, sí existe una constante amenaza». Se convierte en un deber abandonar ese estado: «no debe haber guerra», propone un nuevo modo de ordenación del sistema y de las relaciones internacionales, hasta que llegaran esos ansiados tiempos de paz perpetua la guerra debía ser regulada.

Por considerar este filósofo prusiano que la guerra está implícita en el hombre, y por la inseguridad que esta conlleva, admite la legitimidad de la guerra preventiva cuando existan graves amenazas o peligros. Pero al mismo tiempo rechaza hacer la guerra como un acto punitivo: «Ninguna guerra de Estados independientes entre sí puede ser una guerra punitiva,» ya que todas las naciones se encuentran en situación de igualdad, es legítima toda guerra que se destine a recuperar los derechos de los Estados que hayan sido violados. Concluye, como sostiene el internacionalista Truyol y Serra (Truyol y Serra, 1979, 61), que la finalidad de la doctrina del Derecho es la paz perpetua, la cual se alcanzará a través del Estado mundial, el Estado mundial de Derecho. Empero, como Kant es consciente de las graves dificultades que se plantean para alcanzar esa paz perpetua, establece una serie de prohibiciones para abolir la guerra, que aunque no son suficientes en sí mismas para acabar con la guerra, sí son necesarias: nunca se podría calificar como lícito ningún tratado de paz que cuente como intención oculta, para tiempos venideros, hacer la guerra. Tampoco se pueden adquirir o entregar las naciones independientes; las milicias se deberán extinguir; los

Estados no se endeudarán hipotecando su política exterior, así como no ejercerán ningún tipo de injerencia en otras naciones ni ninguna que se encuentre en guerra recurrirá a la agresión que impida una paz futura.

Otro teórico que es imprescindible mencionar es al general Carl von Clausewitz (1780-1831), cuya obra *De la guerra* —donde teorizó sobre la guerra y no sobre la paz— ha influido tanto a ideólogos como a estrategas. Este es un tratado cuya finalidad es demostrar que la guerra siempre cuenta con una misma causa: la política, «la guerra es sólo una parte del intercambio político y, por lo tanto, de ninguna manera constituye algo independiente en sí mismo». De dicha determinación deduce la legalidad y licitud de la Guerra y establece un axioma: la guerra es política y ella (la guerra) se emprende para alcanzar los objetivos de la política. Por tanto, existe una relación íntima entre la guerra y la política, la primera depende de la segunda, es su instrumento. Esta idea es de suma vigencia, como afirman García Caneiro y Vidarte, esa es una consideración asumida socialmente y «no sólo en el aparato racionalizador de la guerra, sino en su propia justificación» (García Caneiro y Javier Vidarte, 2002, 102).

Durante los últimos años del siglo XIX los gobernantes y políticos se ven imbuidos por una idea fundamental, que marcaría un nuevo ritmo en el mundo: la razón de Estado. Esto provocó que surgiera un «derecho de los Estados a la guerra» (Fernández Pons, 2010, 352), al cual podían recurrir si la situación o particularidades del momento lo consideraran pertinente. A partir de este momento lo más importante es defender a la nación, a lo que hay que aunarle distintos principios morales, anhelos de justicia, que contribuirán a restringir la cifra de los conflictos bélicos. En esos momentos se guerreaba con artillería de gran potencia: tanques, ametralladoras, aviones militares, gases letales, junto a armas bacteriológicas y atómicas, hay que mencionar esfuerzos, como el de codificar el Derecho humanitario y el de guerra, que trataban de poner coto a esta situación dramática.

Para lograr la paz y el desarme se celebraron dos conferencias. La primera en 1899 en La Haya y la segunda en 1907, en la misma ciudad. Estas conferencias se vieron influidas por el pensamiento del jurista holandés Hugo Grocio y por un acontecimiento histórico en los Estados Unidos: la Guerra de Secesión (1861-1865). Pues, los federales, tras esta contienda —por todas las atrocidades

que se cometieron— sintieron la necesidad de contar con un Código en el que se reuniera todo el Derecho de la guerra. Dicho compendio, aprobado por Abraham Lincoln el 23 de abril de 1863, fue encargado a Francis Lieber y se tituló *Instruction for the Government of Armies of the United States in the Field*, (Instrucciones para la conducción de los Ejércitos de Estados Unidos en campaña), conocido como Código Lieber, que a pesar de no constituir un tratado, es el primer intento de codificar las Leyes de la Guerra. En definitiva, es en la segunda mitad del siglo XIX cuando se trata de conjugar belicismo con protección humanitaria.

El siglo el XX, fue un tiempo de lo más desconcertante y contradictorio. Por primera vez el Derecho Internacional dictó en 1945 una norma imperativa que prohibía la guerra: la Carta de Naciones Unidas (art. 2.4), la ONU sólo intervendría en guerras justas. Pese a esta disposición fue un siglo marcado por lo sanginario, con más de setenta guerras civiles, cincuenta de ellas posteriores a 1945. Al mismo tiempo que se produce algo histórico jurídicamente, como es el hecho de prohibir la utilización de la fuerza, es la época también en la que se produce el mayor número de conflictos internos. El único signo positivo fue la disminución de los enfrentamientos interestatales.

Respecto del siglo XX hay que mencionar a autores como John Rawls (1921-2002), que parte de una premisa importante: la de considerar al Derecho de gentes como una conjunción entre conceptos políticos, principios jurídicos, justicia y bien común. Para poder comprender la teoría de este profesor estadounidense, él mismo advierte cómo es conveniente tener en cuenta una serie de aspectos. En primer lugar, las potestades con que cuentan los gobiernos, respecto a la guerra, sólo son admisibles si ésta se incluye en un derecho de gentes razonable. Rawls presenta una teoría de la guerra justa absolutamente innovadora, no se asemeja a la sistemática seguida por otros autores, aunque se aprecia la influencia de san Agustín. Respecto del derecho de gentes diferencia dos teorías distintas; por una parte la ideal o de estricto cumplimiento y de otra la no ideal o inobservancia, con lo que podríamos establecer un paralelismo con la ciudad de Dios y la de los hombres, agustiniana. En la ideal las partes celebran tratados a los que se da cumplimiento, la conforman dos tipos de sociedades: «las democráticas liberales bien ordenadas» y las bien ordenadas y justas, jerarquizadas, con creencias religiosas, en las que no

existe separación Iglesia-Estado. Estas sociedades no luchan entre ellas, sólo hacen la guerra cuando tienen el convencimiento de que se encuentran amenazados por las naciones proscritas. Ello es debido a que el derecho de gentes sólo acepta que recurran a la Guerra, como legítima defensa, las «sociedades bien ordenadas, liberales y decentes, y a cualquier sociedad que acepte y respete un razonable derecho de gentes». Esta es una aseveración deducida de la práctica, desde el año 1800 no se han enfrentado entre sí este tipo de naciones, y en aquellas contiendas acontecidas entre una pluralidad de naciones, las democráticas han intervenido como aliadas. Las sociedades bien ordenadas pueden hacer uso del derecho a la legítima defensa, son las únicas que lo ostentan, aunque este derecho puede ser entendido de diferentes modos: las naciones liberales pueden guerrear en defensa propia, como una forma de preservar las «libertades básicas de sus ciudadanos, las instituciones democráticas y las tradiciones y formas de vida religiosas y no religiosas de la sociedad civil». Para Rawls, no es legítima la guerra cuyo fin sea la obtención de beneficios económicos, sólo es lícita aquella dirigida a proteger la libertad y las instituciones que tienen como función garantizar ésta. Los pueblos decentes también ostentan el derecho de defensa propia, pues entre su política se encuentra el respeto a los derechos humanos, este es el único requisito que se exige para ejercer este derecho. Dichas sociedades no hacen la guerra para aumentar el dominio de su territorio, sino que en ocasiones afirman acudir a ella para mantener su seguridad, cuando se trata de «operaciones encubiertas», como pueden ser las cuestiones financieras.

Por otro lado, respecto a la teoría no ideal de Rawls, la cual se corresponde con nuestro mundo actual y que no disfrutará de una justicia completa, cuenta con dos tipos de estados:

1. Los proscritos o criminales: rechazan el cumplimiento de un razonable derecho de gentes. Y además, legitiman el hacer la guerra, ya que con ella se pueden favorecer intereses nacionales, lo que no implica que sean razonables.
2. Los menos favorecidos: aquellos que padecen retraso tanto económico como de desarrollo tecnológico, lo que les impide gozar de un régimen «ordenado liberal o jerárquico».

Como hemos visto, las sociedades bien ordenadas son las únicas que cuentan con el derecho a la legítima defensa, para protegerse a sí mismas o a otras de su misma condición. Dichas consideraciones hacen que nos planteemos una cuestión que en los últimos años se suscita frecuentemente: ¿sería lícita la intervención de una nación bien ordenada en una proscrita o menos favorecida, para tratar de transformar a esta última en un Estado bien ordenado? Rawls defiende que sí es legítimo, pero sólo en el supuesto de que se traten de naciones abiertas o desarrolladas, de otro modo sería imposible inducirle al respeto de los derechos humanos. Con dicho planteamiento comprobamos cómo se restringe la potestad de realizar una guerra justa, se limita incluso la capacidad para poder declararla sólo a un tipo determinado de estados, los democráticos. Y se niega el poder de autodefenderse a los que no están bien ordenados. Esto es un planteamiento controvertido, pues por el hecho de que un Estado no se encuentre bien ordenado no se debe dejar a su población desamparada, despojarla del derecho a protegerse. Ello es por un loable propósito: que las naciones se aproximen a ese tipo de regímenes y de esta forma se extinga la guerra.

Actualmente el mayor exponente de la doctrina de la guerra justa, es el profesor norteamericano Michael Walzer (1935). Formula una teoría de la que se dice que es más «razonable que racional» (Walzer, 2001: 89). Plantea tesis actuales, teniendo presente nuestro pasado, de ahí que podamos encontrar en ella reminiscencias y semejanzas con las tesis más clásicas.

«La agresión es el nombre que damos al crimen de la guerra» (Walzer, 2001: 89), así considera este autor a la guerra, como un crimen. Michael Walzer comienza su teoría analizando la legítima defensa, la concibe como algo natural, aunque condicionado por las circunstancias bélicas: «La defensa de los derechos es una razón para luchar, (...) es la única razón». Todos los demás tipos de guerras, ya sea preventiva, de conquista... son rechazados; la legítima defensa es lo más conveniente y aconsejable, pues en caso de no responder a una agresión, aunque sea lícito el no hacerlo, el gobierno es responsable de los males que padecería su pueblo: «El propósito más profundo del Estado (...) es la defensa y lo mínimo que puede decirse es que muchos Estados actuales sirven ese propósito. Cuando su territorio se ve atacado o se presenta

un reto a su soberanía, tiene sentido buscar la existencia de un agresor y no creer simplemente en la realidad de un predador natural». (Walzer, 2001: 100).

También es abordada la guerra preventiva, su tesis se aproxima a las que en el siglo XVI enunciaron Vitoria y Grocio. Walzer define esta contienda como una «guerra en la que se lucha para mantener el equilibrio, para detener lo que se considera que trastoca un reparto uniforme del poder y lo transforma en una relación de dominio e inferioridad», en la cual para darse licitud tiene que existir una fehaciente amenaza de que se producirá una agresión inmediata. A pesar de ello, asevera que es una justa causa para declarar una guerra de este tipo la existencia de «miedo justo», expresión que toma de Bacon. Esto puede ser una causa arbitraria, por lo que para evitarlo añade una serie de casos que nunca podrían degenerar en una guerra: «los delirios jactanciosos a que a menudo son propensos los líderes políticos, el daño debe ser sugerido también en algún sentido material. Tampoco cuenta como amenaza el tipo de preparación militar que forma parte de la clásica carrera armamentística, a menos que viole algún límite formal o acordado tácitamente. Incluso lo que los juristas llaman actos hostiles que no llegan a la categoría de guerra. Y las provocaciones no son iguales que las amenazas».

### 2.1. *La guerra justa según la iglesia católica y el islam en la contemporaneidad*

Para conocer el tratamiento que ha recibido la teoría de la guerra justa en la Edad Contemporánea es necesario determinar como esta es abordada por las dos religiones más relevantes: el catolicismo y el islam.

El Catecismo católico, actualmente en vigor, establece las condiciones para que se emprenda una guerra justa. Ésta es aceptada, se legitima la guerra en defensa propia: «mientras exista el riesgo de guerra y falte una autoridad internacional competente y provista de la fuerza correspondiente, una vez agotados todos los medios de acuerdo pacífico, no se podrá negar a los gobiernos el derecho a la legítima defensa» (2308). Además, se fijan unos requisitos para realizar esta guerra defensiva, basados en los de la tradicional guerra justa: «Que el daño causado por el agresor a la nación o a la comunidad de las naciones sea duradero, grave y

cierto. Que todos los demás medios para poner fin a la agresión hayan resultado impracticables o ineficaces. Que se reúnan las condiciones serias de éxito. Que el empleo de las armas no entrañe males y desórdenes más graves que el mal que se pretende eliminar. El poder de los medios modernos de destrucción obliga a una prudencia extrema en la apreciación de esta condición».

Respecto a este tema es preciso mencionar a Pio XII, que se caracterizó por su profunda preocupación por la paz y la guerra. Podemos mencionar unas declaraciones suyas en las que repudia la guerra de agresión y defiende la creación de una organización supranacional que vele por la paz. Pio XII no aceptaba ningún tipo de guerra ofensiva, sólo era lícita la legítima defensa. Por primera vez se limita hasta tal extremo el recurso a la guerra, pero adviértase que el desvelo que sentía Pío XII por los conflictos bélicos y la llegada de la paz estaba justificado: el mundo se horrorizaba con la Segunda Guerra Mundial.

El Pontífice Juan XXIII va aún más lejos que su predecesor, rechaza todo tipo de contienda, incluso parece condenar la que se ejerce como defensa: «Se ha ido generalizando cada vez más en nuestros tiempos la profunda convicción de que las diferencias que eventualmente surjan entre los pueblos deben resolverse no con las armas, sino por medio de negociaciones y convenios. Esta convicción, hay que confesarlo, nace en la mayor parte de los casos, de la terrible potencia destructora que los actuales armamentos poseen y del temor a las horribles calamidades y ruinas que tales armamentos acarrearían. Por esto, en nuestra época, que se jacta de poseer la energía atómica, resulta un absurdo sostener que la guerra es un medio apto para resarcir el derecho violado».

Es pertinente comprobar cuál es la postura de la Iglesia Católica en la actualidad, para ello tenemos que acudir a la Encíclica *Gaudium et spes* de 1965, que promulgó Pablo VI en el Concilio Vaticano II. En ella existe una rotunda condena a la guerra: «El horror y la maldad de la guerra se acrecientan inmensamente con el incremento de las armas científicas. Con tales armas, las operaciones bélicas pueden producir destrucciones enormes e indiscriminadas, las cuales, por tanto, sobrepasan excesivamente los límites de la legítima defensa. (...) Toda acción bélica que tienda indiscriminadamente a la destrucción de ciudades enteras o de extensas regiones junto con sus habitantes, es un crimen contra Dios y la humanidad que hay que condenar con firmeza

y sin vacilaciones». Es tal el rechazo hacia la guerra que, incluso, para guerrear en defensa propia es preciso haber agotado todos los recursos de solución pacífica de las controversias para que se puedan catalogar como justas: «Mientras exista el riesgo de guerra y falte una autoridad internacional competente y provista de medios eficaces, una vez agotados todos los recursos pacíficos de la diplomacia, no se podrá negar el derecho de legítima defensa a los gobiernos. A los jefes de Estado y a cuantos participan en los cargos de gobierno les incumbe el deber de proteger la seguridad de los pueblos a ellos confiados, actuando con suma responsabilidad en asunto tan grave. Pero una cosa es utilizar la fuerza militar para defenderse con justicia y otra muy distinta querer someter a otras naciones».

En cuanto a las opiniones más recientes, podemos acudir a las palabras del Cardenal Ratzinger, ya el hecho de tomar el nombre de un Papa pacifista, como fue Benedicto XV, indica cuál es su pensamiento respecto a la guerra. Benedicto XVI antes de ser nombrado Sumo Pontífice, en 2004, se refirió a esta cuestión, lo hace a propósito de la Segunda Guerra Mundial, pues él mismo la vivió. Afirma que la responsabilidad que manifestaron las tropas Aliadas es el paradigma de un *bellum justum*, «porque su intervención tenía como finalidad el bien, incluso el de aquellos contra cuyo país se dirigía la guerra». De este conflicto pone de manifiesto, la insostenibilidad de un pacifismo radical, ello desemboca en la mayor de las injusticias y la violencia. Además, sostiene que existe una simbiosis entre la paz y el derecho, y la paz y la justicia: si el derecho y la justicia se corrompen, la paz se pondrá en peligro. En ocasiones luchar por el derecho conlleva recurrir a la fuerza, pero siempre debe ser de un modo proporcionado. Por otra parte, la fuerza del derecho también puede llevar a la injusticia, y es que este debe basarse en pautas de conductas reconocibles, por todos, como justas.

Tras conocer la tesis defendida por la Iglesia Católica en la actualidad, debemos analizar la postura adoptada por los musulmanes. Nos referimos a la *yihad*, tema de suma actualidad.

Los ulemas oficialistas contemporáneos, como el rector Mahmud Shaltut (1958- 1963), sostienen que los musulmanes cuentan con lo que para nosotros sería una guerra justa, la auténtica *yihad* defensiva, que precisa de causas como poner fin a una agresión o preservar la misión del islam. Son numerosísimos los ejemplos de

yihad defensivas que se han vivido a lo largo de la historia, las más importantes se sucedieron en el preludio del colonialismo (1785-1900) en el África Occidental. Los adalides del islam proclamaron la yihad contra los rusos (1830-1859); en Sudán contra ingleses y egipcios (1841-1956); italianos en Libia (1911-1951), o en Somalia (1899- 1920) y Argelia contra británicos, etíopes y franceses. Pero no sólo se han dado casos de yihad contra enemigos extranjeros, en tiempos de las cruzadas —enfrentamientos de cristianos contra cristianos— en la religión musulmana se dio el mismo supuesto: la «yihad intraisláamica», como se vivió en Al-Ándalus entre almorrávides y almohades. Los jariyíes luchaban contra gran parte de la comunidad musulmana, en defensa del mensaje profético al considerar que se estaba corrompiendo.

Una cuestión relevante es la relativa a la autoridad con potestad para declarar la yihad, esta es una grave problemática pues puede suponer que a cualquier persona se le reconozca la capacidad de hacer la yihad en nombre del islam. La persona llamada a realizarla es determinada por la *fiqh*, la jurisprudencia. Pero la doctrina no es uniforme, hay teóricos que establecen que es al gobernante a quien le corresponde el emprenderla, pudiendo constituir un deber para todo el orbe musulmán el tener que participar en ella, rechazando que se trate de una responsabilidad individual, pudiendo eximirse solo a mujeres, discapacitados, menores de edad y enfermos. Sin embargo, existen opiniones discrepantes que sostienen la capacidad individual de cada fiel para poder hacer la yihad.

Los estudiosos liberales condenan la puesta en funcionamiento de la yihad actual. Para ello realizan distintas argumentaciones, por una parte alegan la afirmación del Corán: «No cabe coacción en religión» (2:256), defienden un modo pacífico para islamizar, pero en caso de que esto no fuera posible, se recurriría a un procedimiento político. La yihad defensiva hoy en día es la única causa justa desde un punto de vista jurídico, incluso ha sido admitida por la mayor parte de los países islámicos. Muhámed Yawad al. Mugniya (1904-1979), uno de los jefes chiíes del Líbano, diferencia entre la yihad ofensiva y defensiva. La primera es llamada por el imán; ésta queda en estado latente hasta que este surja al final de los tiempos o en caso contrario nombre a un representante *ad hoc*, pues el imán permanece velado. La defensiva de la auténtica fe es provocada por esa posición de ocultamiento que tiene el

imán; puede ser emprendida por un muchtahidín. Esta jugó un papel esencial en 1979, cooperó para la victoria de la Revolución Islámica Iraní.

Desde la segunda mitad del siglo XX, la yihad se ha visto transformada con la aparición del yihadismo, que la concibe como un procedimiento de lucha contra la falta de fe, convirtiéndose la yihad en una obligación. Algunos sostienen que se percibe cierta tendencia a suprimir el sentido religioso de la yihad, la han hecho paladines como Yaser Arafat (mandatario no religioso) en 1978 en pro de la liberación de Palestina y Jerusalén, y también defiende que acudan a ella no musulmanes, por ejemplo el cabecilla de Al-Ázhar sostuvo que a la yihad contra Israel lucharan tanto coptos como los musulmanes de Egipto. Existen también supuestos en los que se combinan para llamar a la yihad sentimientos religiosos y nacionalistas, como el Movimiento de la Yihad Islámica de Palestina, que llama a la yihad a todos los musulmanes y tiene en el centro de su diana a Israel y Estados Unidos, contra los que hay que combatir, para conquistar Israel.

Como ya hemos apuntado, esto nos lleva hasta el yihadismo, el experto Gómez García diferencia tres clases: el revolucionario de los años 70, el internacionalista que surge en 1985, y el global que ve su aparición en 2001 (Gómez García, 2009, 363).

«El Imán de la yihad», Abdallah Azzam, profesor de Osama Bin Laden, que formó parte de los Hermanos Musulmanes de Jordania hasta 1980 (cuando defendieron el envío sólo de ayuda humanitaria y financiación a Afganistán y no de guerreros), defiende que la yihad es un deber individual. Sostiene que todos los musulmanes tienen una deuda mientras no recuperen todos los territorios que fueron musulmanes, como Al-Ándalus, Jerusalén o Samarcanda, deuda que pueden comenzar a saldar en Afganistán. Así lo expresan sus palabras: «Este deber no concluirá con la victoria en Afganistán; la yihad seguirá siendo una obligación individual hasta que todos los territorios que fueron musulmanes nos sean devueltos para que el Islam impere de nuevo: ahí están Palestina, Bujará, Somalia, Líbano, Chad, Eritrea, Somalia, Filipinas, Birmania, el sur de Yemen, Tashkent y Andalucía». Se comprueba cómo para el integrismo musulmán una causa justa para hacer la guerra es la recuperación de los territorios que en el pasado se encontraban bajo la influencia del Islam. Además, llamó a la yihad internacionalmente, para ello contaba con re-

quisitos procedimentales, establecía la obligación de advertir al adversario, lo cual nos explica la proliferación de webs islamistas desde 1995, y la presencia en los medios de comunicación desde 2001. Yihadismo que se reavivó con la lucha entre Irán y Estados Unidos en los años 80 y la desaparición de la URSS.

Azzam fue asesinado cuando iba a producirse un enfrentamiento entre dos doctrinas: la suya, que sostenía que no se debería extender la yihad hasta que no se instituyera en Afganistán el Estado islámico, contra la de Bin Laden, que insistía en llamar a la yihad en todo el Oriente Próximo, para luchar contra las potencias extranjeras, defender a aquellos territorios ya en teoría islámicos, pues se encontraban «infectados» por esas potencias. Así, desde el yihadismo internacional aparece el global, que se sintió alentado por el asentamiento de tropas estadounidenses en Arabia Saudí (el propio Bin Laden puso a disposición de los gobernantes saudíes una legión árabe para proteger sus fronteras, y evitar que esa labor la realizaran los estadounidenses, tal y como ocurrió) o la Guerra del Golfo. De tal modo, en 1998 diferentes valedores islamistas como Bin Laden o Al-Zawáhiri proclamaron el nacimiento del Frente Islámico Mundial para combatir a los Judíos y los Cruzados; se fusionó con el grupo Al-Qaeda en 2001, denominándose Base de la Yihad.

Bin Laden, en 1996, trazó la contienda frente a los cruzados del siguiente modo: «Es evidente que debe adoptarse un modo de combatir adecuado al desequilibrio de poder entre nuestras fuerzas armadas y las del enemigo (...) En una palabra, iniciar una guerra de guerrillas, donde tomen parte los hijos de la nación, y no las fuerzas militares».

El jefe operativo de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Al-Zawahiri, publicó «Caballeros bajo el estandarte del Profeta», una especie de testamento político, en el que señala cómo tienen que ser las guerras en el futuro, Boix Alonso la sistematiza así: «realizar acciones que causen un número muy elevado de víctimas porque es el lenguaje que entiende Occidente; potenciar las operaciones de martirio; y elegir los objetivos y las armas con el fin de dañar lo más posible la estructura del enemigo y de disuadirle de la política que mantiene actualmente» (Boix Alonso, 1999: 8). A Al-Zawahiri, considerado como cerebro de Al-Qaeda, se le atribuye un gran poder de persuasión, sus teorías las acompaña de todo tipo de fuentes, para ratificar y otorgarles

la legitimidad que tan difícil es que posean hechos como los que defiende. Sus palabras van acompañadas de citas del Corán; establece paralelismos entre hechos de la historia musulmana con las efemérides presentes. Así por ejemplo, relaciona la aceptación de resoluciones de Naciones Unidas sobre Palestina por parte de algunos gobiernos árabes (lo que se puede considerar como irreligiosidad) con las Guerras de Ridda que se vivieron en el 633 y luchaban contra la apostasía tras el fallecimiento de Mahoma; la actitud de Pakistán después del 11 de septiembre de 2001, con la ausencia de creencias islámicas del pueblo de Mongolia y Al-Ándalus, desde tiempos de la reconquista, que se ha elevado a la categoría de mito, por el deseo que sienten por recuperarlo.

Los atentados de septiembre de 2001, de Nairobi o Dar es Salam de 1998, solo responden a esa concepción del yihadismo global que vivimos en la actualidad. Ese es el modo que consideran legítimo para luchar contra «los infieles con los que se han aliado los apóstatas» (Gómez García, 2009: 363). El 2 de mayo de 2011, diez años después de los atentados del 11 de septiembre, fue apresado y ejecutado «extrajudicialmente» el líder Bin Laden. La documentación encontrada en su escondite de Abbottabad muestran a una Al- Qaeda gestionada por el libio Atiyah Abd al Rahman, que aunque mermada en recursos nunca ha dejado de existir y se relacionaba con otras organizaciones yihadistas. Se presentaba una yihad global como un fenómeno organizado, con una estructura jerarquizada y con planteamientos estratégicos, en contra de lo que hasta entonces se consideraba, que la yihad global había derivado en un movimiento carente de organización, liderazgo y táctica que seguir. A lo que hay que sumar a esta organización estructurada en grupos reducidos, células e incluso individuos que de modo autónomo y solitario practican esa yihad, pues comparten ideología basada en el salafismo. Todo esto nos muestra la gran preocupación que sienten aquellos que la defienden por legitimar la yihad global. Este es un fenómeno que desborda todos los límites; grupos de personas son preparadas en campamentos para realizar la yihad; lo cual nos explica los sucesivos atentados que se han perpetrado en Europa, que se encuadran dentro de esa yihad global. En los últimos años se percibe una mayor organización, en 2004 se anunció la fusión entre la organización de Bin Laden con los islamistas de Irak, lo que se conoció como Base de la Yihad en Mesopotamia.

De este modo, se comprueba cómo dentro del islamismo existe una honda preocupación por legitimar, que sean calificadas como lícitas sus actuaciones, pues bajo su punto de vista, actúan movidos por una justa causa, están emprendiendo una guerra justa. La organización Al-Qaeda, tiene dos objetivos: derribar a aquellos soberanos islámicos que no cuentan con su misma creencia fundamentalista de la fe o apoyan a Occidente, teniendo que ser sustituidos por un Califato Islámico. Y segundo, la pretensión de poner fin a la sumisión que alegan padecer los musulmanes por parte de Norteamérica. El instituir tal Califato, no es una pretensión que comparta una mayoría de la población, sólo es la aspiración de un grupo radical, por lo que no se podría afirmar que existe una recta intención, no es algo a favor del bienestar y beneficio de la población. Ni se podría calificar como justa causa el obligar a profesar la fe de ese modo. Ellos alegan para atacar a Estados Unidos sus actuaciones en Irak o Palestina, pero aún en el supuesto de que esto fuera motivo suficiente, no se da ninguno de los requisitos para que sea una guerra justa: no hay recta intención, como hemos visto, tampoco se puede considerar a Al-Qaeda con autoridad legítima para emprenderla, ni existe la proporcionalidad en sus fines.

Hoy día no todos los pensadores defienden esa teoría integrista y fundamentalista, hay quienes no atienden tanto al sentido bélico del concepto, sino que prestan su atención al «sentido moral y espiritual» (López Pita, 2009: 172). A pesar de que las dos corrientes cuentan con la misma referencia, el Corán, el concepto de la yihad se encuentra determinado por la evolución histórica. Son divergentes las opiniones relativas a la yihad hoy día, la problemática no tiene visos de resolverse, pues es extremadamente difícil la de compaginar la tradición y los tiempos actuales.

De esto percibimos que la teoría de la guerra justa, tiene aún vigencia y entre todos los pueblos y las religiones, siempre se trata y se ha tratado de restringir la guerra, pero en ocasiones como es el caso de la yihad no son aceptables los criterios y argumentos establecidos por los que se quiere calificar como justa una lucha que en realidad no lo es.

## 2.2. *La «doctrina Obama»*

En el siglo XXI aún nos seguimos cuestionando ¿cuándo podemos hacer la guerra?, ¿tenemos que seguir aceptando este

procedimiento milenario de resolución de controversias? Para responder podemos acercarnos hasta la «Doctrina Obama», del actual Presidente de los Estados Unidos, considerado por el investigador Tovar Ruiz como «el presidente norteamericano más realista de los últimos 16 años, (...) que ha dejado atrás el idealismo filosófico de la postguerra Fría» (Tovar Ruiz, 2010). La política de Barack Obama se comienza a intuir en el discurso que pronunció en 2009 en la base de los Marines de Camp Lejeune de Carolina del Norte, en el que hizo referencia a la retirada de las tropas de modo progresivo en Irak y el traspaso del gobierno a los iraquíes, o en un artículo del 2010 en la revista *Foreign Affairs* del Secretario de Defensa Roberts Gates en donde afirmaba que el empleo de la fuerza es siempre el último recurso, teniendo que ser su ejercicio multilateral. Pero ello no impide que en defensa de los intereses de Estados Unidos puedan recurrir a cualquier acción bélica de modo unilateral.

La «Doctrina de Obama», se vio reflejada en el discurso que pronunció en diciembre de 2009, cuando el Presidente estadounidense recibió el premio Nobel de la Paz. Este discurso lo tenemos que relacionar con el que pronunció meses antes, el 4 de junio de 2009, en el cual diferenció dos tipos de contiendas: el conflicto necesario, como el de Afganistán o Pakistán, pues al situarse en ese lugar extremistas violentos se hace necesario. Y guerras de elección, ejemplificada con la de Irak, la cual condenó, pues considera que los conflictos se deben resolver, cuando sea posible, por medios pacíficos.

Cuando recibió el Premio Nobel, el Presidente hizo alusión a la teoría de la guerra justa, la cual se incluye entre las necesarias, en esa necesidad se justifica. De sus palabras se deduce la importancia de conocer los orígenes de esta tesis, pues ellas nos transportan hasta las que Santo Tomás plasmara en su *Summa*. Barack Obama expresó la necesidad de concebir la guerra como un modo de intervención humanitaria. Ésta tiene que ser declarada por la autoridad competente y contar con el apoyo de la ciudadanía y la opinión pública. Y además es preciso que exista una causa justa, principalmente humanitaria, mantener la paz y siempre empleando la fuerza de un modo proporcionado.

Obama acepta la guerra como un medio de solución de controversias, pues en ocasiones a través de procedimientos pacíficos no es suficiente, por lo que se presenta como un fenómeno ne-

cesario: «Que no quede la menor duda: la maldad sí existe en el mundo. Un movimiento no violento no podría haber detenido los ejércitos de Hitler. La negociación no puede convencer a los líderes de Al-Qaeda a deponer las armas. Decir que la fuerza es a veces necesaria no es un llamado al cinismo; es reconocer la historia, las imperfecciones del hombre y los límites de la razón» (Obama, 2009). Ejemplo paradigmático de esta Doctrina del *Detente* (personificada con la doctrina de Obama) y de una guerra justa del siglo XXI es el caso de Libia, a través de la Operación *Odyssey Dawn*, que cumplió con todos los requisitos necesarios, contra las fuerzas de Gadafi: contó con el aval de la ONU, intervención de una fuerza multinacional, realizó unos ataques selectivos a objetivos militares y protegiendo a civiles.

En principio esta doctrina no sería reprochable moralmente, pues solo concibe la guerra como una intervención humanitaria cuando sea el último recurso y siempre tendrá que contar con la legalidad internacional, pero se podrían plantear ciertas cuestiones a su alrededor. Esta teoría nos recuerda a algunas afirmaciones que se realizaron con motivo de la guerra de Irak. El ministro de defensa francés Mme. Alliot-Marie no aceptó que su nación participara en tal contienda, manifestó que: «un ataque unilateral que no sea por consenso de la legalidad internacional, es pernicioso, porque amenaza crear un sentimiento de injusticia». De estas afirmaciones, se puede deducir que tanto este ministro como el Presidente Obama consideran que la legalidad de una guerra nace de la aprobación de la ONU.

Pero este tipo de consideraciones son controvertidas, el dejar residir la justicia en el acuerdo de un órgano político, como es el Consejo de Seguridad, puede llegar a ser algo peligroso, aunque también es cierto que es el único mecanismo con el que contamos. De hecho el escritor, ensayista y polemólogo español Rafael Sánchez Ferlosio no comparte estas determinaciones; afirma: «Dejando al margen la cuestión de facto de la dudosa o hasta extremadamente sospechosa libertad de cada uno de los 15 miembros, es decir, concediendo la ficción de *iure* de una total equipotencia de esas 15 libertades, el que la legitimación de la guerra contra Irak emanada por consenso de los 15 miembros de un organismo que es, incuestionablemente, de *derecho positivo* produjese efectivamente un sentimiento de justicia supondría nada menos que coronar virtualmente tal legitimación con la sacralidad de

un veredicto de derecho natural» (Sánchez Ferlosio, 2003). Para rechazar ese poder legitimador del Consejo de Seguridad alega hasta una norma jurídica del judaísmo post-exílico que dice que el reo que resultara condenado por unanimidad de los jurados debía ser inmediatamente absuelto y puesto en libertad; es Yavhé quien cuenta con una voz única, lo demás era un atrevimiento. Y esto es lo que ocurriría en la actualidad, tales consensos equivaldría a otorgar un poder omnipotente al consejo de Seguridad.

Sánchez Ferlosio considera temerario el universalismo en el derecho, esto provocaría la inutilidad de la ONU, como expresan sus palabras: «la ONU mostraría no ser más que una miserable oficina dedicada al suministro de coartadas, (...) para la protección de la buena conciencia de los hombres y los pueblos» (Sánchez Ferlosio, 2003).

Por otra parte, el establecer como justa causa una razón humanitaria, como hizo Obama, no se podría considerar reprochable. El problema se encuentra en que a veces esta se utiliza como un pretexto, es la excusa que se expone para hacer la guerra y justificar el horror. Dicha cuestión tan controvertida se comprobó hace poco tiempo, cuando se planteó la posible intervención en Siria por el empleo de armas químicas, y el presidente norteamericano manifestó su voluntad de atacar incluso sin el apoyo de la comunidad internacional, en contra de su propia doctrina.

El planteamiento teórico de Obama no es reprochable, pero la realidad es confusa. Nos hallamos en un mundo complejo, poliédrico, movido frecuentemente por grandes intereses y donde las guerras justas tienen difícil cabida. Los analistas y expertos no dilucidan la realidad, ofrecen opiniones diversas, mientras que unos aceptan la versión «oficial», otros exponen las causas que califican de reales. Nos preguntamos si realmente se hace la guerra como una intervención humanitaria o esta es una mera excusa, por ello se suscitan cuestiones diversas ¿la guerra de Irak del 2003 tenía como propósito expandir valores democráticos?, ¿la de Libia en 2011, poner fin a la violación de los derechos humanos y la inseguridad? Estas causas podrían desencadenar una guerra justa, pero opiniones disidentes mantienen que esto son meros pretextos, pues las verdaderas causas son muy distintas, basadas en el mundo económico o político

Todo ello nos hace deducir la complejidad del asunto por la inmensidad de factores que se ven afectados en los conflictos.

## CONCLUSIÓN

Tras el análisis de algunos autores políticos de la Edad Contemporánea, así como haber indagado en cuales son las ideas defendidas por la Iglesia Católica y el Islam en la actualidad, junto al ideario del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, se ha puesto de manifiesto cómo nos hallamos ante una doctrina que se erige entre dos posturas opuestas, el pacifismo y la aceptación sistemática de todas las guerras. En definitiva, se trata principalmente de consideraciones morales, que se han trasladado hasta el mundo jurídico.

El ser humano siempre ha tenido la necesidad de establecer unos criterios bajo los que determinar la legitimidad o no de las guerras, y así lo ha hecho desde tiempo inmemoriales. Pese a ser algo que siempre se ha cuestionado no existe unanimidad ni universalidad, se suceden las teorías. La guerra justa es una teoría en constante reformulación que ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

Tanto el cristianismo como el Islam, sin analogía entre ellos, se han planteado esta problemática. Han justificado el recurso a la fuerza, se han servido de causas para ellos calificadas como justas, para defender la auténtica fe.

A pesar de esos orígenes tan pretéritos es una doctrina de manifiesta vigencia. Tras los estudios del norteamericano Walzer, se ha contemplado su fuerte resurgimiento. A lo que hay que añadir que tras las repercusiones de la guerra de Irak, el presidente Barack Obama la adopta para su política, lo que la ha convertido en una tesis de plena actualidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allam, Magdi, *Vencer el miedo. Mi vida contra el terrorismo islámico y la inconsciencia de Occidente*, Ed. Encuentro, Madrid, 2008, págs. 187 y 188.
- Baqués Quesada, Josep, *Los supuestos básicos de la teoría de la Guerra Justa*, Ed. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2006.
- Bellamy, Alex J. *Guerras justas: De Cicerón a Irak*, Ed. Tezontle, Buenos Aires, 2009, págs. 226 y 227.
- Boix Alonso, Luisa, «Al Qaeda: la nueva amenaza en la agenda de la seguridad nacional», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 48 (2004), págs. 7-18.
- Canal i Morell, Jordi y González Calleja, Eduardo, *Guerras Civiles. Una clave para entender la Europa de los siglos XIX y XX*, Ed. Casa Velázquez, Madrid, 2012.

- Fazio Fernández, Mario, *De Benedicto XV a Benedicto XVI*, Ed. Rialp, Madrid, 2009.
- Fernández Pons, Xavier, «Aplicación coercitiva del Derecho Internacional», en Sánchez, Victor M. (Dir.), *Derecho Internacional*, Ed. Huygens, Barcelona, 2010, págs. 351-372.
- García Caneiro, José, y Vidarte, Francisco Javier, *Guerra y filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- García Cantalapiedra, D., *La «Doctrina Obama», la teoría de la «guerra limitada» y la nueva política exterior de EEUU: ¿Hacia una política neo-nixoniana?*, UNISCI Discussion Papers, núm. 28 (2012), págs. 145-153.
- Gómez García, Luz, *Diccionario de islam e islamismo*, Ed. Espasa, Barcelona, 2009.
- Herrero Cecilia, Ángel, *Historia del mundo contemporáneo. La época Napoleónica*, Ed. Akal, Madrid, 1994.
- Juan XXIII, *Carta Encíclica Pacem in Terris. Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad*, Roma, 11 de abril, 1963.
- Catecismo católico.
- Kant, Immanuel, *Metafísica de las costumbres*, Ed. Tecnos, Madrid, 2005.
- Kant, Immanuel, *Sobre la paz perpetua*, Edición de Abellán, José Luis, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 2012.
- López Pita, Paulina, «La guerra en el Corán y en la tradición musulmana», *Revista de Historia Militar*, núm. extra 1 (2009), págs. 141-176.
- Mangas Martín, Araceli, *Conflictos armados internos y Derecho Internacional Humanitario*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1992.
- Márquez Carrasco, María del Carmen, «Los crímenes contra la humanidad en perspectiva histórica (1899-1946)», en Vargas Gómez-Urrutia, Marina y Salinas de Frías, Ana, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Ed. Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, tomo II, págs. 833-856
- Obama, Barack, *Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega del Nobel de la paz*, 2009.
- ONU, Carta Naciones Unidas, Ginebra, 26 de junio de 1945.
- Ortiz Sánchez, Luis, *¿Legitimidad de la guerra? Una revisión de la teoría de la guerra justa*, Ed. Universitat de València, Valencia, 2011.
- Pablo VI, *Constitución Pastoral Gaudium et Spes. La Iglesia en el mundo actual*, Roma, 7 de diciembre, 1965.
- Parker, Geoffrey, *Historia de la guerra*, Ed. Akal, Madrid.
- Pérez Mier, Laureano, *Pío XII y el Derecho Público*, Ed. Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1956.
- Rawls, John, *El derecho de gentes y «Una revisión de la razón pública»*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001.
- Reinares, Fernando, «¿Quién dijo que yihad sin líder? Lo que Abbottabad revela en torno a la situación y el funcionamiento de Al Qaeda»,



DISEÑO Y VALIDACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE RECOGIDA  
DE INFORMACIÓN EN ARCHIVOS MILITARES. EL CASO DE LOS  
ARCHIVOS MILITARES DE CEUTA Y MELILLA

DIEGO BECERRIL RUIZ

*Universidad de Granada*

JOSÉ MANUEL GARCÍA MORENO

*Universidad de Granada*

MÓNICA LUQUE SUÁREZ

*Universidad de Granada*

RESUMEN

En el marco del Proyecto de Investigación *La acción del ejército español en el Protectorado de Marruecos (1927-1956): antecedente de las operaciones de estabilización (COD. 26)* del Centro Mixto UGR-MA-DOC, estamos realizando una recopilación de información en diferentes archivos militares españoles. Para que dicha recogida sea útil a los objetivos del proyecto, hemos desarrollado y validado un instrumento para el registro de toda la documentación explorada a partir de los archivos Militares de Ceuta y Melilla. Dicho instrumento recoge los elementos que permiten operacionalizar esa información. Presentaremos cómo se ha articulado esta propuesta de instrumento como antecedente útil para investigadores en diferentes archivos militares que estudien operaciones de estabilización militar.

PALABRAS CLAVES

Archivo militar, estabilización, validez de instrumento, protectorado, misión de paz.

1. INTRODUCCION

Hasta el final de la *guerra fría*, las guerras o conflictos armados solían terminar con la victoria de una de las partes, o por vía de acuerdo negociado, que marcaba el cese de las hostilidades. Acto

seguido se procedía a la reparación y reconstrucción. Así ocurrió en Europa tras la Segunda Guerra Mundial y en conflictos posteriores. El fin de las hostilidades traía aparejada la llegada de la paz.

Pero desde la última década del siglo XX, marcada por la desaparición de la Unión Soviética y el neto predominio norteamericano, aparecen conflictos armados (Bosnia, Kosovo, Golfo Pérsico, Afganistán) en los que esta frontera entre guerra y paz dista de ser nítida.

Así comienzan a manejarse conceptos como guerras de cuarta generación, guerras híbridas, conflicto armado asimétrico, etc. En estos nuevos conflictos armados, se observa un espacio entre dos hitos: el hecho de ganar la guerra (objetivo militar) y el de conseguir la paz (objetivo estratégico). Este espacio entre la fase de intervención puramente militar y la normalización civil, está ocupado por una etapa de estabilización en la que se pretende consolidar lo obtenido en las operaciones, controlar y reducir el nivel de violencia residual e ir pasando el testigo a otros actores no militares hasta alcanzar una situación que permita retirar la fuerza militar.

Entendemos por estabilización el conjunto de acciones coordinadas en tiempo, espacio y propósito, que llevan a cabo una diversidad de actores civiles y militares sobre un Teatro de Operaciones con la finalidad de permitir la creación, instauración y normal funcionamiento de las instituciones de gobierno de la nación (o en vías de convertirse en ella) anfitriona<sup>1</sup>.

En esta línea, las operaciones de estabilización o de construcción de la paz, han pasado a convertirse en el tipo más habitual para las fuerzas armadas occidentales. Estas operaciones presentan cuatro características principales:

- El enemigo no está bien definido.
- La fuerza implicada debe colaborar y coordinar su acción con actores civiles, numerosos y de diversa naturaleza; porque el conflicto no tiene una solución puramente militar, aunque lo militar siempre forme parte de la solución.
- Es necesario cuidar el trato con la población civil del área de operaciones. Su actitud será un valioso indicador del grado de acierto de la actuación de la fuerza militar.

1. Publicación Doctrinal MADOC. PD3-303. ESTABILIZACION. Introducción.

—Las fuerzas de seguridad locales tienen un papel relevante, porque conocen la realidad social y cultural, permitiendo a la fuerza actuante conectar mejor con la población y prevenir errores.

—Son actividades de estabilización

...aquellas que mediante el uso equilibrado de las capacidades coercitivas y constructivas de una fuerza militar contribuyen a establecer un entorno seguro y estable; facilitan la reconciliación entre adversarios de carácter local y regional; y apoyan el establecimiento y desarrollo de las instituciones políticas, sociales, legales y económicas, facilitando la asunción plena de las responsabilidades de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona<sup>2</sup>.

Y estas actividades se agrupan en torno a cuatro categorías:

1. Apoyo a la Seguridad
2. Apoyo a la reforma del Sector Seguridad (SSR)
3. Apoyo a la restauración inicial de los Servicios.
4. Apoyo a las tareas iniciales de Gobierno.

El apoyo a la restauración inicial de los servicios se define como:

Las actividades que puede realizar inicialmente la fuerza militar desplegada en una operación, durante un periodo limitado de tiempo, para colaborar en el restablecimiento de ciertos servicios e infraestructuras vitales o esenciales para la población, cuando no existen otros actores con capacidad para ejecutarlas<sup>3</sup>.

Estas actividades tienen el propósito de crear expectativas de mejora entre la población impulsando el desarrollo político y social del área. Entre otros, incluye el abastecimiento de víveres y agua potable, asistencia sanitaria y restablecimiento de las vías de comunicación. Está claro que la reconstrucción de un país, tras un conflicto armado, es una tarea que rebasa las capacidades y las competencias militares.

No obstante, en el periodo inmediato posterior a la finalización del conflicto o de las operaciones, suele ser necesario que se acometan ciertas actividades, utilizando las capacidades militares existentes, para evitar a la población daños graves o irreparables.

2. PD3-303. ESTABILIZACIÓN. Las actividades de estabilización, p. 3-1.

3. PD3-303. ESTABILIZACIÓN. Las actividades de estabilización, p. 3-1.

Pero estas actuaciones estarán limitadas a la reparación inicial de servicios *vitales* (alimentación, agua, asistencia sanitaria, abrigo) y, excepcionalmente, de servicios *esenciales* (energía eléctrica, vías de comunicación, redes, infraestructura civil, economía, control sanitario e instalaciones hospitalarias, enseñanza, contratación local, limpieza de las zonas de operaciones, etc.).

Las acciones sobre servicios *vitales* evitan daños irreparables. Las de servicios *esenciales*, benefician a la población y favorecen su percepción sobre el papel de la fuerza militar y de sus propios órganos de gobierno o administración pública

Cuando se plantean, como en el caso de la estabilización, operaciones y actividades que parecen novedosas desde el punto de vista militar, es conveniente revisar nuestro pasado histórico en busca de experiencias afines. Porque, las tácticas, la organización y doctrina empleadas, debidamente procesadas, pueden aportar *lecciones aprendidas* aún válidas para el presente.

Aunque el interés de España en África es anterior y se intensificó en el cambio de siglo, el Protectorado de España en Marruecos, se estableció formalmente con la firma del Tratado Hispano-Francés de 27 de noviembre de 1912. La ocupación del territorio comenzó inmediatamente, aunque con resistencia por parte de la población que culminó con el llamado *Desastre de Annual* (1921) y terminó cuando España, con la colaboración francesa, consiguió controlar y pacificar el territorio en 1927, manteniendo su presencia en zona norte, hasta 1956.

Durante este periodo post-conflicto, la acción española en el Protectorado continuó dirigida por un Alto Comisario que, aunque formalmente dependía del Jalifa (representante del Sultán), de hecho era la máxima autoridad en la zona, organizada en tres distritos militares (Ceuta, Melilla y Larache).

La organización presidida por el alto comisario estaba estructurada en diversos departamentos, entre ellos, el de Asuntos Indígenas, que tenía representantes en los niveles regional, comarcal y local.

Era competencia de Asuntos Indígenas, entre otras, las relaciones con las cabilas; los asuntos de justicia islámica o especial; las escuelas y la sanidad e higiene.

En este ámbito competencial se tomarían medidas como la creación de una Junta de Enseñanza (en 1913), que incluía la formación del personal docente necesario. Asimismo, dado que

tampoco estaba organizada la salud pública, en 1916 se creó la Inspección de Sanidad que, venciendo recelos, llegó a realizar grandes campañas de vacunación.

Todas estas medidas iban encaminadas a favorecer la acción de gobierno del Jalifa y prestigiar su autoridad en un territorio que, hasta entonces, se había mantenido al margen de ella.

El jefe de la Oficina de Asuntos Indígenas era un militar y los militares predominaron en la administración de esta Dirección durante todo el Protectorado, siendo de su responsabilidad todos los servicios políticos, militares, de policía, comunicaciones, obras, sanidad y administración del territorio.

Si pensamos en los conflictos actuales en los que brilla esta «nueva» categoría de las acciones u operaciones de estabilización, como por ejemplo puede ser Afganistán, nos asalta la idea de que pueden apreciarse ciertas similitudes entre ambos casos.

Dejando al margen las diferencias, que las hay, a título indicativo cabe reseñar algunas coincidencias entre el caso de Marruecos (1927-1956) y, por ejemplo, el actual conflicto de Afganistán:

- En ambos casos la intervención de España se produce por interés nacional, pero impulsado y condicionado por compromisos o acuerdos multinacionales.
- La intervención asociada a las actividades de estabilización se desarrolla y alcanza su plenitud una vez pacificado el territorio.
- El escenario físico es particularmente inhóspito y carente de infraestructuras.
- La población sufre graves carencias, o simple inexistencia, con referencia a unos estándares mínimos de bienestar, en materia de transporte, vías de comunicación, energía, agua, sanidad e higiene.
- La sociedad se rige por códigos tribales y tradiciones o costumbres, sobre una base de interpretación rígida de los preceptos religiosos.
- No existe administración general o autoridad común que atienda a las necesidades mínimas de una sociedad estructurada: justicia, seguridad, educación, economía y finanzas, fomento, agricultura.
- Son sociedades donde, en muchas ocasiones, las diferencias se resuelven mediante el recurso a la violencia.

—Los primeros pasos en estos escenarios, terminadas las operaciones militares, corresponden también a la fuerza militar, que aún estará sobre el terreno y dispone de cierta capacidad residual para paliar o iniciar acciones en beneficio de la población.

Según lo expuesto, ¿por qué no indagar en la acción de España en el Protectorado de Marruecos? Pese a las diferencias, lo realizado allí incidía sobre la población y preparaba un mejor futuro para aquella sociedad, mediante la construcción de la paz, que no deja de ser la razón última de las actividades de estabilización.

## 2. OBJETIVOS

Dado este marco introductorio donde es patente la necesidad de un estudio más detallado de la acción en el Protectorado como antecedente de las misiones actuales, nuestro objetivo principal es analizar la acción que el ejército español desempeñó en el protectorado de Marruecos entre los años 1927 y 1956. Los objetivos específicos se pueden agrupar en 2 apartados o fases que incluyen estos aspectos principales:

### Fase 1: *Sanidad*

- Analizar las actuaciones sanitarias llevadas a cabo por el ejército en el periodo delimitado.
- Estudiar su mandato, construcción durante el protectorado
- Recopilar los posibles documentos gráficos de las acciones
- Analizar el desarrollo de estas acciones, su mantenimiento y posibles eventos asociadas a ellas (utilización, nuevas demandas, conflictos, ...)
- Conocer el impacto social que tuvieron
- Intentar comprobar la incidencia que estas acciones tuvieron sobre la sanidad de la zona
- Conocer la permanencia o no de estas acciones una vez superado el protectorado

### *Vida social*

- Analizar, desde una perspectiva sociohistórica la vida y dinámicas cotidianas de los militares españoles durante el periodo del protectorado español en Marruecos.

- Adaptación a los nuevos escenarios
- Relaciones familiares
- Enlaces y alianzas entre grupos sociales
- Dinámica e impacto de las relaciones cívico-militares

## Fase 2: *Educación*

- Analizar las actuaciones educativas llevadas a cabo por el ejército en el periodo delimitado
  - Construcción de escuelas u otro tipo de espacios
  - Alfabetización y educación de la población
  - Lenguas de alfabetización
- Empleo de recursos económicos y humanos
  - Especial atención a la posible llegada de profesorado procedente de la península
- Recopilar los posibles documentos gráficos de las acciones
- Analizar el desarrollo de estas acciones
- Conocer el impacto social que tuvieron
- Comprobar la incidencia que estas acciones tuvieron sobre la educación de la zona
- Conocer la evolución y permanencia de estas acciones una vez terminado el protectorado

## *Infraestructuras*

- Analizar la dotación de servicios esenciales durante el protectorado: vías de comunicación, obra civil, redes de saneamiento y agua potable, etc.
- Analizar la construcción de edificios públicos y de servicios (administrativos, colegios, mercados)
- Captación, transporte y aprovechamiento de fuentes de energía (electricidad, telefonía – telégrafo, etc.)
- Preparación de tierras de regadío: canalizaciones, drenajes, etc.

Todos estos objetivos se irán implementando a lo largo del proyecto pero para esta comunicación nos vamos a centrar en el diseño y validación del instrumento de recogida de información para archivos históricos militares, especialmente el caso de Ceuta y Melilla

### 3. METODOLOGIA

Para dar cumplida cuenta de los objetivos de investigación se plantean el empleo de dos aproximaciones a la investigación: análisis de fuentes secundarias y el método biográfico. Aquí nos referiremos únicamente a la primera técnica.

El análisis de fuentes secundarias se está realizando a partir de los documentos recogidos en diferentes archivos históricos del ejército español. Fuentes de referencia son el Archivo General Militar de Madrid y el Centro de Historia Cultural y Militar del Ejército de Tierra, del cuál dependen los Archivos de Melilla y Ceuta. Se trataría, por tanto, de una investigación en la que se revisa, sistematiza y analiza diferente documentación recogida en forma de documentos – registros escritos y/o fotográficos relacionados con la acción del ejército español en el período contemplado (1927-1956).

Fotografía 1. Archivo Militar de Melilla



Fuente: Equipo de Investigación Proyecto Investigación COD.26  
Centro Mixto UGR-MADOC

La investigación documental permite construir un marco conceptual referencial en relación al objeto de estudio, lo que ayudará a delimitar aspectos históricos, contextuales, así como de tipo normativo, organizacionales a la par que institucionales, de ahí la importancia de diseñar un instrumento para el registro de la información contenida en dichos archivos que permitan un posterior análisis eficaz y eficiente.

Tras la realización de algunas indagaciones, somos conscientes de la cantidad de documentación que hay disponible, así como los diferentes formatos y orígenes de la información con la que hay que trabajar. De ahí el interés por desarrollar un instrumento válido no ya para esta investigación sino para cualquiera que tuviera similares objetivos dentro del contexto de los archivos históricos militares en relación con las operaciones de estabilización.

Como ya hemos comentado, el instrumento (cuyo contenido presentamos en el apartado resultados) ha sido validado por el equipo de investigación. En este sentido cumple con criterios de validez y ha sido sometido a pruebas que así lo atestiguan. En primer lugar, es válido a los efectos del constructo que estamos tratando de medir, constructo que queda reflejado en los objetivos del proyecto al que responde esta investigación. Es decir, con la información que estamos recogiendo en las fichas preparadas a tal efecto podremos obtener información que nos ayude a dar cumplida cuenta de los objetivos de este estudio.

En este sentido, el instrumento de recogida de información permite la operacionalización mediante su sistematización de toda la información recogida en los archivos Militares de Ceuta y Melilla.

Este instrumento cuenta, por tanto, con lo que se conoce como validez de contenido. Es un tipo de validez de origen cualitativo que nos ayuda en enjuiciar la calidad del instrumento de medida. Esto es, los elementos que forman parte de él representan al constructo teórico que estamos midiendo en los términos en los que nos lo planteábamos en el proyecto de investigación. Así, el equipo de investigación desplazado a los archivos ha establecido que, con ese instrumento obtendremos información para conocer el papel del Ejército Español en el período del Protectorado contemplado así como para poder inferir elementos de asimilación con las operaciones de estabilización que se realizan en la actualidad.

En todo caso, ¿cuál ha sido el procedimiento de validación empleado? El primer paso dado por el equipo de investigación consistió en centrar bien cuáles eran los objetivos que, en concreto, queríamos responder mediante la información que se podía obtener de estos archivos. Es decir, analizamos bien nuestro proyecto desde el punto de vista conceptual. A partir de ahí, se estudió el tipo de temas que necesitaríamos encontrar

para dar respuesta a esos objetivos. El siguiente paso consistió en elaborar un primer borrador de dicha ficha de recogida de información por parte del equipo desplazado, en concreto, al Archivo de Melilla a partir de la revisión inicial de un conjunto aleatorio de expedientes-archivos. Dicho borrador fue revisado por el conjunto del equipo investigador (dando así cumplida cuenta de un criterio de calidad y de evaluación del instrumento que consiste en someterlo al juicio de terceras personas que no han participado directamente en la primera elaboración). Una vez revisado se aplicó de manera piloto con alguno de los expedientes que ya estaban a nuestra disposición. De esa forma pudimos ir ajustando la capacidad de dicho instrumento para poder conseguir con él la información esperada. Así los ítems —apartados se han conseguido ajustar de tal forma que, todos y cada uno de los expedientes pueden aportar información al objeto de investigación.

#### 4. RESULTADOS

Durante estos meses se ha desarrollado una continua labor de documentación y análisis de los documentos encontrados, siendo especialmente intensa en los archivos de Melilla. En un primer momento la tarea que se afrontó era comprender la sistematización y archivo de la documentación de estos archivos, para, posteriormente, diseñar el instrumento de recogida que mejor se adaptara tanto a la propia dinámica de los archivos militares como a los objetivos de nuestra investigación, tal y cómo hemos señalado con anterioridad.

##### 4.1. *Los archivos de Melilla y Ceuta*

El archivo de Melilla es el Archivo Intermedio Militar, cuya titularidad estatal tiene una gestión por parte del Ejército de tierra (Ministerio de Defensa). Este archivo se creó en 2003, ejerciendo como coordinador de los Archivos centrales de las UCOS (Unidades, Centros y Organismos) del Ejército de Tierra en Melilla, al igual que de la Delegación de Defensa. Sin embargo, los fondos históricos de la Comandancia General de Melilla (hasta 1927) se hallan en el Archivo General Militar de Madrid. Este archivo depende orgánica y funcionalmente del Instituto de Historia y Cultura Militar.

El archivo de Melilla se clasifica en cuatro áreas: Mando y administración territorial; Unidades de la fuerza; Apoyo a la fuerza; y reclutamiento.

Para tener una idea del volumen de cajas que supone el archivo de Melilla, hay que considerar que el área de Mando y Administración Territorial posee 2.264 cajas; Unidades de la fuerza, 1669 cajas; Apoyo a la fuerza tiene 354 cajas; y Reclutamiento son 13. En total el archivo dispone de 4.300 cajas.

Fotografía 2. Ejemplo de disposición de la información en el Archivo de Melilla



Fuente: Equipo de Investigación Proyecto Investigación COD.26  
Centro Mixto UGR-MADOC

Por su parte, el archivo de Ceuta se crea en 1968, denominándose «Archivo regional militar de Ceuta». Su origen está relacionado con la necesidad de archivar la documentación procedente del ya extinguido Ejército del norte de África (E.N.A.) perteneciente a la Alta Comisaría de España en Marruecos y de la Comandancia militar de Ceuta. Según informa el propio ministerio de Defensa, la primera ubicación de este archivo fue el Acuartelamiento «El revellín», ya desaparecido. Se trasladó después a la Agrupación Logística núm. 23 en el acuartelamiento «El otero» y una vez más mudó a la antigua «Fábrica de Harinas» del ejército. Su sede final, terminado el traslado en 2009, es el acuartelamiento

«González Tablas», una vez se creó el Centro Regional de Historia y Cultura Militar por la Comandancia General de Ceuta.

El de Ceuta es un archivo intermedio del subsistema archivístico del Ejército de tierra, ejerciendo de coordinador, receptor y custodio de los archivos centrales de las unidades, centros y organismos (UCOs) de la Comandancia General de Ceuta.

El archivo de Ceuta se divide en cinco áreas: Mando y administración territorial; Unidades de la fuerza; Apoyo a la fuerza; Reclutamiento; y Fondos de la justicia militar.

La cantidad de cajas que contiene el archivo son las siguientes. En el área de Mando y Administración Territorial, 7.549 cajas y 4.428 legajos; en Unidades de la Fuerza, 475 cajas y 6.921 legajos; en Apoyo a la Fuerza, 330 cajas y 314 legajos; en Reclutamiento, 27 cajas; y en Fondos de la Justicia Militar, 2.483 cajas. En total, pues, el archivo de Ceuta atesora la cantidad de 10.864 cajas y 11.663 legajos.

#### 4.2. *La construcción del instrumento de recogida de información*

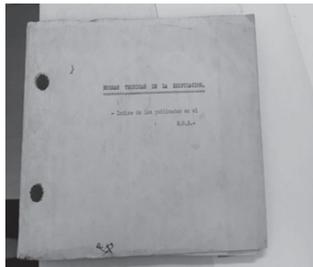
El actual director del Centro de Historia y Cultura Militar de Melilla es el Coronel D. José Félix Moreno Belmonte. Establecimos contacto con él para poder entrar y no ha habido ningún problema en tener, a nuestra entera disposición, el Archivo Militar para lo que quisiéramos investigar. Esto hay que destacarlo como un aspecto muy positivo para la investigación. Además existe la posibilidad, para cualquier ciudadano, de si desea solicitar información de cualquier tema de ámbito militar, enviar un correo a *centro\_historia\_cultura\_militar\_melilla@et.mde.es* solicitando información y ellos te envían una solicitud para rellenar, dándote de alta en una base de datos donde envían información periódica al respecto. Hay que decir que esta disposición por parte del ejército en materias para investigar, es poco conocido por la población en general y habría que potenciar más su conocimiento pues resulta muy beneficioso tanto para los investigadores especializados como para el público en general. En muchas ocasiones, pensando que la temática es militar, se cree que existirán mayores dificultades o impedimentos, pero muy al contrario, es información accesible y disponible sin grandes complicaciones.

Una vez se tuvo acceso a los Archivos, se abrieron cajas aleatoriamente, para comprobar que tipo de información contenían y

como se estructuraban. La unidad «caja» no ofrecía más información que la del soporte físico, pero poco sabíamos del contenido real de cada una de esas cajas.

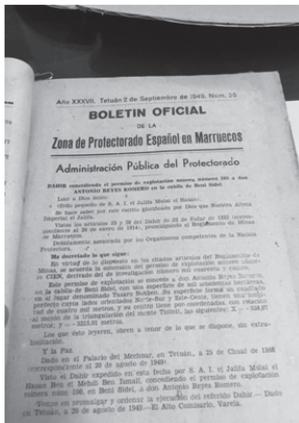
Con este «muestreo» de cajas se elaboró un primer borrador de ficha de registro de datos que posteriormente se ha ido perfeccionando una vez se abrieron y revisaron las cajas de una forma más sistemática, siguiendo el procedimiento de validación presentado en la metodología.

Fotografía 3. Ejemplo de expediente



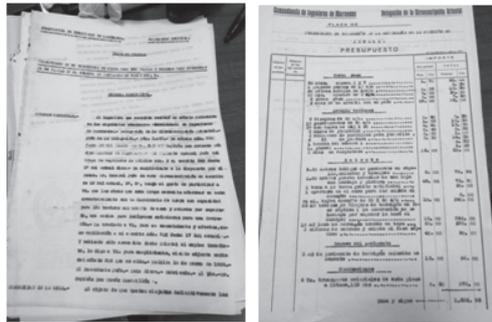
Fuente: Equipo de Investigación Proyecto Investigación COD.26 Centro Mixto UGR-MADOC

Fotografía 4. Ejemplo de expediente



Fuente: Equipo de Investigación Proyecto Investigación COD.26 Centro Mixto UGR-MADOC

Fotografía 5. Ejemplos de expediente



Fuente: Equipo de Investigación Proyecto Investigación COD.26 Centro Mixto UGR-MADOC

Finalmente, la ficha que como instrumento se ha diseñado y cumple de forma exhaustiva con toda la documentación encontrada, contiene los apartados siguientes:

1. **ÁREA:**

Es la información acerca del área donde la información se engloba. En el proyecto se definieron 4 áreas: Sanidad, educación, infraestructuras y vida social. Cada ficha indica el área de la que forma parte. Para que la información sea acorde al proyecto debe estar englobada dentro de planes de estabilización y con una utilidad social, aunque sea secundaria. Por ejemplo, en infraestructuras, la construcción de cuarteles no se considera dentro del proyecto. Sin embargo, por poner un ejemplo, la construcción de depósitos en cuarteles pero cuyas aguas luego iban a riegos si se consideran.

2. **ARCHIVO:**

El Archivo del que proviene la información. Por ahora el de Melilla y Ceuta pero será complementado con información de Archivos como el de Madrid o Ávila.

3. **INSTITUCION:**

La institución que genera la información y es responsable de la acción que se vaya a realizar. Por ejemplo, en muchos casos de Melilla es la Comandancia de Obras.

4. ASUNTO:

Resumen del asunto sobre el que el expediente trata.

5. FECHA:

La fecha de la información.

6. PLAZA DE:

El lugar concreto donde la acción tiene lugar

7. IMPORTE TOTAL:

Coste total de la acción que se va a realizar.

8. ÓRDENES RECIBIDAS (Resumen):

Un resumen de la orden, donde generalmente viene la procedencia concreta del inicio de la acción realizada

9. NECESIDAD DE LA OBRA (Resumen):

Muy interesante desde el punto de vista social es conocer la necesidad y justificación de la obra, lo que nos da una información privilegiada de los motivos que causaron la acción.

10. DESCRIPCIÓN (Resumen):

Breve descripción de cuál es exactamente la labor que se va a llevar cabo.

11. DURACIÓN:

Tiempo estimado de duración de la acción.

12. LUGAR DE LA OBRA:

Lugar exacto donde va a ejecutarse la acción.

13. EXISTEN PLANOS:

Respuesta afirmativa o negativa sobre la existencia de planos en el Archivo, que luego pueden ser consultados para conocer con mayor detalle el trabajo realizado.

ARCHIVO: Melilla  
INSTITUCIÓN: Delegación de Economía, Industria y Comercio  
ASUNTO: Decreto Virsial autorizando a D. Antonio Borrás para instalar en Tetuán una fábrica de azúcar de pilón

FECHA: 20 de septiembre de 1949  
PLAZA DE: Tetuán  
IMPORTE TOTAL: Lo que genere para el particular interesado.  
ORDENES RECIBIDAS (Resumen): Vista la instancia y documentación presentada por D. Antonio Borrás Esteve, solicitando autorización para instalar en Tetuán una fábrica de azúcar de pilón con capacidad de producción de 18.000 kgs de azúcar diarios y 7440 de melaza. Visto el reglamento de nuevas industrias, ampliación, transformación y traslados de las existentes, debidamente asesorado por los Organismos competentes de la Nación Protectora se autoriza la instalación.

DESCRIPCIÓN (Resumen): Condiciones para la Instalación:  
Se autoriza la instalación de acuerdo a las siguientes condiciones:  
1.- La presente autorización solo es válida para el concesionario, no pudiendo ser cedida o negociada.  
2.- La instalación de la industria y sus elementos tendrán que ajustarse en todas sus formas al proyecto presentado  
3.- El plazo de puesta en marcha salvo fuerza mayor es como máximo de catorce meses tras la publicación de esta autorización ante la Inspección de Industria.  
4.- Esta autorización no lleva implícita la importación de maquinarias, materias primas o elementos de trabajo. No se compromete pues la Administración a la aprobación sistemática de las peticiones de importación de azúcar centrífuga cruda que necesite la nueva industria, ni a la de azúcar pilón, que se acomodarán a las normas y circunstancias que sean de aplicación al solicitaria.  
5.- El azúcar pilón a obtener en la nueva industria, habrá de tener siempre un precio de venta en fábrica no superior al que tenga en almacén, en igualdad de calidad, el pilón de fabricación española.  
6.- Esta autorización no presupone exclusiva de venta alguna.  
7.- La fábrica está sujeta a la intervención fiscal del Servicio de Aduanas en lo que se refiere a asegurar la legal percepción de los impuestos interiores de consumo  
8.- La Administración se reserva el derecho de dejar sin efectos la presente autorización en el momento en que se presente y demuestre el incumplimiento de cualquiera de los preceptos anteriores.

DURACION: Como máximo 14 meses

LUGAR DE LA OBRA: Tetuán

EXISTEN PLANOS: NO

Documento 1. *Ejemplo de ficha cumplimentada*

Fuente: Equipo de Investigación Proyecto Investigación COD.26  
Centro Mixto UGR-MADOC

## 5. CONCLUSIONES

Esta sería la ficha que se ha validado y se ha demostrado como un instrumento excepcional para recoger información de forma sistemática de los archivos y asuntos que el proyecto plantea.

En cualquier caso, durante la realización de este proyecto se están hallando aspectos positivos y algunas dificultades que, por último, se quieren detallar. Un primer aspecto positivo a destacar es la disposición excelente para brindarnos información por parte del Ejército y los encargados a todos los niveles. Otro aspecto positivo ha sido el hallazgo, dentro del archivo, de los Boletines trimestrales durante el periodo que estamos investigando, es decir, durante el Protectorado Español. En dichos boletines, encontramos información sobre toda las actuaciones que los militares

desarrollaban durante ese periodo y cómo repercutía directa o indirectamente a la ciudadanía indígena de la zona.

La principal dificultad y única, podríamos decir, ha sido que nos hemos encontrado muchísima información pero sin estar en una buena base de datos informatizada, es decir, ausencia de una base de datos formalizada en fechas, temáticas, etc. Esto nos ha generado, al principio, una desorientación en la búsqueda de información al respecto, ya que no podíamos seguir una línea en el tiempo, lo que nos ha llevado a realizar indagaciones más minuciosas en dichas búsquedas.

Es por esto, como conclusión, que se ha querido con este trabajo dar a conocer el proyecto realizado, con sus objetivos y metodología, y muy especialmente el instrumento de recogida. Con ello creemos que futuros investigadores tienen un recorrido realizado que le será muy útil en sus investigaciones.



# LA ACTIVIDAD RESERVISTA AL SERVICIO DE LA CULTURA DE DEFENSA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

MAÚJO IGLESIAS, BENIGNO ANTONIO  
DÍAZ DE OTAZÚ GUERRI, FRANCISCO  
LÓPEZ DÍAZ, JOSÉ ANTONIO

*Asociación ARES de Reservistas Españoles (Asturias),  
Delegación de Defensa en el Principado de Asturias*

## RESUMEN

La Reserva Militar de Voluntarios es una institución óptima para contribuir a la cultura de la defensa y la seguridad nacional, en especial cuando sus componentes no están activados, al ser difusores de las mismas en los ámbitos civiles donde se desenvuelven. Para ello es clave la organización de esfuerzos, definiendo una estrategia colectiva que encauce las diferentes acciones en torno a una visión y una misión compartidas. Se analiza todo ello, partiendo del estudio de campo del trabajo desarrollado en el trienio 2014-2016 por la asociación ARES en Asturias, en colaboración con la Delegación de Defensa: elaboración del documento estratégico, planes anuales de acción e indicadores de evolución (incremento de asociados; visibilidad social; impactos en medios de comunicación; actividades culturales y de formación militar).

## PALABRAS CLAVES

Reserva Voluntaria, Cultura Defensa, Seguridad.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los Reservistas Voluntarios son españoles que, en el ejercicio del derecho y el deber de defender a España, se vinculan de forma temporal y voluntaria con las Fuerzas Armadas, asumiendo un compromiso de disponibilidad para ser llamados a filas. Para ello ofrecen voluntariamente parte de su tiempo a las Fuerzas Armadas y aportan los conocimientos y la experiencia profesional adquirida en la vida civil, con una clara vocación de servicio y de entrega.

Pese a que la RV se haya creado formalmente por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional,<sup>1</sup> encuentra su fundamento en la propia Constitución Española de 1978, en concreto en su artículo 30 al afirmar el derecho y el deber de los españoles de defender a España.<sup>2</sup>

El Reservista Voluntario encuentra sus antecedentes en la figura del voluntario que, con unas u otras singularidades propias de cada época histórica, ha existido desde siempre en la azarosa y bélica vida de España. En la monografía del Centro Superior de Estudios de la Defensa (CESEDEN) titulada «*De la milicia concejil al Reservista, una historia de generosidad*», se recogen con detalle y amplitud los que, salvando distancias podrían ser considerados como antecedentes de una figura similar a la actual Reserva Voluntaria.<sup>3</sup>

Lo que ha dado en llamarse cultura de defensa, asociada a la seguridad nacional, es un campo muy propicio para el trabajo de los Reservistas Voluntarios, merced a su doble condición de militares cuando están activados y de civiles comprometidos con las Fuerzas Armadas cuando no lo están. Esa importante misión debe estar informada por los principios clásicos de la eficiencia y la eficacia en cada actuación, y para ello se considera que es primordial la organización y canalización de esfuerzos, al margen de una simple actitud voluntarista y de esfuerzos individuales, siempre loables pero escasamente rentables desde un punto de vista social. De tal manera que los Reservistas cumplirán mucho mejor la misión que les compete dentro de la defensa y la seguri-

1. BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005. Artículo 29: «La aportación de otros recursos provenientes de la sociedad, se materializará de la siguiente forma: a) De acuerdo con el derecho y el deber que los españoles tienen de defender a España, según lo establecido en el artículo 30 de la Constitución, la incorporación adicional de ciudadanos a la Defensa se apoyará en el principio de contribución gradual y proporcionada a la situación de amenaza que sea necesario afrontar, en la forma que establezca la ley, mediante la incorporación a las Fuerzas Armadas de los reservistas que se consideren necesarios. b) La contribución de los recursos materiales a las diversas necesidades de la defensa se efectuará a través del órgano interministerial competente. Su composición y funciones se establecerán reglamentariamente».

2. Artículo 30.1: «Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España».

3. Centro Superior de Estudios de la Defensa, *De la milicia concejil al Reservista, una historia de generosidad*. (Madrid: CESEDEN) 2008.

dad nacional —básicamente en sus períodos de no activación— si están organizados que si no lo están.

## 2. EL RESERVISTA VOLUNTARIO

### 2.1. *Qué es un reservista*

La citada Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, que al establecer la incorporación adicional de ciudadanos a la defensa nacional, crea la figura del Reservista, tiene su antecedente en la derogada Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal para las Fuerzas Armadas<sup>4</sup>. En ésta, definía a los Reservistas como los españoles que podrían ser llamados a incorporarse a las Fuerzas Armadas para satisfacer las necesidades de la defensa nacional, clasificándolos en temporales, voluntarios y obligatorios.

La Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería<sup>5</sup>, creó la figura del Reservista de Especial Disponibilidad, integrada por los militares profesionales de estos empleos al acabar sus compromisos de larga duración.

Y por último, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar<sup>6</sup> señala que los Reservistas susceptibles de incorporarse a las Fuerzas Armadas en situaciones de crisis, son los Reservistas Voluntarios, los de Especial Disponibilidad y los Reservistas obligatorios, destacando la importancia de los primeros e impulsando esta figura. Además de lo anterior, esta Ley establece la posibilidad que tienen los militares de complemento y los profesionales de Tropa y Marinería que renuncien a su condición de militares (hay muchas circunstancias personales, laborales y familiares que motiven tan dolorosa decisión para un militar, sin perder por ello un ápice de su compromiso con la Nación) de continuar vinculados a las Fuerzas Armadas haciéndose Reservista.

Señala asimismo el orden de «llamamiento» o de incorporación ante una situación de crisis donde las necesidades de la defensa nacional no pueden satisfacerse con los profesionales. Los primeros, los Reservistas Voluntarios y los de Especial Disponibilidad bastando la decisión del Consejo de Ministros. Y sólo si

4. BOE núm. 119, de 19 de mayo de 1999.

5. BOE núm. 98, de 25 de abril de 2006.

6. BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2007.

aún no fuera suficiente, con la autorización del Congreso de los Diputados, los Reservistas obligatorios.

Y finalmente, en ejecución del necesario desarrollo reglamentario de la Ley, por medio del Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo, se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>.

Se trata de la norma fundamental de la Reserva Voluntaria y a ella hay que remitirse para analizar la definición de Reservista, su clasificación, la forma de acceso, la formación, las activaciones, compromiso de permanencia y sus ampliaciones, empleos y ascensos, situaciones, entre otros contenidos.

De esta forma, son Reservistas los españoles que en aplicación del derecho y el deber de defender a España —artículo 30 de la Constitución— pueden ser llamados a incorporarse a las Fuerzas Armadas para participar en las misiones que correspondan legalmente.

## 2.2. *Clases de reservistas*

Pese a que el objeto del trabajo se centra en el Reservista Voluntario, por ser la figura más emblemática y mayoritaria entre el colectivo de Reservistas en general, hay varias clases. El artículo 2 del Reglamento señala las siguientes:

- a) Reservistas Voluntarios: los españoles que sean seleccionados tras la correspondiente convocatoria pública, que superen los períodos de formación militar básica y específica y que se vinculen de manera temporal y voluntaria con las Fuerzas Armadas por un compromiso de disponibilidad. De esta definición se desprenden las dos notas más características de los Reservistas Voluntarios: voluntariedad y disponibilidad.
- b) Reservistas de especial disponibilidad: los militares de Tropa y Marinería y los militares de complemento que adquieran dicha condición al acabar sus compromisos de larga duración.
- c) Reservistas obligatorios: los españoles con una edad entre los diecinueve y los veinticinco años, declarados como tales por el Gobierno de acuerdo a la normativa de aplicación.

7. BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2011.

### 2.3 *Requisitos para ser reservista voluntario*

Hay una convocatoria pública en el Boletín Oficial de Defensa (en adelante, BOD)<sup>8</sup>, generalmente en el mes de septiembre de cada año, aprobada por el Subsecretario de Defensa tras la aprobación por el Consejo de Ministros de la provisión anual de plazas de las Fuerzas Armadas, que incluye el número máximo de Reservistas Voluntarios para cada año. Será el Ministro de Defensa quien fijará la distribución de efectivos entre el Ejército de Tierra, Ejército del Aire, la Armada y los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas.

Lógicamente, todo español podrá optar a las plazas de Reservista Voluntario que se ofrezcan en cada convocatoria anual, de acuerdo a los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como los demás principios rectores para acceder a un empleo público. Estos son los requisitos generales para el acceso:

- a) nacionalidad española
- b) tener dieciocho años cumplidos y no alcanzar la edad máxima de los cincuenta y ocho años para los empleos de Oficial y Suboficial, y de cincuenta y cinco años para Tropa y Marinería
- c) no tener antecedentes penales
- d) no estar procesado o imputado en algún procedimiento judicial por delito doloso
- e) no estar privado de los derechos civiles
- f) no haber sido separado del servicio por expediente disciplinario en cualquier Administración Pública, ni estar inhabilitado con carácter firme para la función pública
- g) aptitud psicofísica necesaria según la convocatoria, para el personal de las Fuerzas Armadas
- h) no haber resuelto el compromiso como Reservista Voluntario con anterioridad, ni como militar de complemento ni como militar profesional, por las causas legales señaladas

8. Resolución 452/38137/2015, de 23 de septiembre, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se convoca proceso de selección para el acceso a la condición de reservista voluntario de las Fuerzas Armadas. BOE núm. 232, de 28 de septiembre de 2015. La convocatoria para 2016 previsiblemente salga de manera inminente en los primeros días de octubre, muy similar a la de 2015 en cuanto a número de plazas y requisitos.

- i) no haber sido denegada la ampliación del compromiso como Reservista Voluntario.
- j) no ser militar profesional, Guardia Civil o personal estatutario de los servicios de inteligencia nacionales.

En cada convocatoria se relacionan en Anexo, las plazas ofertadas y los requisitos de cada una de ellas (titulación, experiencia y otros requisitos), así como la unidad y localización correspondiente.

Para los empleos de Oficial se exige titulación universitaria con carácter general; para Suboficial, título de Bachiller o formación profesional de grado superior; y para Tropa y Marinería, el graduado en educación secundaria obligatoria o equivalente.

Tras las pruebas selectivas señaladas en cada convocatoria, los seleccionados ordenados por puntuación, son nombrados aspirantes y se proponen para realizar el período de formación militar básica y la formación específica (ya en la unidad correspondiente a la plaza asignada), con la finalidad de capacitarles militarmente para poder desempeñar sus funciones en el área de trabajo y cometido de la plaza obtenida. La primera fase tiene una duración de treinta días y la segunda dependerá del grado de adecuación de la profesión civil del aspirante a la plaza obtenida, sin que exceda nunca de treinta días.

#### 2.4. *Compromiso inicial y posibles ampliaciones*

El Reservista Voluntario firma un compromiso inicial de tres años, a contar desde la publicación de la resolución de su nombramiento. Excepcionalmente cabe que sea sólo un año, en situaciones de crisis cuando el Consejo de Ministros decreta su incorporación.

De igual forma, podrán ampliar el compromiso inicial, por períodos de tres años, siempre que no se rebase la edad máxima de sesenta y un años para oficiales y suboficiales y cincuenta y ocho años para tropa y marinería.

La concesión de la ampliación de compromiso requiere la superación del preceptivo reconocimiento médico, conforme al reglamento de aptitud psicofísica del personal de las Fuerzas Armadas. Así como los informes favorables de su Unidad y de la Delegación de Defensa de la que dependa el Reservista Voluntario.

Además, la segunda ampliación requería haber sido activado, al menos, una vez en los últimos tres años y tres veces en los últimos

seis. Esta exigencia conllevó la pérdida de la condición como Reservista de varios de ellos, al coincidir con una etapa donde las activaciones prácticamente no existían. La misma Administración que tenía potestad para conceder la activación era la que expulsaba al Reservista por falta de activaciones, sin que el Reservista pudiera hacer nada salvo solicitar una y otra vez ser activado. Esta clara disfunción fue corregida por el Real Decreto 176/2014, de 21 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las iniciativas y quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida que pueda plantear el militar<sup>9</sup>. No obstante, mientras estuvo vigente, más de setenta Reservistas Voluntarios perdieron su condición por no haber sido activados, contra su voluntad expresa<sup>10</sup>.

## 2.5. Empleos y ascensos

Los Reservistas Voluntarios tendrán inicialmente los empleos de Alférez (RV) o Alférez de Fragata (RV), Sargento (RV) y Soldado (RV) o Marinero (RV), según la categoría a la que hayan accedido en la correspondiente convocatoria.

Posteriormente, podrán alcanzar los empleos siguientes:

- a) Oficiales: Teniente (RV)/Alférez de Navío (RV) y Capitán (RV)/Teniente de Navío (RV)
- b) Suboficiales: Sargento Primero (RV) y Brigada (RV)
- c) Tropa y Marinería: Cabo (RV) y Cabo Primero (RV)

Para que se produzca el ascenso han de concurrir las siguientes condiciones:

- a) Seis años en el empleo anterior y acreditar un mínimo de sesenta días de activación, sea prestación de servicio o formación.
- b) Informe favorable por el Jefe de la Unidad y por el Delegado de Defensa del que dependa.

9. BOE núm. 84, de 7 de abril de 2014.

10. <https://cisde.es/observatorio/defensa-rectifica-ya-no-tendra-que-echar-a-sus-reservistas-por-no-haberlos-activado>.

Aún hoy siguen a la espera de una solución. Se han planteado varias demandas ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Desde ARES se llegó a enviar al Ministerio de Defensa una propuesta de disposición que les devuelva a su condición de Reservista Voluntario.

- c) Haber aceptado y realizado todas las activaciones para seguir los programas de formación continuada para las que fue requerido, durante los años de permanencia necesarios para el ascenso. No se tendrán en consideración las no realizadas por las causas de suspensión de incorporación previstas en este reglamento.
- d) No haber sido separado del servicio, mediante expediente disciplinario, de cualquiera de las Administraciones Públicas, ni hallarse inhabilitado con carácter firme para el ejercicio de la función pública.
- e) Haber sido declarado Apto en la preceptiva evaluación para el ascenso.

## 2.6. *Activaciones*

El término «activación» se corresponde con la situación del Reservista Voluntario cuando presta servicios, o recibe formación o adiestramiento, en las Fuerzas Armadas, ya sea en su Unidad o en otra diferente. Previamente a la activación, debe pasarse un reconocimiento médico de aptitud.

Los Reservistas Voluntarios podrán permanecer, como máximo, en la situación de activados treinta días al año si es para participar en programas de formación continuada; y si fuese para prestar servicio, el tiempo señalado para la propia activación.

Mientras estén activados, tendrán condición militar a todos los efectos, deberán cumplir las reglas de comportamiento militar y estarán sujetos a las leyes penales y disciplinarias militares, así como al régimen de personal correspondiente. Y por supuesto tienen el derecho y el deber de usar el mismo uniforme que los militares profesionales de su empleo y unidad, con el distintivo de Reservista Voluntario.

Mientras no estén activados, permanecen en situación de disponibilidad. Y puesto que las Delegaciones de Defensa contactan periódicamente con ellos para mantener actualizada la información, asumen la obligación de comunicar todos los cambios de domicilio, en el plazo de un mes.

## 2.7. *Derechos y deberes*

Conforme al artículo 43 del citado Reglamento, cuando no están activados, tienen derecho en actos castrenses y sociales, al

uso del uniforme que les correspondan en razón a su empleo y Unidad, y para ello sólo deberán comunicarlo previamente a la Delegación de Defensa de adscripción.

El tiempo como Reservista Voluntario se considera como mérito para acceder a la enseñanza militar de formación en las Fuerzas Armadas, así como en los sistemas de selección respecto de los cuerpos, escalas, plazas de funcionario y actividades de carácter laboral de las Administraciones públicas, en todos los supuestos en que sus funciones guarden relación con los servicios prestados como Reservistas.

De igual manera tienen derecho a tarjeta de identificación militar para personal Reservista.

Respecto a los derechos económicos, durante el período de activación para prestar servicio, percibirán las retribuciones fijadas para los militares profesionales con empleo equivalente Y durante los períodos de instrucción y adiestramiento o cursos de formación y perfeccionamiento, percibirán una indemnización calculada sobre el salario mínimo interprofesional diario que va desde el doble del SMI hasta el triple, en función del empleo.

Asimismo, mientras dure su activación, se les aplicará el régimen de Seguridad Social establecido para los militares profesionales que mantienen una relación de servicios de carácter temporal.

## 2.2. Asociaciones de reservistas

La Ley 39/ 2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar<sup>11</sup>, en su artículo 124 señala que «Las Administraciones Públicas apoyarán a las asociaciones de reservistas que ayuden a mantener relaciones entre sus propios miembros y de la sociedad con sus Fuerzas Armadas». En su desarrollo el vigente Reglamento también las contempla en el artículo 5. Son aquéllas constituidas con personal Reservista, conforme a la normativa reguladora del derecho de asociación<sup>12</sup>.

Las Administraciones Públicas tienen la obligación de apoyar el asociacionismo reservista como vía para mantener las relaciones entre sus miembros, con la sociedad y con las Fuerzas Armadas; para difundir la cultura de seguridad y defensa; para promover la

11. BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2007.

12. Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2002.

renovación del juramento o promesa ante la Bandera de España; y para colaborar con los organismos militares en la participación de reservistas en actividades de carácter militar.

De igual manera se promoverán acuerdos y convenios con asociaciones de reservistas voluntarios y con la federación de todas ellas, participando en los foros internacionales de Reservistas en los que España tiene presencia.

A este respecto, aún continúa pendiente un procedimiento muy común en otros ámbitos de la Administración Pública con presencia de asociaciones, sindicatos u órganos similares de participación social, como es la realización de una auditoría de representatividad. De esta forma, con la certificación y posterior comprobación oficial de los asociados de cada asociación, es sencillo determinar la representatividad mayor o menor de la que goza cada una, huyendo de cualquier otro procedimiento más opaco, menos riguroso y muy poco veraz.

La Asociación ARES de Reservistas Voluntarios cuenta con casi setecientos asociados en España, siendo la más grande y hegemónica entre los Reservistas Voluntarios<sup>13</sup>.

### 2.3. *Cultura de defensa y seguridad*

No existe una definición comúnmente aceptada de la cultura de defensa. Se usa y hasta se abusa del término, pero pocos de nuestros compatriotas podrían —aún hoy en día— definirla con más o menos precisión.

La cultura de defensa es mucho más que algo propio de militares o que los civiles aplaudan en los desfiles. Debe ser una

13. La Asociación ARES de Reservistas Españoles es la mayor asociación de Reservistas de España. Es una asociación de civiles con una profunda vocación militar y compromiso con las Fuerzas Armadas, con la misión de difundir los fines de la Reserva Militar de Voluntarios, de ayudar al mantenimiento de las relaciones entre nuestros propios miembros y de la sociedad con sus Fuerzas Armadas, de promover los valores de seguridad y defensa, y colaborar en la Defensa Nacional y en el establecimiento de una auténtica Cultura de Defensa en España. Está inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones con el número 585627, Grupo 1, Sección 1, y está amparada por la Ley 39/ 2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2007). En su artículo 124 señala que «Las Administraciones Públicas apoyarán a las asociaciones de reservistas que ayuden a mantener relaciones entre sus propios miembros y de la sociedad con sus Fuerzas Armadas». [www.ares.resvol.es](http://www.ares.resvol.es)

empresa conjunta, de un pueblo soberano y sano que conociendo su pasado —asumiéndolo y respetándolo—, conoce y también asume los riesgos del presente, proyectándolo al futuro en clave de compromiso colectivo. La cultura de defensa es el eje que da cobertura a nuestra forma de vida, a los valores propios de nuestra civilización y cultura. Y esto es tan serio e importante que no puede dejarse sólo en manos de una parte de la sociedad —de la que lleva uniforme—, puesto que nos compete a todos.

El Sargento Primero (RV) Santiago Carrasco Díaz-Masa, Presidente Honorífico de la Asociación ARES de Reservistas Españoles, afirma que la cultura de defensa puede resumirse en algo tan simple como que la sociedad civil adquiera la formación y la convicción necesarias para que apoye a las Fuerzas Armadas al mejor cumplimiento de su misión. Sin embargo, algo tan sencillo no se ha conseguido en España, pese a la positiva valoración que de las Fuerzas Armadas tienen los españoles.

El Sargento Primero (RV) Carrasco Díaz-Masa argumenta que el concepto va unido al modelo de Fuerzas Armadas que se quiera implantar. Y que un modelo adecuado para España es sin duda alguna el modelo de Fuerzas Armadas profesionales, que España tiene sobre el papel pero del que carece en la práctica. Señala que a su juicio, al modelo le faltan tres de las cuatro columnas necesarias: la industria de defensa, el personal civil al servicio de las Fuerzas Armadas y por último la Reserva Militar. La columna representada por el militar profesional, y principal del modelo, es insuficiente para soportar por sí sola el peso del modelo, la superficie y la población a la que debe servir<sup>14</sup>.

14. «La industria de defensa atraviesa grandes dificultades cuando no es desmantelada, a causa entre otras razones, de la delgadez de la primera columna y la repercusión que esto tiene para la I+D, factor clave para tener éxito comercial extra fronteras. El personal civil al servicio de las FFAA no goza en la mayoría de los casos de la confianza, la consideración y la retribución necesarias para sentirse implicado en la defensa nacional. Y por último la Reserva Militar, columna imprescindible en el modelo de Fuerzas Armadas Profesionales, sin la cual simplemente no existen Fuerzas Armadas Profesionales, está aún por implantar. España carece de un contingente de Reserva Militar suficiente, instruido e integrado en este modelo profesional de cuatro columnas imprescindibles todas ellas para garantizar la defensa de la nación». Presentación de Santiago Carrasco Díaz-Masa en José Antonio López Díaz, *La Reserva Militar Voluntaria en España: urdimbre y retroprogresión* (Oviedo: AC Ediciones, 2014). Prólogo.

Por su parte, el Alférez de Fragata (RV) José Antonio López Díaz, afirma que en España no sólo falta cultura de defensa, sino que lo que también falta y es ello mucho más preocupante, es el concepto básico de Nación. Y que uno de los grandes problemas es precisamente el desconocimiento de las diferencias entre Nación y Estado, relacionado éste con el poder.<sup>15</sup>

El mismo autor señala que por ello el ejército forma parte de la defensa de la Nación y no del Estado. «Es parte de la defensa del dominio, de la soberanía del pueblo sobre el territorio y todo lo demás. Pues la defensa de la Nación es la defensa del pueblo y del territorio, para eso es para lo que está el ejército»<sup>16</sup>.

Relacionado con este concepto, la defensa nacional era definida en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, como «la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo

15. «No sólo falta cultura de defensa, sino que faltan conceptos básicos de lo que es la Nación. Así, el derecho y el deber de defender a España es un acto coherente con la defensa de la nación, pero el problema ese gran desconocimiento de este país sobre la materia, la nación no tiene nada que ver con el estado. La nación tiene que ver con un dominio, con un territorio, con sus gentes. El punto esencial es que el sujeto soberano de la nación es el pueblo. Sería un autodomínio: es el pueblo el que ejerce su autodomínio sobre un territorio, una cultura y unas instituciones. No tiene nada que ver la nación, con el poder; es el estado el que tiene que ver con el poder. Ahí está, probablemente, unos de los problemas que tenemos que resolver en España. Un problema de ignorancia, de confundir elementos de poder con objetos de dominio. El dominio no pertenece al rey, no pertenece al gobierno, no pertenece al estado. El dominio, el propietario de la nación, es el pueblo. Esa es la cuestión». José Antonio López Díaz, *La Reserva Militar Voluntaria en España: urdimbre y retroprogresión* (Oviedo: AC Ediciones, 2014), 9.

16. «En resumen: la Nación se debe entender, en nuestro ordenamiento donde la soberanía reside en el pueblo español, como el sujeto de todo el proceso. La nación es un concepto de dominio. La nación tiene que ver con la soberanía y la soberanía tiene que ver con el pueblo; por decirlo de alguna forma: la Nación es la urdimbre y el Estado sería el poder. El ejército al menos en nuestro sistema, en nuestra Constitución, no está para defender al estado; sí lo está en cuanto a producto de la nación, no como producto del poder». José Antonio López Díaz, *La Reserva Militar Voluntaria en España: urdimbre y retroprogresión* (Oviedo: AC Ediciones, 2014), 10.

permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional»<sup>17</sup>.

Una definición plena de sentido, que reafirma la misión colectiva de todos los españoles, como un deber, poniendo todos los recursos materiales y morales al servicio de la unidad y la independencia de la Patria.

Tanto la normativa posterior como los sucesivos documentos sobre Defensa (Directivas de Defensa Nacional, revisiones estratégicas, Planes directores,...) hacen hincapié en la necesidad que la sociedad española comprenda, apoye y se comprometa con el objetivo de la seguridad, al que sirve la defensa, y que constituye junto a la libertad y la justicia uno de los pilares del Estado de Derecho<sup>18</sup>.

Por lo que se refiere a la seguridad nacional, hay que remitirse a la importante Estrategia de Seguridad Nacional (ESN, en adelante), elaborada en 2013 en el Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno. Define de forma integral a la seguridad nacional, como «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir *junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos*»<sup>19</sup>.

Tiene carácter de servicio público, objeto de una política de Estado que reclama el compromiso y la responsabilidad al más alto nivel, quedando bajo la dirección y el liderazgo del Presidente del Gobierno, e implicando a todas las estructuras del Estado, a todas las Administraciones Públicas y también a toda la sociedad.

Por lo tanto el compromiso de la seguridad nacional también nos compete a todos y, en su garantía, el apoyo y la colaboración de los españoles resulta imprescindible. Como señala la ESN debe abordarse bajo el principio de la unidad de acción. Esta unidad

17. BOE núm. 165, de 10 de julio de 1980 (vigente hasta el 8 de diciembre de 2005). artículo 2.

18. Pedro Bernal Gutiérrez, La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución, en La cultura de seguridad y defensa, un proyecto en marcha. Cuadernos de Estrategia 155. (Madrid: Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2011), 29-31.

19. Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2013. (Madrid, 2013), 7.

se caracteriza por la visión integral de la seguridad nacional, con la participación de todos los agentes de interés, su coordinación y su gestión armónica de forma que se garantice la optimización de los recursos disponibles, la eficacia y eficiencia del sistema.

Esta es una de las grandes utilidades de la Reserva Voluntaria (RV) o Reserva Militar de Voluntarios, ya que el Reservista no deja de ser un civil que se convierte en militar por un tiempo determinado —cuando está activado— y cuando no lo está, continúa su relación con las Fuerzas Armadas al estar en situación de disponibilidad.

#### 2.4. *Experiencia de la delegación de ares en asturias 2014-2016*

Hasta aquí se ha expuesto qué es la figura del Reservista Voluntario —aún desconocida para una gran parte de nuestros compatriotas—; los conceptos de cultura de defensa y seguridad nacional; la obligación de la Administración de apoyar y fomentar las Asociaciones de Reservistas; y como corolario de todo ello, el papel que los Reservistas Voluntarios deben tener en la defensa y seguridad nacional.

A continuación, se analizará la experiencia de la delegación de ARES en Asturias tratando de ejercer ese papel durante en el trienio 2014-2016, y los indicadores de su actividad como método de medir los resultados.

##### 2.4.1. *Visión*

La Asamblea General de ARES Asturias aprobó en enero de 2014, el documento «Visión», por entender que era la base sobre lo que se debía ir construyendo el resto. Se pretendía exponerlo a la Asamblea de Reservistas y que fuese un documento comúnmente aceptado. Sin una visión común, pocas actuaciones posteriores podrían llevarse a cabo. Tras un análisis DAFO de la situación actual de la Reserva Voluntaria, se aprobó la Visión con los siguientes contenidos:

1. Se aprecia una evidente infrautilización de actual modelo de Reserva Voluntaria. Se traduce en bajas voluntarias y una desmoralización palpable en el colectivo. Las activaciones por otra parte son escasas y las pocas que hay están muy concentradas. Los cometidos y funciones en

el destino son en ocasiones desilusionantes, apreciándose en bastantes ocasiones que en las Unidades no saben que hacer con su Reservista. Por otra parte, las actuales exigencias para el ascenso se valoran como un obstáculo insalvable en muchas ocasiones. Otras cuestiones menores como la renovación del vestuario, acceso al PCAMI, acceso a descuentos y promociones, alojamiento en residencias militares, entre otras, suponen una discriminación negativa en absoluto ilusionante para el colectivo Reservista.

2. Aún hay un gran desconocimiento por la sociedad de la Reserva Voluntaria. La indudable importancia que la misma puede tener para divulgar la cultura de defensa y el papel que podríamos tener en la seguridad nacional, están claramente desaprovechados.
3. Antes que buscar responsables o soluciones al margen de nosotros mismos, tenemos que actuar para mantener la vinculación y cohesión interna, reforzar el sentido de pertenencia y asegurar una adecuada formación y unas habilidades mínimas relacionadas con el entorno militar.
4. Se hace preciso conseguir mayor visibilidad en el entorno próximo, siendo capaces de generar noticias propias y actividades que provoquen un mayor conocimiento por parte de la sociedad.
5. ARES, como asociación hegemónica de la Reserva Voluntaria, debe desempeñar un papel muy activo, aportando organización.

Se considera que la organización aporta valor y rigor, y es más eficiente y eficaz que las actuaciones debidas a esfuerzos individuales o iniciativas meramente voluntaristas.

6. Siendo realistas tampoco es posible exigir nada a las respectivas Delegaciones de Defensa, ya que aunque con buena intención, la insuficiencia de recursos lastra cualquier posibilidad.
7. Es indudable que estamos ante una etapa difícil para la Reserva Voluntaria. Este hecho debe aprovecharse más como oportunidad que como lamento, y ocasión de mostrar de nuevo nuestro compromiso. Somos Reservistas siempre, aunque no estemos activados. La ausencia de activaciones no puede ser una excusa para el desaliento ni para el abandono.

8. Y ello sólo puede conseguirse desde una actuación organizada, cohesionada y estructurada, con una estrategia clara y unas acciones concretas que la desarrollen.
9. Es necesario imprimir en todas las acciones, el valor añadido que genera dicha organización, que permita colaborar mejor con la Delegación de Defensa y trabajar mejor para la Reserva Voluntaria.

#### 2.4.2. *Estrategia*

Tras tener encuadrada la Visión, se definió y aprobó la Estrategia para poder desarrollar aquélla.

1. Al servicio de esa visión, es necesario fortalecer el papel de la Asociación, asumiendo el rol de liderazgo que de la misma se desprende.
2. Es preciso trasladar al Reservista la importancia —y más en estos tiempos— de asociarse y de participar activamente en la misma.
3. Por ello, las actuaciones que se desarrollen deben estar sujetas a la visión y a la estrategia definida previamente. Deben estar soportadas por una organización por encima de los individuos. Y deben ser desarrolladas en un plan de acción, con objetivos y acciones concretas, y con un plan de actividades. Todo lo anterior, junto a una eficaz política de relaciones con los medios de comunicación, serán los factores clave de éxito de esta operación.

#### 2.4.3. *Organización*

La Visión y la Estrategia deben estar soportadas y deben ejecutarse en el marco de una Organización que canalice los esfuerzos y aporte rigor y eficacia a todas las actuaciones.

1. La organización, como elemento de soporte de las actividades, debe encontrar su referencia en los propios Estatutos de la organización. De esta forma, se debe constituir formalmente la Delegación de ARES Asturias, actuando escrupulosamente conforme a esa normativa interna.
2. Por ello, el primer paso debe ser constituir formalmente la Delegación de ARES en Asturias, que será gestionada por una Junta Directiva.

3. Esta Junta será el elemento principal de soporte de la organización, y la que dirigirá y coordinará las actividades que se desarrollen o en las que colabore la asociación. Nada debiera hacerse de manera individual, sino como colectivo organizado.
4. La Junta Directiva, según los Estatutos, debe contar al menos con un Delegado, dos Subdelegados, Tesorero, Secretario y Vocales, que estarán encargados de las diferentes Secciones que cabría constituir. Se consideran prioritarias las siguientes: Sección Deportiva (para actividades deportivas y operativas), Sección de Formación (conferencias, cursos, ...) y Sección de Comunicación (medios, web, twitter, whatsapp).
5. Las convocatorias de las Asambleas Generales anuales, las convocatorias de reuniones ordinarias de Junta Directiva, las convocatorias de actividades, etc., deben efectuarse con el mayor rigor posible —tanto formal como materialmente—, según los Estatutos de la asociación o los procedimientos internos definidos.

#### 2.4.4. *Planeamiento*

Tras la Visión, la Estrategia y la Organización como soporte de todo ello, se abordó la planificación de actividades. Para ello se seleccionaron varios objetivos, que se despliegan en acciones, en el marco general de colaboración con la Delegación de Defensa, con una visión global y asegurando la mayor coordinación, aún partiendo de la indudable autonomía de ARES Asturias.

Se determinaron los siguientes objetivos:

Objetivo 1: Potenciar la delegación de ARES en el Principado de Asturias.

Acciones:

- 1.1 Mantener contacto con todos los Reservistas asturianos —en toda su clasificación— dando a conocer la asociación y su finalidad.
- 1.2 Ofrecer apoyo al Reservista ante incidencias, consultas y trámites, manteniendo una adecuada interlocución con la Delegación de Defensa.
- 1.3 Incrementar el número de asociados de la delegación de ARES.

- 1.4 Convocar una Asamblea General de asociados para fijar la visión y las líneas estratégicas, constituyendo una Junta Directiva y en ella, al menos varias Secciones para fortalecer la organización y desarrollar actividades.
- 1.5 Elaborar un documento de presentación oficial de la delegación, entregable a autoridades militares y civiles, sobre nuestra organización y las actividades que se desarrollan.
- 1.6 Disponer de algún material corporativo (camisetas técnicas, banderas de mochila, lotería).
- 1.7 Presentar una candidatura anual a los Premios Defensa.

Objetivo 2: Divulgar los valores Reservistas y la cultura de defensa.

Acciones:

- 2.1 Desarrollar un ciclo de conferencias de carácter anual y colaborar en aquellas otras ajenas que sean de interés común.
- 2.2 Participar en Congresos o Reuniones sobre temas militares, de seguridad y defensa, con el objetivo de presentar ponencias o comunicaciones.
- 2.3 Publicar artículos o colaboraciones en prensa escrita, a modo de tribuna de opinión, sobre la Reserva Voluntaria y su misión en la cultura de defensa.
- 2.4 Enviar a los medios y personal interesado en general, tanto las convocatorias de actividades como las notas de prensa sobre su ejecución, para aumentar nuestra visibilidad.

Objetivo 3: Colaborar en las actividades que desarrolle la Delegación de Defensa y entidades afines:

Acciones:

- 3.1 Colaboración para mantener el plan de activaciones cortas en la Delegación de Defensa y tratar de iniciarlo en la Comandancia Naval de Gijón.
- 3.2 Apoyar a la Delegación de Defensa en los actos del día de la Delegación con la entrega de diplomas a Reservistas (nombramientos, ascensos, méritos, ...).
- 3.3 Colaborar en otros actos externos como las visitas a Unidades, Juras de Bandera, Día de la Fiesta Nacional, Escoltas de Honor, entre otros.

- 3.4 Colaborar en las tareas de recuperación del patrimonio militar de la Delegación de Defensa.
- 3.5 Impulsar la colaboración con las Asociaciones de Veteranos, y otras afines como ARAMA (Asociación para la Recuperación de la Arquitectura Militar Asturiana), ARHCA (Asociación de Recreación Histórico Cultural de Asturias) y Sociedad de Amigos del País.
- 3.6 Participar en todos los actos castrenses que se desarrollen en Asturias, con invitación previa o gestionando la misma. Se pondrá especial interés en incrementar la relación con el Regimiento Príncipe núm. 3.

Objetivo 4: Mantener la comunicación e información entre los Reservistas asturianos:

Acciones:

- 4.1 Celebrar varios encuentros reservistas anuales, con invitación extensiva a las delegaciones de provincias limítrofes, Asociaciones de Veteranos y afines.
- 4.2 Mantener el envío periódico de información a través del correo electrónico sobre temas reservistas, militares y de la cultura de defensa en general.
- 4.3 Implantar un grupo de whatsapp como medio de información y comunicación rápida entre Reservistas para temas de interés del colectivo.
- 4.4 Actualizar de forma permanente la sección de noticias de la delegación en la web corporativa de ARES.
- 4.5 Abrir una cuenta de Twitter de ARES Asturias.

Objetivo 5: Impulsar la formación y mejorar las habilidades deportivo-militares de los Reservistas:

Acciones:

- 5.1 Impartir cursos de formación básica en instrucción y orden cerrado, defensa personal, emergencias y primeros auxilios, orientación y topografía, marchas de montaña, actividades acuáticas, entre otros.
- 5.2 Formación básica en manejo de armas de fuego.
- 5.3 Hacer prácticas mensuales de tiro.
- 5.4 Hacer ejercicios de combate de airsoft con un equipo de ARES Asturias.

## 5.5 Participar en el Raid de ARES a nivel nacional

## 5.6 Reanudar el Aula de Formación en la Delegación de Defensa

### 2.4.5. Actuaciones

La ejecución del plan de acción se concreta en las actividades llevadas a cabo en cada año en el trienio 2014-2016.

En este período, la delegación de ARES en Asturias llega a celebrar una media de sesenta actividades anuales, de las que la gran mayoría son organizadas directamente por la propia organización.

Debe destacarse que todas las actividades son organizadas con recursos propios, financiadas en su mayor parte por los propios Reservistas participantes. No se recibe ni un solo euro en ayudas o subvenciones públicas ni privadas, salvo ayudas puntuales y de escasa cuantía procedentes de la Junta Nacional de ARES.

Las actividades pueden agruparse en los siguientes bloques:

- De carácter deportivo y de formación en habilidades militares: defensa personal (mensual), tiro olímpico (mensual), montañismo, recorridos de tiro policial y de combate, tiro con armas históricas de avancarga, recarga de cartuchería metálica, emergencias, submarinismo, instrucción y orden cerrado, orientación topográfica, seguridad y autoprotección, uso de la fuerza y reglas de enfrentamiento, combates de airsoft, prevención de riesgos laborales en el ámbito militar, piragüismo, equitación, protocolo militar, organización y despliegue militar.
- De carácter cultural y divulgativo de los valores de la cultura de defensa: presentaciones de libros de temática militar (en el trienio se han presentado seis libros)<sup>20</sup>, conferencias (se organiza una media de cinco al año y se asiste como delegación a otras tantas), artículos en prensa escrita (se publican tres al año), asistencia a programas de televisión (en el período en tres ocasiones), asistencia a Congresos y reuniones militares.

20. Destaca por encima de todas, la presentación del libro «La Reserva Militar Voluntaria en España: urdimbre y retroprogresión» (Oviedo: AC Ediciones, 2014), cuyo autor es el Alférez de Fragata (RV) Don José Antonio López Díaz y miembro de ARES Asturias, al ser el primer libro escrito en España sobre la Reserva Voluntaria.

- De carácter social y de interés militar: escoltas de Honor en procesiones y actos religiosos (seis escoltas anuales), visitas a instalaciones militares y/o policiales, reuniones anuales, celebraciones señaladas (siempre se conmemora la Pascua Militar, el Día de las Fuerzas Armadas y el Día de la Fiesta Nacional, con comida, cena o en su defecto vino español), celebración del Día del Reservista con acto público en la calle, asistencia a actos de asociaciones afines (Veteranos de la Armada, de la Legión, de COE 72 y de Caballeros Legionarios Paracaidistas, principalmente), colocación del Belén de Cumbres, recogida para el Banco de Alimentos de Asturias, concierto benéfico.
- De colaboración con la Delegación de Defensa: Día de la Delegación, rehabilitación e inventario del patrimonio histórico-militar, visitas institucionales, montaje y atención del Museo de armas históricas, Noche Blanca de Oviedo, entrega de Bandera a un Colegio Público. Y con la Comandancia de Marina de Gijón, en los servicios de control de accesos en visitas a buques.

#### 2.4.6. Indicadores

Para analizar cuantitativamente la evolución de la Delegación de ARES en Asturias, se utilizan los siguientes indicadores:

##### 1. Número de asociados

AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016 a 1 de octubre
23	31	37

2. Visibilidad exterior (se utiliza el criterio de presencia de Reservistas con uniforme militar en la calle, fuera de recintos militares)

AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016 a 1 de octubre
7	13	17

3. Impactos en medios de comunicación (se utiliza el criterio de noticias aparecidas en prensa escrita, radio y televisión)

AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016 a 1 de octubre
9	10	24

4. Número de actividades

AÑO 2014	AÑO 2015	AÑO 2016 a 1 de octubre
41	69	55

Con carácter singular debe destacarse que el Premio Defensa 2016 se otorgó —ex aequo— a la candidatura presentada por ARES Asturias, en la persona de uno de sus Reservistas y miembro de ARES.

## CONCLUSIÓN

Tras el análisis de la Reserva Voluntaria y de los conceptos de defensa, cultura de defensa y seguridad nacional, pudiera decirse sin ningún atrevimiento por nuestra parte, que los segundos no podrían entenderse desde una visión global y de unidad de acción, sin la primera.

La Reserva Militar de Voluntarios en España, con todas las serias deficiencias del modelo actual, con la antipatía de algunos y el desconocimiento de otros, es un instrumento eficaz (útil para el fin pretendido) y eficiente (con limitado consumo de recursos) para divulgar la cultura de defensa, al servicio de la defensa y la seguridad nacional.

Las dos notas más características de la Reserva Militar de Voluntarios —la voluntariedad y la disponibilidad— junto a la entrega, la generosidad y el compromiso con España y sus Fuerzas Armadas, encajan a la perfección con ese proyecto compartido que debe ser la defensa y seguridad nacional, tal como lo denomina la ESN. Si mientras está activado es evidente que el Reservista Voluntario es un militar más a todos los efectos, cuando no está activado se convierte en un agente de interés privilegiado para difundir, concienciar y responsabilizar a los ciudadanos de tales conceptos.

No debe olvidarse su doble condición de civil insertado en las Fuerzas Armadas —que cuando está activado es un militar más— y de militar insertado en la parte civil de la sociedad —ya que cuando no está activado sigue siendo un Reservista Voluntario.

Desaprovechar ese caudal de entrega, de disponibilidad y de voluntariedad —cuando no hay activación por medio, se insiste-, no sólo es una necesidad impropia de estructuras desarrolladas, sino que es un lujo que España, su defensa y su seguridad, no se puede permitir.

A este respecto, basta pensar en qué no haría una empresa privada con un colectivo entusiasta de sus productos, conocedor de los mismos, racionalmente entregado, con formación, experiencia y trayectoria intelectual acreditada en tantísimos casos (en la Reserva Voluntaria forman excelentes profesionales de todas las ramas, la mayoría titulados universitarios con carreras exitosas) y voluntariamente disponible.

Si hubiese aún alguna duda acerca de lo anterior, bastaría con acudir a la normativa específica que atribuye este papel a los Reservistas y a las asociaciones que pudieran constituir.

Esa misión de los Reservistas tiene efectos multiplicadores si se ejecuta de forma ordenada y hasta sistematizada. Esa es la conclusión que se puede extraer de la experiencia en Asturias en el período 2014-2016, cuando en el año 2014 se constituyó la Junta Directiva de la delegación asturiana de ARES, que fue poniendo en marcha su propio sistema de trabajo.

La definición de la visión y la estrategia, soportadas ambas por una organización rigurosa y unos procedimientos de actuación conforme a los Estatutos de la asociación, hace mucho más sencilla la determinación de los objetivos, la planificación de actividades y la ejecución de las mismas.

Los resultados se plasman en los indicadores de actividad señalados, que son fundamentalmente cuantitativos, sin entrar a valorar otros aspectos cualitativos que siendo importantes, pudieran tener sesgo de opinión. Tales resultados demuestran la valoración positiva del método de trabajo adoptado en 2014, donde el elemento diferencial es el soporte de organización que conlleva la asociación de Reservistas.

Con una simple observación a los datos, cabe afirmar sin temor a equivocación alguna, que pocas instituciones y organizaciones habrán podido hacer más por la cultura de defensa, la defensa y la seguridad nacional, con menos recursos. Se insiste como se ha

dicho ya, en que son los propios Reservistas y demás participantes los que sufragan todos los gastos, sin ninguna financiación añadida. Para paliar en parte este inconveniente y a la vez disponer de recursos propios, la Junta Directiva decidió por primera vez y para el año 2016, la venta de participaciones de lotería con un pequeño recargo a modo de donativo.

El incremento de socios va parejo al crecimiento en el número de actividades organizadas y ejecutadas por ARES Asturias en su mayor parte, en el número de actividades donde los Reservistas están en la calle participando en diversos actos (comisionados por la Delegación de Defensa) y lo hacen vistiendo el uniforme con normalidad, y sobre todo en la presencia en medios de comunicación —con un repunte muy destacado en 2016—, aportando una creciente visibilidad a este importante pilar de la defensa y seguridad nacional que es la Reserva Voluntaria.

#### AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Asociación ARES de Reservistas Españoles el apoyo recibido y la colaboración prestada para que esta comunicación pudiera ver la luz. Y a todos los Reservistas que forman la Delegación de ARES en Asturias, por su implicación y entusiasmo en la divulgación de los valores de las Fuerzas Armadas, la defensa y la seguridad nacional.

De igual forma, se hace extensivo dicho agradecimiento a la Delegación de Defensa en el Principado de Asturias y a la Comandancia Naval de Gijón, por la atención dispensada a todos los Reservistas asturianos y, en especial, por su colaboración hacia todas las actividades organizadas por ARES Asturias.

#### ABREVIATURAS

ARAMA (Asociación para la Recuperación de la Arquitectura Militar Asturiana)

ARES: Asociación de Reservistas Españoles

ARHCA (Asociación de Recreación Histórico Cultural de Asturias)

BOD: Boletín Oficial de Defensa

BOE: Boletín Oficial del Estado

CESEDEN: Centro de Estudios Superiores de la Defensa

COE: Compañía de Operaciones Especiales

ESN: Estrategia de Seguridad Nacional

PCAMI: Parque y Centro de Abastecimiento de Material de Intendencia

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal Gutiérrez, Pedro. 2011. *La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución*. En *La cultura de seguridad y defensa, un proyecto en marcha*. Cuadernos de Estrategia 155. Madrid: Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa. 2008. *De la milicia concejil al Reservista, una historia de generosidad*. Madrid: CESEDEN
- Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2013.
- López Díaz, José Antonio. 2014. *La Reserva Militar Voluntaria en España: urdimbre y retroprogresión*. Oviedo: AC Ediciones.
- Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal para las Fuerzas Armadas (BOE núm. 119, de 19 de Mayo de 1999).
- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (BOE núm. 165, de 10 de julio de 1980).
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2002).
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2005).
- Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (BOE núm. 98, de 25 de abril de 2006).
- Ley 39/ 2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2007).
- Real Decreto 383/2011, de 18 de marzo, se aprueba el Reglamento de Reservistas de las Fuerzas Armadas (BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2011).
- Real Decreto 176/2014, de 21 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las iniciativas y quejas relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida que pueda plantear el militar (BOE núm. 84, de 7 de abril de 2014).
- Resolución 452/38137/2015, de 23 de septiembre, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso de selección para el acceso a la condición de reservista voluntario de las Fuerzas Armadas (BOE núm. 232, de 28 de septiembre de 2015).



**BLOQUE V**

**ECONOMÍA E INDUSTRIA DE DEFENSA**



LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL  
Y LA PERCEPCIÓN DE LA AMENAZA: LA INESTABILIDAD  
ECONÓMICA Y FINANCIERA

CLAUDIA PÉREZ FORNIES

*Cátedra Paz, Seguridad y Defensa  
Universidad de Zaragoza*

RESUMEN

El objetivo de la comunicación es el tratar de dilucidar si la ciudadanía española y de otros lugares del mundo, en un contexto geográfico y temporal, sienten como amenaza para la seguridad nacional la inestabilidad económica.

Como resultado de la investigación, indica que, efectivamente, para la ciudadanía española, se sitúa en primer lugar dicha amenaza. Pero, al mismo tiempo, destaca el hecho paradójico que las políticas de austeridad derivadas de la crisis han producido importantes mermas en los presupuestos en seguridad interior y exterior, instrumentos muy importantes para reducir los niveles de riesgo de otras amenazas.

Sólo el crecimiento económico y la salida de la crisis pueden llevar a controlar esta amenaza y, por tanto, dedicar más recursos a la seguridad y defensa.

PALABRAS CLAVES

Estrategia de Seguridad Nacional, Seguridad Nacional, Percepción de las amenazas, estabilidad económica.

1. INTRODUCCIÓN

En mayo del año 2013, el Gobierno del presidente Rajoy aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional «Un proyecto compartido» en la que se recogían los riesgos y amenazas que acechan a un mundo sumergido en cambios profundos y constantes. Una de las novedades importante es la inclusión de la Inestabilidad Económica y Financiera como amenaza recogida ya en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011.

En la Estrategia de Seguridad Nacional (2013) se recogen doce amenazas muy distintas entre sí. La amenaza que nos ocupa, la inestabilidad económica y financiera, no se estudia en profundidad por el Centro de Investigaciones Sociológicas hasta 2013, en un estudio realizado para el Ministerio de Defensa en el que se recoge la valoración que la ciudadanía realiza acerca de las amenazas. Nos enfrentamos a conceptos muy amplios: la seguridad nacional, la inestabilidad económica financiera, la crisis económica y las amenazas.

Pero además, el concepto de Seguridad viene ligado a la percepción que los ciudadanos realizan de las amenazas y su nivel de riesgo. Las sociedades como la nuestra, están dispuestas a asumir cierto nivel de riesgo, asunto completamente subjetivo, y que es fruto del mensaje que la ciudadanía reciba de las instituciones y de los medios de comunicación social.

No se trata de que hoy el mundo sea necesariamente más inseguro que ayer, sino que el ciudadano del primer mundo exige un nivel de seguridad mucho mayor, y frente a mayor número de riesgos, muchos de ellos grandes desconocidos. La seguridad es amplia, multidireccional, difusa y exige la intervención coordinada de múltiples actores, uno de ellos las Fuerzas Armadas.

La crisis económica es la causa de la introducción de la inestabilidad económica y financiera como amenaza para la seguridad y la defensa porque la genera. ¿Pero la percibe como amenaza la ciudadanía española? ¿Y el resto del mundo es sensible a esta amenaza?

La respuesta es afirmativa. La ciudadanía española la siente como primera amenaza para la Seguridad. Pero al mismo tiempo se produce un hecho paradójico, las políticas de austeridad derivadas de la crisis han mermado los presupuestos en seguridad interior y exterior, uno de los instrumentos para reducir los niveles de riesgos de otras amenazas.

Por lo tanto, nos encontramos en una encrucijada. Sólo el crecimiento económico y la salida de la crisis nos pueden llevar a controlar esta amenaza y otras porque nos permitirá dedicar más recursos en seguridad y defensa. En primer lugar, vamos a delimitar cuál es la percepción que los ciudadanos realizan de las amenazas en particular de la inestabilidad económica y financiera para, a continuación, establecer el escenario en el que se desarrolla la situación económica actual y las perspectivas de futuro.

## 2. LA SEGURIDAD EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN: LA PERCEPCIÓN DE LA AMENAZA

El punto de partida de este trabajo no puede ser otro que el que se fundamenta en la delimitación del concepto Seguridad ya que es un elemento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre.

Al enfrentarnos a la pregunta ¿qué es la seguridad? Encontramos dos respuestas bien diferentes que nos plantean un primer dilema. La primera se centra en el poder y la segunda en la paz. El eterno debate en la teoría de las relaciones internacionales, la escuela realista y la escuela idealista.

Según Buzan (1991), la Seguridad consiste en liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad y a su integración funcional, frente a fuerzas de cambio consideradas hostiles.

Aparecen los conceptos de amenazas, riesgos, conflictos. Muchas veces utilizados indistintamente, por un mal uso. La amenaza es un fenómeno provocado por otro Estado, Grupo no estatal o individuo que causa daños. El riesgo es algo potencial, una señal de alarma que nos pone en alerta. Así que se pueden gestionar los riesgos para intentar conseguir que no se materialicen las amenazas y por lo tanto los conflictos y materializarlos según la siguiente ecuación:

$$\text{Riesgo} = \text{Amenaza} * \text{Vulnerabilidad}$$

$$\text{Vulnerabilidad} = \text{Exposición} * \text{Susceptibilidad/Resiliencia}$$

La caída del Muro de Berlín supone un cambio en los conceptos de seguridad. La seguridad debe tener distintos niveles de análisis (interdependiente, compartida y global) y debe mostrar su carácter multidisciplinar (militar, política, económica, social y medioambiental). Se abandona el concepto encorsetado que asociaba la seguridad a la defensa militar. Pero sí que nos debemos mover en el nivel de seguridad estatal: afecta a todos los individuos que componen un Estado.

Nuestro objetivo es observar la percepción que los ciudadanos tienen de todos esos problemas, amenazas y conflictos, en particular la inestabilidad económica y financiera. Porque la clave es presentar la Seguridad como un concepto con un contenido

importante subjetivo, depende de cada uno de nosotros, de nuestro nivel de información, de nuestra localización, del momento del tiempo, de nuestra educación, de un sin fin de cosas. Y para intentar recoger estos vectores (información, tiempo, lugar) analizaremos a continuación diferentes percepciones de la amenaza, en distintos momentos del tiempo, del espacio y de cultura.

Para determinar cuál es la percepción de la amenaza se presenta a continuación un análisis de lo particular a lo general. De España a otras zonas geográficas y el mundo. Utilizamos para el análisis la fuente oficial del Centro de Investigaciones Sociológicas que de forma mensual realiza los barómetros del CIS para tomar el pulso de la población española en diferentes cuestiones. Pero los estudios en relación a la valoración de la amenaza no se recogen en los barómetros mensuales. Pero sí que se analizan en estudios específicos que el CIS realiza en materia de seguridad y relaciones internacionales.

*Gráfico 1: Valoración de riesgos y amenazas en España*



Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos (2013)

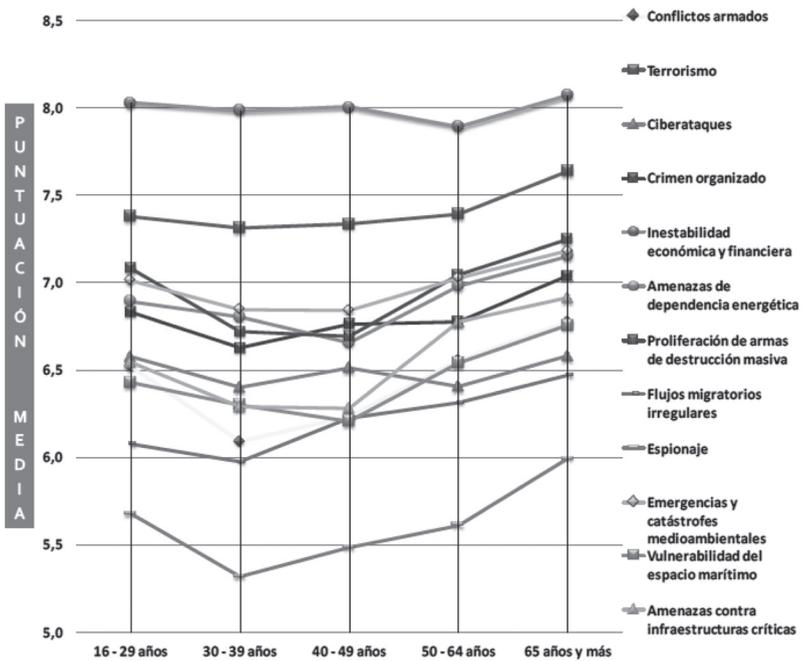
En el gráfico 1 se encuentran ordenadas, de acuerdo con la importancia dada por los encuestados, las amenazas recogidas en la ESN 2013. La puntuación refleja, en orden creciente, la media de todas las respuestas facilitadas por los encuestados, según una escala de 0 a 10. Sobre una muestra de 2.500 personas, población

española mayor de 16 años con la realización de entrevistas personales en los domicilio en septiembre de 2013.

La inestabilidad económica financiera y el terrorismo se presentan como las alternativas que la población española siente como mayores riesgos para la seguridad nacional. Por el contrario, es el espionaje el aspecto que es percibido como menos peligroso para esta sociedad.

La posibilidad de que existan conflictos armados no es considerada en la sociedad como un riesgo o amenaza muy relevante.

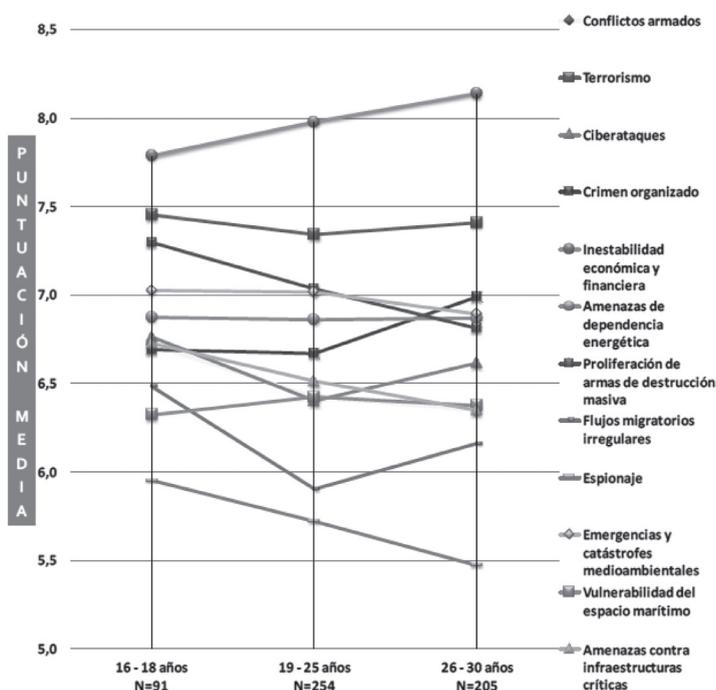
Gráfico 2: Valoración de riesgos y amenazas en España por edades



Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos (2013)

La edad no es un factor que influya sustancialmente a la hora de hacer sus valoraciones sobre los riesgos y amenaza que puedan afectar a nuestra nación. Aunque sí que se observa un aumento de la preocupación frente a otros segmentos de edad ante cualquier tipo de amenaza cuando la gente pasa el umbral de los sesenta y cinco años.

Gráfico 3: Valoración de riesgos y amenazas en España entre los jóvenes



Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos (2013)

Sin embargo se manifiestan algunas diferencias entre los jóvenes. Parece que conforme maduran perciben, en mayor proporción, la inestabilidad económica y financiera como amenaza y, por el contrario, sienten menos riesgo con el espionaje.

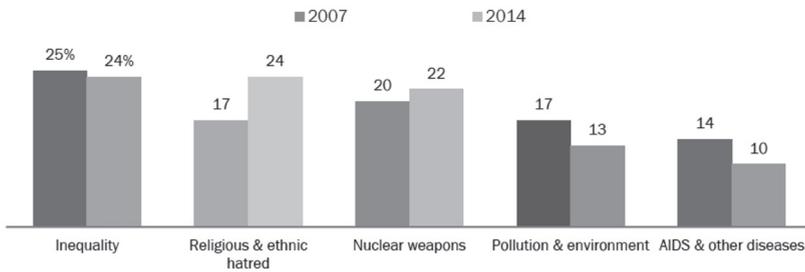
En cualquier caso destaca la amenaza económico financiero. Es un sesgo que la situación económica introduce. Después de seis años de crisis económica con altas tasa de paro es normal que sea la mayor preocupación.

Pero España presenta unas peculiaridades que la dotas de rasgos diferenciales con otros países del mundo. ¿Cuál es la percepción del resto del mundo acerca de las amenazas que les rodean? Para presentar un análisis de la percepción de la amenaza en el mundo utilizamos los datos proporcionados por el Pew Research Center (Think Tank) de Washintong. Este Instituto realiza una encuesta (telefónicas y personales a una población mayor de 18 años) en 44 países a 48.643 (unas 1000 personas por país) personas de marzo a junio de 2014.

Su trabajo analiza la percepción de los individuos de la muestra por áreas acerca de tres *problemas*, algunos son amenazas y otros potenciadores de la amenaza y no coinciden con las doce amenazas que acabamos de presentar pero es relevante su estudio:

1. Problemas étnicos y religiosos
2. Desigualdad
3. Contaminación y medio ambiente
4. Armas nucleares
5. SIDA y otros

*Gráfico 4: Percepción de riesgos y amenazas en el mundo*



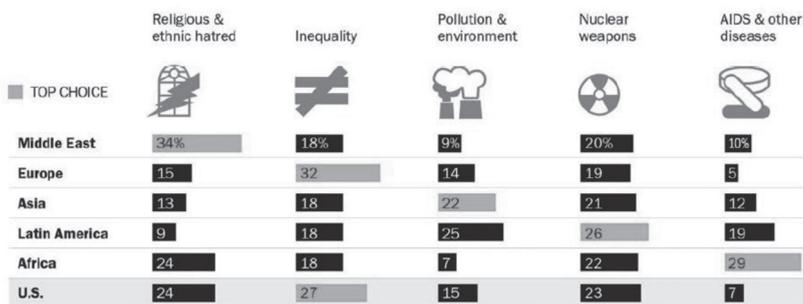
Note: Global median percent based on 28 countries surveyed in 2007 and 2014.

Source: Spring 2014 Global Attitudes survey, Q6.

PEW RESEARCH CENTER

En perspectiva temporal, desde 2007 hasta 2014, a nivel global se observa un aumento en la preocupación sobre todo en un tema: los problemas étnico religiosos. Pero si centramos nuestra atención únicamente en el año 2014, (la variable es la media de los porcentajes de los diferentes países) los problemas que toman un mayor protagonismo y por los que sienten mayor preocupación los habitantes del mundo son los problemas étnico religiosos y los problemas derivados de las desigualdades económicas: el punto de inflexión que suponen los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, los posteriores de Madrid y Londres; el desarrollo posterior de Al Qaeda y sus franquicias por medio mundo, llevando la inestabilidad al continente africano; las Guerras de Afganistán, Irak, Siria; el eterno conflicto palestino- israelí; y algún conflicto más ya que son tantos que es difícil repararlos todos es lo que produce el aumento en la variable conflictos religiosos. De la misma forma que la irrupción de la crisis económica en 2008 explica perfectamente la amenaza desigualdad de la renta.

Gráfico 5: Percepción de riesgos y amenazas por zonas geográficas



Note: Regional medians. Russia and Ukraine not included in Europe median.  
Source: Spring 2014 Global Attitudes survey, Q6.

PEW RESEARCH CENTER

A continuación, se desciende al estudio de las áreas geográficas zonas geográficas y de los países ya que la localización geográfica y el momento temporal son las dos variables fundamentales que explican los cambios y diferencias que existen en la valoración que de la amenaza hacen los diferentes ciudadanos del mundo.

Las zonas geográficas son la siguientes: Oriente Medio, Europa, Asia, Hispanoamérica, África y Estados Unidos. Es evidente la preocupación en Oriente Medio acerca de los problemas religiosos de forma que como acabamos de ver no sólo se manifiesta allí sino en otras partes del mundo como Estados Unidos y Europa. Los expertos mantienen que la potenciación de este problema en el futuro se va a convertir en la gran amenaza global si no lo ha hecho ya.

Sin embargo, los mundos desarrollados, como Europa y EEUU, muestran su mayor preocupación por las desigualdades sociales, fundamentalmente en los niveles de renta. La crisis de 2008 nos ha llevado a valorar un potenciador de la amenaza que en otros periodos de tiempo no le dábamos prácticamente importancia. Asia y América Latina valoran más los niveles de contaminación y las Armas Nucleares y África el SIDA y otras enfermedades contagiosas.

Pero si descendamos un nivel más y analizamos la percepción de la amenaza por países observamos que la mayor preocupación de los países de la Europa occidental se centra en las desigualdades económicas: las diferencias entre ricos y pobres y sobre todo el aumento en los niveles de pobreza derivada de la fuerte crisis económica. A diferencia de la Europa oriental que reflejando el conflicto actual y sus peculiaridades geopolíticas temen por la pro-

liferación de armamento nuclear. Cinco de siete países de Oriente Medio sienten como mayor amenaza los conflictos religiosos.

En Asia la percepción del conflicto es muy distinta por países. Desde la preocupación Japonesa y Pakistán por el armamento nuclear, pasando a la preocupación por los radicalismo islamista de Indonesia, India y Malasia y terminando con la preocupación medioambiental de China, Filipinas, Tailandia y Vietnan.

En América Latina reparten su preocupación entre armamento nuclear y la contaminación. Y en África su mayor preocupación es el SIDA y otras enfermedades contagiosas como es el caso del ébola.

Gráfico 6: Percepción de riesgos y amenazas por países

Views in:	Nuclear weapons	Inequality	Religious & ethnic hatred	Pollution & environment	AIDS & other diseases	Top choice
	%	%	%	%	%	
U.S.	23	27	24	15	7	Inequality
Spain	17	54	14	9	5	Inequality
Greece	23	43	10	14	9	Inequality
Germany	19	34	32	13	1	Inequality
Poland	28	32	14	13	9	Inequality
Italy	20	32	15	25	6	Inequality
France	14	32	32	17	5	Inequality/Religious hatred
UK	14	25	39	16	4	Religious & ethnic hatred
Ukraine	36	15	23	11	12	Nuclear weapons
Russia	29	19	27	13	10	Nuclear weapons
Lebanon	20	17	58	3	2	Religious & ethnic hatred
Palest. ter.	19	18	40	9	10	Religious & ethnic hatred
Tunisia	25	18	39	7	10	Religious & ethnic hatred
Egypt	12	27	34	11	14	Religious & ethnic hatred
Israel	27	23	30	12	8	Religious & ethnic hatred
Turkey	34	17	29	7	10	Nuclear weapons
Jordan	19	31	25	11	11	Inequality
Thailand	9	29	11	36	13	Pollution & environment
Philippines	19	22	11	34	14	Pollution & environment
China	26	14	9	33	13	Pollution & environment
Vietnam	21	13	9	32	22	Pollution & environment
Malaysia	22	13	32	16	12	Religious & ethnic hatred
Bangladesh	19	16	30	22	11	Religious & ethnic hatred
Indonesia	18	18	26	13	22	Religious & ethnic hatred
India	19	22	25	14	10	Religious & ethnic hatred
Japan	49	12	16	20	2	Nuclear weapons
Pakistan	30	29	13	3	7	Nuclear weapons
South Korea	26	32	11	29	2	Inequality
Chile	30	27	8	22	12	Nuclear weapons
Venezuela	29	16	8	21	24	Nuclear weapons
Brazil	28	19	19	13	20	Nuclear weapons
El Salvador	27	18	16	19	19	Nuclear weapons
Mexico	26	19	11	26	17	Nuclear weapons/Pollution
Colombia	22	17	8	36	15	Pollution & environment
Peru	23	12	7	35	22	Pollution & environment
Nicaragua	25	12	9	29	25	Pollution & environment
Argentina	17	32	12	25	12	Inequality
Uganda	21	20	7	8	44	AIDS & other diseases
Tanzania	16	12	25	4	41	AIDS & other diseases
South Africa	10	29	12	9	35	AIDS & other diseases
Kenya	24	17	24	3	29	AIDS & other diseases
Senegal	23	13	27	7	28	AIDS & other diseases
Nigeria	31	18	38	4	7	Religious & ethnic hatred
Ghana	22	25	17	13	20	Inequality

Fuente: Pew Research Center

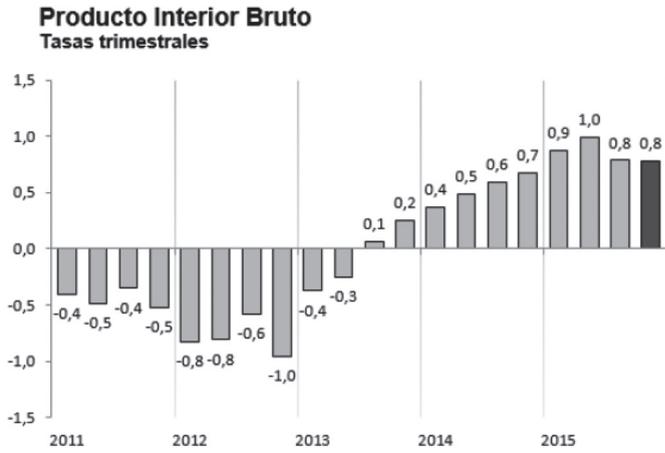
En definitiva, los ciudadanos del primer mundo sienten como principal amenaza a aquellos elementos derivados de la crisis económica. Por lo tanto, estos resultados coinciden con los ofrecidos por los estudios realizados para España. Una vez delimitada cual es la percepción que los ciudadanos acerca de la amenazas vamos a intentar acotar cuál es la situación económica actual y nuestras perspectivas de futuro.

### 3. LA SITUACIÓN ECONOMICA ACTUAL: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

El crecimiento económico ha vuelto a la economía española, desde el tercer trimestre de 2013 el crecimiento ha sido positivo. Tras diez trimestres consecutivos de crecimientos negativos, las noticias no podían ser mejores. El crecimiento anual del PIB en 2015 ha sido de 3.2%, en el IV Trimestre de 2015 el crecimiento ha sido de 0.8%, mientras que la UE-28 y la UEM-19 han crecido un 0.3%. Por lo tanto, España ha crecido más de medio punto que el crecimiento que se ha producido en la Zona Euro. Sin embargo, no debemos olvidar que nuestra tasa de paro (20.9%) triplica la de los países de la OCDE y duplica la de la media de la UE (Portugal- 12%) y el más endeudado con el exterior, en términos relativos con respecto a la renta, del mundo. No debemos ser pesimistas, ni tampoco optimistas debemos ser conscientes de los lastres que tenemos derivados del pasado y que pesan para crecer.

El Objetivo es generar crecimiento económico, es decir, crecer con la suficiente intensidad como para paliar los desajustes. Si crecemos disminuirémos la amenaza inestabilidad económica, el crecimiento conlleva trabajo y mejoras en los niveles de renta y mejoras en la desigualdad de la renta. Todo ello disminuirá la desafección social y la pérdida de la credibilidad de las instituciones por parte de la ciudadanía.

Gráfico 7: PIB (tasas trimestrales)

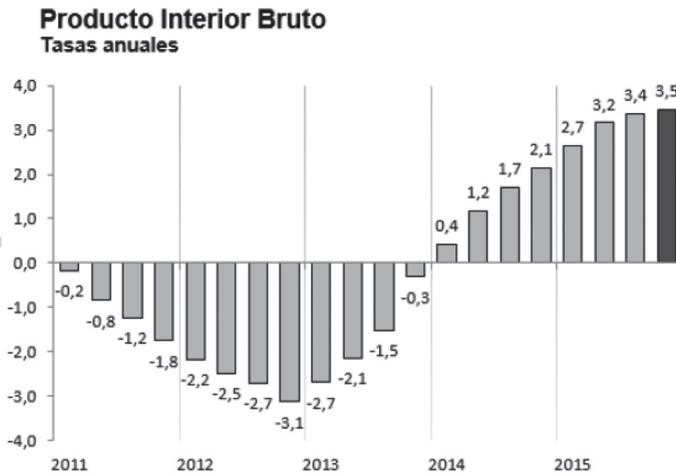


**Producto Interior Bruto**

Tasas	2013				2014				2015			
	Tr. I	Tr. II	Tr. III	Tr. IV	Tr. I	Tr. II	Tr. III	Tr. IV	Tr. I	Tr. II	Tr. III	Tr. IV
Anuales	-2,7	-2,1	-1,5	-0,3	0,4	1,2	1,7	2,1	2,7	3,2	3,4	3,5
Trimestrales	-0,4	-0,3	0,1	0,2	0,4	0,5	0,6	0,7	0,9	1,0	0,8	0,8

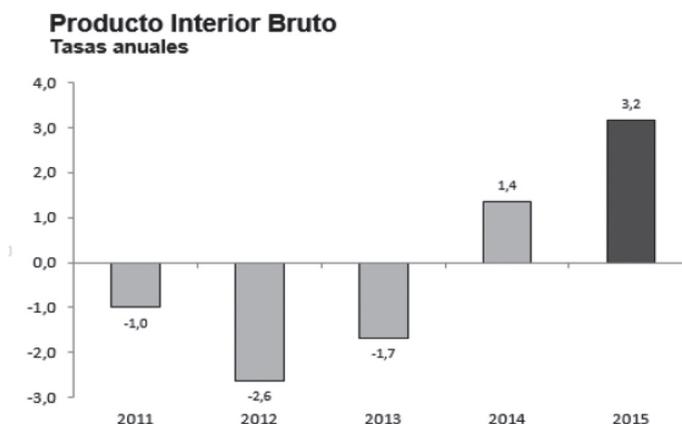
Fuente: INE

Gráfico 8: PIB (tasas anuales por trimestres)



Fuente: INE

Gráfico 9: PIB (tasas anuales)



Fuente: INE

Para entender la situación actual debemos desentrañar los desequilibrios tremendos que se derivan de la crisis del 2008 además de otros problemas de carácter estructural<sup>1</sup>. Siguiendo lo expuesto Serrano Sanz (2016) y (2015) se analizarán a continuación la situación económica actual, los problemas del pasado y las perspectivas de futuro.

### 3.1. *Los desequilibrios coyunturales*

El primero de los desequilibrios se concreta en un conjunto de excesos inversores que se materializan en un enorme stock de viviendas y de infraestructuras públicas, símbolo de la mala gestión, la ineficiencia y el despilfarro.

En una situación de auge económico, la iniciativa privada funciona y por lo tanto el sector público debe dar un paso atrás. Su intervención será clave en momentos de crisis para incentivar el mercado. Pues bien, mientras la iniciativa privada construía a

1. En esta situación, no debemos olvidar que los instrumentos que el gobierno español posee para subsanar los desequilibrios económicos se han reducido sustancialmente con la pertenencia de España a UEM, es decir, la pertenencia a la zona euro: se acabó la posibilidad de hacer política monetaria y política de tipo de cambio. Hemos tenido que devaluar el país de una forma muy dura: bajando los salarios, conteniendo el gasto y aumentando los impuestos.

niveles nunca vistos, la iniciativa pública se volvía loca haciendo lo mismo. La consecuencia de todo esto es la inmensa deuda que debemos pagar. Pero además, España tuvo necesidad de financiación exterior en los años de bonanza económica (1999-2012) lo que ha generado unos efectos perniciosos que se mantendrán en el tiempo.

Una posición internacional tan negativa limita el crecimiento futuro. Por un lado, debo pagar lo que debo y por otro, mi economía se vuelve muy vulnerable a cualquier perturbación exterior. Todo esto conlleva a una pérdida generalizada de confianza.

A todo esto se suma la crisis del sistema financiero español que colocó a España a borde del precipicio en el verano de 2012. Algunos Bancos y principalmente las Cajas –aunque no todas– alentaron a los excesos y finalmente se convirtieron en víctimas. Cuando la crisis internacional cortó la liquidez y la construcción se desplomó, los balances de las entidades financieras implicadas no valían nada. Afortunadamente en agosto del 2012 llegó el rescate financiero a España: un tema bien resuelto. Por todo ello, podemos decir que en el momento actual el sistema financiero español se encuentra en excelentes condiciones en términos comparados tal y como han demostrado los test a los que nos el Banco Central Europeo ha sometido a nuestras entidades financieras.

Pero no todos los problemas actuales derivan de la mala gestión de los años de crecimiento, ni mucho menos, algunos son estructurales, casi crónicos en España.

### 3.2. *Los problemas estructurales*

Desde mediados de los años ochenta se viene produciendo una pérdida importante del sector industrial en la economía, del mismo modo que en Europa y EEUU. En 1985 la industria suponía un 24,5 % de PIB español ahora está en torno a un 16,8%.

La industria es un sector que genera elevados crecimientos de la productividad del trabajo (la clave del crecimiento económico) por su capacidad para incorporar avance tecnológico y capital físico y humano. Por lo tanto, es la clave para el crecimiento económico. Si cada vez tenemos menos industria y más servicios (generadores de bajas tasas de productividad) tenemos un problema.

Además, la empresa española se caracteriza por un tamaño de PYME por muchos factores (factores productivos, baja tecnología,

etc). Si la recuperación económica pasa por la demanda externa y en el mundo globalizado vender en los mercados exteriores pasa por tener empresas de elevada dimensión.

Sin embargo, el problema estructural más grave que padece la economía española es en el mal desarrollo de su mercado de trabajo. Nuestro mercado de trabajo es incapaz de adaptarse a los ciclos económicos. Tan intolerable es una tasa de paro del 27% como hemos tenido recientemente como una del 8% en 2007. Las reglas del mercado de trabajo deben cambiarse radicalmente, hasta ahora sólo se han puesto parches. Reglas inadecuadas y deficiencias en la formación de la mano de obra están en la raíz de un problema que está minando la convivencia y el futuro del país.

Superada la crisis técnicamente desde el tercer trimestre de 2013, el escenario español de los últimos meses mucho ha cambiado y no debido a la economía si no a la política. Nada crea tanta incertidumbre como la inestabilidad institucional. Como estamos muy endeudados todavía necesitamos mayor estabilidad institucional. Nuestra gran vulnerabilidad es el exceso de endeudamiento que amenaza el crecimiento económico y por lo tanto la estabilidad económica y financiera. España se enfrenta a varios focos que destruyen su credibilidad institucional: la desafección de los ciudadanos y el desafío secesionista de Cataluña y la interinidad gubernamental. Sin lugar a dudas, la posible repetición de las elecciones por tercera vez en un año llevaría a nuestro país a una situación de descrédito internacional. Una evolución negativa estos parámetros puede dar al traste con las posibilidades de recuperación económica.

Del mismo modo que antes tenía sentido decir que la crisis económica podía derivar en un problema político, ahora la inestabilidad política puede erigirse en obstáculo central para la recuperación económica. Pero a esto hay que sumarle la situación internacional cambiante. El futuro es incierto.

#### 4. CONCLUSIÓN

Es necesario poner el valor todo lo positivo, que sin lugar a dudas, es mucho. Hemos conseguido el equilibrio exterior sólo con una devaluación interior, estamos creciendo más de lo esperado y somos ejemplo para otros según las autoridades comunitarias. Sin embargo, la percepción de la ciudadanía no cambiará

hasta que se reduzca apreciablemente el paro y las desigualdades en los niveles de renta. Hay que hacer política económica de alto perfil si queremos remontar la crisis y alejar los fantasmas del estancamiento. Tenemos que centrarnos en la reindustrialización, la formación de la mano de obra, la rigidez del mercado de trabajo.

En estas circunstancias, en el año 2016, el contexto internacional se sitúa en posiciones de riesgo y además se presenta repleto de incertidumbres institucionales lo que nos hace sospechar que no supone el mejor caldo de cultivo para llevar a cabo las políticas económicas necesarias sin que a nadie le tiemble el pulso.

Queremos sentirnos menos amenazados por la situación económica, hemos emprendido el camino correcto, pero ahora hay que hacerlo. No dejemos que la desafección social, el problema catalán y el populismo acaben con la posibilidad de salir de la crisis. Pero para todo esto necesitamos de un gobierno aunque algunos argumenten que la economía va bien a pesar de la interinidad que vive el país. Pues bien, el globo del crecimiento económico ha soportado el tirón nueve meses y se está vaciando de oxígeno ya que las perspectivas de futuro próximo muestran una ralentización de la economía española.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Barbé, Esther, *La seguridad en la nueva Europa: Una aproximación institucional: Unión Europea, OTAN y UEO*. Madrid. Ed. Los Libros de la Catarata. 1995. 251 págs.
- Buzan, Barry, «New patterns of global security in the twenty-first century». *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 67, núm. 3, 1991, págs. 431-451
- La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas X*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio CIS núm. 2998, Madrid, 2013.
- La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas IX*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Estudio CIS núm. 2912. Madrid, 2011.
- Informe de resultados del X estudio del CIS: La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas*, Instituto Español de Estudios Estratégico, Ministerio de Defensa, 2013.
- Estudio encuesta «Defensa Nacional y Fuerzas Armadas»*, Instituto Español de Estudios Estratégico, Ministerio de Defensa, 2011.
- Estadísticas nacionales*, Instituto Nacional de Estadística (varios años), Ministerio de Economía y Competitividad.
- Middle Easterners see religious and ethnic hatred as top global threat. Europeans and Americans focus on inequality as greatest danger*, Pew Research Center, 2014, 27 págs.

*La Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido.* Departamento de Seguridad Nacional. Presidencia de Gobierno, 2013.

*Barómetro DEL Real Instituto Elcano (BRIE), 35<sup>a</sup> oleada, Resultados de Abril de 2014,* Real Instituto Elcano, Madrid, 2014, 74 págs.

*La economía en una nueva legislatura,* Círculo Cívico de Opinión, Madrid, 2016

*Economía española: el realismo obligado. La hora de la política.* Círculo Cívico de Opinión, Madrid, 2015.

# UNA PERSPECTIVA ECONÓMICA DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

JUAN JOSÉ AIZPURU DÍAZ DE TERÁN

*Cátedra Paz, Seguridad y Defensa  
Universidad de Zaragoza*

## RESUMEN

En los 27 años que España lleva participando en misiones internacionales se han invertido algo más de 10.000 millones de euros, en las que han intervenido más de 137.000 soldados en cuatro continentes han avalado el papel de España en la comunidad internacional, pero, al mismo tiempo, han exigido unos sacrificios tanto en personal como en material normalmente superiores a los recursos que las Fuerzas Armadas (FAS) disponían. Esta mayor notoriedad que suponen las misiones en el exterior de nuestras FAS, se ha traducido en un continuo incremento de los fondos que las sustentan, alcanzando en el año 2015, el 12,39% del presupuesto asignado al Ministerio de Defensa. La peculiaridad que supone la forma de financiación ha permitido superar las particularidades que entrañan la puesta en marcha y el normal funcionamiento de estas misiones. Teniendo en cuenta el número de misiones activas en estos momentos y el clima de crisis económica en el que nos encontramos, la cuestión de la financiación de las mismas se vuelve cada vez más fundamental.

## PALABRAS CLAVES

Gasto en Defensa, Economía de Defensa, Operaciones de Paz, Seguridad Nacional.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, numerosos condicionantes han generado un cambio sustancial y radical en el panorama estratégico: por un lado, se ha producido la desaparición de los bloques que sustentaban la estrategia de la guerra fría; por otro, aparecen nuevas formas de violencia e inestabilidad.

Desde mediados de los ochenta, España se ha incorporado a organizaciones y alianzas internacionales de seguridad y defensa asumiendo responsabilidades en política exterior y de seguridad común, obligando a reorganizar los objetivos de seguridad y defensa y exigiendo un continuo incremento de los recursos económicos destinados a estos fines entre los que se encuentra la financiación de nuestra participación en operaciones de mantenimiento de la paz.

El objetivo de esta comunicación se materializa en el estudio del proceso de financiación y presupuestación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) así como la cuantificación de los compromisos políticos nacionales con la comunidad internacional.

## 2. ANTECEDENTES

La participación española en OMP se inicia oficialmente en 1989<sup>1</sup>, cuando el entonces Secretario General de las ONU, Pérez de Cuellar, solicita la presencia española en la misión de verificación de la retirada de tropas cubanas de Angola (UNAVEM) con el envío de siete observadores militares. Desde entonces, más de 137.000 efectivos han participado en más de 50 misiones internacionales y de ayuda humanitaria, realizando un importante esfuerzo económico para sufragar todos los gastos de estas misiones cuyo importe total durante este periodo asciende aproximadamente a algo más de 10.000 millones de euros<sup>2</sup>.

Aunque la participación de España en las misiones en el extranjero tiene una corta historia de algo más de 25 años, la presencia de sus FAS en el exterior, ha contribuido a aumentar y fortalecer el prestigio que la sociedad española tiene de sus Fuerzas Armadas.

El apoyo de España a la comunidad internacional en la prevención y solución de los conflictos en el mundo, da cumplimiento a uno de los principios contemplados en el preámbulo de la Constitución: «Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones

1. El 3 de enero de 1989, las FAS españolas se sumaron por primera vez en una operación de las NNUU, al amparo de la Resolución 632/89 del CSNU.

2. En julio de 2016 se encuentran 2109 militares desplegados en 15 operaciones en el exterior.

pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la tierra».

La Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional<sup>3</sup> y recogido en la Directiva de Defensa Nacional 1/2012, establece que España ha de desempeñar un papel cada vez más destacado en la esfera internacional y por ello, sus Fuerzas Armadas han de ser el instrumento de la acción exterior a través de su participación en las diversas organizaciones internacionales de seguridad y defensa<sup>4</sup>, especialmente en el marco de la Unión Europea y de la Política Europea de Seguridad y Defensa<sup>5</sup>.

La aparición en 2013 de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)<sup>6</sup> en la que quedan reflejados los riesgos y amenazas a los que es necesario hacer frente en una situación global en continuo cambio, recoge la contribución de España a la seguridad internacional, junto a nuestros socios y aliados, en cumplimiento de los compromisos adquiridos. En los mismos extremos se expresa la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional<sup>7</sup>.

La Ley 2/2014 de la Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado<sup>8</sup> establece que la actuación de las FAS en el ámbito internacional se enmarcará en el conjunto de la acción exterior del Estado, como elemento esencial para garantizar la seguridad y defensa de España y para contribuir a nuestra proyección internacional y al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

3. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

4. Art. 15.2 Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria .

5. Durante el primer semestre de 2016, España despliega en todas las operaciones y misiones de la UE siendo el tercer contribuyente de fuerzas.

6. Estrategia de Seguridad Nacional, aprobada en Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013.

7. Ley 36/2015, de 29 de septiembre, de Seguridad Nacional. Artículo 3.- Se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

8. Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

El compromiso español con las OMP se desarrolla en paralelo con el proceso de transformación estructural de las FAS cuyos elementos característicos fueron la profesionalización, la transformación de un ejército territorial en otro funcional y proyectable, la internalización al estar cada vez más implicadas nuestras FAS en misiones en el exterior y la modernización e interoperabilidad, que supuso la normalización y consolidación de la presencia española en organizaciones de seguridad y defensa y, muy especialmente, en la OTAN y UE.

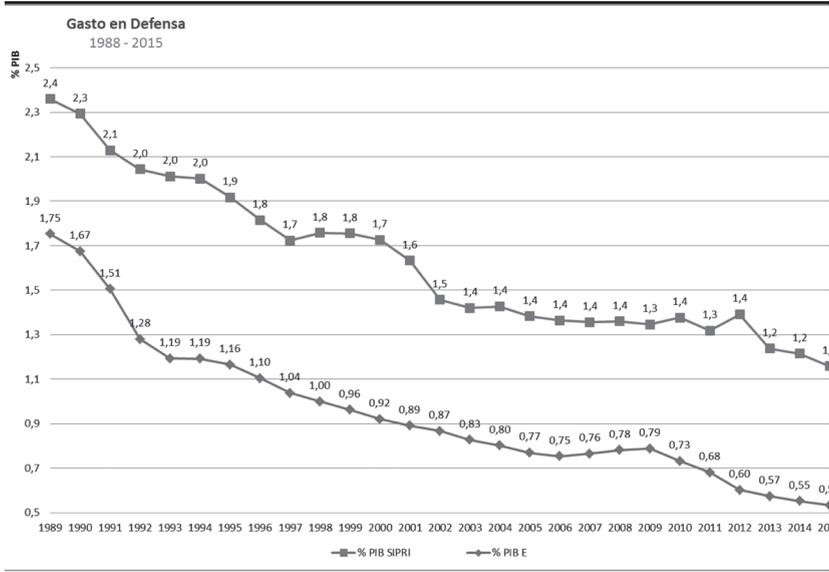
En el terreno presupuestario podemos decir que en ningún momento de la historia reciente de España se ha producido una situación de suficiencia financiera para el Ministerio de Defensa. Los presupuestos han sido siempre bajos y las situaciones de crisis han empeorado el escenario financiero. A esto hay que añadir la escasa cultura de Defensa de los ciudadanos, que les impide ser conscientes de los riesgos y amenazas que afectan a nuestro entorno. La plena asunción de los compromisos y responsabilidades en la esfera internacional exige un continuo incremento de los recursos económicos destinados a estos fines, bien para hacer frente a la creciente presencia, permanente o temporal, de nuestras FAS en el extranjero, bien para financiar nuestra actividad en operaciones de mantenimiento de la paz, bien para abonar nuestras cuotas de participación en dichas organizaciones internacionales.

### 3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA

España mantiene una política de contención del gasto en Defensa, como la mayor parte de los países europeos, independiente de la situación de crisis actual, que contrasta con sus crecientes compromisos internacionales. Esta situación genera distorsiones lo que obligó a buscar más fuentes de financiación: las modificaciones presupuestarias de las OMPs, con cargo al Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria, la venta de patrimonio militar (Instituto de la Vivienda y Equipamiento para la Defensa - INVIED) y los anticipos a través del Ministerio de Industria, Energía y Turismo que financian los grandes programas de la Defensa. En el Cuadro I se representa la evolución del Presupuesto de Defensa respecto al PIB a precios corrientes desde el año 1989 al 2015 y, al mismo tiempo, se representa el esfuerzo en Defensa realizado por España, en el mismo periodo, pero considerando el

critero definido por el Stockholm International Peace Research Institute<sup>9</sup> (SIPRI). Como se puede observar, el descenso ha sido continuado en el esfuerzo inicial en Defensa en el periodo considerado, situándose por debajo del 2% recomendado por la OTAN, y que desde 1999 se sitúa por debajo del 1%.

Cuadro 1: Esfuerzo en Defensa como porcentaje del PIB

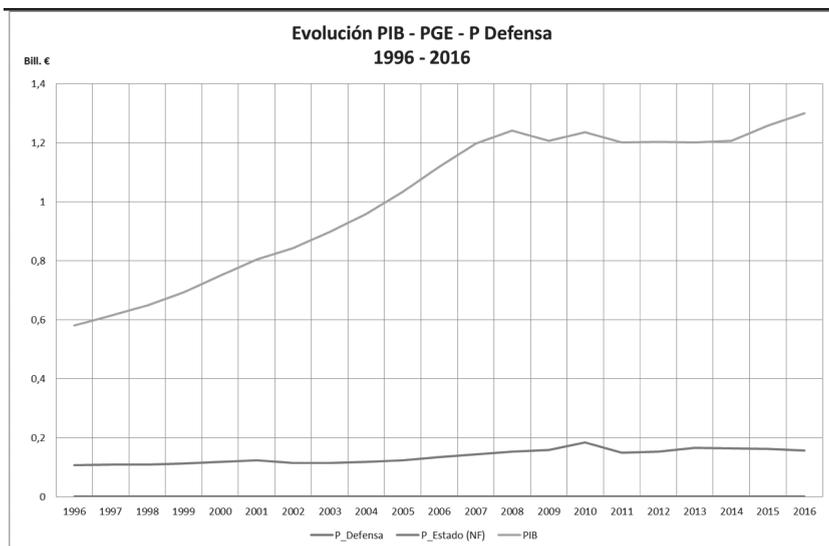


A la vista del Cuadro 2 que refleja la evolución del PIB nacional, los Presupuestos iniciales del Estado (no financiero) y Defensa, en el periodo 1996-2016. Podemos afirmar que los Presupuestos de Defensa son independientes de la evolución del

9. Los datos utilizados por SIPRI se basan en la definición OTAN de los gastos de defensa incorporando todos los gastos relativos a las FAS, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz, los ministerios de defensa y demás organismos del gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se consideran que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar. Dichos gastos incluyen el personal militar y civil, incluidas las pensiones de retiro del personal militar y servicios sociales para el personal, operación y mantenimiento, compras, I+D militar y ayuda militar (en el país donante). No incluye la defensa civil y los gastos corrientes de actividades previas, como los beneficios para veteranos, desmovilización, conversión y destrucción de armas.

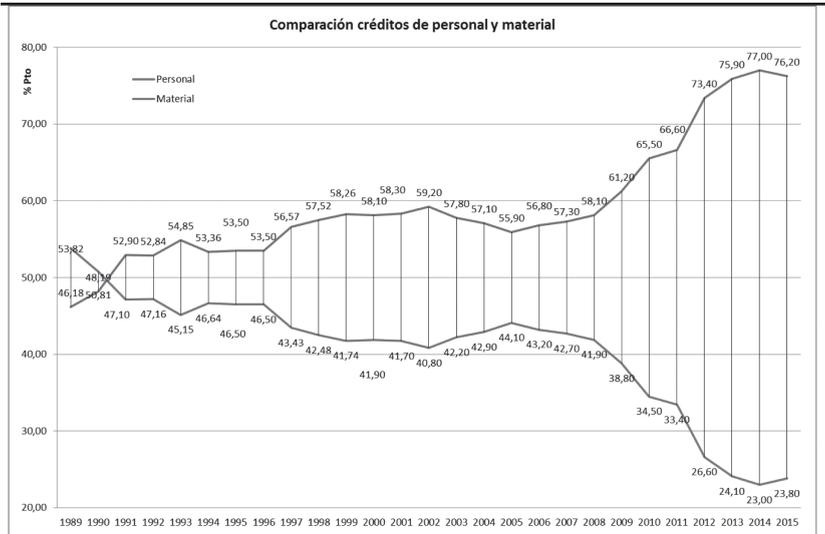
PIB Nacional, es decir, independientes del ciclo económico, no existiendo una correlación entre el aumento experimentado en los últimos 20 años en el PIB y el Presupuesto de Defensa.

*Cuadro 2: Evolución PIB / PGE / P Defensa*



En el cuadro 3 queda reflejada la importancia del gasto de personal del Ministerio de Defensa, llegando en los últimos años a representar valores superiores al 75% del presupuesto total, que supone una severa restricción al resto de partidas presupuestarias: las correspondientes a Gastos Corrientes (capítulo 2) que contribuyen a mejorar la operatividad de las fuerzas y reforzar la seguridad y la calidad de vida de los militares profesionales y las que contribuyen a la modernización y mantenimiento de los sistemas recogidas en el capítulo 6 de los presupuestos.

Cuadro 3: Comparación créditos de personal y material



Como consecuencia de la crisis, los continuos recortes presupuestarios efectuados desde el 2008 al 2015, el Presupuesto de Defensa ha disminuido un 36%, lo que ha situado a las FAS bajo mínimos no pudiendo asegurar su operatividad por la falta de recursos, excepto aquellas Unidades que están implicadas en operaciones de paz al recibir una financiación para ello.

#### 4. LA FINANCIACIÓN DE LAS MISIONES EN EL EXTERIOR

En el marco de las organizaciones internacionales (ONU, OTAN y UE) las operaciones en el exterior son financiadas totalmente con fondos públicos. Los mecanismos de financiación son básicamente dos: a través del presupuesto de la respectiva organización y mediante las aportaciones directas de los Estados miembros.

Las aportaciones nacionales pueden ser recursos materiales como contingentes militares, armamento e infraestructuras y recursos financieros en forma de pagos monetarios conforme a distintas fórmulas de financiación. La característica común a todos los sistemas de financiación es que las organizaciones no disponen de personal y equipos propios, sino que se apoyan en las capacidades nacionales de los miembros. Estas formas de aportación son las que van a particularizar los distintos mecanismos de

financiación. Así, la financiación de las operaciones de la ONU procede en su mayor parte de un presupuesto específico de la propia organización. En el caso de la OTAN, la contribución proviene en una mínima parte del presupuesto de la organización, siendo la contribución de los Estados miembros la parte principal de su financiación. Con respecto a la UE, la financiación está fragmentada entre las aportaciones de los Estados a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y las realizadas a la Política al Desarrollo y de la Oficina de Ayuda Humanitaria (ECHO).

En los puntos siguientes analizamos brevemente el sistema de financiación de las organizaciones antes indicadas.

#### 4.1. *Naciones Unidas (NN.UU.)*

La decisión de establecer, mantener o ampliar una operación le corresponde al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), pero la financiación de las mismas es responsabilidad colectiva de todos los Estados miembros, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de la Carta de NN.UU.<sup>10</sup>.

Las aportaciones de la Asamblea General a los gastos derivados de las operaciones de paz se basan en una escala especial que se establece mediante una fórmula compleja establecida por los propios Estados miembros, en la que se tiene en cuenta, entre otras cosas, la riqueza nacional<sup>11</sup>.

El proceso de inicio de una operación comienza con la propuesta por el Secretario General al Consejo de Seguridad mediante un informe en el que se incluye una primera estimación de su coste. Una vez autorizado por el CSNU, el Departamento de

10. 1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.

2. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.

3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes.

11. La escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de las operaciones de NN.UU. para el mantenimiento de la paz, durante el periodo 2016-2018, fue aprobada por la Asamblea General, Resolución 70/246, el 23 de diciembre de 2015.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) prepara el presupuesto de la operación que es aprobado siguiendo los mismos trámites que el presupuesto ordinario, es decir, por la Asamblea General, previo informe de la Quinta Comisión.

El presupuesto se realiza por cada operación, durante un periodo que abarca desde el 1 de julio al 30 de junio y en el que se incluye el Memorando de Entendimiento (MOU) que cada país participante en la operación y el DOMP han firmado. El MOU detalla el despliegue operativo a realizar, incluyendo los medios personales (personal militar y de policía, personal civil) y materiales (transporte, instalaciones e infraestructuras, comunicaciones, etc.) a utilizar, así como las responsabilidades y las reglas de mantenimiento y necesidades de autoabastecimiento. A través de este desglose se puede determinar los reembolsos que NN.UU. pagará al Estado participante por la utilización de dichos medios, que se calculan en función de una serie de importes individuales que se actualizan periódicamente por la Asamblea General<sup>12</sup>.

La financiación de las operaciones de NN.UU. se basa en un sistema de reembolso a las naciones participantes. Básicamente NN.UU. «contrata» a una Unidad de un Estado para cumplir una misión y le resarce de los gastos ocasionados. Esto hace que los mayores contribuyentes con tropas a las operaciones sean Estados de África y Asia que ven, de esta forma, una fuente de ingresos complementaria en sus presupuestos.

El sistema de reembolsos es un arma de doble filo. Por un lado, favorece la participación de las naciones, ya que, en el peor de los casos, aliviará la carga sobre los presupuestos nacionales respectivos. Pero, por otro lado, las naciones que son las mayores contribuyentes con tropas (Bangladesh, Etiopía, India y Pakistán) no ofrecen o no tienen las más modernas capacidades. Esto produce carencias en los sistemas de mando y control, inteligencia y otras capacidades más avanzadas.

En el cuadro 4 se reflejan los diez principales Estados proveedores de financiación en las en el periodo 2013-2015<sup>13</sup> así

12. El procedimiento de reembolso está recogido en la Resolución 50/222 de 10 de mayo de 1996, de la Asamblea General, así como la aplicación del Documento de la Quinta Comisión A/C.5/66/8, de 27 de octubre de 2011, *Manual sobre el equipo propiedad de los contingentes*.

13. A/67/224/Add.1.

como los diez Estados principales contribuyentes de tropas a 31 de diciembre de 2015.

*Cuadro 4: Principales contribuyentes de tropas y proveedores de financiación*

<b>Estados / efectivos</b> (31-XII-2015)		<b>Estados / % financiación</b> (Periodo 2013-2015)	
Bangladesh	<b>8.496</b>	Estados Unidos	<b>28,38</b>
Etiopía	<b>8.296</b>	Japón	<b>10,83</b>
India	<b>7.798</b>	Francia	<b>7,22</b>
Pakistán	<b>7.643</b>	Alemania	<b>7,14</b>
Ruanda	<b>6.077</b>	Reino Unido	<b>6,68</b>
Nepal	<b>5.344</b>	China	<b>6,64</b>
Senegal	<b>3.475</b>	Italia	<b>4,45</b>
Ghana	<b>3.198</b>	Federación Rusa	<b>3,15</b>
China	<b>3.045</b>	Canadá	<b>2,98</b>
Nigeria	<b>2.954</b>	España	<b>2,97</b>

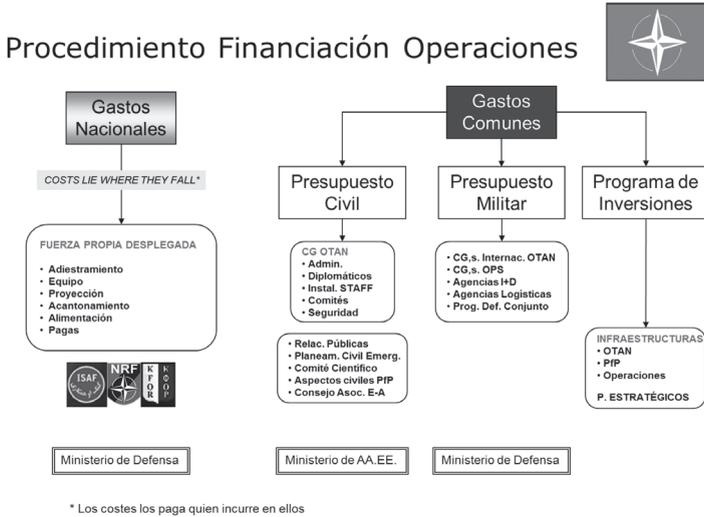
*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de [www.un.org](http://www.un.org)*

#### 4.2. Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La mayor parte de la financiación de las operaciones OTAN proviene de las aportaciones directas de sus Estados miembros al operar bajo el principio «*Costs lie where they fall*»<sup>14</sup>. Si embargo hay actividades cuyo coste no puede atribuirse a una nación determinada (por ejemplo, un Cuartel General internacional) para lo cual se desarrolló la denominada «financiación común» que consiste en un reparto de los costes entre todas las naciones aliadas conforme a su respectiva capacidad económica y al proceso de negociación política en cada caso. En el cuadro 5 se detalla un esquema del procedimiento de financiación en la Organización.

14. Los costes los paga quien incurre en ellos.

Cuadro 5: Esquema de la financiación OTAN



OTAN ha articulado el concepto *NATO Response Force* (NRF) a efectos de afrontar las posibles crisis que pudieran aparecer. El NRF es una fuerza multinacional de respuesta rápida compuesta por unidades terrestres, aéreas, marítimas y de fuerzas especiales proporcionada por los Estados miembros, que pueden desplegarse en cualquier momento en caso de conflicto, compuesto por aproximadamente trece mil efectivos en turnos rotatorios de doce meses y una fuerza de reserva que pueda sustituir a la anterior en caso necesario.

La carga financiera que deben soportar los Estados de guardia en el NRF en caso de implementación de una operación es enorme (creación de pistas de aterrizaje, construcción de infraestructuras logísticas, etc.) por lo que puede llegar a disuadir a las naciones a ser el primero en ofrecerse en la operación, podría aumentar la desmotivación en la participación en el NRF y afectar negativamente a la OTAN en el Área de Operaciones en el futuro, en el caso de que los Estados que más aportan a las operaciones no vean una mayor implicación por parte del resto de Estados.

#### 4.3. Unión Europea (UE)

El estudio de la financiación de las operaciones en el marco de la UE es todo un desafío en la medida en que se incardina en

la de por sí conflictiva y fragmentada financiación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En 1999 la UE, en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), como parte integrante de la PESC, empezó a desarrollar sus propias capacidades y actividades de apoyo a la paz y a la seguridad internacional, liderando, desde 2003, más de una treintena de operaciones de mantenimiento de la paz en el exterior, distinguiendo entre operaciones civiles y operaciones militares.

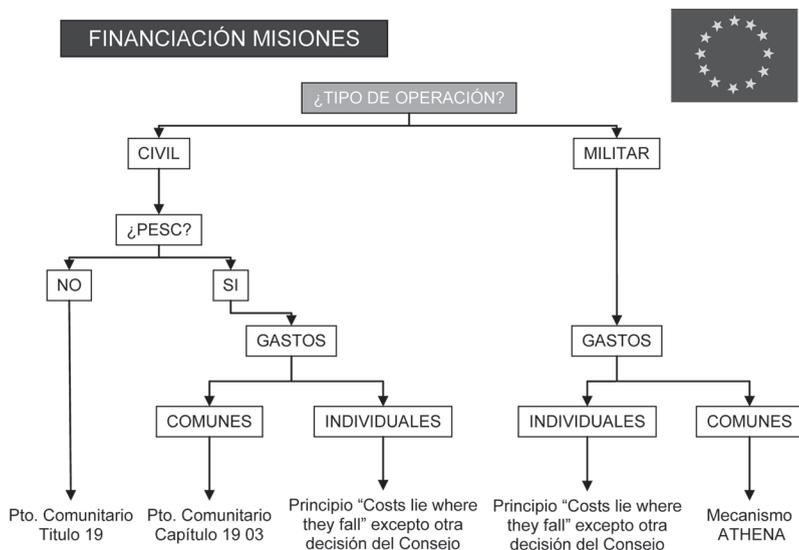
Precisamente esa distinción entre lo civil y lo militar es la base del sistema de financiación de la PESC en general y de sus operaciones en particular. La existencia de estas dos fuentes de financiación es recogida en el artículo 41 del actual Tratado de Lisboa:

- Los gastos de carácter administrativo, es decir, los gastos de funcionamiento así como el conjunto de los gastos de carácter operativo como consecuencia del ejercicio de sus funciones y/o de puesta en marcha de las actuaciones derivadas de la PESC, se financiarán a través del Presupuesto de la UE.
- Los gastos derivados de las operaciones con repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, así como aquéllos otros casos establecidos por el Consejo por unanimidad, correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto<sup>15</sup>.

En el cuadro 6 se presenta un esquema de cómo se financian las misiones de la UE.

15. Como excepción, aquéllos Estados cuyos representantes en el Consejo hayan efectuado una declaración formal con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 31 (regla de la abstención constructiva), no estarán obligados a contribuir a su financiación cuando se trate de operaciones que tengan repercusiones en el ámbito militar y de defensa. Dinamarca es el único Estado que ha decidido separarse de la aplicación de la PESC.

Cuadro 6: Esquema financiación misiones UE



Por tanto, la PESC es financiada por el presupuesto comunitario salvo por lo que respecta a las operaciones militares y aquellas que el Consejo decida excluir para cuya financiación ha creado un mecanismo intergubernamental específico: el mecanismo ATHENA<sup>16</sup>, creado en 2004 cuando el Consejo adoptó la Decisión 2004/197/PESC.

Athena es un organismo dotado de personalidad jurídica, capacidad de obrar y sin ánimo de lucro, que actúa en nombre de los Estados; dispuesto ante cualquier operación militar de la UE, bajo la autoridad de un Comité Especial compuesto de un representante de cada Estado miembro participante y cuenta con un Administrador, nombrado por el Secretario General del Consejo, el Comandante de cada operación y el Contable, nombrado también por el Secretario General del Consejo.

Athena gestiona los gastos comunes originados por las operaciones militares, distinguiéndose las siguientes categorías, recogidas en los anexos I al IV de la Decisión (PESC) 2015/528:

16. La regulación actual está recogida en la Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

- Costes comunes que estarán a cargo de Athena siempre que se generen, por ser gastos que no pueden vincularse a una operación (Anexo I).
- Costes operativos comunes correspondientes a la fase preparatoria de una operación, que incluyen gastos adicionales para las misiones de exploración y los preparativos para el lanzamiento de una misión (Anexo II).
- Costes de la fase activa de la operación, es decir, desde su lanzamiento, que suele coincidir con el nombramiento del Comandante de la operación, hasta la finalización de la misma (Anexo III).
- Costes operativos comunes relativos a la conclusión de una operación que estarán a cargo de Athena, que son los gastos derivados del destino final de las infraestructuras y equipos comunes, así como los del establecimiento de las cuentas de la operación (Anexo IV).

Los ingresos de Athena están constituidos por las cuotas de los Estados participantes que se calculan en función de la clave de reparto basada en el producto nacional bruto contemplada en el artículo 41, apartado 2, del Tratado y de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 2014/335/UE-Euratom, por las aportaciones de terceros Estados que participen en la operación (en función del acuerdo bilateral formalizado entre las partes) y otros ingresos diversos (que incluyen los intereses percibidos, los ingresos procedentes de las ventas y el saldo de ejecución del ejercicio anterior, después de que lo haya determinado el Comité Especial).

Para los gastos individuales por la participación de un Estado en una operación militar rige el principio «*Cost lie where they fall*», al igual que en OTAN, por lo que también pueden ocurrir los mismos peligros en el caso de que los Estados que más aportan a estas operaciones no vean una mayor implicación por parte del resto de Estados.

## 5. FINANCIACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN ESPAÑA

Desde 1989, año en que se llevó a cabo la primera misión española en el exterior, hasta la actualidad, la participación en estas misiones no ha dejado de incrementarse con el consiguien-

te incremento del gasto, pasando de 18 millones de euros en el ejercicio 1990 los 1.000 millones de euros en el año 2015.

La financiación de la participación de las FAS españolas en las OMP hasta el año 2011, se realizaba con cargo a los créditos de un concepto presupuestario que se crea en 1990 específicamente para este fin: el concepto 228, inicialmente con la denominación «Gastos originados por la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de la ONU»<sup>17</sup>, en la que se incluyen todos los gastos de personal, funcionamiento e inversiones ocasionados por las Unidades que participen en las operaciones.

La imputación de todos los gastos de estas operaciones en un único concepto, 228, dentro del capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios», supone una excepción a los criterios generales de clasificación económica que rigen el gasto público, que exigen la imputación de estos gastos en los capítulos 1 «Gastos de personal», capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios» y 6 «Inversiones reales», según corresponda.

Este concepto, desde el punto de vista de la clasificación funcional, está enmarcado en el programa presupuestario 122 M «Gastos operativos de las FAS» y asignado a la Secretaría de Estado de Defensa (SEDEF) como centro de responsabilidad del gasto, que incluye los créditos necesarios para la preparación y funcionamiento de todas las Unidades encuadradas en la Fuerza.

Desde el año 2011 y de conformidad con las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas<sup>18</sup>, se desglosó el concepto 228 en dos nuevos conceptos: 128 para recoger los gastos de personal participante en OMP y el 668 (inversiones) para los gastos en repuestos y mantenimiento originados por la participación de las FAS en OMP.

17. Resolución de la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, de 6 de noviembre de 1990, por la que se determinan los criterios de imputación de gastos a esta rúbrica presupuestaria, que para justificar la creación exponía que con ello se consigue *dotar a las asignaciones presupuestarias previstas para esta finalidad de la flexibilidad precisa para cubrir con la prontitud adecuada las necesidades operativas que se planteen, sin que por ello se limite el control que para la gestión de los referidos créditos se establecen en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes*.

18. Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010. Núm. 943 de 28 de junio de 2012.

Los tres conceptos, 128, 228 y 668, son de naturaleza ampliable<sup>19</sup>, es decir, el crédito inicial puede incrementarse a lo largo del ejercicio, con carácter extraordinario y dentro del límite y las condiciones legalmente establecidas para este tipo de créditos, con cargo actualmente al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria<sup>20</sup>.

La peculiaridad de este tipo de créditos consiste en que no es su importe inicial el que limita el gasto sino que es el gasto el que determina el importe final del crédito. Gracias a ello los gestores no tienen que acoplarse inicialmente a un límite predeterminado sino que, una vez autorizado el comienzo de las operaciones preparatorias de la OMP, pueden programar los gastos, puesto que el crédito será ampliado hasta la cobertura total de las obligaciones incurridas. Este sistema busca, sobre todo, la flexibilidad, puesto que la naturaleza ampliable del crédito y su dotación con cargo a un fondo de reserva automático permite responder inmediatamente a cualquier tipo de necesidad.

Pero, tiene como inconveniente el del control parlamentario previo, pues se limita al importe de la dotación inicial. En consecuencia las Cortes sólo pueden conocer a posteriori el gasto finalmente ejecutado, a través de la información que se remite con carácter periódico, sin que les sea posible autorizarlo en su totalidad. No obstante, esa falta de control previo está mitigada por el hecho de que las Cortes sí autorizan el importe del Fondo de Contingencia y éste tiene carácter limitativo, con lo que la responsabilidad de asignar prioridades a los gastos cuyo crédito es ampliable se traslada al Gobierno.

19. Artículo 54 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: Créditos destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas de rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones.

20. El Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece en su artículo 15 que dentro del límite de gasto fijado anualmente por el Estado, se incluirá una Sección Presupuestaria bajo la rúbrica «Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria» por importe del 2 por 100 del citado límite. Este Fondo destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

Los importes consignados inicialmente en el presupuesto del Ministerio de Defensa han pasado de 300.000 euros en 1990 a algo más de 14 millones de euros en los últimos once años, mientras que el gasto final, como podemos ver en el cuadro 7, ha pasado de los 28M de euros en los primeros años a cuantías superiores a los 700 M de euros en los últimos años financiadas con ampliaciones de crédito. Nos encontramos ante cantidades que en 1990 significaban el 0,33% del Presupuesto final del Ministerio de Defensa a representar, en estos últimos años (a partir del 2006), porcentajes superiores al 8%, alcanzando en el año 2015 el 12,40%.

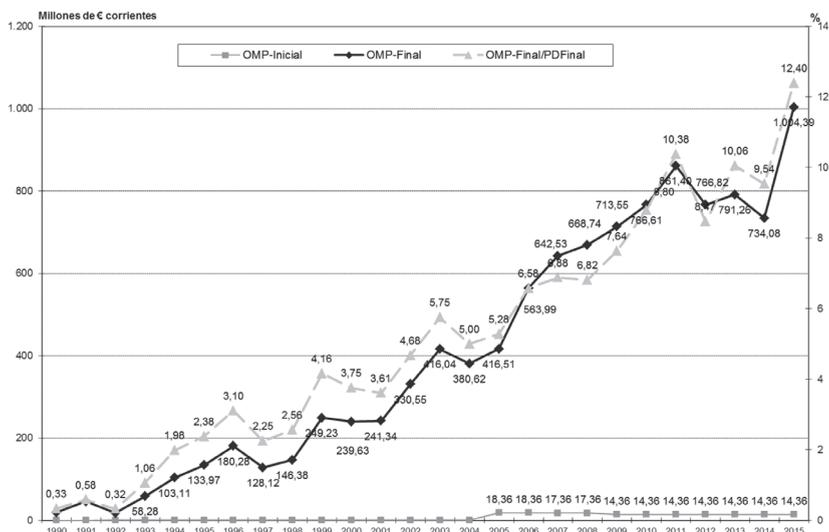
Desde un punto de vista normativo el Tribunal de Cuentas<sup>21</sup>, en distintos informes de fiscalización<sup>22</sup>, revela falta de rigor y realismo en la presupuestación y plantea la posibilidad de que, ante una consignación presupuestaria inicial tan baja y habida cuenta que estas misiones de esporádicas han devenido en permanentes, la presupuestación debe ser más realista teniendo en cuenta los compromisos adquiridos con los organismos internacionales. Si bien se puede objetar que la intensidad en la participación en estas misiones depende de decisiones políticas no previsibles, a priori, al estar condicionadas por la cambiante situación internacional. Pero, también es igualmente cierto que, sin perder el carácter de ampliable que su naturaleza requiere, la dotación inicial bien pudiera ser, cuando menos, del 50% de la ejecución final del ejercicio anterior, salvo que se prevea fundadamente la reducción de efectivos y/o escenarios del momento en el ejercicio siguiente.

21. Cossío y Alonso Rodríguez (2005).

22. Tribunal de cuentas. Informe núm. 564. Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones internacionales, ejercicios 1997-1998, de 25 de junio de 2002.

Informe núm. 943. Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones internacionales, ejercicios 2009 y 2010, de 28 de junio de 2012.

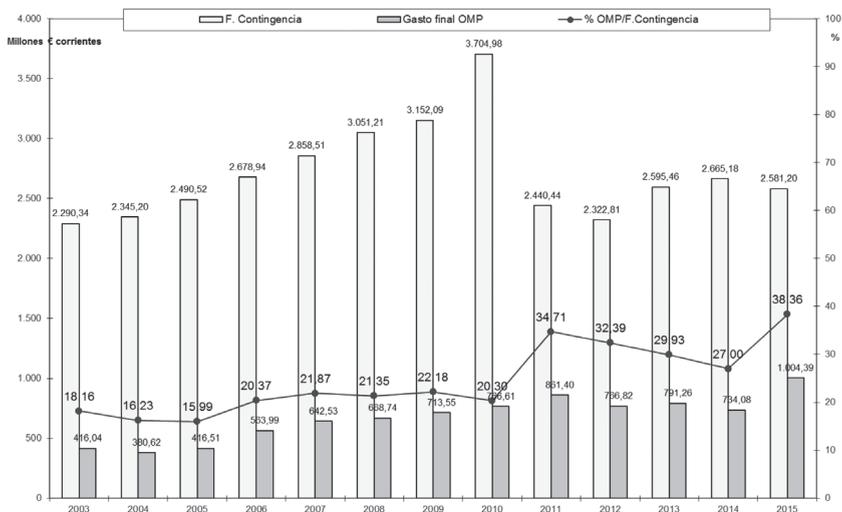
Cuadro 7: Evolución Gasto OMP (millones de euros corrientes)



Ahora bien, el problema estriba en la financiación que se realiza con cargo al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria. En 2015, el importe total de este Fondo, para la totalidad de los Presupuestos Generales del Estado, ascendió a 2.581,20 millones de euros de los que, aproximadamente, 990 millones se destinaron a cubrir las necesidades de ampliación de crédito para los gastos de operaciones de paz.

Como se puede observar en el Cuadro 8, el crédito de OMP ampliado ha ido representando un porcentaje cada vez más alto, pasando del 18,16% en 2003 al 38,36% del total del Fondo en 2015, que en periodos de bonanza económica y superávit presupuestario puede ser asumible, pero no así cuando la economía crece menos que las previsiones macroeconómicas y en un entorno de déficit presupuestario, como el actual, será difícilmente sostenible, siendo la única alternativa la disminución de otros créditos.

Cuadro 8: Comparativa Fondo de Contingencia / Crédito OMP



Como se ha indicado, el gasto en OMP está incluido en los tres conceptos: el 128, 228 y 668, pero a la hora de la estimación de los gastos debe realizarse separadamente por cada una de las operaciones. La Dirección General de Asuntos Económicos (DIGENECO) del Ministerio de Defensa<sup>23</sup> es la responsable de elaborar el expediente de ampliación de crédito<sup>24</sup>.

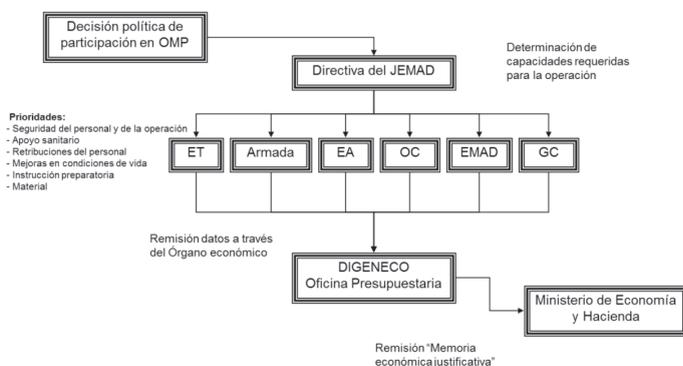
El proceso de planeamiento presupuestario, como podemos ver en el Cuadro 9, comienza una vez que la Autoridad política ha decidido la participación de nuestras FAS en una operación fuera del de territorio nacional, ésta puede dar continuidad a una operación abierta o puede tratarse de poner en marcha una nueva misión. En base a esa decisión el Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) establece el tipo de fuerzas que será necesario para llevar a cabo la misión encomendada

23. Artículo 5 del Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, modificado por el Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa.

24. DIGENECO tiene elaborada una Instrucción interna con objeto de establecer los procedimientos de gestión y control de los recursos financieros destinados a financiar las operaciones de paz y ayuda humanitaria.

Cuadro 9: Proceso de planeamiento OMP.

## Proceso planeamiento



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIGENECO

Se inicia así la presupuestación en cada uno de los órganos, Ejército de Tierra, Armada, Ejército del Aire, Guardia Civil y Estado Mayor de la Defensa (EMAD), de acuerdo con su estructura y distribución de responsabilidades valorando las necesidades a satisfacer.

En el ámbito del Ejército de Tierra, el General de Ejército Jefe de Estado Mayor del Ejército (GEJEME), define las prioridades para atender las necesidades derivadas de la operación, así como sus variaciones, en función de la misión y situación, en consonancia con los aspectos derivados de la seguridad del personal y seguridad de la operación, apoyo sanitario, las retribuciones del personal, mejoras en las condiciones de vida, la instrucción preparatoria y el material necesario.

Para solicitar los créditos, cada ejército participante realiza una petición, justificada e individualizada por operación, de cada gasto con rigor y racionalidad económica, ajustando el gasto propuesto a las necesidades reales a satisfacer, teniendo en cuenta la evaluación de costes y los actuales escenarios. DIGENECO ha establecido una desagregación de los tipos de gastos que se atienden en los siguientes «conceptos» y «subconceptos», como podemos ver en el Cuadro 10:

- Concepto A: Retribuciones (Concepto presupuestario 128).
- Concepto B: Funcionamiento (Concepto presupuestario 228).
- Concepto C: Inversiones y Mantenimientos (Concepto presupuestario 668).

Con la información recibida, DIGENECO elabora una memoria justificativa que acompaña a la solicitud de aprobación de la ampliación de crédito que remite al Ministerio de Economía y Hacienda<sup>25</sup>. Todo este procedimiento supone un periodo importante desde su inicio hasta que el crédito se encuentra realmente a disposición de los gestores, lo que provoca en muchas ocasiones que no se disponga de los recursos necesarios para atender las necesidades existentes y se tenga que utilizar los créditos del presupuesto corriente para realizar, posteriormente, el cambio de financiación.

*Cuadro 10: Conceptos de gastos*

CONCEPTOS DE GASTO (Subconceptos)	
<b>A.- RETRIBUCIONES</b>	<b>C.- INVERSIONES Y MANTENIMIENTO</b>
<b>B.- FUNCIONAMIENTO</b>	<b>C.1.- Armamento y equipo individual</b>
<b>B.1.- Arrendamientos</b>	<b>C.2.- Material móvil terrestre</b>
<b>B.2.- Combustibles</b>	<b>C.3.- Equipos de comunicaciones</b>
<b>B.3.- Vestuario</b>	<b>C.4.- Material de campamento</b>
<b>B.4.- Alimentación</b>	<b>C.5.- Obras civiles</b>
<b>B.5.- Material Sanitario</b>	<b>C.6.- Equipos diversos</b>
<b>B.6.- Transportes</b>	<b>C.7.- Municionamiento</b>
<b>B.7.- Otros gastos de vida y funcionamiento</b>	<b>C.8.- Mantenimiento de aeronaves</b>
<b>B.8.- Indemnizaciones por razón del servicio</b>	<b>C.9.- Mantenimiento de material móvil terrestre</b>
	<b>C.10.- Mantenimiento de equipos de comunicaciones</b>
	<b>C.11.- Mantenimiento de buques</b>
	<b>C.12.- Mantenimiento de equipos diversos</b>

En el cuadro 11 representa la evolución del gasto total en OMP (euros corrientes) y los principales hitos en los incrementos producidos como consecuencia la participación en operaciones. Podemos observar que de los 18,75 millones de euros que en 1990 se destinaron a la operación «Alfa-Kilo» en el Kurdistán, se han pasado a más de 1.000 millones de euros en el 2015, lo

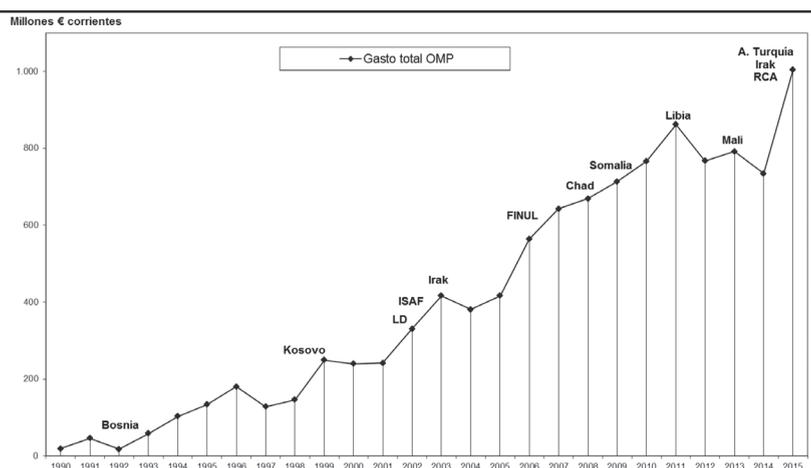
25. El artículo 62.1 d) de la Ley 47/2003, establece que corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda la autorización de las ampliaciones de crédito previstas en el artículo 54.1.

que supone un incremento de más del 5000% desde esa primera participación.

En euros corrientes el gasto total, durante estos 27 años de participación de nuestras Fuerzas Armadas en las OMP, se ha elevado a más de 10.000 millones, de los que aproximadamente el 74,67% se ha realizado en la última década (2005-2015), motivado por la participación en operaciones que han requerido más financiación como Afganistán (ISAF), Líbano (FINUL) y Somalia (Atalanta) que representan el 43,88%, 20,29% y el 9,52% respectivamente del total del gasto (aproximadamente 8.000 millones de euros) en el periodo 2005-2015.

Con respecto a los conceptos de gasto (periodo 1990-2015) podemos indicar que, aproximadamente, el 18% corresponde a gastos de personal, el 32% a gastos de funcionamiento y el 50% a inversiones y mantenimiento.

Cuadro 11: Gasto total en OMP en millones de € corrientes



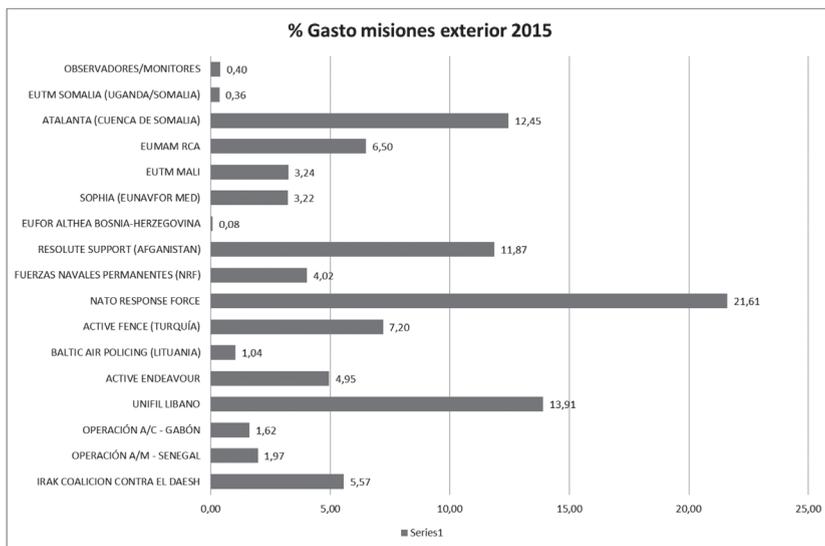
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIGENECO

En la actualidad, nuestras FAS se encuentran participando en operaciones<sup>26</sup> en doce países (Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Gabón, Irak, Líbano, Mali, República Centroafricana,

26. Disponible en [http://www.defensa.gob.es/misiones/en\\_exterior/actuales/](http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/)

Senegal, Somalia, Turquía y Yibuti), en tres continentes (África, Asia y Europa) y en cuatro zonas marítimas (mar del Norte, mar Mediterráneo, golfo de Guinea y océano Índico), lo que supone el mayor despliegue en cuanto número de escenarios en su historia.

Cuadro 12: Operaciones en el exterior a 31-diciembre-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIGENECO. Ministerio de Defensa.

Por último, en el cuadro 13 se representan, las operaciones por volumen de financiación en el período 1990-diciembre 2015. Como se puede observar es Afganistán (Libertad Duradera, ISAF y Rolute Support) con 3.919,75 millones de euros, aproximadamente el 36,91% del gasto total en el período 1990-2015, la región que ha requerido de mayor financiación.

La segunda región que ha requerido mayor financiación corresponde a los Balcanes: Bosnia desde 1992 y bajo distintas banderas (IFOR, SFOR, UNPROFOR, ALTHEA) y Kosovo (KFOR, UNMIC) desde 1999 han generado un gasto de 2.745,89 millones de euros, aproximadamente el 25,86% del total del periodo.

La tercera región es el Líbano (FINUL) con un gasto de 1.609,37 millones de euros y aproximadamente el 15,15% del total del gasto.

El gasto en estas tres regiones representa el 77,92% de todos los recursos que el Ministerio de Defensa ha destinado a las OMP desde 1990.

Cuadro 13: Gasto total por OMP 1990-2015 (€ corrientes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de DIGENECO. Ministerio de Defensa.

## CONCLUSION

Las Operaciones de Paz en el marco de las organizaciones internacionales estudiadas brevemente se financian totalmente con fondos públicos, existiendo dos mecanismos básicos de financiación: a través del presupuesto de la respectiva organización y mediante contribuciones directas de los recursos nacionales, siendo éstas de dos tipos: recursos físicos (contribuciones en especie) y recursos financieros (pagos monetarios).

El principal problema que adolecen las tres organizaciones con respecto a su financiación es la insuficiencia de recursos, siempre por debajo de las aspiraciones políticas, estratégicas y operativas de las organizaciones y limita sus ambiciones para abordar operaciones de paz. Para conseguir una mayor sinergia en el empleo de los recursos deben ser capaces de adaptarse a situaciones cambiantes, a generar sus propias capacidades y a cooperar entre sí.

Con respecto a NN.UU., el sistema de reembolso supone una ayuda económica a los Estados que participan en las operaciones. Esto deriva que los Estados en vías de desarrollo sean los mayores contribuyentes de tropas, pero no disponen de las capacidades militares de los Estados más desarrollados.

El principio básico de la financiación en OTAN y UE: «Cost lie where costs fall», supone un importante lastre para el desarrollo de sus capacidades como organización. Las propuestas de futuro van dirigidas a convertir en gastos comunes gastos soportados por los Estados participantes y conseguir un mejor reparto de la carga financiera y militar que alivie la presión sobre los presupuestos nacionales.

La financiación de las OMP en España viene recogida, desde 2011, en tres conceptos presupuestarios: 128, 228 y 668 que tienen la consideración de ampliables contra el Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria. En este concepto, ampliable, es el gasto el que determina el importe del crédito. El sistema tiene la flexibilidad precisa para cubrir con la prontitud adecuada las necesidades operativas que se planteen, sin que por ello se limite el control que para la gestión de los citados créditos se establece en las disposiciones legales y reglamentarias. No obstante, la insuficiencia de crédito inicial y la demora en la aprobación de los expedientes de ampliación de crédito, pueden determinar que durante diferentes periodos de tiempo, especialmente en el primer trimestre del ejercicio, no se disponga de los recursos necesarios para atender las necesidades existentes y se tenga que utilizar los créditos del presupuesto corriente y realizar posteriormente el cambio de financiación. Una dotación inicial tan baja no parece compatible con la internalización de la seguridad, con la mayor proyección de las Fuerzas Armadas y con el compromiso de España con el mantenimiento de la paz y seguridad.

La acción exterior de España ha ido afianzando su presencia en las organizaciones internacionales que participa, lo que conlleva una creciente aportación de recursos humanos y económicos para alcanzar mayores niveles de seguridad. Consolidar el papel que desempeña España en el ámbito de la seguridad internacional implica un esfuerzo económico coherente con los nuevos desafíos y las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aranda Álvarez, E., «La Ley de Defensa Nacional y la participación de España en operaciones de mantenimiento de la paz», *Revista de Administración y Ciudadanía*, Escola Galega de Administración Pública Vol.2 núm. 1, 2007, Santiago de Compostela, págs. 23-48.

- Aranda Soria, Sonia, «El e-government al servicio de la transparencia en la rendición de cuentas en Defensa», Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza, 2012, 371 págs.
- Blanco y de la Torre, Félix, «ONU. Coste y financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz», *Documento de opinión 51/2016*, Instituto de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2016, 16 págs.
- Cossío Capdevila, A y Sara Alonso Rodríguez, S. «Análisis de la participación de las FAS españolas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de distintas organizaciones internacionales y su control». *Revista Española de Control Externo, Tribunal de Cuentas*. Vol. VII, núm. 19, 2005, Madrid, Págs. 103-130.
- Cossío Capdevila, Ana, «La financiación de las operaciones militares de la Unión Europea y su control. El Mecanismo ATHENA», *Revista Española de Control Externo Tribunal de Cuentas*. Vol. XII, núm. 34, 2010, Madrid, págs. 151-174.
- Unión Europea, Decisión del Consejo (2014/335/UE, Euratom), de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la UE, *Diario Oficial de la Unión Europea* 7/06/2014, L168, págs. 105-111.
- Unión Europea, Decisión (PESC) 2015/528 del Consejo, de 27 de marzo de 2015, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena) y por la que se deroga la Decisión 2011/871/PESC, *Diario Oficial de la Unión Europea* 28/03/2015, L84, págs. 39-68.
- Directiva de Defensa Nacional 01/2012*, Presidencia del Gobierno, 2012
- La Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido*. Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno, 2013, 68 págs.
- Fuente Cobo, Ignacio, «Las Operaciones de Paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución», *Centro de Estudios y Análisis de Seguridad*, Universidad de Granada, 2003, 21 págs., [www.ugr.es/](http://www.ugr.es/)
- García Sánchez, Daniel, «Las operaciones de paz y el cambio institucional de los Ejércitos. Un análisis de la transformación de los ejércitos ante la adopción de nueva funciones determinadas por un nuevo entorno», Tesis Doctoral, Universidad Autónoma, Madrid, 2006, 705 págs.
- España, Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado* de 27 de noviembre de 2003, núm. 284, 92 págs.
- España, Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, *Boletín Oficial del Estado* de 18 de noviembre de 2005, núm. 276, 11 págs.
- España, Ley 2/2014, de 15 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *Boletín Oficial del Estado* de 26 de marzo de 2014, núm. 74, 33 págs.
- España, Ley 36/2015, de 29 de septiembre, de Seguridad Nacional, *Boletín Oficial del Estado* de 29 de septiembre de 2015, núm. 233, 12 págs.

- Liñan Noguerras, DJ y Roldan Barbero, J. (Edit), *El Estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008, 450 págs.
- Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales del Mando de Adiestramiento y Doctrina, *Doctrina de Empleo de las Fuerzas Terrestres (DO.001)* (3.ª edición), Granada, 2003,
- Martínez Isidoro, Ricardo, «Las Operaciones de Apoyo a la Paz». *Documento de trabajo 25/2009*. Real Instituto Elcano, 2009, 27 págs., [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)
- Presupuestos de Defensa (varios años)*, Dirección General de Asuntos Económicos, Ministerio de Defensa.
- Montoya Cerio, Fernando, «Brexit», ficción o realidad: impacto sobre la PCSD de la UE. *Documento de opinión 64bis/2016*. Instituto de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, 2016, 19 págs.
- Moreno Izquierdo, Rafael, «España y las misiones de paz: retos y oportunidades». *Misiones de paz de las Fuerzas Armadas españolas*. Seminario en Zaragoza 7 de junio de 2007, Fundación Alternativas, págs. 7-14, <http://www.falternativas.org/>
- Moreno Izquierdo, Rafael, «La contribución del Ministerio de Defensa Español a la reconstrucción y la acción humanitaria durante 2008», *Documentos iecah*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, Madrid, 25 págs.
- Moreno Zamora, Juan Ignacio, «Problemática de la financiación de las nuevas misiones de la Unión Europea», *Revista General de Marina*, Vol. 269, núm. 1 (julio), 2015, págs. 93-98.
- Navas Córdoba, Julio, «El futuro de las misiones de la ONU: el papel de las organizaciones internacionales», *Documento de opinión 25/2012*, Instituto de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 18 págs.
- Pérez Forniés, Claudia, «Aspectos económicos de la Seguridad y Defensa: la Economía de la Defensa» en *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Cueto C. y Jordan J. (Coord.) Editorial Comares, Granada, 2001, págs. 139-154.
- Pérez Muinelo, Francisco, *El gasto de Defensa en España 1946-2009*. Ministerio de Defensa, Madrid, 286 págs.
- España, Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado* de 31 de diciembre de 2007, núm. 313, 9 págs.
- España, Real Decreto 524/2014, de 20 de junio, que modifica el Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Estado* de 21 de junio de 2014, núm. 151, 8 págs.
- Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones de paz de organizaciones internacionales, ejercicios 1996, 1997 y 1998, de 25 de junio de 2002*. Tribunal de Cuentas, Informe 564, 2002, 49 págs.

*Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones internacionales, ejercicios 2009 y 2010, de 28 de junio de 2012.* Tribunal de Cuentas, Informe 943, 2012, 108 págs.

Sepúlveda, Isidro (ed), «España en las operaciones internacionales de pacificación». *Actas del III Congreso Internacional de Historia de la Defensa.* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 546 págs.

Valiño Castro, Aurelia, «Evolución reciente del presupuesto y el gasto español en Defensa», *Cuadernos de información económica*, núm. 248, Septiembre/octubre 2015, 11 págs.

Vázquez Ramos, Alfredo, «Elementos de cambio y permanencia: potenciales escenarios de financiación de las misiones internacionales», *Documento de opinión 80/2011.* Instituto de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, 13 págs.

Páginas WEB:

<https://www.sipri.org/>

<http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html)

<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/>

<http://www.defensa.gob.es/>

<http://www.iecah.org>

<http://www.nato.int>

ESTUDIO SOBRE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN DE LA  
DEFENSA: PRESUPUESTOS PÚBLICOS E I+D PARA GARANTIZAR  
LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR

ELIA BREIJO PENA

*Universidad Complutense de Madrid*

JOSÉ IGNACIO LÓPEZ SÁNCHEZ

*Universidad Complutense de Madrid*

*Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza*

## RESUMEN

Desde 2007, la crisis económica ha provocado un profundo cambio en el mercado maduro de la defensa: la anterior dependencia de los *ciertos* presupuestos públicos se ha tornado en contra de las principales potencias, provocando dolorosos ajustes y un fuerte golpe de timón en busca de un puesto en un mercado con nuevas exigencias. Con base en la fortaleza de su mayor empresa nacional, se analizan las principales magnitudes de las naciones estudiando las grandes cifras de negocio de las empresas. Concluimos con una adaptación de la herramienta DAFO, con el fin de comprender la situación actual de cada mercado y el devenir del sector de la defensa. La capacidad de adaptación a las nuevas exigencias civil-militares, la inversión I+D y el esfuerzo exportador serán las piedras de toque para la conseguir la ansiada competitividad.

## PALABRAS CLAVES

Competitividad, Defensa, Presupuestos, Investigación y Desarrollo.

## 1. INTRODUCCIÓN

Históricamente, la Defensa siempre ha sido un pilar fundamental de todas las civilizaciones, desde los homínidos hasta las civilizaciones más avanzadas como la romana o la egipcia han tenido un sistema de defensa, más o menos rudimentario. La

técnica se ha sofisticado, mejorado y hasta deshumanizado, pero la idea sigue siendo la misma: la necesidad de defender lo que uno considera propio, de manera pasiva (defensa disuasoria) o activa.

La globalización ha provocado una atmósfera de colaboración entre personas y empresas civiles, capaces de conectar talentos en tiempo real, multiplicando hasta niveles inimaginables su potencial. Sin embargo, la globalización ha provocado el efecto contrario en el sector de la defensa por una sencilla razón: el aumento exponencial de riesgos y la dilución del concepto de soberanía en el entorno cibernético actual. Nadie defiende un país mejor que sus propios soldados, eso está claro. Pero en un mercado tan complejo donde las inversiones en investigación y desarrollo son muy dispares, muchos países se han visto forzados a compartir y ceder parte de su soberanía en términos de defensa con el objetivo de sumar fuerzas y poder plantar cara a las grandes potencias, con el fin de tener un cierto poder disuasorio. Lo mismo ha ocurrido con las empresas del sector.

En el mundo existen miles de empresas que se dedican al negocio de la defensa, sin embargo, debido a las crecientes elevadas inversiones que las empresas se ven forzadas a hacer para estar en la frontera del conocimiento, muchas han desaparecido o se han visto absorbidas por otras para poder seguir siendo competentes en un mercado muy controlado. Tal es la concentración de las inversiones, que casi el 50% de las ventas de armas las realizan únicamente las 10 empresas de defensa más grandes del mundo<sup>1</sup>.

El elevado riesgo y el largo plazo son las características fundamentales de las inversiones en defensa. Mientras que todos los años se lanzan al mercado varios modelos de teléfonos móviles, los grandes programas armamentísticos suponen décadas de inversión y coordinación entre diferentes países. Esto, unido a la necesidad de compartir información sensible y a los intereses partidarios de que cada país quiere que sus empresas nacionales sean parte del programa, provoca que en demasiadas ocasiones la viabilidad y competitividad de una empresa esté ligada al esfuerzo inversor en defensa del país en cuestión; ya que para entrar en

1. The Sipri Top 100 Arms-Producing And Military Services Companies, 2014. Sipri Fact Sheet. Dec 2015.

un programa se debe tener un nivel tecnológico inalcanzable sin una fuerte inversión previa.

¿Existe correlación entre la competitividad de una empresa de defensa con el esfuerzo inversor en defensa de su país? Siguiendo esta línea, ¿el esfuerzo en investigación y desarrollo de una empresa, repercute en un aumento de las ventas? Estas son las preguntas que se analizarán a lo largo del trabajo.

## 2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

Este trabajo tiene como objetivo el ayudar a comprender las variables que inciden en las variaciones de la inversión que tienen lugar en el sector de la defensa, buscando en todo momento las interrelaciones existentes entre las variables macroeconómicas de los grandes países y las principales empresas del sector de la defensa de dichos países.

Con el fin de conseguir dicho objetivo se analizarán los países de las empresas seleccionadas mediante el análisis PEST<sup>2</sup> Después, se pasará a estudiar la evolución de las principales magnitudes de la empresa más grande en el sector de la defensa para cada país.

Para concluir, se realizará un análisis DAFO de cada empresa en su entorno con la idea de poder extrapolar los resultados a las empresas del mismo sector, gracias a la metodología del caso. Para mantener el análisis simple, el objetivo principal de esta herramienta es la identificación de las tendencias del mercado y la recomendación de acciones en base a estas líneas generales.

Todas las herramientas y técnicas utilizadas en el estudio fueron enseñadas en el Master en Logística y Gestión Económica de la Defensa de la UCM en cooperación con el CESIA.

## 3. LOS GRANDES INVERSORES EN DEFENSA: ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

Con el fin de identificar los países a estudiar y poder llevar a cabo un estudio posterior coherente con las empresas, se ha to-

2. La herramienta de análisis PEST es una técnica de análisis estratégico para definir el entorno de una compañía a través del análisis de una serie de elementos externos que la afectan. Dentro de los elementos a estudiar se encuentran: Políticos, Económicos, Sociales y Tecnológicos.

mado la lista de las empresas con mayores ventas del mundo del portal de referencia Defense News<sup>3,4</sup>.

De esta manera, se ha tomado la empresa con mayor facturación de los países teniendo en cuenta la clasificación de 2015:

Tabla 1. Empresas más grandes de Defensa por cuantía de ventas

Posición	Compañía	País
1	Lockheed Martin	EEUU
2	Boeing	EEUU
3	BAE Systems	Reino Unido
4	Raytheon	EEUU
5	General Dynamics	EEUU
6	Northrop Grumman	EEUU
7	<i>Airbus Group</i>	<i>Holanda*</i>
8	United Technologies	EEUU
9	Finmeccanica	Italia
10	L-3 Communications	EEUU
11	<i>Almaz-Antey</i>	<i>Rusia**</i>
12	Thales	Francia
28	Rheinmetall	Alemania
88	Indra	España

Fuente: Defense News

Se ha elegido:

EEUU con su mayor empresa Lockheed Martin

Reino Unido con su mayor empresa BAE Systems

Italia con su mayor empresa Finmeccanica

\*Holanda no se ha tomado ya que su mayor empresa es el conglomerado franco-alemán Airbus Group. Debido a la

3. La elección de esta fuente por encima de otras como SIPRI se ha basado en el hecho de que DefenseNews tiene en cuenta toda la venta en el sector de la defensa que realiza la empresa, no solamente la venta de armamento, que es el caso de SIPRI. Además, empresas como BAE Systems utilizan esta fuente en sus cuentas anuales para clasificarse dentro del mercado.

4. La elección de las empresas se ha hecho en base a la metodología del caso: la toma de un ejemplo —véase una empresa de defensa— con el objetivo de extrapolar los resultados al resto del mercado— el sector de defensa. La elección de esta técnica se basa en la incapacidad de estudiar y analizar la totalidad del sector, por lo que se opta por estudiar la empresa más grande por volumen de facturación. En base a esta elección, se estudia su entorno nacional.

incapacidad de separar de manera objetiva y efectiva cuánto porcentaje pertenece a Francia y cuánto a Alemania dentro de sus ventas de defensa, se ha optado por coger la siguiente empresa francesa y alemana más grande<sup>5</sup>.

Francia con su mayor empresa Thales

Alemania con su mayor empresa Rheinmetall

\*\*Rusia no se ha tomado debido a la falta de transparencia en sus inversiones de defensa y con el objetivo de simplificar el estudio entre las grandes potencias: EEUU/Europa.

España con su mayor empresa Indra. Como se puede observar, Indra está en la posición número 88 de 100, por lo que hay muchos países representados antes de ella. Sin embargo, se decide tenerla en cuenta en este estudio en aras de comparar su modelo de inversión con el de las grandes potencias.

Con el fin de mantener la máxima homogeneidad entre los análisis de los diferentes países, se realizará el análisis PESTEL en base a los indicadores de competitividad publicados cada año por el World Economic Forum. El último informe, y en el que se basa este trabajo, se publicó en Octubre 2015.

En la tabla del Anexo I se exponen las principales conclusiones del estudio realizado sobre los seis países seleccionados.

Las principales conclusiones que se pueden sacar de este estudio en las diferentes variables es:

—Político: Debido a la crisis económica, los diferentes países se han visto obligado a priorizar sus presupuestos, enfocando sus esfuerzos en la reactivación económica: mayor gasto social y políticas económicas. Los diversos *White Papers* definen nuevas amenazas como internet y los nuevos grupos terroristas —que precisan de un nuevo tipo de respuesta: ciberseguridad y cooperación. Cabe destacar el rol fundamental de EEUU en las políticas de defensa: debido a sus grandes presupuestos (muy superiores a los del resto de sus aliados), sus procedimientos y normativas son un referente para el mundo— así como su tecnología e innovación.

5. Sí se usarán los datos de Airbus durante el estudio con el fin de no desvirtuar la inversión europea en defensa.

- Económico: Las consecuencias de este cambio de estrategia política son claras: aumento de la deuda pública y caída de los gastos «no prioritarios» como los de defensa. Debido a esto, los diferentes ministerios han visto en la cooperación internacional un filo en el que relajar sus estrechos presupuestos. Conceptos como el Pooling and Sharing<sup>6</sup> comienzan tomar forma. Aunque la crisis fue dura en todos los países, es importante destacar el duro golpe que ha supuesto a los países mediterráneos: un enorme aumento de la deuda pública, graves casos de corrupción y una débil recuperación.
- Socio-culturales: todas las potencias estudiadas tienen una gran variedad de culturas. Cabe destacar países como Reino Unido, Francia, España o Italia, cuya Historia militar se cuenta por siglos y milenios, no así la estadounidense.
- Tecnológicas: en general, todos los países gozan de un nivel innovador bastante alto. Cabe destacar el caso de EEUU con una excelente colaboración entre la industria y las universidades, base fundamental de su éxito tecnológico. Así mismo, los países europeos y Reino Unido también tienen una buena capacidad innovadora, basada en sus excelentes universidades de ingeniería. Un caso especial es el de España, generadora de talento, pero debido a su pobre sistema innovador —en comparación con el resto de los países estudiados— le supone un gran esfuerzo retenerlo o atraerlo de fuera del país. La crisis ha provocado una disminución de los presupuestos para innovación en los países estudiados en los últimos años; aunque existe una voluntad por parte de los países de al menos mantener los niveles actuales ya que reconocen en la innovación, un pilar fundamental de su competitividad.

6. El concepto de Pooling and Sharing viene del inglés: pooling significa hacer un fondo común y sharing compartir. La idea detrás es que varios países hagan una aportación al fondo (de defensa en este caso) y con este fondo se adquiere, mantienen o defienden todos los miembros del fondo. La ventaja es que para el nivel de seguridad que obtienen los miembros, su desembolso individual hubiera sido muy superior que el de creando un fondo común. Fuente: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

## 2. LAS EMPRESAS DE DEFENSA

### 2.1. *EEUU-Lockheed Martin*

La empresa estadounidense más grande por ingresos en defensa es Lockheed Martin.

En el Anexo II, Tabla A, se puede encontrar un estudio sobre las grandes magnitudes de la empresa a lo largo de los últimos años<sup>7</sup>. Cabe destacar del estudio la evolución positiva de las ventas de la empresa, viéndose afectada por la crisis financiera únicamente un año (2008). A partir del año 2008 hasta el 2014, las ventas de la empresa se dispararon. En el año 2015, Lockheed Martin presentó unas ventas que alcanzaban los 46 mil millones de dólares. El margen de beneficios de la empresa ronda la cifra del 9%, superándolo con creces en el año 2014; a pesar de ser el año en el que la empresa se vio afectada por una fuerte disminución en su *goodwill*<sup>8</sup> debido al hecho de que EEUU estaba en pleno proceso de reducción de operaciones en el extranjero, lo que provocaba un aumento de la competición nacional por los contratos —dejando un margen de maniobra menos amplio a la empresa para ganar beneficios. Lockheed Martin calculó que su *goodwill* en libros estaba 107 millones de dólares por encima de lo que percibía el mercado<sup>9</sup>. Este hecho es importante ya que pone de relieve la complicada situación que las empresas de defensa estadounidenses están sufriendo: la incertidumbre, la creciente competición y la necesidad de mirar al mundo civil para seguir creciendo.

Cabe destacar, asimismo, que los gastos en I+D de la empresa no rebasan en ningún momento el 2% de las ventas<sup>10</sup>. Como

7. No se ha tenido en cuenta el año 2015 por cuestiones de homogeneización con el resto de las empresas que publican sus cuentas más tarde que la empresa americana.

8. Es un activo intangible que refleja las conexiones de un negocio de atención al cliente, la reputación y otros factores similares. Muestra el valor de la reputación de una empresa, que puede afectar a la situación en el mercado de la misma, tanto positiva como negativamente. Fuente: Debitoor. Glosario de Contabilidad. Consultado: 09/04/2016. URL: <https://debitoor.es/glosario/definicion-goodwill>

9. Lockheed Martin Annual Report. Pag. 66-67. «Goodwill»

10. En este análisis, los datos de esfuerzo I+D diferencian el esfuerzo de la empresa del que hace el estado. De esta manera, no aparecen reflejados en I+D de este estudio la parte de los contratos de Investigación que sufragó el Estado; solamente el esfuerzo privado. Ver más: Lockheed Martin Annual Report de cualquier año en «Research and Development».

veremos posteriormente en las comparaciones, es un porcentaje bastante más bajo que el de los países europeo<sup>11</sup>.

En el Anexo III se puede consultar el resto del estudio donde se analizan las cifras de la empresa en el sector de defensa, así como la aparente dependencia/independencia del gobierno.

## 2.2. Reino Unido-BAE Systems

BAE Systems es el segundo contratista de defensa más grande del mundo y la mayor de Reino Unido.

En la Tabla B del Anexo I, muestra el estudio hecho a las grandes cifras de las cuentas anuales en los últimos diez años a BAE Systems. Cabe destacar del estudio la evolución inestable del nivel de ventas, que alcanza su punto máximo en 2009 con casi 33 mil millones de dólares y su cifra más baja en 2014 con 24 mil millones de dólares. A pesar de la desigual evolución de las ventas de la empresa, el nivel de EBITDA sí se ha mantenido cerca de los 3 mil millones de dólares —mostrando una gran capacidad de ajuste de los costes operativos de la empresa<sup>12</sup>. El margen de beneficio no es tan alto como el de Lockheed Martin, con un margen de beneficio mínimo de 1.28% en el año 2009 y un máximo de 14.11% en el año 2008. En el año 2009 además de tener el margen de beneficio mínimo, sus ingresos netos<sup>13</sup> son negativos en 108 millones de euros. A diferencia de Lockheed Martin, sus gastos en I+D suponen en cualquier año más del 5% de las ventas, llegando al 13.15% en el año 2005; esfuerzo y cifras muy superior a las que maneja la empresa norteamericana.

En el Anexo III se puede consultar el resto del estudio donde se analizan las cifras de la empresa en el sector de defensa, así como la aparente dependencia/independencia del gobierno.

## 2.3. Italia-Finmeccanica

Finmeccanica es el segundo grupo industrial italiano y el primero en el sector de la defensa. Su tecnología está muy enfocada

11. Se verá más adelante que el amplio presupuesto de EEUU en términos de I+D en defensa, provoca que el esfuerzo que tiene que hacer es sector privado sea muy inferior al de sus socios europeos.

12. Entendiendo los costes operativos como aquellos que se deducen directamente a las ventas y de cuya resta se obtiene el EBITDA.

13. P/G del Periodo. Beneficio Neto.

a las aplicaciones duales entre en mundo civil y militar. Al igual que en las empresas anteriores, se ha hecho un estudio de las grandes cifras de las cuentas anuales desde 2006. Como se puede observar, las ventas de la empresa están en declive desde el año 2009, prácticamente desde el inicio de la crisis. Sin embargo, la cuota de sus ventas procedentes de defensa son solo la mitad de sus ventas, excepto en el año 2005 y 2011 que rebasaron el 60%. En lo que respecta al margen de beneficio, la empresa es bastante inestable, teniendo en 10 años un máximo de 10.9% de margen de beneficio en el año 2006 y un mínimo negativo de 13.72% sólo cinco años después en el 2011- aunque más adelante se estudiarán estos bruscos cambios, cabe destacar que en el año 2011 Finmeccanica vendió su participación (45%) en la filial Alsando Energia que tuvo un efecto directo en las cuentas con una reducción total del 7% y una caída del 5% en su cartera<sup>14</sup>. más adelante se estudiarán estos cambios tan bruscos en las cuentas. En lo que se refiere a los gastos de Investigación y Desarrollo, se puede observar que Finmeccanica realiza un gran esfuerzo, teniendo un ratio que supera en todos los años el 10%, incluso cuando tiene márgenes de beneficio negativos de dos cifras.

En el Anexo III se puede consultar el resto del estudio donde se analizan las cifras de la empresa en el sector de defensa, así como la aparente dependencia/independencia del gobierno.

#### 2.4. *Francia-Thales*

Thales es un grupo francés dedicado a la electrónica y al desarrollo de sistemas de información y servicios. En el análisis de las principales cifras de la empresa<sup>15</sup>, se puede ver una cierta fluctuación en el nivel de las ventas a lo largo de los años. En términos generales, aunque las ventas hayan fluctuado, el EBITDA

14. Finmeccanica, Press Release. Publicado: Roma 27 marzo 2012.

15. En este estudio se han utilizado las cifras obtenidas de la base de datos Orbis, si bien estas cifras no coinciden completamente con las publicadas oficialmente por la empresa. Esto puede provenir de los parámetros que la base de datos utilizada utilice para medir las magnitudes de la empresa, lo que ha supuesto un reto a la hora de explicar la variación de las partidas a lo largo de los años. Con el fin de mantener el estudio lo más homogéneo posible, se ha optado por hacer el análisis completo con la base de datos Orbis.

se ha mantenido más o menos estable rondando siempre los 1.5 mil millones de dólares. Tanto el margen de beneficio como los Ingresos netos sí han sufrido una fluctuación más grande, llegando incluso el margen de beneficio a ser negativo en dos años consecutivos: 2009 y 2010, los años con más presión por parte de los reducidos presupuestos del estado en materia de defensa. En dichos años la cartera de pedidos también se retrajo un 6% en comparación con el año pasado, motivado principalmente por la pobre actuación de la división de defensa (-26% en comparación con el año anterior) debido al declive de contratos y caída de los presupuestos de los gobiernos en esta materia.<sup>16</sup> Por otro lado, los malos resultados en el sector de la defensa fueron parcialmente compensados por los de Transporte y Espacio con un aumento del 26% con respecto al año anterior. Este espectacular aumento se debe principalmente al sector espacio que doblaron su cartera de pedidos con respecto a 2009 gracias a contratos como los de Iridium (filial estadounidense) por valor de 1.1 mil millones de euros para la construcción de una constelación de 81 satélites<sup>17</sup>. Aunque en el año 2011 la empresa no obtuvo mejores resultados en su nivel de ventas, sí consiguió mejorar su EBITDA (claro reflejo del esfuerzo de ajuste y optimización de la empresa) y empujar su margen neto hasta el 4.62%, muy superior al -2.9% del año 2010. No sería hasta el año 2012 cuando Thales realmente vuelve a tener unos buenos resultados impulsados por la adquisición del 35% de la empresa DCNS (naviera francesa) que provoca un aumento del 9% de sus ventas, en vez del 1.5%, sin el impacto de la adquisición. Cabe destacar, así mismo, el año 2014 en el que a pesar de la disminución de las ventas del grupo, incluso por debajo de los niveles de 2011, su EBITDA es de 1.5 mil millones de dólares y su margen neto llega a ser el más alto de los últimos 5 años con un 7.52%, gracias principalmente a la gran año de espacio y la recuperación de la división de defensa y seguridad que por primera vez tiene un aumento del 24% de EBIT sobre ventas. Por otro lado, el año 2014 no fue bueno para la división de

16. Thales Group. Annual Report 2010. Página 10.

17. El contrato entero de 1.1 mil millones de euros no ha caído en el año 2010, sólo parcialmente con la construcción de la constelación O3B, satélites de observación (Francia y Turquía) y varias satélites de telecomunicaciones. (Yaman Gazprom Apstar y Eutelsat).

transporte que sufrió una caída del 3% en sus ventas y una caída del 67% en su nivel de EBIT sobre ventas.

En lo que respecta a los gastos en I+D, la línea de la empresa es coherente con las anteriores empresas europeas ya que incluso en los años de malos rendimientos, el esfuerzo no ha sido nunca inferior al 3% de las ventas. De hecho, desde el año 2009 el esfuerzo en I+D no ha dejado de crecer hasta llegar a rozar el 5% de las ventas en el año 2014. En número de empleados, se puede observar un claro ajuste desde el año 2011, síntoma del constante esfuerzo de la empresa por ajustar sus costes y el aumento de la presión presupuestaria.

En el Anexo III se puede consultar el resto del estudio donde se analizan las cifras de la empresa en el sector de defensa, así como la aparente dependencia/independencia del gobierno.

## 2.5. *Alemania-Rheinmetall AG*

Rheinmetall es el mayor fabricante de armas de Alemania con sus tres fábricas principales situadas en Düsseldorf, Kassel y Unterlüß y su central situada en Düsseldorf.

Como se puede ver en la Tabla E del primer anexo, las ventas de la empresa son menos cuantiosas en términos generales que las anteriores, es esto es porque es la empresa número 28 del mundo en ingresos de defensa. Las ventas a lo largo de los años han sufrido variaciones pero son mucho más estables que las del resto de las empresas; siempre rondando entre los 5.5 y los 6 mil millones de euros. Esta estabilidad se debe al carácter recurrente de su core: munición<sup>18</sup>. El EBITDA de la empresa sí ha sufrido más fluctuaciones que las ventas debido, entre otros factores, a la dependencia de las materias primas de alta calidad como el acero o el hierro para fabricar sus productos tanto para su sección civil como la de defensa. El margen de beneficio de la empresa tuvo su mejor año en el 2011 con un 6.5% y peor año en el 2014 con apenas un 0.46%. De hecho, el margen de beneficio de la empresa ha menguado desde el año 2011 de manera continua. El esfuerzo de la empresa en I+D está en línea con la de sus socios europeos: estable en un 4%, así como el número de empleados.

18. Puede ser que un gobierno no necesite un vehículo nuevo o un nuevo cargamento de cañones pero sí de balas y misiles para dichos cañones.

En el sector de defensa, se puede ver cómo la cuota de ventas de defensa se ha mantenido estable a lo largo de los años suponiendo entre un 40% y un 50%, alcanzando su cifra más alta en el año 2009 con un 55%. Los gastos de I+D en defensa, como en el resto de las empresas, se ha supuesto proporcional al de la empresa.

En el Anexo III se puede consultar el resto del estudio donde se analizan las cifras de la empresa en el sector de defensa, así como la aparente dependencia/independencia del gobierno.

## 2.6. *España-Indra*

Indra es una multinacional española que ofrece servicios y soluciones de una gama muy diversa de productos: Defensa y Seguridad; Transporte y Tráfico; Energía e Industria; Telecomunicaciones y Media; Servicios financieros; y Administraciones públicas y Sanidad. El análisis de las grandes cifras de Indra se puede ver en la Tabla F del anexo. En dicho análisis se puede ver que las magnitudes de la empresa soy muy inferiores a las del resto de las empresas estudiadas<sup>19</sup>. Las ventas de la empresa se han mantenido relativamente estables a lo largo de los años, rondando los 3.5 y 4.0 mil millones de dólares. El margen de beneficio de la empresa ha sufrido una de variaciones más grandes de las magnitudes estudiadas pasando de 4.84% en el año 2013 al -3.68% en el año 2014. Esta gran inestabilidad en el margen de beneficio denota una baja flexibilidad en la estructura de costes de la empresa —muy especialmente palpable en la enorme caída del EBITDA en el año 2014, al contrario que en las anteriores donde se podía observar una relativa estabilidad en las ventas y los niveles de EBITDA. En relación con los gastos de I+D, se puede ver una evolución muy diferente a la de las otras empresas: mientras que el resto de las empresas europeas realizan un gran esfuerzo (por encima del 4% del nivel de ventas) en I+D, Indra sólo tiene dos años con un nivel por encima del 3%: 2012 y 2013; de hecho, en la mayoría de los años, el esfuerzo de la empresa en I+D ronda el 0%. Este modelo de I+D sería muy parecido al estadounidense en el que el esfuerzo

19. Indra es la empresa de este estudio con el puesto más bajo del ranking y primera (y única) empresa española en el top 100 de mayores empresas de defensa del mundo por ingresos. Fuente: DefenseNews.

innovador lo realiza el Estado y la empresa no tiene necesidad/motivación de realizarlo. De acuerdo con la base de datos de Orbis, el esfuerzo innovador para el año 2014 es del 0% —lo que confirmaría dicho modelo de financiación— aunque significa un cambio radical con respecto a la inercia que tenía de años anteriores de I+D (por encima del 6% de las ventas del año)<sup>20</sup>. Otra gran diferencia con el resto de las empresas analizadas es el número de empleados: desde la crisis en el año 2007 las empresas europeas y la americana estudiada han mantenido un nivel estabilizado de número de empleados o incluso disminuido. Sin embargo, desde el año 2008 los empleados de Indra no han dejado de crecer, a pesar de que sus cifras no mejoraran de manera proporcional<sup>21</sup>.

En el Anexo III se puede consultar el resto del estudio donde se analizan las cifras de la empresa en el sector de defensa, así como la aparente dependencia/independencia del gobierno.

### 3. ESTUDIO DEL ENTORNO ESPECÍFICO

En esta última parte del trabajo, se hará balance de los dos análisis posteriores con el fin de encontrar los diferentes modelos de financiación de la defensa y destapar las futuras oportunidades de negocio que se pueden abrir gracias al cambio de entorno.

El mundo actual es un sistema holístico<sup>22</sup> en el que todo está interconectado y la descompensación de una variable afecta al resto de manera directa o indirecta. El devenir de la economía afecta de lleno en los presupuestos de defensa, tachados de abusivos o desproporcionados en tiempos de crisis con una emer-

20. En las cuentas anuales de Indra para 2014, sí aparece que Indra realiza un esfuerzo de «Desarrollo» superior a los 100 millones de euros. Sin embargo, la base de datos en la que se basa el estudio diferencia el esfuerzo estatal del privado y esto supone que Orbis no considera los 100 millones como esfuerzo de la empresa.

21. Esto unido al hecho de que la gran mayoría de los empleados están en España, es coherente con el estudio PEST elaborado en el anterior epígrafe donde se especificaba que la inflexibilidad del mercado laboral en España es un problema a la hora de hacer negocios.

22. «Lo anterior se expresa en términos de Management con la expresión holístico, dando a entender que una comprensión de la empresa precisa considerar al mismo tiempo todas sus partes en movimiento y no de forma estática». Fuente: «Humanismo, nuevo paradigma empresarial», Editorial Académica Española, 2013, pág. 28. Rafael Alé-Ruiz

gencia social. Dichos presupuestos, por la naturaleza del sector que alimentan, condicionan mucho la competitividad de las empresas de defensa nacionales por el concepto de la soberanía nacional: los presupuestos de defensa de un país irán destinados principalmente a sus empresas nacionales con el fin de apoyar la industria de defensa y poseer una tecnología autónoma y de alta calidad que aporte al bien común global que es la seguridad y la defensa. En el estudio que se realizará a continuación se hará un simple DAFO en el que el lector se pone en la piel de la empresa de defensa antes descrita en su propio país, que necesita decidir su estrategia tras los cambios acontecidos en el mercado.

### 3.1. *EEUU: en la piel de Lockheed Martin*

Para ver el estudio en detalle, ir al Anexo IV

Actualmente Lockheed Martin está intentando utilizar sus fortalezas para poder beneficiarse de los nuevos mercados que suponen una oportunidad – esto lo podemos ver en su interés e inversión en su división de ciberseguridad y la búsqueda de aplicaciones civiles para sus productos. Además, su estrategia también contempla ajustes de su estructura a la nueva situación, como fue el despido de cientos de empleados durante los últimos años. En definitiva, una mezcla de estrategia ofensiva (utiliza sus fortalezas para obtener oportunidades) y defensivas (utiliza sus fortalezas para defenderse de las amenazas) ya que por un lado busca nuevas oportunidades y se defiende de las amenazas que ha estudiado en su mercado (disminución de los presupuestos y aumento de la competitividad) y en el extranjero.

En lo que respecta al modelo de I+D estadounidense, como se ha explicado anteriormente, los ajustes presupuestos y la caída del esfuerzo público a la investigación de defensa, ha obligado a la empresa a aumentar su esfuerzo privado para seguir siendo igual de competitivo. Para el futuro, el modelo estadounidense se comenzará a parecer más y más al europeo donde existe una fuerte cofinanciación y las empresas tienen que hacer un gran esfuerzo para poder mantenerse competitivas. Si bien es verdad que la presión innovadora sin la administración estadounidense se prevé menor, dejando margen de maniobra a empresas que hasta el momento no tenían ninguna oportunidad de ser competitivas, tanto estadounidenses como europeas o incluso asiáticas.

Aunque es una empresa gigante con más de cien mil empleados, su cartera le otorga un tiempo de reacción que debe aprovechar sabiamente y no despistarse ni dormirse en la comodidad del presupuesto estadounidense. La directiva de la empresa es consciente de los fuertes ajustes acometidos por la administración y ha comenzado a actuar para asegurar la viabilidad y fortaleza de la empresa en el largo plazo. La crisis de 2007 ha forzado un cambio de estrategia a la que Lockheed Martin está respondiendo mediante la diversificación y la defensa de su posición<sup>23</sup>.

### 3.2. Reino Unido: en la piel de BAE Systems

Para ver el estudio en detalle, ir al Anexo IV

Actualmente BAE Systems está utilizando sus fortalezas para atajar las amenazas del sector, e incluso es capaz de transformar sus debilidades – como el de ser una empresa muy grande estructuralmente —en fortalezas— gracias a la flexibilidad de su estructura de costes. Esta estrategia defensiva le surte efecto gracias a su posición privilegiada en el mercado más grande del mundo en defensa y a su capacidad innovadora soportada por un gran esfuerzo de inversión año tras año. Además, al igual que Lockheed Martin, BAE Systems lleva a cabo una estrategia ofensiva utilizando sus fortalezas para identificar y conseguir las oportunidades del mercado —como así atestigua su focalización en la ciberseguridad.

En lo que respecta a la inversión I+D, el modelo de financiación es radicalmente opuesto al estadounidense. Mientras que en EEUU las empresas reciben una gran aportación a sus proyectos de I+D, las empresas británicas pueden contar con ese apoyo por lo que deben aumentar su esfuerzo propio. Observando las últimas cifras, BAE Systems es consciente de la necesidad de estar en la frontera del conocimiento, diferenciarse y ser competitivo su inversión en I+D tiene una clara tendencia al alza.

Una saneada cartera, una gran capacidad de adaptación e innovación y la posibilidad de aumentar su cartera de clientes y

23. Por la naturaleza del mercado de defensa, siendo un bien común global y necesario, no tiene sentido buscar la salida del mismo ya que es un mercado seguro, pero en declive por la situación. El mercado de defensa es el eterno mercado maduro.

productos así como la de adaptar los ya existentes, otorga a BAE Systems una posición privilegiada para afrontar los recortes y la nueva situación del mercado.

### 3.3. *Italia: en la piel de Finmeccanica*

Para ver el estudio en detalle, ir al Anexo IV.

En el estudio hecho a Finmeccanica, se puede ver una clara estrategia por parte de la empresa de utilizar sus fortalezas para acometer las nuevas oportunidades (ofensiva), así como su firme compromiso de centrar su actividad en su *core*, eliminando las actividades que le debilitan (supervivencia).

A pesar de las debilidades de la empresa, muy especialmente remarcable es el freno debido a su baja capacidad de financiación comparada con otras empresas del sector, cabe destacar la firmeza en su estrategia (coherente durante los últimos años, equilibrada sin cambios bruscos), su enorme capacidad innovadora (constantemente alta), su flexibilidad y su competitividad exportadora. Pese al desequilibrio nacional, Finmeccanica es capaz de buscar y encontrar fuera de sus fronteras lo que nacionalmente no encuentra, posicionándose por encima de otras empresas con mayor ayuda estatal como es Thales o Indra.

### 3.4. *Francia: en la piel de Thales*

Para ver el estudio en detalle, ir al Anexo IV

En el estudio hecho a Thales se puede ver la estrategia de buscar oportunidades gracias a sus fortalezas (ofensiva), como es la compra de la empresa Vormetric, o la utilización de sus productos de defensa/civiles en dentro de su propia organización o entre divisiones. Sus duplicidades en términos de productos específicos para cada país e ineficiencias vienen derivadas en muchos casos de la necesidad, por ley, de tener una filial en el país y un producto 100% del país de destino si se quiere hacer negocio de defensa allí. Este tipo de estrategias son de supervivencia y Thales no puede hacer nada al respecto porque la alta regulación del sector de la defensa nacional en cada país no es algo que pueda controlar.

Ante el competitivo mercado que se avecina, Thales es una empresa preparada para llevar a cabo los proyectos que se deban hacer. Si bien debe tener especial cuidado de la poca flexibilidad de su estructura de costes, las duplicidades y las ineficiencias que

acarrea tener una empresa con filiales en cada continente. Sus filiales pueden ser su punto de apoyo para la ampliación y puesta en marcha de la tecnología, si están debidamente gestionadas y controladas.

### 3.5. *Alemania: en la piel de Rheinmetall*

Para ver el estudio en detalle, ir al Anexo IV.

En el estudio realizado a Rheinmetall se puede observar una clara estrategia por parte de la empresa de utilizar sus fortalezas, como es su negocio recurrente mediante el fortalecimiento de su posición en el mercado, contra la amenaza del aumento de la presión presupuestaria (ofensiva). Por otro lado, la empresa está fijando sus esfuerzos en la optimización de su estructura de costes y el aumento de su inversión I+D con el fin de poder ampliar su negocio con nuevas oportunidades —clara estrategia de reorientación.

La alta especialización, experiencia y calidad de sus productos le han dado a Rheinmetall una posición de referencia en el mercado. Sin embargo, el entorno en el que actualmente se mueve Rheinmetall y de donde procede la mayor parte de sus ventas va a volverse muy hostil y deberá tomar su gran capacidad exportadora e innovadora como bandera para encontrar una posición en el mercado que llega, así como el de ampliar sus fronteras y entrar en nuevos mercados.

### 3.6. *España: en la piel de Indra*

Para ver el estudio en detalle, ir al Anexo IV.

En el estudio realizado a Indra se puede observar cómo la empresa utiliza sus fortalezas para conseguir nuevas oportunidades, tal es el caso de sus soluciones en ATM, ferroviario...etc en Latinoamérica (estrategia ofensiva). Asimismo, Indra es capaz de poner barreras de entrada en su mercado nacional gracias a su lobby, experiencia y posicionamiento en el cliente (defensiva).

Mientras que el resto de los países europeos invierten cantidades grandes, aunque menguantes, en sus empresas de defensa, España realiza una inversión pequeña y en declive; por lo que la única manera de que Indra se puede hacer competitiva en este mercado, es mediante una fuerte inversión en I+D, que le dé la ansiada competitividad y gane concursos fuera de sus fronteras –

estrategia que siguen Finmeccanica y Rheinmetall; empresas de defensa con un fuerte poder exportador. Aunque la situación de la empresa es complicada, debido a la rigidez de su estructura y la mala situación de su mercado nacional —en gran parte por la priorización por parte de la administración estatal de las inversiones públicas en fines sociales y de reactivación de la economía— Indra tiene la oportunidad de adelantarse a los cambios del mercado. El ajuste de su estructura de costes, el aumento de su esfuerzo innovador y la exportación serán claves para determinar la futura competitividad de la empresa.

#### 4. UN VISTAZO HACIA DELANTE: EXTRAPOLACIÓN DE RESULTADOS

El estudio realizado y los datos analizados tienen el objetivo de entender la dinámica del mercado actual, y es gracias a esta dinámica que estamos en disposición de hacer el ejercicio de mirar al futuro: ¿qué se puede esperar del mercado de defensa para los próximos años?

Durante todo el trabajo queda claro que la crisis financiera del año 2007 hizo emerger diferencias estructurales en el mercado de la defensa con la existencia de dos velocidades claras—EEUU y el resto del mundo. Mientras que EEUU copaba gran parte del mercado en defensa, tanto en gasto militar como en innovaciones y comercialización de armas, Europa sólo podía defenderse de este imponente mercado mediante la innovación y la defensa de sus fueros nacionales con, por ejemplo, programas europeos de innovación o la concentración de sus empresas para poder plantar cara a su competidor al otro lado del Atlántico (tal es el caso de Airbus Group con Boeing). La crisis, sin embargo, rompe el mercado y obliga a los gobiernos a cambiar sus prioridades de gasto: sacrificando parte de su esfuerzo en la defensa, en beneficio de fines sociales. Las empresas han detectado este cambio y sus consecuencias: el aumento de la competencia. En la defensa, mercado puramente tecnológico, sobreviven las empresas que venden los mejores productos, los más avanzados... en definitiva, los más innovadores. La respuesta de las empresas estadounidenses ha sido la de aumentar su esfuerzo en I+D a sabiendas del cambio que se cierne sobre el mercado: caída de la contratación pública, aumento de la competencia, disminución de los márgenes en los programas y caída en el nivel de ventas.

Las empresas europeas superan en porcentaje el esfuerzo innovador de las estadounidenses, sin embargo, todavía están muy lejos de su nivel de ventas y contratación.

La globalización está diluyendo las fronteras. Actualmente con un solo *click* se puede conectar, defender, atacar o vigilar cualquier parte del mundo desde cualquier lugar. Las naciones no sólo se deben defender físicamente de invasores o terroristas, si no también deben defender su espacio cibernético: su información sensible de personas u organismos malintencionados. Estamos en una realidad extraña: mientras que se diluyen las fronteras favoreciendo el comercio, el movimiento de talento, la creación de oportunidades... también crecen los riesgos. El aumento de la libertad, aumenta los riesgos sobre la seguridad nacional y la necesidad de control —lo que supone una limitación de la libertad: un auténtico paradigma.

El mercado de la defensa está respondiendo a esta nueva realidad: creciendo desde la defensa física de las fronteras hasta la defensa de la información en la red. La ciberseguridad se perfila como una pieza importante en el futuro cercano y ya está siendo objeto de inversión por parte de las grandes empresas europeas y estadounidenses. La capacidad de las empresas militares de adaptarse al mundo civil<sup>24</sup>, de ampliar sus productos, exportar e innovar será clave para su supervivencia. Esta última, la capacidad innovadora, determinará no sólo las posibilidades de supervivencia de las empresas si no el devenir del propio mercado. La competencia durante los próximos años será terrible y las empresas deberán jugar entre la inevitable caída en la contratación y la imperante necesidad de aumentar su esfuerzo innovador. Posiblemente veremos fusiones, ventas y grandes esfuerzos de diversificación por parte de las empresas de seguridad – muy especialmente las que, como Lockheed Martin o BAE Systems, cuentan con una cuota de ventas de defensa muy alta.

Sin embargo, dentro de este estudio queda una incógnita que está fuera de las manos de cualquier empresa: ¿cómo reac-

24. En los trabajos de Acosta et al. (2011) y Acosta et al. (2013) tratan sobre esta cuestión. Utilizando exclusivamente tecnologías patentadas, los autores concluyen que un 25% de las patentes militares (*en el campo de armas y municiones*) fueron utilizadas como antecedentes para desarrollar otras invenciones patentadas en el ámbito civil.

cionarán los gobiernos ante la diversificación de las empresas tradicionales de defensa al mundo civil? ¿Cómo serán regulados los nuevos productos duales? La tecnología dual y las aplicaciones civiles tienen una regulación más laxa que la que sufren las empresas militares y sus productos específicos para dicho mercado. La entrada de las empresas en el mundo civil no sólo aumenta su cartera de productos, si no que facilita la exportación y venta de sus productos. La entrada de las empresas tradicionalmente militares y su tecnología en el mundo civil puede llegar a suponer un aumento de la regulación.

## 5. CONCLUSIÓN

Para concluir el estudio, se debe volver a la pregunta original: ¿el aumento de la inversión I+D aumenta las ventas? Como se ha visto a lo largo de todo el trabajo, la respuesta a esta pregunta no se responde tan fácil con un sí o un no. La inversión innovadora es importante para las empresas, hasta tal punto que su viabilidad a largo plazo en el mercado depende de ello – sobre todo en los mercados de alta tecnología, como es el de la defensa.

Una inversión I+D que responde a las demandas del mercado<sup>25</sup> sitúa a la empresa en una posición de ventaja competitiva con respecto al resto. Si bien hay variables que actúan sobre esta competitividad: la dinámica en inversión I+D por parte de la empresa, su esfuerzo innovador histórico (posicionándose en una situación de entrada mejor o peor<sup>26</sup>), su capacidad de buscar oportunidades en el mercado, su estructura de costes y en el caso de la defensa, su país de origen también juega un papel muy importante debido a la soberanía nacional. Por este concepto de soberanía nacional, las empresas nacionales de los países se ven fuertemente favorecidas por la contratación pública en defensa y la manera que tiene una empresa extranjera de «robar» cuota de mercado de defensa a una empresa nacional es mediante la

25. Una inversión I+D es una decisión estratégica a largo plazo. Para que un proyecto I+D tenga sentido, la empresa debe tener un plan de a dónde quiere ir. Un ejemplo claro lo encontramos en cualquiera de las grandes empresas de defensa: Finmeccanica con su estrategia de tecnologías duales o Lockheed Martin ampliando su mercado a la ciberseguridad.

26. Cuanto peor sea la posición de entrada, mayor deberá ser el esfuerzo I+D.

competitividad de su propio producto. La competitividad es, por tanto, un elemento fundamental en la capacidad de contratación y venta de una empresa.

A lo largo del trabajo se han estudiado dos modelos de financiación I+D en el mercado de la defensa: por un lado tenemos el modelo estadounidense en el que el Estado realiza un gran esfuerzo innovador con proyectos y programas con un alto contenido en I+D. Las grandes beneficiadas de dichos programas son las empresas nacionales estadounidenses. Por otro lado, está el modelo europeo por el cual el esfuerzo innovador a través de programas y proyectos financiados por la administración es menor. De esta manera, la empresa debe compensar la falta de financiación estatal con un esfuerzo privado mayor<sup>27</sup>. En la actual situación de caída generalizada de presupuestos de defensa y aumento del apoyo a conceptos como el Pooling and Sharing, el modelo europeo está tomando una mayor relevancia. EEUU ocupa gran parte del mercado de defensa ya que su gasto militar está muy por encima del de sus aliados. Sin embargo, la dinámica del mercado y la profunda crisis financiera ha provocado una priorización del gasto a la reactivación de la economía y al gasto social – dejando a un lado el gasto en defensa. Aunque la aportación estadounidense al mercado de la defensa sigue siendo muy alta, las empresas estadounidenses —como Lockheed Martin— han comenzado a aumentar su esfuerzo innovador para compensar la caída de programas I+D. Este aumento del esfuerzo privado es un claro guiño al modelo europeo.

La caída de los presupuestos no sólo ha provocado un cambio de modelo en la gran potencia del gasto militar, sino que también ha incrementado la competencia del mercado en general: tanto en EEUU como en Europa<sup>28</sup>. La disminución de contratación pública provoca una caída de los márgenes en los programas y

27. Tal es el caso de todos los países europeos estudiados, excepto España y su empresa Indra que siguen un modelo americano con un presupuesto muy inferior al estadounidense.

28. James (2006) discute las diferencias entre la industria defensa de Estados Unidos y Europa, así como diferencias entre países europeos. Desde una perspectiva distinta, Molas-Gallart (2001) y James (2009) estudian los cambios políticos y estratégicos en la investigación en defensa en el Reino Unido, que está dirigida a incrementar la transferencia de conocimiento hacia aplicaciones no defensivas.

las licitaciones para las empresas<sup>29</sup>, que tiene como consecuencia lógica la supervivencia del más fuerte: sólo las empresas más competitivas sobrevivirán en el cambiante mercado y es ahí, en la competencia, donde el I+D es clave. Un I+D que responde a las necesidades del cliente: mayores aplicaciones duales, capacidad de adaptación de soluciones militares a entornos civiles, la ciberseguridad... no sólo son nuevos mercados como puede ser Arabia Saudí y su carrera armamentística, si no nuevos clientes. La ciberseguridad, mercado emergente y con grandes márgenes, formará sin lugar a dudas parte importante del nuevo mercado de defensa. La grandes empresas de defensa ya invierten en él (Lockheed Martin, BAE Systems, Finmeccanica, Thales...) y los países – a la vista del ciberterrorismo y la cantidad de información que circula en la red, comienzan a demandar fuertemente la protección de su información de manera explícita.

El mercado de la defensa está cambiando, mutando hacia productos más flexibles y con múltiples usos. El declive de los presupuestos públicos destinados a la defensa está acelerando el cambio y aumentando la exigencia hacia las empresas; aquellas que deseen sobrevivir deberán ser más competitivas, más flexibles y más innovadoras, sólo así se pueden asegurar un puesto en el nuevo mercado.

*A río revuelto, ganancia de pescadores*, en los próximos años veremos quién es pescado y quién es pescador.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, M., Coronado, D., Marín, R., (2011). Potential Dual-Use of Military Technology: Does Citing Patents Shed Light on this process? *Defence and Peace Economics* 22, 335-349.
- Acosta, M., Coronado, D., Marín, R., Prats, P., (2013). Factors affecting the diffusion of patented military technology in the field of weapons and ammunition. *Scientometrics* 94, 1-22.
- Alé-Ruiz, Rafael (2013). «Humanismo, nuevo paradigma empresarial», Editorial Académica Española, pág. 28.
- Bonache, Jaime (1999). El estudio de casos como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. *Cuadernos de economía y dirección de la empresa*, núm. 3, 1999, págs. 123-140.

29. Las mismas empresas licitando por menos contratos. La concentración del mercado provoca la caída de los márgenes.

- Cowan, R., Foray, D., (1995). Quandaries in the economics of dual technologies and spillovers from military to civilian research and development. *Research Policy* 24, 851-868.
- De Carlos Izquierdo, Javier (2015). *Las Estrategias de Seguridad Nacional de EEUU ¿Algo Nuevo?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicado 10 de agosto.
- Department of Defense (2012). *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Enero 2012.
- Estrategia Española de Seguridad (2011). *Una Responsabilidad de Todos*. Editado: Gobierno de España.
- French National Digital Security Strategy (2015) First Minister. Publicado octubre.
- Fuente Cobo, Ignacio (2015). *La Revisión de la Defensa Británica: Una Medida de su Ambición Estratégica*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicado.
- Global Competitiveness Report 2015. World Economic Forum.
- James, A., (2009). Organisational change and innovation system dynamics: the reform of the UK government defence research establishments. *J Technol Transf* 34, 505-523.
- James, A.D., (2006). The Transatlantic Defence R&D Gap: Causes, Consequences and Controversies. *Defence and Peace Economics* 17, 223-238.
- Molas-Gallart, J., (2001). Government defence research establishments: the uncertain outcome of institutional change. *Defence and Peace Economics*, 12, 417-437.
- Laborie Iglesias, Mario (2014). *La Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Publicado: 3 junio. Página 4.
- Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. Publicada finalmente el 29 de septiembre de 2015, BOE número 233, páginas 87106 a 87117.
- Libro Amarillo (2016). *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*. Gobierno de España.
- Marrone, Stefano Silvestri, Alessandro R. Ungaro (2015). *The White Paper: A Strategy for Italy's Defence Policy*. Instituto Affari Internazionali. Edición 2015. Publicado: 15 junio.
- Parada, Pascual (2013). *Análisis PESTEL, una herramienta de estudio del entorno*. Publicado 10 de enero.
- Research in Italy, land of «Hidden Gems». Italian Trade Commission. Publicado: NY, Enero 2010.
- Sandler, T. and Hartley, K., 1995. *The Economics of Defense*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stowsky, J., (2004). Secrets to shield or share? new dilemmas for military R&D policy in the digital age. *Research Policy* 33, 257-269.
- Transferencia de Armas (2015), SIPRI, Base de Datos.

- UNESCO Institute for Statistics, Editado: Banco Mundial. Varios años
- Wen-Min Lu, Qian Long Kweh , Mohammad Nourani, Feng-Wen Huang (2016), Evaluating the efficiency of dual-use technology development programs from the R&D and socio-economic perspectives. Omega – The International Journal of Management Science. Núm. 62, pag 82-92.
- White Paper Defense and National Security (2013). Ministerio de Defensa Francés.
- World Economic Outlook Database (2015). Internatinal Monetary Fund, varios años.

MODELO DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO ECONÓMICO  
BASADO EN EL MARCO INPUT OUTPUT. UN CASO DE ESTUDIO  
APLICADO AL SECTOR DE LA DEFENSA EN ESPAÑA

JOSÉ RAMÓN COZ FERNÁNDEZ

*Universidad Complutense de Madrid  
Investigador del Departamento de Economía Aplicada VI*

RESUMEN

En el escenario actual macro económico la toma de decisiones en materia económica de cualquier entidad pública debe de estar sustentada por una adecuada inteligencia económica. Es prioritario disponer de modelos, técnicas y herramientas que permitan garantizar un control adecuado en todas sus inversiones.

En la presente propuesta exponemos un modelo de gestión del conocimiento basado en el marco input output, que nos permite conocer el impacto económico de las inversiones realizadas. Este modelo está soportado por un sistema de información que coadyuvará a los analistas económicos para la toma de decisiones en el campo de las inversiones públicas.

El modelo y el sistema se han aplicado en el área de la Defensa al objeto de conocer el impacto económico de una serie de programas de inversión en el sector aeronáutico.

PALABRAS CLAVES

Análisis Input-Output, Impacto Económico, Economía de la Defensa, Gestión del Conocimiento.

1. INTRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA

Hemos tomado como referencia central de nuestro modelo el análisis input output, que tiene sus raíces en los trabajos de Leontief (1936, 1941, 1951) y en el desarrollo posterior del marco input output en Leontief (1986) y Leontief W., Carter y A., Petri P.A. (1977). Una de las primeras aplicaciones de esta metodología se encuentra en el trabajo de Herderson (1955) donde se utiliza el método Input-Output para analizar la economía italiana. En

el ámbito de algunos sectores como el transporte marítimo la literatura recoge innumerables trabajos como el de Hill (1975), que determinó el impacto del puerto de Baltimore (EEUU) , o incluso en el sector de las competiciones lúdico-deportivas, con Barker, M.; Page, S.J. y Meyer, D. (2002); Crompton, J.; Lee, S. y Shuster, T.J. (2001), y Kasimati, E. (2003).

También existen algunos estudios relevantes de impacto bajo el marco input output en España como el artículo de Llano, que analiza el impacto en la economía española a nivel interregional Llano, C. (2004), o el artículo de Goicolea A., Herce JA y De J. Lucio (1998) que estudian el crecimiento de la economía en España; en el artículo de Alcaide (1996) se propone un modelo simplificado de contabilidad a nivel regional y otro artículo revisado de la bibliografía con referencias al marco input output es el de Moreno R., López-Bazo E., Go E. y Artis M. (1999) que analizan los efectos externos en la producción, Fontela-Montes, E, y Rueda-Cantuche (2005) que ofrecen un modelo input-output mundial de contabilidad social (incluyendo aspectos medioambientales), y el análisis llevado a cabo por Soza-Amigo, S. y Ramos-Carvajal, R. (2011) que ofrece interesantes conclusiones sobre cómo influye la reducción de una tabla input-output en los multiplicadores y encadenamientos de las ramas que no se unen.

En lo que se refiere a su aplicación en los Sectores, destacaremos los estudios aplicados en el ámbito turístico en España, como los trabajos de (González, 2010) Puertas-Medina, R., Martí-Selva, L. y Calafat-Marzal, C. (2012) o Sánchez-Rivero M. (2012). Otro caso más específico analizado ha sido el estudio de Martí et ál. (2009), que recoge su aplicación a los distintos puertos de la Comunidad Valenciana.

La gestión del conocimiento, entendida a través de los trabajos de Koontz H. y Weihrich H. (1996), Laurence Prusak (1996) y Jozef Loermans, (2002) se sustenta en un proceso que permite localizar, filtrar, organizar y presentar información al objeto de mejorar el aprendizaje y la comprensión de una específica área de interés; y lo realiza, según Malhotra, Y. (1998), a través de la búsqueda de una combinación sinérgica de datos e información, el uso de las tecnologías de la información y las capacidades de creatividad e innovación de las personas.

A la hora de afrontar un proyecto de Gestión del Conocimiento los autores Davenport T., De Long D. y Beers M. (1997)

proponen una gran variedad de formas para generar valor en base a los activos del conocimiento. Estas propuestas, no significan soluciones tecnológicas necesariamente, sino una combinación de factores de diferentes tipos, que mediante su relación estructuren la solución final.

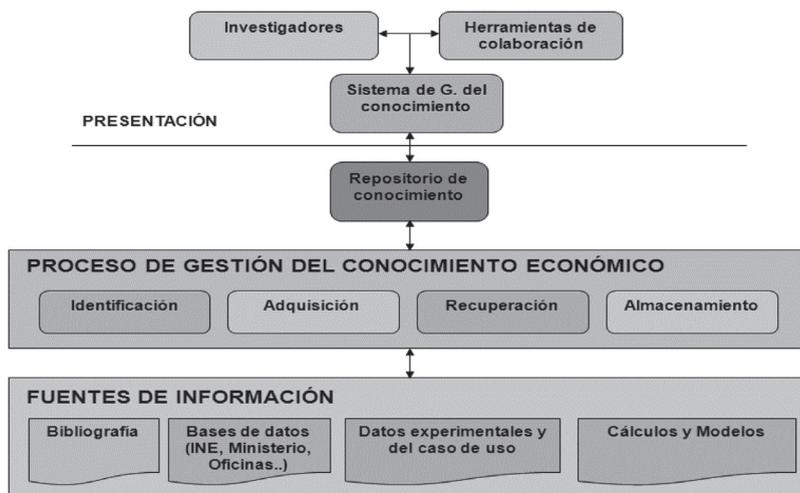
A partir de estas propuestas, las bases conceptuales y últimos avances en gestión del conocimiento, y aplicando las técnicas y procesos propuestos por el marco input output en las referencias mencionadas, nuestro trabajo se ha centrado en desarrollar un modelo de gestión del conocimiento sobre el impacto económico de las inversiones. Este modelo se aplicó en el sector de la Defensa, sobre varios programas aeronáuticos de gran alcance económico.

## 2. MODELO DEL CONOCIMIENTO PARA EL IMPACTO ECONÓMICO (MOCIE)

Para llevar a cabo nuestro proyecto relacionado con la gestión del conocimiento construimos un modelo que incluye tres capas de gestión del conocimiento (la percepción de los componentes existentes en el entorno organizacional, la comprensión de su significado y la proyección de su estado en el futuro). Nuestra propuesta está soportada por un modelo que hemos denominado MOCIE (Modelo de Conocimiento para el Impacto Económico).

Este modelo nos permite relacionar las capas de la conciencia situacional con los niveles del proceso de fusión de datos en términos de impacto económico de un programa de inversiones. En la figura siguiente mostramos un esquema simplificado de dicho modelo.

Figura 1: Estructura General de MOICE



Los sensores representados en la figura son dispositivos en el sistema que capturan la información de las fuentes y proporcionan dicha información a una serie de niveles. Ejemplos de estos sensores son los diferentes informes de las oficinas de los programas de inversión, la información del Instituto Nacional de Estadística que nos proporciona los datos nacionales input output o las bases de datos internacionales de datos input output.

En el nivel cero de nuestro modelo se integrarían los datos de los sensores procedentes de diversas fuentes mediante un proceso de fusión de datos, que permite abordar los problemas de adaptación (por ejemplo, los cambios de moneda, las actualizaciones de precios, la precisión de los datos) o las diferencias en la presentación de formatos de salida.

El nivel uno del modelo está soportado por un proceso de fusión de la información que combina estos datos para realizar diferentes cálculos y simulaciones, permitiendo obtener información estandarizada que pueda ser operada por un modelo matemático completo en el nivel 2.

A nivel dos se combinan todas las variables en un modelo para proporcionar como salida la perspectiva actual del estado de nuestras inversiones en términos de impacto económico. A nivel tres, el proceso proporciona una capacidad de predecir los estados futuros de nuestros sistemas de inversión (por ejemplo, si

invertimos más en ciertos sectores ¿cómo variaría nuestro impacto económico? o ¿cuánto tengo que invertir en cierto sector para obtener mayor empleo en sectores estratégicos?, ¿qué sectores son los que reciben un mayor impacto si modifico mi esquema de inversión en ciertos proyectos?).

El nivel cuatro del modelo MOCIE aborda la capacidad del sistema para el mantenimiento de reglas y sensores. Por ejemplo, la actualización de datos input output a nivel nacional sería un ejemplo de capacidad básica del nivel cuatro.

Por último, el nivel cinco es la interfaz entre el analista económico y el sistema de fusión de datos. La visualización de la información juega aquí un papel muy relevante. En general, la visualización consiste en la representación de información de forma gráfica para poder transmitir un concepto de manera clara. Se trata de un componente esencial en la transmisión de la conciencia situacional y que permite una mayor rapidez en la toma de decisiones ya que la presentación de los datos de manera visual permite aprovechar la potencia del procesamiento del cerebro humano, junto con nuestra capacidad natural para detectar patrones, tendencias y cambios en las imágenes.

El análisis completo de la información económica seguirá necesitando de un gran componente humano, a pesar de todos los esfuerzos de automatización, aunque continuará siendo cada vez más exigente. Aquí los sistemas de visualización jugarán un papel esencial.

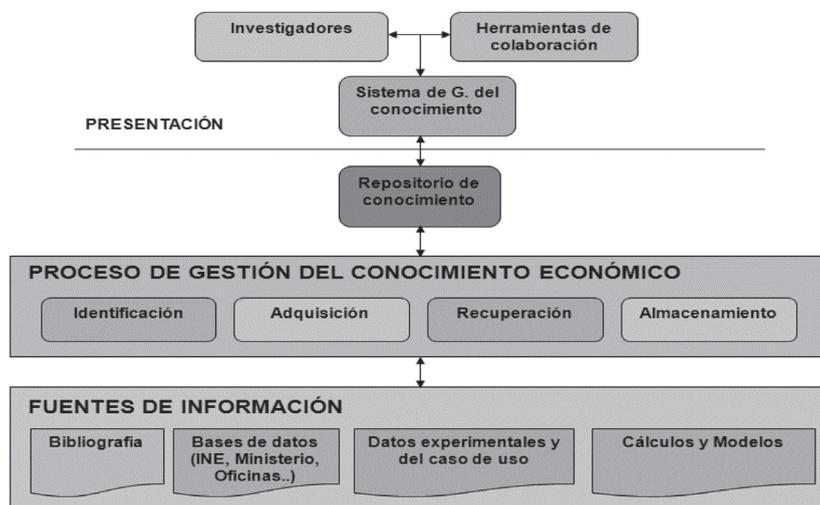
El flujo de datos ha de ser analizado tanto en tiempo real como sus datos históricos. Es por ello por lo que se hace necesario contar con sistemas de visualización que permitan reducir el tiempo de análisis sin producir una falta de datos al haberlos resumido en exceso y acorten el tiempo necesario para la toma de decisiones. Uno de nuestros objetivos para lograr este propósito fue desarrollar un sistema de información de soporte a este proceso.

## 2.1 *Sistema desarrollado de gestión del conocimiento*

La figura dos expone la arquitectura de nuestro sistema de gestión del conocimiento, de soporte al modelo MOCIE, formado por una capa de presentación, donde los investigadores puedan interactuar mediante una serie de herramientas de colaboración.

Esta capa está integrada con un repositorio del conocimiento, donde reside toda la información.

Figura 2: Esquema del Sistema de Información de soporte a MOCIE



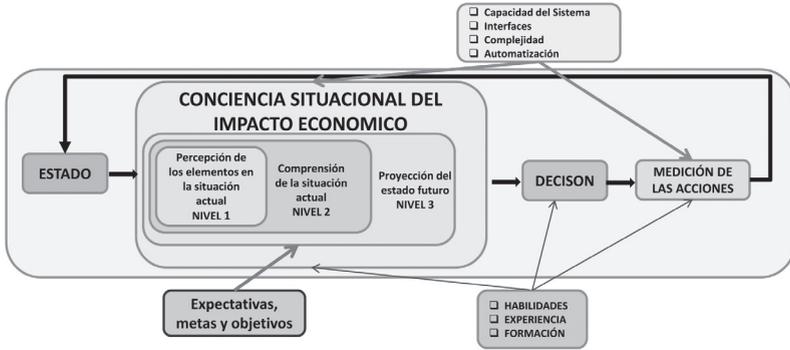
Para gestionar esta información proponemos un proceso que permita identificar, obtener, clasificar, transformar, recuperar y residir esta información. Las fuentes de datos forman parte de la bibliografía, los datos experimentales y de uso de nuestros casos prácticos, los cálculos y modelos y finalmente las diferentes bases de datos consultadas, que para nuestro caso de estudio serán fuentes del Instituto Nacional de Estadística de España (INE), del Ministerio de Defensa, de la Unión Europea y de las Oficinas de Programas, principalmente.

El modelo de gestión del conocimiento proponemos que se aplique en un escenario de toma de decisiones, tal y como se presenta en la figura 3. Las decisiones y acciones que se llevan a cabo, y que son medidas a posteriori, varían en función del estado, que es analizado a través de diferentes niveles (percepción, comprensión y proyección), tal y como se puede observar en la figura.

En función de las habilidades, la formación y la experiencia de los roles que participan en el flujo de decisión, éstos alimentan un bucle que es soportado por un sistema con diversidad de interfaces, un cierto grado de automatización y complejidad. La

principal entrada del modelo son las expectativas, metas y objetivos de las misiones encomendadas.

Figura 3: Toma de decisiones en el modelo MOCIE



En el caso de algunas organizaciones se podría hacer uso del concepto «sensemaking», que es el proceso por el cual un analista de inversiones podría, desde la conciencia situacional, dar sentido a la información que percibe sobre las inversiones, y desde ese nivel hacer fluir la información hasta las capas de toma de decisión, en el caso necesario y con un nivel de detalle adecuado.

Para conseguir este propósito, las organizaciones más avanzadas podrían hacer uso de modelos que permitieran relacionar todas las capas de información de la conciencia situacional en términos de impacto económico.

Las representaciones gráficas de los datos en nuestro caso se realizan utilizando el color, la forma, la posición, el tamaño o cualquier otra propiedad gráfica que pueda codificar la información. Ha de ser posible, partiendo de unos datos de un alto nivel de abstracción, moverse de manera interactiva hacia los datos de menor nivel en caso de que fuera necesario para poder comprender lo que se nos muestra.

Las técnicas de visualización son diseñadas o seleccionadas para alinearse con uno o más de las fases o niveles de la conciencia situacional: Percepción, Comprensión y Proyección.

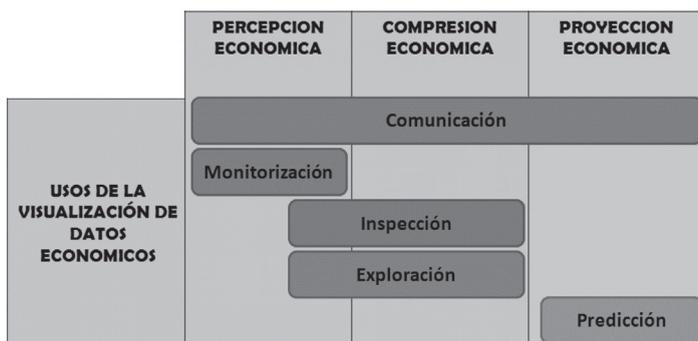
Estas fases se refieren, respectivamente, a ser consciente de los datos actuales, tener un entendimiento necesario que permita obtener conclusiones sobre la situación en la que nos encontramos en relación con esos datos y, finalmente, intentar predecir

la situación futura en la que nos encontraremos en base a esa información.

Existen cinco usos estandarizados principales de la visualización en nuestro modelo, tal y como son mostrados en la figura siguiente:

- Monitorización, en la que se observa un fenómeno en curso en el que los datos pueden estar en continuo cambio, como pueda ser el caso de los valores de cambio de una moneda,
- Inspección, en la que el analista busca detalles específicos, solicita aclaraciones y encuentra datos que le permiten comprobar hipótesis,
- Exploración, donde se realiza un estudio concienzudo y libre de los datos, se investiga sin tener pistas previas, se combinan los datos de forma novedosa y se experimenta interactivamente con las vistas de los datos, encontrando regiones de interés para su análisis y se generan nuevas hipótesis,
- Predicción, en la que, o bien intentamos encontrar el estado futuro más probable suponiendo que la progresión actual continuará si no se interviene, o determinamos un estado futuro particular basado en planes de acción potenciales y
- Comunicación, en la que se presentan todos los datos a terceros, se realizan informes, o se presentan las actividades realizadas.

Figura 4: Conceptos de visualización en el modelo MOCIE



### 3. APLICACION A UN CASO DE ESTUDIO EN EL SECTOR DEFENSA

La Industria de Defensa tiene una importancia estratégica para el Estado. Las actividades de Defensa y asociadas representan el 1,9% del empleo total de la economía española y más de la mitad de la Demanda de Defensa se dirige hacia industrias de alta tecnología e intensivas en conocimiento. Los Programas de Defensa, y en concreto los Programas Especiales de Armamento (denominados PEAs), han supuesto una inversión muy importante en materia económica, en empleo, en investigación innovación y desarrollo en los últimos años, y han constituido un tractor de la industria nacional en multitud de sectores.

Nuestro caso de estudio nos permite analizar el impacto de una serie de programas de Defensa en la economía nacional: el impacto en materia de producción, en el empleo, en sectores estratégicos de la economía, etc. El uso de nuestro modelo MOCIE nos puede dar soporte a la denominada inteligencia económica del Ministerio de Defensa, permitiendo una mejora en la toma de decisiones.

Nuestro caso de estudio tiene un gran alcance: varios programas de mantenimiento del avión F-18. La adquisición y el mantenimiento de los F18 han constituido un referente tanto para el Ministerio de Defensa como para la Industria del Sector, desde que en mayo de 1983 el Consejo de Ministros decidiera la adquisición de los aviones al Gobierno de Estados Unidos.

Este hito constituye el inicio de una política industrial de Defensa ejemplar que dio lugar a la actual Política de Cooperación Industrial en materia de Defensa. Los programas de mantenimiento del F18 han tenido un gran impacto económico en la Industria de Defensa en España, incluyendo el desarrollo en el campo de la simulación, los bancos de pruebas automáticos, los subsistemas de aviónica, el desarrollo de componentes estructurales de aeronaves, la creación del Centro Logístico de Armamento y Experimentación (CLAEX), la cogeneración eléctrica con centrales térmicas, etc.

Para nuestro caso de estudio hemos tomado la información de diversos programas de mantenimiento de los aviones F18 entre los años 2005 y 2010, que incluyen programas de adquisición de equipamiento de guerra electrónica, la instalación de las comunicaciones de los aviones, la actualización de la media vida o los programas de mantenimiento mayor del sistema de armas.

El conjunto de programas bajo estudio conlleva una gran complejidad, pues se trata de adquisiciones que engloban asistencias técnicas, consultoría, producción de sistemas, apoyo logístico, formación, construcción de materiales, desarrollo de sistemas informáticos y de comunicaciones, desarrollo de equipamiento electrónico, gestiones financieras y un largo etcétera.

Con el objetivo de poder utilizar las herramientas de análisis proporcionadas por el marco input-output incorporadas en nuestro modelo, hemos reconstruido las Tablas Input Output de la economía española desde el nivel cero (que corresponde a las entradas, fuentes y sensores ligeramente modificados), para incorporar e individualizar el programa de inversiones bajo estudio.

La desvinculación se realiza en el nivel uno del sector Administraciones Públicas, ya que en nuestro caso este sector de la Defensa no está individualizado en las tablas que provienen de las fuentes del nivel cero, y que corresponden a la información del Instituto Nacional de Estadística.

El objetivo final en el nivel cinco (el que corresponde con los interfaces finales de salida para los analistas), es convertir el caso bajo estudio en un sector económico propio, que nos permitirá efectuar un análisis riguroso para medir la relación del programa con los demás sectores de la economía y la dependencia de éstos con respecto al programa. Nuestro modelo nos permite desde dicho nivel, no sólo medir el peso del programa de Defensa en la economía, sino también mostrar sus relaciones con los demás sectores a través de los intercambios con ellos. La tabla input output se modifica en el nivel 1 (que corresponde a los interfaces de nuestro sistema, los cálculos matriciales y las simulaciones).

Desde el nivel 2, podremos mostrar, por un lado, a qué sectores vende dicho programa y cuánto les vende, es decir, quiénes son sus clientes y qué importancia tiene cada uno. Y, por otro lado, a qué sectores compra y cuánto les compra, o quiénes son sus proveedores y con qué importancia. Esta información detallada nos permitiría calcular los efectos que tiene dicho programa, tanto de forma directa como indirecta, en otros sectores de la economía.

La tabla simétrica input-output del año 2005 de la economía española es la utilizada como fuente de datos inicial. En ella, la Defensa aparece agregada en el sector de servicios de la Administración Pública. Por lo tanto, para incluir un programa como un

sector más de la economía, será necesario realizar esta desagregación en el nivel 1. La imputación de las ventas del Programa no será necesaria, ya que, al tratarse de un sector de servicios públicos, éstas no existen como tales y por tanto esa capa en nuestro caso no se utiliza. En el caso de los inputs o consumos intermedios del Programa se utilizarán los datos de sus compras de bienes y servicios.

Partiendo del conocimiento de los procesos productivos de cada sector y sus relaciones, es decir, de la TIO modificada en el nivel 1, el análisis que se lleva a cabo con el modelo consiste en calcular toda la cadena de efectos que produce la actividad de un sector o empresa. De este modo, se puede traducir la actividad económica de una empresa (o sector de la economía) en una mayor oferta y en aumentos de demanda de diversos sectores. Éstos, a su vez, demandan más bienes y servicios a todos los demás, mientras que los receptores de la oferta incrementan su producción, produciéndose así toda una sucesión de efectos intersectoriales que pueden ser medidos combinando la información input-output con el álgebra matricial, que es implementado en detalle en el nivel dos. Desde este nivel, nuestro sistema nos permite llegar a una expresión que calcula el efecto total y que además se puede descomponer en los efectos directos, indirectos e inducidos que se describen a continuación.

En el caso concreto que nos ocupa, el efecto directo consiste en la inyección de recursos que los programas de Defensa bajo estudio aportan a la economía nacional. Esta cuantía es la que se utiliza para el cálculo de los denominados efectos intersectoriales (la suma del efecto indirecto y el efecto inducido), que también se realizan en el nivel dos. El efecto indirecto se compone de diversas cuantías derivadas de las relaciones entre los sectores productivos.

Por un lado, se cuantifica el efecto que la actividad del programa tiene en los sectores de la economía española con los que se relaciona directamente, en lo que se denomina efecto indirecto dependiente. Es decir, trata de medir la producción en otros sectores que se destina a satisfacer la demanda de bienes y servicios del programa bajo estudio.

Por otro lado, los sectores directamente beneficiados por la actividad (compras y ventas) del programa generan, a su vez, una serie de efectos indirectos. Por el lado de los proveedores, para

producir lo que se les demanda, compran más a sus proveedores que, a su vez, también generan nuevas demandas en la economía. Y por el lado de los clientes; el aumento de oferta de bienes y servicios beneficiaría a todos los sectores que compran a estos clientes y así sucesivamente.

El resultado final de estas rondas de efectos en la producción de los sectores es el llamado efecto indirecto independiente. El impacto sobre la producción al final se agota porque en cada sucesiva ronda de gasto los efectos indirectos son cada vez menores hasta desaparecer.

El efecto suma de los anteriores todavía tiene efectos adicionales. El aumento en la producción genera un mayor empleo y esto significa aumento en las rentas del trabajo que se traduce a consumo en función de la propensión a consumir de los hogares. El incremento en consumo produce toda una nueva cadena de efectos como los descritos anteriormente, cuya suma se conoce como efecto inducido.

Uno de nuestros primeros objetivos fue obtener tanto el efecto directo como el efecto indirecto de nuestro caso de estudio para hacerlo visible en el nivel cinco de nuestro modelo a los analistas. El efecto directo consistirá en la producción generada por el programa en la economía española.

El efecto indirecto será el producido por los gastos necesarios para llevar a cabo las actividades de los sectores directamente afectados, y por los gastos necesarios en el resto de sectores económicos generados por las reacciones en cadena que origina el programa. Estas reacciones provienen de las interrelaciones económicas entre los sectores originariamente afectados y el resto de sectores económicos.

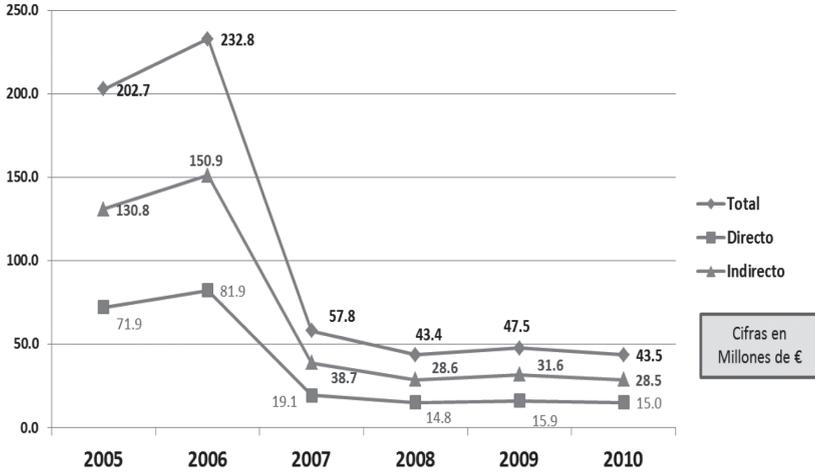
Junto a estos efectos, existe uno más: el efecto inducido, que es el ocasionado por el aumento de consumo que produce el crecimiento en el empleo ocasionado.

Con ayuda del modelo planteado obtenemos en el nivel cinco que el impacto más alto en la producción se produce en los años 2005 y 2006, donde se realizaron grandes inversiones, principalmente en el grupo de programas de actualización de media vida, alcanzando cifras de más de cien millones de euros, tal y como se puede observar en el gráfico 1.

En términos globales, incluyendo el impacto en la producción de todos los años considerados en nuestro caso de estudio y de

todos los programas, el impacto total en la producción ha sido de 627,56 Millones de Euros.

Gráfico 1: Impacto en la Producción del Caso de Estudio

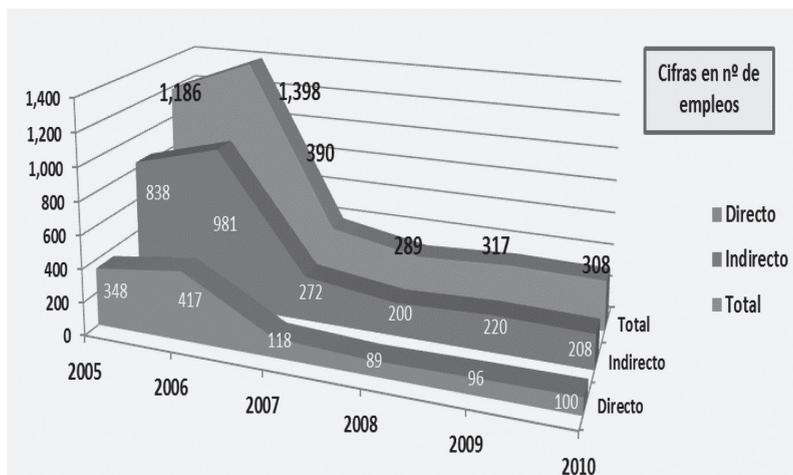


Fuente: elaboración propia, desde el nivel cinco del modelo MOCIE

Además, el segundo de los objetivos de la aplicación de nuestro modelo al caso bajo estudio, ha sido la obtención desde el nivel dos de los datos correspondiente al empleo obtenido, tanto de forma directa como indirecta. El nivel cinco nos permite obtener las gráficas correspondientes, tal y como se muestran en el gráfico 2.

Como se puede observar desde los datos obtenidos en el nivel cinco, en términos globales, incluyendo el impacto en el empleo de todos los años considerados en nuestro caso de estudio y de todos los programas, el impacto total ha sido de 3.887 empleos, correspondiendo 1.167 al impacto directo y 2.720 al impacto indirecto.

Gráfico 2: Impacto en el Empleo del Caso de Estudio



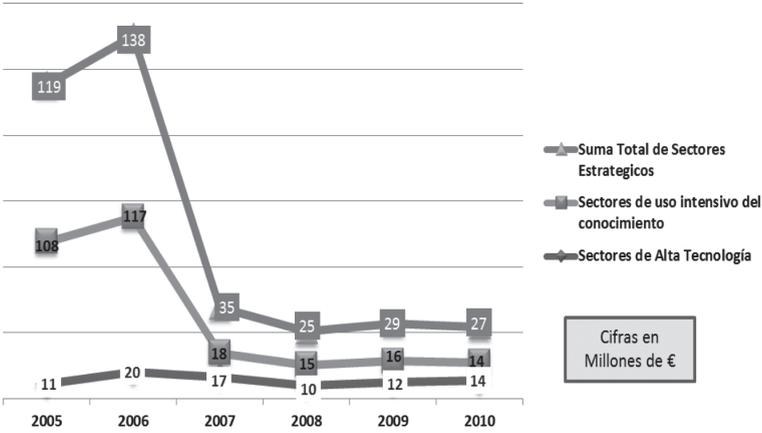
Fuente: elaboración propia, desde el nivel cinco del modelo MOCIE.

Otro aspecto analizado con nuestro modelo ha sido la importancia de la demanda final dirigida, tanto a industrias de alta tecnología, como a sectores intensivos en el uso del conocimiento, según la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

A partir de esta información, en nuestro nivel 1 realizamos una asociación de los sectores correspondientes en nuestra tabla input output y en el nivel dos realizamos los cálculos necesarios para obtener este impacto, haciendo uso del álgebra matricial. El nivel cinco nos permite obtener las correspondientes Gráficas 3 y 4.

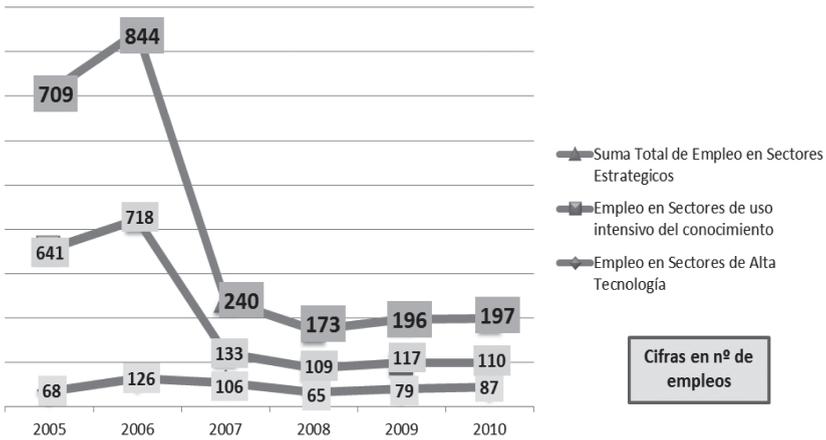
Tal y como se puede observar, el impacto total en estos sectores estratégicos, de alta tecnología y uso intensivo del conocimiento ha sido de 372,89 Millones de Euros y de 1.553 empleos lo cual nos indica la importancia estratégica de este tipo de programas.

Gráfico 3: impacto en la producción en sectores estratégicos



Fuente: elaboración propia, desde el nivel cinco del modelo mocie.

Gráfico 4: impacto en el empleo en sectores estratégicos



Fuente: elaboración propia, desde el nivel cinco del modelo mocie.

Para hacer uso de nuestro modelo hemos partido de diversas hipótesis que han permitido un desarrollo básico de los niveles 3 y 4 del modelo (los modelos predictivos y los mecanismos de actualización y mantenimiento de los sensores), ya que, pese a que el alcance del estudio incluye los datos correspondientes a varias anualidades, únicamente hemos utilizado como uso comparativo las tablas input output del año 2005.

Todos los cálculos se realizan en base este año 2005, que ha sido el año de referencia para nuestro caso de estudio. Un aspecto también importante a considerar es que todos los cálculos para obtener el impacto económico se realizan en el nivel dos sobre el gasto ejecutado en los programas y no sobre el gasto presupuestado, al objeto de obtener el impacto económico más real de los programas bajo estudio. Esta parte es considerada en el modelo MOCIE dentro del nivel 3, lo que nos permite poder hacer predicciones de impacto económico en base al presupuesto y poder realizar comparativas con respecto a las ejecuciones reales de dichas inversiones.

SIMOCIE incluye los interfaces de nuestro sistema de información de soporte al modelo MOCIE, donde podemos observar las diferentes funcionalidades desde un interfaz gráfico común que permite a los analistas interactuar con los diferentes niveles del modelo. En el nivel 0 el analista puede obtener los datos de los diferentes programas de inversiones específicos del caso de estudio y los datos fuente del Instituto Nacional de Estadística, con la información correspondiente al marco input output.

El sistema tiene un interfaz que permite el acceso y la edición de esta información. En el nivel 1 se obtienen datos técnicos como los coeficientes técnicos o las entradas agregadas por cada año de inversión. En el nivel 2 se pueden visualizar datos obtenidos desde la aplicación específica del marco input output y el modelo matemático simulado en este nivel 2 como los multiplicadores o los vectores de demanda. El interfaz de soporte al nivel obtiene todos los datos de forma gráfica y amigable para el analista. Se ha incluido, en cada uno de los interfaces, el nivel correspondiente al modelo MOCIE, al objeto de facilitar el entendimiento del proceso global para los usuarios del sistema.

## CONCLUSIONES

Al objeto de disponer de mejores herramientas para la gestión económica de una entidad pública, el artículo propone un modelo de gestión del conocimiento denominado MOCIE, que permite obtener el impacto económico de las inversiones públicas. Este modelo está basado en las últimas tendencias de gestión del conocimiento y en el marco input output. Como complemento necesario a este modelo, en el artículo se describe el desarrollo de

un sistema de información que da soporte a este modelo a través de una arquitectura que permite interactuar desde las diferentes fuentes de información, obtener los impactos de las inversiones y realizar ciertas predicciones económicas. A través de la integración de este modelo con un esquema de toma de decisiones que se presenta en este artículo, las organizaciones pueden hacer uso de estas técnicas y herramientas para conocer el estado de sus inversiones y sus impactos económicos.

Como caso de estudio particular se ha utilizado el modelo en el sector de la defensa. Las conclusiones de este estudio destacan que las inversiones en el campo de la Defensa tienen un impacto económico de gran relevancia y se focalizan sobre sectores clave de la economía. El conjunto de programas conlleva una gran complejidad, pues se trata de adquisiciones que engloban asistencias técnicas, consultoría, producción de sistemas, apoyo logístico, formación, construcción de materiales, desarrollo de sistemas informáticos y de comunicaciones, desarrollo de equipamiento electrónico, gestiones financieras y un largo etcétera. Nuestro modelo ha permitido realizar un análisis en profundidad de dichas inversiones, como la obtención tanto el efecto directo como el efecto indirecto de los programas bajo estudio y su impacto en sectores clave de la economía y en el empleo.

Tanto el modelo desarrollado como el sistema de información, aunque han sido utilizados en un caso particular del sector de la Defensa, pueden ser extrapolados a otras problemáticas de gestión del conocimiento económico de cualquier entidad. Todas estas conclusiones obtenidas nos han permitido no solamente la puesta en práctica de nuestro modelo, sino también ofrecer datos de gran interés en la toma de decisiones dentro del paraguas de la gestión de los programas públicos.

#### AGRADECIMIENTOS

Quisiera agradecer a la Catedrática Aurelia Valiño Castro sus estudios e investigaciones en la materia, sus conocimientos y amplia experiencia. También quisiera agradecer al Ejército del Aire de España, haciendo una mención muy especial al General José Jiménez Lorenzo Bastida y al Coronel José Antonio Manzanares. El soporte documental, las tertulias de economía y su amplia experiencia y conocimientos han sido muy enriquecedores. Por

último, quisiera mencionar al Doctor Néstor Duch, al Almirante Beltrán y los ex Vicepresidentes de Isdefe Maurici Lucena e Ignasi Nieto, por su gran profesionalidad durante la Catedra de Economía con el Instituto de Economía de Barcelona para la Secretaría de Estado de Defensa.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barker, M.; Page, S.J. y Meyer, D. (2002): «Evaluating the Impact of the 2000 America's Cup on Auckland, New Zealand», *Event Management*, 7, 2, 79-92.
- Crompton, J.; Lee, S. y Shuster, T.J. (2001): «A Guide for Undertaking Economic Impact Studies: The Springfest Example», *Journal of Travel Research*, 40, 79-87.
- Davenport T., De Long D. y Beers M. (1997) «Building Successful Knowledge Management Projects». *Managing the Knowledge of the Organization. 1997 Ernst & Young LLP.*
- Fonfría and Correa-Burrows, (2010). «Effects Of Military Spending On The Profitability Of Spanish Defence Contractors», *Defence and Peace Economics*, 21: 2, 177-192.
- Fontela-Montes, E, y Rueda-Cantuche, L. (2005) «Linking cross-impact probabilistic scenarios to input-output models.» *Revista de economía mundial*, 13, 2005, 99-112. ISSN 1576-0162.
- Goicolea A., Herce JA y De J. Lucio (1998) «Regional integration and growth: The Spanish case». Documento de trabajo 98-14. FEDEA.
- González, M. (2010): «Impacto económico de los hoteles: Aplicación a la ciudad de Sevilla», PASOS. *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 2, 319-338
- Herderson, P.H. (1955): «El método del factor-producto: Una aplicación del mismo a la economía italiana», *Moneda y Crédito*, 54, 3-25.
- Hill, J. (1975): «The Economic Impact of the Port of Baltimore and Maryland. Division of Transport, Business and Public Policy», College of Business and Management, University of Maryland.
- Jozef Loermans, (2002) «Synergizing the learning organization and knowledge management», *Journal of Knowledge Management*, Vol. 6 Iss: 3, pp.285 - 294
- Kasimati, E. (2003): «Economic Aspects and the Summer Olympics: A Review of Related Research», *International Journal of Tourist Research*, 5(6), 433-444.
- Koontz H. y Weihrich H. (1996) «Administración, una perspectiva global». Mc Graw Hill -10ª edición-1996
- Laurence Prusak (1996) «Knowledge in Organizations». *Business management Knowledge Reader Series. Resources for the knowledge-based economy.* Editor Elsevier, 1997. ISBN 9780750697187.

- Leontief, W. (1936): «Quantitative Input and Output Relations in the Economic Systems of the United States». *The Review of Economic Statistics*, 18(3), 105-125.
- Leontief, W. (1941): «The Structure of American Economy, 1919-1929: An Empirical Application of Equilibrium Analysis», Harvard University Press.
- Leontief, W. (1951): «The Structure of American Economy, 1919-1939». Oxford University Press, Nueva York.
- Leontief, W. (1974): «Structure of the World Economy: Outline of a Simple Input-Output Formulation». *American Economic Review* 64, no.6 (December 1974) :823-34.
- Leontief, W. (1986) «Input-Output Economics»; Oxford University Press: New York, 1986.
- Leontief, W., Carter A., Petri P.A. (1977): «The Future of the World Economy.» New York: Oxford University Press.
- Llano, C. (2004) «The Interregional Trade in the Context of a Multiregional Input-Output Model for Spain». *Estudios de economía aplicada* Vol. 22 - 3, 2 0 0 4. P Á G S . 539-576
- Malhotra, Y. (1998) Knowledge Management, Knowledge Organizations & Knowledge Workers: A View from the Front Lines [WWW document]. URL: <http://www.brint.com/interview/maeil.htm>
- Martí, ML., Puertas, R. y Fernández, J.I. (2009): «Metodología para el análisis de impacto portuario: Aplicación a los puertos de Gandía», Sagunto y Valencia, Fundación Valenciaport.
- Puertas-Medina, R. , Martí-Selva, L.y Calafat-Marzal, C. (2012). «Tourist spending economic impact: low cost versus traditional companies». *Revista de economía mundial*, 32, 2012, 51-71. ISSN 1576-0162.
- Sánchez-Rivero M. (2012). «Quantitative analysis of the economic impact of competitiveness on international tourism destinations». *Revista de economía mundial*, 32, 2012, 103-125. ISSN 1576-0162.
- Soza-Amigo, S. y Ramos-Carvajal, R. (2011) «The aggregation in the input-output model: a review from the perspective of the branches that do not join». *Revista de economía mundial*, 28, 2011, 247-276. ISSN 1576-0162.



**BLOQUE VI**  
**ENSEÑANZA, FORMACIÓN**  
**Y CONOCIMIENTO DE LAS FFAA**



# BOLOGNE PROCESS FOR A MUTUAL TRUST TOP-NOTCH EDUCATION

ANTONIO MARTÍNEZ DE BAÑOS CARRILLO

*Academia General Militar\**  
*mdb@et.mde.es*

## ABSTRACT

Our nations are facing numerous challenges within the new strategic security environment. There are new risks and threats that are interconnected and their level of danger is maximized by globalization. It is an obvious reality for present armies to join forces and collaborate in many different international missions. The Bologna declaration is suggested for the European armies to ensure comparability in the military and defense standards and quality of higher education in close conjunction with a shared understanding engendered through cooperative education based upon mutual trust in the NATO frame.

## KEYWORDS

Higher Education, academy, security, globalization, officership.

## 1. INTRODUCTION

Western countries are in constant evolution in defense and security affairs. Although the countries are responsible for their armies, a common route in education should be increasing in their educational programs. There are four parts that make sense to this essay which are within the frame of the Bologna Process to confluence to a shared NATO foundation: «The Security concept», «Technical, scientific and humanistic expertise», «Education in values and leadership» and «New technologies applied to the academic scope».

This paper is to provide the European Union and NATO countries with an academic route able to have an educational reference.

## 2. EDUCATIONAL PATHWAYS

Education is a very wide concept in the Bologna Process. I will try to hammer out and clarify all the necessary concepts so as to be more transparent and trail-blazing to better understand our educational pathways that will lead us straightforward to our bull's-eye —NATO mutual trust— to foster our international partnership.

The Charter of the United Nations determines that:

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments.

Based on this principle the focus of this piece of work will be the education in the armies to achieve peace.

Prior to the signing the Bologna declaration, the *Magna Charta Universitatum* was proposed by the University of Bologna in 1986; it was signed by 755 universities from 80 countries to celebrate the university traditions and encourage bonds amongst European universities. It also served as a universal inspiration open to universities throughout the world.

Afterwards the Bologna Process came up with the signing the Bologna declaration by Education Ministers from 29 European countries in 1999. It is a series of ministerial meetings and agreements between European countries designed to ensure comparability in the standards and quality of higher education qualifications. Through the Bologna Accords, the process created the European Higher Education Area (EHEA), meant to ensure more comparable, compatible and coherent systems of higher education in Europe with the Budapest-Vienna Declaration of March 2010.

The basic framework adopted is of three cycles of higher education qualifications. It was adopted by the ministers at their meeting in Bergen in 2005 and defines the qualifications in terms of learning outcomes. In describing the cycles the framework makes use of the European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS):

Within the NATO frame, and based on these Bologna premises, two interesting points can be found at the manual of the year 2013: ALLIED JOINT DOCTRINE FOR CIVIL-MILITARY COOPERATION:

- a) The importance of a shared understanding engendered through cooperative working, liaison, education and a common language, and
- b) The value of collaborative working based upon mutual trust.

With this regard, the Spanish National Defense Directive is very clear by pointing out that Spain must have good and reliable allies, and must also behave as a loyal and supportive actor within the collective security environment.

One of the main Spanish objectives with our allies is to promote the multinational cadets' education and training, by improving cooperative exchanging programs, sharing knowledge, and debating opinions with regard to military academic development. The idea is to build a network of international partners in order to exchange programs and initiatives related to military education, also in values. I am sure this will also be a key aspect in order to study the interoperability between our education models and to explore the possibility for cadet exchanges in the future.

To this regard the proposed common NATO countries program could be split up in four sections:

### 2.1. *The first section to be fleshed out is known as «Security» in our Academies*

The intensification and effects of the globalization concept have contributed to the proliferation and spread of unbounded threats in a relatively short time. This has been greatly facilitated by both a remarkable communications development and an easy access to information.

Without neglecting traditional hazards ultimately resurfacing, new risks and new players are showing up such as cyber threats and cyber espionage, organized crime, drug trafficking and narco-terrorism, immigration, energy vulnerability, as well as heavy dependence on services and essential infrastructures. Of course, the constant growth of terrorism due to religious causes, not only limited to the various jihadist groups, but also highlighted by the continuous appearance of isolated threats such as the famous «lone wolves». To this regard terrorists consider that every person is the frontier of a country. In such a case, a terrorist attack against a person is against the country.

However, the novelty of these new threats is its trans-nationalization, world-wide nature, interconnections and magnitude. These factors make the impact of their actions look greatly enhanced and the difficulty of coping with such perils is growing exponentially.

2.2. *The second section will lead us to «Technical, scientific and humanistic expertise»*

In Spain, following the example of other friendly countries, the military syllabus has recently been integrated into the general educational system. Thus, our young officers can obtain a university degree, in our case the Industrial Management Engineering. It implies to provide them with the technical, scientific and humanistic basis. These skills will allow them to acquire the analysis and synthesis capacity, improving at the same time, their capabilities for human team conduction and technological process management. The humanistic, scientific and technical areas are combined accordingly to train our officer-cadets on a comprehensive formation.

The Academia General Militar officer-cadets, coming from the university public entrance exam of the general education system, receive high education in the first four years thanks to the creation of the University Center for Defense, an institution belonging to the Ministry of Defense but under the standards and rules established by the University of Zaragoza through institutional agreements.

However, the new officership training program is not only based on the knowledge acquainted at the University Center for Defense but also in the military formation focused more consistently on the Academia General Militar, taking into consideration present and varied conflicts or those new ones to be foreseen. Together with the specific military subjects, a plan to empower the Values and Leadership permits the cadets to get their knowledge and to be able to apply their moral duties, carrying out their obligations with integrity and honorability.

In their last fifth year, the cadets complete their military education at their respective arms academies; but in this case, following a strictly military syllabus.

The Internal Promotion has been also boosted to enable Non-Commissioned Officers and enlisted personnel, with a scien-

tific university degree, to enter our Academy. In order to become officers, they need to study a 2-year military program, the first one at the Academia General Militar and the second at the arms academies. This model is also offered to other armies.

### 2.3. *The third section is about «Education in values and leadership»*

Leadership, moral and military values are the cornerstone in the training of our Officers. Leadership, as a primary pillar, is based on Ethics. The Ethics of an organization will be reflected in its values which are concepts that individuals either in teams or isolated consider being the ideal way to behave. Values that have to be put into practice in the military daily routine and achieved by means of a socialization process.

The values consider are: the values enshrined in the Spanish Constitution; the military education own values; those military values included in the Royal Ordinances; ethical principles in the behavioral rules shown in the Cadet Decalogue of the Spanish Military Academies, anthems, etc., as well as the precepts gathered in the Land Forces Doctrine, NATO included. Taking into consideration these factors, some general values were selected and grouped in three which encompass all the other ones: Patriotism, Honor and Exemplariness. The demand of the new designed Plan of Studies inserted in the Bologna Process in a NATO environment, forces us to take full advantage of the military values and leadership training based on role-modeling.

A Leadership Plan that organizes and prioritizes many of the traditional activities has been designed. This new Leadership Plan has as objective for the Army members to internalize, mature and put into action the proposed military values. Its lines of action are briefly as follows:

Training Military Values whose objective is that the Army members assume the essence of military the profession.

A Tutorial Action Plan has the objective of individual guidance by both tutor-teachers and the Departments of Educational Guidance.

Finally, the Plan for Reading Development and Military Cultural Education is an exhortation for reading and / or movie viewing military topics.

2.4. *The fourth and last section deals with «New technologies applied to the academic scope»*

The new information and communication technologies in our societies have led to a profound change in economy, politics, military, society and culture, which has deeply changed the wealth concept, the social interaction, the identification of identities and the knowledge sharing.

It is also clear that our Armed Forces are increasingly using sophisticated and complex armament and means which are more difficult to maintain and operate. They demand users with a higher level of technological knowledge.

However, this training is exclusively theoretical and in our formation, knowledge is not enough for us. Our cadets, future officers, need to learn the 'knowhow'. The use of new technologies in teaching has re-known advantages since they facilitate the most basic instruction such as hand weapons and shoulder weapons shooting, the training in combat simulations from team and squad unit to brigade-sized units conduction in complex constructive simulators. The Academia General Militar counts on a simulation room of Spanish origin for small weapons, the VICTRIX that is highly used by cadets.

The economic cost of training combat and transportation of military vehicles has decreased by using the simulator. Although virtual skills have substituted for real practices, this training is still necessary.

## CONCLUSIÓN

To conclude I would like to sum up my words. Warfare remains fundamentally a human contest and a clash of wills, that's why the human element will always be our most valuable and agile resource. New complex and demanding scenarios require well trained and equipped units. These scenarios require outstanding leaders able to make quick and sound decisions that can have impact not only at tactical level, but also at operational or strategic levels.

To achieve these leaders we must provide our cadets with a high level training in technical, scientific, physical and humanistic aspects. However, the most important pillar of our leaders' comprehensive education will always be the education in values.

In this complex environment the best way to face issues affecting peace, security and international stability is through multinational cooperation. That is why our forces are now working together on the field in a lot of multinational operations all over the world, and that is why we are here today sharing knowledge and expertise, and providing the basis for future cooperation and exchange on subjects of mutual interest.

The Academia General Militar has the responsibility for getting the goals to have the best and the most appropriate brand new officers able to cope with the NATO missions.

Eventually, the aim is to train vocational officers, instilled with moral values, able to lead their men and women, and with the professional competence which guarantees the successful accomplishment of any mission they might be assigned.

#### ACKNOWLEDGEMENT

To the Commandant of the Academia General Militar.

#### REFERENCES

- Chan I-Harn, A. La gama completa del modelo de liderazgo y su aplicación a las Fuerzas Armadas de Singapur. [s. n.] [En línea] [24/10/10] [http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/2001/Vol27\\_3/5.htm](http://www.mindef.gov.sg/safti/pointer/back/journals/2001/Vol27_3/5.htm).
- Ibrahim, F. Imam; Wnek, J. eds. *Proceedings of the First International Workshop on Intelligent Adaptive Systems (IAS-95)*, 1995, pp. 38-51, Florida. [En línea] [20/11/10] [http://www.google.es/search?hl=es&q=Constructive+Induction-based+Learning+Agents&btnG=Buscar&aq=f&aql=&oq=&gs\\_rfai](http://www.google.es/search?hl=es&q=Constructive+Induction-based+Learning+Agents&btnG=Buscar&aq=f&aql=&oq=&gs_rfai).
- España. Ministerio de Defensa. International Isodoma Meeting Conclusion. *Leadership*. 2015, Academia General Militar, Zaragoza.
- España. Ministerio de Defensa. ME7-007, Mando de adiestramiento y doctrina. *Manual de enseñanza. El mando como líder. Ejército de tierra*, 1998, Granada.
- Marcano Lárez, B. «Estimulación emocional de los videojuegos: efectos en el aprendizaje». En García Carrasco, Joaquín (Coord.) *Estudio de los comportamientos emocionales en la red* [monográfico en línea]. Revista electrónica, Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la sociedad de la información. Vol. 7, 2006, nº 2. Universidad de Salamanca. [En línea] [13/12/10] [http://www.usal.es/~teoriaeducacion/rev\\_numero\\_07\\_02/n7\\_02\\_beatriz\\_marcano.pdf](http://www.usal.es/~teoriaeducacion/rev_numero_07_02/n7_02_beatriz_marcano.pdf).
- España. Ministerio de Defensa. North Atlantic Treaty Organization. *Allied Joint Doctrine For Civil-Military Cooperation*, (2013), Edition A

- Version 1, Published by the Nato Standardization Agency (NSA). Brussels.
- Pérez Cañado, M. L. ed. *Competency-based Language Teaching in Higher Education*, 2013, Amsterdam: *Springer*.
- Pérez Cañado, M. L. «The Transformation of Teacher and Student Roles in the European Higher Education Area». *Journal of Language Teaching and Research*, Vol. 1, March 2010, núm. 2, pp. 103-110, Finland.
- España. Ministerio de Defensa, Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, (2009). [En línea] [19/09/10] <http://www.mde.es>.
- Ricks S. F. *Distributed Learning: A leadership Multiplier*. Army Management Staff College-Perspectives on leadership, 2009, pp. 97-105. Leavenworth.
- Stringer, K. «¿Cómo Educar al Soldado Estratégico? Un cambio de paradigma». *Military Review*. (Enero-Febrero 2010), Leavenworth. [En línea] [09/11/10] [http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20100228\\_art007SPA.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Spanish/MilitaryReview_20100228_art007SPA.pdf).
- Italia. The Bologna Declaration (19<sup>th</sup> June, 1999). Joint declaration of the European Ministers of Education. [En línea] [10/10/13] [http://www.eees.es/pdf/Declaracion\\_Bolonia.pdf](http://www.eees.es/pdf/Declaracion_Bolonia.pdf).
- Estados Unidos. US. ARMY FM 3-0 OPERATIONS (2001). [En línea] [04/12/10] <http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/3-0/ch2.htm>.
- Estados Unidos. US Army, Fm 7-0 Training For Full Spectrum Operations (2008). [En línea] [06/11/10] <http://usacac.army.mil/cac2/Repository/FM70/FM7-0.pdf>.
- Estados Unidos. US Army, FM 100-5, (1993), *Operations*. Department Of The Army United States Marine Corps.
- Estados Unidos. US Army, FM 101-5-1, MCRP 5-2A, (2014) *Operational Terms And Graphics Headquarters*, Department Of The Army United States Marine Corps. [En línea] [03/10/16] [http://www1.udel.edu/armyrotc/current\\_cadets/cadet\\_resources/manuals\\_regulations\\_files/FM%201-02%20-%20Operational%20Terms%20&%20Graphics.pdf](http://www1.udel.edu/armyrotc/current_cadets/cadet_resources/manuals_regulations_files/FM%201-02%20-%20Operational%20Terms%20&%20Graphics.pdf).
- Valero-García, M.; Navarro, J. «Diez metáforas para entender (y explicar) el nuevo modelo docente para el EEES». *Revista d'innovació educativa*, No. 1, 2008, Universitat de València. [en línea] [14/11/10] <http://bioinfo.uib.es/~joemiro/semDOC/diezMetaforas.pdf>.

# PROYECTO SOBRE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN, DOCTRINA, ORGÁNICA Y MATERIALES (DIDOM)

MANUEL SÁIZ-PARDO LIZASO

*Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM)  
del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC), Ejército de Tierra (ET),  
Ministerio de Defensa*

## RESUMEN

Los sistemas de gestión del conocimiento mejoran la eficiencia de las organizaciones, obteniéndose una ventaja competitiva.

La mejora de la gestión del conocimiento implica acciones impulsadas por el mando, dedicando recursos humanos, materiales y procedimientos. Todo ello atendiendo a principios de eficiencia, economía de medios y adaptabilidad a los requisitos.

La DIDOM desarrolla un proyecto con la UGR (con la colaboración del CEMIX) para sentar las bases (recomendaciones, buenas prácticas) para definir un concepto de gestión del conocimiento, un plan de implantación y su puesta en práctica en la Dirección, así como la posible extrapolación de estos elementos a otras Direcciones del MADOC y del ET.

## PALABRAS CLAVE

Sistema de gestión del conocimiento, organizaciones, eficiencia.

## 1. PRÓLOGO

En este trabajo se analizan aspectos generales sobre la base conceptual en que se ha de basar la Gestión del Conocimiento (GC) en el Ejército de Tierra, exponiendo también la metodología y los principales resultados del proyecto de Gestión del Conocimiento que se lleva a cabo en la DIDOM.

El creciente desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la importancia de adaptarse a la aceleración del ciclo de innovación tecnológica, está convirtiendo al conocimiento en el activo más importante de una organización.

La continua innovación en este campo podría ocasionar que el Ejército quedara desfasado en sus posibilidades de llevar a cabo sus misiones fundamentales, o bien, siguiera haciéndolo pero de forma poco eficaz.

Aceptado que el conocimiento aporta una de las mayores ventajas competitivas, es necesario que el Ejército realice un esfuerzo significativo en mejorar la eficiencia del sistema de GC de la organización, en particular:

- creando una cultura del conocimiento;
- dotándose de las herramientas adecuadas de gestión de la información y del conocimiento;
- creando un mapa de conocimiento estructurado en áreas;
- articulando mecanismos de generación de conocimiento (foros de expertos, etc.);
- estableciendo canales de difusión del conocimiento;
- nombrando gestores de un sistema de GC y definiendo sus responsabilidades, etc.

En este trabajo se pretende dar un enfoque generalista y conceptual, y presentar los resultados del proyecto de gestión del conocimiento en marcha en la DIDOM. Esta comunicación se complementa con otro proyecto también presentado en este congreso sobre «Visión, implementación y explotación del motor de búsqueda de contenidos web en redes Intranet. El caso de la Intranet de Defensa» (Ruiz Carrasco, 2016).

## 2. INTRODUCCIÓN

### a) Aspectos conceptuales de la gestión del conocimiento

Los **datos** son observaciones sencillas de fácil estructuración, cuantificables y transferibles, que se pueden capturar con máquinas. La información se obtiene a partir del análisis y del consenso de los datos en su contexto. Aplicado a una organización, si se añaden experiencia y reflexión se obtiene conocimiento. Así, se puede definir que el conocimiento es la información combinada con la experiencia, el contexto, la interpretación y la reflexión (Arredondo y Sáiz-Pardo, 2014).

La frontera entre dato, información y conocimiento es difusa; a medida que aumentamos el grado de participación humana

añadimos valor y dificultamos la estructuración, la captura por máquinas, la transferencia y la cuantificación del mismo.

El conocimiento se origina en la mente del individuo (conocimiento tácito), el cual puede escribir lo que sabe en un documento (conocimiento explícito), que se guarda en un repositorio. Otras personas pueden leer ese documento y mejorarlo. El autor inicial ve los cambios y los asimila, cerrando así el «ciclo del conocimiento»<sup>1</sup>.

También se puede reunir un grupo de expertos y hablar sobre un tema, sin mediar documentos, elevándose el valor del conocimiento tácito de todos ellos. De esta manera, el valor añadido se genera más rápidamente y con menor ambigüedad. Los grupos de expertos suponen la forma más eficiente para generar el mejor conocimiento explícito organizacional. Después, el resultado debe ser difundido a los interesados y puesto en un repositorio fácilmente accesible.

Aunque todas las personas y organizaciones, de alguna manera, siempre han gestionado el conocimiento, el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones exige una reflexión y adaptación para el cumplimiento eficiente de los objetivos. De hecho, la organización que no gestione su conocimiento de una forma eficiente perderá competitividad, decaerá su eficacia y quedará desfasada. Lo contrario redundará de forma transversal en el beneficio de los demás procesos fundamentales de la organización.

La finalidad de la GC es poner el conocimiento pertinente a disposición de los responsables en la toma de decisiones, analistas o investigadores. Y esto implica gestionar de manera eficiente los procesos de generación, almacenamiento y difusión del conocimiento.

Por tanto, la GC busca mejorar de forma sistemática el rendimiento del activo intelectual, en este caso de la DIDOM, aprovechando la experiencia y conocimiento tácito de las personas, grupos de trabajo y unidades, poniéndolo a disposición de todos los usuarios interesados.

1. Distinguimos el conocimiento tácito y el explícito, como lo hacen también autores como Nonaka y Takeuchi (Nonaka y Takeuchi, 1995).

b) *Antecedentes del proyecto de Gestión del conocimiento en la DIDOM*

El Ejército creó en 2013 la Sección de Gestión del Conocimiento (SEGECON) de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM) del MADOC (DIDOM, 2013), con la finalidad de reunificar y buscar la sinergia de todas las herramientas existentes en la Dirección relacionadas con la gestión del conocimiento: Milit@rpedia, Biblioteca Virtual, Servicio de Documentación, correo electrónico múltiple selectivo, grupos de trabajo en red, entre otras.

Tras este importante hito, se plantea la necesidad de definir un concepto de gestión del conocimiento en el Ejército y de un plan para su implantación, entre otras propuestas.

Para apoyar esta necesidad, en marzo de 2105 el Centro Mixto UGR-MADOC aprueba el proyecto de investigación (PIN) «Estudio piloto de Gestión de Conocimiento en la DIDOM», con la colaboración de la empresa consultora Zahareña Conocimiento<sup>2</sup> S.L (<http://www.zahareña.com>), que pretende sentar las bases (recomendaciones, buenas prácticas) para definir un concepto de GC, un plan estratégico de implantación de un sistema de GC y su puesta en práctica, en plan experimental, en la DIDOM y su posible extrapolación a otras Direcciones del MADOC y del ET. Contempla y supera la auditoría de la información, estudia los procesos de control y diagnóstico global del conocimiento, que permitirán reducir información irrelevante, evitar duplicidades y fomentar el intercambio y la participación.

El momento actual parece adecuado para avanzar en el sistema de GC en la DIDOM. Para ello es necesario:

- Avanzar en el campo de la GC estableciendo un punto de situación interno en colaboración con el mundo académico y el empresarial, por supuesto aprovechando el desarrollo del Proyecto del CEMIX.

2. Zahareña Conocimiento S.L (<http://www.zahareña.com>) es una empresa consultora especializada en la gestión del conocimiento implantando sistemas en organizaciones, siendo clave su participación en el proyecto al servir de nexo entre el equipo investigador y la experiencia práctica. Se subcontrató a dicha empresa para la elaboración del trabajo de campo y recopilación de la información necesaria para su análisis, y en la elaboración del informe principal.

- Definir un concepto de GC en la DIDOM para el ET, evitando disfunciones y desviaciones en la interpretación e implementación de la GC.
- Estudiar el modelo interno de GC como un primer paso.
- Difundir internamente las herramientas de GC del MADOC.
- Impulsar y potenciar los grupos de trabajo de analistas (la mejor herramienta para la creación de conocimiento), potenciando el empleo de las herramientas disponibles (SharePoint, Servicio de documentación, Biblioteca Virtual, Milit@rpedia, etc.).
- Estudiar la forma de utilizar con eficiencia el conjunto de herramientas disponibles, acabando su desarrollo y continuando con la investigación de otras.

### 3. EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

#### a) *Justificación del proyecto del CEMIX*

La información que posee la DIDOM (en papel, digital o en la mente de su capital humano) puede ser transformada en conocimiento y aplicada para la consecución de objetivos estratégicos.

Para ello se necesitan identificar los recursos que permiten hacer esa información accesible a las personas, que convertirán en conocimiento toda aquella información identificada; el modo en que se va a dar uso a esa información en la consecución de objetivos; a las personas que utilizarán la información; las herramientas necesarias para instrumentalizarla; y los criterios que se usarán para evaluar costes y valor de la información.

El proyecto trata de poner en valor el conocimiento organizacional que ya se posee así como la forma en que se crea, almacena, usa, mantiene, transfiere, etc., y proporcionar orientaciones y buenas prácticas para hacer efectivo el sistema de gestión del conocimiento de la DIDOM.

El identificar y fortalecer el conocimiento que se genera permite:

- Realizar cambios y modificaciones con un menor número de errores, perdiendo menos recursos en los procesos;
- Mejorar los procesos de comunicación a partir de los marco de referencia compartidos entre las secciones de la DIDOM;

- Construir nuevos espacios de participación, de productos y servicios en las secciones;
- Mejorar la forma en que se hacen las cosas;
- Manejar eficientemente un gran volumen de datos e información;
- Generar nuevos conocimientos sobre la realidad en que se actúa.

Entre las distintas operaciones, necesarias para generar conocimiento, destacamos:

- la comparación de datos y nueva información, con las categorías ya almacenadas;
- la identificación de consecuencias por medio de tramos basados en la experiencia y conocimientos adquiridos en otros contextos;
- la nueva conectividad que se le ha dado a los datos y a la información;
- las diversas conexiones que se visualizan entre el nuevo conocimiento y los que se encuentran en repositorios;
- la opinión que nos dan otros sobre los datos y la información que se maneja.

La velocidad en que se realicen este tipo de operaciones determinará la eficiencia del sistema en responder a las demandas de conocimiento.

Este proyecto pretende ser el primer paso, en el diseño del mapa de ruta, que permita reducir el riesgo en la implementación de procesos de Gestión del Conocimiento en la DIDOM y que facilite la identificación de los instrumentos que capturan, estructuran y difunden conocimiento.

Será el instrumento que facilite, a las personas que producen contenidos y conocimiento, el que puedan ponerlo en común desde que éste es creado, plasmado en un documento físico u electrónico, para su valoración y traspaso a un archivo corporativo. Y que las necesidades de información en la organización sean satisfechas de manera precisa permitiendo búsquedas eficaces, efectivas y pertinentes.

#### 4. INVESTIGACIÓN

##### a) *Metodología*

A partir de 3 reuniones de trabajo con la Sección Gestión del Conocimiento de la SUBDIVA para la recogida de información del funcionamiento de la DIDOM<sup>3</sup>, se identificaron las principales variables sobre las que trabajar para la recogida de información sensible para el proyecto.

Estas reuniones sirvieron para elaborar un cuestionario de recogida de información con el objetivo de:

- Identificar el conocimiento que se trabaja, dónde se encuentra, si está clasificado, quién lo genera, y qué se espera de él.
- Identificar las fuentes de conocimiento más utilizadas por la DIDOM.

Este cuestionario se estructuró según 3 campos para la recogida de información sobre la que iniciar la construcción del mapa de conocimiento:

- Primera: Conocimiento individual: adquisición, uso, valoración y creación de procedimientos para su aplicación.
- Segunda: Fuentes y limitaciones, recursos propios y de la organización, sistemas de colaboración/compartición y autoría del conocimiento, y documentación gris (aquella que es generada a lo largo de la vida de cualquier proyecto o trabajo).
- Tercera: Producto final y su alcance, canales de difusión y utilidad de las herramientas de la DIDOM para la gestión de conocimiento (Milit@rpedia, Biblioteca Virtual, Buscador, correo electrónico de multidifusión, etc.).

Identificados los mandos colaboradores con el proyecto, se enviaron los cuestionarios por correo electrónico a una muestra

3. La Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM) se organiza en Secretaría Técnica (SETEC); Subdirección de Investigación, Lecciones Aprendidas y Gestión del Conocimiento (SUBDIVA); Subdirección de Doctrina, Orgánica y Materiales (SUBDOM); y diversas Jefaturas de Adiestramiento y Doctrina (JAD).

amplia de 47 analistas, identificados por la Sección de Gestión del Conocimiento. Los cuestionarios aportan al estudio perspectivas sensibles de análisis desde todas las secciones y jefaturas de la DIDOM, según la siguiente representación del número de cuestionarios:

- Sc. DDOCTRINA: 8
- Sc. LLAA: 4
- Sc. INVESTIGACIÓN: 4
- Sc. MATERIALES: 3
- Jefaturas de Adiestramiento y Doctrina (JAD): 22
- Total (incorporando en esta apartado también el personal de SETEC, Sc. ORGÁNICA y Sc. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO): 47

La recepción de cuestionarios finalizó el 3 de septiembre de 2015.

Tras el primer análisis de las respuestas obtenidas se elaboró un plan de entrevistas en profundidad que, siempre partiendo de datos clave volcados en el cuestionario, permitieron profundizar en los indicadores que facilitarían la identificación de la matriz del conocimiento necesario, utilizado y generado en la DIDOM, y las líneas de actuación prioritarias para la elaboración del mapa de conocimiento y sus flujos entre su capital intelectual.

Las entrevistas las realizaron un total de 14 profesionales (1 mando de SETEC, 4 de SUBDIVA, 5 de SUBDOM, y 4 de las JAD) que, partiendo de sus respuestas al cuestionario, ampliaron y desarrollaron información cualitativa, mediante la metodología de entrevista, que ha sido definitiva para la articulación de las variables del mapa de conocimiento del MADOC.

Las entrevistas iniciaron el 3 de noviembre y finalizaron el 17 de diciembre de 2015.

Este análisis, por la naturaleza de la organización y por ser la principal fuente de información para este proyecto, se ha prolongado hasta el mes 9 del proyecto, pero permite dibujar las principales líneas de actuación de las siguientes fases, el diseño del mapa del conocimiento y sus flujos entre su capital intelectual (Humano, Estructural, Relacional) al proporcionar información sobre:

- Los recursos de información y conocimiento necesarios y utilizados;

- Los procesos organizativos en los que se genera conocimiento;
- Los canales de coordinación que existen entre las distintas estructuras que generan, almacenan, o distribuyen conocimiento;
- Los recursos que permiten convertir información en conocimiento;
- El análisis del modo en que se usa la información para la consecución de objetivos estratégicos;
- La selección de herramientas;
- Y la definición de criterios para evaluar costes y valor de la información.

b) *Análisis de los Procesos de Creación del Conocimiento*

i. *Adquisición del conocimiento: experiencia y formación para el puesto de trabajo*

El propósito de este punto de análisis es valorar el peso que se le da a la experiencia y formación como generadora de conocimiento transferible al puesto de trabajo del analista, que se ha adquirido tanto dentro del Ejército como fuera de él. Cómo se ve en el gráfico el peso de la experiencia es compartido por todas las áreas analizadas, confluendo la valoración más alta en la experiencia en destino.

En las entrevistas se ha evidenciado cómo se producen los procesos de aprendizaje. El aprendizaje es individual y no está estructurado, la adquisición de competencias es autodidacta y al tiene los siguientes ingredientes: conocimiento, habilidades, destrezas, capacidad de toma de decisión basada en la experiencia. Cuando se produce un nuevo relevo el proceso comienza desde el principio, y se inicia un nuevo ciclo en el siguiente destino. Por los cambios de destino, la especialización se hace difícil de mantener en el tiempo.

Con respecto a la formación destaca la alta valoración que se da a la formación especializada en metodología de la investigación, y la importancia de documentar y justificar las fuentes de conocimiento de la que se extraen los datos e informaciones a las que se hace referencia en los documentos.

Las competencias lingüísticas, sobre todo en inglés, aunque también el francés, son muy valoradas por las personas que las tienen y aquellas que las necesitan para poder trabajar diariamente

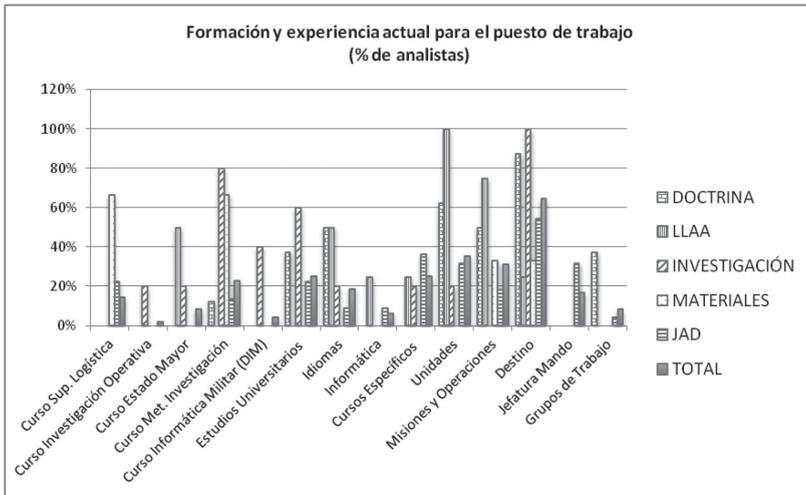
con documentación de referencia en esos idiomas, cada día más extensa. Además de su dominio en reuniones internacionales y participación en grupos OTAN.

Se han identificado formaciones de especialización en gestión de conocimiento, lecciones aprendidas y estrategias logísticas, estas últimas compartidas en valoración por las JAD.

Hay una alta sensibilidad hacia la formación y la adquisición de competencias técnicas y transversales en todas las áreas estudiadas. En resumen, se valoran:

- Experiencia en el destino (65% de los analistas han valorado este punto)
- Experiencia en otros destinos, unidades (35%)
- Experiencias en misiones y operaciones (31%)
- Curso de Metodología de la Investigación (23%)
- Cursos de especialización (25%): Curso Superior de Logística (15%), Diploma de Estado Mayor (8%), Diploma de Informática Militar (4%), Curso de Investigación Operativa (2%), curso de Gestión del Conocimiento del INAP, lecciones aprendidas, estrategias logísticas
- Estudios universitarios (25%)
- Idiomas (inglés, francés) (19%)
- Jefatura, mando (17%)
- Experiencia en grupos de trabajo (8%)
- Conocimientos en informática (6%)

En la información representada en el gráfico de abajo, el eje vertical mide el porcentaje de analistas que han considerado cada respuesta. El «Total» es una media aritmética de las respuestas de todos los analistas. Se han agrupado respuestas similares, dado que no se habían predefinido los elementos a valorar, dejando su propuesta libremente a los analistas. Dado que es una aproximación cualitativa, el gráfico se ha incluido para ilustrar la explicación, pero sin ánimo de ser muy exhaustivo, por lo que debe interpretarse con la debida precaución.



ii. *Formación y experiencia ideal para el puesto de trabajo*

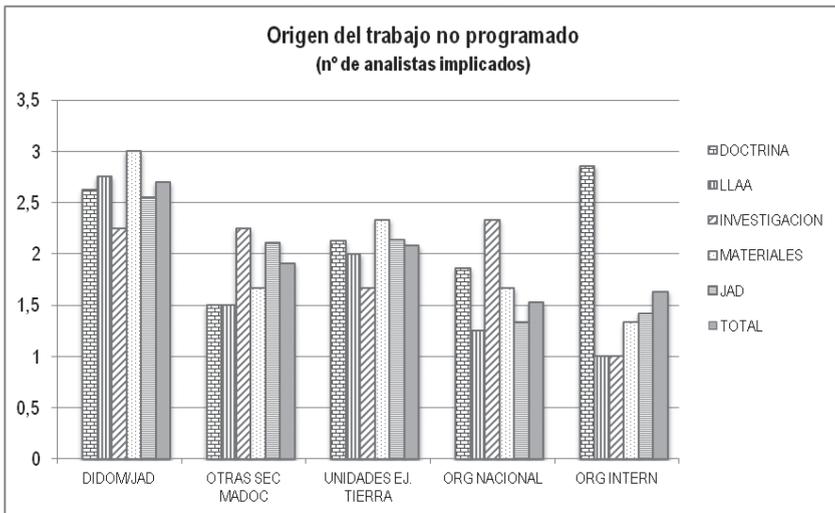
Por la naturaleza de las funciones desarrolladas por los analistas en los distintos destinos en los que están adscritos, se les ha pedido que identifiquen qué tipo de competencias sería necesario requerir a sus futuros relevos para garantizar que la rotación en los puestos de trabajo fuese lo más flexible y efectiva posible.

De este análisis, sobre todo, destacan la valoración de la experiencia profesional en destinos y en el MADOC, las competencias lingüísticas, la formación especializada en metodología de la investigación, y las misiones y operaciones y grupos de trabajo internacionales, aparte de los aspectos que ya se habían reseñado en el apartado anterior (cursos específicos, etc.), y que completarían la lista de requisitos.

iii. *Origen del trabajo no programado*

Preguntamos por la carga en tiempo de tareas que, no estando programadas, acometen los analistas.

Analizamos las interactuaciones y flujos de colaboración entre áreas, tras preguntar a los analistas sobre el origen del trabajo no programado que realizan y el volumen que supone. Como se puede ver en el gráfico todas las secciones interactúan, en mayor o menor medida, con las 5 estructuras identificadas.



iv. *Procedimientos de producción de documentos*

Se ha pedido a los analistas que describan brevemente el procedimiento de elaboración de los documentos que producen. En este punto se han analizado las respuestas de cada sección individualmente. La búsqueda y análisis de información y la redacción de documentos son aspectos que están altamente valorados en todas las secciones.

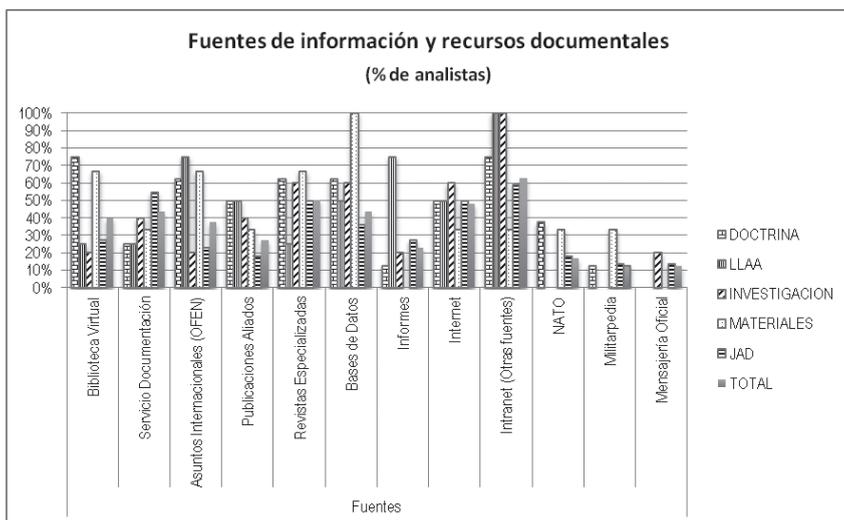
Cada analista, aparte de su propia experiencia, tiene identificadas unas fuentes explícitas individuales (informes personales, documentos, artículos, referencias, casos en los que ha participado anteriormente, etc.) que están almacenadas en su ordenador (con su propia metodología de almacenaje y recuperación) y de los que se abastecen a nivel individual para documentarse, investigar y analizar la información sobre la que construir conocimiento nuevo. Esta fuente de recursos la reconocen como conocimiento experto propio, de hecho todos ellos guardan con celo profesional el contenido de sus ordenadores. Pero no como fuente de recursos compartida, al carecer de metodología estratégica para la compartición de espacios de trabajo y documentación de referencia seleccionada y validada por cada uno de ellos en sus distintos trabajos de análisis y producción documental. En general, tampoco existe un repositorio de conocimiento experto corporativo.

Como actividades identificadas por los analistas para la producción documental están: identificación de la necesidad, búsqueda de información, análisis, grupo de trabajo, reflexión y experiencia, redacción, recogida de propuestas, supervisión y aprobación y difusión.

v. *Fuentes de información*

Se ha pedido a los analistas que enumeren las fuentes de información que utilizan para su trabajo (revistas, repositorios, bases de datos, páginas web, PMET, publicaciones de países aliados, etc.).

En el gráfico se han identificado las fuentes más utilizadas por los analistas, señalándose en el eje vertical el porcentaje de analistas que han considerado cada respuesta.



Destacar en este punto, extraído de las entrevistas en profundidad, las limitaciones que los analistas tienen en sus puestos de trabajo para acceder a informaciones de referencia para la elaboración de sus trabajos documentales.

La mayor parte de la adquisición de información se obtiene a través de la Biblioteca Virtual, el Servicio de Documentación e Internet, siendo este último un recurso que todos valoran como necesario para el trabajo diario, pero por las limitaciones de

seguridad de la Intranet hacen que acceden a Internet fuera de horario laboral desde sus domicilios, al poder trabajar con ella de forma más efectiva, con mejor acceso y rentabilidad de tiempos y eficacia.

Este dato llama también la atención sobre la extensión de la jornada laboral de los analistas, que además de las horas de trabajo en sus puestos, suman las que desarrollan fuera de horario laboral, siempre para alcanzar los objetivos de los que son responsables.

Por otra parte debido a la gran cantidad de documentación que periódicamente se envía a través del correo electrónico corporativo y Mesincet, están saturados de información, infoxicados, y almacenan los documentos recibidos hasta poder encontrar el «tiempo» necesario para poder valorarlos. El envío se hace de forma masiva con documentación adjunta. Los analistas recomiendan que se haga una breve descripción del contenido enviado y se motive el uso de documentación aportada, y cómo esta puede ayudar y enriquecer el trabajo que desarrolla el analista.

En la DIDOM existen tantas bibliotecas virtuales como puestos de analistas hay. Todos almacenan en sus discos duros la información que se les envía, buscan, capturan, elaboran y procesan. Existe recelo a perder información de valor documental para su futura utilización, y se almacena en cada ordenador siguiendo metodologías distintas en función del analista: se archivan los documentos o bien por carpetas en función de áreas de interés o conocimiento y en ellas se crean subcarpetas por fechas, o al contrario. La nomenclatura difiere en cada caso, unos por años-mes-día, otros por día-mes-año, sección-tema-doc, etc.

Con una metodología de organización documental compartida en un único repositorio se facilitaría no sólo el acceso a información de calidad y validez, sino que se reducirían espacios tanto en el servidor como en los propios ordenadores de los analistas que a la fecha los tienen saturados de información, muchos de ellos en históricos sin identificar o clasificar.

Se deben jerarquizar las fuentes de información y temas validados para su reutilización del conocimiento.

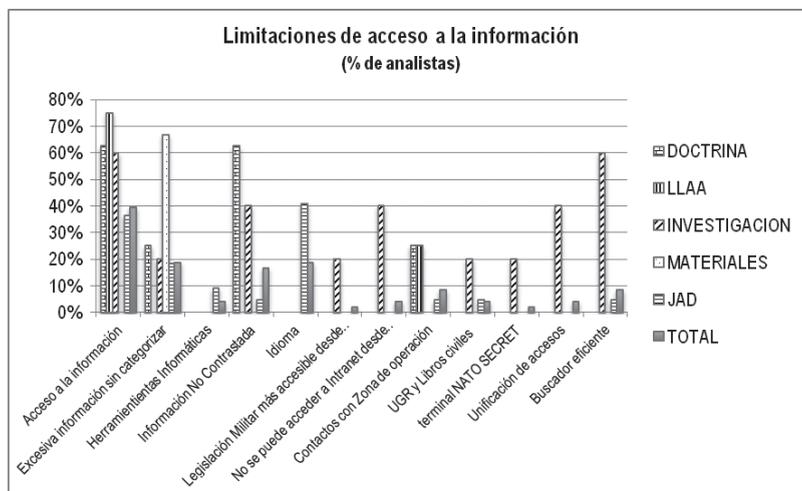
Un ejemplo de cómo cada analista estructura de forma individual sus fuentes documentales y recursos de para la adquisición de información, es el mapa que se aporta en uno de los cuestionarios «El siguiente mapa ofrece una idea de la diversidad de



ción de necesidades de estudio e investigación, también limita el trabajo de los analistas, haciendo referencia a esta dificultad como el «no saber dónde buscar».

El acceso a los profesionales que están en zona de operaciones, saber quiénes son, que misión están desarrollando, como poder acudir a ellos como fuente de información, también destaca en las limitaciones señaladas.

Igualan en puntuación los hitos relacionados con la lentitud de los procesos internos, aplicaciones informáticas, la existencia de una gran cantidad de BBDD (no siempre conocidas por todos, y que muchas de ellas están desorganizadas, sin actualizar, y no se conocen criterios para la búsqueda de información en ellas), e información que dicen no utilizar, como material de referencia, al no tener la seguridad de que esté contrastada y sea oficial. En este punto suele hablarse de Milit@rpedia, que aunque se valora como herramienta altamente recomendable, existe reticencia a su uso para la búsqueda de información para el desarrollo de las investigaciones de los analistas al considerar que puede contener información no oficial. Este hecho está directamente relacionado con la difusión, el conocimiento de la herramienta Milit@rpedia y su potencial. Actualmente se puede consultar información oficial y abierta, está claramente identificada y separada.



vii. *Colaboraciones*

Medimos el grado de colaboración con otros analistas, expertos o profesionales para diversas colaboraciones: búsqueda de contactos, de publicaciones doctrinales, de información específica; solicitud de información a oficiales de enlace, sobre temas específicos, corrección de los documentos; consultas sobre instalaciones, campos de maniobras, simulación, planes de estudio, cursos, etc.

Este punto se ha trabajado también en las entrevistas desde la perspectiva de la búsqueda y localización de expertos para el desarrollo de las investigaciones, y las relaciones de trabajo colaborativo existentes en DIDOM.

La gráfica, se ha elaborado por cada una de las secciones estudiadas, con la finalidad de identificar los canales de comunicación existentes en cada una de ellas, y que deben tenerse en cuenta a la hora de la implementación de herramientas de trabajo colaborativo y estrategias para la gestión del conocimiento en DIDOM.

Se ha preguntado por la colaboración con las siguientes entidades: analistas de la misma sección o JAD, analistas de DIDOM, analistas de MADOC, personal del Ejército, organismos nacionales, organismos internacionales, personal de otros ejércitos, expertos civiles. Notar que cuando se menciona una entidad, no incluye las entidades subordinadas o menores. Por ejemplo, al decir «analistas de MADOC» se exceptúan los «analistas de DIDOM» incluidos en la opción anterior.

Entre los canales de colaboración, se pueden destacar:

- Todas las secciones y JAD colaboran sobre todo con personal de la misma sección o JAD.
- La Sc. de DOCTRINA colabora «a menudo» con personal del Ejército y «alguna vez» con analistas de: DIDOM, otros ejércitos y organismos internacionales.
- La Sc. de LLAA colabora «a menudo» con personal del Ejército (JUFAS, DIVOPE, FUTER, etc.); y «alguna vez» con analistas de DIDOM.
- La Sc. de INVESTIGACIÓN colabora «alguna vez» con analistas de: DIDOM y MADOC; y «rara vez» con personal del Ejército (JUFAS, DIVOPE, FUTER, etc.).
- La Sc. de MATERIALES colabora «a menudo» con: personal del Ejército (JUFAS, DIVOPE, FUTER, etc.), analistas de DI-

DOM y de MADOC, organismos nacionales, otros ejércitos, organismos internacionales, y expertos civiles.

- Las JAD colaboran «a menudo» con: analistas de DIDOM, personal del Ejército (JUFAS, DIVOPE, FUTER, etc.); y «algunas veces» con: analistas de MADOC, organismos nacionales e internacionales civiles. Algunas JAD también colaboran con otros ejércitos y expertos civiles.

#### viii. *Recursos*

Este apartado se ha trabajado en profundidad en las entrevistas.

Destacar que los mandos echan en falta, o ya utilizan en sus puestos de trabajo pero no es conocido por el resto de compañero, y consideran necesarios: programas informáticos, plantillas y bases de datos, aplicaciones informáticas, canales de acceso a distintas plataformas y buscadores, recursos de trabajo colaborativo, y mejoras en la organización. Listamos las aportaciones que se hace en cada uno de ellos:

#### Recursos y redes:

- Buscador eficiente para la Intranet.
- Ordenadores personales más potentes y con dos pantallas.
- Terminal *Nato Secret* en el puesto de LLAA.
- Mejorar el Sistema de gestión de mensajería (no solo de mensajes Mesincet).
- Red con acceso directo a documentación clasificada, aparte de la ya existente de propósito general.
- Acceso a Intranet desde Internet (en particular para Milit@rpedia, Biblioteca Virtual, etc.).
- Acceso a Internet desde la Intranet con permisos más amplios.

#### Aplicaciones Informáticas:

- Programas de edición de video y sonido;
- Traductor con léxico militar.
- Aplicaciones para soportes móviles (apps).
- Software para reducir el tamaño de los archivos (i.e. *Nx powerlite* reduce las presentaciones de *Power Point*).

- Programa de reconocimiento de voz para escritura automática para redacción de publicaciones (i.e. *Dragon naturally speaking*).
- Programa para incluir fácilmente fotos militares en las publicaciones que se confeccionan.
- Gestor de proyectos (Project).

#### Recursos colaborativos:

- Herramienta de trabajo colaborativo fácil e intuitiva, que permita la elaboración colaborativa de un texto por un grupo cerrado de trabajo. Por ejemplo, Sharepoint (en servicio en otros organismos como EMACON, Armada, JCISAT, MALE) permite la edición concurrente y permita el archivado y difusión de archivos (como las páginas *Wise*), entre otras funcionalidades. La plataforma colaborativa debería permitir, en resumen.
- Grupos de trabajo con parte privada y pública.
- Edición concurrente de textos.
- Chat.
- Multiconferencia.
- Suscripción individual voluntaria a temas de discusión, con aviso automático por email.
- Creación por iniciativa individual de temas de discusión.
- Repositorio de documentación «intermedia» (también llamada «documentación gris») o trabajada relativa a diferentes temas (FINABLE, REM, propuestas CALPE, histórico de *stanag*, fichas de *stanag*, comentarios a publicaciones, expertos, etc.), a disposición de los analistas, para que haya documentación histórica de referencia a la hora de afrontar un tema. El «esqueleto y procedimiento de uso de este sistema debe estar concienzudamente pensado, planeado y ser flexible».
- Aumentar las reuniones presenciales de un grupo de trabajo para mejorar el producto final (publicaciones doctrinales, manuales de instrucción, requisitos de estado mayor, etc.).

#### Repositorios y plantillas:

- Repositorio de fotografías en Intranet.
- Acceso a repositorios civiles a los que no se puede acceder desde la conexión de intranet al estar limitado su acceso.

- Acceso a repositorios de la UGR.
- Boletín de noticias con los aspectos más novedosos que pueden afectar al ámbito de las competencias del MADOCC.
- Plantilla de publicaciones con tipos de letra, márgenes, tamaño, etc., en el que solo se necesitase rellenar el contenido.
- Plantillas de informes.

#### Mejoras:

- Mejorar la categorización de los repositorios digitales.
- Procedimiento para nombrar o codificar la información, archivos y documentos.
- Normativa para concienciar y mejorar la difusión del trabajo de los analistas (Milit@rpedia, Biblioteca Virtual, difusión por correo, etc.).

#### Recursos Humanos:

- Personal experto necesario.
- Más analistas.
- Aumentar el servicio de traducción de inglés (facilitaría la difusión del «pensamiento» nacional).
- Más tiempo para estudio y lectura de documentación (normalmente se usan ratos libres en casa y los viajes en tren o avión) y disminuir el dedicado a tareas burocráticas.
- Gabinete «informático» que diese solución a los problemas técnicos de software.
- Recursos humanos para Milit@rpedia (tutores de área).

#### Documentación Gris:

El personal auxiliar de las secciones guardaba una carpeta con toda la «documentación gris» (informes intermedios, actas de reuniones, aportaciones de los participantes en el equipo, búsquedas avanzadas de contenidos, etc.) previa a la redacción de la publicación final. La falta de personal hace que estos puestos estén desapareciendo. Además, hay que aprovechar que las nuevas tecnologías permiten métodos eficientes para la gestión de esta información.

El registro de esta «documentación gris» está valorado como posible recurso de utilidad para como documentación válida y se-

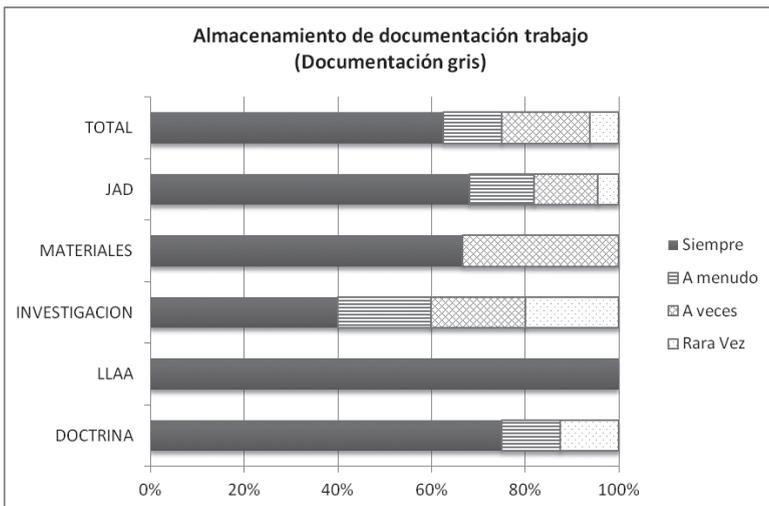
leccionada, en ocasiones comentada y valorada, que puede volver a utilizarse en futuras publicaciones de la misma o de otras áreas, aparte de facilitar la identificación de fuentes y de expertos.

Existen temáticas que se repiten todos los años para los que la recuperación de la documentación gris serviría para ahorrar tiempos y velar por la continuidad y fundamentación de las publicaciones.

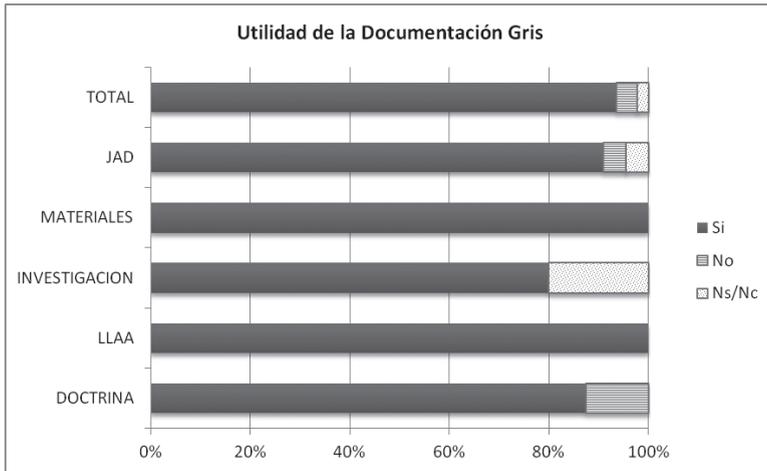
Habría que articular un procedimiento para regular o facilitar el archivado y recuperación de la documentación gris. Las soluciones en red pueden ser varias, como:

- Creación de un depósito único categorizado por secciones y grupos de trabajo en Sharepoint y recursos en red;
- Archivos comunes en red de uso compartido;

Como se puede ver en el gráfico, el 63% del total de los analistas consultados almacenan «siempre» en sus ordenadores documentos de referencia usados en la elaboración de informes, alcanzando los analistas de la Sección de Doctrina el 72%.



El 90% considera que es información útil, validada, contrastada y recuperable para su uso y aplicación en futuros trabajos. En el caso de Lecciones Aprendidas la utilidad la valoran con un 100%.



## 5. MAPA DEL CONOCIMIENTO

La propuesta final de Mapa del Conocimiento de la DIDOM se ha decidido realizar de manera conjunta, y relacionada también con aquellas otras personas y estructuras que se relacionan con el sistema de conocimiento interno.

De esta manera se pretende poner en evidencia las interrelaciones que pueden favorecer la adopción de estrategias que favorezcan el crecimiento de la organización, al poner en relación los tres ámbitos de Capital Intelectual, el humano, el estructural y el relacional.

El mapa propuesto contiene:

- Capital Intelectual: Personas (clientes, usuarios internos o externos; y suministradores o proveedores de información y conocimiento).
- El momento del ciclo de transformación del conocimiento en que actúan, expresado en 5 fases, con dos actividades concretas cada una:
- Creación:
  - Descubrimiento
  - Transformación
- Almacenamiento:
  - Sistematización
  - Organización
- Apropiación:
  - Uso

- Mantenimiento
- Transferencia:
  - Distribución
  - Generalización
- Evaluación:
  - Validación
  - Planificación
- Las Inputs o Fuentes utilizadas (input)
- Las Herramientas y Repositorios con el que se trabaja ese conocimiento, diferenciando en este primer nivel de análisis:
  - Cuáles son Formales, es decir, puestas a disposición de manera consciente y organizada por la DIDOM o por el Ejército de Tierra.
  - Cuáles son No Formales, al utilizarlas las personas de manera autónoma, ya sea por una iniciativa personal o de un grupo de personas.
- Los Conocimientos Clave que están en posesión o sobre los que trabajan las personas.
- Los Procedimientos utilizados en ese proceso de transformación del conocimiento.
- Los Outputs o Productos finales donde queda recogido el Conocimiento.

Algunos de estos campos se mostrarán en gris, tratando de poner en evidencia elementos que, durante la presente investigación, se han identificado como necesarios, pero que en la actualidad no existen en el Sistema de Gestión del Conocimiento.

A su vez, la ordenación de la información permite identificar de manera rápida los tres Capitales antes mencionados, capital humano, capital estructural y capital relacional.

Esta primera definición del Mapa surge del análisis documental de funcionamiento de la DIDOM y de los cuestionarios y entrevistas realizadas a su personal.

Sin embargo, no debe considerarse exhaustivo, sino más bien como una propuesta organizada y sencilla de representar y hacer un seguimiento al Conocimiento que genera la DIDOM. Por tanto, está sujeto a revisiones, puntualizaciones y ajustes.

En este documento se presenta como imagen, que aconsejamos imprimir en formato A3. Se adjuntará un archivo en Excel para facilitar trabajar con él.



## 6. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

Un Sistema de Gestión del Conocimiento es el conjunto organizado de personas, procedimientos y herramientas (software, repositorios, etc.), que facilitan la creación, almacenaje, compartición, transferencia y uso del conocimiento y la experiencia de la organización.

El Sistema de Gestión del Conocimiento de la DIDOM, como espacio vivo, comprende: expertos identificados (con su formación y experiencia), orientaciones sobre cómo generar conocimiento, «metodología de la investigación y análisis», grupos de trabajo, cómo almacenarlo, difundirlo, con qué recursos trabajar en cada momento y con qué herramientas colaborativas, el protocolo de bienvenida para los relevos, normativa, etc.

Dicho sistema, necesita de un procedimiento escrito y aprobado, en base a un plan articulado de implementación en función de los siguientes objetivos:

### *Almacenamiento-recuperación-acceso*

- Recuperar información de los repositorios corporativos de forma rápida y fácil, sin necesidad de tener información duplicada.
- Disponer de un buscador de contenidos web eficiente, que busque en los repositorios de interés.
- Definir un procedimiento de almacenamiento de la documentación gris en la red organizacional.
- Definir un procedimiento de codificación o etiquetado de la información
- Definir un procedimiento para organizar los metadatos de la documentación, que incluya resumen, valoración, utilidad, temas, participantes
- Definir un procedimiento para organizar los metadatos de las publicaciones web

### *Creación*

- Impulsar el trabajo en red de los grupos.
- Impulsar herramientas que permitan el trabajo en red de forma eficiente (Sharepoint, Project, foros, repositorios, etc.) y la explotación del repositorio organizacional.
- Impulsar comunidades de expertos con objeto de mantener la especialización conseguida a lo largo de los ciclos

de aprendizaje obtenidos en los distintos destinos, para su perduración, mantenimiento, y crecimiento de la carrera profesional.

- Definir un procedimiento de registro de expertos participantes en los trabajos, de forma que se reconozca la autoría de alguna forma.
- Definir un procedimiento de recompensas o gratificaciones para fomentar al personal más participativo.
- Impulsar un foro posibilite la creación de temas de debate
- Impulsar un procedimiento para explicitar el conocimiento de las personas que abandonan el destino o pasan a la reserva
- Detectar carencias de conocimiento (temas de investigación, propuestas de analistas, estadísticas de términos buscados, etc)
- Impulsar un procedimiento que permita mejoras e innovaciones, a partir de las propuestas de los analistas, y de las prácticas en funcionamiento individualmente, valoradas en común por los demás analistas.

### *Mantenimiento*

- Definir un procedimiento para el mantenimiento de la información en los distintos repositorios y listas de distribución. En particular en Milit@rpedia, conviene tener designados tutores o responsables por áreas de conocimiento.

### *Difusión*

- Impulsar un procedimiento sobre la forma de difundir cada producto, usando los repositorios (Biblioteca Virtual, Milit@rpedia, etc.) y herramientas disponibles (Mesincet, correo electrónico corporativo, correo electrónico de difusión selectiva, etc.).
- Disponer de un buscador de contenidos web eficiente.
- Impulsar el servicio de documentación de la DIDOM.
- Impulsar el servicio de traducción de la DIDOM.
- Disponer de una herramienta de difusión selectiva por correo electrónico.

### *Sistema de GC*

- Impulsar un concepto de gestión del conocimiento para la DIDOM.
- Orientar la implantación del sistema de gestión del conocimiento por objetivos y por proyectos piloto. El concepto anterior sería la base que permita ir mejorando los elementos de gestión del conocimiento e ir introduciendo otros nuevos según las necesidades y las herramientas disponibles
- Respaldar a los analistas de SEGECON para acometer los pasos necesarios, observados desde la propia estructura de la DIDOM, definiendo sus competencias respecto al sistema de gestión del conocimiento de la DIDOM.

### *Concienciación*

- Concienciar que la gestión del conocimiento se basa en la implicación de los recursos humanos, y en que tras el trabajo realizado, está el registro, la difusión, validación y reutilización.
- Impulsar una cultura de la gestión del conocimiento.

### *Formación*

- Definir la formación de los analistas para su puesto en DIDOM (metodología de la investigación y análisis, herramientas disponibles, inglés, cursos específicos, etc.
- Elaborar un protocolo para los relevos, en el que se proporcione documentos necesarios que se deben conocer para su incorporación. El «paquete de bienvenida» de analistas debe contener: presentación sobre la sección, tareas del puesto de trabajo, relaciones habituales, normativa y directrices; herramientas disponibles (repositorios de trabajo de la sección o grupos; servicio de documentación: acceso a recursos documentales, Biblioteca Virtual, Milit@rpedia, etc.), acceso a documentación clasificada, cursos, etc.
- Se puede transformar en recurso didáctico, sistematizado en fichas y presentaciones, estructurado y almacenado en el repositorio común para que sea fácil su recuperación y uso cuando se necesite.

Es necesaria la creación de un sistema de trabajo colaborativo centralizado que descargue la gestión de los analistas, permita crear productos y acceder a proyectos anteriores. La Sección GC puede:

- articular el sistema integral que identifique el flujo de la información y sus canales (quien, que, cómo, cuándo, dónde y para qué),
- disponer el sistema de almacenamiento de información útil y transferible,
- promover metodologías y herramientas que faciliten el trabajo colaborativo y en red, y
- registrar a los expertos que han participado en los grupos de trabajo para futuras colaboraciones o recomendaciones.
- recuperar la «carpeta del auxiliar» y ponerla a disposición de todos en red.

Para ello se deberá diseñar y aprobar un procedimiento sistematizado que aúne:

- Las normas de funcionamiento interno bajo la premisa de la búsqueda continua de la eficacia de los procedimientos de los analistas.
- El objetivo de la Dirección, la producción de documentos de manera sistemática y periódica.
- Los expertos, identificarlos y que se posibilite su colaboración de manera transversal en función de su área de conocimiento.
- La validación de la calidad y utilidad de la documentación compartida. Vigilancia de la actualización de la información, valoración de la contribución del experto y de los distintos repositorios identificados:
  - Sharepoint / directorios en red / otros para el trabajo en grupo (información gris intermedia e información de trabajo que no se quiera que salga del ámbito de la dirección o del grupo de trabajo)
  - Milit@rpedia / Biblioteca Virtual / difusión por correo y servicio de documentación (información que se decide hacer pública fuera de la Dirección)
- La identificación de los mandos que trabajan con herramientas colaborativas para que transfieran su conocimiento

to al resto de los analistas. Algunas de las herramientas existentes en la DIDOM, pero no conocidas por todos los analistas, que facilitan el trabajo colaborativo son:

- Project (gestor de proyectos)
- Foro de Materiales
- Imindmap
- Sharepoint
- *Wise* DIDOM/MADOC
- *Nx powerlite*. software para reducir el «peso» de las presentaciones de *power point*.
- *Dragon naturally speaking* (programa de reconocimiento de voz para escritura automática).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arredondo Gonzalo, Pablo y Sáiz-Pardo Lizaso, Manuel; «Visión general de la gestión del conocimiento en el Ejército», Comunicación del I Congreso Internacional de Estudios Militares, 2014.
- Castro Castro, Carlos, «Auditoría del conocimiento en el MADOC. Análisis preliminar para la implantación de Sistemas de Gestión del Conocimiento en el Ejército Español». Memoria de proyecto de investigación del CEMIX UGR-MADOC, 2015.
- DIDOM, «Seguimiento del estudio piloto de gestión del conocimiento en la DIDOM». Memoria de proyecto de investigación, 2016.
- DIDOM. Norma 04/13: Organización de la Sección de Gestión del Conocimiento y Nuevas Tecnologías. Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM) del Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC) del Ejército. 2013.
- Nonaka, Ikujiro; Takeuchi, Hirotaka. *The knowledge-creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. 1995.
- Ruiz Carrasco, Alejandro; «Visión, implementación y explotación del motor de búsqueda de contenidos web en redes Intranet. El caso de la Intranet de Defensa». Comunicación en el II Congreso Internacional de Estudios Militares Granada, 18-20 de octubre de 2016.



VISIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL MOTOR  
DE BÚSQUEDA DE CONTENIDOS WEB EN REDES INTRANET.  
EL CASO DE LA INTRANET DE DEFENSA

ALEJANDRO RUIZ CARRASCO

*DIDOM-MADOC*

*aruicar@et.mde.es*

RESUMEN

La demanda de información por parte de los usuarios de una Intranet creciente, y la dificultad de encontrar lo buscado en un tiempo razonable, nos lleva a pensar en la necesidad que tienen dichos usuarios de disponer de un servicio de búsqueda de contenidos web sobre la misma Intranet, que sea capaz de indexar contenidos web de diferente naturaleza: hipertexto, documentos PDF, Word, Excel, powerpoint, multimedia ... y procedentes de distintas aplicaciones, repositorios y servidores web. Una clara referencia de este proyecto es el buscador «Google Search» de Internet. El proyecto planteado tiene particularidades en cuanto al ámbito de aplicación y limitaciones, pero también cuenta con pequeñas ventajas añadidas adaptadas a cada Intranet en virtud de su propia distribución de la información.

PALABRAS CLAVES

«Búsqueda», «Buscador», «Intranet», «Información», «Web»

1. ANTECEDENTES

Este trabajo es una continuación fundamental del proyecto presentado en el primer congreso Internacional de Estudios Militares, denominado «*Casuística derivada de la posible explotación de un motor de búsqueda de contenidos web en una red Intranet organizacional. La red Intranet de Defensa*», donde se expusieron las bases teóricas de un proyecto que actualmente se encuentra en fase de desarrollo y pruebas, y del que se pueden extraer las conclusiones que se resumen en los siguientes cuatro puntos:

### 1.1. *Exposición del problema*

Muchas organizaciones se ven en la necesidad de compartir sus activos de información y conocimiento entre su propio personal y desde distintas sedes, pero simultáneamente surgen otras necesidades, las más destacadas son:

- Privacidad de la información: los activos de información no deben ser públicos para el resto del mundo.
- Reducción de amenazas: evitar la exposición a posibles ciberataques desde el espacio de Internet cuya desastrosa conclusión pueda significar la pérdida o el sabotaje de sus activos de información.

Conscientes de esta realidad, muchas organizaciones han tomado como solución tecnológica predominante la instauración de redes Intranet, lo cual les confiere una de las mejores garantías para difundir sus datos dentro del ámbito de su Intranet sin que esta sea accesible o vulnerable desde Internet o desde una Intranet ajena.

No obstante, en la cara negativa de la instauración de las redes Intranet, cabe señalar que de manera predeterminada una Intranet no dispone de los potentes motores de búsqueda de Internet tales como Google, Bing, Altavista o Yahoo; de forma que se puedan satisfacer algunas de las demandas de información procedentes de la propia Intranet organizacional.

¿Dónde está la relevancia de este hecho?, probablemente encontremos una respuesta si nos preguntamos cuan a menudo y por qué motivo utilizamos los buscadores de Internet como Google Search, el cual, según el ranking de *Alexa Internet, Inc.*, es el sitio web de Internet más visitado a escala mundial.

En el caso de una red Intranet, siempre que su volumen de información sea lo suficientemente significativo, es probable que la naturaleza predominante de los activos información sea de carácter corporativo, lo que no se considera motivo suficiente para obviar la posible necesidad de un motor búsqueda en servicio sobre la Intranet corporativa.

### 1.2 *¿Cómo debe ser la solución al problema?*

Si una organización optara por explotar un motor de búsqueda sobre su propia Intranet, casi con total seguridad le exigirá a

este sistema, la satisfacción de una serie de máximas organizacionales contempladas en forma de restricciones de distinta naturaleza, y que son determinantes en la búsqueda y elección de este sistema. Algunas de estas restricciones podrían encuadrarse en las siguientes áreas:

—(RG1) *Restricciones de seguridad de la información*

La información es uno de los activos más importantes de cualquier organización, este sistema será acaparador de gran cantidad de datos públicos en la Intranet de la organización.

—(RG2) *Restricciones operativas*

Son restricciones orientadas al mantenimiento permanente del sistema, donde es importante mantener un ritmo de actualizaciones constante, de conformidad con la evolución tecnológica y el área de la seguridad informática.

—(RG3) *Restricciones económicas*

Se trata de disminuir costes de adquisición y mantenimiento.

—(RG4) *Restricciones legales derivadas de la propiedad y licenciamiento*

Si la organización desarrollara este sistema, podría ser su propietaria y no existirían restricciones derivadas de la propiedad intelectual o de los derechos de uso, explotación o de posibles licenciamientos por parte del sistema desarrollado.

—(RG5) *Restricciones técnicas organizacionales*

El sistema deberá satisfacer las exigencias técnicas de la organización, en el caso de la Intranet de Defensa están expresadas en la arquitectura técnica unificada (ATU). Dicho documento recoge explícitamente las condiciones de explotación de sistemas gestores de base de datos, lenguajes de programación y otros entornos y sistemas que puedan intervenir en cualquier software utilizado por la organización. Este punto suele ser especialmente restrictivo con el software libre.

—(RG6) *Restricciones técnicas de infraestructura*

El sistema debe ser soportado por la infraestructura de red de la organización, así como por otros elementos intervinientes, como es el caso de las máquinas servidor y cliente dentro del marco hardware y software.

Además, podrían surgir también intereses organizacionales que impliquen cambios en el funcionamiento del motor de búsqueda respecto al funcionamiento de los tradicionales motores de búsqueda de Internet. Algunos de estos cambios podrían encuadrarse en las siguientes áreas:

- Integración con el dominio corporativo.
- Registro automático de las búsquedas ejecutadas por los usuarios de la Intranet y estadísticas de explotación.
- Posibilidad por parte de los usuarios, de denunciar contenidos web no lícitos o contrarios a la organización.
- Posibilidad de trabajar con un tesoro específico de la organización, que pueda mejorar la calidad de la búsqueda.
- Otros, etc.

### 1.3. *Presentación de alternativas y viabilidad*

En el trabajo anterior se procedió a realizar un estudio sobre aplicación de las restricciones, que comúnmente, pueden ser exigidas por una organización y que por supuesto, pueden ser de aplicación para el caso de la Intranet de Defensa, del mismo modo, el estudio se amplió con el análisis de funcionalidades que podrían ser de posible interés. Frente a esto, se plantearon algunas alternativas de solución existentes en octubre de 2014, con objeto de intentar dar una respuesta apropiada a la necesidad desde tres áreas bien diferenciadas:

- Software libre
- Software propietario
- Desarrollos a medida

### 1.4. *Evaluación y selección*

En la que se exponen las justificaciones por las que se estima o desestima cada una de las alternativas propuestas en el punto anterior, en el caso particular de la Intranet de Defensa únicamente se estima la solución representada por la tecnología de Microsoft. NET, debido principalmente al peso de las restricciones impuestas, especialmente en lo relativo a la seguridad de la información.

## 2. IMPLEMENTACIÓN DEL MOTOR DE BÚSQUEDA

Fruto del trabajo anterior y de su análisis, se concluyó que la solución elegida en el ámbito de la Intranet de Defensa sería un desarrollo a medida, que cumpla los requisitos exigidos de carácter más crítico, y que incluya en lo posible, nuevas funcionalidades que se adapten a los intereses de la organización. La solución tecnológica seleccionada sobre el que implementar este sistema ha sido el entorno Microsoft .NET.

### 2.1. Principios destacados de la implementación

Existe un conjunto de bases teóricas sobre las que implementar el motor de búsqueda, que de no estar presentes de antemano, complicarían sin duda el proceso de implementación en toda su magnitud.

#### 2.1.1. Arquitectura común

Desde el punto de vista de la implementación, cabe decir que existe una gran multitud de alternativas para implementar un sistema de estas características con la solución tecnológica seleccionada basada en Microsoft.NET, pero si simplificáramos todas ellas, nos encontraríamos que independientemente de la solución tecnológica adoptada, todas convergen a una misma *arquitectura común* que todo sistema de estas características debe implementar, y que básicamente se puede dividir en componentes, módulos o subsistemas independientes bien diferenciados que interaccionan con un repositorio de información:

—Repositorio de información

Donde se almacenan los datos del sistema, y que podría estar constituido por una o varias bases de datos de distinta naturaleza: simples, federadas, distribuidas...

—Subsistema Web Crawler + Indexador

El web crawler se encarga de rastrear la web en búsqueda de nuevos contenidos, mientras que el indexador, tiene por misión indexar o grabar en el repositorio de información una serie de datos seleccionados de los contenidos web rastreados por el web crawler.

—Subsistema de Búsquedas (Search)

Obtiene las consultas procedentes de las demandas de información de los usuarios, y tras realizar en cada caso las

correspondientes consultas contra el repositorio de información, obtiene un conjunto de resultados de búsqueda.

Es a partir de esta arquitectura común, donde divergen las distintas soluciones de implementación para el motor de búsqueda de contenidos web. Cada implementación puede especificar aún más cada uno de los módulos descritos, así como agregar otros nuevos para satisfacción de los objetivos de cada sistema en particular.

### 2.1.2. *Contexto de Intranet*

En el contexto donde se implementará el motor de búsqueda, existen aspectos relacionados con la Intranet que podrían ser cruciales en la concepción del motor de búsqueda:

—*Problema de la abundancia*

«Gran parte de la información publicada en una Intranet, no es revisada en el momento de su publicación, y puede estar duplicada total o parcialmente. El motor de búsqueda debe tratar con el gran tamaño y la tasa de cambio de la web».

—*Intranet profunda*

«Es la parte web de la Intranet no indexada por el motor de búsqueda, compuesta de los contenidos web no deseados para su indexación, que tienen dificultad para ser rastreados o indexados, que son privados o protegidos por contraseñas».

### 2.1.3. *Metodología de desarrollo*

En el proceso de desarrollo de un sistema de alta complejidad, es cuanto menos recomendable, llevar a cabo una serie de buenas prácticas contemplados por la ingeniería del software:

—*Ciclo de vida incremental*

Consiste en ejecutar el desarrollo por etapas u objetivos parciales, para posteriormente, integrarlas en la misma solución. Esto se podría interpretar como el proceso por el que se desarrollan distintos módulos o subsistemas lo más encapsulados e independientes entre sí (bajo acoplamiento), de forma que cada módulo se dedique a realizar en

exclusividad la tarea para la que fue concebido (alta cohesión). Otra interpretación, sería la de expandir con nuevas funcionalidades un módulo o subsistema determinado.

—*Ciclo de vida iterativo*

Consiste en ejecutar la implementación por iteraciones, de manera que en cada ciclo o iteración se revisa y se mejora el sistema o algunos de sus componentes seleccionados. Cada iteración, tiende a mejorar la calidad de lo implementado.

#### 2.1.4. Construcción de URL's

Una URL, una sigla del inglés correspondiente a *Uniform Resource Locator*, es una secuencia de caracteres de conformidad con un estándar, que permite apuntar contenidos web para que puedan ser referenciados y direccionados.

Los contenidos web, son la empresa fundamental de un sistema de estas características, y cada uno de ellos es único en una Intranet en cuanto a su direccionamiento URL. La construcción de una URL no contiene partes aleatorias, y combina cuatro partes esenciales.

1. El protocolo, forma en la que se establece la comunicación para el intercambio de datos.
2. El servidor web o host, desde el que se publica en Intranet el contenido web. Si el servidor está integrado en un dominio, el nombre del dominio podría estar incluido en el nombre del servidor web o host.
3. El puerto del servidor, desde el que se establece la conexión.
4. La ruta relativa, que tiene el contenido web en su correspondiente servidor o host.  
*Ejemplo de URL: `http://servidorMBCW.dominus.es:80/motor_de_busqueda/principal.aspx`*
5. http es el protocolo.
6. servidorMBCW.dominus.es es el servidor web o host, el cual está integrado en el dominio dominus.es.
7. 80 es el puerto en el servidor
8. /motor\_de\_busqueda/principal.aspx es la ruta relativa en el servidor.

En la mayoría de los navegadores web no es requisito ingresar el protocolo «http://» para apuntar a una página web, ya que

HTTP es el protocolo más usado por los navegadores web. Del mismo modo, 80 es el puerto por defecto del protocolo HTTP, y tampoco es requisito su especificación en las URL. Si el navegador web funciona en una máquina integrada en el mismo dominio que el servidor web o host, tampoco suele ser necesario ingresar el dominio.

Una vez el sistema entre en funcionamiento e interaccione con los usuarios, estará constantemente sirviendo resultados de búsqueda, para cada uno de estos, se construirá una dirección URL de forma que el contenido web referenciado pueda ser accedido directamente por el usuario.

## 2.2. *Subsistemas del proceso actual de implementación*

El desarrollo del motor de búsqueda de contenidos web sobre la Intranet de Defensa, surge de una necesidad real y que se enmarca entre los proyectos de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM) del Ejército de Tierra. En la actualidad, este proyecto se encuentra en fase de desarrollo y pruebas.

Se definirán los distintos subsistemas construidos para satisfacción de los requisitos, los que se contemplan en la citada comunicación al primer Congreso Internacional de Estudios Militares: *Casuística derivada de la posible explotación de un motor de búsqueda de contenidos web en una red Intranet organizacional. La red Intranet de Defensa*. El objetivo mínimo es recoger en estos subsistemas las exigencias impuestas por los requisitos «críticos», que son aquellos que nacen de la misma concepción del sistema.

### 2.2.1. *Subsistema de servidores*

Registrará servidores web de la Intranet, lo que supondrá la primera criba a la hora de indexar contenidos web, de forma que, si un contenido web rastreado de Intranet, no fuera publicado explícitamente por uno de los servidores web aquí registrados, el contenido web no será indexado, no pudiendo ser en ningún caso, objeto de próximas búsquedas procedentes de los usuarios.

Esta criba viene a resolver, en parte, el citado *problema de la abundancia (concepto de 2.1.2)*, dado que en ninguna Intranet se conoce de antemano una aproximación de cuantos contenidos web existen en ella, no obstante, lo natural es visionar un gran

volumen. También nos permitirá controlar una parte sustancial y deliberada que pasará a formar parte de la *Intranet profunda* (concepto de 2.1.2).

Otro factor de la concepción de este subsistema, es que es determinante para averiguar de cualquier URL, cuál es su servidor web o host de procedencia (*elemento de 2.1.4*), del mismo modo, es determinante para construir URL's por cuánto estas integran la parte del servidor web o host.

Los datos que se registran de un servidor son:

—*Dirección IP*, en la mayoría de servidores se asume es estática, aunque es editable.

*Ejemplo: «10.167.13.21»*

—*Dominio*, solo en el caso que el servidor esté integrado en un dominio, se registrará el nombre de dicho dominio.

*Ejemplo: «dominius.es»*

—*Alias DNS*, solo en el caso que el servidor esté integrado en dominio, se registrarán múltiples valores, uno por cada Alias DNS que tenga el servidor en dicho dominio.

*Ejemplo: el servidor «10.167.13.21» está integrado en el dominio «dominius.es», en el que tiene dos alias DNS: «ServidorMBCW» y «SRVMotor».*

### 2.2.2. Subsistema de aplicaciones

El registro de aplicaciones permitirá categorizar ciertos contenidos web según el sistema de información, repositorio o base de procedencia dentro de la Intranet. Una misma aplicación puede estar compuesta de distintas trazas, cada una de ellas, referencia a:

—Un protocolo. (*elemento de 2.1.4*)

—Un servidor web o host. (*elemento de 2.1.4*)

—Un puerto en este servidor. (*elemento de 2.1.4*)

—Una ruta relativa en este servidor. (*elemento de 2.1.4*)

—Opcionalmente, una ampliación de la ruta relativa del punto anterior, que serviría para apuntar a uno de los portales web de la aplicación.

En estos campos existe una clara dependencia con el subsistema de servidores. Si una URL de un contenido web se divide en partes descritas (2.1.4), y existieran las siguientes coincidencias con alguna de las trazas de una aplicación:

—protocolo de traza = protocolo de contenido web

*Ejemplo: (http = http)*

—ip de servidor web de traza = ip de servidor web del contenido web

*Ejemplo: (10.167.13.21 = 10.167.13.21)*

—puerto de traza = puerto del contenido web

*Ejemplo: (80 = 80)*

—ruta relativa de traza está contenida por la izquierda en la ruta relativa del contenido web

*Ejemplo: ('bibliotecas/vbd' es parte por la izquierda de 'bibliotecas/vbd/ejemplos/1')*

Se confirmaría entonces que el contenido web pertenece a la misma aplicación que la traza correspondida. En una Intranet, es especialmente relevante el hecho de conocer las posibles aplicaciones de procedencia de los contenidos web por los siguientes motivos:

- Las aplicaciones podrán ser priorizadas para indexación de sus contenidos web.
- Sus contenidos web podrán ser ponderados favorable o desfavorablemente en el proceso de ordenamiento de los resultados de una búsqueda efectuada por un usuario.
- El usuario podrá realizar búsquedas avanzadas por aplicación de procedencia.
- En el momento de la presentación de los resultados de una búsqueda, el usuario podrá conocer de antemano, la aplicación de procedencia de cada resultado de búsqueda.

### 2.2.3. Subsistema de web crawler

Este subsistema es una especificación del subsistema de web crawler descrito en la arquitectura común del motor de búsqueda (2.1.1), hasta ahora se sabe que es dependiente al subsistema de servidores por cuanto indexa únicamente los contenidos web publicados por los servidores registrados en el sistema, y qué en el momento de vincular los contenidos web con las distintas aplicaciones registradas en el sistema, establece una conexión con el subsistema de aplicaciones.

El objetivo principal de este subsistema es alimentar de forma controlada al repositorio de información vinculado al sistema,

para lo que indexará constantemente contenidos web de la Intranet, además en este asunto, deberá tratar también con la tasa de cambio de la web según se cita en el *problema de la abundancia*. Para afrontar esta tarea, se han creado dos tipos de procesos, complementarios e independientes entre sí:

—*Proceso de carga de contenidos web*

De forma abreviada, es el proceso del web crawler que tiene por misión indexar los contenidos web que NO han sido indexados, este proceso puede indexar por primera vez un contenido web si responde de manera apropiada a las siguientes cuestiones:

1. ¿Procede de un servidor web o host registrado en el sistema?

*Respuesta válida: SÍ*

2. ¿Ha sido alguna vez indexado?

*Respuesta válida: NO*

—*Proceso de actualización de contenidos web*

De forma abreviada, al contrario que el proceso anterior, es el proceso del web crawler que tiene por misión indexar los contenidos web que SÍ han sido antes indexados, este proceso puede actualizar o volver a indexar un contenido web previamente indexado, siempre que este responda afirmativamente a las siguientes cuestiones:

1. ¿Procede de un servidor web o host registrado en el sistema?

*Respuesta válida: SÍ*

2. ¿Ha sido alguna vez indexado?

*Respuesta válida: SÍ*

3. ¿Ha cambiado el contenido web desde la última vez que fue indexado?

*Respuesta válida: SÍ*

El proceso de actualización no tomará aleatoriamente los contenidos web a la hora de actualizarlos, para ello, se ha implementado un algoritmo de priorización de la actualización que actualmente funciona sobre los textos e hipertextos.

Factor	Descripción	Hipertexto	Texto
<b>Factor 1</b> Formato	Bonifica según el tipo de contenido web.	+2	+0
<b>Factor 2</b> Títulos vacíos	Si el título de un hipertexto es vacío o nulo, se penalizará. Del mismo modo sucede con los textos con nombre de archivo en blanco.	-50	
<b>Factor 3</b> Por aplicación	Los contenidos web de una aplicación, podrán ser bonificados o penalizados según la puntuación de esa aplicación.	(** Según aplicación)	
<b>Factor 4</b> Hits	Cuantas más visitas tenga un contenido web, más bonificado será.	+1 por hit	
<b>Factor 5</b> Más antiguos sin leer, primero	Cuantas más visitas tenga un contenido web, más bonificado será.	+ 5 x (días sin actualizarse)	
<b>Factor 6</b> Los que más se actualizan, primero	Contra más reciente es un contenido web, más se le bonificará.	+ 5 x (***) rating de actualización)	

\*\* Cada aplicación registrada, tendrá su propia puntuación.

\*\* Cada contenido web tiene su propio rating de actualización, el cual es variable según se actualice:

Su valor mínimo e inicial es 0.

Si en una actualización, se detecta que SI ha sido modificado, su rating incrementará en 5.

Si en una actualización, se detecta que NO ha sido modificado, su rating decrementará en 1.

*¿Qué tipo de contenidos serán indexados por el web crawler?*

Para el web crawler, la totalidad de lo que se indexa son contenidos web, ahora bien, según la naturaleza del contenido web, este se categorizará como hipertexto, texto, imágenes, audio o video. Si un contenido web no se encuentra entre los formatos admitidos en su categoría, este no será indexado, en caso contrario, se indexarán los campos de su categoría o tipo de contenido, a los que en todo caso, se sumarán los campos que como contenido web también debe registrar.



*Relación de herencia*

Tipo de contenido	Formatos admitidos	Campos de indexación
Contenido web	Los admitidos por los tipos de contenido: hipertexto, texto, imagen, audio y video.	- - Nombre y formato. - Fechas de creación, modificación, lectura. - Elementos de URL (véase 2.1.4) - Variables de estado.
 Hipertexto	- Páginas web estáticas - Páginas web generadas dinámicamente.	- Título de la página web (<Title>) - Texto contenido
 Texto	.pdf .doc / .docx .xls / .xlsx .ppt / .pptx Formatos de libre office.	- Texto contenido
 Imagen	.jpg .png .gif	- Píxeles de altura - Píxeles de anchura
 Audio	.mp3	- Duración
 Video	.mp4 .flv	- Duración

*¿Dónde se indexa lo rastreado por el web crawler?*

En el repositorio de información o base de datos del sistema, existen dos almacenes de contenidos web que permiten este proceso:

—*Almacén de pre-contenidos web*, es un *almacén intermedio* de indexaciones que son previas a la indexación en el siguiente almacén de contenidos web.

*Requisitos de entrada*, se incluirá en este almacén todo aquello que rastree el web crawler, siempre que:

- Su procedencia sea de un servidor web registrado en el sistema.
- No se encuentre previamente registrado en este almacén.
- El formato debe encontrarse entre los admitidos según su naturaleza.

*Composición*, se compone de tres tipos de registros:

- Registros que están pendientes de ser evaluados exclusivamente por el «*proceso de carga de contenidos web*», con objeto de registrarlos o no, en el almacén final de contenidos web, tras su evaluación.
  - Registros que fueron evaluados con éxito, y que tienen su reflejo en el almacén intermedio para que no se vuelvan a indexarse.
  - Registros que fueron evaluados sin éxito, y que persisten en el almacén intermedio para que no se vuelvan a indexarse.
- Almacén de contenidos web*, es un almacén final cuyos registros serán el alimento de las búsquedas generadas por los usuarios del sistema.

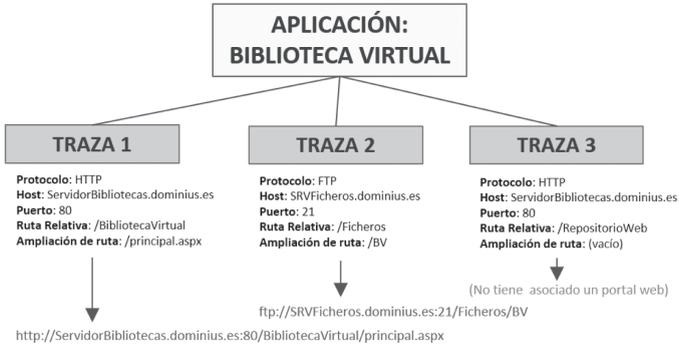
¿*Cuándo se incluyen registros en el almacén intermedio de pre-contenidos web?*

Existe la posibilidad en los siguientes tres casos:

1. Cuando las aplicaciones tengan registradas trazas que apunten a portales web, por registrar «*ampliaciones de la ruta relativa*» del subsistema de aplicaciones.
2. Tras la entrada de un registro en el almacén final de contenidos web, tras ser convenientemente evaluado por el «*proceso de carga de contenidos web*».
3. Tras una ejecutarse por el «*proceso de actualización de contenidos web*», una actualización de un registro del almacén final de contenidos web.

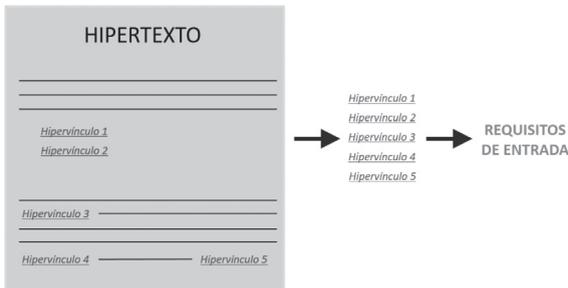
—En el caso 1, deben estar incluidos todos los registros procedentes de las aplicaciones registradas que apunten a

portales web, y que cumplan los «*requisitos de entrada*» del almacén intermedio de pre-contenidos web.



Ejemplo del caso 1: Las URL en verde se incluirán si cumplen los requisitos de entrada

—En los casos 2 y 3, si el registro es de tipo hipertexto, el subsistema recopilará todos los hipervínculos que contiene dicho hipertexto, y comprobará uno a uno, si cada una de las URL apuntadas por estos hipervínculos cumple con los «*requisitos de entrada*» del almacén de pre-contenidos web, en cuyo caso, las incluirá como nuevos registros.



Ejemplo del caso 2 y 3: Las URL en verde se incluirán si cumplen los requisitos de entrada

¿Cuándo se incluye un registro en el almacén final de contenidos web?

Cuando el «proceso de carga de contenidos web» evalúe adecuadamente un registro del almacén intermedio de pre-contenidos web, para lo que se debe satisfacer lo siguiente:

—Los componentes de la URL son válidos, y la URL responde adecuadamente.

- En el caso de los registros de texto e hipertexto, no existe en el almacén final de contenidos web un registro con título y contenido textual similares.

#### 2.2.4. *Subsistema de búsquedas (search)*

Al igual que el subsistema de web crawler, este subsistema es una especificación del subsistema de búsquedas descrito en la arquitectura común del motor de búsqueda (2.1.1). Tiene por misión atender las peticiones de información procedentes de los usuarios, a continuación, realizar las consultas internas correspondientes sobre el repositorio de información del sistema, y devolver finalmente un conjunto ordenado de resultados de búsqueda. Para su adecuado funcionamiento, ha sido imprescindible especificar en la implementación los siguientes aspectos destacados:

##### *Tipos de búsqueda básicos*

- Búsqueda predeterminada, es la búsqueda más pesada ya que busca en el título y contenido de hipertextos y textos que se encuentren indexados en el sistema. Adicionalmente, realizará una búsqueda de imágenes, e incluirá, si lo hubiera, un pequeño subconjunto de las imágenes resultantes en el cómputo total de resultados de búsqueda.
- Búsqueda de imágenes, es un tipo de búsqueda multimedia que buscará en los nombres de archivo y ruta relativa de las imágenes indexadas en el sistema.
- Búsqueda de audio, es un tipo de búsqueda multimedia que buscará en los nombres de archivo y ruta relativa de los audios indexados en el sistema.
- Búsqueda de video, es un tipo de búsqueda multimedia que buscará en los nombres de archivo y ruta relativa de los videos indexados en el sistema.

##### *Coincidencias completas*

El sistema encontrará el máximo número posible de coincidencias de explícita conformidad con los términos de búsqueda introducidos por el usuario, de forma que de la totalidad de contenidos web indexados en el repositorio de información del sistema, se devuelvan aquellos donde exista al menos una coincidencia plena con los términos de búsqueda. El sistema no devol-

verá aquellos contenidos web que solo alcancen una coincidencia parcial con respecto a los términos de búsqueda.

### *Búsqueda avanzada*

Al igual que la mayoría de los motores de búsqueda, existirá un tipo de búsqueda predeterminada, que se caracterizará por su simplicidad y sencillez de uso por parte de los usuarios con escasos conocimientos sobre este sistema. No obstante, en las redes Intranet por su naturaleza corporativa, es de gran importancia la implementación de buscadores avanzados que permitan a sus usuarios la posibilidad de realizar búsquedas más concretas con respecto a la búsqueda predeterminada; por este motivo, se ha seleccionado un conjunto de criterios de búsqueda de interés general, sobre lo que construir la búsqueda avanzada. Concretamente, y en sintonía con lo que pueda requerir el usuario en cada caso, el sistema realizará búsquedas avanzadas como producto de una combinación de los siguientes criterios:

The image shows a search interface titled "Buscar páginas con...". It contains several sections for defining search criteria:

- Search Logic:** Four radio buttons with corresponding input fields: "todas estas palabras:", "esta palabra o frase exactas:", "cualquiera de estas palabras:", and "ninguna de estas palabras:".
- Search Scope:** A dropdown menu labeled "Buscar en una aplicación:" with "Todos" selected.
- Search Type:** A dropdown menu labeled "Tipo de búsqueda:" with "En Web (páginas web, PDF, word...)" selected.
- File Type:** A dropdown menu labeled "Tipo de archivo:" with "Todos los formatos (páginas web, PDF, word...)" selected.
- Date Range:** A section labeled "Buscar por fechas:" with "Inicio:" and "Fin:" input fields, each followed by a calendar icon.
- Sorting:** A dropdown menu labeled "Criterio de ordenación de resultados:" with "Puntuaciones ponderadas" selected.
- Submit:** A "Buscar" button at the bottom.

*Buscador avanzado con criterios por defecto sin cumplimentar*

Desde el tipo de búsqueda predeterminada, también es posible realizar cierto tipo de búsqueda avanzada utilizando operadores de búsqueda; tomando como referencia el funcionamiento e importancia de estos operadores en los famosos motores de búsqueda de Internet, hasta ahora, se ha implementado un único operador de búsqueda:

Operador	Utilización
"	<p>Al escribir en la búsqueda predeterminada una o varias palabras entre comillas, los resultados de búsqueda incluirán explícitamente aquellos contenidos web en los que aparecen esas palabras en el mismo orden.</p> <p>Ejemplo: "trident juncture"</p>

### *Algoritmo de ordenación de resultados de búsqueda*

Este algoritmo asigna una puntuación a cada resultado obtenido en una búsqueda, de forma que se presenten todos estos resultados en orden decreciente según su puntuación, con ello, se pretende que los primeros resultados de búsqueda sean los más relevantes de conformidad con la búsqueda inicial realizada por el usuario, además, cuanto mayor es el número de resultados de una búsqueda, mayor es la importancia de ordenarlos estratégicamente conforme a lo que el usuario espera encontrar.

La puntuación asignada a cada resultado de búsqueda es calculada en función de un conjunto de factores de ordenación, cada uno de estos factores tiene su propia puntuación que puede incluso ser negativa, de manera que la puntuación final de cada resultado de búsqueda coincide con la sumatoria de las puntuaciones ponderadas obtenidas por cada uno de los factores de ordenación que tenga asignado.

Hasta ahora se han implementado once factores de ordenación, a cada uno de ellos se le ha asignado uno o varios tipos de contenido web donde ejercer su influencia, el cálculo de puntuaciones por factor es orientativo.

Factor	Descripción
<b>Factor 1</b> Repeticiones	Bonifica por coincidencias de una búsqueda en un contenido web. <i>Ejemplo: "trident juncture" aparece tres veces en un texto.</i>
<b>Factor 2</b> Formato	Bonifica a distintos tipos de contenido web, es decir que hipertexto, texto, imágenes, audio y video pueden ser distintamente bonificados.
<b>Factor 3</b> Títulos vacíos	Si el título de un hipertexto es vacío o nulo, se penalizará. Del mismo modo se penalizarán los textos con nombre de archivo en blanco.
<b>Factor 4</b> Por aplicación	Los contenidos web categorizados en una aplicación, podrán ser bonificados o penalizados según la puntuación de esa aplicación.
<b>Factor 5</b> Hits	Cuantas más visitas tenga un contenido web, más bonificado será.
<b>Factor 6</b> Fecha de modificación	Contra más reciente es un contenido web, más se le bonificará.
<b>Factor 7</b> Resolución	A mayor resolución tenga un contenido web (píxeles de altura x píxeles de anchura), más se le bonificará
<b>Factor 8</b> Extensión	En un tipo de contenido web, se admiten distintos formatos, algunos bonifican más. <i>Ejemplo: los .pptx bonifican más que los .docx..</i>
<b>Factor 9</b> Proximidad en título	Si una búsqueda coincide en el título o nombre de archivo, cuanto más próximos estén los términos de búsqueda, más se bonificará.
<b>Factor 10</b> Proximidad en contenido	Si una búsqueda coincide en el texto contenido, cuanto más próximos estén los términos de búsqueda, más se bonificará.
<b>Factor 11</b> Excedente en ruta relativa	Si un contenido web tiene una ruta relativa que se puede simplificar por otra ruta relativa más abreviada, se le penalizará.

Factor	Hipertexto	Texto	Imagen	Audio	Vídeo
<b>Factor 1</b> Repeticiones	+3 por repetición				
<b>Factor 2</b> Formato		+3			
<b>Factor 3</b> Títulos vacíos	-100	-50			
<b>Factor 4</b> Por aplicación	(** Según aplicación)				
<b>Factor 5</b> Hits	+1 por hit				
<b>Factor 6</b> Fecha de modificación		< 7 días, +30 < 30 días, +8			
<b>Factor 7</b> Resolución			< 250000, +2 < 5000, +1		
<b>Factor 8</b> Extensión			.png, +2 .jpg, +1		.mp4, +50 .flv, +58
<b>Factor 9</b> Proximidad en título	(*L1) exacto, +150 (*L1) + 10 palabras, +50		(*L1), +150 (*L1+8), +60		
<b>Factor 10</b> Proximidad en contenido	(*L1) exacto, +120 (*L1) + 10 palabras, +40				
<b>Factor 11</b> Excedente en ruta relativa	-10				

\* L1 es el n° de palabras que conforman una búsqueda.

Ejemplo: «trident juncture» serían 2 palabras

\*\* Cada aplicación registrada, tendrá su propia puntuación

### —Módulo de sugerencias

En cada letra que introduce un usuario durante la construcción de sus términos de búsqueda, el sistema consultará rápidamente los títulos de los contenidos web indexados, e irá devolviendo aquellas sugerencias donde existan coincidencias con la búsqueda parcial del usuario. Para no sobrecargar al sistema, se requiere que el usuario ingrese al menos tres caracteres para entrar en funcionamiento. Las sugerencias orientan al usuario sobre algunos títulos que se encuentran indexados en el sistema, y que coinciden con su búsqueda en construcción.

### 2.2.5. *Subsistema de registros de búsqueda y hits*

Este subsistema tiene por objetivo llevar un registro de carácter estadístico de las búsquedas realizadas contra el sistema y de los hits, con el objeto de extraer una serie de conclusiones estadísticas que podrían resultar de alto valor para la organización propietaria de la Intranet. Como consecuencia de una masiva explotación del sistema por parte de los usuarios, podría generarse en este subsistema un importante volumen de datos a gran escala. Este subsistema es capaz de identificar a los usuarios contra el dominio de la organización, de forma que tras ejecutarse la búsqueda de un usuario, el subsistema podría registrar algunos datos públicos que tiene este usuario en el dominio de la organización, es decir, que de una búsqueda efectuada por un usuario este subsistema podría registrar los siguientes datos:

- Términos de búsqueda introducidos
- Tipo de búsqueda utilizada
- Fecha/hora de la búsqueda
- Tiempo total de ejecución de la búsqueda

Actualmente, a pesar de su correcta implementación, este subsistema se encuentra pendiente de entrar en servicio; no solo es preciso revisar la Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD), también se deben concluir los trámites jurídicos correspondientes en el seno de la organización.

### 2.2.6. *Subsistema de etiquetas multimedia*

Cada contenido web de tipo multimedia (imágenes, audio y video) que se encuentre registrado en el sistema, tiene indexado un nombre de archivo y una ruta relativa (concepto de 2.1.2), los cuales son los únicos campos indexados por el web crawler sobre los que el subsistema de búsquedas (search) consultará las coincidencias de búsqueda, esto en ocasiones plantea problemas para que ciertos contenidos web de tipo multimedia puedan ser encontrados, ya que su verdadero contenido no se corresponde con el valor de ambos campos.



Ejemplo: Esta imagen que debería encontrarse buscando por «flor», «flora», «flores», «margarita», «margaritas» u otras relacionadas. No podrá encontrarse, ya que ni el nombre de archivo ni la ruta relativa guardan relación alguna con el contenido de la imagen. [http://servidorMBCW.dominus.es:80/galeriaFotos/DSC03245\\_640x384.jpg](http://servidorMBCW.dominus.es:80/galeriaFotos/DSC03245_640x384.jpg)

Este subsistema tiene por objetivo que sean los propios usuarios del sistema, los que asignen manualmente etiquetas a los contenidos web de tipo multimedia, de forma que el subsistema de búsquedas (search) pueda encontrar contenidos web de tipo multimedia, también por las posibles coincidencias de sus etiquetas con la búsqueda generada.

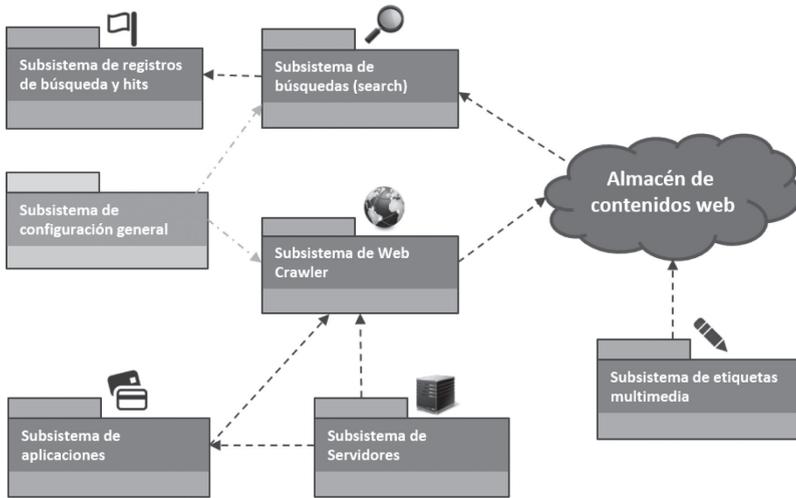
#### 2.2.7. *Subsistema de configuración general*

Los usuarios que tengan el rol de administrador del sistema, en general, podrán establecer configuraciones, ejecutar procesos y realizar consultas de explotación.

—Ejecutar el proceso de carga, existen cuatro tipos:

- Normal, evalúa cualquier registro del *almacén intermedio*.
- Por servidor, evalúa registros del *almacén intermedio* que sean de un mismo host.
- Por aplicación, evalúa registros del *almacén intermedio* que sean de una aplicación.

- Evaluar una URL específica, si no se encuentra en el *almacén intermedio* se incluirá siempre que cumpla las reglas de entrada de dicho almacén.
- Ejecutar el proceso de actualización, existen cuatro tipos:
  - Normal, actualiza cualquier registro del *almacén final*.
  - Por servidor, actualiza registros del *almacén final* que sean de un mismo host.
  - Por aplicación, actualiza registros del *almacén final* que sean de una aplicación.
  - Actualizar una URL específica del *almacén final*
- Establecer modificaciones sobre las ponderaciones que ejercen los distintos factores de los siguientes algoritmos:
  - Algoritmo de ordenación de resultados de búsqueda
  - Algoritmo de priorización de la actualización
- Consultar estadísticas de explotación:
  - Errores en los procesos de indexación
  - Estadísticas de las consultas de los usuarios, como por ejemplo, los tiempos medios de ejecución de las respuestas.
- Crear, consultar, editar y eliminar registros de los siguientes subsistemas:
  - Subsistema de servidores
  - Subsistema de aplicaciones, incluyendo trazas de aplicación
- Desactivar contenidos web considerados ilícitos, para que el subsistema de búsqueda no los encuentre.
- Establecer configuraciones:
  - Elementos por paginación de resultados de búsqueda.
  - Número de sugerencias a mostrar.
  - *timeout* en segundos para indexar un contenido web.
  - Otros...



*Diagrama de subsistemas y dependencias fuertes*

### 2.3. Posibles implementaciones pendientes

—Big data. Una vez se alcancen importantes volúmenes de datos en:

- Contenidos web indexados.
- Registros de búsqueda y hits generados por interacción de usuarios contra el sistema.

Es momento de plantear un análisis de patrones sobre estos datos, que permita trabajar con modelos predictivos sobre los contenidos de la Intranet, así como de las tendencias de búsqueda de los usuarios. Su conocimiento aproximado, podría repercutir considerablemente en la calidad de este sistema, especialmente en la ponderación que ejercen todos los factores que intervienen en los algoritmos utilizados por el sistema.

—Base de datos distribuida. Otra de las consecuencias de alcanzar importantes volúmenes de datos, es que podría surgir la necesidad de implicar más de una unidad de disco donde almacenar los datos, e incluso ampliar el número de servidores de bases de datos con el mismo fin. Es determinante en estos casos, procurar un sistema fácilmente escalable, de forma que la integración de nuevas unidades de disco o servidores no genere problemas adicionales.

- Tesauro o diccionario. Se trata de obtener diccionarios de sinónimos y/o términos relacionados, con objeto de ampliar y mejorar las búsquedas de los usuarios. Llegado el caso, se podría plantear el uso de traductores externos que permitan recíprocamente las traducciones entre el español y distintos idiomas extranjeros.
- Carga concurrente. Para aumentar la tasa de rastreo e indexación del web crawler, es preciso aumentar el número de máquinas dedicadas exclusivamente a esta tarea, las cuales, estarán en constante interconexión con los servidores de base de datos.
- Software de reconocimiento de imágenes. Se trata de obtener un software capaz de interpretar imágenes generando etiquetas que identifiquen su contenido, de forma que el subsistema de etiquetas multimedia pueda funcionar autónomamente, con el objetivo de favorecer que un gran número de imágenes puedan ser encontradas.
- Algoritmo de priorización de la carga. Está por implementar un algoritmo de priorización de la carga, que regule el orden de prioridad en que se van indexando los contenidos web mediante este proceso.

## CONCLUSIÓN

En este tipo de sistemas, no solo basta con que las cosas funcionen, por supuesto, han de funcionar, pero la forma en que ha de ser, es probablemente la cuestión compleja, es aquí donde intervienen los grandes procesos de optimización de base de datos, donde se pone al límite las prestaciones del hardware de los servidores, y donde se exige el conocimiento de los últimos avances, por cuánto se procura el mejor rendimiento, y disminuir el elevado esfuerzo computacional que requiere un sistema de estas características, el cual está en continua expansión, y tiene que actualizarse conforme a la gran tasa de cambio de la web.

Este sistema está concebido para crecer poco a poco y de forma controlada, acotándose desde un principio el área de actuación del web crawler, y ampliándose el coto conforme se disponga de los recursos y tecnología que sean necesarios en cada etapa.

## AGRADECIMIENTOS

A la Sección de Gestión del Conocimiento de la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales, por entender el alcance de este proyecto, y por depositar su confianza en mi persona.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ruiz Carrasco, Alejandro; «Casuística derivada de la posible explotación de un motor de búsqueda de contenidos web en una red Intranet organizacional». Comunicación en el I Congreso Internacional de Estudios Militares Granada, 17-19 de septiembre de 2014.
- Arredondo Gonzalo, Pablo y Sáiz-Pardo Lizaso, Manuel; «Visión general de la gestión del conocimiento en el Ejército», Comunicación del I Congreso Internacional de Estudios Militares, 2014.
- «Especificaciones», GOOGLE INC. [https://support.google.com/gsa/answer/4411411?hl=en&ref\\_topic=4564260](https://support.google.com/gsa/answer/4411411?hl=en&ref_topic=4564260)
- «Arquitectura», ORACLE, <http://www.oracle.com/technetwork/es/database/317491-esa.pdf>
- «Esp. SQLServer», MICROSOFT, [http://msdn.microsoft.com/es-es/library/ms143432\(v=sql.100\).aspx](http://msdn.microsoft.com/es-es/library/ms143432(v=sql.100).aspx)
- «The Top 500 sites on the web», ALEXA (AN AMAZON COMPANY) <http://www.alexa.com/topsites>

## NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES

MARCOS GÓMEZ es actualmente jefe del Departamento de Defensa Nuclear de la EMDNBQ. Ha realizado, entre otros, el curso de Especialista en Defensa NBQ, el curso de Riesgos NBQ y el curso de empleo de armamento nuclear de la OTAN y Proliferación nuclear. Ha escrito e impartido conferencias sobre temas relacionados con la proliferación nuclear.

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ-GONZÁLEZ es Doctor en Psicología. Profesor Titular de las facultades de Psicología y Derecho, Universidad de Sevilla. Profesor de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía: Consejería de Justicia e Interior. Responsable del Grupo de Investigación CTS 441 Intervención Psicológica: Promoción de la Salud y la Seguridad. Máster Universitario en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional, MADOC-Universidad de Granada. Título de Experto Universitario en Análisis del Terrorismo Yihadista, Insurgencias y Movimientos Radicales, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

MARÍA DEL PILAR CEBALLOS-BECERRIL es Psicóloga. Miembro del Grupo de Investigación CTS 441 Intervención Psicológica: Promoción de la Salud y la Seguridad. Responsable del Dpto. de Educación para el Desarrollo en Fundación Tierra de hombres. Docente Colaboradora de la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía: Consejería de Justicia e Interior. Máster Universitario Oficial en Psicología General Sanitaria. Universidad de Sevilla. Máster en Psicología Jurídica y Peritaje Psicológico Forense. Universitat de València. Máster Universitario Oficial en Psicología de la Salud. Universidad de Sevilla.

PEDRO ÁLVAREZ NIETO es Teniente Coronel. Director del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Academia de Artillería. Analista experto en Relaciones Internacionales del Observatorio Permanente del Ejército de Tierra Español. Miembro del Grupo de Investigación CTS 441 Intervención Psicológica: Promoción de la Salud y la Seguridad. Experto en Relaciones Internacionales,

Univ. Rey Juan Carlos. Director y Coordinador de los cuatro Ciclos de Estudios Europeos (2010-2014) entre la Cátedra Jean Monnet (UE) de la IE University y la Academia de Artillería.

PABLO REY GARCÍA es Doctor en Comunicación. Profesor Encargado de Cátedra, Facultad de Comunicación, UPSA. Miembro del Grupo de Investigación CTS 441 Intervención Psicológica: Promoción de la Salud y la Seguridad. Máster en Paz, Seguridad y Defensa por el IU Gutiérrez Mellado-UNED. Diplomado en Estudios Avanzados en Historia Contemporánea, por la Universidad de Salamanca. Experto y Especialista en Resolución Pacífica de Conflictos y Mantenimiento de la Paz por el IU Gutiérrez Mellado-UNED. Especialista en Fundamentos de la Paz, la Seguridad y la Defensa, por la misma universidad.

ANA BELÉN PERIANES BERMÚDEZ es Doctora en Paz y Seguridad Internacional. Experta en Seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio. Máster en Dirección de Recursos Humanos. Politóloga y especializada en asuntos exteriores; seguridad europea; mujer, paz y seguridad; ciberseguridad y política exterior estadounidense. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa. Coordinadora de *Spanish Women in International Security*.

JOSÉ ANTONIO RESTÓN CANTOY es oficial del Ejército de Tierra. Licenciado en Sociología. Especialista Universitario en Seguridad en el Mediterráneo, Próximo Oriente y Oriente Medio. Experto Universitario en Comunicación Pública y Defensa. Participación en distintas operaciones militares Bosnia y Herzegovina (1996), Kosovo (1999 y 2008), Iraq (2003) y Afganistán (2006).

MILTON MEZA RIVAS es Abogado egresado en Venezuela. Doctorando en Derecho y Ciencia Política y Magister en Ciudadanía, Derechos Humanos, Ética y Política de la Universidad de Barcelona y Universidad de Girona. Observador de la reunión de expertos en la ONU sobre sistemas de armas autónomas letales. Ha sido Ministro Consejero ante la Corte Penal Internacional, Tribunal Especial para la Ex-Yugoslavia y la Corte Internacional de Justicia en La Haya; y delegado ante el Consejo de Derechos Humanos y la Conferencia de Desarme de la ONU-Ginebra (Suiza).

JOSÉ ANTONIO HERRÁIZ REYES. Coronel de Infantería, Diplomado de Estado Mayor por España y Argentina. Doctor por la Universidad de León. Diplomado en Inteligencia Estratégica por la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino. Diplomado superior de

seguridad por el Ejército de Tierra Español. Curso de información de la Guardia Civil. Diplomado en operaciones especiales y en el mando de unidades paracaidistas. Diploma de especialista en psicología militar. Premio extraordinario de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino.

NÉSTOR SOIZA VÁZQUEZ. Capitán de Transmisiones LXV promoción EO, destinado en el Regimiento de Transmisiones 21 BCTPCCE I/21. Graduado en Ingeniería de Telecomunicaciones por la Universidad Europea de Madrid. Participación en la instalación de la primera red certificada española en OTAN como jefe de instalación del proyecto en la red AMN (AFGAN MISSION NETWORK) en Herat y PSB «Ruy González de Clavijo» en Qala-i-Naw (2012). Participación en misiones internacionales OP LH XV, ASPFOR XXX, OP LVXVII, Repliegue QiN ASPFOR XXIII, OP LH XXIV.

PABLO LOBATO DE ENCISO es Teniente Psicólogo. Master Oficial en Intervención Psicológica en Contextos de Riesgos por la Universidad de Cádiz. Master en Psicología Clínica Legal y Forense por la Universidad Complutense de Madrid. Master en práctica Clínica en Salud Mental por la Asociación Española de Psicología Clínica Cognitivo Conductual. Especialista Universitario en Intervención Cognitivo Conductual en Niños y Adolescentes por la UNED. Experto Universitario en Estadística Aplicada en Ciencias de la Salud por la Fundación UNED.

MANUEL J. GAZAPO LAPAYESE es Director del International Security Observatory y miembro del Grupo de Investigación de Paisaje Cultural de la Universidad Politécnica de Madrid. PhD Candidate. Máster en Asuntos Internacionales por la Universidad Pontificia Comillas ICADE. Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Economía, Seguridad y Política por Georgetown University.

ALEJANDRA HERNÁNDEZ GONZÁLEZ es Abogada. Máster en Operaciones contra el Terrorismo Yihadista (CISDE). Parte del Grupo de Investigación Académica de Financiación Terrorista (CISDE). Especializaciones: DIH y Operaciones de Paz, Gestión Internacional de Crisis, Crimen Organizado Transnacional en IUGM. Con publicaciones en las Jornadas de Seguridad IUGM, IV Congreso de Seguridad y Defensa, I Congreso de Estudios Militares y, II Congreso de Terrorismo.

LUIS ANTONIO ÁLVAREZ ÁLVAREZ es Doctor Ingeniero Industrial, Profesor Titular de Universidad en la ULPGC. Imparte docencia

en el Grado en Tecnología Industriales y en el Grado en Seguridad y Control de Riesgos, en el Máster de Investigación en Tecnologías Industriales y en el en el Programa de Doctorado de Tecnologías de la Información y sus Aplicaciones. Ha sido director de la ETSII y Vicerrector de Ordenación Académica y EEES de la ULPGC. En la actualidad es director del «Proyecto Open ULPGC» y miembro de la ANECA para la evaluación de los títulos de Grado de Ingeniería y Arquitectura.

CELSO PERDOMO GONZÁLEZ es Doctor en Tecnologías de la Información y sus Aplicaciones, ULPGC, Ingeniero Industrial. Profesor asociado a tiempo parcial de la ULPGC desde 2003 hasta la actualidad. Funcionario de carrera Inspector-Analista de Servicios en el Cabildo Insular de Gran Canaria desde el 2000 hasta la actualidad.

ANA BELÉN VALVERDE CANO es Licenciada en Derecho por la Universidad de Granada desde 2014 y en la actualidad es estudiante de Doctorado. Está realizando su investigación con el Proyecto I+D+I: «Formas contemporáneas de esclavitud y derechos humanos».

JOSÉ ANTONIO CASTILLO PARRILLA es Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada desde 2013 y en la actualidad es estudiante de Doctorado. Está realizando su investigación a través de una beca de Formación del Profesorado Universitario desde el año 2014.

RAMÓN ORZA LINARES es Profesor del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada y Doctor en Derecho, desde 1989. Ha sido Secretario y Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada (1996-2004). Las líneas de investigación desarrolladas en los últimos años se centran en la influencia de las TIC's en el ejercicio de los derechos fundamentales y en el funcionamiento de la sociedad democrática.

ALEJANDRO R. MOSTEO es profesor del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza desde 2011. Obtuvo su doctorado en 2010 en la Universidad de Zaragoza, donde pertenece al grupo de Robótica, Percepción y Tiempo Real del Instituto de Investigación en Ingeniería de Aragón. Su investigación aborda los sistemas robóticos distribuidos: cooperación multi-robot, algoritmos descentralizados y comunicaciones escalables.

DAVID COPÉ DE LOS MOZOS es actualmente el Jefe del Departamento de Informática de la Academia de Ingenieros y profesor, entre otras, de la asignatura de Seguridad de los Sistemas de

Información. Entre los cursos que ha realizado son de destacar, el Curso para la Obtención del DIM y el Curso de Especialidades Criptológicas. Durante su actual empleo de comandante ha estado destinado en la Academia de Ingenieros del Ejército de Tierra y en la Unidad Militar de Emergencias.

MARINA ROJO GALLEGO-BURÍN, es Licenciada en Derecho. Máster Universitario en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada. Matriculada en el Programa de Doctorado de Ciencias Jurídicas, dentro de la línea de investigación: Metodología e Historia del conocimiento y argumentación jurídica. Evaluación legislativa y aplicación del Derecho. Realiza su tesis doctoral bajo la dirección del Prof. Dr. D. José Antonio López Nevot, Catedrático de Historia del Derecho y de las Instituciones de la Universidad de Granada. Miembro del grupo de investigación: Justicia y Gobierno en la Historia del Derecho Español y Europeo.

DIEGO BECERRIL RUIZ es Profesor Titular de Universidad del Departamento de Sociología de la Universidad de Granada. Director del Grupo de investigación SEJ131 «Análisis de la Vida Social». Sus principales líneas de investigación: familia, juventud, estructura social, TIC y dependencia. Investigador en múltiples proyectos de I+D+I y profesor invitado en universidades internacionales (Harvard, Sorbona, Sapienza, La Habana).

JOSÉ MANUEL GARCÍA MORENO es Profesor Ayudante Doctor en la Universidad de Granada. Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Master en Márketing y Gestión Comercial por ESIC (Madrid). Premio Nacional de Terminación de Estudios de Sociología en 2001. Miembro de la Red Internacional Homeshare International Research Advisory Group (HIRAG). Ha participado en proyectos de investigación I+D desde el año 2001 centrados tanto en Sociología de la Familia como en el ámbito de la Sociología del Trabajo y de las Organizaciones.

MÓNICA LUQUE SUÁREZ es Licenciada en CC. Políticas y Sociología por la UNED. Doctora en Sociología por la UGR. Actualmente, Profesora Asociada desde 2010 en la Facultad de Educación y Humanidades de Melilla. Tutora del Centro Asociado-UNED de Melilla desde 2001. Socióloga y Coordinadora de Transnacionalidad en el Proyecto Europeo EQUAL 2005-2007. Directora del Centro de Menores de Melilla «Fuerte de la Purísima» (2001-2004)

BENIGNO ANTONIO MAÚJO IGLESIAS es miembro de la Asociación ARES de Reservistas Españoles (Asturias), Delegación de Defensa

en el Principado de Asturias. Abogado, MBA, Docente, Alférez Auditor (RV) Cuerpo Jurídico Militar.

FRANCISCO DÍAZ DE OTAZÚ GUERRI es miembro de la Asociación ARES de Reservistas Españoles (Asturias), Delegación de Defensa en el Principado de Asturias. Profesor de Enseñanza Secundaria, Historiador, Teniente (RV) de Infantería de Marina.

JOSÉ ANTONIO LÓPEZ DÍAZ pertenece a la Asociación ARES de Reservistas Españoles (Asturias), Delegación de Defensa en el Principado de Asturias. Profesor de Enseñanza Secundaria, Ingeniero, Alférez de Fragata (RV).

CLAUDIA PÉREZ FORNIES es Directora de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza y el Ministerio de Defensa. Profesora Titular del Departamento de Estructura e Historia Económica y Economía Pública de la Facultad de Economía y Empresa de dicha Universidad es Doctora en Economía de la Defensa y Diplomada en Altos Estudios de la Defensa por el CESEDEN. Ha publicado artículos y libros relacionados con actividades de seguridad y defensa en revistas nacionales e internacionales y de reconocido prestigio como *Defence and Peace Economics*.

JUAN JOSÉ AIZPURU DÍAZ DE TERÁN Coronel de Intendencia del Ejército de Tierra (Reserva), diplomado en Estudios Económicos de Aplicación Militar, Master en Seguridad Global y Defensa por la Universidad de Zaragoza. Ha estado destinado en la Academia General Militar como profesor, en la Jefatura de Asuntos Económicos del Mando de Apoyo Logístico del Ejército como responsable de la gestión económica y como Jefe de la Jefatura de Administración Económica de la Inspección General de Sanidad de la Defensa. Ha participado en dos operaciones en el exterior: Afganistán.

ELIA BREIJO PENA. Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Francisco de Vitoria y Máster en Logística y Gestión Económica de la Defensa (UCM y CESIA, Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada). Finalista en el premio Robin Cosgrove, Edición Iberoamericana 2012-2013 con el artículo «Sentido Común». Jefe de Proyectos en Thales España GRP SAU.

JOSÉ IGNACIO LÓPEZ SÁNCHEZ. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor de Organización de Empresas (Acreditado a Catedrático de Universidad) de la asignatura de Herramientas de

Apoyo a la Dirección del Máster en Logística y Gestión Económica de la Defensa (UCM y CESIA, Centro de Estudios Superiores de Intendencia de la Armada). Director de *Universia Business Review* y *Associate Editor del Journal of Globalization, Competitiveness and Governability* (Georgetown University-Universia)

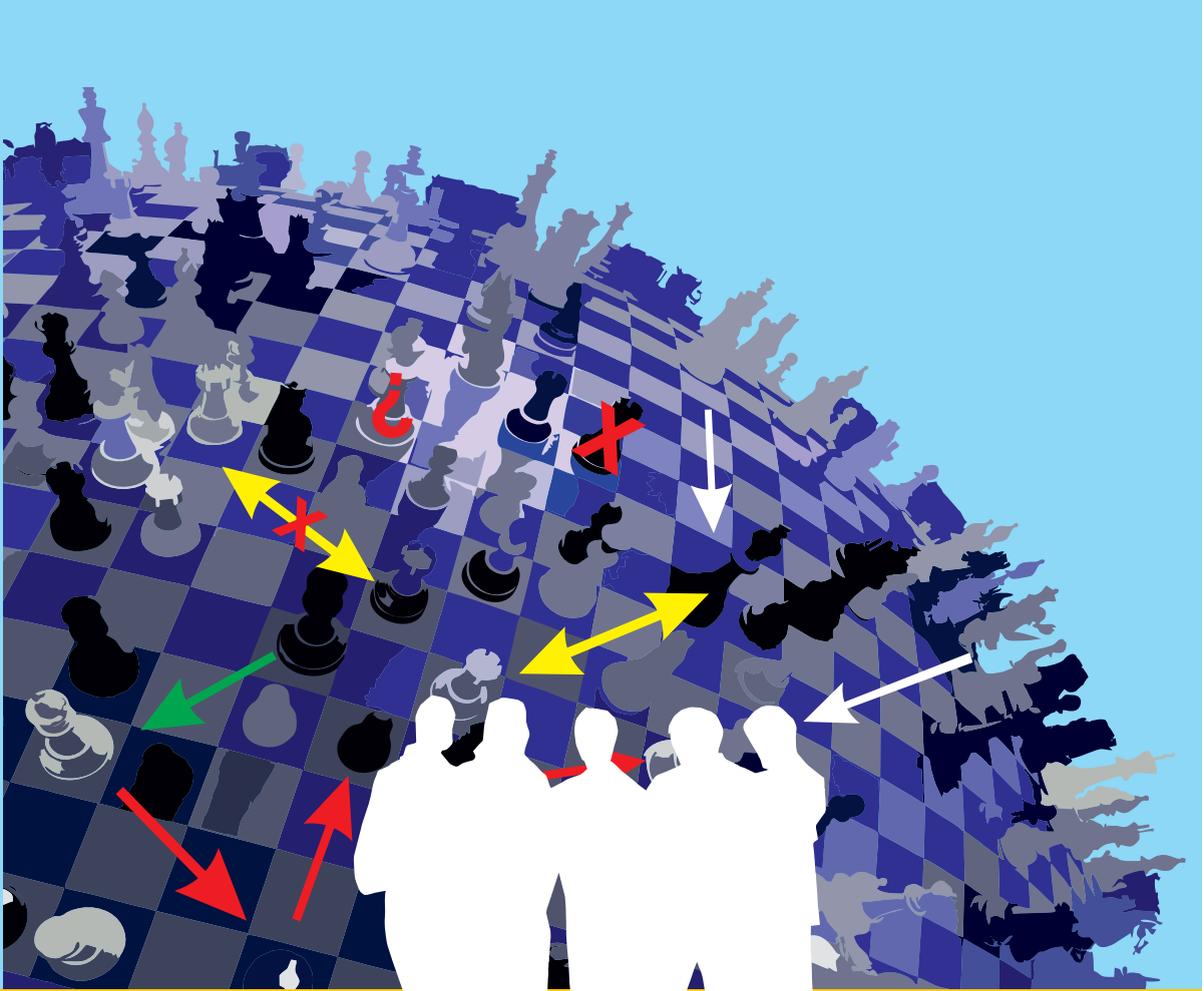
JOSÉ RAMÓN COZ es Doctor cum laude en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor cum laude en Ingeniería Informática por la UNED. Además, es Licenciado en Ciencias Físicas por la Universidad de Cantabria y Grado Máster en Logística y Economía de la Defensa por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, trabaja como Auditor de proyectos de Ciberseguridad para la OTAN y es investigador en el Departamento de Economía Aplicada VI de la Universidad Complutense de Madrid.

ANTONIO MARTÍNEZ DE BAÑOS CARRILLO es Teniente Coronel, Director del Departamento de Idiomas de Academia General Militar. Es Doctor en Conflictos por la Universidad de Zaragoza. Posee el Máster en 'Seguridad y Defensa' por la Universidad a Distancia y el Instituto «General Gutiérrez Mellado». También el Máster en 'E-learning' por la Universidad de Salamanca. Ha sido BASE COMMANDER de la base internacional de SFOR in Mostar (Bosnia) EN 2004. Ha impartido clases en West Point, Estados Unidos.

MANUEL SÁIZ-PARDO es comandante del «Cuerpo de Ingenieros Politécnicos» del Ejército, es «Ingeniero Electrónico» por la Universidad de Granada; «Ingeniero de Armamento y Material» por la Escuela Politécnica Superior del Ejército; «Diploma de Estudios Avanzados» por dicha Escuela del Ejército; «Experto Universitario en Metodología de la Investigación y Análisis Prospectivo», título propio de la Universidad de Granada, entre otros. Actualmente está destinado en la Sección de Gestión del Conocimiento, en particular, como administrador de la Enciclopedia Militar Digital (Milit@rpedia).

ALEJANDRO RUIZ es Teniente y obtuvo por la Universidad de Granada los títulos de Ingeniero en informática, Máster oficial en desarrollo del software, diplomado en Estadística y el CAP. Se ha especializado en la Ingeniería del software y en el desarrollo de software corporativo bajo los entornos IBM Notes y Microsoft .NET, y es conocedor de la gran importancia que tiene la formación y la constante actualización de conocimientos en estos campos.





Marién Durán Cenit / Rafael González Abellán (eds.)

# Los estudios militares y de seguridad en los albores del siglo XXI

volumen 2

UNIVERSIDAD DE GRANADA  
MANDO DE ADIESTRAMIENTO Y DOCTRINA



**LOS ESTUDIOS MILITARES  
Y DE SEGURIDAD  
EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI**



MARIÉN DURÁN CENIT  
RAFAEL GONZÁLEZ ABELLÁN  
(Eds.)

LOS ESTUDIOS MILITARES  
Y DE SEGURIDAD EN LOS  
ALBORES DEL SIGLO XXI

VOL. II

GRANADA

2017

## COLECCIÓN CONDE DE TENDILLA

El Centro Mixto UGR-MADOC no se responsabiliza de las opiniones de los autores.

© LOS AUTORES

© UNIVERSIDAD DE GRANADA

ISBN: 978-84-338-6103-0

Edita: Editorial Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja. Granada

Colegio Máximo, s.n., 18071, Granada

Tel.: 958 243930-246220

Web: [editorial.ugr.es](http://editorial.ugr.es)

Fotocomposición: María José García Sanchis. Granada

Diseño de cubierta: José María Medina Alvea. Granada

*Printed in Spain*

*Impreso en España*

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

# INDICE

## BLOQUE VII ESTRATEGIA REGIONAL EUROPEA

<i>La OTAN y la Unión Europea: presencia en la geopolítica y geoestrategia antártica, un desafío global para el siglo XXI . . . . .</i>	3
JOSÉ ANTONIO HERRÁIZ REYES	
<i>Hacia un nuevo concepto geopolítico en Europa . . . . .</i>	69
ÁLVARO FERNANDO MORENO HERNÁN	
<i>Identidad europea y seguridad europea . . . . .</i>	85
FERNANDO MARTÍN CUBEL	
<i>La Unión Europea y los conflictos congelados en el antiguo espacio soviético. . . . .</i>	99
JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ	
<i>El Servicio Europeo de Acción Exterior ¿Avances en la seguridad? . . . .</i>	125
MARÍA ISABEL NIETO FERNÁNDEZ	
<i>Control de datos de los pasajeros aéreos en la UE en la lucha antiterrorista . . .</i>	151
MARGARITA OROZCO GONZÁLEZ	

## BLOQUE VIII ESTRATEGIAS Y PROBLEMAS NACIONALES Y REGIONALES DE SEGURIDAD

<i>América latina: dilemas estratégicos en tiempos de inflexión . . . . .</i>	169
GALO CRUZ CÁRDENAS	
<i>Seguridad regional en Oriente Medio. La pugna hegemónica entre Irán y Arabia Saudí. . . . .</i>	191
DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ	

<i>La OTAN y los países bálticos: análisis geopolítico</i> . . . . .	209
JOSÉ MANUEL JIMÉNEZ CABELLO SANTIAGO GONZÁLEZ ESCOBAR FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ	
<i>Ucrania: atrapada entre este y el oeste</i> . . . . .	229
DANU BOBEICA	
<i>Constantes en la política de seguridad y defensa de España. La versatilidad de nuestra relación con la OTAN.</i> . . . . .	247
FEDERICO BORDÁS MARTÍNEZ	
<i>La seguridad y la defensa nacional en el nuevo Código penal militar</i> . . . . .	277
BENIGNO MAÚJO DE LUIS-CONTI BENIGNO ANTONIO MAÚJO IGLESIAS	
<i>Los nuevos retos de seguridad y defensa y sus impactos en la transformación de las fuerzas armadas de Brasil</i> . . . . .	295
JACINTHO MAIA NETO	
<i>La experiencia afgana, lecciones aprendidas en la reforma del sector seguridad</i> . . . . .	317
DIEGO SOTELO RODRÍGUEZ	
BLOQUE IX LIDERAZGO, VALORES Y PROCESO	
<i>Aspectos psicológicos en el desarrollo de carrera en las fuerzas armadas</i> . . . . .	337
VÍCTOR JAVIER SÁNCHEZ TARRADELLAS	
<i>Influencia de las operaciones en el exterior sobre el ejército de tierra español</i> . . . . .	361
JOSÉ ÁNGEL ÚBEDA GARCERÁN	
<i>Valores y cualidades del militar según las Reales ordenanzas para las fuerzas armadas</i> . . . . .	385
JUAN ANTONIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ LUCÍA PERY PARDO DE DONLEBÚN	
<i>Análisis de las estrategias de adaptación al duelo del personal de una unidad militar tras su participación en misión internacional</i> . . . . .	409
BEATRIZ HERNÁNDEZ GIL	
<i>Liderazgo en pilotos de combate</i> . . . . .	431
MARTÍN FERNÁNDEZ GONZÁLEZ	
<i>La inserción femenina en las Fuerzas Armadas brasileñas ¿Avances o retrocesos?</i> . . . . .	443
SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES	

BLOQUE X  
 INSTRUMENTOS, TÉCNICAS Y MODELOS  
 PARA LA ACCIÓN MILITAR

<i>Filosofía LEAN en una unidad logística del ET</i> . . . . .	467
JUAN JOSÉ VALERO DE LA MUELA	
<i>La evolución de las tecnologías y estrategias de guerra y protección de los civiles</i> . . . . .	491
HAMZA KARMOUN	
<i>Ciudades más seguras en la España globalizada</i> . . . . .	507
RAQUEL SOBRADO GARCÍA	
<i>Criptoprosesor compacto para la seguridad en sistemas de monitorización inalámbrica</i> . . . . .	523
LUIS PARRILLA ROURE	
ENCARNACIÓN CASTILLO MORALES	
DANIEL GONZÁLEZ CASTRO	
JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ BERMEJO	
FRANCISCO J. GARCÍA RUIZ	
FRANCISCO M. GÓMEZ CAMPOS	
<i>Atención, electroencefalograma y tareas militares</i> . . . . .	543
M. <sup>a</sup> VICTORIA SEBASTIÁN	
M. <sup>a</sup> ANTONIA NAVASCUÉS	
CARLOS RUIZ	
JOSÉ M. <sup>a</sup> ISO	
<i>Sistema vestible de monitorización de señales biométricas</i> . . . . .	555
FRANCISCO JAVIER ROMERO MALDONADO	
DIEGO P. MORALES SANTOS	
ANTONIO GARCÍA RÍOS	
ALFONSO SALINAS CASTILLO	
ANTONIO MORILLAS FERNÁNDEZ	
ALEJANDRO SÁNCHEZ PÉREZ	
<i>Metodología para la caracterización de combustibles forestales mediante técnicas de teledetección y trabajo de campo</i> . . . . .	571
ANTONIO LUIS MONTEALEGRE GRACIA	
MARÍA TERESA LAMELAS GRACIA	
ALBERTO GARCÍA MARTÍN	
JUAN DE LA RIVA FERNÁNDEZ	
FRANCISCO ESCRIBANO BERNAL	
<i>Clasificación rápida de puentes</i> . . . . .	589
MANUEL ZARAZAGA GARRIDO	



**BLOQUE VII**  
**ESTRATEGIA REGIONAL EUROPEA**



LA OTAN Y LA UNIÓN EUROPEA: PRESENCIA  
EN LA GEOPOLÍTICA Y GEOESTRATEGIA ANTÁRTICA,  
UN DESAFÍO GLOBAL PARA EL SIGLO XXI

JOSÉ ANTONIO HERRÁIZ REYES

*Jefatura Adiestramiento y Doctrina DIDOM-Toledo*

RESUMEN

La renovación del Tratado ha significado la permanencia de una situación internacional sin resolver, en la que el citado continente continúa reglado por una rama del Derecho Internacional conocida como Derecho Internacional Antártico, fundamentada en el Tratado Antártico y el Sistema Antártico que complementa al citado documento. Aunque la Antártida está incluida en un caso especial del Derecho Internacional, su tratado mantiene vigentes las reclamaciones de soberanía sobre el territorio antártico de varios países como Argentina, Chile y Reino Unido (cuyos límites reivindicados se superponen), en este acuerdo se estipula explícitamente la suspensión de las reclamaciones territoriales, en beneficio de la promoción de la investigación científica en el continente, garantizando la libre participación de todos los actores interesados. El citado documento obvia nuevas reclamaciones de territorios antárticos, aunque implícitamente acepta las demandas y límites presentados en el acto de su firma, que a la finalización de su primer periodo de vigencia (30 años) en 1989 fueron prorrogados indefinidamente junto con los principios del citado Tratado.

PALABRAS CLAVE

Sistema antártico, tratado antártico, geopolítica antártica, geoestrategia antártica, TIAR.

1. ESTATUS JURÍDICO DE LA ANTÁRTIDA. EL SISTEMA ANTÁRTICO

1.1. *El año geofísico internacional*

El comité especial del año geofísico internacional (CSAGI), organizó la primera conferencia antártica, en París durante el

año 1955 (Departamento estudio históricos navales, 1993: 291). A esta conferencia asistieron diez países (Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Noruega, Nueva Zelanda y la Unión Soviética). Otros dos se adhirieron, pero no tuvieron delegación representativa (Sudáfrica y Japón). Otro asistió en calidad de observador (Alemania) (Jara F., 2001: 97-107), (Jara F.; Mancilla G.; León W., 2012: 87), La conferencia tuvo como objetivo principal, coordinar los programas científicos de los países con intereses manifestados, para el año geofísico internacional en el continente antártico. En los años que siguieron a esta primera conferencia, se organizaron otras como continuación, en Bruselas (1956) y París (1957) (Jara F.; Mancilla G.; León W., 2012: 41, 42, 57).

Estas conferencias dieron lugar a la constitución del comité científico para las investigaciones antárticas» (SCAR). Este comité adquirió carácter permanente, consecuencia del relevante trabajo realizado en su gestión para el continente antártico, finalizadas las actividades que dieron lugar a su creación (Pinochet, 1948: 93). El SCAR lo constituyó un grupo de científicos representantes de los países presentes en la primera conferencia antártica, con excepción de Alemania, que se conformó durante el Año Geofísico Internacional (1957-1958).

Concluidas satisfactoriamente las actividades del año geofísico internacional, el 24 de mayo de 1958, el departamento de estado de los EE.UU. remitió a los países participantes un memorándum, en el que se proponía un acuerdo entre las partes con respecto a cuatro puntos que sometían a la consideración y aprobación de los miembros: Objetivos de la política general, Tratado Antártico, conferencia antártica y países participantes.

Una vez aceptado por las partes convocadas el referido memorándum, estos fueron invitados a una conferencia que se desarrolló en Washington el 15 de octubre de 1959 y concluyó el 1 de diciembre del mismo año, con la firma del Tratado Antártico por los estados miembros (Agüero, 2010: 93, 94, 110).

## 1.2. *El Tratado Antártico*

a) Este texto legal es un instrumento jurídico-político regulador de las actividades antárticas, estructurado en un preámbulo, 14 artículos y reservas o declaraciones sobre el articulado de todos

los países con la única excepción de Nueva Zelanda. Fue signado en Washington el 1 de diciembre de 1959 y entró en vigor tras ser ratificado por todos los representantes de los gobiernos signatarios (Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido y Estados Unidos de América), el 23 de junio de 1961. Estos 12 países, por derecho propio, son miembros consultivos perpetuos del Tratado Antártico. La reunión estuvo forzada por el interés sobre los territorios antárticos de países como Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido y los Estados Unidos de América, que en su mayoría contaban desde hacía décadas con bases o estaciones meteorológicas en el espacio antártico, se reunieron en Washington el año 1959 para acordar las nuevas directrices sobre la presencia, el uso y gestión en el territorio antártico (Quevedo P., 1987: 99).

En este grupo de países se incluye otro más reducido que reclaman derechos de soberanía territorial en la Antártida como Argentina, Australia, Chile, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y Reino Unido (Armas B.; Beltramino J., 1992: 37). Relacionado con estos derechos el Tratado Antártico matiza en su artículo cuatro que:

«Ninguna disposición del presente tratado se interpretará: a) como una renuncia, por cualquiera de las partes contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártida, que hubiere hecho valer precedentemente; b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las partes contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártida que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártida, o por cualquier otro motivo; c) como perjudicial a la posición de cualquiera de las partes contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro estado en la Antártida» (Tratado Antártico, 1959).

En concordancia con el texto anterior, el articulado del tratado antártico protege la situación jurídica internacional en la fecha de su ratificación por las partes y afirma en su texto que se consideran los derechos de soberanía en este territorio de

los países signatarios, las reclamaciones de otros países sobre el mismo territorio y además se contemplan asuntos pendientes de reconocimiento mutuo entre algunos de los países signatarios:

«Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente tratado se halle en vigencia» (Tratado Antártico, 1959).

Otros objetivos, no menos importantes del Tratado, incluiría la declaración del espacio continental antártico como zona libre de fuerzas militares y de armamento nuclear, garantizando su uso exclusivo con fines pacíficos y su promoción para la cooperación científica internacional:

«Toda explosión nuclear en la Antártida y la eliminación de desechos radiactivos en dicha región quedan prohibidas. En caso de que se concluyan acuerdos internacionales relativos al uso de la energía nuclear, comprendidas las explosiones nucleares y la eliminación de desechos radiactivos, en los que sean partes todas las partes contratantes cuyos representantes estén facultados a participar en las reuniones previstas en el artículo IX, las normas establecidas en tales acuerdos se aplicarán en la Antártida» (Tratado Antártico, 1959).

Como consecuencia derivada reseñamos que la situación política antártica como instrumento político-jurídico, emana de la vigencia del tratado antártico. El 1 de diciembre de 1959, los 12 países que habían llevado a cabo actividades científicas en la Antártida y sus alrededores durante el Año Geofísico Internacional de 1957-1958, firmaron en Washington el tratado antártico. Las partes signatarias y adherentes al tratado son actualmente 53 (octubre de 2015) (Quevedo P., 1987: 99). El Tratado facilita la clasificación de los países signatarios en dos tipos de miembros, según su participación en las reuniones consultivas del tratado. Estos son los 12 países signatarios originales más los incorporados con posterioridad a la actividad antártica efectiva; es decir los que cumplieron con los requisitos de realizar investigaciones en el citado Continente o han construido una base y por tanto adquirieron el status de partes consultivas.

a) *Miembros consultivos*

En esta categoría, se identifican a los 12 países fundadores, aquellos que tuvieron presencia y participación activa en la organización y desarrollo del Año Geofísico Internacional (1957-1958), estos son Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Francia, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Reino Unido, Sudáfrica y la URSS. (Fraga, 1983: 149), entre estos se contemplan siete países que reclaman territorios, a los que se unieron otros 14 que después del 1 de diciembre de 1959 suscribieron el Tratado Antártico. Este conjunto de países miembros del tratado, en su condición de miembros consultivos, se comprometen a desarrollar actividades científicas o de investigación en la Antártica (mediante la presencia física con una instalación o bien mediante la organización de expediciones en el espacio antártico). Estos miembros consultivos adquieren la capacidad y derecho de voz y voto, en las reuniones consultivas del tratado (Quevedo P., 1987: 114).

b) *Miembros adherentes*

Los países considerados miembros adherentes no contraen la obligación de organizar investigaciones científicas en el espacio antártico, aunque si deben presentar al menos un trabajo de investigación con el que participan en las convocatorias periódicas o bien, transcurridos dos años si no ratifican su adhesión, se considera que se retiran del Tratado Antártico. Los miembros adherentes sólo tienen voz en las convocatorias periódicas (Fraga J. 1983: 149, 150). Los países adherentes actualmente son: Alemania Federal (modificó su status en 1981), Alemania Oriental (extinta), Austria (1987), Bielorrusia (2006), Brasil (modificó su status en 1983), Bulgaria (modificó su status en 1998), Canadá (1988), Checoslovaquia (1962), China (modificó su status en 1985), Colombia (1989), Corea del Norte (1987), Corea del Sur (modificó su status en 1989), Cuba (1984), Dinamarca (1965), Ecuador (modificó su status en 1990), España (modificó su status en 1988), Estonia (2001), Finlandia (modificó su status en 1989), Grecia (1987), Guatemala (1991), Hungría (1984), India (modificó su status en 1983), Italia (modificó su status en 1987), Malasia (2011), Mónaco (2008), Países Bajos (modificó su status en 1990), Papúa-Nueva Guinea (1981), Paquistán (2012), Perú (modificó su status en 1989), Polonia (modificó su status en 1977), Portugal

(2010), Rumanía (1971), Suecia (modificó su status en 1988), Suiza (1990), Turquía (1996), Ucrania (modificó su status en 2004), Uruguay (modificó su status en 1985) y Venezuela (1999).

Las condiciones de sus miembros (consultivos y adherentes), posibilita que cualquier país interesado en integrarse en el Tratado Antártico, la formalice cumpliendo preceptivamente con los requisitos señalados. Por esta razón, el número de países consultivos y adherentes aumenta en cada convocatoria. Además de lo anterior, para todo nuevo ingreso en el Tratado Antártico se requiere la aprobación de la mayoría de los países consultivos, aquellos países que después de la ratificación del Tratado soliciten adherirse al mismo, tienen que obtener previamente la condición de miembros consultivos y demostrar fehacientemente su interés por desarrollar al menos una actividad científica significativa en la Antártida (Fraga J. 1983: 150).

Asimismo, hay una serie de países que aprovechando la posibilidad que proporciona el Tratado Antártico, modificaron su condición de miembro adherente al de consultivo, al formalizar una instalación científica en territorio antártico. Entre estos se incluye Polonia en 1977, Alemania Federal en 1981, Brasil e India en 1983, China y Uruguay en 1985, Italia en 1987, España y Suecia en 1988, Finlandia, Perú y Corea del Sur en 1989, Ecuador y Países Bajos en 1990; otra modalidad para modificar su condición de miembro sería mediante la promoción de una expedición científica relevante en el espacio antártico (Fraga J. 1983: 150).

Antes de continuar es conveniente destacar las principales restricciones y consideraciones contempladas en el texto del Tratado Antártico:

- Utilización del continente exclusivamente para fines pacíficos; se prohíbe el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras y el ensayo de armas (Tratado Antártico, 1959: artículo I).
- Libertad de investigación científica y cooperación internacional en la misma, en la forma más amplia posible. Para ello se procederá al intercambio de información sobre proyectos de investigación, intercambio de personal científico, intercambio de observaciones y resultados (Tratado Antártico, 1959: artículo II).
- Las disposiciones del tratado no se interpretarán como:

- Una renuncia a los derechos de soberanía o a las reclamaciones hechas con anterioridad al mismo, de cualquiera de las partes contratantes (Tratado Antártico, 1959: artículo IV).
  - Los fundamentos de reclamación de soberanía territorial (Tratado Antártico, 1959: artículo IV).
  - Como perjudicial a la posición de cualquiera de las partes, en lo concerniente a su conocimiento o no, de los derechos de soberanía territorial, reclamaciones o fundamentos de reclamaciones de cualquier otro estado (Tratado Antártico, 1959: artículo IV).
- El Tratado establece que ninguna actividad que se lleve a cabo durante su vigencia, constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía, ni para crear nuevos derechos de soberanía en la región (Tratado Antártico, 1959: artículo IV).
- Los estados signatarios se comprometen a no hacer nuevas reclamaciones de soberanía territorial y a no ampliar las que se hicieron con anterioridad a su firma, mientras el tratado esté en vigencia (Tratado Antártico, 1959: artículo IV).
- Se prohíben las explosiones nucleares y la eliminación de desechos radiactivos. El área del tratado comprende la región situada al sur de los 60° S incluidas las barreras de hielo, pero exceptuando la zona de alta mar (Tratado Antártico, 1959: artículo V,VI).
- Se contempla un mecanismo de inspección, por el cual cualquier país signatario puede enviar observadores facultados para visitar las instalaciones de cualquier otra parte contratante, con el fin de asegurar la aplicación de las disposiciones del tratado (Tratado Antártico, 1959: artículo VII).
- Las partes se comprometen además, a informar por adelantado sobre expediciones, estaciones ocupadas y personal o equipos militares introducidos en apoyo a las actividades científicas (Tratado Antártico, 1959: artículo VII).
- Protección y conservación de los recursos vivos (Bertoto A., 2001: 84).
- Duración de tratado sine die con posibilidad de revisión después de 30 años de vigencia y abierto a la participación a otros países que reúnan las condiciones marcadas (Tratado Antártico, 1959: artículo XII, XIII).

De la redacción del Tratado Antártico y de los documentos, protocolos, convenciones, obtenidos en las sucesivas reuniones consultivas del citado tratado, ha derivado en lo que hoy se conoce con el sobrenombre de Sistema del Tratado Antártico (Beltramo J., 1987).

### 1.3. *El sistema del Tratado Antártico*

El Tratado Antártico en sus más de 50 años de vigencia, ha sido complementado por una serie de acuerdos que contemplan algunos aspectos, que en la negociación de 1959 no fueron considerados por divergencias coyunturales internacionales del momento. A estos acuerdos que complementan al Tratado Antártico, se les considera medidas reguladoras que satisfacen necesidades sobrevenidas y que se materializan en unos casos en recomendaciones y en otros como resoluciones.

- a) Medidas convenidas para la protección de la flora y fauna antártica, adoptada en Bélgica (1964) (INACH, 1976: 49).
- b) Convención para la conservación de las focas antárticas, adoptada en Londres en el año 1972; por este acuerdo se establecieron límites a las capturas por especie de focas, se designaron zonas de captura y temporadas de veda (Sánchez R., 2007:125).
- c) Convención para la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, fue adoptada en Canberra (1980) y entró en vigor en 1982. Tiene su sede permanente en Hobart (Tasmania / Australia). Su objetivo es la conservación de todos los recursos vivos marinos antárticos. La convención define a la conservación «como la utilización racional» de los recursos vivos (Sánchez R., 2007:125).
- d) Convención para la reglamentación de las actividades sobre recursos minerales antárticos, establecía medidas para regular este tipo de actividades en Wellington, en el año 1988, aunque nunca fue ratificado por las partes y por tanto no entró en vigor (Fraga J., 1992: 74, 199).
- e) Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente, adoptado en Madrid (1991). Este es un acuerdo que complementa al Tratado Antártico, no lo modifica ni enmienda; tampoco afecta los derechos y obligaciones adquiridos por los otros instrumentos inter-

nacionales en vigor dentro del Sistema del Tratado Antártico. En este protocolo se designa a la Antártida como «*Reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia*» (Sánchez Sánchez H., 2008: 89). Prohíbe expresamente cualquier tipo de actividad relacionada con los recursos minerales antárticos; esta prohibición es efectiva para los 50 años siguientes (1991-2041). Establece principios para la protección del medio ambiente y elabora normas preceptivas en sus cinco anexos:

Anexo I «Evaluación del impacto sobre el medio ambiente».

Anexo II «Conservación de la fauna y flora antárticas».

Anexo III «Eliminación y tratamiento de residuos».

Anexo IV «Prevención de la contaminación marina».

Anexo V «Protección y gestión de zonas».

Anexo VI «Sobre la responsabilidad por daños causados al medio ambiente» (se encuentra en negociación).

Mediante este conjunto de instrumentos jurídicos internacionales se configura el denominado Sistema del Tratado Antártico (STA), con el cual los miembros consultivos quedan representados en este foro internacional en idéntica igualdad, con independencia de su peso específico como estado promotor en la comunidad internacional; esta paridad en las decisiones se regula mediante un mecanismo específico propio del Tratado Antártico, así como en el conjunto de sus protocolos y convenciones que lo complementan, para constituir el actual fundamento y *status* jurídico de la Antártida.

Asimismo están incluidos otros textos legales, aunque de menor incidencia que regulan, gestionan y complementan el Sistema del Tratado Antártico. Estos instrumentos jurídicos quedan integrados en un cuerpo legal armonizado por la disponibilidad de un organismo permanente específico, el Comité Científico para las Investigaciones Antárticas (SCAR), organismo internacional permanente integrado en el citado Sistema del Tratado Antártico, cuyo origen se remonta al primer Año Geofísico Internacional y al acuerdo tácito de las partes signatarias (Pinochet, 1948: 43).

El último documento que se integró en el Sistema Antártico es la declaración de Washington relativa al quincuagésimo aniversario

sario del Tratado Antártico<sup>1</sup>, consecuencia de la XXXII Reunión Consultiva del Tratado Antártico.

Si partimos de la premisa que el texto más importante de todo el Tratado Antártico es su capítulo IV, según asevera Oscar Pinochet de la Barra en su exposición, *El Tratado Antártico y el protocolo de protección de la antártica* (Academia Diplomática de Chile, 2009: 9-22) no sería oportunista, ni tampoco carecería de rigor expresar que coincidimos plenamente con la anterior afirmación, pues sin él no se habría obtenido el apoyo de los siete países con reclamaciones en el espacio antártico, principalmente Chile y Argentina. A este respecto apuntamos la declaración del asesor jurídico del *Quai d'Orsay*, André Gros, que estuvo presente en los trabajos de redacción del citado documento:

«Todos queríamos preservar la paz sin renunciar a nuestros derechos y las cancillerías lo venían discutiendo desde hacía años. Quedó claro, eso sí, que lo que se congela es «lo litigioso antártico» (Academia Diplomática de Chile, 2009: 13).

Abundando con lo anterior los países con reclamaciones territoriales o derechos de soberanía quedaron satisfechos, ya que el Tratado no podía afectarles con sus cláusulas ni tampoco con «ningún acto o actividad» que se pudiese acometer o autorizar durante su vigencia. Para el jurista (Gros), el sacrificio de la congelación de reclamaciones era, en todo caso, mayor para los países signatarios con intereses en el Continente o con reclamos soberanistas. Este mismo jurista profundizó aún más en su reflexión inicial y con silencio sugestivo interrogó a los representantes nacionales:

«¿No tienen ustedes —señores representantes— la impresión de que si el tratado se cumple bien no nos encontraremos ante una situación de internacionalización de hecho en el antártico?... se hace un sacrificio – continuó – por la causa de la cooperación científica y en el interés general de la humanidad» (Academia Diplomática de Chile, 2009: 13).

1. XXXII REUNIÓN CONSULTIVA DEL TRATADO ANTÁRTICO. Declaración ministerial de Washington sobre el quincuagésimo aniversario del Tratado Antártico. 6 de abril de 2009. [recurso electrónico]. [http://www.ats.aq/documents/ATCM32/op/atcm32\\_op022\\_s.pdf](http://www.ats.aq/documents/ATCM32/op/atcm32_op022_s.pdf) [Consulta: 08-02-2014].

Realizada esta introducción con los sucesos acaecidos durante la redacción del vigente Tratado Antártico en 1959, retomamos las conclusiones de la reunión consultiva XXXII con motivo del 50 aniversario del citado tratado, publicada el 6 de abril de 2009. Este documento con las conclusiones de la citada reunión, representa una continuidad en la intención original de promocionar la cooperación científica en interés general de la humanidad, contemplando aspectos novedosos como el cambio climático, que después de 50 años de vigencia del citado texto legal, requería de su participación en el contexto antártico. No obstante sigue siendo un texto que da continuidad al espíritu de los fundadores, por salvaguardar los intereses de los países signatarios, principalmente los que presentaron sus reclamaciones territoriales en aquella fecha, motivo por el que destaca en su apartado tercero la referencia al Capítulo IV del Tratado, que reafirma la garantía de armonía internacional durante los 50 años de vigencia.

## 2. LA PERSPECTIVA GEOECONÓMICA ANTÁRTICA. CAUSA FUTURA DE CONFRONTACIÓN

La diversidad y posible abundancia, aún por confirmar de los recursos antárticos, conceden a la visión geoeconómica del sexto continente gran relevancia, llamando la atención de los países industrializados y de otros en vías de desarrollo como una posible solución a sus problemas económicos y energéticos o a la futura demanda de materias primas o de alimentos.

La actitud de la humanidad, frente a la posibilidad de extraer recursos naturales de la Antártida, ha variado a lo largo de su historia, desde negarle todo interés económico (por la dificultad de la extracción basada en la limitada tecnología disponible), hasta considerarla una especie de moderno «El Dorado», capaz de solucionar graves problemas mundiales: la escasez de agua potable, de alimentos, de combustibles y materias primas (principalmente minerales) (Dirección Nacional del Antártico, 1985: 65).

Cuando se compara al continente antártico con los otros, la impresión que nos embarga es de aislamiento y desolada pobreza. Esta imagen se impone, porque las características polares anulan toda posibilidad de actividades agrícola-ganaderas, al menos tal y como se conciben en la actualidad. Esto significa que los recursos

que han permitido el nacimiento y desarrollo de la civilización, allí faltan por completo (Bertoto, 2001: 27).

Con este apartado pretendemos llamar la atención sobre la necesidad de conocer y valorar los recursos disponibles en la Antártida, permitiendo de esta forma, mostrar y ratificar la importancia económica como factor concluyente del valor geopolítico del continente antártico, que abordaremos en próximos apartados.

La cronología histórica de las actividades económicas desarrolladas en la Antártida, la podemos resumir en los siguientes aspectos: inicialmente los recursos biológicos marinos polarizaron la actividad comercial en el continente (Marschoff E., s/a: 6-9), de hecho la explotación de los recursos marinos fue la única actividad comercial en las aguas antárticas durante dos siglos.

La diversificación de la economía antártica se materializó con la comercialización de las pieles de foca en las islas Malvinas (*Falkland*) a partir de 1766 y rápidamente esta actividad comercial alcanzó a todas las islas sub-antárticas, todo ello por el interés comercial de abastecer a los pujantes mercados asiático y europeo. Con este tipo de actividades se generaron inmensos beneficios económicos, pero a la vez se inició un proceso sistemático de extinción de algunas especies autóctonas (Callet-Bois, 1982: 169, 233-236). El «peaje ecológico» que habría que pagar por esta explotación masiva de los recursos naturales fue también enorme. El primer balance comercial mostraba como millones de pieles se cargaron en las islas Malvinas durante 1780, de forma que en una centuria las poblaciones de focas apreciadas por su piel se habían extinguido en la zona, se modificó el producto comercial y se cazó la foca elefante por su aceite llevándola casi a la extinción. Al reducirse drásticamente el número de ejemplares de la foca elefante, los buques que se dedicaban a su captura se vieron obligados a cambiar de actividad y se reconvirtieron en buques balleneros.

Durante el siglo XX, conforme la tecnología para la navegación avanzó y proporcionó medios idóneos para alcanzar en menos tiempo y con mayor seguridad las aguas del océano antártico, la caza de los grandes cetáceos se intensificó hasta la práctica extinción de especies como la ballena azul (el animal más grande de todos los mares) (INACH, 1998: 56, 58), la ballena de aleta (Rorcual común) (INACH, 1998: 194) y la ballena boba (Rorcual del norte) (INACH, 1998: 62). La caza y comercialización

intensiva de los grandes cetáceos no disminuyó hasta la década de 1970-1980 por imposición de la legislación internacional, a partir de esta década se inició un proceso de recuperación de las especies de focas y ballenas antárticas. En 1994, cuarenta países ratificaron la resolución impuesta por la Comisión Ballenera Internacional (CBI), que prohibió permanentemente la caza de las ballenas en todas las aguas del sur de Australia, África y América del Sur (incluidas las aguas antárticas), decisión que proporcionó un santuario ecológico que permitirá asegurar la regeneración de la población marina en una zona del planeta que supone casi la cuarta parte de las aguas de los océanos terrestres. (Cajiao; Florez; González, 2006: 18-24); aunque realmente algunas especies de focas fueron extinguidas en las regiones antárticas (Instituto argentino de estudios estratégicos, 1980: 22) estas lograron recuperarse por la migración de las mismas especies desde las zonas sub-antárticas inaccesibles para los cazadores por el coste de acceso a estas zonas (hielos permanentes, nieblas persistentes y riesgos elevados) (Congreso de la Nación, 1965: 6169).

La pesca comercial mundial, aunque con escaso o nulo desarrollo tecnológico antes de 1970, fue creciendo en importancia económica sobre todo por la utilización de buques-factoría, que pueden pescar y procesar en alta mar toneladas de pescado capturado.

Otra especie que se captura anualmente por cientos de miles de toneladas en la Antártida es el bacalao antártico (*Notothenia Rossii*), estando en tela de juicio el futuro de esta especie en aquellas aguas (Marschoff E., s/a.: 21, 22, 28). Por otro lado, con respecto al Krill antártico, especie que experimenta un desarrollo natural exponencial en las nutrientes aguas polares, se ha detectado una actividad comercial menor. No obstante, con la moderna tecnología de procesamiento y manufactura de alimentos, así como la ampliación de los mercados internacionales para este tipo de productos, facilitado en parte por la carencia de otros recursos marinos disponibles, apuntan que la supervivencia futura de estas especies podría ser incierta, salvo que la necesidad de sostenimiento de estas especies se tomen en consideración en la legislación internacional, tal como se contempló en el caso de los grandes cetáceos. Hay que recordar que el Krill es un elemento muy importante de la cadena trófica y su extinción o disminución podría desestabilizar todo el ecosistema biológico de la Antártida (Marschoff E., s/a.: 6-3, 6-4).

No obstante, hemos de analizar la realidad actual que presenta como verosímil un valor geoeconómico antártico, que se encuentra circunscrito a la presencia de recursos renovables, como las especies biológicas disponibles, la importancia del krill como elemento nutritivo fundamental, los riesgos de extinción al que se expuso el ecosistema regional, estos y otros aspectos, configuran el valor geopolítico y geoeconómico que encierra el continente antártico y sus mares adyacentes (el océano Austral). De esta realidad geoeconómica futura, que salvaguardan los acuerdos del Sistema Antártico sancionados por los países miembros con posterioridad a la firma del Tratado Antártico, se consideran el único mecanismo legal internacional disponible para preservar los recursos naturales del continente y ejercer un control efectivo a la vez que real, sobre la posible y más que probable explotación de la fauna marina antártica en un futuro no muy lejano.

Como la realidad comercial se basa en una ley de la oferta y la demanda, el continente antártico ha llegado hasta el siglo XXI como espacio reservado para la ciencia, porque durante el pasado siglo XX, no se consideró que fuese estrictamente necesario su uso y explotación para la humanidad. La base conceptual del Tratado Antártico y la política de cooperación que se ha desarrollado desde su sanción, estaría ligada a la carencia de datos fidedignos relativo a los hallazgos de recursos minerales comercialmente explotables, con la tecnología del siglo XX. Ningún artículo del Tratado Antártico firmado en 1959 y que entró en vigor en 1961, excluye las actividades económicas, pero tampoco se proveyeron procedimientos jurisdiccionales en el hipotético caso de que se emprendiese alguna de ellas.

La economía mundial ha espoleado durante la última mitad del siglo XX a la industria internacional, forzando la extracción intensiva de los combustibles fósiles y de todo tipo de minerales energéticos, cada vez en lugares más remotos, conforme las áreas más accesibles quedaban sin recursos disponibles. En el caso de la explotación de recursos en parajes antárticos, esta está supeditada a las características orográficas y condiciones climáticas antárticas, así como a la evolución tecnológica que rentabilice el proceso de localización, extracción, transporte y procesamiento.

El *status* jurídico actual de la Antártida que analizaremos en próximos apartados, podría albergar puntos de fricción con los intereses de los actores implicados, principalmente en el marco de los derechos de propiedad y desarrollo. En este contexto debemos

contemplar los posibles argumentos legales que los países con intereses en la zona, podrían plantear cuando las posibilidades de explotación de los recursos sea económicamente viable. Uno de estos argumentos podría ser la presencia humana permanente o continuada en el continente antártico o islas subantárticas, aunque esta presencia inicialmente estuviese justificada con un propósito de investigación científica.

Este argumento podría ser considerado suficiente para apoyar reivindicaciones posteriores, en contra de aquellos países que simplemente se adhieren al Tratado Antártico, pero que no ejercitan ninguna de las actividades antárticas que dan derecho a ser miembro consultivo, mucho menos aquellos otros actores que no mostraron nunca interés oficial en el continente. Ante este argumento soberanista se han abordado diferentes propuestas para su consideración futura, como la necesidad de informar y compartir cualquier hallazgo de riqueza mineral en el continente antártico. De hecho, muchos de los estudios científicos realizados por los actores presentes en el antártico y sus barreras de hielo, se circunscriben a la geofísica de aquellas zonas potencialmente de interés por contener recursos explotables, principalmente hidrocarburos, utilizando nuevas tecnologías de reflexión sísmica, gravedad y magnetismo, que se sitúan en los litorales continentales de los mares de Ross, Amundsen, Bellingshausen, Weddell y en determinadas plataformas heladas.

Actualmente la explotación de los recursos naturales está centrada en las islas subantárticas y a los mares adyacentes, no autorizándose actividad comercial en el continente. En el Tratado Antártico en vigor, se definieron los «*recursos naturales antárticos*» como «*cualquier materia natural... en la región antártica*». Por lo que esta definición tan general del término, incluye no solo los recursos biológicos, sino también la propia tierra, agua, hielo, clima y hasta el espacio vital de trabajo, recreo y almacenamiento.

Estos recursos naturales podrían ser utilizados o exportados a un coste asumible gracias a los adelantos tecnológicos disponibles, pero también ese tipo de adelantos se podrían emplear en otras partes del planeta hasta ahora poco rentables por su coste, además para el momento en que fuese factible explotar un recurso antártico determinado como los hidrocarburos, otras fuentes de energía, podrían abastecer el mercado mundial, como los reactores de fusión, tecnología de aplicación solar o la siempre disponi-

ble energía geotérmica que soslayarían o al menos minimizarían en gran medida, los factores del coste económico.

En definitiva, la perspectiva geoeconómica circunscrita al continente helado, adquiere una relevancia mayor al considerar los estudios geológicos que informan de recursos minerales potenciales, tanto en la plataforma continental antártica, como en las aguas que conforman el denominado océano Austral, designación de las aguas que bañan el litoral antártico y que son coincidentes para los océanos Pacífico, Atlántico e Índico. (Coloane; López; Leiva, 2005: 146).

Para delimitar el análisis clasificaremos en dos tipos los recursos naturales que configuran el entorno geoeconómico antártico, los denominados recursos naturales no renovables o materias primas y los recursos naturales renovables o recursos vivos.

### 2.1. *Recursos naturales no renovables. materias primas*

Desde la década de 1970 se constata un interés internacional generalizado por los recursos no renovables del continente antártico (Gligo V., 2006: 43), considerados como potenciales activos económicos (hidrocarburos, minerales y energía geotérmica), (Reyno M., 2008: 4, 14, 19) por los países signatarios del Tratado Antártico. Esta circunstancia hace que los citados países signatarios, propongan al conjunto de los miembros, la promulgación de iniciativas en materia de explotación de los recursos antárticos, con la clara finalidad de situarse en una posición más ventajosa, que les procure una situación privilegiada en el contexto antártico internacional, para garantizar un mayor peso específico en las posibles resoluciones (ampliatorias del Tratado Antártico) que regulen la exploración y explotación futura del continente. Esta última consideración originó una evidente presión en foros internacionales por aquellos países interesados en una regulación y aprobación de la exploración «científica» y explotación «sostenida» de la Antártida, aún cuando esta situación (abolida en el vigente Tratado Antártico) conllevaría la contaminación del continente (Calle; Merke, 2000: 3,4).

En este marco de análisis tenemos que destacar aunque sea de manera superficial y en algunos aspectos tangencial, la evolución geológica del continente antártico junto a otras consideraciones entre ellas las consideradas por Reyno Momberg, en su trabajo

«Escenarios futuros, riesgos y oportunidades para Chile en la Antártida a largo plazo». Este autor destaca la correspondencia y continuidad geológica entre la cadena andina sudamericana y su correlación con unidades tectónicas estratigráficas de los otros continentes del hemisferio sur; consideración científica que ha permitido determinar la presencia de «áreas metalogénicas» en el continente antártico (Reyno M., 2008: 13). Esta afirmación corrobora la fiabilidad de las especulaciones originarias sobre la existencia de un importante potencial de recursos naturales no renovables en el continente, que estarían a disposición de la industria minera en un futuro cercano.

En este mismo contexto con relación a la explotación de los recursos minerales, Jaime Sepúlveda Cox considera en su trabajo sobre la «Importancia geopolítica del continente antártico» (Sepúlveda C., 2008: 528) que si validamos para este entorno antártico la teoría del supercontinente *Gondwana*, en ese hipotético caso, podríamos tomar como referencia válida la existencia de áreas mineralizadas en el resto de los continentes para configurar la reconstrucción geológica que propugna la citada teoría en otros continentes y así estimar como muy probable la existencia de concentraciones minerales reales en estos continentes (Izaguirre, Mataloni, 2000: 17).

Otro aspecto se centra en la riqueza ictiológica de las costas del sector antártico reivindicado por Argentina que ha sido estudiada, de manera que permite conocer sus posibilidades de explotación. Esta extensa plataforma submarina con una superficie similar a la totalidad de la Patagonia (un tercio del territorio continental argentino), encierra todo tipo de recursos, algunos de aprovechamiento inmediato y otros a medio plazo al considerar la tecnología necesaria para su explotación. Actualmente sólo se dispone de una orientación general sobre los depósitos sedimentarios minerales del lecho de esta plataforma submarina. Se ha constatado que los fondos marinos de los mares australes, específicamente las cuencas que conforman el denominado océano Austral, presentan recursos naturales no renovables potencialmente rentables. La cuenca austral (Baker o de Bellingshausen) y la cuenca de Drake, registran en sus lechos marinos capas sedimentarias con nódulos de manganeso mineralizado. Además de estos nódulos en la plataforma continental chilena, existen varias zonas favorables para la explotación de petróleo y gas natural (Reyno M., 2008: 13).

Aunque la fuente que dio origen a la noticia no se basó en un estudio científico y se desechó varios meses después durante el año 1976 (Hechem J., 2000: 11, 12). Lo cierto es que el efecto generado, fue una frenética actividad política en torno al Tratado Antártico, derivando su interpretación hacia un exacerbado cariz proteccionista y ecologista, como salvaguarda de las «riquezas» que pudiesen explotarse en un futuro en el continente antártico.

A los recursos naturales no renovables para su consideración, los clasificaremos en recursos minerales y recursos energéticos. Entre los primeros destacaremos los minerales metálicos, que confirman su presencia los «análisis científicos» realizados en el suelo rocoso bajo la capa helada y en el lecho marino del continente, estudios que corroboran la existencia de variados grupos de minerales metálicos en diferentes proporciones y pureza (ferritas 22%, manganeso 25%, aluminio 3%, níquel 1%, también se encuentran otro amplio espectro de minerales en porcentajes menores como el antimonio, cobre, molibdeno, oro, plata, cromo, cobalto, platino, estaño, vanadio, plomo, zinc, titanio, uranio), pero ninguno de una calidad o volumen que garantice su interés económico (Fourcade N., 1978: 219-221).

Los yacimientos de cobre están localizados casi exclusivamente en áreas de la península antártica e islas Shetland del Sur (Zumárraga N., 1999: 47), lo cual coincide con la teoría de *Gondwana* y la prolongación de la cordillera andina (Izaguirre, Mataloni, 2000: 17). No obstante, considerada la dificultad inicial de penetrar la gruesa capa de hielo sobre el continente antártico para alcanzar los posibles yacimientos, se realizaron estudios de los lechos y fondos marinos del océano Austral, donde se hallaron muestras de extensas superficies cubiertas por nódulos de manganeso. La presencia e importancia de los nódulos de manganeso en esta zona no radica precisamente en el manganeso, sino en la presencia de otros metales como el cobre, níquel y cobalto en los citados nódulos. No obstante, la concentración y composición de estos minerales depende de la latitud en la cual se encuentran depositados, siendo más alta cuando más cercano se encuentre el yacimiento de la línea ecuatorial. Por lo que los nódulos detectados en el entorno antártico, no son considerados de importancia geoeconómica por su bajo contenido metálico (Centro Editor de América Latina, 1983: 332), (Reyno M., 2008: 13).

Aunque destacan sobre otro tipo de yacimientos los de hierro y carbón, estos no se han considerado rentables hasta la fecha, por el alto coste de su extracción, transporte y producción. Geólogos rusos han estudiado cuerpos ferrosos en las montañas de la «Amistad» y aunque sus concentraciones y dimensiones son considerables, el contenido metálico es pobre (Dirección Nacional del Antártico, 1976: 67). En la Antártida Oriental (cerca de la estación «Davies», inmediaciones del lago Beaber y en la cadena Transantártica), se han localizado yacimientos de carbón. En todos los casos los yacimientos se localizan a más de 1.500 metros sobre el nivel del mar (Gobierno argentino, 1987: 293) .

Pocos recursos de los allí detectados son económicamente rentables de ser explotados con la tecnología disponible y la demanda actual de los mercados, con la excepción del platino, oro y diamantes. No obstante en lo concerniente a la posibilidad de explotación de estos recursos, los científicos consideran que actualmente existen limitaciones tecnológicas para acceder a estos con un coste económico aceptable, aunque estas limitaciones podrían ser superadas u obviadas cuando la demanda mundial así lo exija (Orrego V., 1983: 19).

Entre los minerales no metálicos, se han detectado en los citados análisis yacimientos de mica, cuarzo, grafitos, fosfatos, calizas, arena y ripio, que presentan similares condicionantes tecnológicos de acceso a los citados recursos, que al ser considerados de menor valor económico en el mercado, su explotación en un futuro cercano carece de interés por el elevado coste económico de su explotación (Lopetegui; Garrido; Guzmán, 1986: 73).

En el sector antártico argentino, la presencia de la cadena de los Antartandes, cuya formación geológica es igual al resto de la cordillera andina patagónica, presupone la existencia de yacimientos metalíferos (Gobierno de la provincia de Chubut, s/a: 1-3). En las islas Shetland del Sur se ha detectado la presencia de sulfuros de plomo (galena), de cobre (cacocita) y de zinc (esfalerita). Las dimensiones y la ley de estos yacimientos son todavía inciertas. Al sur de la barrera de hielo de Flichner, en los montes Pensacola, geólogos norteamericanos han descubierto un cuerpo incrustado de grandes dimensiones y profundidad, que es similar a otros hallados en Sudáfrica y Canadá (Gobierno argentino, 1987: 293). En estos países, la formación está asociada a platino, cobre, cromo y manganeso, por lo cual se piensa que en la Antártida ocurriría lo mismo.

Por la necesidad actual de hidrocarburos energéticos, el petróleo y el gas merecen un párrafo aparte. En la Antártida, la presencia de hidrocarburos se conoce mayormente por inferencias geológicas, mediante el reconocimiento de cuencas sedimentarias de considerable espesor, como las descubiertas en los mares de Ross, Weddell, Scotia y en las islas Alejandro I y Ross (Gobierno argentino, 1987: 293).

Por otra parte, científicos norteamericanos al perforar el fondo del mar de Ross, han encontrado metano y etano, los dos hidrocarburos de composición química más simple. Sin embargo, una idea cabal de la existencia de gas natural o petróleo, sólo puede confirmarse haciendo exploraciones que den cuenta de la extensión y calidad de los posibles yacimientos (Fraga J., 1983: 152, 153).

La realidad es que no se han podido detectar concentraciones minerales significativas, con excepción del carbón en las montañas trasantárticas y el hierro en las montañas de la Antártida Oriental de la zona del príncipe Charles, por la conocida dificultad de llegar hasta las muestras. Para completar nuestro análisis destacaremos que el terreno libre de hielo en la Antártida se estima que comprende entre el 1% y el 5% del total, en esta proporción la probabilidad estadística de encontrar una beta potencial de minerales en un espacio tan reducido es prácticamente nula. Además, hay que tomar en consideración que después de 250 años de exploraciones antárticas, se ha reconocido una gran extensión del territorio antártico, principalmente por expediciones científicas auspiciadas durante el Año Geofísico Internacional.

Aunque la dificultad de acceso a las muestras minerales está justificada por el grosor medio de la placa de hielo sobre el continente, estimada de dos a tres mil metros, el grado de certeza de la existencia de yacimientos minerales, aportado por la comunidad científica internacional, se basa en las similitudes geológicas registradas entre sectores antárticos y provincias ricas en mineral de América del Sur, Sudáfrica y Australia, según un acuerdo explícito de esta comunidad científica, relativo a la hipótesis de configuración geológica de la Antártida durante el periodo mesozoico (Instituto Nacional de Geofísica, 1991: 130). Con este criterio los estratos auríferos sudafricanos, se corresponderían con los estratos auríferos del territorio antártico occidental de la reina Maud. El cinturón de la cadena montañosa andina sudamericana rica en

cobre, su extensión continúa hacia el sur por la región antártica del mar de Scotia, en la península antártica y más allá de la Tierra de Ellsworth. Y con el mismo criterio el hielo cubriría sectores de la Tierra de Wilkes, potencialmente aurífera y con platino.

Todos estos minerales son probables recursos, pero no representan verdaderas reservas, hasta tanto no se conozcan los rendimientos económicos que podrían brindar, tomando en cuenta el costo tecnológico que demande su explotación.

Con lo expuesto hasta este momento, podemos considerar que los recursos no renovables presentan un cierto grado de incertidumbre respecto a la existencia de yacimientos con concentraciones minerales que rentabilicen su explotación comercial, ya que como dificultad añadida deberíamos considerar las limitaciones tecnológicas para acceder a los yacimientos, situados bajo la capa helada a tres kms. de profundidad.

Entre los recursos naturales no renovables de tipo energético (carbón y combustibles fósiles), estos serían los que a corto plazo, presentarían mayor interés para su explotación económica a gran escala en el mercado mundial por su demanda inicial. El carbón, fue el primer recurso energético detectado en el continente antártico desde el inicio de las investigaciones. Este se encuentra asociado a sedimentos carboníferos pérmico, en capas cuyos espesores fluctúan entre 2 y 9 metros. Los potenciales yacimientos se ubican fundamentalmente en las zonas altas del continente antártico. Así mismo, los combustibles fósiles que se obtienen de los hidrocarburos, se presentan en cuatro grandes áreas de interés prospectivo para la eventual explotación de gas natural y petróleo: mar de Ross – mar de Weddell, terreno continental de la Antártida occidental, terreno continental de la Antártida oriental y las cuencas intercratónicas. La cuenca del mar de Weddell se considera con una secuencia de estratos sedimentarios clásicos del Mesozoico y Terciario, de 3.000 a 5.000 metros de espesor, equiparables a las cuencas de Magallanes, Neuquén, Mendoza y Putumayo del Cono sur del continente americano (Reyno M., 2008: 13).

Los recursos naturales no renovables (combustibles fósiles) en el entorno antártico han tenido un interés y tratamiento diferente, debido en gran medida al hallazgo de hidrocarburos en prospecciones de carácter científico realizadas en 1973 en el mar de Ross, estos hallazgos en la década señalada tuvieron una considerable repercusión internacional. Buques de investigación

de Estados Unidos se desplazaron hasta la zona para realizar estudios geofísicos en varios sectores de la plataforma continental antártica. En este contexto de capacidad investigadora, la década de 1970, supuso un hito en la investigación oceanográfica para muchos países como Francia, Alemania o Japón (Orrego V., 1983. 172), que iniciaron estudios sistemáticos de la estructura del litoral antártico aplicando técnicas geofísicas modernas de reflexión sísmica, gravedad y magnetismo (Nava; Ortiz, s/a: 79-85, 97). Existen datos registrados de acumulaciones regulares de hidrocarburos en áreas del margen continental de los mares de Ross, Amundsen, Bellingshausen, Weddell y muy probablemente cerca de la barrera de hielo de Amery. Otras acumulaciones se consideran muy probables en las cuencas interiores cubiertas por el hielo continental, particularmente en la Antártida Oriental, aunque no hay indicios suficientes para considerar volúmenes de interés para una explotación comercial (Sepúlveda C., 2008: 529).

Otros aspectos a considerar fueron las exigencias medioambientales y políticas sobre la explotación comercial de los recursos minerales, que en un mundo globalizado como el actual, exigían un control y garantías exquisitos en el cumplimiento de la normativa internacional en esta materia. Para su consideración, después de seis años de negociación se elaboró un documento que regulaba las actividades antárticas en lo concerniente a los recursos minerales, conocida como convención de Wellington, ratificado en Nueva Zelanda por 33 países en junio de 1988 y abolido en 1991 con la firma del protocolo de Madrid. El asunto de la explotación comercial de los recursos minerales antárticos era un tema de interés internacional, que no estaba contemplado en el texto del Tratado Antártico de 1959.

Después de la firma de la citada convención de Wellington varios estados expusieron sus objeciones y la convención quedó en suspenso. Posteriormente se organizaron reuniones entre los países miembros del Tratado Antártico en París (1989) y Chile (1990), para desbloquear la falta de acuerdo previo, reuniones en la que se acordó incluir en el texto legal una prohibición expresa, completa y permanente de cualquier actividad sobre la extracción de recursos minerales en la Antártida. Esta exigencia no se plasmó hasta octubre de 1991 en la reunión de Madrid que finalizó con la inclusión del artículo VII del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente que declaraba escuetamente:

«Cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, estará prohibida» (Sánchez Sánchez H., 2008: 92).

Este protocolo fue aceptado por los estados miembros del tratado y supuso la eliminación «legal» de la amenaza de explotación de los recursos minerales, reservando el espacio antártico como entorno seguro para la ciencia, aunque los intereses políticos y económicos de los actores presentes en la zona aún no quedaron totalmente satisfechos.

Como síntesis podemos señalar que el valor geoeconómico del continente antártico adquiere matices de interés a tomar en consideración al inicio del siglo XXI, pudiendo llegar a constituir un motivo de confrontación, especialmente cuando la comunidad internacional reconsidere la necesidad de la distribución de las riquezas naturales que encierra el continente o sus aguas adyacentes, englobadas en el denominado océano Austral.

## 2.2. *La propiedad de los recursos antárticos*

Supongamos por un momento, que se resuelvan todos los inconvenientes técnicos para garantizar la explotación de un determinado recurso antártico, con la posibilidad de disponer de éste a precios asumibles, gracias a los adelantos tecnológicos. Imaginemos además que ese conocimiento asegura, que la explotación del recurso podría realizarse preservando el ecosistema antártico. Quedaría por resolver aún el problema más espinoso. ¿A quién pertenecen estos recursos? ¿A los países que como Argentina, Chile o Reino Unido, han reclamado un sector del territorio antártico o a toda la humanidad?

Para ello habría que analizar el Tratado Antártico en todos sus apartados y después certificar la voluntad de todas las partes comprometidas en el mismo. Muchos factores estarían involucrados en estas incógnitas que oscurecen y comprometen el futuro de la Antártida.

## 3. MECANISMOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA ANTÁRTICOS

Las consideraciones y reclamaciones impuestas por los actores implicados en los espacios antártico y subantártico, demuestran fehacientemente como el continente antártico no es un espacio exclusivo de seguridad interamericana, sino que se corresponde

con un espacio de seguridad internacional ajeno a su influencia y control. No obstante, esos intereses nacionales en algunos casos contrapuestos, permanecen contenidos y latentes mientras el actual *status* o régimen jurídico contemplado en el Sistema del Tratado Antártico, sea respetado por los miembros signatarios.

Desde el principio de los tiempos los gobiernos nacionales buscaron el desarrollo económico de sus territorios facilitando el acceso de su población al anhelado «estado del bienestar» y por ende a una paz o al menos a una ausencia de conflictos que toda sociedad ansía como fundamento del bienestar común; pero para alcanzar este codiciado bienestar, es necesario y en ocasiones fundamental, garantizar determinados niveles de seguridad para acceder a las metas propuestas. En este contexto y asumida la necesidad institucional de buscar el desarrollo social en marcos de seguridad internacional, los gobiernos buscan potenciar sus relaciones interestatales mediante políticas y estrategias que conjuguen estos aspectos fundamentales.

Con este criterio los gobiernos de países o grupos de países, negocian para alcanzar una coordinación real y eficiente entre sus sistemas de seguridad, sancionando para ello un conjunto de acuerdos, convenios, programas, planes, recursos humanos y materiales, que se deben conjugar en la búsqueda de objetivos comunes, para la prevención de posibles situaciones conflictivas, con la finalidad de evitarlos, minimizarlos o cuando resulten inevitables superarlos, para conseguir lo antes posible recuperar, imponer, garantizar o mantener la paz, que les permita alcanzar sus objetivos nacionales.

Aunque para ser estrictos en nuestro pensamiento, debemos considerar este aspecto desde la óptica de una sociedad internacional globalizada, cada vez más interrelacionada y con intereses geopolíticos y económicos individuales integrados en coaliciones o en alianzas bilaterales, multilaterales o de bloques, reforzando de esta forma sus propios intereses, que permiten de esta forma garantizar su supervivencia como actores individuales en el entorno internacional, fortaleciendo o atenuando sus debilidades y aprovechando la sinergia que le proporciona la unión con otros países, superando con estas integraciones sus niveles de desarrollo político, económico, social e incluso militar.

De esta forma y manera, entendemos como el objetivo de cualquier Sistema Internacional de Seguridad, el mantenimiento del orden internacional establecido y la consolidación de la paz

como el bien legítimo propuesto, soslayando las alteraciones a la normalidad en la que conviven los países. Pero esta «Paz» con mayúsculas, en el contexto de la «*Pax romana*» considerada para todo el orbe, no se obtiene o impone por sí sola, pues la condición humana promueve el conflicto y nadie podría asegurar que estas controversias se extingan en un futuro, que precisamente por ser futuro será incierto. Por estas consideraciones y por otras que expondremos a continuación, se justifican las medidas que promueven el conjunto de los países, para asegurarse niveles deseables de seguridad que les garantice su supervivencia. Estas mismas consideraciones las presenta, Juan Cano Hevia, en su libro, *De la Guerra y la Paz* donde expresa que:

«El sistema contribuye a la paz, pero no la asegura. Es sólo uno de sus múltiples factores. Esto porque no hay sistema que garantice la buena voluntad entre los hombres» (Cano H., 1988).

Asumidos los parámetros del problema y considerados los objetivos que se deben alcanzar, los estados se interrelacionan en el sistema jurídico internacional mediante alianzas, pactos, tratados, acuerdos o convenios, que les permiten reforzar políticas derivadas de sus intereses y consolidar posiciones comunes ante las amenazas pasadas, presentes y futuras. En este contexto se ha ido configurando el derecho internacional, que como todo derecho marca unas pautas de comportamiento, aunque en esta modalidad específica del derecho, se carece de las herramientas necesarias para imponer por sí solo una determinada resolución o medida a los estados, aunque si regula y conforma el soporte jurídico que requieren las relaciones internacionales o interestatales. A este soporte legal lo complementa otro tipo de acciones, como las medidas de confianza mutua, los arbitrajes, los acuerdos de control, regulación, reducción o limitación de armamentos, las mediaciones o aquellas destinadas a la imposición, mantenimiento, estabilización, verificación, observación y construcción de la paz, que permiten gestionar un conflicto para restablecer la paz o cuando no hubiese existido, construirla.

A través de la evolución de las relaciones internacionales del mundo contemporáneo y teniendo en cuenta la situación político estratégica que se han contemplado en los diversos escenarios bélicos, se ha ido conformando diferentes sistemas de seguridad, sin embargo, para nuestro objetivo en esta comunicación, consi-

derando la forma en que se relacionan y se han relacionado los gobiernos con intereses en el área austral, es posible identificar que los sistemas de seguridad y defensa antárticos, deberán consignarse como las medidas en vigor según el Tratado Antártico, sus instrumentos internacionales asociados y las medidas correspondientes derivadas de esos instrumentos, que constituyen en definitiva el «Sistema del Tratado Antártico» (Beltramino, 1987).

b) Pero además del Sistema del Tratado Antártico, existe en este espacio otro mecanismo de seguridad y defensa de tipo regional que de una forma indirecta incide en los asuntos del espacio antártico, nos referimos al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T.I.A.R.), que establece en su artículo 4 unos límites de seguridad y entre estos límites, incluye expresamente al continente antártico.

En relación con el TIAR, como consecuencia del conflicto de las islas Malvinas (Falkland) en 1982, esta situación generó desconfianza en su aplicación, ya que no actuó en los términos previstos para este tipo de conflictos. Debido a la falta de «carácter» o «fuerza» del citado tratado para imponerse ante situaciones de conflicto armado, se iniciaron gestiones para crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (O.T.A.S.) o al menos de una zona de paz en el Atlántico Sur (esta organización se gestaba ante la imposibilidad legal de actuación en el espacio austral de la OTAN) (Millán, 1995: 28). No obstante esa intención se vio afectada por los siguientes aspectos: Al ser una organización del Atlántico quedarían todos los países con costas en el Pacífico fuera de ella. Integrarían esta organización no sólo países del continente americano, sino que participarían otros países con enclaves insulares en la región. Aunque por aplicación de la teoría de la defrontación propuesta por la administración brasileña, el sector de aplicación de la citada teoría, comprendido entre los meridianos 24° y 90° de longitud oeste de Greenwich y proyectado hasta el Polo Sur (se corresponde con parte de la zona de seguridad americana del TIAR establecida en su artículo 4, firmado en Río de Janeiro el 2 de septiembre de 1947 y donde se argumenta que los países americanos son responsables de la defensa de ese sector antártico) (De castro; Delgado, 1956: 189-194), en virtud de su inclusión en la zona de seguridad cubierta por el TIAR y derivado de lo anterior, las partes infieren que generan los necesarios derechos para una reclamación territorial y posesión futura (Figuroa, 1989: 561).

#### 4. CONTINENTE ANTÁRTICO. CONSIDERACIONES GEOPOLÍTICAS

El continente antártico sin ningún género de dudas por su situación geográfica, es el continente que permite el acceso a los tres océanos principales, el Pacífico sur, el Atlántico sur y el Índico sur. Esta posición centrada respecto al resto de los continentes marcan su carácter geoestratégico, consideración que lo identifica como factor geopolítico determinante a considerar en un futuro próximo en el hemisferio sur, que se materializa como vector de penetración y de proyección, hacia los espacios marítimos australes internacionales que lo circundan. Según lo expresado consideraríamos cuatro espacios geopolíticos (el propio continente antártico y el espacio austral de los océanos principales, Pacífico sur, Atlántico sur y el Índico sur), que en una visión global del planeta, corroboran el interés de las potencias del hemisferio boreal por estos espacios hipotéticamente «libres» del planeta (Riesco, 1986: 15). Estos espacios abiertos en aguas internacionales que incluyen las aguas australes de los océanos principales (Pacífico, Atlántico e Índico), se gestan en la legislación de las 200 millas de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) surgidas de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CDM, también CONVEMAR o CNUDM), considerada uno de los tratados multilaterales más importantes de la historia, desde la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, siendo calificada como la «Constitución de los océanos». Estas ZEE, también denominada «mar patrimonial», es una franja marítima que se extiende desde el límite exterior del mar territorial hasta una distancia de 200 millas marinas (370,4 km.) contadas a partir de la línea de base desde la que se mide la anchura de éste. Con este criterio legal internacional, se generan espacios de aguas internacionales de 14.000.000 de km<sup>2</sup> en el Pacífico sur, de 12.000.000 de km<sup>2</sup> en el Atlántico sur y de 15.000.000 en el Índico sur. Si sumamos estos tres valores con el relativo a la superficie del Continente antártico, obtenemos un área de interés con 55.000.000 de km<sup>2</sup>.

En un marco geoposicional, la Antártida ofrece una posición central para actuar como eje axial frente a los espacios oceánicos que la bañan. En este contexto debemos significar que la influencia geoestratégica antártica se presenta determinante en el océano Pacífico y en menor medida en el resto, ya que unos 12.000 Km. de los 23.500 Km. que constituyen su perímetro tienen fachada al litoral del océano Pacífico, destacar que en este litoral antártico

bañado por aguas del océano Pacífico, es donde restan los sectores antárticos sin reclamaciones territoriales.

Existe una amplia y variada gama de jurisprudencia geopolítica antigua y reciente, que muestra como la aptitud geoestratégica de los espacios oceánicos no es intrínseca y que ésta se plasma sólo en la medida que exista un núcleo continental terrestre cercano de apoyo como referencia (Riesco, 1986: 14). Ese papel central de plataforma terrestre de proyección le corresponde a la Antártida. De esta argumentación se infiere que es imposible deslindar el significado geoestratégico que cada uno de estos espacios representa en forma individual (Reyno, 2008).

Pero esta individualidad del espacio antártico de siglos anteriores, se transforma para el siglo XXI, en un potencial concepto de acción de conjunto para el entorno antártico actual, simplemente al realizar un análisis superficial de su realidad en el ámbito internacional. En virtud de lo señalado, es muy probable que quien domine geopolíticamente la Antártida prolongue por inferencia geoestratégica, su influencia sobre los otros tres espacios oceánicos detallados en los apartados anteriores. Como consecuencia de este pensamiento, se toma en consideración entre los estudiosos y analistas actuales el principio de «totalidad conectiva», principio que rige una parte de la presente geopolítica moderna. Asimismo los analistas e investigadores actuales, consideran que no sería requisito imprescindible lograr presencia y dominio geopolítico en cada uno de estos cuatro espacios para ejercer el control sobre el conjunto de ellos (Reyno, 2008).

La III Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar refrendada en Jamaica (1982) por la mayoría de los estados presentes y ratificada por 29 actores internacionales y una entidad, contempla varios aspectos de actuación sobre los espacios marítimos y entre estos el concepto de Zona Económica Exclusiva (ZEE). El texto de la citada convención detalla que la ZEE de un estado ribereño contiene:

«Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos» (Orrego, 1991: 74).

En este apartado de nuestro análisis geopolítico coincidimos con Reyno Momberg en la hipótesis presentada, cuando asume inscrito a la ZEE el área de influencia inmediata al respectivo mar territorial contiguo a la plataforma terrestre de un estado reconocido internacionalmente. Como inferencia de la anterior suposición es posible deducir y admitir que esta ZEE está geopolíticamente adscrita al correspondiente país ribereño. En este marco de referencia hipotético y restando estos espacios marinos así delimitados de la superficie marítima total de la esfera terrestre, se configuran los espacios oceánicos globales, es decir, aquellos que han sido considerados y definidos por acuerdos internacionales como patrimonio de toda la humanidad (Reyno, 2008).

La superficie marítima global del planeta, alcanza los 70.000.000 Km<sup>2</sup>, de este espacio el 33 % (23.500.000 de km<sup>2</sup>) de las aguas internacionales del planeta se sitúan en el hemisferio boreal. (Ibañez; Orrego, 1989: 32). Asimismo, la aplicación del concepto de ZEE determinó que cerca del 85% de los recursos pesqueros del planeta, el 60% de los nódulos de manganeso analizados y el 100% de los yacimientos petrolíferos y de gas explotados del planeta, quedarían suscritos al control económico exclusivo de los respectivos países ribereños (Reyno, 2008). Como conclusión, si asumimos como reconocido e internacionalmente válido la aplicación del criterio expuesto, ello supondría para la mayoría de los países reclamantes de sectores soberanos en el espacio antártico, un potencial control efectivo de la futura explotación de los recursos naturales, minerales e hidrocarburos del planeta.

Esta preocupación queda también contemplada en el documento de Puebla:

«En los últimos años se afianza en nuestro continente la llamada «Doctrina de la Seguridad Nacional», que es, de hecho, más una ideología que una doctrina. Está vinculada a un determinado modelo económico-político, de características elitistas y verticalistas que suprime la participación amplia del pueblo en las decisiones políticas. Pretende incluso justificarse en ciertos países de América Latina como doctrina defensora de la civilización occidental cristiana. Desarrolla un sistema represivo, en concordancia con su concepto de «guerra permanente». En algunos casos expresa una clara intencionalidad de protagonismo geopolítico» (Puebla, conclusión 547).

#### 4.1. *Geopolítica antártica. Intereses de los países miembros al Tratado Antártico*

Los intereses geopolíticos de los actores presentes en el territorio antártico, consideramos los pertenecientes a la OTAN, a la Unión Europea y al TIAR como los más relevantes para nuestra comunicación, obviando por su extensión al resto de países involucrados en el entorno antártico. No obstante reseñar que estos intereses se concretan en conceptos y criterios de soberanía, protección del medio ambiente y recursos naturales, derechos sobre futuras líneas de comunicaciones y aspectos geoestratégicos específicos (Ferrer, 1987: 118).

#### 4.2. *Geopolítica antártica. Intereses geopolíticos implícitos en el continente antártico*

El primer interés geopolítico implícito en esta zona austral es la perspectiva de soberanía territorial, que desde la firma del Tratado Antártico a mediados del siglo XX, dejaron claro los países que reclamaron un sector territorial de influencia como es el caso de Argentina y Chile. Al respecto, interesa destacar la «Declaración Conjunta de Santiago», realizada por Chile y Argentina en el mes de marzo del año 1948. En la declaración conjunta de Santiago, Argentina y Chile mostraron su intención a considerar posturas comunes con respecto al litigio soberanista de los sectores antárticos, con la siguiente declaración de intenciones: «Ambos gobiernos actuarán de común acuerdo en la protección y defensa jurídica de sus derechos en la Antártica Sudamericana, comprendida entre los meridianos 25° y 90° de longitud Oeste de Greenwich, en cuyos territorios se reconocen Chile y la República de Argentina incuestionables derechos de soberanía» (Instituto Geopolítico de Chile, 1987: 30). Esta declaración de intenciones no aporta soluciones al litigio entre ambos estados, pero constituye un primer paso en la apuesta por la cooperación y salvaguarda de la integridad regional entre dos países sudamericanos, ante la amenaza de otro actor en este caso europeo representado por Gran Bretaña u otra potencia frente a un objetivo geopolítico común.

El segundo interés geopolítico implícito para la zona austral sería la disponibilidad futura de recursos naturales, renovables y no renovables, latentes en el continente antártico y en el océano

Austral, que se significan como parámetros de un interés geoeconómico común, tanto en el ámbito regional, en el bilateral o en determinados recursos con carácter mundial. Los convenios y protocolos de actuación anexados al citado documento desde la firma del Tratado Antártico, que configuran el denominado Sistema del Tratado Antártico, son un ejemplo evidente de la necesidad de proteger la fauna austral para evitar la sobreexplotación y garantizar su supervivencia.

Una respuesta a la injerencia de intereses comerciales en la zona, podría ser la adopción de posturas comunes que promueven en sectores vitales MERCOSUR o la propia Unión Europea, esta integración regional fortalecería la posición de los actores sudamericanos implicados, en las futuras decisiones respecto a la explotación de dichos recursos.

Otro de los intereses geopolíticos implícito para la zona austral es el control efectivo y real sobre las líneas y rutas de transporte. Chile, Argentina y Perú han manifestado oficialmente su interés nacional para participar en el control marítimo del paso Drake (Llambí, 2013: 134). En este asunto existen negociaciones incipientes entre el gobierno chileno y el argentino, para consensuar una postura común, que como en los intereses precedentes, se basaría en la presencia humana permanente en la península antártica y en la cercanía geográfica. En el caso peruano, su interés por estar presente en el control efectivo del citado paso marítimo, carece de justificación por carencia de argumentos geográficos, históricos o jurídicos para ello (Gómez García, 2005: 138).

El último de los intereses geopolíticos implícito para la zona austral sería la necesidad de crear un entorno efectivo para garantizar la protección medioambiental. Desde la segunda mitad del siglo XX, la salvaguarda del medio ambiente en los entornos naturales (entre ellos el antártico) constituye un interés geopolítico de connotación mundial. La trascendencia de este aspecto para el futuro de la humanidad en su conjunto, al ser hasta la fecha el único continente libre de contaminación, incentiva a los gobiernos con intereses en la zona a buscar fórmulas válidas y duraderas que garanticen el equilibrio del ecosistema antártico, cooperando además a fiscalizar la contaminación del océano austral y de la plataforma territorial antártica.

«A diferencia de la Antártida, el Ártico no cuenta con un tratado internacional en el que se establezca su condición jurídica; única-

mente se cuenta con una serie de declaraciones internacionales destinadas a la protección del medio ambiente ártico». (Marqués, 2010: 51).

Las reivindicaciones territoriales de algunos países adherentes al Tratado Antártico y la hipotética explotación de los recursos antárticos en el futuro, son cuestiones interrelacionadas y con toda probabilidad, el principal argumento que aconsejó a los países miembros del Tratado Antártico a suscribir un protocolo al citado tratado, firmado en Madrid el 4 de octubre de 1991, concerniente a la protección del medio ambiente, lo que permite garantizar su conservación al menos hasta la renovación del tratado y sus protocolos, quedando como pendiente de solución efectiva, las reclamaciones territoriales y la explotación de los recursos naturales antárticos (Velázquez Elizarrarás, 2005: 284).

##### 5. CONSIDERACIONES GEOESTRATÉGICAS DEL CONTINENTE ANTÁRTICO

Al iniciar estas consideraciones geoestratégicas hemos de contemplar la postura de los actores con intereses en el área y también aquellos aspectos relevantes del Tratado Antártico que limitan o facilitan la política exterior de los actores regionales y extra regionales.

La definición de la estrategia antártica en el contexto de la política norteamericana es de importancia capital para su futuro tratamiento, pues nos muestra en este caso, una indefinición de la administración estadounidense que propicia la ambigüedad en el tratamiento del asunto antártico. Esta característica se justifica en cierta manera, por la indecisión del gobierno norteamericano para enfrentar el asunto atendiendo a los intereses de la comunidad internacional, es decir, aún estaría por decidir si presenta este asunto en el ámbito del consumo interno o lo presenta en el contexto internacional, en definitiva asumirlo como un asunto de interés propio y conveniente de ser resuelto discretamente a nivel doméstico o como un asunto general que incumbe a otros actores. Esta incertidumbre emerge inicialmente por la falta de concreción con respecto al organismo designado para el diseño y coordinación de la política antártica en Estados Unidos. En este marco encontramos varios organismos que generan documentación circunscrita a los espacios antárticos, el primero es la oficina de las Repúblicas Americanas (ARA), otro la oficina de la Costa

Noroeste Europea (NWC), otro el departamento del interior y también el departamento naval. En definitiva, no se conoce en los archivos presidenciales de las distintas legislaturas, documentos específicos sobre la Antártida, hecho contrastable que muestra el poco interés por clasificar los asuntos del espacio antártico, bien como una política interna o como un asunto de trascendencia internacional. Esa indefinición está concatenada como antecedente más lejano, al exiguo interés que mostró el presidente Franklin D. Roosevelt por el tema antártico, pues durante su legislatura mantuvo el criterio de tratar este asunto como un asunto de política doméstica (Jara; Mancilla; León, 2012: 32).

Con el criterio esbozado se mantuvo el tratamiento del espacio antártico como un tema de política interna hasta 1939, situación que presentaba la característica específica de ceder su iniciativa y desarrollo al ámbito privado, aunque eso sí, con un expreso respaldo gubernamental. En síntesis, las actividades antárticas norteamericanas se promocionaron desde su génesis en el entorno de la iniciativa privada, en unas ocasiones con las expediciones de aventureros y exploradores que anhelaban generar derechos de descubrimiento y otras de explotación en los espacios descubiertos. Es cierto que las citadas expediciones carecían de apoyos institucionales pero la administración de la época, tampoco imponía limitaciones al desarrollo y promoción de estas actividades bajo la bandera norteamericana. El criterio de considerar el asunto antártico como política interna, se mantuvo durante la II.<sup>a</sup> guerra mundial y principios del año 1946, aunque según demandaban las circunstancias del conflicto bélico entre 1939-1941, motivado por diversas razones estratégicas, la administración norteamericana impulsó el concepto de «Hemisferio Occidental», en el que incluyó de forma coyuntural el tratamiento del asunto antártico, dotándolo en ese periodo de tiempo de un tratamiento al menos regional y hemisférico, en cualquier caso, durante toda la II.<sup>a</sup> guerra mundial, su ejecución material estuvo supervisada por algunos departamentos del gobierno entre el que siempre se encontraba la armada estadounidense (León, 1977: 74-87).

La postguerra transformó el criterio inicial y el departamento de estado lo circunscribió desde 1946 en la política exterior norteamericana, con objetivos claros y planificados, pero sin contemplar los intereses de otros actores y países implicados (Jara; Mancilla; León, 2012: 32).

Iniciada la «Guerra Fría», la administración norteamericana consideró poco probable alcanzar los objetivos propuestos para el espacio antártico, sin contar con el apoyo internacional y por ello inició un ciclo de negociaciones invitando a los actores con intereses en el citado espacio. El objetivo de las citadas negociaciones fue la promoción de la internacionalización del continente, situación que buscaba minimizar los derechos territoriales de los países reclamantes, al mismo tiempo que limitaba el control que podría ejercer la Organización de Naciones Unidas sobre las reclamaciones territoriales. Según el almirante Byrd, el departamento de Estado y la armada norteamericana, deberían ser los responsables de la decisión sobre el futuro antártico, proponiendo que la ONU careciese de la posibilidad de gestionarla (Waggoner, 1947: 3).

Durante el trienio 1946-1949, la cuestión antártica estuvo considerada bajo el prisma bilateral en unas ocasiones (asunto entre británicos y norteamericanos) y en otras en un contexto multilateral (entre chilenos, argentinos y norteamericanos). El criterio chileno para este tratamiento se decantaba en la mayoría de las ocasiones por un enfoque bilateral, pues según esta administración, con este sistema era mucho más fácil alcanzar el consenso en los acuerdos. De esta época datan las propuestas de acuerdo chileno-argentinas en 1941 y en 1946-1947, y posteriormente con Estados Unidos para garantizar una postura de preeminencia chilena previa a la convocatoria de una previsible conferencia internacional sobre el asunto antártico (Jara; Mancilla; León, 2012: 34).

Los criterios y pensamiento antártico norteamericano que definieron su política antártica en la década de 1940, dista de los parámetros de la «cooperación internacional», pues el gobierno estadounidense hasta la II.<sup>a</sup> guerra mundial, consideraba las actividades en el espacio antártico vinculadas al colonialismo europeo ejercido en el continente americano (caso británico en las islas Malvinas) o en Oceanía (caso británico en Australia y Nueva Zelanda) (Departamento de Estado EE.UU., 1947).

Con las limitaciones políticas específicas de la época de postguerra, el departamento de estado buscaba deslindar su comportamiento en el espacio antártico del ejercido por las potencias europeas, aunque realmente entre sus objetivos se contemplase extraoficialmente, la incorporación de nuevas áreas a la soberanía norteamericana (como ya ocurriese con el caso de Alaska en 1867) (Ronne, 1947: 14). De ahí, las referencias del secretario de

estado norteamericano Charles E. Hughes en 1920 a la Conferencia de Berlín celebrada entre el 15 de noviembre de 1884 y el 26 de febrero de 1885. En el concepto estratégico de la época se concebía a la Antártida como la «frontera» ideal para justificar su incorporación a la soberanía norteamericana, pues además de su geoposición privilegiada, aún estaba por dilucidar los recursos naturales disponibles en la plataforma continental y en los mares australes; el otro aspecto que la convertía en un espacio deseable era la carencia de población nativa (Ortega, 1996: 21).

Otro vector a considerar en la geoestrategia antártica lo determina las aspiraciones de los actores involucrados, que conscientes de las necesidades futuras de recursos naturales, estos se posicionan en el espectro estratégico internacional para justificar su presencia en estos espacios; inicialmente en las aguas antárticas y subantárticas, con la instalación de factorías y apostaderos para la comercialización de cetáceos. Estas publicaciones destacaron como en la temporada 1938-1939, la producción de aceite obtenido de los cetáceos capturados se elevó a 2.812.546 barriles principalmente por la participación japonesa y alemana. De la cantidad total registrada, el Reino Unido obtuvo 887.596 barriles, Noruega 721.721 barriles, Alemania 492.339 barriles, Japón 483.714 barriles, Estados Unidos 91.300 barriles y Argentina 66.826 barriles (Brian, 1939: 178). Esta presencia humana exógena se extiende más tarde hasta la plataforma continental, con el despliegue y activación de otras instalaciones, en esta ocasión con el beneplácito de la comunidad científica internacional, como consecuencia de los acuerdos del Año Geofísico Internacional (AGI); en este nuevo despliegue, se argumentó la necesidad de promocionar las actividades científicas de diferentes disciplinas, curiosamente los países interesados en el despliegue expresado, coincidían para ambos espacios antárticos (Jara; Mancilla; León, 2012: 34).

Finalizada la contienda mundial, el interés por los recursos naturales antárticos marinos, se polarizó por los beneficios comerciales de la temporada 1946-1947, expresados en el número de capturas de cetáceos contabilizadas (Mackintosh, 1948: 222, 223), así como por el incremento de la capacidad técnica potencial de exploración en los espacios antárticos, que coadyuvaría a la localización de los recursos naturales ignotos en la plataforma helada. Asimismo en aquel año de 1947 el departamento de estado liderado por George C. Marshall, se responsabilizó de la coordinación de

las políticas y actividades antárticas (Byrd Polar Center, 1947: 2890), promoviendo el adiestramiento de una fuerza de 4.000 hombres para comprobar la eficacia de los equipos militares en el espacio antártico, designando a Richard H. Cruzen y Finn Ronne, jefes de las operaciones antárticas norteamericanas (Cruzen, 1947: 44).

El citado adiestramiento y las misiones a desarrollar en el entorno antártico, se planearon con un marcado carácter reservado y se restringió la participación de los aliados en la expedición de Ronne (Brundage, 1946). Este carácter reservado en los programas antárticos se acentuó en los últimos años de la década, con la «Operación Windmill» al mando de G. L. Ketchum, operación que la revista especializada *The Polar Record* calificó como la continuación de «Operación High Jump» (Jara; Mancilla; León, 2012: 35), la Fuerza de Combate 39 zarpó desde Samoa hacia la Antártida.

En el contexto comercial original de las actividades antárticas, el almirante Richard E. Byrd destacó en 1949 que aunque el probable valor comercial disponible en la Antártida fuese supuestamente limitado, ésta era sin ningún género de dudas un «*inexplorado depósito*» de recursos para el futuro de la humanidad (Sullivan, 1947: 9), pensamiento corroborado por Finn Ronne al estudiar las posibilidades de explotación comercial de metales en Tierra de O'Higgins (isla Neny / bahía Margarita) (Finn, 1947: 4).

Alcanzada la década de 1950, la percepción de los investigadores apoyada en los estudios preliminares de los científicos consideraban muy válidos los indicios que justificaban como la plataforma terrestre antártica y los mares australes almacenaban recursos energéticos y naturales, circunstancia que modificó la política antártica norteamericana. En aquel mismo año, los soviéticos justificaban sus pretensiones de reconocimientos territoriales en el área, por la potencial riqueza del entorno antártico (Embajada USA en Moscú, 1950: 912).

No obstante, la percepción de cualquier investigador durante este periodo de la «Guerra Fría» en la que primaban los intereses económicos, dejó de ser válida en el momento que las consideraciones político-ideológicas se tornaron prioritarias en el concepto estratégico de las potencias en litigio (Byrd Polar Center, 1947: 2890).

Como síntesis podríamos aseverar que en cuanto a su naturaleza, la política antártica evolucionó durante aquella década influida por los avatares de la «Guerra Fría», reseñando que a

pesar de tener un origen económico, esta se complementó con elementos políticos e ideológicos, además de estar en liza el prestigio nacional involucrado (Jara; Mancilla; León, 2012: 32-35).

Las consideraciones geoestratégicas también se vieron mediatizadas por el texto del Tratado Antártico, que en su primer capítulo prohíbe el uso del continente como lugar de almacenamiento radiactivo, por lo que se podría considerar a priori como territorio desnuclearizado (Conferencia de la Antártida, 1959: 3).

En otro de sus apartados se prohíbe expresamente la utilización militar del espacio antártico (continente, océano austral e islas subantárticas), que dicho sea de paso podría tener una consideración estratégica capital en situaciones de conflicto armado, especialmente el mar de Scotia y paso de Drake, para el control del tráfico interoceánico. Como apunte histórico consideramos la situación generada durante la IIª guerra mundial, en el periodo de 1940-1941, lapso temporal en el que la armada alemana hizo uso de la isla Kerguelen con propósitos militares (Tenopala, 1962: 39). Aunque esta consideración es necesaria reflejarla en el texto para garantizar la integridad de la comunicación, no podemos obviar que las capacidades y autonomía de las aeronaves actuales, así como el control, seguimiento y vigilancia que proporcionan los satélites, minimizan la posible importancia militar de los espacios antárticos, sobre todo para aquellas potencias que dispongan de la citada tecnología.

En el espacio antártico analizaremos a continuación el sector oceánico que a diferencia del Ártico, la Antártida se corresponde con un continente emergido con una extensión de 14.500.000 de km<sup>2</sup>, en su mayoría hielo con una estructura geográfica convexa, que muestra en la zona central del mismo alturas superiores a los tres mil metros sobre el nivel del mar. Esta especial característica geográfica deriva en una climatológica singular, en la que la masa de hielo presente prácticamente todo el año, condiciona un régimen de temperaturas extremadamente bajas que determina un constreñimiento en la dilatación vertical de las capas atmosféricas situadas sobre el continente. Estudios presentados en el Año Geofísico Internacional y sus desarrollos posteriores, revelan una altura máxima para la troposfera en esta latitud polar de 6,5 a 7,5 Km., que contrasta con los 14 a 15 kilómetros registrados en latitudes intertropicales. A esta contracción del espacio atmosférico vertical se le une la existencia de una velocidad de rotación

centrípeta muy baja o incluso inexistente a  $90^\circ$  en el mismo polo geográfico, que no provoca el efecto dinámico de dilatación centrífuga adicional a la que está sometida la atmósfera en el resto de latitudes del planeta. En consecuencia, dos razones distintas, una térmica y la otra dinámica, convergen para configurar una contracción vertical de la atmósfera sobre el Continente antártico (Riesco, 1986: 209).

Otra característica geoestratégica intrínseca al continente antártico, es su particular y rigurosa climatología, que delimita dos zonas muy características, el litoral costero antártico y el interior del continente. En el litoral influenciado por las corrientes oceánicas australes, se localizan la mayoría de las instalaciones meteorológicas y observatorios, por favorecer un clima más benigno. Pero este litoral dista de 2.000-2.500 Km. del interior continental antártico, donde como en todo clima continental extremo, presentan la tipología climática clásica de un desierto frío continental interior con grandes elevaciones, que se caracteriza por escasísimas precipitaciones durante el año (100 a 120 milímetros) (Riesco, 1986: 209).

Alcanzado el siglo XXI, debemos reconsiderar la importancia geopolítica y geoestratégica de los polos geográficos, que se justifica plenamente por su privilegiada posición geográfica. La región antártica como ya hemos expresado en los apartados precedentes continuará colindando con tres continentes: América, África y Oceanía. Tan sólo por esta circunstancia, los actores implicados anhelan una porción de territorio en estos espacios, que desde un primer momento redundaría en un control efectivo sobre las rutas marítimas y aéreas, sobre el espacio aéreo, así como la nada desdeñable posibilidad de contar con rutas marítimas alternas en caso de bloqueo de las habituales, como el canal de Panamá o el canal de Suez. Otro parámetro que debemos considerar será la posibilidad de desplegar instalaciones militares y el traslado de mercancías y fuerzas de combate en tiempos rentables, entre continentes, labor que actualmente se considera ardua por los esfuerzos desproporcionados que implica (Marqués, 2010: 45).

Otros parámetros estratégicos a considerar serían, la posibilidad de ampliar el territorio nacional y, por ende, del poder del estado, el aprovechamiento de las ventajas geográficas que ofrecen estas regiones para el lanzamiento de satélites, la garantía de ejercer un control efectivo en la explotación de los recursos

naturales, el monopolio de las patentes que puedan derivarse de los descubrimientos e investigaciones realizadas en estas regiones, los beneficios económicos derivados de las actividades de las empresas transnacionales en los espacios australes, así como la promoción del turismo antártico como fuente de ingreso alternativa en un futuro próximo (Marqués, 2010: 45).

### 5.1. *La geoestrategia de las líneas de comunicación marítimas*

La trascendencia de la geoestrategia de las líneas de comunicación marítima en los espacios antárticos, estaría plenamente justificada por la falta de accesibilidad de tiempos pretéritos y en la actualidad hacia la plataforma terrestre antártica, por esta circunstancia los países con intereses en la zona han concedido un alto valor geopolítico y geoestratégico al espacio subantártico, principalmente a las islas y archipiélagos localizados en el entorno antártico. El control del citado espacio subantártico, no sólo constituye una extensión del poder político del estado más allá de sus fronteras, de sus aguas territoriales, de la zona económica exclusiva y también de su plataforma continental, sino que también se puede esgrimir como vínculo jurídico que pueden satisfacer sus reclamaciones territoriales antárticas, argumentando la teoría de la contigüidad y también en la prolongación de su plataforma continental (Marqués, 2010: 46).

En este contexto, debemos contemplar como hito histórico en la consideración geoestratégica del continente antártico, la disputa entre la U.R.S.S. y los EE.UU. durante la «Guerra Fría», época de gran incertidumbre e inestabilidad global por el interés de ambas potencias en controlar los accesos a los océanos globales y por ende de los pasos y canales disponibles (Riesco, 1986: 216). Esta situación fue el factor determinante que decidió a la administración norteamericana a mantener su presencia en la Antártida, para garantizar el libre tránsito por las rutas marítimas de todos los océanos incluido el espacio austral. Esta consideración ya sería suficiente para justificar el valor geoestratégico de las aguas antárticas y subantárticas, así como de los enclaves terrestres que potenciasen la capacidad de apoyo y proyección de fuerzas aeronavales o submarinas, configurando a la plataforma antártica en su conjunto como enclave estratégico de ámbito regional o global (Reyno, 2008).

En un primer apartado consideraremos las rutas de navegación en el espacio marítimo austral, que se caracterizan por su escasez debido a varios factores ambientales, esta escasez de rutas entre el océano Atlántico y el océano Pacífico, determinan la importancia de los pasos y canales disponibles. El más conocido de estos accesos artificiales es el canal de Panamá, otro no menos importante es el paso del Noroeste en Canadá, aunque poco accesible en determinadas épocas del año por el hielo y por otros condicionantes políticos impuesto por los Estados Unidos. El tercer acceso disponible en el océano global, es el paso de Drake, entre la península antártica y América del Sur, única ruta marítima para navegar entre el océano Atlántico y el Pacífico en el hemisferio sur (Reyno, 2008).

En este espacio austral, entre la península antártica y el cono sur americano, se forma un paso obligado conocido como paso de Drake, de 1.000 km. de amplitud durante el verano austral (tres meses anuales), que se reduce a su tercera parte en el invierno austral (nueve meses), principalmente por el hielo y el desplazamiento de grandes *icebergs*. Además tenemos que considerar las aguas interiores, donde tenemos otros dos accesos naturales interoceánicos, el canal de Beagle y el estrecho de Magallanes (Reyno, 2008).

Con respecto a las líneas de comunicaciones marítimas, tenemos que considerar que la distribución del espacio antártico se distribuye entre tres continentes, África (Sudáfrica), Oceanía (Nueva Zelanda y Australia) y América (Argentina, Chile y otros países con intereses), influenciado por los tres océanos más grandes del planeta (Pacífico, Índico y Atlántico). En ese espacio concreto, las líneas de comunicaciones tanto marítimas como aéreas, adquieren un relevante valor geoestratégico, ya que la localización geográfica del continente antártico, coadyuva a que la navegación aérea se materialice por rutas transpolares intercontinentales, reduciendo el recorrido durante la navegación (Gómez García, 2005: 144).

En el caso de la navegación marítima, el área circunscrita a los tres océanos globales reseñados, hace converger las rutas de navegación entre el sur de los continentes asiático, europeo, australiano, americano y africano, especialmente en la hipótesis de bloqueo o cierre de los pasos habituales (canal de Suez, canal de Panamá) adquiriendo en este hipotético caso relevancia estratégica

ca el paso de las Águilas (en el extremo Sur de África), el estrecho de Magallanes y el paso Drake en Chile (Sepúlveda, 2008: 529).

El espacio subantártico merece una consideración especial en este apartado, pues lo constituye los territorios insulares australes que muestran físicamente la continuidad geológica que sirve de unión natural entre el continente americano y el antártico, esta continuidad orográfica se materializa con las Antillas del Sur o de *Scotia*, que se inicia en las islas del canal de Beagle, continuando con la isla de los Estados e islas Georgias del Sur, prosigue por las islas Sándwich del Sur, uniéndose con las islas Orcadas del Sur, hasta alcanzar las islas Shetland del Sur y como extremo final su conexión con la península antártica, donde su cadena orográfica se denomina *Antarandes* o lo que es lo mismo de los andes antárticos por la continuidad geológica expresada (Reyno, 2008).

Esta teoría de la continuidad geológica considera que la placa tectónica de *Scotia* que conforma el mar del mismo nombre, unida a fenómenos geográficos y oceánicos, confirma que el océano Pacífico no termina en el cabo de Hornos sino que geográficamente llega hasta las islas Georgias del Sur. Esta afirmación para países del hemisferio norte no tendría ninguna trascendencia, pero en el hemisferio austral considerada la tesis «bioceánica» expuesta por geopolíticos chilenos y argentinos, determinan la geoposición de Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico y por tanto, exige una delimitación internacional entre ambos océanos (Child, 1998).

En el espacio subantártico, principalmente las islas más australes refuerzan la importancia del valor geoestratégico del propio continente antártico y en este sentido seguirán constituyendo puntos de fricción y desencuentro entre aquellos países con intereses en el continente antártico, especialmente si consideramos las pretensiones nacionales argentinas y chilenas, que presentan a la comunidad internacional el concepto de «países tricontinentales», reafirmando su soberanía sobre sus territorios continentales, insulares y antárticos (Errazurik, 1998: 13) (Reyno, 2008).

En este contexto subantártico, el archipiélago de las Malvinas presenta una especial consideración por su cercanía al continente americano y estar reclamadas como territorio soberano por británicos y argentinos. Habiendo desencadenado un conflicto armado entre ambos actores en el año 1982, no obstante, reseñar que las aspiraciones de permanencia y presencia británica en la zona, se

extienden a otras islas como las Georgias del Sur y Sándwich del Sur (Consejo argentino relaciones internacionales, 1995: 129).

### 5.2. *Geoestrategia de las líneas de comunicación aeroespaciales*

Las actividades aéreas antárticas comenzaron en 1928, liderada por británicos y norteamericanos, su intención inicial fue de tipo comercial para unir núcleos de población intercontinentales con el menor coste de combustible y ahorro de tiempo en la navegación, a similitud de lo que se viene realizando en el Polo Norte (Reyno, 2008). Las rutas polares del hemisferio norte conceden gran flexibilidad a la navegación aérea, ya que ofrecen las rutas más eficaces desde América del Norte hacia el oriente cruzando el círculo ártico para llegar a Japón, Corea y otros países asiáticos. (Sepúlveda, 2008: 259).

Sin embargo, inicialmente las rutas aéreas polares australes no obtuvieron el éxito esperado por carecer de la demanda necesaria de transporte entre el cono sur americano y el continente australiano como destinos principales, aunque desde el último cuarto del siglo XX los vuelos transcontinentales de rutas polares antárticas ya son una realidad cotidiana (Vázquez de Acuña, 1999: 134, 172).

Actualmente en el espacio antártico se ha construido una red de pistas y aeródromos, que facilitan el acceso al citado continente y espacios subantárticos de todo tipo de aeronaves, con algunas limitaciones impuestas por las condiciones medioambientales. Este desarrollo de la infraestructura aeronáutica se debe contemplar con visión de futuro, como la necesaria incorporación del continente antártico a la aeronáutica internacional, dando servicio a la conexión aérea entre continentes hasta ahora distantes (África, América del Norte, América del Sur y Oceanía) (Reyno, 2008).

En el marco aeroespacial, el continente antártico se presupone rentable, si tomamos en consideración las ventajas que presenta como zona de lanzamiento de satélites, todo ello por la geoposición del Polo Sur, como área del planeta que facilita a los transbordadores espaciales abordar la atmósfera terrestre con un menor desgaste por el menor espacio que debe recorrer para quedar fuera de la atracción gravitatoria terrestre. De la fisonomía geográfica antártica se deduce una consideración científica hasta hace años desconocida que reviste especial significado geoestraté-

gico. Esta consideración se fundamenta en dos parámetros, el primero a considerar es que el centro axial del continente antártico presenta alturas muy elevadas en comparación con los otros continentes, alcanzando en el Polo Sur geográfico los 3.000 metros de media sobre el nivel del mar. Esta circunstancia topográfica unida a las bajas temperaturas reinantes como segundo parámetro a considerar, producen un constreñimiento en la dilatación vertical de los estratos atmosféricos, que configura la tropósfera polar con alturas de 6,5 a 7,5 Kms, esta situación especial, cualifica al centro del continente antártico como la zona del planeta más expedita para la comunicación entre la tierra y el espacio exterior (Riesco, 1986: 209).

Por todo lo expresado, la Antártida podría actuar en un futuro inmediato como la puerta de acceso al espacio exterior, situación que al margen del interés científico que presenta, adquiere un considerable valor estratégico y geopolítico para aquellos países que incluyen entre sus intereses nacionales, el dominio del espacio como parte de su política de defensa. Esta peculiaridad se materializa principalmente en zonas interiores del continente, áreas que presentan una impronta climática extremadamente fría y a la vez de devastada aridez, donde en consecuencia abundan los periodos de relativo buen tiempo meteorológico, que favorecen el propósito de acceso al espacio exterior (Riesco, 1986: 209).

En este mismo contexto geoestratégico, la misma capacidad geoposicional podría ser considerada en caso de conflicto armado, como posible emplazamiento de armas nucleares de medio y largo alcance, que abarcarían dentro de su radio de acción a todos los países situados en el hemisferio sur (Tulliu, 2003: 265).

## 6. CONCLUSIONES. EL ESCENARIO ANTÁRTICO ACTUAL Y EL FUTURO

Alcanzado el punto final de la comunicación y una vez detalladas las posibilidades de explotación económica del continente antártico, se puede entender en gran medida, el interés general de la comunidad internacional por las posibilidades que ofrece el citado continente. Estas posibilidades potenciales aumentan el valor geopolítico que tendrá en un futuro cercano, debido fundamentalmente al posible agotamiento de algunas materias primas a nivel mundial, además de la posición estratégica privilegiada que le otorga el control de una de las principales rutas

interoceánicas entre el Pacífico y el Atlántico, el paso de Drake (Villegas, 1978: 74).

Este interés, no sólo involucra a países del continente americano o actores regionales, sino también a países de otros continentes o actores no regionales. Asimismo, hay muchos otros actores o países que sin ser socios del Tratado Antártico, muestran su interés por el continente blanco, también algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) caso de Greenpeace.

En este escenario antártico corroboramos cómo los puertos de acceso más cercanos al continente (menos de 1000 Km.) los tenemos en: Ushuaia (Argentina) (Bertoto, 2001), Punta Arenas (Chile) (Martinic, 1963: 217) y Puerto Argentino/Stanley (islas Malvinas / Reino Unido) (Bertoto, 2001: 42, 43, 75) (Keegan, 2012).

Considerando que la ciudad de Punta Arenas apoya su economía en otro tipo de actividades portuarias como la explotación petrolífera y el trasbordo de cargas marítimas del Atlántico al Pacífico y viceversa, deducimos que la logística antártica en ese puerto, se considera una actividad comercial secundaria (Santana, 1997).

De mantenerse la situación de acuerdo al tratado firmado, la ciudad más austral del planeta (Ushuaia) ubicada en la Patagonia Argentina, consolidaría su condición de puerta de entrada a la Antártida. Los administradores de programas antárticos, especialmente aquellos de países del hemisferio norte, se verán obligados a buscar la optimización de sus respectivas ecuaciones económicas, en uno de los puertos más cercanos al continente blanco.

Reseñar la situación particular que atraviesa el puerto de las islas Malvinas (Puerto argentino) que por estar en la órbita de la administración británica, se asemeja en algunas consideraciones a la situación planteada en Tierra del Fuego (Ushuaia). Por otra parte, entre Malvinas y Tierra del Fuego existen algunas similitudes que las convierten en principales competidoras en la captación de las operaciones antárticas en este sector del continente.

Tanto Malvinas como Tierra del Fuego son asentamientos humanos desarrollados artificialmente por sus respectivos estados, obedeciendo a razones de interés estratégico y geopolítico. Ambas buscan la continuidad de su desarrollo económico y político a partir de la obtención de economías regionales que le permitan su subsistencia, todo ello por razón de los costes económicos

significativos para las respectivas economías nacionales. Gastos que ni la corona británica, ni el estado argentino parecen estar dispuestos a continuar soportando.

Hasta la fecha la principal actividad económica de ambos puertos se basa en la gestión y administración de los recursos asignados por sus respectivos gobiernos centrales. Por ello, se busca tanto en Argentina como en Gran Bretaña contribuir al desarrollo económico local, que permita reducir en parte los aportes del tesoro nacional. Así es como, junto a la creación de una importante infraestructura durante los pasados decenios (Aeropuerto internacional de Ushuaia y el nuevo puerto de Ushuaia), la República Argentina ha logrado asentar las bases para un genuino polo de actividad antártica en el cono sur del continente americano.

No obstante, deberemos prestar especial atención a las obras encaradas por la administración británica en Puerto argentino, ya que después del conflicto armado del año 1982, se construyó un importante aeropuerto en las islas Malvinas, lo que reduce las distancias iniciales entre las infraestructuras de ambos enclaves (Bologna, 1988: 244, 253).

En este mismo contexto hemos de considerar la instalación de bases científicas nacionales por otros países con intereses en la zona, aunque la iniciativa inicial fuese de británicos, argentinos y chilenos (durante la segunda mitad del siglo XX se instalaron tal cantidad de bases argentinas, británicas y chilenas, y tan próximas en la península e islas cercanas, que parecían contemplar propósitos de inteligencia militar más que de investigación científica). Como antecedente cercano debemos contemplar el impulso de las actividades antárticas internacionales en la década de 1950, periodo en el que muchos países promovieron instalaciones en suelo antártico con fines comerciales o científicos, pero todos con indudables intereses geopolíticos.

En 1947-1948 Australia había establecido estaciones en isla Heard y Macquarie y en 1954 construyó la estación «*Mawson*» en el continente, cerca de la costa de Tierra MacRobertson (Hermelo, 2005). Como base de apoyo a su reclamación territorial. Sudáfrica se instaló en las islas de príncipe Edward y Marion (Library of Congress, 2006: 5713), Francia hizo lo propio con bases permanentes en las islas Kerguelen y Crozet (1953) y exploró el litoral costero de la Tierra Adelia. Asimismo la armada argentina estableció la base «General Belgrano» en la barrera de hielo de

Filchner (1955) (Instituto Antártico Argentino, 2001: 12) (Instituto Antártico Argentino, 1978: 29, 30).

Aunque predominantemente fueron actividades nacionales, también se realizaron de forma combinada entre varios países como el caso de la expedición internacional que unió a británicos, noruegos y suecos en 1949-1952, para desarrollar actividades de reconocimiento y exploración desde la base «Maudheim» hasta la Tierra de reina Maud, estudiando el perímetro del litoral costero entre ambos puntos geográficos, destacar que este territorio estaba reclamado por Noruega desde 1939 (Lüdecke, 2009: 50-69).

El caso norteamericano es reseñable por su aparente «apatía institucional» al no mostrar interés oficial por este continente hasta la expedición de Ronne y la operación naval de 1947-1948 (Cruzen, 1947: 44), aunque siguió manteniendo su tradicional política exterior de obviar cualquier reclamación territorial en el mismo.

La administración chilena presentó su primera reclamación oficial en 1940 y la administración argentina mantuvo una estación meteorológica permanente en las islas Orcadas del Sur desde 1903; posteriormente a partir de 1947 Chile y Argentina edificaron nuevas instalaciones en las zonas reclamadas por estos países (Instituto Geopolítico de Chile, 1987: 98).

La Unión Soviética había mostrado igualmente poco interés en la Antártida (salvo los comerciales de la industria ballenera) desde el viaje pionero de Bellingshausen; de todos modos el 7 de junio de 1950, el gobierno soviético remitió un memorándum a otros gobiernos interesados en las reivindicaciones territoriales en la Antártida, en el cual indicaba que no podría establecerse ningún régimen o toma de decisiones en aquel continente sin su participación (Pinochet, 1948: 169). El clima político con respecto al continente antártico se modificaría años más tarde con la convocatoria del Año Geofísico Internacional.

Es un sentir de todos los actores implicados la necesidad real de una coordinación de las actividades antárticas en el entorno austral y reseñamos en este apartado, la iniciativa del Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales (COM-NAP), que se constituyó el 15 de septiembre de 1988 en Hobart (Australia), para coordinar a los Directores de Programas Antárticos Nacionales que hasta aquella fecha se reunían informalmente mediante convocatorias del Comité Científico de Investigación Antártica (SCAR) o en alguna Reunión Consultiva (RCTA)

«*Council of Managers of National Antarctic Programs*». Desde la XVI Reunión consultiva celebrada en Bonn, el COMNAP adquirió la calidad de observador para las RCTA (Asenjo, 2009: 107).

El objetivo del COMNAP es desarrollar y promover las prácticas de apoyo a la investigación científica en la Antártida, sirviendo como lugar de encuentro y debate, promoviendo la cooperación internacional y asesorando en forma técnica los programas de investigación antártica. Existe un COMNAP latinoamericano denominado Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL) que funciona desde 1990. Actualmente lo integran Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú y Ecuador, rotándose la presidencia entre los miembros para liderar sus reuniones. Entre los objetivos de las reuniones RAPAL se contempla la necesidad de consolidar la presencia sudamericana en la Antártida, por medio de un trabajo científico conjunto entre los países de la región aprovechándose de las capacidades del territorio en materia operativa y logística. Es también preocupación del RAPAL armonizar las legislaciones de cada país respecto del tema antártico, orientadas a una mayor cooperación. Las primeras reuniones RAPAL fueron entre los directores de los institutos antárticos argentino, chileno y uruguayo en la ciudad de Buenos Aires, en 1987; posteriormente en Santiago de Chile en 1988 y en la capital uruguaya en 1989. Después de esta terna de reuniones en 1990, se amplió la participación al resto de los países latinoamericanos con bases antárticas (Asenjo, 2009: 108).

Hasta el momento, la renovación del Tratado ha significado la permanencia de una situación internacional sin resolver, en la que el citado continente continúa reglado por una rama del Derecho Internacional conocida como Derecho Internacional Antártico, fundamentada en el Tratado Antártico y el Sistema Antártico que complementa al citado documento. Aunque la Antártida está incluida en un caso especial del Derecho Internacional, su Tratado mantiene vigentes las reclamaciones de soberanía sobre el territorio antártico de varios países, como Argentina, Chile y Reino Unido (cuyos límites reivindicados se superponen), en este acuerdo se estipula explícitamente la suspensión de las reclamaciones territoriales, en beneficio de la promoción de la investigación científica en el continente, garantizando la libre participación de todos los actores interesados. El citado documento obvia nuevas reclamaciones de territorios antárticos, aunque implícitamente

acepta las demandas y límites presentados en el acto de su firma, que a la finalización de su primer periodo de vigencia (30 años) en 1989 fueron prorrogados indefinidamente, junto con los principios del citado Tratado.

Se podrían establecer varias hipótesis de trabajo para analizar las tendencias futuras que podrían resolver la citada situación, una sería la unificación de las reclamaciones territoriales principalmente de chilenos y argentinos para configurar una Región Antártica Sudamericana, esta solución cuenta de antemano con la negativa de la administración chilena. Otra hipótesis sería respetar las reclamaciones territoriales presentadas en la firma del Tratado por el conjunto de las naciones signatarias, asignando sectores de soberanía nacional en el continente, esta difícilmente sería aceptada por el conjunto de la comunidad internacional. Y otra hipótesis, con cierta aceptación en el seno de las Naciones Unidas, sería la que propone la internacionalización del continente, que de *facto* es la que actualmente está primando, pues cada año hay nuevos actores que confirman su presencia en el continente, unos para justificar investigaciones científicas, otros para desarrollar actividades contempladas en el vigente tratado, esta última propuesta requiere de un marco legal internacional diseñado para la preservación del espacio natural, de los recursos naturales, en definitiva de los intereses del conjunto de la humanidad y que ejerza un control efectivo sobre estas actividades.

Con respecto a la presencia de recursos naturales y minerales, el continente antártico contiene potenciales recursos naturales y minerales, pero su dimensión exacta sólo se podrá valorar cuando la tecnología disponible proporcione las capacidades necesarias para su localización, explotación y transporte, circunstancias que tampoco garantizarán un futuro acorde a las necesidades de una población mundial en continuo crecimiento y expansión. Todo ello sin olvidar que el vigente protocolo sobre protección del medio ambiente, prohíbe expresamente hasta su renovación, prevista para el año 2048, cualquier tipo de actividad exploratoria relativa a los recursos antárticos, con la única excepción de la investigación científica relativa con los recursos minerales de la Antártida.

Este aspecto de acceso y propiedad a los recursos naturales no se puede obviar, por los efectos geoeconómicos que genera, no obstante, las consideraciones geoeconómicas se deberán contemplar en un futuro cercano, mediante la promoción de acuerdos,

convenios e incluso ampliaciones al vigente tratado, que faciliten la obtención de materias primas, la localización de reservas energéticas, garanticen la disponibilidad de agua dulce y el procesamiento industrial de alimentos obtenidos en los mares australes, todo esto, después de décadas de estudios para corroborar su disponibilidad real en el continente.

Entre estos recursos renovables potenciales se tiene constancia de algunos que hicieron posible la revolución industrial como el hierro o el carbón, pero como hemos apuntado, la pureza de los hallazgos y las capacidades tecnológicas disponibles no hacen rentable su explotación en los inicios del siglo XXI.

Como en otras ocasiones históricas, cuando la necesidad de acceso a los recursos energéticos se hizo apremiante, circunstancia que sería altamente probable en un futuro cercano en los espacios antárticos, sería muy probable e incluso necesario, promover las prospecciones petrolíferas en las plataformas heladas aunque inicialmente resultase muy costosas (costo que dependería de la demanda), con la misma técnica desplegada para su explotación en las antípodas (Ártico). A las dificultades de acceso expuestas anteriormente, habría que tener presente que las plataformas de prospección en el espacio antártico a diferencia del Ártico, estarían afectadas por el desplazamiento de las masas heladas flotantes y plataformas heladas, pues como ya apuntamos en el apartado correspondiente, el terreno firme en el Ártico es muy superior al presente en el Antártico. Analizadas estas consideraciones podríamos concluir que los hidrocarburos serían los recursos con mayor probabilidad de explotación futura en la Antártida. Asimismo consideramos que mientras la facilidad en la explotación siga siendo más rentable en otras zonas del planeta, las reservas localizadas en el espacio antártico solo se contemplarían a largo plazo siempre que la situación mundial así lo demandase.

No obstante, el rigor de cualquier estudio nos obliga a limitar estas expectativas y dejar claro que la existencia de estos recursos minerales son probabilidades, que no se pueden contemplar como reservas reales, hasta que no se justifique científicamente el rendimiento económico que ofrecen, para ello se debe tomar en consideración en lo concerniente a la rentabilidad de su comercialización, el precio tecnológico que demanda esta explotación. Aunque consultando diversos autores y aplicando las teorías avaladas por la comunidad científica, como la denominada continui-

dad geológica, podemos considerar con una alta probabilidad que la certeza de yacimientos minerales en el continente antártico, está correlacionado con las similitudes geológicas presentes en las áreas metalíferas del cono sur de los continentes americano, africano y australiano, hipótesis que se corrobora también con la consideración de la teoría de la formación geológica de los territorios.

Aunque actualmente la comercialización de recursos vivos está condicionada por las restricciones internacionales contempladas en los tratados y convenciones, la atención comercial se centra en el inicio del siglo XXI en tres recursos principales: la fauna oceánica especialmente el krill y los copépodos, por representar la biomasa marina más grande del planeta; los yacimientos minerales de las cuencas australes y de la plataforma terrestre continental antártica, considerados estratégicos, materializados principalmente por los hidrocarburos y los nódulos polimetálicos; en este aspecto están identificadas tres cuencas sedimentarias que contienen hidrocarburos y gas, ubicadas en los mares de Weddell, Bellingshausen y Ross. En 1984 el Servicio Geológico de los EE.UU., anunciaba que en el continente existen 300 yacimientos de hierro (con sus minerales asociados: níquel, cobre, cromo y potasio), 280 yacimientos de metales base, 160 de metales no metálicos. Además en el mar de Hoces, se encuentra la mayor concentración austral de nódulos polimetálicos, compuestos de magnesio, cobre, vanadio, zinc, hierro y cobalto (Quevedo, 1987: 175).

De lo que no cabe duda, es que la mayor riqueza mineral de la Antártida es el agua dulce en estado de congelación, para ello debemos tomar en consideración el volumen disponible, su pureza y facilidad en la obtención. Para corroborar esta conclusión presentamos los dos factores considerados primordiales para justificar su rendimiento económico: el volumen de agua dulce disponible y su regeneración natural sin intervención de la tecnología que podríamos considerar la oferta del producto y en el otro lado de la balanza económica, en la denominada demanda del producto tendríamos en consideración el déficit hídrico que padece el planeta en su conjunto. Este recurso supone el 70% del agua dulce del planeta materializada en el agua contenida en el hielo antártico continental. Esta conclusión se corresponde con los datos publicados por la Organización Meteorológica Mundial, que declara como la escasez de agua potable es uno de los principales obstáculos para

un desarrollo sostenible de la humanidad, como consecuencia de esta carencia un tercio de la población mundial sobrevive en zonas con permanente déficit de agua potable (Osokin, 2007).

En este contexto de promoción de la economía antártica basada en los recursos naturales disponibles, no debemos obviar la creciente demanda de la industria farmacéutica mundial, que con una expansión justificada por la promoción del estado del bienestar del primer mundo, observan con un interés sin precedentes los microorganismos extremófilos, como la glicoproteína presentes en la fauna marina antártica, que impide a los peces congelarse en las frías aguas antárticas y facilita que la conservación natural del pescado congelado dure más tiempo. Estos microorganismos no contemplados entre las especies a proteger en los espacios antárticos, se investigan para su aplicación como futuros anticongelantes, como elementos naturales para la cirugía humana o cosméticos para rejuvenecer la piel y las uñas.

Es evidente que el futuro económico de la humanidad pasará por el control y gestión de los recursos del continente antártico y sus mares adyacentes, por ello las potencias interesadas en no ceder parte de la que consideran su soberanía, toman posiciones en el área ante una futura modificación del vigente Tratado Antártico, en beneficio de una más que probable autorización para la explotación «controlada» de los recursos en el citado continente.

Como síntesis de la firma del citado tratado el 1 de diciembre de 1959, se comprometieron ante la comunidad internacional un conjunto de países, entre los que se contaba los 12 presentes en el AGI. La trascendencia del citado tratado, queda mediatizada por la época en que se llevó a cabo su negociación y compromiso final entre las dos potencias del momento, Estados Unidos y la Unión Soviética, nos referimos a la época de la «Guerra Fría», que con el compromiso adquirido por las partes, se afianzó el paso inicial hacia una «coexistencia pacífica». En este mismo sentido se expresaba Peterson:

«...en virtud de ese Tratado, un continente y sus mares circundantes —que de otra manera podrían haber sido el lugar elegido para extender las disputas entre las superpotencias así como otros conflictos— fue transformando en un laboratorio no militarizado, libre de armas nucleares y de desarrollo científico conjunto» (Peterson, 1988: 1).

Con la aprobación por las partes y entrada en vigor del Tratado Antártico, se ha facilitado en cierta medida la administración y reserva de los espacios antárticos mediante la promulgación de los diferentes instrumentos jurídicos que lo integran, configurando un régimen jurídico internacional que se mantuvo inamovible durante 30 años, hasta que en 1991 se renovó por unanimidad de sus socios por 50 años más, ampliación consecuencia directa de la firma del protocolo del Tratado Antártico sobre protección del medio ambiente.

Como hemos expresado en los apartados correspondientes, se observa en los foros de debate internacionales una solución de compromiso «aceptable», que promueve la consideración del espacio antártico como «patrimonio común de la humanidad», asimilando en cierta medida esta parte del planeta, con otras fronteras de la humanidad como el espacio exterior y los lechos marinos, ambos ajenos a cualquier soberanía nacional, estos quedan protegidos por un tratado, una declaración y una convención, que los consagran como «patrimonio común de la humanidad». En este espinoso y controvertido asunto, no existe una parte del derecho internacional aplicable a los espacios comunes del planeta, que se pueda esgrimir como principio jurídico taxativo y preeminente sobre el conjunto de normas internacionales.

En el entorno del continente americano, el Tratado Antártico como régimen jurídico especial de los espacios antárticos e inicio del denominado Sistema del Tratado Antártico, se complementa e interrelaciona con el Sistema Interamericano, con la normativa de la Carta de la Organización de Estados Americanos, con la Carta de la Organización de Naciones Unidas y con el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (T.I.A.R.), todos ellos imbricados en el tratamiento de eventuales situaciones de seguridad y defensa de los países miembros del Sistema Interamericano. En este contexto de alianzas y servidumbres interestatales, se observa como de los 53 países signatarios del Tratado Antártico actuales, sólo 11 de estos pertenecen al Sistema Interamericano, de ellos sólo 3 son miembros consultivos originales, 4 lo son consultivos posteriores y otros 4 son miembros adherentes.

Con respecto de la geopolítica antártica, podemos inferir que entre los intereses geopolíticos antárticos que presentan una mayor incidencia en el contexto internacional, destacan las reclamaciones pendientes de soberanía territorial en situación de *statu quo* deriva-

da de la aplicación del vigente Tratado Antártico. La presencia humana permanente en los espacios antárticos, como manifestación nacional de su interés por adquirir una situación de preeminencia sobre otros actores en el futuro de las posibles zonas de explotación de recursos antárticos, hecho materializado por la administración argentina en la península antártica durante los últimos cien años.

Otra conclusión en este contexto geopolítico sería la evidente y contrastable promoción internacional de la actividad científica, expresada en la multitud de instalaciones nacionales desplegadas para la investigación científica, presentes en el continente antártico, presencia que facilitan puntos de suministro para las expediciones anuales al interior del continente, así como durante las últimas décadas para el apoyo logístico en la promoción del turismo antártico.

Otra conclusión derivada del análisis expuesto sería el evidente avance de la idea de la internacionalización del territorio, en detrimento de las tradicionales e históricas posturas «soberanistas». Esta opción se justificará en un futuro próximo, cuando los países con reclamaciones de soberanía en los espacios antártico y subantártico, asuman como inevitable la presencia permanente de otros actores en las zonas en litigio; en este caso, la comunidad internacional promoverá como vía de negociación ante esta realidad sobrevenida, la internacionalización de los citados espacios, aunque difícilmente los países reclamantes renunciarán en sus pretensiones soberanistas por las implicaciones geopolíticas, geoestratégicas y geoeconómicas que hemos señalado, generándose un foco potencial de conflictos. En esta consideración situamos la superposición de las reivindicaciones entre Argentina, Reino Unido y Chile, destacando la situación británica, que por estar muy alejada de la plataforma territorial europea, ciñe sus pretensiones al mantenimiento de su soberanía sobre archipiélagos concretos del Atlántico Sur, situación que deberá primar y defender a cualquier precio en su política antártica.

La administración argentina y chilena deberán considerar prioritario el tratamiento y consideración de la decisión británica de desarrollar Puerto Argentino (Port Stanley) como puerta de acceso a la Antártida; para contrarrestar esta oferta, las administraciones de ambos países sudamericanos, deberán realizar las inversiones necesarias para ofrecer otras alternativas portuarias en Punta Arenas y Ushuaia, mediante la promoción de instalaciones portuarias acordes con las demandas de la logística antártica

futura. Pues si estas inversiones no se materializasen en un futuro inmediato, en igualdad de condiciones, seguramente la comunidad antártica internacional preferirá contratar servicios específicamente antárticos a un país estable económicamente como Gran Bretaña, en detrimento de otros más cercanos pero inestables.

Como consecuencia de la firma el año 1947 del Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (T.I.A.R.) se delimitó una zona de seguridad en la que sus miembros adquirieron el compromiso de participación, este compromiso incluye parte del continente antártico (Ruiz Hernández, 1983: art. 4). Posteriormente con la sanción del Tratado Antártico en 1959, se produjo un conjunto de incompatibilidades entre ambos documentos de referencia que quedaron pendientes de resolución, generando divergencias y desencuentros entre los signatarios de ambos documentos con motivo del conflicto bélico de las Malvinas. Es por ello que los espacios antárticos deben ser considerados para su estudio, análisis y tratamiento como una unidad geográfica indivisible y geopolíticamente interrelacionada con todos los actores del Sistema Internacional, situación que aconseja en un futuro inmediato la modificación de las cláusulas del mencionado tratado para ajustarlas a las actuales condiciones de convivencia antártica.

Para concluir este apartado concerniente a las reclamaciones territoriales antárticas pendientes, debemos reseñar que estas se vieron incrementadas de forma artificial, por la consideración de los actores interesados de la «Teoría de la Defrontación», teoría que justificaba la presencia geopolítica en el entorno antártico de países como Brasil, Uruguay, Ecuador y Perú, que hasta aquellas fechas no plantearon sus aspiraciones de soberanía, ciñendo estas al denominado sector sudamericano en la Antártida, comprendido entre los meridianos 24° y 90° de longitud oeste, curiosamente la misma zona de seguridad establecida por el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (T.I.A.R.).

Con respecto de la geoestrategia antártica, inferimos como los espacios antárticos están geoposicionados en la periferia terrestre, en su eje axial, pero a su vez, centrado con respecto a otros continentes como América, África y Oceanía; además está aislado del resto de los continentes y separado de ellos por un cinturón oceánico profundo. Es el único punto del planeta que actúa de cerrojo de los tres océanos globales y su situación geográfica, favorece el control de la navegación marítima y aérea, en rutas

circumpolares o transpolares. Asimismo, esta posición centrada, facilitaría por distancia la instalación de sistemas defensivos de largo alcance, que incluirían en su radio de acción el hemisferio sur del continente americano, africano y australiano.

La plataforma terrestre antártica ofrece una excelente situación para el despliegue de observatorios meteorológicos, oceanográficos, de la atmósfera e ionosfera y para el estudio del geomagnetismo, fruto de lo anterior, el despliegue de bases científicas en la citada plataforma continental.

El estrecho de Drake, entre la península antártica y el cono sur americano, ofrece la posibilidad de ser usado como vía natural alternativa para buques de superficie en el tránsito entre los océanos Pacífico y Atlántico, caso de bloqueo técnico o forzado del transitado canal de Panamá.

Otra característica geoposicional de la plataforma continental antártica facilita el despliegue de estaciones para el seguimiento de satélites, para el uso de ventanas troposféricas para la entrada o salida de naves espaciales, aprovechando la constricción de la faja de Van Allen que minimiza la exposición de los astronautas a la radiación.

Actualmente, aún no está considerado como espacio apto para un adecuado desarrollo de la vida (humana, animal y vegetal), por lo que el asentamiento de grandes grupos de población tiene un coste inaceptable y su posible explotación agraria no se puede considerar con los medios tecnológicos actuales.

Su posición remota, respecto del resto de las masas continentales dificulta o imposibilita el acceso marítimo también con aeronaves, en el invierno austral e incluso en determinadas épocas del verano austral. En este contexto geoestratégico, los espacios antárticos e islas subantárticas se configuran como elementos principales en un conflicto armado global, especialmente la zona comprendida entre el mar de Scotia y el estrecho de Drake, para control e interceptación del tráfico interoceánico. Esta situación se vivió durante la IIª guerra mundial (1940-1941), cuando la marina de guerra alemana ejerció un control marítimo efectivo sobre el archipiélago de las Kerguelen. Motivo por el cual, el vigente Tratado Antártico prohíbe expresamente las operaciones y la utilización militar de la zona, no obstante los avances tecnológicos del siglo XXI, principalmente aquellos que proporcionan mayor autonomía (aeronaves) y capacidad de observación (satélites), han minimizado en cierta forma la importancia militar conven-

cional de los espacios antárticos. En cualquier caso no debemos obviar que el Tratado Antártico prohíbe toda actividad militar al sur del paralelo 60° S.

## ANEXO A

*Síntesis del status de los países miembros del Tratado Antártico*

<b>Estado</b>	<b>Entrada en vigor</b>	<b>Status consultivo</b>	<b>Protocolo Ambiental</b>	<b>CCFA</b>	<b>CCRVMA</b>
Alemania	05 FEB 1979	03 MAR 1981	14 ENE 1998	X	X
Argentina	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Australia	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Austria	25 AGO 1987				
Bielorrusia	27 DIC 2006		15 AGO 2008		
Bélgica	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Brasil	16 MAY 1975	27 SEP 1983	14 ENE 1998	X	X
Bulgaria	11 SEP 1978	05 JUN 1998	21 MAY 1998		X
Canadá	04 MAY 1988		13 DIC 2003	X	X
Chile	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
China	08 JUN 1983	07 OCT 1985	14 ENE 1998		X
Colombia	31 ENE 1989				
Corea del Sur	28 NOV 1976	09 OCT 1989	14 ENE 1998		X
Corea del Norte	21 ENE 1987				
Cuba	16 AGO 1984				
Dinamarca	20 MAY 1965				
Ecuador	15 SEP 1987	19 NOV 1990	14 ENE 1998		
España	31 MAR 1982	21 SEP 1988	14 ENE 1998		X
Estados Unidos	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Estonia	17 MAY 2001				
Federación Rusa	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Finlandia	15 MAY 1984	20 OCT 1989	14 ENE 1998		X
Francia	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X

Grecia	08 ENE 1987		14 ENE 1998		X
Guatemala	31 JUL 1991				
Hungría	27 ENE 1984				
Islandia	13 OCT 2015				
India	19 AGO 1983	12 SEP 1983	14 ENE 1998		X
Italia	18 MAR 1981	05 OCT 1987	14 ENE 1998	X	X
Japón	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Kazajistán	27 ENE 2015				
Malasia	31 OCT 2011				
Mónaco	30 MAY 2008		31 JUL 2009		
Mongolia	23 MAR 2015				
Noruega	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Nueva Ze- landa	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998		X
Países Ba- jos	30 MAR 1967	19 NOV 1990	14 ENE 1998		X
Papúa N. Guinea	16 MAR 1981				
Paquistán	01 MAR 2012		31 MAR 2012		
Perú	10 ABR 1981	09 OCT 1989	14 ENE 1998		X
Polonia	23 JUN 1961	29 JUL 1977	14 ENE 1998	X	X
Portugal	29 ENE 2010		10 OCT 2014		
Reino Uni- do	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Rep. Checa	01 SEP 1993	01 ABR 2014	24 SEP 2004		
Eslovaquia	01 ENE 1993				
Rumania	15 SEP 1971		05 MAR 2003		
Sudáfrica	23 JUN 1961	23 JUN 1961	14 ENE 1998	X	X
Suecia	24 ABR 1984	21 SEP 1988	14 ENE 1998		X
Suiza	15 NOV 1990				
Turquía	24 ENE 1996				
Ucrania	28 OCT 1992	04 JUN 2004	24 JUN 2001		X
Uruguay	11 ENE 1980	07 OCT 1985	14 ENE 1998		X
Venezuela	24 MAR 1999		31AGO2014		

FUENTE: *Antarctic Treaty Secretariat*. [Recurso electrónico]. En [www.ats.aq](http://www.ats.aq). [Consulta: 22-04-2016].

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

### A.

AGI	Año Geofísico Internacional.
ALADI	Asociación Latinoamericana para la Integración.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALBA	Alianza Bolivariana para América.
ALC	Acuerdo de Libre Comercio / América Latina y Caribe.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
ALCUE	América Latina Caibe y Unión Europea.
AMI	Acuerdo Marco Interregional de Cooperación.
ARA	Agencia Norteamericana sobre Repúblicas Americanas.
ASOCAE	Asociación Española para la Cultura el Arte y la Educación.
AWI	Alfred Wegener Institut.

### C.

CAMECAR	Convención Recursos Vivos Marítimos Antárticos.
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CARICOM	Caribbean Community. (Comunidad del Caribe).
CBI	Comisión Ballenera Internacional.
CCFA	Convención para la Conservación de Focas Antárticas.
CCIIA	Comité Científico Internacional Investigación Antártica.
CCRVMA	Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.
CDM	Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEFIR	Centro de Formación para la Integración Regional.
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina.
CERIR	Centro Estudios Relaciones Internacionales de Rosario.
CESEDEN	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
CESIM	Centro de Estudios e Investigaciones Militares.
CNB	Comité de Negociaciones Birregionales.
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas Derecho del Mar.
COMNAP	Consejo de Administradores de Programas Antárticos Nacionales.

CONVEMAR Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

COSECANT Comisión Sectorial de Investigaciones Antárticas.  
CSAGI Comité Especial del Año Geofísico Internacional.

D.

DEN Documento de Estrategia Nacional.

DER Documento de Estrategia Regional de la UE.

DIMSU Dirección del MERCOSUR.

E.

EE.UU. Estados Unidos de Norteamérica.

F.

FAO Food and Agriculture Organization.

FIDS Falklands Islands Dependencies Suurvey.

I.

ICD

INACH Instituto Antártico Chileno.

IRELA Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas.

IUCN International Union for Conservation of Nature.

N.

NAFTA North American Free Trade Agreement. (Tratado Libre Comercio de América del Norte.

NAMMCO Comisión del Atlántico Norte para Mamíferos Marinos.

NASA National Aeronautics and Space Administration (Agencia Espacial Norteamericana).

NAVANTAR Navegación Antártica.

NWC Oficina Norteamericana para la Costa Noroeste Europea.

O.

OEA Organización de Estados Americanos.

OEI Organización de Estados Iberoamericanos.

OMC Organización Mundial del Comercio.

OMM Organización Meteorológica Mundial.

ONG Organización No Gubernamental.

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte.

OTAS Organización del Tratado del Atlántico Sur.

P.

PAC	Política Agraria Comunitaria de la Unión Europea.
PEAS	Plan Estratégico de Acción Social de MERCOSUR.
PEC	Programa de Estímulo al Crecimiento de las Empresas. Política Exterior Común de la Unión Europea.
PIR	Programas Indicativos Regionales de la UE.

R.

RAPAL	Reunión de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos.
RCTA	Council of Managers of National Antarctic Programs.

S.

SCAR	Scientific Committee on Antarctic Research.
SICA	Sistema de Integración Centroamericano.
SICE	Sistema de Información sobre Comercio Exterior.
STA	Sistema del Tratado Antártico.

T.

TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

U.

UBA	Universidad de Buenos Aires.
UE	Unión Europea.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Y.

YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales.
-----	------------------------------------

Z.

ZEE	Zona Económica Exclusiva.
-----	---------------------------

## BIBLIOGRAFÍA

- Agüero, Daniel. *Roberto Guyer y su propuesta de creación de una entente antártica de los países del hemisferio sur. Estudios hemisféricos y polares, Proyecto HUMI 03-1011 «Antártica, 1953-1958: El Año Geofísico Internacional (AGI) desde la perspectiva histórica chilena»*, Buenos Aires, 2010.
- Armas Barea, Calixto A. & M. Beltramino, Juan Carlos. *Antártida al iniciarse la década de 1990: Contribución al 30 aniversario de la entrada en*

- vigencia del Tratado Antártico*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Ed. Manantial, 1992.
- Asenjo Riquelme, Carolina Alexandra. *Navegación y operación en aguas antárticas*. Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias de la Ingeniería, Escuela de Ingeniería Naval, Valdivia, Chile, 2009.
- Beltramino, Juan Carlos. *Sistema del Tratado Antártico su normalización funcional y convencional*. J.C.M. Beltramino, 1987.
- Beros, Mateo Martinic. *¿Qué hacer en la Antártica?* Instituto de la Patagonia, Punta Arenas, 1972.
- Bertotto, Alejandro H. *La ciudad de Ushuaia y su ubicación geoestratégica como puerta de entrada a la Antártida*. Comisión de Geopolítica del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra, Buenos Aires, 2001.
- Bologna, Alfredo Bruno. *Los derechos de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur*. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, 1988.
- Brian, Roberts. «Antarctic». *The Polar Record*, núm. 18, julio de 1939.
- Calle, Fabián & Merke, Federico. «La cuestión Malvinas desde la teoría de las relaciones internacionales». *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos (ISIAE)*. Núm. 11, Consejo argentino para las relaciones internacionales, julio de 2000.
- Castro de, Terezinha & Delgado de Carvalho, Carlos Miguel. «Questão da antártica». *Revista do Clube Militar*, núm. 142, 1956. Castro de, Terezinha. «Antártica, o assunto do momento». *Revista do Clube Militar* núm. 146, 1957.
- Cano Hevia, Juan. *De la Guerra y la Paz*. Ministerio de Defensa, Madrid, 1988.
- Child, Jack. *Antarctica and South American geopolitics*. Praeger Publishers, New York, 1988.
- Child, Jack. «La Antártica». Conferencia dictada en el Colegio Interamericano de Defensa, American University, Washington, 10 de diciembre de 1998.
- Coloane, Francisco & López, Loreto & Leiva, Gonzalo. *Chile: país oceánico*. Ocho Libros Editores, Santiago de Chile, 2005.
- Coutau-Bégarie, H. *Geostrategie de L'Atlantique Sud*. Presses Universitaires de France, París, 1985.
- Errázuriz Körner, Ana María. *Manual de Geografía de Chile*. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998.
- Ferrer Fouga, Hernán. «Importancia geoestratégica de la Antártica». *Revista Chilena de Geopolítica* núm.1, 1987.
- Figuroa Pla, Uldarico. *Manual de organismos internacionales*. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1989.
- Fourcade H., Néstor. *La Atlantártida, un espacio geopolítico y el futuro incierto político económico de la Antártida. Algunas consideraciones sobre los recursos no renovables del antártico*. 1.ª edición, Pleamar, Buenos Aires, 1978.

- Fraga, Jorge Alberto *La Argentina y el Atlántico Sur. Conflictos y objetivos*. Pleamar, Buenos Aires, 1983.
- Gligo V., Nicolo. *Ciencia, tecnología y sustentabilidad ambiental del desarrollo. Desafíos para las políticas científicas*. CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, SIDA, Santiago de Chile, mayo de 2006.
- Gómez García, Marcelo. «Geopolítica sudamericana y la antártica ¿confrontación o cooperación?» *Revista de Marina*, núm. 2, 2005.
- Hechem, Jorge J. «Breve historia sobre el descubrimiento de Loma La Lata». *Revista del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas*. Buenos Aires, Petrotecnia, abril 2010.
- Ibáñez Langlois, José Miguel & Orrego, Fernando. *Población, desarrollo, futuro*. Ed. Andrés Bello, 1989.
- Izaguirre, Irina & Mataloni, Gabriela. *Antártida: Descubriendo el Continente Blanco*. Ed. del Nuevo Extremo, Buenos Aires, 2000.
- Jara Fernández, Mauricio. «Estados Unidos y Chile en la Antártica: el Año Geofísico Internacional (AGI), 1955-1958». *Revista Estudios norteamericanos*, núm. 4, 2001.
- Jara Fernández, Mauricio & Mancilla González, Pablo & León Wöppke, Consuelo. *El año geofísico internacional en la perspectiva histórica chilena, 1954-1958*. Universidad de Playa Ancha, Mauricio Jara Fernández y Pablo Mancilla González (ed.), Santiago de Chile, 2012.
- Keegan, John. *Inteligencia militar. Conocer al enemigo de Napoleón a Al Qaeda*. Turner Noema, Madrid, 2012.
- Llambí, Eduardo R. «Palabras de apertura del presidente del Centro Naval». *Boletín del Centro Naval*. Gráfica Pinter, Buenos Aires, mayo-agosto de 2013.
- León Wöppke, M. Consuelo. «El hemisferio occidental: Un concepto mítico relevante de las relaciones interamericanas, 1939-1940». *Diplomacia*, núm. 72. marzo-junio 1977.
- Lopetegui Torres, Javier & Garrido, Dionisio & Guzmán, Pilar. *Antártica, un desafío perentorio*. Instituto Geopolítico de Chile, Santiago de Chile, 1986.
- Lüdecke, Cornelia. «Exploración científica de la Antártida: ejemplos desde la época histórica hasta la fecha». Istor: *Revista de Historia Internacional*, 2009.
- Marqués Rueda, Efrén Gustavo. «La condición jurídica del Ártico y la Antártica: un asunto pendiente en la agenda jurídico-política de las relaciones internacionales contemporáneas». *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 107, mayo-agosto de 2010.
- Marschoff, Enrique R. *Navegación antártica (Navantar)*, Servicio de Hidrografía Naval, Buenos Aires.
- Marschoff, Enrique R. *Problemas sobre la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, desde el punto de vista biológico y su relación con el problema jurídico y político*. En *Las regiones polares: estrategias, oportunidades*

- y *desafíos*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2010.
- Martinic Beros, Mateo. *Presencia de Chile en la Patagonia Austral (1843-1879)*. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1963.
- Millán, Mágina. *La teoría social latinoamericana: La centralidad del marxismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios Latinoamericanos, México DF. 1995.
- Nava Sánchez, Iván & Ortiz Ibarra, Leandro. *Sismología. Historia geológica de la Tierra*. Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Unidad Culhuacán, ESIME, México.
- Orrego Vicuña, Francisco. *La antártica y sus recursos: problemas científicos, jurídicos y políticos*. Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Ed. Universitaria, Santiago de Chile, 1983.
- Ortega Terol, Juan Miguel. *Textos y documentos sobre los desmembramientos de la Unión Soviética y de Yugoslavia*. Univ. de Castilla La Mancha, 1996.
- Pinochet, Oscar. *Antártica chilena*. Ediciones Andrés Bello, 1974.
- Pinochet de la Barra, Oscar. *La antártica chilena: estudio de nuestros derechos*. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1948.
- Pinochet de la Barra, Oscar. «El Tratado Antártico y el protocolo de protección de la Antártica». En *Diplomacia*. «Aniversario del Tratado Antártico (primera parte)». Publicación de la Academia Diplomática de Chile, Ministerio de Asuntos Exteriores, Santiago de Chile, julio-septiembre de 2009.
- Quevedo Paiva, A.E. *Antártida. Pasado, presente... ¿futuro?* Círculo Militar, Buenos Aires, 1987.
- Rojas Aravena, Francisco. *Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Instituto Español de Estudios Estratégicos, Grupo de Trabajo núm. 03/2011, Madrid, diciembre de 2012.
- Ruiz Hernández, Francisco A. *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR): su aplicación hasta antes del conflicto de las Malvinas*. Colegio Interamericano de Defensa, Departamento de Estudios, 1983.
- SÁNCHEZ, Rodolfo A. *Antártida. Introducción a un continente remoto*. Editorial Albatros, 2007.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Hernando. *Código de Derecho Internacional Ambiental*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2008.
- SANT'ANNA, José Alex. *Integración en el sector transporte en el Cono sur: Transporte terrestre*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL), Buenos Aires, 1997.
- SEPÚLVEDA COX, Jaime. «El continente antártico. Un Desafío Nacional». *Revista de Marina Chilena* núm. 6, Valparaíso (Chile), 2000.
- SEPÚLVEDA COX, Jaime. «Nuestro vínculo antártico. Un irrenunciable Proyecto Nacional». *Revista de Marina Chilena* núm. 2, Valparaíso (Chile), 2008.

- Sepúlveda Cox, Jaime. «Geopolítica, evolución y vigencia a fines del siglo XX». Edición interna, impresa y publicada por la Academia de Guerra Naval de Chile, Valparaíso (Chile).
- Sepúlveda Cox, Jaime. «Importancia geopolítica del Continente antártico». *Revista de Marina* núm. 6, Santiago de Chile, 2008.
- Tenopala Mendizábal, Sergio. *Adquisición de soberanía en la Antártida*. Universidad Nacional Autónoma de México, México DF., 1962.
- Tulliu, Steve & Schmalberger, Thomas. *Coming to terms with security: a lexicon for arms control disarmament and confidence building*. United Nations. Institute for Disarmament Research, Bernan Assoc., 2003.
- Vázquez de Acuña, Isidoro. *Las vías de comunicación y transporte australes (siglos XVI al XX)*. Anstalt – Aconcagua – Verlag, 1999.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos. *El derecho internacional público en la agenda política de las relaciones internacionales*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México DF., 2005.
- Villegas, Osiris Guillermo. *El conflicto con Chile en la región austral*. Ed. Pleamar, 1978.
- Waggoner, Walter. «U.N. Antarctic Rule Opposed by Byrd». *New York Times*. 17 abril 1947.
- Zumárraga N., Jaime. *Visión geopolítica de los intereses nacionales del Ecuador en la Antártida*. Instituto de altos estudios nacionales, Tesis, Quito, 1999.

#### LEGISLACIÓN, PLANES Y PROGRAMAS

- CONGRESO DE LA NACIÓN. Diario de sesiones de la cámara de diputados. Núm. 81-95, Imprenta del Porvenir, Buenos Aires, 1965.
- GOBIERNO ARGENTINO. Colección Estudios legislativos y parlamentarios. Anteproyectos de interés actual. Congreso de la Nación, Senado de la Nación, Dirección de Comisiones, BPR Publishers, Buenos Aires, 1987.
- INSTITUTO ANTÁRTICO ARGENTINO. Tratado Antártico. Dirección Nacional del Antártico, Buenos Aires, 1999.
- LEY 18.513. Antártida Argentina. Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1970.
- PROTOCOLO AL TRATADO ANTÁRTICO. Protocolo sobre protección del medio ambiente. Madrid, 1991.

#### BOLETINES, CUADERNOS Y ARTÍCULOS

- ACADEMIA DIPLOMÁTICA DE CHILE. Diplomacia. «Aniversario del Tratado Antártico (primera parte)». Publicación de la, Ministerio de Asuntos Exteriores, Santiago de Chile, julio-septiembre de 2009.
- Brundage, B. C. «Top Secret Memorandum: Antarctic Expeditions». Record Group núm. 59, Informe 800.014 Antarctic/8-1546, 15 de agosto de 1946.
- BYRD POLAR CENTER. Scientific Fields That May Be Advanced by Commander Finn Ronne's Program for Antarctic Explorations. Research

- and Development Board, Committee on Geographical Exploration, 3 octubre de 1947.
- CENTRO EDITOR DE AMÉRICA LATINA. Atlas económico de la República Argentina. Centro Editor de América Latina, 1983.
- CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur: diplomacia argentina en Naciones Unidas. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1995.
- CONSEJO DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA. «Estrategia nacional de los EEUU con vistas al siglo XXI». Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 1998.
- CRUZEN, Richard H. «U.S. Defense Task Met in Antarctic». New York Time. 9 de febrero de 1947.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS NAVALES. Historia Marítima Argentina. Vol. 10. Cuántica Ed., Buenos Aires, 1993.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO. History and Status of Claims in Antarctica. Office of Intelligence Research num. 4296, 3 de octubre de 1947. En NATIONAL ARCHIVES RESSOURCES ADMINISTRATION, 097.3 A1092 #4296, Washington
- DIRECCIÓN NACIONAL DEL ANTÁRTICO. Antártida. Vol. 14-17, Dirección nacional del antártico, Buenos Aires, 1985.
- DIRECCIÓN NACIONAL DEL ANTÁRTICO. Antártida. núm. 7-17. Dirección nacional del antártico, Buenos Aires, 1976.
- EMBAJADA ESTADOUNIDENSE EN MOSCÚ. DS núm. 702.022/6-850, Foreign Relations of United States, 1950.
- Finn, Ronne. «Ronne Geologists Study Ore Traces». New York Time, 1947.
- INSTITUTO ANTÁRTICO ARGENTINO. Contribuciones científicas del Instituto Antártico Argentino. Dirección Nacional del Antártico, Buenos Aires, 1978.
- INSTITUTO ANTÁRTICO ARGENTINO. Publicación. Instituto Antártico Argentino, Buenos Aires, 2001.
- INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES. Estrategia. Núm. 66-70. Buenos Aires, 1980.
- INSTITUTO GEOPOLÍTICO DE CHILE. Revista chilena de geopolítica. Instituto Geopolítico de Chile, 1987.
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOFÍSICA. *Revista de geofísica*. Vol. 47-48. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto Nacional de Geofísica, España, 1991.
- LIBRARY OF CONGRESS. Library of Congress Subject Headings, Cataloging Policy and Support Office, 2006.
- Mackintosh, N.A. «The Antarctic Whaling Season of 1946-1947». The Polar Record núm. 35-36, enero-julio de 1948.
- Riesco, Ricardo. «La Antártica: algunas consideraciones geopolíticas». Revista núm. 25, Centro de Estudios Públicos, 1986.
- Ronne, Finn. «U.S., British at Odds on Antarctic Flags». New York Time, 19 de marzo de 1947.

Sullivan, Walter. «Antarctic Task Force Gains Military Data». *New York Time*, 2 de marzo de 1947.

## RECURSOS ELECTRÓNICOS

CONFERENCIA DE LA ANTÁRTIDA. Tratado Antártico. Washington DC., 1 de diciembre de 1959. [Recurso electrónico]. [http://www.ats.aq/documents/ats/treaty\\_original.pdf](http://www.ats.aq/documents/ats/treaty_original.pdf).

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES (CARI). Decreto 46/2004. Comité de Estudios antárticos, Buenos Aires. [Recurso electrónico]. En <http://www.cari.org.ar/organos/comiteantarctica.html>. [Consulta: 30-03-2014].

GOBIERNO PROVINCIA DE CHUBUT. Aspectos geológicos de la región. pp. 1-3. [Recurso electrónico]. En [http://www.chubut.gov.ar/infraestructura/documentos/Marco\\_Regional.pdf](http://www.chubut.gov.ar/infraestructura/documentos/Marco_Regional.pdf). [Consulta: 04-02-2014].

Hermelo, Ricardo. La Antártida. Su descubrimiento. Historia y Arqueología Marítima, Fundación Histarmar, Argentina, marzo de 2005. [Recurso electrónico]. <http://www.histarmar.com.ar/Antartida/Descubrimiento.htm>. [Consulta: 23-01-2014].

INSTITUTO ANTÁRTICO CHILENO. Revista de difusión núm. 9-12, INACH, 1976.

Nieto Bernabeu, Alonso. La Antártica. ¿Espacio de seguridad interamericano o régimen internacional ajeno a su influencia y control? Colegio Interamericano de Defensa. [Recurso electrónico]. En [https://docs.google.com/document/d/1O2aV018EvGiXFv7GipNZAIQofa5qh2OLjviym90zco/edit?hl=en\\_US](https://docs.google.com/document/d/1O2aV018EvGiXFv7GipNZAIQofa5qh2OLjviym90zco/edit?hl=en_US). [Consulta: 07-02-2014].

Osokin, Nikolai. «Los icebergs como fuente de agua dulce para el mundo». Instituto Geográfico de la Academia de Ciencia de Rusia, 3 de julio de 2007. [Recurso electrónico]. En [www.diariosigloxxi.com](http://www.diariosigloxxi.com). [Consulta: 31-03-2014].

Reyno Momberg, M. «Escenarios futuros, riesgos y oportunidades para Chile en la antártica a largo plazo». Observatorio de la Economía Latinoamericana, núm. 103, septiembre 2008. [Recurso electrónico]. En [www.eumed.net/coursecon/ecolat/cl/](http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cl/). [Consulta: 16-03-2014].

## HACIA UN NUEVO CONCEPTO GEOPOLÍTICO EN EUROPA

ÁLVARO FERNANDO MORENO HERNÁN

*Academia de Infantería*

### RESUMEN

Una vez terminada la Guerra Fría, se asumió que el modelo occidental de entender la economía, el estado de derecho y las relaciones internacionales conduciría al mundo a una nueva era de bienestar y progreso.

La expansión de la UE y la OTAN hacia países de la órbita exsoviética obedece a dicho principio. Sin embargo, esta visión no es compatible con la del gigante ruso y ha desembocado en crisis como la de Ucrania.

Esta comunicación pretende mostrar las luces y sombras de dicha concepción geopolítica.

### PALABRAS CLAVE

Rusia, Europa, OTAN, Unión Europea, Geopolítica

### INTRODUCCIÓN

El fin de la *Guerra Fría* supuso un cambio en el paradigma de seguridad y defensa europeo. De una estrategia enfocada a disuadir o, en su caso, detener una ofensiva soviética, se pasó a otra diferente de acercamiento a los países de la órbita de influencia rusa. Tanto en el marco de la OTAN como en el de la UE se ha tratado de atraer e integrar a los antiguos estados del bloque comunista en dichas organizaciones.

De esta manera, sobre todo desde el ámbito de la Unión Europea, se evolucionó desde un paradigma eminentemente defensivo, en el que predominaba una visión geoestratégica del territorio europeo, hacia otro eminentemente económico y político basado en la certeza de que el modelo democrático y liberal occidental era el garante de la estabilidad social y del crecimiento económico, tal

y como predecía *El fin de la historia y el último hombre* de Fukuyama (Fukuyama 1995). Sin embargo, este paradigma estratégico no es compartido por todos los vectores que convergen en la Unión Europea. Por ejemplo, Rusia ve como una amenaza la expansión europea y de sus socios de la OTAN hacia el este. Su visión estratégica está más orientada al concepto de «*Tierra Corazón*» de Mackinder, (Mackinder 1904) en el que el dominio de centroeuropa garantiza el acceso a la *Tierra Corazón* o *Heartland* donde está situada Rusia.

Sumando a estas diferentes concepciones estratégicas las distintas crisis que se han ido sucediendo desde el 11 de septiembre de 2001, que han desembocado en las primaveras árabes, actual crisis de refugiados, la guerra contra *Daesh* o el último golpe de estado en Turquía, se demuestra que las teorías de Fukuyama no son aplicables al cien por cien y que Europa y, más concretamente la UE, debe volver a apostar por una estrategia en la que la historia y la geografía tengan un peso mayor.

#### LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EUROPEA (ESS)

La ESS de 2003 —que es la actualmente vigente— parte de un supuesto bastante optimista:

Europe has never been so prosperous, so secure nor so free. The violence of the first half of the 20th Century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history. The creation of the European Union has been central to this development. It has transformed the relations between our states, and the lives of our citizens. European countries are committed to dealing peacefully with disputes and to co-operating through common institutions. Over this period, the progressive spread of the rule of law and democracy has seen authoritarian regimes change into secure, stable and dynamic democracies. Successive enlargements are making a reality of the vision of a united and peaceful continent (Council 2003, ver introducción).

Nos encontramos pues ante una versión *eurocéntrica* en la que se asume que los valores políticos y económicos de la Unión Europea son los que harán de ésta protagonista de la prosperidad y desarrollo continental. Y es esta visión continental la que la empuja a expandirse hacia el Este con la certeza de que su *praxis* es la mejor de las posibles. Sin embargo, como veremos en el subapartado 5.1 dedicado a Rusia y Ucrania, no se ha tenido en cuenta

la posición de los países más orientales de nuestro continente, especialmente la de la potencia rusa y su forma de entender las relaciones internacionales.

Continuando con la ESS, ésta adquiere su mayor pragmatismo en relación a las amenazas contra la UE, identificando cinco de ellas consideradas clave<sup>1</sup>:

*Terrorismo:* Principalmente el de *Al Qaeda*<sup>2</sup>

*Proliferación de armas de destrucción masiva:*

Especialmente en boga en aquel momento, en el que uno de los principales motivos que se alegaron para invadir Irak fue la posibilidad de que el régimen de *Sadam Hussein* poseyera dicho tipo de armas.

*Conflictos regionales:*

Curiosamente, el análisis de esta amenaza no prevé conflictos en la ribera sur del Mediterráneo, centrándose en Cachemira, la región de los Grandes Lagos, la península de Corea y el omnipresente Oriente Medio. Sin embargo, sí enlaza la presencia de conflictos regionales con el auge de los extremismos y con un previsible aumento en la proliferación de armas de destrucción masiva.

Posiblemente, esa sensación de que el norte de África era una región segura o, al menos, con un menor riesgo de conflicto, no permitió prever el advenimiento de las *primaveras árabes* y sus posteriores consecuencias, las cuales tienen su cenit en la actual crisis de refugiados que tanto le está costando gestionar a la UE.

*Estados fallidos:*

Una de las claves del estudio de las amenazas que hace la ESS es su interrelación. Por ello, la existencia de estados fallidos, más que una amenaza en sí misma, puede considerarse como el germen de otras amenazas tales como el crimen organizado o el terrorismo, los cuales minan el gobierno global y generan inestabilidad regional.

*Crimen organizado:*

Es la última de las amenazas identificada por la ESS. Europa es considerada como el objetivo de este tipo de organizaciones delictivas. El tráfico de drogas, de mujeres, la inmigración ilegal o

1. Council (2003), *Key Threats*, pp. 3-5.

2. Recordemos que la ESS es de 2003 y todavía *Daesh* no se había escindido de *Al Qaeda*.

el tráfico de armas, son las actividades que se consideran capitales para el crimen organizado.

Se relaciona el crimen organizado con la debilidad de los estados, especialmente de los fallidos, localizándose geográficamente las bandas más activas en los Balcanes.

La simple identificación de una serie de amenazas no sirve para nada si no se proponen una serie de acciones para combatir las o, en su caso, paliarlas. Lo hace en, lo que considero el capítulo más importante de la ESS: *Los Objetivos Estratégicos* (Council 2003, ver páginas 6-10) al que dedicaremos el siguiente subapartado.

#### *Los objetivos estratégicos de la UE*

Los objetivos estratégicos de la UE son tres:

1. Hacer frente a las amenazas.
2. Construir la seguridad con nuestros vecinos.
3. Establecer un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo.

Las amenazas se abordan en base a tres medidas:

- La publicación de una *Orden de Arresto* Europea que permite combatir tanto al terrorismo como al crimen organizado.
- Las políticas contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Las medidas principales son el aumento del control de las exportaciones y la adhesión a diferentes tratados multinacionales.
- La búsqueda de acuerdos en conflictos regionales. Se pone de relieve la actuación de la UE en los conflictos balcánicos de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Además, se destaca que la solución meramente policial o militar no es suficiente si no se integran política, economía y medidas legales y judiciales en lo que sería una combinación de *hard y soft power*<sup>3</sup>.

3. A grandes rasgos, podemos entender *soft power* como la aplicación de medidas o sanciones y económicas y diplomáticas en contra de una nación u organización, por el contrario, la aplicación del *hard power* implicaría el uso de acciones militares o coercitivas.

Los otros dos objetivos estratégicos están eminentemente ligados a la acción exterior de la Unión Europea.

En cuanto a la seguridad con nuestros vecinos, a nivel continental se trata de una política plenamente expansiva<sup>4</sup> que se impone como tarea

Promover un anillo de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las fronteras del Mediterráneo con los que podamos disfrutar de relaciones cercanas y cooperativas. (Council 2003, página 8)

Esta promoción de *países bien gobernados* ¿implica una intromisión en sus políticas interiores? A juicio del autor de esta comunicación, el caso ucraniano y la actitud europea ante las primaveras árabes así lo confirman. Es más, el desarrollo de este objetivo estratégico focaliza gran parte de su interés en el Sur del Cáucaso, zona que se considera que *en su debido momento podría ser vecina de la UE*.

Continuando con las regiones vecinas a la UE, la orilla sur del Mediterráneo centra el interés de ésta en acabar con el estancamiento económico y los conflictos sociales causados por éste. La herramienta elegida para esta colaboración es el denominado *Proceso de Barcelona* que parte de la Unión por el Mediterráneo (UpM) creada tras la cumbre de París y que tal como se describe en la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores su objetivo es:

La iniciativa de Barcelona nació con el objetivo de convertir la región mediterránea en un espacio común de paz, estabilidad, prosperidad y de seguridad, intensificando el diálogo político e instaurando un área de cooperación económica y financiera, así como una asociación social, cultural y humana<sup>5</sup>.

Para la consecución de este objetivo, se busca la colaboración técnica en proyectos relacionados con el medio ambiente y agua, transportes y desarrollo urbano, desarrollo empresarial, energía, educación superior e investigación, y protección civil.

4. Council (2003), páginas 7 y 8. A pesar de reconocer que *Incluso en una era de globalización la geografía es todavía importante* y de concluir que la expansión hacia el Este no debe crear nuevas líneas divisorias en Europa, como veremos, la política europea busca influir cada vez más en los países de la órbita rusa.

5. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.asp>

Esta UpM, junto con el Proceso de Barcelona que la desarrolla, ha sufrido altibajos a lo largo de su existencia, debido principalmente a su alta dependencia de la evolución del conflicto árabe-israelí que, como es natural, siempre tiene consecuencias en países de cultura árabe y musulmana. En el ámbito mediterráneo, las políticas de países como Siria, El Líbano o Egipto están muy condicionadas por el desarrollo de este conflicto. La llamada *Primavera Árabe* también ha influido en esta asociación provocando, por ejemplo, la congelación de la participación de Siria.

En cuanto al citado conflicto arabe-israelí y, teniendo en cuenta la cercanía geográfica de la UE con los países implicados, se considera a éste como parte de la política de vecindad proponiéndose una solución en base a la creación de dos estados.

El último objetivo estratégico: *Establecer un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo* consiste en la expresión de la voluntad de participar y colaborar con todas las organizaciones y foros internacionales, estableciendo una jerarquía en la que la ONU ocupa la cúspide de la pirámide. Todo ello para llegar a una implantación lo más global posible de las leyes y acuerdos internacionales.

La Alta Representante de Política Exterior y de Seguridad Común, Federica Mogherini, ha anunciado los planes para una futura *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE* (Mann 2016). Sobre esta estrategia, Mogherini afirma que hay que olvidarse de la expresión *Los europeos son más de Venus*, aceptando que la Unión Europea *es algo más que un poder civil*. Por lo tanto, la UE debe procurarse una mayor autonomía estratégica que le permita asumir mayores responsabilidades en cuanto a su propia seguridad y defensa. Parece pues, que la nueva estrategia busca reducir o, al menos equilibrar el *soft power* que ha caracterizado las actuaciones de la UE en los últimos conflictos (incluido el de Ucrania) y que se basa principalmente en condenas diplomáticas y en la imposición de sanciones económicas, en favor de un mayor empleo del *hard power* que implicaría un refuerzo de las capacidades militares materializado, como dice Mann en su artículo, en el despliegue de *battlegroups* o en el aumento de las capacidades CSDP<sup>6</sup>, de manera que se asegure una contribución europea creíble a la seguridad.

6. Common Security and Defence Policy.

Lo anunciado por Mogherini está en consonancia con el *Tratado de Lisboa* de 2009 que modifica algunos artículos del *Tratado de la Unión Europea* en el sentido de tender a una *política común de defensa que podrá conducir a una **defensa común*** (Europea 2007, Preámbulo y artículo 24.1); incluyéndose también una cláusula por la que los estados miembros están obligados a prestar ayuda y asistencia a cualquier otro estado miembro que haya sufrido una agresión armada en su territorio (Europea 2007, Ver artículo 42.7), en la línea del *artículo 5 de la OTAN*.

#### LA EXPANSIÓN HACIA EL ESTE

La *Estrategia para la ampliación de la UE* (Commission 2015) consiste en un plan a medio plazo para integrar en la Unión a Serbia, Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Kosovo y Turquía. Es decir, los países de la antigua Yugoslavia, Albania y Turquía.

Es muy importante comprender este documento para entender los pasos que ha dado la UE en conflictos tales como el de Ucrania. Para empezar es un tanto pesimista; aunque reconoce que los países candidatos han realizado progresos en diferentes áreas, estima que no se habrán completado los requisitos necesarios para el ingreso de éstos en la Unión hasta después de que expire el mandato de la actual Comisión Europea a finales de 2019<sup>7</sup>. Estos requisitos están focalizados en conseguir lo que la UE denomina *Principios Fundamentales*<sup>8</sup> y que se enumeran a continuación:

- Estado de Derecho.
- Derechos Fundamentales.
- Refuerzo de las instituciones democráticas (incluyendo reforma de la administración pública).

7. Commission (2015), Textualmente: «While there has been important progress by many countries in many areas over the past year, the challenges faced by these countries are such that none will be ready to join the EU during the mandate of the current Commission, which will expire towards the end of 2019. All countries face major challenges with respect to the rule of law. Judicial systems are not sufficiently independent, efficient or accountable. Serious efforts are still needed to tackle organised crime and corruption».

8. Commission (2015), primer párrafo del punto II *Reaffirming the focus on the fundamentals*.

- Desarrollo económico.
- Competitividad.

Todos estos principios son indivisibles, tanto los económicos como los institucionales, lo que implica que no basta con un desarrollo económico si no va acompañado de una reforma institucional y viceversa. Éste es el caso, por ejemplo, de Turquía, la cual es la nación candidata a ingresar en la UE con mejores indicadores económicos<sup>9</sup> y que, sin embargo ocupa el número 97 en el índice de democracia publicado por *The Economist* en 2015<sup>10</sup> y que abarca un total de 165 países independientes y dos territorios.

Pero lo más interesante de esta *Estrategia de Seguridad Europea* es el apoyo manifiesto a la sociedad civil y a las organizaciones que la representan, que en la *European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership* tendrán casi la misma consideración que las instituciones estatales<sup>11</sup>.

Nos encontramos pues con que la UE no solo aspira a tratar con gobiernos, sino que paralelamente se relacionará y llegará a acuerdos con organizaciones civiles. Inicialmente, este hecho no debería ser interpretado como una injerencia en los asuntos internos de un país candidato a la UE o con el que se quiere ejercer unas relaciones de vecindad; pero la actuación europea en Ucrania demuestra que se trató precisamente de eso, de una injerencia. Para empezar, en las noticias se suele señalar como principio de la crisis la negativa del entonces presidente ucraniano Víctor Yanukóvich a firmar el DCFTA<sup>12</sup>. Sin embargo, es poco conocido

9. Es la 18.<sup>a</sup> economía del mundo por PIB <http://www.datosmacro.com/paises/turquia> (consultado el 11/08/2016)

10. Unit (2015), Obviamente, estamos hablando de datos anteriores al golpe de estado del pasado 15 de julio.

11. Commission (2013), ver Introducción: *Civil society also has a crucial role to play in promoting these reforms and in holding governments. The setting up of the Eastern Partnership (EaP) Civil Society Forum (CSF), including the establishment of national platforms in the partner countries, is a good example of civil society's strengthened role in the ENP. The EU has continued providing support to civil society through a range of different funding instruments.*

12. Commission (2014), DCFTA: Deep and Comprehensive Free Trade Area. Se trata de una serie de acuerdos de asociación (AA: Association Agreement) entre países de la Unión Euroasiática para profundizar en zonas de libre comercio. La UE tiene firmados DCFTA con Georgia y Moldavia.

el hecho de que, a pocas semanas de la fecha de la firma, fue la UE la que puso la condición de que se autorizase a la ex primera ministra, Yulia Timoshenko (entonces en prisión), a recibir tratamiento médico en el extranjero<sup>13</sup>. De este hecho, ni siquiera se hizo eco el entonces *Comisario Europeo de Política de Expansión y vecindad* de la UE, Štefan Füle que, en una conferencia dada el 28 de noviembre de 2013, en el marco del 2.º Foro de la Asociación de Empresas del Este (2nd Eastern Partnership Business Forum), en Vilna (Lituania), expresó lo siguiente:

That brings me to the decision of the Government of Ukraine to suspend the process of preparation for signature of the Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area between the European Union and Ukraine. (Füle 2013)

Es decir, el señor Štefan Füle no hace referencia a las condiciones previas impuestas por la UE.

Asimismo, una vez comenzados los disturbios que dieron lugar el *Euromaidan*, los líderes europeos fueron muy prolijos en declaraciones y visitas a los manifestantes. El entonces presidente del Comité de las Regiones de la Unión Europea, Ramón Luis Valcárcel, entre otros, defendió en Kiev que el pueblo ucraniano no quiere volver al totalitarismo de la Unión Soviética<sup>14</sup>. Otro ejemplo lo tenemos en la declaración institucional que hizo el 29 de noviembre la, en ese momento, Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, en la que afirmaba el *compromiso de la UE con el pueblo de Ucrania, que sería el principal beneficiario del acuerdo...*<sup>15</sup>.

#### LAS PRIMAVERAS ÁRABES

Mención aparte merece la actuación de la UE ante el fenómeno conocido como *Primavera Árabe*. Llamamos Primavera Árabe al

13. <http://goo.gl/HSvpfE> Url de [www.rtve.es](http://www.rtve.es) abreviada por no encajar en documento.

14. <http://goo.gl/54TLpS> Url de [www.rtve.es](http://www.rtve.es) abreviada por no encajar en documento.

15. Ashton (2013), Textualmente: \*We believe that the future for Ukraine lies in a strong relationship with the EU and we stand firm in our commitment to the people of Ukraine who would have been the main beneficiaries of the agreement through the enhanced freedom and prosperity the agreement would have brought about.

movimiento que comenzó en diciembre de 2010 con la inmola-  
ción del vendedor ambulante Mohamed Bouazizi que protestaba  
por la represión policial en Túnez. Éste fue el punto de partida  
que se extendió varios países del norte de África y Oriente Medio.  
Túnez, Egipto, Siria, Libia, Marruecos, Yemen y Bahreïn han sido  
los principales países afectados. Los tres últimos salieron del paso  
abordando tímidas reformas democráticas; en Túnez y Egipto se  
derrocaron las dictaduras que gobernaban y en Siria y en Libia el  
conflicto desembocó en sendas guerras civiles que han devenido  
en la actual crisis de los refugiados, los cuales intentan alcanzar  
Europa huyendo de éstas.

Estas protestas que tenían como objetivo inicial llevar la  
democracia a los países indicados han tenido como balance un  
mantenimiento del *status quo* en Marruecos, Yemen<sup>16</sup> y Bahreïn;  
una nueva dictadura en Egipto; dos guerras civiles en Siria y Libia  
y una frágil democracia en Túnez.

A pesar que uno de los objetivos del Tratado de Lisboa es  
reforzar *la identidad y la independencia europeas con el fin de fomentar  
la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo* (Europea  
2007, ver Preámbulo); y existiendo herramientas en ese mismo  
tratado que le permitían ejercer una intervención militar<sup>17</sup>, la  
reacción inicial de la UE no fue más allá de un comunicado con-  
junto de la Comisión Europea y la Alta Representante de Política  
Exterior y de Seguridad Común (Catherine Ashton), en el que la  
UE interpreta que los hechos que están sucediendo en la orilla  
sur del Mediterráneo están basados en demandas de democracia,  
libertad y empleo; condicionando su apoyo a los movimientos que  
surgieron a la respuesta a esas demandas (Commission, Union for  
Foreign Affairs, and Policy 2011). Esta declaración supuso *de facto*

16. Yemen se halla inmerso en una guerra civil con los separatistas *Huzies*  
del sur —de corte chiíta—. Esta guerra se enmarca en la lucha por el equilibrio  
del poder en Oriente Medio entre Arabia Saudita e Irán, los cuales participan  
de manera activa en ella.

17. Europea (2007), ver Título V donde en el artículo 28 se expone que  
*Cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión, el Consejo  
adoptará las decisiones necesarias. Éstas fijarán los objetivos, el alcance, los medios que  
haya que facilitar a la Unión, las condiciones de su ejecución y, en caso necesario, su  
duración.* Asimismo, en el artículo 42.5 se afirma que *El Consejo podrá encomendar  
la realización de una misión, en el marco de la Unión, a un grupo de Estados miembros  
a fin de defender los valores y favorecer los intereses de la Unión.*

un apoyo expreso a las organizaciones civiles que se enfrentaban en ese momento a los gobiernos y que, en el caso de Libia (inmersa en una guerra civil) implicó además un refuerzo diplomático con las fuerzas rebeldes.

No hubo misión humanitaria ni militar, teniendo que ser la OTAN la que iniciara una campaña de ataques aéreos contra las fuerzas armadas libias.

## CONSECUENCIAS DE LA ACTITUD DE LA UE

Aunque podrían tratarse múltiples escenarios tales como el Ártico o las relaciones trasatlánticas tanto con el norte como con el sur de América, se ha optado por referirse a aquellos más cercanos y de mayor actualidad.

### *Ucrania y Rusia*

El enfoque principalmente económico y político de la UE hacia el este no ha contado con la situación geográfica de Rusia. La geografía es un actor principal en la economía: la configuración del terreno, el acceso a los mares, el control de rutas terrestres o fluviales o la posibilidad de obtener recursos naturales son ejemplos de como la geografía puede influir en los planteamientos económicos y políticos de una nación.

El Comandante Jesús Cubero (Cubero Rodriguez 2016, ver apartado 1.1.1. La situación geográfica) lo resume así en su monografía *Rusia, ¿hacia dónde va en el plano estratégico?*:

Rusia, históricamente, ha carecido de un acceso totalmente viable a los principales océanos del planeta. La mayoría de su litoral está bloqueado por los hielos del Ártico. Su salida al Pacífico está demasiado alejada del centro económico y político del país. Su salida al Mar Negro y al Mar Caspio no son más que callejones sin salida. Y por último, su salida al mar Báltico, largamente anhelado por los zares rusos, que les proporcionaba un enlace natural con los poderosos países de la Hansa, tampoco le permite un acceso libre a los océanos.

Por otro lado, centroeuropa está situada sobre una gran llanura a través de la cual se han producido migraciones e invasiones en ambos sentidos. Las últimas, Napoleón en el siglo XIX y Hitler en la Segunda Guerra Mundial, siguen muy presentes en la memoria del pueblo ruso.

Es lógico pensar que las teorías geopolíticas de Mackinder<sup>18</sup> hayan tenido un peso importante en la forma de concebir las estrategias tanto defensivas como expansivas de Rusia. Tanto más cuando Rusia se encuentra en el *Heartland*.

Tanto la expansión de la UE como de la OTAN hacia los países de la antigua esfera de influencia soviética no han tenido en cuenta esta forma de entender la relación de la geografía con la política. Por tanto, cuando Rusia reaccionó enérgicamente anexionándose Crimea para garantizarse el acceso al Mar Negro, la OTAN y la UE fueron cogidas por sorpresa, ya que no tuvieron en cuenta que, desde tiempo de los zares, Rusia siempre ha tendido a procurarse una «franja de seguridad» alrededor de sus fronteras que le proporcionase la «profundidad estratégica» que les concediese el tiempo suficiente para reaccionar ante una invasión. En palabras de Catalina la Grande, «La única manera de defender mis fronteras es ampliarlas» (Cubero Rodríguez 2016, ver página 2).

Mientras que en occidente y, especialmente, en la UE no se asuma la mentalidad estratégica rusa, los choques y las crisis serán continuos.

### *Siria y Libia*

Las *Primaveras árabes* fueron recibidas inicialmente con optimismo por parte de la UE, que veía como los vecinos del sur se movilizaban para adquirir mayores cotas de democracia. Como ya se ha visto, la UE pecó en las primeras etapas de la crisis de un exceso de optimismo que finalmente se transformó en una parálisis que le impidió actuar sobre el terreno.

No se tuvo en cuenta que en la zona apenas existía una estructura política de oposición democrática a los regímenes del lugar. Las organizaciones mejor preparadas para la lucha electoral y por el poder eran islámicas fundamentalistas, como el caso de los *Hermanos Musulmanes* en Egipto.

18. Mackinder (1904), En su obra, Mackinder dividía el mundo en varias zonas, en la que la *Isla Mundial* (Europa, Asia y África) constituye el eje de la riqueza y el poder mundial; la *Tierra Corazón* o *Heartland* se extiende desde el río Volga hasta el Yangtze y desde el Himalaya hasta el océano Ártico. Su teoría geopolítica suele resumirse con esta frase: *Quien gobierne en Europa del Este dominará el Heartland; quien gobierne el Heartland dominará la Isla-Mundial; quien gobierne la Isla-Mundial controlará el mundo.*

Las prisas por derrocar a Gadafi se materializaron en bombardeos de la OTAN que, aunque consiguieron el objetivo de hacer caer el régimen del *Rais*, no trajeron la democracia ni la libertad a Libia sino que la arrojaron al país a una cruenta guerra civil.

Sin una misión militar ni humanitaria de la UE la situación del país se ha ido degradando hasta desembocar, junto con los sirios, en la actual crisis de refugiados.

En el caso sirio, la participación de la UE ha sido casi nula, limitándose a apoyar las iniciativas de la administración Obama en forma de sanciones al régimen de Bashar al Assad y apoyo económico a la oposición. Las intervenciones armadas en forma de bombardeo aéreo están orientadas a la lucha contra el *Daesh*.

La complejidad de la situación siria en la que se mezclan intereses energéticos, conflictos étnicos y religiosos y una lucha por cambiar el equilibrio de poder en Oriente Medio, exigía un planteamiento que incluyera los mismos factores que tampoco se tuvieron en cuenta con Rusia. La consecuencia ha sido un aumento de la violencia en el país con la ya conocida crisis de los refugiados.

### *Turquía*

Turquía es la eterna candidata al ingreso en la UE. Ya en 1959 solicitó asociarse a la CEE<sup>19</sup> objetivo que consiguió en 1969 con la firma del tratado de asociación CE-Turquía (*Acuerdo de Ankara*). Este acuerdo reconocía como objetivo final la adhesión de Turquía a la UE. Ya en 1987, Turquía solicita la adhesión formal a la Comunidad Europea. Las relaciones con Grecia, el conflicto con Chipre y las lagunas en su sistema democrático han ido aplazando continuamente la aceptación de este país en el *club europeo*.

Al igual que Rusia, la situación geográfica de Turquía la hace especialmente importante para la UE. Su posición en el Estrecho del Bósforo que le permite cerrar el acceso del Mar Negro al Mediterráneo es estratégicamente vital. Sus fronteras con Siria, Irak, Irán, Armenia y Georgia, la convierten en el perfecto paragon de las consecuencias de los conflictos de Oriente Medio. Es lógico que la implicación de Turquía en los asuntos europeos fuera cada vez mayor. Las constantes negativas y retrasos en el proceso

19. Comunidad Económica Europea.

de admisión han provocado la llegada al poder de Erdogan, líder del Partido de la Justicia y el Desarrollo de corte conservador e islamista moderado que, aprovechando la crisis de los refugiados, está en disposición de chantajear a Europa.

## CONCLUSIONES

- Europa no ha sido nunca ni tan próspera, ni tan segura, ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo 20 ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea.
- La creación de la Unión Europea constituye el eje central de este desarrollo. Ha transformado las relaciones entre nuestros estados y las vidas de nuestros ciudadanos. Los países europeos están comprometidos en solucionar pacíficamente sus disputas y a cooperar a través de instituciones comunes. A lo largo de este periodo, la extensión progresiva del estado de derecho y de la democracia ha visto como regímenes autoritarios se ha convertido en democracias seguras, estables y dinámicas. Las sucesivas ampliaciones están haciendo realidad la visión de un continente unido y pacífico. (Council 2003, ver introducción).
- El Estado que emerge al final de la historia es liberal en la medida que reconoce y protege, a través de un sistema de leyes, el derecho universal del hombre a la libertad, y democrático en tanto existe sólo con el consentimiento de los gobernados. (Fukuyama 1995, capítulo I).

Son muchas las similitudes entre la introducción de la ESS y el *Fin de la historia* de Fukuyama. Y realmente es cierto que las mayores cotas de libertad, progreso y riqueza se han conseguido en aquellos países donde reina la democracia y la economía de mercado. Sin embargo, no es menos cierto que el camino para alcanzar la democracia plena es más o menos veloz y más o menos complejo dependiendo de múltiples factores. Entre estos factores hay que destacar la geografía y la historia. Occidente y más concretamente la UE ha intentado exportar su sistema de valores al resto del planeta con mayor o menor éxito. Según Fukuyama, la implantación del modelo económico liberal obliga a las instituciones a evolucionar hacia modelos cada vez más democráticos. Ésto parece haberse cumplido en los países europeos de la antigua

órbita soviética y en las *ex* dictaduras sudamericanas. Pero ¿qué pasa, por ejemplo, con Rusia y China? Rusia es formalmente una democracia pero son bien conocidas su falta de transparencia y sus lagunas en cuanto al respeto a los derechos humanos. China está evolucionando hacia un capitalismo de estado pero que no ha fructificado en reformas democráticas.

La política exterior de la Unión Europea debe tener en cuenta estos aspectos. Sin renunciar a sus valores, antes de comenzar cualquier iniciativa de expansión o de influencia en otros estados, la UE debería asumir los factores geográficos e históricos que definen el carácter de éstos. De esta forma se evitarían conflictos como el que actualmente nos enfrenta con Rusia o las consecuencias de éstos, como la trágica crisis de los refugiados.

Por otro lado, si finalmente es necesaria la intervención o injerencia de la UE, ésta debe de proveerse de las herramientas necesarias para ofrecer una respuesta creíble. La Unión Europea se dotó de estas herramientas con el Tratado de Lisboa. Falta ahora la voluntad de emplearlas. El principal escollo para ello es poner de acuerdo los diferentes intereses y objetivos estratégicos de los 28 países que la componen. No obstante, el Tratado de Lisboa también prevé situaciones en las que, a pesar de existir un acuerdo unánime, no todos los estados estén dispuestos o no estén en condiciones de participar en una determinada operación.<sup>20</sup>

En cualquier caso, al igual que en relación a la moneda única existe una Europa *a dos velocidades* en la que se han de cumplir una serie de requisitos para unirse al *euro*, debería plantearse, en el seno de la Unión Europea, la opción de adherirse a una estructura más comprometida con la unión política, en la que las decisiones acordadas en materia de seguridad, defensa y relaciones exteriores fueran más vinculantes. De este modo, las resoluciones tomadas en dichas áreas serían más creíbles y, por tanto, más eficaces ya que vendrían acompañadas de una voluntad expresa de aplicación.

20. Europea (2007), Artículo 44.1. En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

CEE	COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA
CSDP	COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY
DCFTA	DEEP AND COMPREHENSIVE FREE TRADE AREA
OTAN	ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE
UE	UNIÓN EUROPEA
UpM	UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

## BIBLIOGRAFÍA

- Ashton, Margaret. 2013. «Statement by EU High Representative Catherine Ashton on Ukraine.» Declaración institucional.
- Commission, European. 2013. «European Neighbourhood Policy: Working Towards a Stronger Partnership.» Communication. European Commission; JOIN.
- . 2014. «¿Qué Son Los Acuerdos de Asociación de La UE Con Georgia, La República de Moldavia Y Ucrania? Breve Guía Explicativa.» Comunicado de prensa.
- . 2015. «European Union Enlargement Strategy.» Communication. European Commission.
- Commission, European, High Representative of the Union for Foreign Affairs, and Security Policy. 2011. «A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean.»
- Council, E. U. 2003. «A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy.» Brussels.
- Cubero Rodriguez, J. 2016. «Rusia ¿Hacia Donde Va En El Plano Estratégico?» Master's thesis, ESFAS.
- Europea, Unión. 2007. «Tratado de Lisboa Por El Que Se Modifican El Tratado de La Unión Europea Y El Tratado Constitutivo de La Comunidad Europea, Firmado En Lisboa El 13 de Diciembre de 2007.»
- Fukuyama, F. 1995. *El Fin de La Historia Y El último Hombre*. Obras Maestras Del Milenio. Planeta-Agostini.
- Füle. 2013. «Eastern Partnership Challenges on the Road Ahead.» [http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press\\_corner/all\\_news/news/2013/28112013\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/press_corner/all_news/news/2013/28112013_03_en.htm).
- Mackinder, H. J. 1904. *The Geographical Pivot of History*. Geographical Journal. [Offprint]. Royal geographical Society.
- Mann, Michael. 2016. «High Representative Mogherini Unveils Blueprint for EU Foreign and Security Policy.» *Chairman's Newsletter. European Union Military Committee (EUMC)* 19.
- Unit, Economist Intelligence. 2015. «Democracy Index 2015: Democracy in an Age of Anxiety.» The Economist.

# IDENTIDAD EUROPEA Y SEGURIDAD EUROPEA

FERNANDO MARTÍN CUBEL

*Fundación SIP, Zaragoza*  
*Observatorio de Paz, Seguridad y Defensa, Zaragoza*

## RESUMEN

En la definición de la Estrategia de Seguridad Europea resulta acuciante llevar a cabo un robusto relato estratégico sobre el que asentar la posterior proyección geoestratégica de la UE. En estos momentos de cierta zozobra en el proyecto europeo, ante el referéndum del Brexit, la situación de los refugiados y el acuerdo con Turquía, entre otros, se hace más necesario que nunca redoblar los esfuerzos en la definición de nuestra identidad europea que debe ir parejo a la profundización institucional y política en la UE. Toda estrategia de seguridad necesita de un relato identitario y de la capacidad de protección de la misma; cuestionarse quiénes somos, cuáles son nuestros intereses, articular un espacio común identitario de seguridad sobre la base de las diferentes percepciones y sensibilidades es el reto del actual proyecto de seguridad europeo. Este trabajo analizará dicha cuestión y su importancia para el futuro de nuestra seguridad y de su estrategia de seguridad UE.

## PALABRAS CLAVES

UE, identidad, seguridad, estrategia, relato estratégico.

La UE no es perfecta, pero es el mejor instrumento de que disponemos para abordar los nuevos desafíos a que nos enfrentamos<sup>1</sup>.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ha cumplido con el mandato que se le dio, y presen-

1. Declaración Cumbre Bratislava 2016. (Sept.16, 2016 [citado el 2 de septiembre de 2016]: disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

tado su Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE al Consejo Europeo de junio de 2016. La entrega del documento se produjo en medio de una nueva crisis europea con el Brexit y sus consecuencias para el proyecto europeo. Aunque, bien es verdad, —que se daba por aplazada la presentación del texto—, al final se incluyó, la mala noticia fue que el Consejo Europeo simplemente tomó nota de esta nueva revisión de la estrategia, un hecho que puede condenarla a la simple irrelevancia.

La Estrategia de Seguridad Europea 2003 señalaba que «la creación de la Unión Europea ha sido un factor esencial de esta evolución. Ha transformado las relaciones entre nuestros países y las vidas de nuestros ciudadanos. Los países europeos se han comprometido a resolver pacíficamente sus conflictos y a cooperar por medio de instituciones comunes. A lo largo de este periodo, con la extensión progresiva del Estado de derecho y de la democracia, los regímenes autoritarios han ido dando paso a democracias seguras, estables y dinámicas. Las sucesivas ampliaciones de la Unión están convirtiendo en realidad el sueño de un continente unido y pacífico»<sup>2</sup>: ¿es una seña de proceso identitario europeo o más bien es una casualidad de intereses políticos? Desde 2007, la crisis económica-financiera instalada en el mundo, impactaba con virulencia en una UE que se enfrentaba a importantes retos derivados de las consecutivas ampliaciones de nuevos socios de 2004 y 2007, y, como no, a la puesta en marcha del novedoso complejo institucional y político derivado del Tratado de Lisboa, en un intento por adquirir una mayor profundidad como proyecto: cambiaban completamente la naturaleza, las prioridades políticas, los intereses de la UE y afectaban a la configuración, identidad y centros de poder de la misma UE. No olvidemos que se duplicaban el número de Estados miembros, su población en casi cien millones de habitantes, pero sobre todo se incorporaba a un conjunto de países con un retraso muy considerable en lo político y económico, cuya renta media apenas llegaba a un tercio de la de los Quince<sup>3</sup>. Sin obviar la cuestión institucional que comenzaba a actuar con el doble de miembros, se transformaban, las dinámi-

2. EES-2003 (Dic.12, 2008 [citado el 15 de septiembre de 2016]: disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essiies.pdf>

3. Mercedes Guinea Llorente. *Impacto de la crisis en el proyecto europeo*. 34 p. Mira Editores. Zaragoza. 2015.

cas, las preferencias, las posibles coaliciones y en muchos casos se dificultaban los procesos de negociación y decisión, afectando a algunas de las políticas nucleares comunitarias.

Junto a toda esta complejísima realidad de transformación interna del proyecto europeo, los acontecimientos no han parado de sucederse: la crisis de Ucrania y el incremento de la tensión con la Rusia de Putin, su reacción tardía y mal calculada ante las denominadas «primaveras árabes de 2011», la situación de Libia, la ya constatable realidad del impacto del terrorismo de DAESH en Europa con los atentados de París, Bruselas, Copenhague entre otros..., la crisis de los refugiados que ha llegado a su máxima expresión desde mediados del 2015 con la firma del acuerdo con Turquía, y todo ello sin olvidar la situación de Grecia y como no el rediseño de las relaciones entre GBR y UE tras los resultados del referéndum británico 2016. La expresión de la incapacidad comunitaria frente a los retos de todos estos acontecimientos se manifiestan en expresiones que asoman en muy diferentes medios de comunicación y redes sociales: «Para sobrevivir, Europa, paradójicamente, ha renunciado a sí misma»<sup>4</sup>. En otros casos, encontramos interesantes preguntas sobre Europa: «¿Qué le pasa a Europa? ¿Quién está enterrando sus valores de prosperidad e igualdad? ¿Adónde ha ido nuestra memoria?». Si bien es verdad que hasta 2004 la UE estaba conformada por un club de 15 miembros, con unos intereses muy similares, donde sus sociedades en la mayoría de los casos compartían unos mismos valores, los diferentes equilibrios tenían un cierto sentido, en el que los consensos resultaban más sencillos de armonizar, con unas interacciones políticas más cercanas y donde las visiones sobre el proyecto europeo resultaban muy parejas. En estos momentos, con una organización de 28 estados miembros, donde las prioridades políticas deben reconfigurarse, en el que emergen nuevas sensibilidades e intereses que alzan su voz, y con una UE una mayor complejidad en «espacios» muy diferenciados como: el espacio báltico, Europa central con Alemania a la cabeza, el este europeo donde destacan Polonia y Hungría, los países nórdicos, la Europa mediterránea,

4. Craig Calhoun. «Europa es incapaz de hacer política colectiva para hacer frente a un problema real». (abril.4, 2016 [citado el 2 de septiembre de 2016]: disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/01/actualidad/1459534607\\_214132.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/01/actualidad/1459534607_214132.html).

el futuro escenario de los países balcánicos..., como puede observarse es un club muy heterogéneo. Concurren diferentes modelos de evolución política, social y económica, así como formas muy desiguales de entender una misma realidad: seguramente, los países bálticos se sientan más seguros bajo el amparo protector de la OTAN que en las políticas de seguridad que la propia UE pueda poner en marcha, o en su caso, resulte más sencillo entender por qué los países que hoy día son los antiguos vecinos frontera del Imperio Otomano europeo, muestran su total rechazo a la política de refugiados europea, bien es verdad que la memoria histórica tiene un papel esencial, o, la falta de un auténtico liderazgo de las que hasta no hace mucho eran los motores básicos del proceso europeo caso de Alemania y Francia.

Es ciertamente difícil separar los caracteres comunes de los diferenciadores en todos los países europeos, lo que nos daría la oportunidad de distinguirlos. De hecho, podemos constatar que Europa no posee ni una identidad geográfica, cultural, política, social propia..., Europa no es un continente, ni por su población ni por su estructura, aunque sí por sus logros. Es «un pequeño cabo saliente del continente asiático», por tomar la célebre expresión de Paul Valéry<sup>5</sup>.

## 2. LA CUESTIÓN SOBRE LA PERTENENCIA A UE

Como suele ser habitual en cualquier espacio de relaciones humanas, y en este tema con el grado de complejidad que alcanza el caso del proyecto europeo, el relato y su aplicación son dos aspectos esenciales. Para ello, la UE necesita aunar relato y proyección identitaria que genere una mayor profundidad en el propio proyecto europeo que en estos momentos está en una profunda crisis.

No conviene olvidarse de que estamos ante una organización supranacional, que desde sus inicios no ha dejado de crecer en estados miembros sino también, en capacidades competenciales y en la generación de un entramado institucional y legislativo muy singular. El proceso de incorporación de nuevos estados miem-

5. Mirjana Skrba. *¿En qué consiste la identidad europea* ». (Jul.15, 2003 [citado el 8 de septiembre de 2016]: disponible en ? <http://www.cafebabel.es/articulo/en-que-consiste-la-identidad-europea.html>.

bros, caso de Bosnia y sin olvidar la recuperación de las negociaciones con la Turquía de Erdogan para una hipotética entrada en la UE, debiera plantear la reflexión respecto al conjunto de los intereses, valores y sensibilidades existentes.

Si bien es verdad que hasta 2004 la UE estaba conformada por un club de 15 miembros, con unos intereses muy similares, donde sus sociedades en la mayoría de los casos compartían unos mismos valores e intereses, los diferentes equilibrios tenían un cierto sentido, en el que los consensos resultaban más sencillos de armonizar, con unas interacciones políticas más cercanas y donde las visiones sobre el proyecto europeo resultaban muy parejas. En estos momentos, con una organización de 28 estados miembros, donde las prioridades políticas deben reconfigurarse, en el que emergen nuevas sensibilidades e intereses que alzan su voz, y donde no debe obviarse que en esta UE encontramos áreas muy diferenciadas como: el espacio báltico, Europa central con Alemania a la cabeza, el este europeo donde destacan Polonia y Hungría, los países nórdicos, la Europa mediterránea, el futuro escenario de los países balcánicos... Concurren diferentes modelos de evolución política, social y económica, así como formas muy desiguales de entender una misma realidad: seguramente, los países bálticos se sientan más seguros bajo el amparo protector de la OTAN que en las políticas de seguridad que la propia UE pueda poner en marcha, o en su caso, resulte más sencillo entender por qué los países que hoy día son los antiguos vecinos frontera del Imperio Otomano europeo, muestran su total rechazo a la política de refugiados europea, bien es verdad que la memoria histórica tiene un papel esencial.

Es ciertamente difícil separar los caracteres comunes de los diferenciadores en todos los países europeos, lo que nos daría la oportunidad de distinguirlos.

El artículo I bis del Tratado de Lisboa<sup>6</sup> señala: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados

6. Tratado de Lisboa. (Jun.10, 2006 [citado el 13 de junio de 2016]: disponible en [https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat\\_lisboa.pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf).

miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». ¿Representan estas palabras un verdadero ejemplo de identidad?, ¿son la expresión robusta de un relato serio y maduro del actual proyecto europeo? ¿Cómo se intercalan las identidades nacionales respecto a una identidad europea? En el eurobarómetro de 1992 quedaba expresado en las opiniones de los ciudadanos europeos si además de sentir la identidad nacional concebían una identidad europea, el resultado fue que el 46% respondió que esto sucedía de vez en cuando mientras que el 51% dijo que esto nunca les pasaba. Estos resultados aumentaban al 59% en Alemania y en los Países Bajos al 64%. En el reciente eurobarómetro de primavera de 2014<sup>7</sup> se expresaba un sustancial incremento del sentimiento ciudadano europeo, desde los eurobarómetros de 2010 descubrimos un valioso incremento en la necesidad por los ciudadanos encuestados de una pertenencia que va más allá de las «propias fronteras nacionales», siendo muy remarcado este valor entre los ciudadanos pertenecientes a los países con la moneda euro, destacando países con unos porcentajes que superan el 75% de apoyo a este sentimiento: caso de Alemania (79%), Malta (86%), Finlandia (79%), Suecia (77%) , o, el paradigmático ejemplo de Reino Unido donde se produce un repunte de más del 50% respecto a este sentimiento de pertenencia al espacio UE.

### 3. UE, ¿UN ESPACIO CON IDENTIDAD?

La «identidad» de una colectividad humana es algo demasiado complicado y difícil de entender y describir por cualquiera ciencia social; se enraíza en un principio más espiritual e irracional, el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad, un «querer vivir juntos», en consecuencia con el hecho de compartir los mismos valores y los mismos objetivos. En realidad, una vez que se plantea la cuestión, el terreno de la identidad, se convierte en un terreno complejo: evidentemente, cuando se postula su concepción. En un continente que ha experimentado todo tipo de realidad religiosas, culturales, políticas: del nacionalismo

7. Eurobarómetro 2014. (Jun.15, 2014 [citado el 17 de septiembre de 2016]: disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_publ\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_fr.pdf).

más oclusivo y el colonialismo más agresivo al internacionalismo más abierto y cooperativo entre los pueblos, de la tolerancia a la intolerancia, de la concepción individualista y liberal de la vida social a la totalitaria y orgánica, del dogma cristiano a la libertad de conciencia, de la libertad de la ciencia y la técnica a su subordinación a verdades metafísicas, de la connivencia entre política y religión en el gobierno de los pueblos a la laicidad de sus relaciones, de la integración de etnias y culturas a la persecución racial, etcétera, la identidad no puede ser la suma de todo ello, pues no pueden convivir pacíficamente; más bien, ha de ser el producto de una selección: preguntarse cuál es la identidad no significa preguntarse qué somos, pero sí qué queremos ser. Por tanto, nos interesa conocer qué elementos intervienen en este proceso de desarrollo de la identidad europea. La construcción de Europa moviliza energías diferentes, en un espacio de más de quinientos millones de habitantes y con diferentes procesos sociales, culturales y políticos.

Si bien es verdad que en los diferentes eurobarómetros concurre un reflejo positivo respecto al sentimiento de pertenencia a un espacio común, coexiste una tremenda dificultad en la identificación y relato sobre una percepción de sí mismo y de los demás, que señale la diferencia y por tanto la pertenencia a una comunidad, y en el caso de la UE se multiplica ante la complejidad de percepciones que cada sociedad aporta al proyecto UE. Por tanto, una cuestión como es la homogeneidad se desvanece a la hora de generar unos robustos pilares identitarios: resulta de por sí ciertamente difícil lograr una auténtica imagen del momento histórico en el que la UE simplemente eran 15 estados miembros, mientras que ahora este esfuerzo resulta titánico ante un club de 28 estados miembros. Se puede hablar de una «identidad operativa» ya que a través de la acción de la Comisión Europea, Parlamento Europeo y otros organismos del complejo modelo institucional europeo se lanzan programas que buscan la lenta e inexorable generación de una realidad identitaria, un caso es el reconocido programa Erasmus. Václav Havel en su Carta sobre la Identidad Europea, presentada al Parlamento Europeo en 1994<sup>8</sup> señalaba como valo-

8. Inés María Gómez Chacón. Identidad Europea: Individuo, Grupo, Sociedad. (Jul.15, 2003 [citado el 8 de septiembre de 2016]: disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/hnet/hnet08.pdf>

res, ideales y principios europeos aquellos que se fundamentan en el reconocimiento de la «tolerancia, el humanitarismo y la fraternidad». Para añadir, «Nuestros bienes mayores son la Libertad, la Paz, Dignidad Humana, Igualdad y Justicia Social. Valores arraigados en la antigüedad y el cristianismo, que a lo largo de 2000 años han evolucionado hasta lo que hoy constituyen los fundamentos de la democracia moderna. Conjunto de valores que tienen sus claros cimientos morales y sus obvias raíces metafísicas al margen de que el hombre moderno lo admita o no».

La construcción de una identidad europea significa que las personas han de incorporar a su identidad nacional una identidad transnacional. El elemento principal es que se necesita encontrar unas características esenciales de identidad compartida; las personas de las distintas naciones necesitan sentir seguridad y desear adherirse a una entidad transnacional, sin tener que sacrificar sus identidades personales o nacionales. Para ello convendrán facilitar las condiciones que permitan estructurar símbolos supranacionales, valores socio-culturales, actitudes que den muestra de una cierta cohesión y solidaridad, para que se construya esa nueva identidad. Por tanto, la gran necesidad en el desarrollo de unos modelos de identificación que sean válidos para todas las personas y que permitan la compaginación entre identidad nacional con la identidad supranacional, más flexible y abierta, debe existir una aprobación de las comunidades nacionales respecto a las supranacionales. Puesto que una identidad es una creación intelectual, la identidad europea no tiene por qué ser una quimera. Por tanto puede establecerse una «pertenencia múltiple», sobre la base del reconocimiento que la persona puede tener múltiples identidades cívicas y sentirse sujeto de múltiples lealtades, no incompatibles entre sí. Existiría una transformación en la experiencia que el ciudadano tiene en lo referente a la identidad, la lealtad y la aceptación de obligaciones como en lo que se refiere al marco institucional que permite el ejercicio de derechos y los deberes. Algunos autores plantean el surgimiento de la unidad europea transnacional que supera la oposición entre nosotros-ellos en la formación de las identidades y que se define por un espíritu comunitario intercultural de diversidad, cuestión que en estos momentos se ve amenazada por los avances de los diferentes movimientos populistas y antieuropeos en países como Alemania, Francia, Hungría o la propia Gran Bretaña, entre otros.

#### 4. IDENTIDAD Y SEGURIDAD

En el documento de trabajo «Towards a european global strategy»<sup>9</sup> se afirma «In today's multipolar world, the EU is thus situated within an ever more complex region – a geopolitical space that includes not only its traditional neighbourhood, comprising states whose geographical proximity connects them to the EU , but also broader areas that are functionally linked to vital European interests, such as the Sahel, the Horn of Africa, the Middle East, Central Asia, the Arctic and adjacent sea-lanes. In years to come, the EU 's credibility will largely depend on its ability to cope successfully with this strategic neighbourhood – a challenge that will seriously test its capacity for concerted external action.» De París a Lampedusa y desde el Sahel a Kiev, los eventos que se han desarrollado tanto dentro como fuera de las fronteras europeas han despertado un instinto de seguridad adormecido y empujado el binomio seguridad y defensa a lo alto de la agenda política. Tras la Cumbre de Chicago de la OTAN de 2012, y de las del G-10 y del G-20 inmediatamente después, el entonces Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, tomó la iniciativa de poner los asuntos de defensa en el orden del día de sus reuniones. En ese sentido, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 podría calificarse en cierto modo como histórico por varias razones. Por un lado, la defensa forma parte de agenda europea. En segundo lugar, la Comisión Europea está también a bordo; un paso importante para integrar las dimensiones interior y exterior, en todo el espectro de la seguridad y la defensa. Junto con la Agencia Europea de Defensa, la Comisión es responsable de promover políticas de desarrollo y cooperación exterior, y de apoyo a la industria europea de la defensa. Y ya que la relación de causalidad va con más intensidad del mundo de la seguridad y la economía al mundo de las instituciones que en sentido contrario, la necesidad será una vez más el factor desencadenante del cambio institucional. En definitiva, se ha iniciado un proceso interno donde la seguridad y defensa vuelven a importar, y en el ecosistema institucional europeo el proceso importa y mucho.

9. AAVV. «Towards a european global strategy» .(May.28, 2013 [citado el 19 de agosto de 2016]: disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS\\_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc)

Sin embargo nos encontramos con una realidad donde el sistema europeo sigue fragmentado en varios subsistemas intergubernamental, comunitario y nacional, por tanto con visiones, intereses y recursos en algunos casos incompatibles en otros generando un auténtico solapamiento de la defensa y seguridad de la propia UE. La propuesta de una nueva Estrategia buscaba generar y relanzar la política común de seguridad y defensa sin embargo en estos momentos todo queda establecido en un proceso que simplemente establece propuestas bien intencionadas caso: colaborar más, coordinarse mejor, mejorar las capacidades..., sigue falto de una mayor profundización ante los problemas estructurales de fondo, las diferencias en los intereses y experiencias de seguridad y defensa siguen siendo demasiado significativas como para generar un marco de confianza básico y maduro en estos momentos (recordar que las competencias, los recursos, la decisión de usar la fuerza y rendición de cuentas políticas ante sus opiniones públicas y parlamentos sigue en los ámbitos de lo «nacional»)

## CONCLUSIONES

Quisiera comenzar el espacio de las conclusiones con la siguiente reflexión lanzada por el General Miguel Ángel Ballesteros<sup>10</sup>: «La UE debería caminar hacia una mayor integración como instrumento clave para hacer frente a todos los riesgos y desafíos enunciados anteriormente, pero no parece que este sea el mejor momento para una mayor integración».

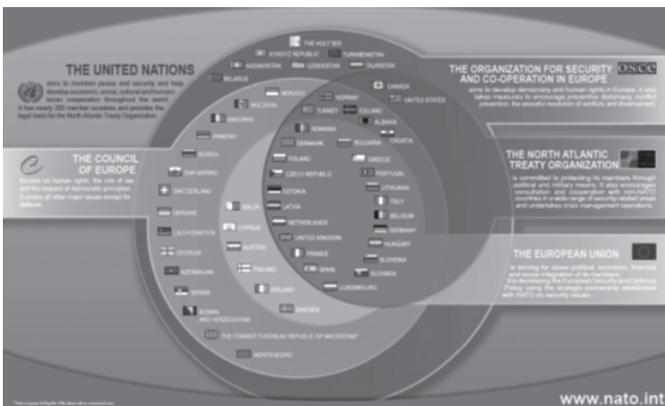
Una primera cuestión: desde la publicación de la Estrategia de Seguridad Europea en 2003 –revisada en 2008–, y la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el entorno de seguridad mundial ha cambiado tan profundamente que son cada vez más numerosas las voces que señalan la necesidad de que los socios europeos aborden un análisis conjunto sobre el modo de hacer frente a los riesgos y amenazas. Desde el estallido de las denominadas primaveras árabes a finales de 2010, los socios europeos no han dejado de contemplar con preocupación el empeoramiento del entorno de seguridad. Las crisis se han multiplicado, vuelto

10. Miguel Ángel Ballesteros. «La UE frente a sus desafíos» .(Feb.1, 2016 [citado el 22 de septiembre de 2016]: disponible [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/Boletin\\_CESEDE\\_MABM\\_feb2016.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2016/Boletin_CESEDE_MABM_feb2016.pdf)

más complejas y más cercanas, la UE ha dado en ocasiones la impresión de ir a remolque de los acontecimientos, de ofrecer una exigua capacidad de reacción (guerras de Siria y Libia). Una buena parte de la opinión pública especializada se planteaba la existencia de una falta de generación de un pensamiento estratégico actualizado, que conduciría a una paulatina marginalización de Europa en el sistema de seguridad internacional y a su irrelevancia política a medio y largo plazo. Aspectos como el fin del mundo unipolar (o incluso ya simplemente polar), las cibramenazas, el estallido de epidemias transnacionales como el caso del Ébola, la reorientación estratégica norteamericana, la inesperada agresión rusa en Ucrania, el aumento de los estados fallidos en África o las revueltas virales en el Magreb y Oriente Medio, con sus secuelas en la escalada de la presión inmigratoria, combatientes en el extranjero y expansión del terrorismo yihadismo en Siria, Irak y en una Europa, que es a la vez objetivo y base, habrían dejado completamente sobrepasada por la fuerza de los hechos cualquier posible estrategia europea redactada antes de 2013. La envergadura y cercanía de los focos de violencia e inestabilidad (RUSMAGREB), la debilidad del sistema internacional de seguridad y el parco progreso observado desde la revisión de 2008, han vuelto a poner de actualidad y a cuestionar las bases de la UE respecto a su política exterior y de seguridad. Y aunque la seguridad y la defensa será probablemente el último de los espacios de integración en la UE, vista la evolución europea durante el último medio siglo, no es algo que puede ser considerado irrealizable. Cualquier cambio en la cultura de seguridad europea pasa por abandonar la política de soluciones de corto plazo, de compromisos operativos retóricos y de bajos niveles de inversión, que ha prevalecido hasta ahora, y por tanto de la generación de una identidad propia en el ámbito de la seguridad que asuma los retos como propios en concordancia del respeto al conjunto de intereses e inseguridades existentes.

La segunda cuestión que debe ser entendida con meridiana claridad es dónde se sitúa la UE, dentro de los diferentes modelos de seguridad que existentes en el propio continente europeo. Para ello, valga como ejemplo la presente imagen en donde se superponen diferentes modelos securitales que responden a diversos intereses, modelos identitarios, y a través de los cuales la UE debe establecer un constante diálogo basado en el respeto

y el conocimiento de los intereses e identidades existentes y en los que la UE debiera reforzar su imagen identitaria. Para ello se hace necesaria la materialización de una política de seguridad europea real y fiable, sobre la base de la revisión de la EES 2008 . Recordemos el mandato explícito contenido en las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013 y el recambio en el liderazgo político de las instituciones europeas, iniciados tras las elecciones parlamentarias de mayo 2014, han promovido el inicio de un proceso de revisión de los parámetros de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea (PESC). Se lanza para ello una doble cuestión : ¿Qué potencial es el que represente la UE ante otros actores externos caso de Rusia o EEUU? , ¿qué tipo de actor de seguridad quieren ser los Estados miembros y hasta dónde están dispuestos a llegar para lograrlo colectivamente?. En estos momentos, el lanzamiento por parte de la alta representante en febrero de 2015 del proceso de revisión de la estrategia de seguridad trata de responder a estas cuestiones, planteando un debate organizado en dos etapas. En primer lugar, y con carácter interno, elaborar un análisis del impacto de los cambios de la nueva situación estratégica, examinando sus tendencias presentes y futuras, y apuntando las potenciales implicaciones y el papel a jugar por la UE ante el vecindario así como ante otras potencialidades identitarias; y en una segunda fase, más extensa, abrir una reflexión con los socios europeos para determinar conjuntamente cual debe ser la nueva estrategia de seguridad.



Información: Panorama estratégico 2010/2011. IEEE /Real Instituto ElCano

Una tercera cuestión es la repercusión que tiene la ampliación realizada al conjunto de 28 estados miembros sobre los intereses estratégicos prioritarios para la UE, así como la puesta en común de capacidades y la difícil tarea por acordar políticas que permitan una mejor imagen identitaria del proyecto europeo. Una mayor incorporación de países nuevos al proyecto europeo supone que otros intereses y sensibilidades deben tener cabida pero a la vez hacen más compleja el modelo de toma de decisiones en políticas de seguridad, la gran cuestión es ¿hasta dónde un estado debe ceder en su identidad de seguridad para generar una identidad de seguridad común?, ¿cómo puede verse reforzada dicha seguridad en una doble dirección nacional-europea? El planteamiento que está teniendo lugar en la UE respecto a la llegada masiva de refugiados, las dificultades para alcanzar en algunos momentos una posición común respecto a las relaciones con Rusia —aún dentro de la aceptación del régimen sancionador—, entre otras cuestiones conllevan a una reflexión profunda del modelo identitario de seguridad.

Un cuarto aspecto resulta de las debilidades demostradas por un espacio de cerca de 500 millones de habitantes, un gigante económico, un enano político, y un gusano militar: las presiones de EEUU en 1991 para que la UE no integrase a la Unión Europea Occidental (UEO), alianza militar creada en 1948 que había permanecido a la sombra de la Alianza Atlántica: los objetivos de EEUU se vieron favorecidos por la propia falta de coherencia de los doce estados-miembros. El bloque europeísta (con Francia, Alemania y España) abogaba por la incorporación de la UEO como brazo armado de la UE. El bloque atlantista (con Reino Unido, Países Bajos e Italia) prefería convertir a la UEO en el pilar europeo de la OTAN; la incapacidad de la UE para dar solución al conflicto en la extinta exYugoslavia; la entrada de Chipre en UE que genera una paralización de los acuerdos Berlín Plus. Desde 1945, la defensa de los intereses europeos se ha basado en dos pilares: la externalización de su protección en Estados Unidos, a través del paraguas de seguridad de la OTAN, y la apuesta por un sistema de seguridad multilateral, basado en eso que se ha venido denominado *soft power*. En el campo estricto de la defensa, la UE sigue depositando su confianza en la Alianza Atlántica, a pesar de que, de los 28 países miembros, 6 mantienen políticas de neutralidad o de no alineación, mientras que 22 pertenecen

a ambas organizaciones. Europa se ha acostumbrado a la tutela militar de los EEUU, y todo indica que este es el peor momento para explicar a las opiniones públicas europeas que deben asumir sus responsabilidades de seguridad, puesto que los estadounidenses ya no quieren o no pueden cubrirlas. En este ámbito, faltan presupuestos y pedagogía para explicar la existencia de riesgos y amenazas que suponen un desafío para la UE. A todo esto hay que añadir la necesidad de contar con un mínimo de estructuras de mando y control, así como de capacidades civiles y militares. A pesar de ello, la política de no duplicar estructuras que ya están en funcionamiento en la OTAN dificulta a la UE una intervención rápida y eficaz en los primeros estadios de las crisis. A su vez, la PCSD ha bajado su peso específico dentro de la Unión, y también su importancia tanto en la política europea como en la resolución de los conflictos regionales.

Por último, los resultados de la Cumbre de Bratislava 2016, han sido muy pobres, esperando al próximo mes de marzo de 2017 mejores resultados, las divisiones entre Norte y Sur, Este y Oeste y miembros y no-miembros de la eurozona, a la que suma un rosario de Gobiernos y fuerzas políticas profundamente reaccionarias en materias de identidad e inmigración, mantienen paralizada a la UE. Tanto François Hollande como Angela Merkel viven pendientes de sus calendarios electorales, lo que impide que el eje franco-alemán, del que cabría esperar iniciativas decisivas, pueda señalar el camino. Algunos Gobiernos, desde Reino Unido a Polonia pasando por Hungría y Eslovaquia, ya han cruzado el Rubicón de la insumisión contra el proyecto europeo y sus valores o se aprestan a cruzarlo, y no hay que descartar que otros se sumen a esa tendencia en un futuro próximo. No extraña ni que el presidente Juncker sea capaz de impulsar la Unión ni que la Alta Representante Mogherini haya podido lograr que Europa hable o actúe con una sola voz en el mundo. Un camino cada vez más complejo por un modelo cada vez más desnaturalizado y con una profunda cacofonía en cuestiones relativas a la seguridad.

# LA UNIÓN EUROPEA Y LOS CONFLICTOS CONGELADOS EN EL ANTIGUO ESPACIO SOVIÉTICO

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ  
*Universidad Pontificia Comillas/Icade*

## RESUMEN

La actual crisis ucraniana amenaza con convertirse en un nuevo conflicto congelado en el antiguo espacio soviético. Tras los ejemplos de Transnistria en Moldavia, Osetia del sur y Abjasia en Georgia y Nagorno-Karabaj —en disputa entre Armenia y Azerbaiyán—, la anexión de Crimea y la situación en los distritos orientales de Ucrania— controlados *de facto* por los secesionistas apoyados por Rusia— nos muestra claramente la iniciativa rusa de recuperación del control sobre su *near abroad*. Ante esta política expansionista el despliegue de la UE de su Política de Vecindad en su vertiente oriental, y los diversos acuerdos de asociación suscritos con los principales actores protagonistas de estos conflictos congelados, convierte a toda la región en un ejercicio de complejo equilibrio geopolítico: paulatina extensión de las políticas de la UE sin colisionar con un socio imprescindible como Rusia, no solo en la región, sino en el conjunto de los desafíos actuales de la comunidad internacional.

## PALABRAS CLAVES

Conflictos congelados, Rusia, PEV, Ucrania, geopolítica regional

## 1. INTRODUCCIÓN

El análisis del marco conceptual básico utilizado en este trabajo debe de precisar, en primer término, qué entendemos por conflicto congelado y cuáles son sus principales elementos característicos. De forma muy sucinta cabría definirlo como cualquier conflicto armado «cerrado en falso» que, habiendo dado por finalizada la etapa de violencia activa, no ha conseguido concluir en un acuerdo de paz o en un marco político satisfactorio para las partes en conflicto. De tal suerte que puede activarse en cualquier

momento creando un área —más o menos extensa— de inseguridad e inestabilidad internacional. Pese a contar con ejemplos de este tipo de conflictos en toda la comunidad internacional desde la desaparición de la Unión Soviética han venido a caracterizar y definir a aquellos contenciosos territoriales y de soberanía que se han desarrollado en las fronteras de la Federación Rusa.

Potenciados o participados—en mayor o menor medida— por la propia Rusia forman parte de la estrategia de la misma en el ámbito de su política exterior hacia su *near abroad* poniendo en cuestión la soberanía e integridad territorial de los Estados de reciente independencia. El control de facto de estos territorios por parte de diversos grupos rebeldes, de muy variado perfil, no ha venido respaldado por parte de la comunidad internacional de un reconocimiento de iure, más allá de algunas pintorescas excepciones. No obstante, el enquistamiento de este tipo de enclaves hace que durante más de dos décadas cualquier fórmula de solución política y diplomática haya fracasado y, excepto en aquellas fases o períodos en los que existe algún tipo de reactivación del conflicto —en ocasiones en perfiles de baja intensidad— pasan por etapas de auténtico olvido internacional. Situación que, en pura lógica, favorece las aspiraciones de las autoridades secesionistas y de sus potenciales y reales aliados.

La crisis abierta en Ucrania a principios del año 2014, cuya evolución ha derivado en la secesión y posterior integración de Crimea en el seno de la Federación Rusa y en la extensión del conflicto a los distritos orientales de Lugansk y Donetsk, amenaza con convertir a estos territorios en nuevos *frozen conflicts* afectando de manera muy directa al vecindario oriental de la Unión Europea y a sus propias fronteras. Las relaciones entre ambas entidades se han visto enturbiadas notablemente con el intercambio de sanciones y contramedidas tomadas recíprocamente. Las posibilidades de futuras adhesiones de los diversos Estados afectados por este tipo de conflictividad, tanto a la Unión Europea como a la OTAN, apuntalan la falta de resolución diplomática —a medio y largo plazo— puesto que la posición rusa al respecto está claramente definida. El control ruso de estos territorios que escapan de la soberanía estatal de la que, jurídicamente, pertenecen se ha venido desplegando desde principios de la década de los 90. La ausencia de respuestas eficaces por parte de la comunidad internacional en su conjunto pero, específicamente, de la Unión Europea ha

favorecido —cuando no propiciado— la extensión —en el tiempo y en el espacio— de este tipo de comportamiento unilateral de Rusia, hasta concretarse finalmente en el caso ucraniano. La conversión de esta crisis en un nuevo conflicto congelado dependerá, en buena medida, de la actitud y del manejo diplomático que de la misma realice la Unión Europea. Sin embargo, el tradicional ensimismamiento europeo, el repliegue ante sus propios problemas internos y el no menos habitual seguidismo a los dictados de la política exterior norteamericana no hacen presagiar nada distinto al paulatino enquistamiento del mencionado conflicto.

#### APROXIMACIÓN A LOS CONFLICTOS CONGELADOS EN EL ESPACIO POST-SOVIÉTICO

La tradicional aproximación al problema de los conflictos congelados desde el ámbito académico y de la investigación —jurídica, politológica, en el plano de las relaciones internacionales— desprende una carga ideológica que enturbia, a mi juicio, un análisis más riguroso y desapasionado del objeto de investigación<sup>1</sup>. La consideración de Rusia como un mero adversario político, sin tener en cuenta el potencial estratégico de un socio de semejante nivel denota una miopía que puede degenerar en ceguera puramente ideológica. Especialmente cuando personalidades tan poco sospechosas de radicalismo pro-ruso como Henry Kissinger, máximo exponente del realismo político, ha manifestado su prevención hacia el progresivo arrinconamiento al que Occidente —OTAN, UE, USA— ha sometido a Rusia desde la desaparición de la Unión Soviética<sup>2</sup>. Este derrumbe del espacio soviético no pudo ser reconstruido parcialmente con estructuras diseñadas con posterioridad, como la inoperante Comunidad de Estados Independientes. Si, desde un punto de vista estrictamente económico y comercial, el intento de crear una zona

1. Un ejemplo que ilustra la adopción de este tipo de posicionamientos apriorísticos lo podemos observar en Milosevich, Mira «¿Por qué Rusia es una amenaza existencial para Europa?», *ARI 35/2015*, 3 de julio de 2015, Real Instituto Elcano.

2. Kissinger, Henry «To Settle the Ukraine crisis, start at the end», *The Washington Post*, 5 de marzo de 2014; consultado en [https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html) 20 de julio de 2016.

de libre comercio entre las diversas repúblicas no ha concluido de forma satisfactoria<sup>3</sup>, tampoco parece que en otras esferas de colaboración los resultados hayan sido muy positivos. La OTSC (Organización del Tratado de Seguridad Colectiva) se ha visto reducida en su número de miembros debido, fundamentalmente, por la no participación en este acuerdo político-militar de todas aquellas repúblicas afectadas por la presencia rusa en alguno de estos conflictos congelados —a excepción de Armenia, dependiente de Rusia en el conflicto de Nagorno-Karabaj—. De hecho ha vivido momentos memorables, como el encuentro anual de Jefes de Estado y Gobierno de la CEI, celebrado el 9 de octubre de 2009 en Chisinau (Moldova), con la asistencia de tan solo seis presidentes y recogido en la prensa rusa como «los líderes de la CEI... nadie tenía nada que decir a nadie»<sup>4</sup>.

Es innegable que la Unión Europea acumula la mayor concentración de conflictos congelados en su frontera oriental de toda la comunidad internacional, propiciado por la manera en la que se produjo la disolución de la Unión Soviética<sup>5</sup> y marcando su agenda en las relaciones con Rusia. Afecta en términos de seguridad internacional, de defensa y su arquitectura institucional, en sus relaciones euroatlánticas y con la OTAN y en la —a mi juicio— imprescindible colaboración entre ambos sujetos en los principales desafíos actuales (principales crisis internacionales, terrorismo internacional, protección medioambiental y distribución de los recursos energéticos básicos). ¿Qué persigue Rusia con este progresivo proceso de congelación de conflictos en su extranjero próximo? ¿Es Putin el artífice de esta línea en la política exterior de la Federación? Si el principio de integridad territorial de los Estados

3. Véase al respecto el trabajo de Shadikhodjaev, Sherzod «Trade integration in the CIS Region: A Thorny Path towards a Customs Union», *Journal of International Economic Law* 12, núm. 3 (2009), págs. 555-578.

4. *Nezavisimaya Gazeta*, 12 de octubre de 2009; recogido en Aslund, Anders «The Post-Soviet Space: An Obituary», en *Russia after the global crisis*, Aslund, A., Guriev, S. M., Kuchins, A. (Washington: Peterson Institute for International Economics, 2010), págs. 221-40.

5. Mirzayev, Farhad, *Uti Possidetis v. Self-Determination: The Lessons of The Post-Soviet Practice*, tesis doctoral defendida en la School of Law de la University of Leicester, 2014; disponible en <https://lra.le.ac.uk/bitstream/2381/29331/1/2014mirzayevfphd.pdf>

Consultado el 20 de julio de 2016.

no solo es un principio estructural del Derecho Internacional Público contemporáneo sino también, y más importante, una norma de *ius cogens* y de eficacia y alcance *erga omnes* cabe inferir que estos Estados de reciente independencia se encuentran en una situación de evidente precariedad e inestabilidad. Tanto en su calidad de nuevo sujeto de derecho internacional como en la construcción de una estatalidad genuinamente independiente y democrática. En esta línea los esfuerzos de Rusia se concentrarían en interferir y, en cierta medida, extorsionar los esfuerzos reformistas de los diversos gobiernos de estas repúblicas por desarrollar las instituciones propias de un Estado de derecho, tratando de tomar medidas eficaces contra la galopante corrupción endémica que caracteriza a estas sociedades, limitando su desarrollo económico y, en última instancia, actuando como instrumento preventivo de desincentivo de integración en los diversas organizaciones internacionales de Occidente —básicamente la OTAN y la propia Unión Europea.

No debemos olvidar que el factor étnico-nacional en la configuración de este tipo de sociedades ofrece un factor adicional de inestabilidad que añadir a la ya compleja situación. La presencia de potentes minorías rusas en estos enclaves alimenta la conflictividad interétnica y añade argumentos que apuntan hacia la protección rusa de sus conciudadanos residentes en ellos.<sup>6</sup> El control *de facto* de los resortes políticos, económicos, militares e incluso sociales y culturales convierte a Rusia en el instrumento y en el actor esencial de este espacio geopolítico y, por ello, en el factor esencial de resolución de los mencionados conflictos. No obstante hay teorías sobre factores adicionales que añaden interés en el mantenimiento de los mismos en fase «congelada». En este sentido, el Kremlin ve con inquietud la extensión en sus fronteras de modelos alternativos de gobierno, esencialmente democráticos, que cuestionarían el modelo de «poder vertical» de Putin<sup>7</sup>.

Respecto a la teórica iniciativa, planificación y ejecución por parte de Putin de este diseño de conflictos fronterizos debemos

6. Papoutsis, Aimilia, *Frozen Conflict Zones: The Case of Transnistria*, Lap Lambert Academic Publishing, 2016.

7. Esta es la tesis mantenida por Robert Orttung y Christopher Walker, «Putin's Frozen Conflicts», *Foreign Policy*, 13 de febrero de 2015; disponible en <http://foreignpolicy.com/2015/02/13/putins-frozen-conflicts/>

Consultado el 21 de julio de 2016.

recordar que, en numerosas ocasiones, ha lamentado la desaparición de la Unión Soviética y lo que la misma representaba en distintos niveles: «El colapso de la Unión Soviética fue el mayor desastre geopolítico del siglo..., destrozando los viejos ideales..., dejando a millones de compatriotas fuera del territorio ruso»<sup>8</sup>. Si bien resulta incuestionable el discurso y, en ocasiones, la actuación de carácter neo-imperial de Putin también parece irrefutable que estos conflictos se gestaron y detonaron durante la descomposición final de la Unión Soviética; se desarrollaron y prolongaron bajo el mandato de Boris Eltsin o, como en el caso de Ucrania, se aplazaron en virtud de determinados tratados internacionales.

A diferencia de otros conflictos prolongados —otra de las denominaciones otorgadas a este tipo de conflictos— aquellos que son objeto de este trabajo comparten una serie de características comunes: en todos los casos han compartido una experiencia soviética común; todos detonaron en el momento de las declaraciones independentistas de las diversas repúblicas; se encuentran ubicados en una indiscutible área de influencia de Rusia que, de una forma más o menos abierta, apoya a las autoridades de las entidades territoriales secesionistas, o bien a Armenia en el caso de Nagorno-Karabaj; han provocado un arco de inestabilidad internacional muy extenso en un área de evidente interés geoestratégico para diversos actores regionales e internacionales; en último término, el surgimiento de los mismos desbordó a la comunidad internacional en su capacidad de respuestas a la hora de prevenir o frenar la escalada de los diferentes conflictos.<sup>9</sup> El contexto internacional y el interno de la propia Unión Soviética no permitieron atisbar la dinámica, velocidad y magnitud del desmoronamiento de la misma y sus consecuencias más inmediatas en la construcción de las diversas estatalidades independientes. En ese momento Moscú optó por lo que Vladimir Socor denomina como el paradigma de la política exterior rusa de la «inestabilidad controlada», manejando y controlando la evolución de estos

8. Vladimir Putin, «Discurso Anual en la Asamblea Federal de la federación Rusa», 25 de abril de 2005, disponible en [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

Consultado el 21 de julio de 2016.

9. Véase al respecto Bárcenas, Luis A. y López, José A. *Los conflictos congelados de la antigua Unión Soviética*, Conflictos Internacionales Contemporáneos, núm. 15 (Madrid: Ministerio de Defensa, 2011).

conflictos y situándose en una posición dual de protagonista y, al mismo tiempo, de árbitro de los mismos. Su actuación se centra en «frustrar la resolución —a excepción de continuar manteniendo el dominio global del Estado en cuestión—; perpetuar la presencia militar rusa; capitalizar las consecuencias geopolíticas y socioeconómicas de las limpiezas étnicas masivas —por ejemplo, de azeríes de Nagorno-Karabaj y de georgianos de Abjasia—; fomentar la debilidad estatal y las condiciones caóticas en los Estados afectados; distraer a los mismos de las agendas de reformas sistémicas; y, en último extremo, desincentivar a Occidente en el establecimiento de lazos orgánicos con estas repúblicas». <sup>10</sup>

¿Cómo es capaz Rusia de crear un conflicto congelado? ¿Cuáles son sus pautas de actuación? ¿Son idénticas en todas las crisis existentes en sus fronteras, incluida la más reciente de Ucrania? El recién publicado trabajo de Agnia Grigas ofrece algunas claves al respecto, aunque el desarrollo de los detalles estrictamente militares difiere de unos conflictos a otros:

1. Se realiza, en una primera fase, un llamamiento a los valores compartidos entre las minorías de los territorios secesionistas y la matriz rusa: ya sean lingüísticos, culturales o religiosos.
2. La implicación directa comienza con la denominada «ayuda humanitaria» a la minorías ruso-parlantes, a través de sus organizaciones o instituciones.
3. El elemento crucial se propicia con la conversión de la ciudadanía de esta población rusa en el trasvase a nacionalidad de la Federación, pasando a la categoría de compatriotas residentes en el extranjero.
4. Desde ese momento la necesidad de protección de sus ciudadanos —real o ficticia— justifica el inicio de campañas propagandistas en esta línea.

10. Socor, Vladimir, *The Frozen Conflicts: A Challenge to Euro-Atlantic interests*, Report prepared by the German Marshall Fund of The United States on the occasion of the NATO Summit 2004, for a new Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region, disponible en [https://www.marshallcenter.org/2Fmcpublishweb%2FMCDocs%2Ffiles%2FCollege%2FF\\_Publications%2FperConcordiam%2FpC\\_V1N2\\_en.pdf&usg=AFQjCNGDXW8EdQmGVm\\_QernIzZWHsHewGA&sig2=65joDUP\\_NvlWvkBG9kwqbg](https://www.marshallcenter.org/2Fmcpublishweb%2FMCDocs%2Ffiles%2FCollege%2FF_Publications%2FperConcordiam%2FpC_V1N2_en.pdf&usg=AFQjCNGDXW8EdQmGVm_QernIzZWHsHewGA&sig2=65joDUP_NvlWvkBG9kwqbg) Consultado el 25 de julio de 2016.

5. El despliegue militar directo o indirecto en los territorios separatistas viene avalado por toda esa actividad previa.
6. Las actividades encubiertas —como en los distritos orientales de Ucrania— o mediante la intervención directa de las tropas rusas —como en Osetia del Sur y Abjasia durante el verano de 2008— inician una fase de conflictividad bélica.
7. El conflicto puede adoptar formas híbridas o estrategias militares convencionales; puede presentar la forma de guerrilla, contar con la participación de civiles, utilizar armamento con tecnología sofisticada y rápidamente consigue el control del territorio en disputa que, en ningún momento, perderá Rusia.
8. Con excepción de osetios y abjasios, la protección de los ruso-parlantes será siempre la piedra angular que avala el intervencionismo ruso<sup>11</sup>.

La extrapolación de este tipo de procedimientos de actuación no debe hacernos concluir, a mi juicio, que la voluntad de Putin sea la creación de una suerte de «falsa Guerra Fría» ante la imposibilidad —por carecer de suficiente capacidad— de recrear una auténtica. Este tipo de análisis favorece la percepción, antes señalada, de una Rusia intrínsecamente enemiga de Occidente imposibilitando una aproximación rigurosa a la situación<sup>12</sup>.

Es evidente que la principal derivada que se desprende de la consolidación de este tipo de conflictos es la geoestratégica. No obstante hay que considerar el factor que, como herramienta política, representan frente al potencial «enemigo externo». Esta dialéctica de conflictividad entre antiguos antagonistas (Estados Unidos y Rusia) se traslada a un tablero geopolítico en el que la Unión Europea debería de jugar un papel protagonista porque se dirime en su propio escenario. El afortunado calificativo de

11. Grigas, Agnia *Beyond Crimea: The New Russian Empire* (New Haven: Yale University Press, 2016).

12. Ejemplo de este tipo de análisis, bastante extendidos por lo demás, puede observarse en Whitmore, Brian «The Fake Cold War», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 29 de abril de 2016, disponible en <http://www.rferl.org/content/podcast-the-fake-cold-war/27707089.html>

Consultado el 26 de julio de 2016.

los conflictos congelados como «armas de distracción masiva»<sup>13</sup> nos remite a la potencial rentabilidad del mantenimiento de este tipo de territorios que operan, en determinados ámbitos, como auténticos agujeros negros en el seno de la comunidad internacional. En buena medida la supervivencia económica de alguno de estos territorios —especialmente en el caso de Transnistria— los circuitos no oficiales constituyen la fuente principal de ingresos. La idiosincrasia en términos de liderazgo, compromiso público, apoyo externo y cultura política<sup>14</sup> configuran un retrato aproximado de unos escenarios caracterizados por una «economía política de crimen, corrupción, tráfico variado y violencia, la principal amenaza a la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados involucrados que mina sus perspectivas económicas y democráticas, su paz y su estabilidad»<sup>15</sup>.

Como contraste encontramos las regiones del mar Negro y del mar Caspio como un extranjero próximo de Rusia con un vecindario muy rico en materias primas —como diversos metales y minerales— y especialmente en recursos energéticos —como el petróleo y el gas natural—. En este entorno tenemos ubicada la presencia de dos de los conflictos congelados o en vías de serlo: Nagorno-Karabaj y Crimea/Ucrania. El puente que, históricamente, ha supuesto esta región entre Oriente y Occidente constituye en estos momentos un enclave estratégico de salida natural hacia el Mediterráneo, así como de transporte de gas y petróleo desde los respectivos oleoductos de Baku-Tbilisi-Ceyhan y gaseoductos Baku-Tbilisi-Erzurum. Por ello, no sorprende la estrategia de aproximación de Rusia hacia Irán y Azerbaiyán con la reciente reunión celebrada en Bakú el pasado mes de agosto, así como la ratificación de diversos acuerdos sobre el envío de tropas rusas a

13. Acedo, Enrique R. «Conflictos congelados, negocios frescos», *Katehon*, 12 de mayo de 2016, disponible en <http://katehon.com/es/article/conflictos-congelados-negocios-frescos>.

Consultado el 26 de julio de 2016.

14. King, Charles «Post-Postcommunism. Transition, Comparison, and the End of Eastern Europe», *World Politics*, núm. 53, p. 155.

15. Ciobanu, Ceslav «Political Economy of «Frozen Conflicts» in ex-Soviet States: Challenges and Prospects for the U.S and Russia», *Virginia Social Science Association 80<sup>th</sup> Annual Meeting on June 29, 2007*, p. 9, disponible en [http://pdc.ceu.hu/archive/00003276/01/political\\_economy.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00003276/01/political_economy.pdf)

Consultado el 26 de julio de 2016.

Nagorno-Karabaj. Las conversaciones sobre el proyecto de corredor Norte-Sur, auspiciado por Moscú, Teherán y Bakú, han estado presentes posibilitando el trazado de más de 7.000 Km de extensión —desde San Petersburgo hasta Mumbai, en la India— de un tránsito —a través del mar Caspio— de bienes entre diversos países, capaz de competir con el canal de Suez. Sin olvidar a Turquía, que se encuentra involucrada en el proyecto Turkish Stream y, como distribuidor, en el gasoducto Trans-Caspio<sup>16</sup>.

La Unión Económica Euroasiática constituye para Rusia el proyecto alternativo y disuasorio ofrecido a las antiguas repúblicas soviéticas frente a las tentativas de aproximación, bajo diferentes fórmulas, a la Unión Europea. La piedra angular de este proyecto pasaba por la integración al mismo de Ucrania. De hecho, el tratado fundacional de esta organización fue firmado el 29 de mayo de 2014 por Rusia, Kazajistán y Bielorrusia, poco después de la revuelta de Maidán y de la incorporación de Crimea a Rusia. La posterior incorporación de su aliado natural en el Cáucaso —Armenia— y de Kirguistán en el mes de agosto de 2015 acabó por conformar la actual estructura de este espacio económico único caracterizado por la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas. Defendido por unos como un potencial mecanismo de diálogo con la Unión Europea y criticado por otros como una herramienta rusa de dominio regional, se convirtió en la gran baza electoral de Putin durante las elecciones presidenciales de finales de 2011<sup>17</sup>.

La cooperación entre las dos supuestas organizaciones homólogas —la Unión Económica Euroasiática y la Unión Europea— encuentra notables dificultades que, además, entorpecen el desbloqueo o la eventual resolución de los conflictos congelados. Entre las más relevantes cabe destacar: el presente conflicto

16. Jobernadze, Irina ¿Por qué Putin y Rouhaní viajarán a Bakú?, *Russia Beyond the Headlines*, 20 de julio de 2016, [https://es.rbth.com/opinion/2016/07/20/por-que-putin-y-rouhani-viajaran-a-baku\\_613329](https://es.rbth.com/opinion/2016/07/20/por-que-putin-y-rouhani-viajaran-a-baku_613329)

Consultado el 26 de julio de 2016.

17. Véase el excelente trabajo de reciente publicación del International Crisis Group, *The Eurasian Economic Union: Power, Politics and Trade*, Europe and Central Asia Report núm. 240, 20 de julio de 2016, Bruselas; <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/central-asia/240-the-eurasian-economic-union-power-politics-and-trade.pdf>

Consultado el 26 de julio de 2016.

en Ucrania, la oposición de Rusia a los recientes acuerdos de asociación suscritos entre la Unión Europea y las repúblicas con territorios secesionistas —Ucrania, Moldavia y Georgia—; las tendencias de algunos miembros no rusos de la Unión Euroasiática de potenciar los lazos con la Unión Europea; los diferentes estándares utilizados por las dos organizaciones que dificultan su armonización y, por último, las negociaciones en curso entre la Unión Europea y Estados Unidos para alcanzar un acuerdo en torno al TTIP<sup>18</sup>.

En particular este último elemento refuerza la convicción rusa de sometimiento europeo a los dictados económicos y políticos norteamericanos. El ejemplo más evidente de esta línea dura atlantista —desde la percepción del Kremlin— está representado por la vigente aplicación de sanciones colectivas tras la integración de Crimea a la Federación Rusa. Además, declaraciones públicas como las realizadas por Hillary Clinton —como Secretaria de Estado— en el mes de diciembre de 2012, calificando al proyecto de integración regional liderado por Rusia como un «intento de re-sovietización de la región» parecen avalar el boicot estadounidense a una eventual relación entre ambas entidades regionales<sup>19</sup>.

El proceso secesionista de Kosovo, concluido con la posterior independencia de la —hasta entonces— República Autónoma integrada en Serbia, con la misma categoría administrativo-territorial que Voivodina, incidió notablemente en la consideración jurídica y política de los diferentes conflictos congelados. El arsenal de argumentos proporcionados a la doctrina rusa en esta materia ha sido utilizado hasta la extenuación. De igual manera, los diferentes líderes secesionistas encontraron un modelo a seguir que avalase sus respectivas aspiraciones independentistas. Por ejemplo, Igor Smirnov —Presidente de la autoproclamada República Moldava del Dniester— se apresuró a declarar que Transnistria era un caso mucho más claro y evidente de reunir un derecho de acceso a una estatalidad independiente —tanto por legalidad como por trayec-

18. Argumentos recogidos por el International Crisis Group, *op. cit.*, págs. 23-24.

19. «Clinton calls Eurasian integration an effort to re-sovietize», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 7 de diciembre de 2012; <http://www.rferl.org/content/clinton-calls-eurasian-integration-effort-to-resovietize/24791921.html>

Consultado el 27 de julio de 2016.

toria histórica— que Kosovo<sup>20</sup>. En esta línea de argumentación se mostraba como un conflicto congelado podía alcanzar una resolución satisfactoria para los defensores del secesionismo, quebrando el sacrosanto principio de integridad territorial de los Estados. La Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999, con la creación de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK) abrió el camino para que el estatus final del territorio fuese negociado<sup>21</sup>. El posterior dictamen emitido por la Corte Internacional de Justicia confirmando «...que la declaración unilateral de independencia de Kosovo, adoptada el 17 de febrero de 2008 no ha violado el Derecho Internacional»<sup>22</sup> abrió definitivamente la posibilidad de separarse del estado matriz y solicitar el reconocimiento internacional de independencia, quedando avalada dicha actuación por la máxima autoridad judicial de Naciones Unidas. Es decir, a la luz del Derecho Internacional se abrió un peligroso precedente que planteaba la siguiente cuestión: ¿Puede descartarse totalmente (dado que la cuestión es objeto de interpretaciones divergentes que la corte no ha querido zanjar) que este dictamen dé lugar a un proceso que acabe reconociendo el derecho a la secesión de los pueblos no coloniales si esa es su voluntad?<sup>23</sup>

La contienda en estos escenarios entre dos principios esenciales del Derecho Internacional contemporáneo como son el de autodeterminación de los pueblos y el de soberanía e integridad territorial de los Estados —reconocidos como tal en los casos de

20. Véase al respecto la web de la Presidencia de esta entidad territorial, <http://president-pmr.org/material/199.html>

Consultado el 27 de julio de 2016.

21. S/RES/1244 (1999).

22. A/64/881 (2010), disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/881>.

Consultado el 29 de julio de 2016.

23. Gutiérrez, Cesáreo y Bermejo, Romualdo «De la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, de 22 de julio de 2010, sobre Kosovo», *Documento de Trabajo 35/2010*, de 10 de noviembre, Real Instituto Elcano, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt35-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt35-2010)

Consultado el 29 de julio de 2016. Los mismos autores tienen un trabajo más extenso sobre el mismo tema en *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 26/2010, págs. 7-59.

Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia— pone en cuestión el equilibrio entre ambos —de difícil encaje— y alimenta el debate teórico cuando añadimos el ámbito de los derechos humanos y la protección de las minorías nacionales. Recordemos el ambiguo y moldeable Derecho Internacional de injerencia humanitaria que irrumpió en la doctrina internacionalista con fuerza a raíz, también, de la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999.

¿Qué ha supuesto este precedente para la articulación de la política exterior rusa hacia su extranjero próximo? Es incuestionable que la confusión entre los principios y los intereses que ha presidido la actuación de la comunidad internacional desde la desaparición de la Unión Soviética —Kosovo es solo un ejemplo significativo—<sup>24</sup> ha permitido a Rusia esgrimir la política del doble rasero en la dudosa aplicación de los principios vigentes en el ordenamiento jurídico internacional. Hasta tal punto que su práctica desde Kosovo, especialmente en los casos de Georgia y Ucrania, se ha remitido constantemente al mencionado caso. Además, sus propios postulados teóricos recogidos en sus estrategias de seguridad nacional y en los principios rectores de su política exterior manifiestan abiertamente sus posiciones inequívocas al respecto. Por ejemplo, entre los objetivos principales marcados en el ámbito de la seguridad nacional, que presiden los esfuerzos del despliegue de su política exterior figuran —en cuarto lugar— «el establecimiento de relaciones de buena vecindad con los países vecinos, participando en la supresión de los actuales focos de tensión y conflictos así como la prevención de la aparición de otros nuevos, en las regiones adyacentes a la Federación de Rusia»; pero en séptima posición encontramos «la protección de forma integral de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos y de los compatriotas residentes en el extranjero, estableciendo en el marco de diversas formas internacionales los enfoques rusos sobre la protección de los derechos humanos»<sup>25</sup>. Los trabajos

24. Véase al respecto el excelente trabajo de Bebler, Anton (ed.), *«Frozen Conflicts» in Europe*, (Berlín: Barbara Budrich Publishers), 2015.

25. *Concepto de la Política Exterior de la Federación de Rusia*, aprobada por Vladimir Putin el 12 de febrero de 2013; disponible en <http://archive.mid.ru//bdomp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/42e0019509d1b9bf44257b-440042dccb>

Consultado el 30 de julio de 2016.

en curso sobre un nuevo texto orientador en materia de política exterior no apuntan ninguna modificación al respecto. No existe mejor ejemplo para observar una abierta contradicción entre los principios y los intereses reflejados, además, en un documento básico emanado desde el Kremlin.

No obstante es importante señalar que a raíz del inicio de la crisis en Ucrania y, en particular, respecto al caso de Crimea, se ha detectado cierta evolución en las posiciones en el debate teórico entre internacionalistas —tanto desde el ámbito jurídico como politológico—. Tratar de buscar cierta equidistancia en el análisis —imprescindible, por lo demás, en cualquier ámbito científico— era considerado abiertamente como «filo-putinista»<sup>26</sup>. Afortunadamente parece que el equilibrio e, incluso, los enfoques más abiertos buscando perspectivas antes denostadas se han ido abriendo paso<sup>27</sup>. Por ejemplo, buscando argumentos político-sociales e históricos para argumentar la legalidad y legitimidad de la independencia de Crimea y la ulterior incorporación de la misma a Rusia desde el ámbito jurídico internacionalista.

No cabe duda al respecto de los movimientos realizados por Putin, explicitados en su discurso en la Conferencia de Seguridad de Munich de 2007, justificados en la consideración de que Occidente había llevado a cabo una política expansionista hacia las fronteras de Rusia y un uso arbitrario e ilegal de la fuerza en varias crisis internacionales desde la disolución de la Unión Soviética. La resistencia frente a la OTAN y a los Estados Unidos se ha concretado en diversos escenarios: las intervenciones militares en Georgia (2008) y Ucrania (2014); campañas mediáticas a gran escala sobre la agresividad de esas políticas norteamericanas que se desplegaba en varios niveles (planes de despliegue de misiles, integración en la OTAN de Georgia y Ucrania, control de los recursos energéticos de Rusia y su red de distribución). Ante estas

26. Al respecto, Lasheras, Francisco Borja «Carta de Europa: El debate español sobre la crisis de Ucrania», *Política Exterior*, núm. 160, julio-agosto 2014; disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/carta-de-europa-el-debate-espanol-sobre-la-crisis-de-ucrania/>

Consultado el 30 de julio de 2016.

27. En esta línea es muy recomendable conocer el análisis de Romualdo Bermejo, *La Vuelta de Crimea a la Madre patria. Algunas Reflexiones a la luz del Derecho Internacional*, (Valencia: Tirant lo Blanch), 2015.

amenazas, la reacción rusa —más allá de las mencionadas intervenciones militares— ha combinado el desarrollo de una presencia más activa en otros ámbitos de cooperación regional alternativos —como los BRICS, la Organización para la Cooperación de Shanghái y la propia Comunidad Económica Euroasiática— con un esfuerzo en inversión en el ámbito de la defensa y la inacción en materia de control de armamentos nucleares<sup>28</sup>. La descripción de Rusia como una suerte de «fortaleza sitiada» —según Arbatov— puede responder muy bien a la percepción que se ha trasladado a buena parte de la sociedad rusa con respecto a la necesidad de mantenimiento de la presencia rusa en los territorios más próximos de sus fronteras exteriores. También explica que la actitud del Kremlin no pasa, en ningún caso, por la retirada de las tropas rusas de estos enclaves estratégicos que calificamos como conflictos congelados, dinamitando cualquier tipo de solución diplomática al respecto.

Sin embargo debemos contemplar la influencia de la variable económica en la evolución de los mencionados conflictos a medio plazo. La crisis económica en Rusia, la drástica caída de los precios del crudo, los ingentes esfuerzos militares desplegados en diversos escenarios militares (Ucrania, Siria), el mantenimiento de las sanciones por parte de la Unión Europea y Estados Unidos y el incremento de los últimos años en la inversión en defensa pueden provocar cierta «relajación» en las posiciones rusas y favorecer una aproximación y una mejora en la cooperación multisectorial con la Unión Europea<sup>29</sup>.

Las relaciones entre la Unión Europea y Rusia —desde su estatalidad independiente— han venido marcadas, en buena medida, por la evolución de la conflictividad en los territorios que han terminado constituyéndose —tras las sucesivas ampliaciones de la organización— en frontera común. A excepción del conflicto de Nagorno-Karabaj, cuyos protagonistas no son susceptibles de

28. Rasgos recogidos por Arbatov, Alexei «Russian Foreign and Security Policy», *Q&A Carnegie Moscow Center*, 21 de junio de 2016; disponible en <http://carnegie.ru/publications/?fa=638860>

Consultado el 30 de julio de 2016.

29. Véase al respecto el completo trabajo de Romanova, Tatiana «Sanctions and the Future of EU-Russian Economic Relations», *Europe-Asia Studies*, vol. 68, núm. 4, junio 2016, págs. 774-796.

adherirse a la Unión Europea, las otras tres repúblicas afectadas (Ucrania, Moldavia y Georgia) sí se encuentran en esa potencial posibilidad. Sin embargo, solo con ocasión de la crisis ucraniana la implicación europea ha mostrado su faceta más ¿activa? No parece que la diplomacia europea ni los principales representantes de la Unión hayan estado a la altura de los acontecimientos que se estaban dirimiendo desde el estallido en el Maidán. Entre la inacción comunitaria que suele presidir las respuestas a las crisis internacionales planteadas —incluso en territorio europeo, como el conflicto en los Balcanes— y la injerencia en los asuntos internos de un Estado soberano, alineándose de manera incondicional con el socio atlantista se podían encontrar vías intermedias<sup>30</sup>.

El marco establecido entre la Unión Europea y sus vecinos orientales para potenciar sus relaciones mutuas se vio notablemente influido por las sucesivas ampliaciones, fundamentalmente las de los años 2004 y 2007. A partir de las mismas la UE extendió sus fronteras hasta Bielorrusia, Moldavia y Ucrania. Aunque la idea de la cooperación comercial y de creación de un marco de estabilidad y de seguridad con estos Estados —no solo de Europa Oriental sino también del arco Mediterráneo— se esbozó ya en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002<sup>31</sup> no se articuló definitivamente como un nuevo instrumento de política exterior de la UE hasta el mes de mayo de 2004<sup>32</sup>. Desde entonces, estrechamente vinculada a Estrategia Europea de Seguridad de 2003, ha sido adaptada y actualizada a las cambiantes circuns-

30. Véase sobre el particular Freedman, Thomas L. «Ukraine and the Art of crisis Management», *Putin's World, Survival*, vol. 56, núm. 53, junio-julio de 2014, págs. 7-41.

31. Comisión Europea, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003; disponible en [https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf)

Consultado el 1 de agosto de 2016.

32. Comisión Europea, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Communication from the Commission, COM (2004) 373 final, Bruselas, 12 de mayo de 2004; disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52004DC0373>

Consultado el 1 de agosto de 2016.

tancias en numerosas ocasiones<sup>33</sup> y objeto de dos revisiones en los años 2006 —para fortalecer los diferentes ámbitos de cooperación no suficientemente explotados— y 2010 con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la creación del SEAE —Servicio Europeo de Acción Exterior—.

El concepto de Partenariado Oriental surge como una estrategia cooperativa más profunda —dentro del marco de la Política Europea de Vecindad— entre la UE y un grupo de exrepúblicas soviéticas (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania). La inmediata reacción europea al conflicto bélico entre Georgia y Rusia durante el mes de agosto de 2008 evidencia una relación causa-efecto<sup>34</sup>. Orientada hacia la sustitución progresiva de los acuerdos bilaterales de cooperación suscritos con cada una de ellas en el momento del acceso a sus respectivas independencias por los nuevos acuerdos de asociación y una cooperación más intensa desde una perspectiva multilateral, representa las aspiraciones futuras de una eventual integración en la UE. Los objetivos planteados en el documento de la Comisión —*Asociación Oriental*— se orientan hacia la profundización en la construcción de Estados democráticos y de derecho, economías de mercado, respeto de los derechos humanos, fomento de la estabilidad y políticas de buena gobernanza que faciliten la convergencia con las políticas de la UE en diferentes planos y un contacto más intenso entre la ciudadanía de todos los Estados involucrados en la Asociación —véase el ejemplo del Foro de la Sociedad Civil—<sup>35</sup>. La aproximación de estas repúblicas al acervo comunitario no deja de ser contemplado como una evidente amenaza para los intereses geoestratégicos de Rusia y no favorece, en ningún caso,

33. Véase al respecto la documentación emanada hasta la actualidad en la web de Acción Exterior de la UE; [http://eeas.europa.eu/enp/documents/strategy-papers/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/documents/strategy-papers/index_en.htm)

Consultado el 1 de agosto de 2016.

34. Comisión Europea, *Asociación Oriental*, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, COM (2008) 823 final, Bruselas, 3 de diciembre de 2008; disponible en <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/ES/1-2008-823-ES-F1-1.Pdf>

Consultado el 1 de agosto de 2016.

35. Las actividades objeto del mencionado Foro de la Sociedad Civil pueden consultarse en la web de la misma; <http://eap-csf.eu/>

Consultado el 1 de agosto de 2016.

la predisposición del Kremlin hacia la resolución de ninguno de los conflictos congelados sino, más bien, ha sido directa o indirectamente la causa del inicio de la crisis en Ucrania en 2014. Hasta el punto de llegar a lo que algún autor ha calificado como una especie de choque entre dos políticas en toda la región de los conflictos congelados: una neo-imperialista, protagonizada por la UE, y otra post-imperialista, desplegada por Rusia<sup>36</sup>.

El interés por los diversos procesos de construcción estatal de las repúblicas afectadas por este tipo de conflictos por parte de la UE ha sido tardío, reactivo e interesado. Su intervención como mediadora u observadora en los principales intentos diplomáticos de resolución de los mismos ha sido secundaria. En Transnistria su labor más reseñable constituye la EUBAM (European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine) con una extensión en Odesa. Responsable del control de fronteras, aduanas y comercio supervisa el cumplimiento de normas y estándares de la UE conforme a las necesidades de ambos Estados<sup>37</sup>. Desde el año 2006 ha habido multitud de encuentros informales, con un intento de revitalizar el formato 5+2 creado por la OSCE en el mes de febrero de 2011. Moldavia y Transnistria como partes del conflicto y la OSCE, Rusia y Ucrania como intermediarios relegan a Estados Unidos y —en particular— a la UE a un mero papel de observadores. Como han señalado varios autores, sin un papel más activo de la UE en el actual formato —incluso en abierta oposición a alguno de los argumentos más firmes de Rusia, como su mantenimiento de tropas en la región— el conflicto de Transnistria permanecerá inevitablemente enquistado<sup>38</sup>.

36. Torbakov, Igor «The European Union, Russia and the «In-Between» Europe: Managing Interdependence», en Teresa Cierco (ed.), *The European Union Neighbourhood* (Farham: Ashgate), 2013, págs. 173-90.

37. El conjunto de la información sobre el papel de la mencionada misión puede consultarse en la web de la misma; <http://eubam.org/>

Consultado el 2 de agosto de 2016.

38. Karniewicz, Tomasz, Petrovická, Marie y Wunsch, Natasha «The EU and Conflict Resolution in Transnistria», *Policy Paper in New Dimensions of Security in Europe*, celebrado los días 8 y 9 de abril de 2010 en Praga bajo la organización del Ministerio de Exteriores de la República Checa; disponible en [https://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/zentrale\\_einrichtungen/zis/newseceu/outcomes/papers\\_folder/PolSec\\_20EU%20and%20Transnistria.pdf](https://tu-dresden.de/die_tu_dresden/zentrale_einrichtungen/zis/newseceu/outcomes/papers_folder/PolSec_20EU%20and%20Transnistria.pdf)

Consultado el 2 de agosto de 2016.

Las limitaciones evidenciadas por la UE en la gestión de conflictos resultaron manifiestamente mejorables en Georgia, antes de la guerra durante el mes de agosto de 2008 y, por consiguiente, en su posterior evolución para los territorios de Osetia del sur y Abjasia<sup>39</sup>. En primer término, el apoyo a los intentos de ampliación de la OTAN —por acción u omisión— con la integración de Georgia constituyó un clamoroso error de cálculo que facilitó la intervención rusa, ávida de utilizar en el momento que se presentase la oportunidad la baza kosovar. A partir de ese momento la UE no fue capaz de reaccionar de manera convincente y la denominada técnica del push/pull (Rusia/UE) se ha repetido de nuevo en Crimea y en Ucrania.

La manifestación más flagrante de la posición europea respecto al conflicto en Georgia fue el *Informe Tagliavini*, encargado y financiado por la UE, a una comisión independiente presidida por la diplomática suiza Heidi Tagliavini para investigar el origen y las causas de este episodio bélico. La conclusión del mismo adjudicó la responsabilidad del inicio a Georgia, bajo la provocación de Rusia. Este permanente «equilibrio» en la distribución de responsabilidades permitió a la UE permanecer al margen, situándose de perfil y remarcar el papel necesario de la «diplomacia preventiva» ante eventuales futuras crisis<sup>40</sup>. Por tanto, el compromiso con la seguridad y estabilidad de Georgia por parte de la UE, basándose en los principios de independencia, soberanía e integridad territorial, así como en el de la resolución pacífica del conflicto se circunscribe a: la EUMM Georgia —EU Monitoring Mission-, a co-presidir las conversaciones de Ginebra con Naciones Unidas y la OSCE y, finalmente —como respuesta habitual de la UE— al incremento de la ayuda financiera a

39. Whitman, Richard G. y Wolff, Stefan; «The limits of EU conflict management in the case of Abkhazia and South Ossetia», en Whitman y Wolff (ed.), *The European Union as a Global Conflict Manager* (New York: Routledge), 2012, pp. 92-107.

40. Véanse las conclusiones del mencionado informe de más de 1.200 páginas- en [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30\\_09\\_09\\_iiffmgc\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf)

También en «EU Report on 2008 War tilts against Georgia», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 30 de septiembre de 2009; disponible en [http://www.rferl.org/content/EU\\_Report\\_On\\_2008\\_War\\_Tilts\\_Against\\_Georgia/1840447.html](http://www.rferl.org/content/EU_Report_On_2008_War_Tilts_Against_Georgia/1840447.html) Consultado el 2 de agosto de 2016.

través de la Conferencia de Donantes para la reconstrucción y la asistencia humanitaria<sup>41</sup>.

Armenia constituye un caso original entre las repúblicas envueltas en este tipo de conflictos. Su posición de socia de Rusia en la región —frente a la influencia turca en Azerbaiyán— la permite sortear las medidas punitivas de todo tipo utilizadas en el resto de los casos (Georgia, Moldavia y Ucrania) y su pertenencia a la Comunidad Económica Euroasiática no excluye una cooperación estrecha con la UE<sup>42</sup>.

El conflicto sobre Nagorno-Karabaj plantea el concepto de «paz geopolítica» como la imposibilidad de resolución definitiva del mismo sin el consenso de las diferentes potencias que figuran como actores relevantes en la región, entre los que no se encuentra la UE. La ausencia de la misma de cualquier foro mediador, en especial del Grupo de Minsk —con presencia de diplomáticos franceses, norteamericanos y rusos— resulta inexplicable por dos factores: la creciente presencia rusa —aproximándose a Azerbaiyán, en detrimento de Turquía, y equilibrando la posición de los dos contendientes por el enclave; el interés europeo en el gasoducto Bakú-Tiflis-Ceyán para reducir su dependencia energética de Rusia. Además, la virulencia del conflicto por el control de Nagorno-Karabaj ha sido la más intensa hasta la actualidad —más de 25.000 muertos, cientos de miles de desplazados y refugiados, pérdida de sus viviendas por parte de más de un millón de personas— con una variada forma de enfrentamientos y violencia —*pogroms*, guerra civil, conflicto entre dos Estados de reciente independencia, conquista de territorios más amplios que los que eran objeto de disputa— y donde Rusia aparece como parte de la solución y no del problema —como sucede en los otros conflictos

41. Council of the European Union, *Presentation of the Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the conflict in Georgia*, Bruselas, 30 de septiembre de 2009, 13875/09 (Presse 278); disponible en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/110370.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/110370.pdf)

Consultado el 2 de agosto de 2016.

42. Es la tesis sostenida por Ademmer, Esther y Delcour, Laure «With a Little Help from Russia? The European Union and Visa Liberalization with Post-Soviet Studies», *Eurasian Geographic and Economics*, núm. 56, 2016, pp. 89-112; igualmente Delcour, Laure y Wolczuk, Kataryna «The EU's unexpected «Ideal Neighbour»? The Perplexing Case of Armenia's Europeanisation», *Journal of European Integration*, núm. 37, 2015, págs. 491-507.

congelados, aunque para algún autor este conflicto no pertenece a esta categoría—<sup>43</sup>.

Ucrania, desde finales del año 2013, ha concitado el interés académico por cuestiones como la vecindad con la UE, el peso estratégico y geopolítico de una República de sus dimensiones y por ser la protagonista —sino la víctima— de los intereses respectivos de Rusia y la UE, por no mencionar también a la OTAN. Un rasgo característico en las aproximaciones teóricas al origen del mismo pone el acento en las dinámicas externas —especialmente al factor ruso— sin tener en cuenta la importancia de las dinámicas internas, de carácter doméstico, como detonantes primigenios<sup>44</sup>. La presencia simultánea de los dos principales actores regionales parece haberse traducido en una suerte de neutralización de los imprescindibles esfuerzos reformistas de Ucrania. La política de Rusia hacia Ucrania ha pasado por tres períodos claramente definidos: entre 2004 y 2010 (bloqueo y amenazas ante sus aspiraciones de adhesión a la OTAN; presiones para controlar Naf-togas; interrupción en los suministros de gas; no reposición de embajador en Kiev); de 2010 a 2013 (Prórroga del Acuerdo sobre la Flota del mar Negro hasta 2035; reducción de los precios del gas; ayuda financiera; presiones para integrarse en La Comunidad Euroasiática); desde 2014 hasta la actualidad (no reconocimiento del gobierno inicial ucraniano; anexión de Crimea; demandas descentralizadoras del poder; apoyo militar a los secesionistas y supresión de las ayudas financieras y al suministro de gas). Sería prematuro establecer escenarios de futuro para Ucrania en estos momentos, aunque hay un abanico de posibilidades que permanecen abiertas: radicalización de los extremismos nacionalistas —en Ucrania y Rusia—; federalización territorial frente a secesión; implosión económica de Ucrania; endurecimiento del conflicto por la aparición de dinámicas imprevistas y, el más que probable enquistamiento del mismo<sup>45</sup>.

43. Broers, Laurence «From «frozen conflict» to enduring rivalry: reassessing the Nagorny Karabakh conflict», *Nationalities Papers*, núm. 43:4, 2015, págs. 556-576.

44. No es el caso de la última aportación realizada por la doctrina científica española, Ruiz, Rubén (ed.), *Ucrania. De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, (Madrid: Comunicación Social), 2016.

45. Tsygankov, Andrei «Vladimir Putin´s last stand: the sources of Russia´s Ukraine policy», *Post-Soviet Affairs*, vol. 31, núm. 4, 2015, págs. 279-303.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El papel de la UE como motor de «europeización»/occidentalización de su vecindario oriental puede estar sobredimensionado. La actividad reformista en el seno de los Estados, implementada mediante los acuerdos de asociación, necesita tiempo y fortaleza en la colisión con los agentes y las dinámicas internas de estas repúblicas. Su evolución en los diversos procesos de construcción de genuinos estados democráticos presenta rasgos post-totalitarios y pre-democráticos en muchos aspectos, con unos niveles de corrupción inasumibles. En ese sentido, la asunción de las reglas y procedimientos de la UE parece incompatible con la ausencia de sistemas legales poco desarrollados y con territorios fragmentados en los que, la incapacidad de control de los mismos por parte de las autoridades centrales los convierte en auténticos «agujeros negros».

Por el contrario, la apuesta de Rusia se caracteriza por promover el mantenimiento de una suerte de gobiernos «títere» que controlen los territorios secesionistas (Moldavia, Georgia, Crimea), manejando o promoviendo la inestabilidad en su propio interés (Nagorno-Karabaj), presionando económica y energéticamente a todas las repúblicas y con el control militar y diplomático de todos los procedimientos de solución de controversias en curso. Los mecanismos de integración regional de carácter alternativo propuestos por ambos actores (UE/Rusia) se han traducido en una colisión entre ellos que ha terminado por dinamitar las relaciones bilaterales<sup>46</sup>. La postura maximalista adoptada por la UE en la cumbre de Vilnius acabó por fragmentar las posiciones de las repúblicas de su vecindario oriental: Georgia y Moldavia optaron por los acuerdos de asociación; Bielorrusia y Armenia por el liderazgo ruso en la Comunidad Euroasiática; Azerbaiyán por permanecer al margen pero con una creciente aproximación hacia Rusia; por último, Ucrania ha pagado un alto coste por su inclinación a la UE con la pérdida definitiva de Crimea y la escisión —*de facto*— de sus distritos orientales. Escenario que, además, se ha traducido en el más complejo en las relaciones Rusia-UE desde la desaparición de la Unión Soviética.

46. Ademmer, Esther, Delcour, Laure y Wolczuk, Katarzyna «Beyond Geopolitics: Exploring the impact of the EU and Russia in the «contested neighborhood», *Eurasian Geography and Economics*, vol. 57, núm. 1, 2016, págs. 1-18.

La cooperación entre ambos sujetos en términos de seguridad resulta imprescindible en el actual contexto internacional<sup>47</sup>. Pero, además, hay que tener presente el alto grado de interdependencia económica y comercial de ambas que, en virtud de la política cruzada de sanciones, resulta muy lesiva para todos —no olvidemos la dependencia energética europea—.

La resolución diplomática —reactivando los acuerdos de Minsk II— del conflicto ucraniano en la región de Donbass debe de ser un objetivo prioritario para la UE, diferenciando —y en último término, excluyendo— el caso de Crimea en la mesa de negociaciones. La conversión, en caso contrario, del mismo en un nuevo conflicto congelado imposibilita una recuperación de la normalidad en las relaciones integrales con Rusia, detrayendo recursos e impidiendo una cooperación frente a los desafíos comunes que se presentan en el momento presente. Posibilitar formatos de cooperación hasta ahora inexistentes, como entre la UE y la Comunidad Económica Euroasiática, entre la OTAN y la Organización del tratado de seguridad Colectiva no deben excluir la reactivación e intensificación del marco bilateral UE y Rusia<sup>48</sup>. Las relaciones entre las diversas organizaciones regionales no deben supeditarse a mecanismos de exclusión entre ellas o de imposición de intereses de unas sobre otras. En ese sentido, las relaciones euroatlánticas se han enmarcado como objetivo prioritario de la UE y, en el contexto de la resolución o activación de los conflictos congelados han condicionado estrechamente sus marcos de actuación. Escenario que, en el caso de la política exterior norteamericana al respecto, no se ha dado<sup>49</sup>.

La posición europea no puede —ni debe— de ser la misma en cada uno de los conflictos congelados, en directa conexión con la

47. Ruiz, Francisco J. «La Cooperación UE-Rusia en la esfera de la Seguridad», *Eurasia/ICE*, núm. 3063, mayo de 2015, págs. 69-80.

48. Véanse el conjunto de propuestas recogidas en Morales, Javier (Coord.), *Una Rusia más europea para una Europa más segura. Propuestas para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia*, OPEX, Documento de Trabajo núm. 78/2015.

49. Un excelente ejemplo sobre el particular es el trabajo de reciente publicación de Grigas, Agnia *Frozen Conflicts. A Tool Kit for US Policymakers*, Atlantic Council, Dinu Patriciu Eurasia Center, julio de 2016; disponible en <http://www.atlantic-council.org/publications/reports/frozen-conflicts-a-tool-kit-for-us-policymakers>.

Consultado el 20 de julio de 2016.

diversidad de principios y de intereses en juego<sup>50</sup>. Por ejemplo, las discrepancias de los actores en cuanto a los tiempos precisos<sup>51</sup> para extender la colaboración mutua puede haber precipitado algunas crisis, como las de Georgia y Ucrania. La atracción de las respectivas sociedades civiles hacia la esfera de valores y prácticas europeístas resulta un enfoque positivo<sup>52</sup>, pero no suficiente.

Transnistria no ha ocupado ni preocupado la atención de la UE desde su congelación después del conflicto militar en 1992. Así parece que se mantendrá después de una leve convulsión, por un eventual efecto contagio, tras la anexión rusa de Crimea<sup>53</sup>. Algo parecido sucede con el conflicto de Nagorno-Karabaj. Ni Armenia ni Azerbaiyán están en la agenda de prioridades de la PESC de la UE y la fuerte presencia de actores regionales potentes en la región no hacen prever cierto despliegue europeo, más allá de lo que afecte a los intereses energéticos de algunos Estados en particular<sup>54</sup>.

Los distintos procesos de mediación han fracasado hasta la fecha, en buena medida debido a la diferencia en la aplicación o no de la legalidad internacional. La escasa disponibilidad para aplicar los compromisos adquiridos en las diversas rondas de conversaciones provoca rupturas permanentes para, tiempo después, volver a reiniciarlas. Además, el excesivo número de participantes en dichos procesos de intermediación (hasta 7, en formatos de 5+2) dificulta la consecución de acuerdos finales.

La UE, más allá de la PEV, no está presente de manera activa y eficiente. Los análisis sobre la incidencia de sus políticas hacia algu-

50. Popescu, Nicu y Wilson, Adrew, *The Limits of Enlargement – Lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood*, European Council on Foreign Relations, London, junio de 2009.

51. Coppieters, Bruno, *The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution*, Occasional Paper, núm. 70, diciembre de 2007, Institute for Security Studies, disponible en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ70.pdf> Consultado el 20 de julio de 2016.

52. Popescu, Nicu, *The EU and Civil Society in the Georgian-Abkhaz Conflict*, Microcon Policy Working, Paper 15, junio de 2010, University of Sussex.

53. Cebotari, Svetlana y Anatolie Bucuci, Anatolie, «The Repercussions of Russian and Ukrainian Conflict on Security of the Republic of Moldova», *Journal of Social Sciences*, vol. 4, núm. 2, 2015, págs. 60-64.

54. Del Medico, Nicola, *A Black Night in the Eastern Neighbourhood? Russia and EU Democracy Promotion in Armenia and Moldova*, EU Diplomacy Paper 7/2014, Collège d'Europe, Brugge.

na de estas repúblicas y sus conflictos empiezan a publicarse<sup>55</sup>, pero la presencia de Francia y Alemania consigue socavar, de nuevo, la presencia de la UE como actor internacional mostrando como la PESC no consigue sustituir a las políticas exteriores nacionales<sup>56</sup>.

Un buen reinicio de las relaciones UE-Rusia pasa por descongelar las mismas en ámbitos diversos de cooperación algo que, con la vigente política de sanciones se antoja complicado. Especialmente cuando las presiones para que la UE se convierta en una suerte de gendarme en estos conflictos<sup>57</sup> sin que ello signifique la renuncia a los principios básicos del ordenamiento jurídico internacional, como el no reconocimiento de las independencias de las entidades secesionistas<sup>58</sup> y la protección de los derechos humanos fundamentales<sup>59</sup>. Los criterios de condicionabilidad persiguen la consecución, a largo plazo, la democratización de estos Estados y la resolución de los conflictos en curso. La duda sobrevuela en el actual contexto en el que se desenvuelve la UE. Si, hasta el momento presente, no ha conseguido alcanzar unos resultados satisfactorios ¿podrá realizarlo con desafíos como el Brexit, la crisis de desplazados y refugiados —con el intento golpista en Turquía—, el conflicto en Siria y sus derivadas, el terrorismo yihadista, etc?<sup>60</sup> Por último, es imprescindible realizar

55. Arnanz, Liz, «Looking for coherence and results: The European Neighbourhood Policy in Moldova and Georgia», *Comillas Journal of International Relations*, núm. 3, 2015, págs. 116-138.

56. Rinnert, David y Parmentier, Florent, *Finding Common Denominators in the Eastern Partnership Region: Towards a Strategic French-German Cooperation in the Transnistrian Conflict*, Policy Brief, The Institute for Development and Social Initiatives Viitorul/Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2013.

57. Nováky, Niklas I. «Why so soft? The European Union in Ukraine», *Contemporary Security Policy*, núm. 36/4, 2015, pp. 244-66.

58. Fischer, Sabine «The EU's non recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia», *Seminar Report*, diciembre de 2010, Institute for Security Studies; disponible en [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NREP\\_report.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/NREP_report.pdf)

Consultado el 21 de julio de 2016.

59. Véase el completo informe elaborado por la UE y recién publicado *The Frozen Conflicts of the EU's Eastern Neighbourhood and their impact on the respect of human rights*, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Union, 2016

60. López, Diego (ed.), *El Estado de la Unión Europea. La Encrucijada Política de Europa*, Fundación Alternativas/Friedrich Ebert Stiftung, 2016.

una profunda autocrítica en el seno de la UE sobre los evidentes errores —calculados o de cálculo— cometidos en la gestión y evolución de la crisis ucraniana. Sin esa revisión crítica, y las necesarias modificaciones que deberán introducirse producto de la misma, continuarán en punto muerto el conjunto de los conflictos congelados<sup>61</sup>.

61. Haukkala, Hiski, «A Pefect Storm; or What Went Wrong and What Went Right for the EU in Ukraine», *Europe-Asia Studies*, núm. 68:4, 2016, págs. 653-64.

## EL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR ¿AVANCES EN LA SEGURIDAD?

MARÍA ISABEL NIETO FERNÁNDEZ  
*Universidad Complutense de Madrid*

### RESUMEN

La Alta Representante de la Unión —Ministra de Asuntos Exteriores— viene siendo la encargada de coordinar y ejecutar la política exterior y de seguridad de la UE, además de representar a la Comisión europea, a través de una de sus vicepresidencias. Dirige la Agencia Europea de Defensa, el Instituto de Estudios de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), éste último creado mediante Decisión 2010/427/ UE del Consejo, de 26 de julio de 2010. Tras seis años de andadura del mencionado servicio, nos preguntamos cuál ha sido el papel desempeñado por la Alta Representante en la diplomacia europea y mundial y cuáles han sido los avances en seguridad, especialmente tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Esta comunicación pretende, pues, llevar a cabo una evaluación de la diplomacia europea y para ello se examinarán los elementos de continuidad y de cambio en el campo de la seguridad, especialmente con las actuaciones de los tres Altos Representantes de la Unión: Javier Solana, Catherine Ashton y Federica Mogherini.

### PALABRAS CLAVES

Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), UE, Alta Representante de la UE (AR), Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

### 1. INTRODUCCIÓN

La Alta Representante de la Unión —Ministra de Asuntos Exteriores— viene siendo la encargada de coordinar y ejecutar la política exterior y de seguridad de la UE, además de representar a la Comisión europea, a través de una de sus vicepresidencias. Dirige la Agencia Europea de Defensa, el Instituto de Estudios de Seguri-

dad y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), éste último creado mediante Decisión 2010/427/ UE del Consejo, de 26 de julio de 2010. Camino de siete años de andadura del mencionado servicio, nos preguntamos cuál ha sido el papel desempeñado por la Alta Representante en la diplomacia europea y mundial y cuáles han sido los avances en seguridad, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Como el ámbito de la seguridad es muy amplio, este trabajo tratará especialmente la seguridad ligado al binomio UE-Rusia, especialmente por los acontecimientos recientes que han llevado al país eslavo a quebrantar el orden internacional y amenazar la seguridad europea, con la anexión ilegal de Crimea en Marzo de 2014 y la desestabilización de Ucrania.

El SEAE, creado en 2011 y con sede en Bruselas, en ese camino hacia la administración de una Diplomacia común, cuenta entre su personal con funcionarios de los servicios de la Comisión europea, de la Secretaría del Consejo y de diplomáticos de los estados miembros. Su función principal es gestionar las relaciones diplomáticas de la UE fuera de su territorio y las asociaciones estratégicas, y dirige la Política Exterior y de Seguridad de la Unión. Su objetivo: «hacer la política exterior de la UE más coherente y eficaz, aumentando así la influencia de Europa en el mundo». Ahora bien, es muy complicada la consecución de este objetivo si tenemos en cuenta un dato bastante significativo, el hecho de que la UE dedica escasos recursos a la acción exterior. Recordemos que según el TUE, art. 42.1. «La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común». La cuestión del presupuesto de la UE no es un tema baladí, ni tampoco el montante financiero que la Unión destinará a éste anualmente en los próximos años, en el contexto del Marco Financiero Plurianual (MFP, UE-28 —en un futuro próximo UE-27— para el período de 2014-2020<sup>1</sup>. El Reglamento (UE, EURATOM) núm. 1311/2013 del Consejo, acto jurídico que lo regula, establece una evaluación de prioridades de la Unión y unos límites máximos anuales de los créditos de compromiso por categoría de gasto y los límites máximos anuales para créditos de

1. Véase el Reglamento núm. 1311/2013, del Consejo de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020. [en línea]. [citado 10 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311>

pago que se deben de respetar, teniendo en cuenta la situación económica existente. Gastará en los próximos años hasta 959.990 millones de euros (en precios de 2011) en compromisos y 908.400 millones de euros en pagos. La pregunta que debemos hacernos es si con este montante y con una reducción del 3,4% y del 3,7% respecto del anterior MFP para 2007-2013 la UE pretender ser un actor global en la sociedad internacional actual. Es en la *rúbrica 4* donde se contienen las principales acciones de la Unión a escala internacional y desglosando los presupuestos anuales-aprobados en procedimiento de codecisión PE/Consejo de los últimos años, se observa que únicamente en torno a un 5 u 8% del total del presupuesto se dedica a estas actuaciones, las mismas que se dedican a los gastos administrativos, incluso ha habido años que el montante ha estado por debajo de esta rúbrica<sup>2</sup>. Esta dinámica se sigue, en gran medida, para el año 2016<sup>3</sup>. Urge un cambio, pues, en la distribución de estos porcentajes. De otra parte, se prevé que la contribución de la UE a la financiación de los gastos del SEAE para el ejercicio 2017 ascienda a una contribución de 613.560.000 €.

La Sociedad Internacional ha sufrido grandes cambios desde finales de la Guerra Fría y de manera significativa desde comienzos del S. XXI. El entorno es enormemente cambiante y complejo, con grandes desafíos. La UE ha tratado de adaptarse a estas transformaciones a través de diversas Estrategias de Seguridad que vieron la luz en 2003, una revisión posterior en 2008 y finalmente en 2016 con el documento recientemente presentado por la «Ministra de Asuntos Exteriores», la Sra. Mogherini, el pasado 28 de junio de 2016 a los líderes europeos denominado: Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE —Una visión común, una actuación conjunta: Una Europa más fuerte—. Documento que recordemos, aún no ha sido asumido por el Consejo, aunque se ha avanzado en la revisión de estrategias sectoriales y en la aplicación de nuevas estrategias temáticas y geográficas

2. Las otras rúbricas son las siguientes: 1. Crecimiento inteligente e integrador. 2. Crecimiento sostenible. 3. Seguridad y Ciudadanía. Y 5. Gastos Administrativos (para todas las instituciones de la UE).

3. Para obtener un mayor detalle, [citado 20 julio 2016] Disponible en World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-annual-budget/2016/>

en consonancia con las prioridades políticas de la Estrategia. El diálogo interinstitucional en su seguimiento y aplicación, cada año, será esencial por parte de la Comisión, el Consejo y el PE. Un nuevo paso se ha dado a raíz de la presentación por parte de la Sra. Mogherini del Plan de Aplicación<sup>4</sup> de la Estrategia Global en el Consejo de Asuntos Exteriores de 14 de noviembre de 2016. En sus conclusiones se incide, de nuevo, en la seguridad y la defensa como prioridades de la UE, el refuerzo del nexo entre las políticas internas y externas, la actualización de las estrategias regionales existentes o la preparación de nuevas y la intensificación de la diplomacia pública<sup>5</sup>. El Consejo Europeo, celebrado el 15 de diciembre de 2016 reitera su adhesión a la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2015-2020, en el ámbito de Seguridad y Defensa, constata «la necesidad» de «asignación de recursos adicionales suficientes» y para los estados miembros de la OTAN<sup>6</sup> se procederá, se indica, «de conformidad con las directrices de la OTAN sobre gastos de defensa». De igual manera, se fortalecerá «la cooperación en el desarrollo de las capacidades necesarias». La revisión del mecanismo Athena —para financiar costes comunes de las operaciones militares<sup>7</sup> de la UE y algunos costes de carácter nacional— está previsto para finales de 2017<sup>8</sup>. La pregunta que sigue en el aire es si realmente la UE a la luz de esta nueva Estrategia está preparada para afrontar los nuevos retos en seguridad y defensa con los instrumentos de que dispone, esen-

4. Este Plan se lleva a cabo en sinergia con el Plan de Acción Europeo de Defensa de la Comisión y con la Declaración conjunta del Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y el Secretario General de la OTAN.

5. [en línea][citado 28 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/11/14-conclusions-eu-global-strategy-security-defence/>

6. Los países miembros de la UE que no forman parte de la OTAN son Austria, Chipre, Finlandia, Irlanda, Malta y Suecia.

7. Operaciones Militares en curso: EUTM, Mali, desde 2003; EUFOR-ALTHEA (Bosnia Herzegovina, desde 2004); EUNAVFOR ATALANTA, Somalia, desde 2008; EUTM, Somalia, 2010; EUMAN RCA, República Central Africana, desde 2015 y EUNAVFOR MED, Mediterráneo desde 2015. [en línea] [citado 10 septiembre 2016] Disponible en World Wide Web: [http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)

8. Los Estados aportan una cuota anual proporcional a su renta nacional bruta. Art. 41.2. del TUE.

cialmente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y los Representantes Especiales de la Unión (REUE), los *instrumentos*<sup>9</sup> y *estructuras*<sup>10</sup> ya creadas, además de *agencias*<sup>11</sup>, y las posibilidades que, en definitiva, le ofrece el Tratado de Lisboa —entre ellos los artículos 44 —gestión de misiones—, 42.1, —relativa a las capacidades operativas basadas en medios civiles y militares— 42.5 —realización de misiones— y 42.7 del TUE —Asistencia por parte de los estados miembros de la Unión «con todos los medios a su alcance» a otro estado miembro en «caso de agresión armada en su territorio»—, o el art. 222 —relativo a la Clausula de Solidaridad que se activará en caso de que un estado miembro sea «objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano»<sup>12</sup>. En palabras del investigador F. Arteaga, hay que bajar las expectativas. Se ha exagerado lo que podría dar de sí la Estrategia, sobre todo en asuntos como «ejército europeo, cuartel general operativo, autonomía estratégica, resiliencia o protección de los ciudadanos»<sup>13</sup>.

9. Incluidos los Instrumentos financieros para la Política Exterior, entre los que destacan el Instrumentos Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos y el Instrumento de Estabilidad.

10. Entre las principales destacan: The Political and Security Committee (PSC); The European Union Military Committee (EUMC); a Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM); The Politico-Military Group (PMG); The Crisis Management and Planning Directorate (CMPD); The European Union Military Staff (EUMS); The Civilian Planning and Conduct Capability (CPC). [en línea] [citado 15 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en)

11. The European Defense Agency y otros instrumentos como por ejemplo, The European Security and Defence College (ESDC); The European Union Institute for Security Studies (EUISS); The EU SatCen.

12. «La Unión movilizará todos sus medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros». Además, se indica, el Consejo contará con un Comité permanente denominado COSI cuya tarea será la de garantizar dentro de la Unión el refuerzo de la «cooperación operativa en materia de seguridad interior». Art. 71 del TFUE.

13. Arteaga, Félix, «La Defensa Europea entre la Estrategia Global y su Implementación», Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 16/2016, págs. 2-18. [en línea] [citado 19 febrero 2017]. Disponible en World Wide Web: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt16-2016-arteaga-defensa-europea-estrategia-global-implementacion).

## 2. EL PAPEL DE RUSIA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE 2003 Y SU REVISIÓN EN 2008

La mención a Rusia es muy genérica en la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 —Una Europa segura en un mundo mejor—, documento redactado por Javier Solana, Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)<sup>14</sup>. En él se recoge la tarea de promover relaciones estrechas y de cooperación y de esfuerzos concertados, por ejemplo, respecto del programa nuclear iraní o al referir los objetivos estratégicos, entre los que destacan el de crear seguridad en los países vecinos y de manera expresa, estabilidad de la región de los Balcanes, —junto con EEUU y la OTAN— y en la resolución del conflicto árabe-israelí, todo ello enmarcado en una situación internacional<sup>15</sup> marcada por el todavía reciente en la memoria ataque del 11-S de 2001, y en un momento en el que Europa se encontraba dividida por la reciente invasión norteamericana de Irak, y el derrocamiento de Sadam Hussein. Además de trabajar a favor de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, se facilitará —se indica— el ingreso de Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En el ámbito de los grandes retos mundiales, la *seguridad energética* es otra de las grandes preocupaciones. Se señala como imprescindible «una mayor diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito. La política de la UE respalda estos objetivos mediante su intervención en Asia Central, en el Cáucaso y en África, así como en la Asociación Oriental y la Unión por el Mediterráneo. La energía<sup>16</sup> es un factor destacado de las relaciones entre la UE y Rusia». Los *conflictos congelados* son otras de las

14. Documento adoptado en Bruselas por el Consejo Europeo de 12 de diciembre 2003.

15. Un análisis de la situación internacional en la década de los 90 del Siglo XX y comienzos de la década del S. XXI puede encontrarse en Nieto Fernández, María Isabel, «Rusia y la Estrategia Global de Seguridad de la UE», *La Estrategia Global de la UE, Asomándose a un precipicio*, 2016, Madrid, UNISCI 2017, págs. 307-338.

16. Es significativo tener en cuenta que según datos de la Comisión europea, seis de los estados miembros de la Unión dependen de un solo proveedor externo respecto de sus importaciones de gas. [en línea] [citado 13 septiembre 2016] Disponible en World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/energy-union/>

inquietudes presentes y referidas ex profeso. Mención especial tiene el conflicto armado que tuvo lugar entre Rusia y Georgia (Abjasia y Osetia del Sur) y el conflicto del Transdniéster, con la República de Moldavia.

Esta EES tiene a Rusia en el punto de mira ya que se refiere a ésta como uno de los «*interlocutores importantes*» en relación con los problemas mundiales. En conclusión, se establece que la UE debe continuar empenándose «en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica».

Cinco años después, en el Informe de 2008<sup>17</sup> sobre la Aplicación de la EES —Ofrecer seguridad en un mundo en evolución—, informe de revisión de la Estrategia global, se vuelve a destacar el factor de la *energía* en las relaciones, se reitera la intranquilidad por los denominados conflictos congelados, el caso de Irán y su capacidad nuclear militar como factor que sigue contribuyendo a la inseguridad regional, y se constata con claridad el empeoramiento de las relaciones con la Federación rusa por el conflicto con Georgia, en agosto de 2008. De nuevo, Rusia altera la seguridad internacional y muestra un comportamiento belicoso. Por aquel entonces, con Dmitri Medvédev como Presidente ruso y Nicolás Sarkozy Presidente francés y quién además ostentaba la Presidencia del Consejo de la UE, se puso en marcha una misión civil de observación por parte de la UE<sup>18</sup>.

Ese mismo año tiene lugar la Cumbre de Bucarest en 2008. Croacia y Albania ingresan en la OTAN en abril de 2009. Con debates muy acalorados y grandes discrepancias se abre la puerta a Ucrania —que en estos momentos no apoya la mitad de su

17. Documento adoptado en Bruselas el 11 de diciembre de 2008. [en línea] [citado 16 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf)

18. Una de las conclusiones más reseñables del Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de octubre de 2008 fue el apoyo de la UE a sus vecinos orientales y se propone al Consejo que trabaje sobre una propuesta de «Asociación oriental» de la Unión. [en línea] [citado 11 octubre 2016]. Disponible en World Wide Web: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/ec/103454.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/103454.pdf)

ciudadanía<sup>19</sup>— y a Georgia con la posibilidad de ingresar en un futuro en la Organización Atlántica. Entre tanto, Rusia, en un acercamiento con EEUU facilitará el tránsito de personal y material de la OTAN por territorio ruso dando apoyo a la Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia a Afganistán (ISAF).

### 3. RUSIA: ¿SOCIO ESTRATÉGICO DE LA UE EN LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD?

La Nueva Estrategia Global<sup>20</sup> que vio la luz el pasado 28 de junio ha causado poco entusiasmo en el Consejo Europeo de 28-29 de junio de 2016, y de momento esta institución no la ha asumido, en un más que aparente acto de procrastinación. Todos los focos se han centrado en la salida del Reino Unido de la Unión tras el resultado del referéndum, y las escasas palabras dedicadas al recién salido documento en un escuálido comunicado de prensa solo hacen referencia a la necesidad de iniciar «una reflexión política a fin de impulsar más reformas conforme a nuestra Agenda Estratégica y desarrollar la UE»<sup>21</sup>. Se retomará esta cuestión —afirma el

19. Bonet, Pilar: «La mitad de los habitantes de Ucrania se oponen al ingreso de Ucrania en la OTAN», *El País*, de 31 de marzo de 2008. [en línea] [citado 16 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: [http://elpais.com/diario/2008/03/31/internacional/1206914408\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2008/03/31/internacional/1206914408_850215.html).

20. Los antecedentes más inmediatos sobre el diseño de esta estrategia se encuentran en el Consejo de la UE de 14 de marzo de 2016, presidido por la Alta Representante y donde se remarcaron los cinco principios que regirían las relaciones con Rusia: »Implementation of the Minsk agreement as the key condition for any substantial change in the EU's state towards Russia, Strengthening relations with the EU's Eastern partners and other neighbours including the Central Asia, Strengthening the resilience of the EU (for exemple energy security, hybrid threats, or strategic communication), The possibility of selective engagement with Russia on issues of interest to the EU and Need to engage in people-to-people contacs and support Russian civil society». Información adicional y más detallada puede verse en el discurso pronunciado por la Alta Representante Mogherini en la Conferencia Anual celebrada en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (ISS), el 22 de abril de 2016 en París. [en línea] [citado 17 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/2016-eu-iss-annual-conference-towards-an-eu-global-strategy-the-final-stage/>.

21. Declaraciones sobre la Reunión informal de los 27 jefes de Estado y de Gobierno. [en línea] [citado 16 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>

comunicado— en una reunión informal a celebrar en septiembre, en Bratislava. Otros asuntos tratados fueron la crisis migratoria y el refuerzo de la seguridad de la UE en colaboración con la OTAN. Claramente, la posterior Cumbre de la OTAN celebrada unos días después, el 8 y 9 de julio en Varsovia, ha tenido mucho más impacto y sus consecuencias de mayor relevancia. De hecho, los países bálticos salen airoso al conseguir el despliegue de una fuerza multinacional formada por tropas alemanas, canadienses y norteamericanas en los tres países como reacción a la intimidación de Rusia en el flanco del noreste de la Alianza. Los puntos calientes, no obstante, han estado en la estabilización de la seguridad en Europa Oriental y en el Sur —Daesh, Libia y el Sahel— así como en Afganistán. La reciente visita a Bruselas esperada con impaciencia por los socios europeos de Mike Pence, Vicepresidente de EEUU con el nuevo gobierno de D. Trump ha tratado de calmar a la UE respecto de la cooperación transatlántica y específicamente respecto de las relaciones UE/NATO. En palabras del Sr. Pence, los socios europeos deben comprometerse aumentando su gasto militar.

El nuevo documento estratégico presentado por Mogherini aparece en un escenario drásticamente distinto al de 2003, con un *entorno internacional más impredecible y desolador*. La UE ha protagonizado, desde entonces, una espectacular ampliación con la incorporación de 13 nuevos estados miembros, el Tratado de Lisboa ha lanzado su propio servicio diplomático —el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)— que realmente empieza a funcionar en 2011, coordinado que no dirigido por la Alta Representante con el cometido de dar coherencia a la política exterior y de seguridad. Pero el entorno se ha enrarecido tanto alrededor del proyecto europeo, que ya no cuenta como en los años 90 del siglo anterior, con el denominado «*consenso permisivo*» e incluso viene siendo cuestionado internamente con voces cada vez más potentes, que provocan *numerosas fracturas* tanto internas, como a nivel internacional respecto de las amenazas, riesgos y retos: la volatilidad económica, la migración y la crisis de los refugiados, el ascenso de los populismos, la reafirmación de los nacionalismos, el azote del terrorismo, la amenaza del espacio Schengen, el Bréxit, y en el ámbito de la seguridad, la defensa del propio territorio y de sus ciudadanos, los problemas de vecindad, las posibles tendencias de renacionalización de la política exterior, la inseguridad energética, el deterioro de las relaciones EEUU-Rusia

en el ámbito de la proliferación nuclear, la inestabilidad en Oriente Medio tras 2011 y la delincuencia organizada.

Sin duda en este nuevo escenario, las relaciones UE-Rusia ya deterioradas a partir de 2008 han empeorado en los últimos años debido sobre todo a la desestabilización de las fronteras externas<sup>22</sup> de la Unión, por parte de la Federación rusa de Putin, más concretamente en el flanco de la Europa Oriental, lo que ha provocado unas relaciones cada vez más distantes con Europa, que sigue atentamente y con preocupación el conflicto de Ucrania, reavivado en los meses de julio y Agosto de 2016. La Unión de momento no ha podido o no ha sabido reaccionar con contundencia y además deberá hacer frente al cambio o más bien reorientación de la política exterior americana a partir de 2010, que mira más a Asia y al área del Pacífico, por la competición estratégica y comercial que dirime con China<sup>23</sup>. Todo ello por supuesto aderezado por la discrepancia de visiones e intereses de los estados miembros, que en función de su posición geográfica fijan su atención, en occidente a su flanco sur, más expuesto a los flujos migratorios que ponen a prueba la solidaridad entre los estados, ya de por sí bastante mermada, mientras que en el flanco oriental los intereses se fijan en la influencia, la ambición y amenaza rusa. Por tanto, las prioridades estratégicas difieren de manera significativa. Y esto es una gran debilidad de la UE. Tal vez su talón de Aquiles.

Toda estrategia que se precie tiene que mostrar una visión conjunta y a largo plazo, tiene que estar inserta en el mundo de hoy, tener en cuenta los principales cambios geopolíticos produ-

22. Ver «NATO to deploy 4 Battalions in Baltics to deter Russian Threat » Sputniknews, 29 de abril de 2016. [en línea][citado 10 septiembre 2016] Disponible en World Wide Web: <http://sputniknews.com/europe/20160429/1038860596/nato-threat-baltics.html>.

23. Contribution by Walt, Stephen, Towards and EU Global Strategy. Consulting the experts—, European Union, Institute for security studies (ISS), París, April 2016. En la misma línea se muestran otros autores que constatan la intención de China de ampliar su perímetro de seguridad en Asia, ejercer un mayor control sobre su periferia marítima y reducir la capacidad de intervención de EEUU en el Mar de China Oriental, Meridional o el Mar Amarillo. Delage, Fernando: «La Estrategia asiática de Xi Jinping», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2015, núm. 5. [en línea][citado 20 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/viewFile/173/278>.

cidos, y contar con unos ingredientes necesarios como la fijación de unos intereses, unas prioridades y objetivos, unas líneas de acción en los diferentes espacios geográficos, unos instrumentos y unos medios, un calendario y una financiación, además de las evaluaciones pertinentes ante, durante y ex post.

Partiendo de estas premisas, y tratando de abordar el contenido de esta estrategia global, de entrada, el documento presentado por Mogherini presenta un contenido trabajado, realista, que abarca las principales amenazas y retos que tiene la EU en el Siglo XXI y que requerirá un riguroso análisis por parte de los estados miembros y de la UE como «sistema político». Sobre el papel se hace referencia a la Unión como proveedor mundial de la seguridad y el *objetivo* de «atender a las necesidades de los europeos y hacer que la asociación funcione». Menciona toda una serie de políticas sobre las que actuar y reafirma que «Europa no es solo un poder civil sino que el poder no coactivo y el poder coercitivo han de ir de la mano». Dicho esto, —la unidad de actuación entre las políticas a las que se apela como Migración y Asilo— hace aguas por bastantes lados<sup>24</sup>, y será el propio Consejo de la UE —los estados miembros— los que tengan que hacer un esfuerzo titánico y *pasar a la acción* si quieren cambiar algo la PESC desarrollada hasta ahora — eminentemente intergubernamental— y que sigue «en pañales», pero que no deja de ser una parte de un marco general que debe guiar la toma de decisiones. Esto es una condición previa si se desea de verdad una *autonomía estratégica* de la Unión.

Principales puntos a considerar:

i. *El difícil equilibrio entre principios e intereses*<sup>25</sup> *propios*. Y ponderar ambos elementos es esencial ya que el deber de salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos debe guiar a la UE para evitar ser

24. «La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de... b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional». Art. 21.2.b del TUE.

25. Los intereses son primordialmente garantizar la seguridad de los ciudadanos y de sus territorios, preservar la paz fuera de nuestras fronteras y la prosperidad, la promoción de las democracias, y la defensa de un orden mundial basado en normas, así como potenciar la capacidad de la Unión para incidir decisivamente en el mundo.

una paloma a la hora de diseñar su estrategia de acción exterior. Así, el documento recoge expresamente cómo el objetivo de la proyección de los valores proclamados como esenciales —la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho— y la promoción de este modelo, según se recoge en el Tratado de Lisboa, como forma de proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras, deja de ser una prioridad.

ii. *La seguridad y la defensa europea son dos de las principales prioridades de la acción exterior.* Cuestiones asociadas a la seguridad global y regional como el terrorismo, las amenazas híbridas, la inseguridad energética o la relación de la UE con la OTAN están en el foco de tensión con Rusia. La UE en estos momentos, lamentablemente, no está en condiciones de garantizar la seguridad en Europa ni de responder de manera rápida responsable y decisiva a las crisis. Y estamos haciendo referencia al núcleo duro de la seguridad, o como dice Mogherini «los elementos clave del orden de la seguridad europea», la soberanía, la independencia y la integridad territorial de los Estados, la inviolabilidad de las fronteras y la resolución pacífica de litigios. EEUU sigue siendo el principal socio estratégico de la Unión y la Alianza Transatlántica sigue siendo un pilar en el sistema de seguridad europeo. No obstante, la UE debe buscar necesariamente una dependencia menor de EEUU en este ámbito y buscar el desarrollo de sus propias capacidades defensivas<sup>26</sup>.

La inestabilidad en las fronteras de la Unión es patente y la creciente agresividad de Rusia manifiesta. El nivel de tensión ha subido por la creciente confrontación política y militar respecto del flanco oriental. Un informe reciente y bastante interesante de Andrew Monaghan, de Mayo de 2016 alerta de la movilización del estado ruso, entendiendo por movilización el grado de preparación que está haciendo Rusia para hacer frente a las amenazas

26. Muy interesante, unos meses antes, ha sido la contribución a estas reflexiones del Informe de propia iniciativa sobre estos asuntos. Kalniete, Sandra. «La Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo». Comisión de Asuntos Exteriores, 2015. Expresamente, en dicho Informe se insta a la Unión a contribuir a la autonomía estratégica de la Unión, a incrementar la cooperación estructurada en el ámbito de la defensa, a dedicar un 2% de los gastos de defensa a la investigación y a reforzar el papel de la Agencia Europea de la Defensa. [en línea] [citado 27 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0069+0+DOC+XML+V0//ES>

no sólo en materia de seguridad sino también respecto de los demás sectores del gobierno. Según este experto, el gobierno ruso es consciente de una mayor inestabilidad internacional y de la existencia de un «arco de crisis» en torno a Rusia. Y la Unión no será un actor global creíble si no es capaz de influir y de actuar en su vecindario más inmediato. El espacio postsoviético y la zona MENA es un polvorín y la UE es incapaz de mostrarse como un buen alarife, además de carecer de las capacidades de coordinación, técnicas y militares necesarias para actuar con contundencia en caso de necesidad. Otro de los asuntos más peliagudos es la Política Europea de Vecindad (PEV) que no ha sido tratada con la profundidad que se debiera en el nuevo documento. Sin duda, la Asociación Oriental —puesta en marcha en 2009 con Georgia, Ucrania, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Bielorrusia— y del Mediterráneo se perfila como uno de los núcleos de tirantez con Putin a corto, medio y largo plazo. Esta PEV —que para algunos autores e instituciones europeas ha cosechado resultados decepcionantes requiere, tras el nuevo escenario surgido tras las denominadas Primaveras Árabes, de una reformulación que permita un enfoque más diferenciado, flexible y condicionado a las características de los propios estados, donde la dimensión de la seguridad del vecindario europeo debería resultar crucial. Desde la firma de la Carta de París, el principio de «esferas de influencia» había desaparecido. Pero a partir de 2014 con la ilegal anexión de Crimea dicho principio vuelve a la palestra. A esta situación se suma la amenaza creciente de la proliferación nuclear que despierta una pesadilla ya casi olvidada con acusaciones mutuas de los rusos y americanos de violar el Tratado de Armas Nucleares de Corto y Medio Alcance (INF).

iv. *La resiliencia* o la capacidad de los estados para reformarse y recuperarse de las crisis internas y externas es otro concepto a tener en cuenta. En este sentido, la UE tendrá que tomar medidas serias a la hora de «potenciar la capacidad de acción de sus democracias». «Vivir en coherencia con nuestros valores determinará nuestra credibilidad y nuestra influencia en el exterior», expresa Mogherini en la nueva estrategia global. En esta línea, una política común de asilo es apremiante si de verdad quiere ser la Unión un actor creíble dentro y fuera de ella. De igual modo, se incide de manera especial en el documento en el fortalecimiento estatal y social de nuestros vecinos hasta Asia Central y África Central.

v. *Y la paz y seguridad no se pueden dar por sentadas en Europa si vemos la evolución del conflicto de Ucrania.* Este país —pivote geoestratégico importantísimo en Asia— con salida al Mar Negro<sup>27</sup> es muy rico en recursos naturales. De hecho, reservas importantes de gas y petróleo, oro y carbón se encuentran en Donetsk y Lugansk, ambos óblask pertenecientes a la cuenca del Donbass, área altamente desestabilizada, en gran medida, por el poder político ruso, que además no ha visto con buenos ojos la aspiración de Ucrania de ingresar en la OTAN y abandonar su estatus de no alineamiento en bloque. Incluso, el Primer Ministro Medvedev, no ha dudado en tensar las relaciones con la OTAN recientemente, en la Conferencia de Seguridad de Munich el 13 de febrero de 2016 al tildar dichas relaciones de encontrarse en «la época de nueva guerra fría»<sup>28</sup>. A pesar de los últimos acontecimientos que se están investigando relacionados con la acusación por parte de Rusia de un intento de sabotaje del gobierno ucraniano y que éste ya ha calificado de absurdo, la UE debe seguir tratando a Rusia como un socio estratégico con quien está obligado a entenderse y ambos deben de tener el cometido de tender puentes de colaboración y entendimiento, especialmente por la interdependencia que tienen ambos y su responsabilidad en la gobernanza global. Esto no es fácil y menos en los últimos meses en los que los estados de la Unión que comparten frontera terrestre con Rusia —Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia— y países no miembros como Noruega han mostrado su nerviosismo y desasosiego acerca del empleo de la fuerza militar rusa en el Mar Báltico, tal y como ya había sucedido anteriormente en el Mar Negro.

#### 4. PRINCIPALES INTERESES EN JUEGO

No resulta difícil descubrir cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea en el nuevo escenario de

27. Es interesante reseñar el poder que desde el primer momento ejerce la Federación rusa respecto de las flotas navales de la antigua ExURSS. Ya en 1997 Rusia y Ucrania dividían la ex flota soviética en una proporción de 80/20. [en línea] [citado 21 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.defensa.com/frontend/defensa/la-marina-rusa-en-el-mar-negro-vn12931-vst169>.

28. Ver «Las relaciones entre Rusia y la OTAN retornan a la época de Guerra Fría, declaró Medvédev». [en línea] [citado 21 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <https://mundo.sputniknews.com/mundo/20160213/1056729282/relaciones-otan-rusia-medvedev.html>.

relaciones con la Federación Rusa; *la seguridad de la Unión frente a la amenaza militar potencial que representa la Federación*; la sombra que todavía proyecta este país sobre los países antaño bajo la esfera de influencia de la ex-URSS, todavía en el imaginario colectivo de la sociedad rusa, la inestabilidad de las fronteras de estos países, amenazadas por las ambiciones territoriales del gobierno presidido por Putin, y la siempre presente espada de Damocles de la *dependencia energética del gas ruso*.

Desde el punto de vista de la Seguridad, el *Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE)*, firmado en París en 1990 y complementado en 1992 en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha sido siempre un punto de fricción entre los países del antes llamado bloque occidental y la antigua república soviética. En 1999, dicho tratado se amplió con un «Acuerdo sobre la Adaptación» que incluía los denominados Compromisos de Estambul que reflejaban eventos importantes como el de la disolución de la Unión Soviética y la ampliación de los miembros de la OTAN. Esto significó que desaparecerían las limitaciones por bloques de antaño —OTAN y Pacto de Varsovia—, y las limitaciones de armamentos y equipos convencionales pasarían a ser nacionales y territoriales, desde el Atlántico hasta los Urales. Desde entonces, la OTAN ha mantenido un proceso continuo de expansión bajo la atenta y nada favorable mirada de la Federación, con la incorporación en 1999 de Polonia, Hungría y la República Checa, la posterior de Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia en 2004, poco antes de la cumbre de Estambul. En la Cumbre de Bucarest se empieza a contemplar la posibilidad de incorporar a Georgia y a Ucrania, lo que supuso un incremento significativo de la tensión con Rusia, que en 2009 decide suspender el Tratado, aunque manteniendo su participación en el Grupo Consultivo Conjunto (GCC) hasta el 11 de marzo de 2015. Según declaraciones del Jefe de la delegación rusa en las conversaciones sobre el control de armamentos, Antón Mazur, los países de la OTAN «se saltaron las cláusulas del Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) expandiendo la Alianza<sup>29</sup> y frenando la entrada en vigor del Acuerdo de Adaptación; como consecuencia, Moscú suspendió el cumplimiento de

29. Estonia, Letonia y Lituania se incorporan en 2004 a la Alianza Atlántica.

dicho Tratado»<sup>30</sup>. Ello no ha impedido que la OTAN mantenga sus planes de ampliación dando la consideración en 2011 a Bosnia y Herzegovina, Georgia, Macedonia y Montenegro como miembros aspirantes (con el posterior descarte de Macedonia por el rechazo de Grecia a su incorporación).

Las intenciones de EEUU de desplegar un sistema de defensa antimisiles en Europa son el otro punto de conflicto que ha ensombrecido las relaciones entre la UE y Rusia a lo largo de las últimas décadas. Concretamente en 2002, EEUU inicia las conversaciones con Polonia y la República Checa (públicas a partir de 2005<sup>31</sup>, y formales desde 2007) para instalar un *sistema de defensa antimisiles con base en tierra en Polonia*, donde se instalaría una base de lanzamiento de misiles conocida como European Interceptor Site (EIS), en conjunción con una estación de radar localizada en la República Checa<sup>32</sup>. A pesar de las afirmaciones americanas de que dicho sistema no tendría como objetivo defender EEUU ni los países de la OTAN de los ICBM desplegados en territorio ruso, sino contrarrestar el riesgo de un ataque con misiles por parte de Irán, el sistema contó con el rechazo frontal de Rusia, que propuso como alternativa, rechazada por EEUU, el uso de la estación de radar situado en Qabala, Azerbaijan.

En octubre de 2011, la administración Obama anuncia la cancelación de este programa, que sería reemplazado por el Aegis Ballistic Missile Defense (ABMD) instalado en barcos con base en el Mediterráneo, lo que fue visto inicialmente con buenos ojos, aunque con cautela, por parte de la Federación<sup>33</sup>. Sin embargo, el

30. Véase: «Rusia abandona definitivamente el Tratado FACE sobre Armas convencionales», 10 de marzo de 2015. [en línea][citado 21 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://mundo.sputniknews.com/seguridad/20150310/1035239571.html>.

31. Véase «US considers Polish missile base», BBC News, 17 November 2005. [en línea] [citado 14 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4445284.stm>.

32. Véase Daboroski, Tomasz and Wilk, Andrzej: «Missile Shield in Central Europe becoming a reality» OSW, 30 October 2013. [en línea][citado 23 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2013-10-30/missile-shield-central-europe-becoming-a-reality>.

33. Sankaran, Jaganath: «Missile defense againsts Iran Without threatening Russia» *Arms control Association*. [en línea][citado 21 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://www.armscontrol.org/act/2013\\_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#2](https://www.armscontrol.org/act/2013_11/Missile-Defense-Against-Iran-Without-Threatening-Russia#2).

desarrollo posterior de este sistema, que incluye el establecimiento en diferentes fases de bases de misiles en tierra (*Aegis Ashore*) en Europa oriental, ha provocado la reacción de Rusia, que ha denunciado que la activación en diciembre de 2015 del complejo de misiles en la base de Deveselu, en el sureste de Rumanía (al que se le sumará otro establecimiento de misiles en Polonia, cerca del mar Báltico, que entrará en servicio en 2018), viola el *Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF)*, firmado en 1987. Recordemos que con la firma de este Tratado, Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov, Estados Unidos y la Unión Soviética acordaron la prohibición, ensayo y despliegue de todos los misiles balísticos y de crucero de emplazamiento terrestre, con rangos de entre 500 y 5.500 kilómetros (de alcance medio y corto). La prohibición se aplicaría a los misiles con ojivas nucleares o convencionales, pero no se aplicaría a aquellos con base en el mar o lanzados desde el aire.

En contraposición a las declaraciones rusas, el Secretario de Defensa de Estados Unidos Ash Carter, el pasado mes de mayo de 2016 acusó a Rusia de «ruido de sables nuclear», y de tratar de erosionar el orden internacional<sup>34</sup>. De forma similar se pronunció la especialista en política de armas nucleares Amy F. Woolf, en un informe de 3 de abril de 2016, que destaca cómo Rusia está incumpliendo sistemáticamente el Tratado desde 2014, cosa que Rusia niega<sup>35</sup>. No en vano el Pentágono habría informado de que «los misiles de crucero R-500, que se venden como complemento del sistema táctico operativo Iskander-M, son capaces de

34. Véase, «US accuses Russia of nuclear sabre-rattling, amid NATO tensions», *BBC News*, 3 May 2016. [en línea][citado 16 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.bbc.com/news/world-europe-36197856>.

35. El Departamento de Estado de EEUU, en los años 2014, 2015 y 2016 en sucesivas ediciones de su Informe de adhesión y el cumplimiento de Control de Armas, la no proliferación y acuerdos de desarme y Compromisos, ha venido declarando que la Federación de Rusia está violando sus obligaciones en virtud del Tratado INF. En el Informe de 2016, se señaló que el misil de crucero desarrollado por Rusia cumple con la definición del Tratado INF y, como tal, todos los misiles de ese tipo están prohibidos. El cumplimiento de los informes no ofrecen más detalles acerca del misil ofensivo. Wood, Amy F. «*Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*». Congressional Research Service, —Informing the legislative debate since 1914—. April 13, 2016. <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R43832.pdf>.

derribar objetivos a más de 500 km de distancia», EE UU también ha declarado que el nuevo misil balístico intercontinental RS-26 Rubezh está afectado por el Tratado INF, —al poder utilizarse contra objetivos con un alcance inferior a 5500 km—, y que «este radio de acción va en contra de las normas del Tratado INF»<sup>36</sup>. Ciertamente, y no es ningún secreto, Rusia está modernizando sus capacidades militares y está desarrollando misiles balísticos para submarinos nucleares de quinta generación. Por ejemplo, el *misil Sarmat*<sup>37</sup>, que en palabras del Director adjunto del Instituto de Análisis Político y Militar, Alexander Jramchijin, «tendrá en cuenta las próximas amenazas para la seguridad del país de la década del 2030» y únicamente «se instalará en submarinos nucleares»<sup>38</sup>.

En la línea de lo declarado por el señor Carter, Rusia ha incrementado de forma agresiva su presencia en el Mar Báltico, y ha aumentado el número de maniobras militares en el área del Mar Negro, movimientos que responden, en este último caso y según declaraciones a la agencia TASS<sup>39</sup> del gobierno ruso a «ejercicios antiterroristas en el este del Mediterráneo» y a alertas para «verificar su posición de combate»<sup>40</sup>. En cualquier caso, las acusaciones verbales cruzadas de rusos y americanos son cada vez más frecuentes<sup>41</sup>, y las denuncias de ambos respecto a supuestos

36. Litvkin, Nikolái: «EEUU refuerza el escudo antimisiles en Europa», RBTH, 18 de abril de 2016. [en línea][citado 20 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/04/18/ee-uu-refuerza-el-escudo-antimisiles-en-europa\\_585663](https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/04/18/ee-uu-refuerza-el-escudo-antimisiles-en-europa_585663).

37. Este modelo estará listo a partir de 2020 y sustituirá al misil balístico marino Bulavá. Podrá derribar objetivos a más de 11.000 km de distancia y contará con ojivas nucleares hipersónicas.

38. Litvkin, Nikolái: «Rusia planea un nuevo misil balístico para submarinos nucleares», RBTH, 19 de julio de 2016. [en línea][citado 20 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/07/19/rusia-planea-un-nuevo-misil-balistico-para-submarinos-nucleares\\_612925](https://es.rbth.com/tecnologias/defensa/2016/07/19/rusia-planea-un-nuevo-misil-balistico-para-submarinos-nucleares_612925).

39. Declaraciones de 15 de agosto de 2016.

40. Información más pormenorizada puede verse en «Aviación naval rusa en guardia en el Mar Negro y Caspio», Sputnik, 29 de agosto de 2016. [en línea] [15 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://mundo.sputnik-news.com/defensa/20160829/1063108425/rusia-aviacion-seguridad.html>.

41. Schneider, William «Russia's Treaty violations & nuclear instability», September, 15, 2014. [en línea][citado 21 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: [http://www.realcleardefense.com/articles/2014/09/15/russias\\_treaty\\_violations\\_\\_nuclear\\_instability\\_107442.html](http://www.realcleardefense.com/articles/2014/09/15/russias_treaty_violations__nuclear_instability_107442.html)

incumplimientos reiteradas. El *Mar Negro* ha incrementado si cabe su importancia estratégica tras la anexión de Crimea y de Sebastopol —principal base de la flota rusa en la zona, que ha iniciado un intenso proceso de modernización. Putin ha manifestado su intención de adquirir en el marco del nuevo programa de adquisición de armamento del estado ruso para el período 2011-2020 seis submarinos diésel de última generación de la clase «Rostov del Don» y seis nuevas fragatas del tipo «Almirante Grigorovich». En la misma zona, *las relaciones ruso-turcas son otro elemento de inestabilidad*, y a pesar del viraje coyuntural asociado al fallido golpe de estado en Turquía, las relaciones diplomáticas de Rusia con este país no pasan por su mejor momento; muestra de ello son el todavía no lejano derribo del SU-24 ruso por parte de Turquía en la frontera turco-siria, las reticencias rusas a la reciente intervención de fuerzas terrestres turcas en este país<sup>42</sup>, el apoyo ruso a Armenia en el conflicto con Azerbaiyán, tanto en el frente económico como militar<sup>43</sup>, con el despliegue de militares rusos en la frontera de Armenia con Turquía<sup>44</sup>.

El escenario aquí descrito, que no es del todo ajeno al viraje de la política exterior rusa derivada de la concentración de poderes en la persona de Vladimir Putin, sitúa a la *Unión Europea* ante una difícil coyuntura en su objetivo de promover la estabilidad política y económica de la Federación, de mantener una seguridad energética en la región, en una mayor cooperación en los ámbitos

42. Véase «Rusia expresa preocupación por ataques de Turquía en Siria», *HISPANTV*, 31 de agosto de 2016. [en línea][1 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.hispanTV.com/noticias/rusia/286579/rusia-expresa-preocupacion-ataques-turquia-siria>.

43. Sobre las principales bases militares rusas en el extranjero destacan la base naval en Crimea y Abjasia; base aérea en la provincia de Latakia, Siria, en Kirguizstan y Uzbekistan y base militar en Armenia, Moldavia, Tuzkzhikistan, Absajia y Osetia del sur (Georgia), además de la de Tartus en Siria.

También es significativo el apoyo de Rusia a Armenia, a través de un crédito de 200 millones de dólares que afectará al conflicto que tiene este país con Azerbaiyán, aliado de Ankara en el conflicto de Nagorno Karabaj. Ver. Spaulding, Hugo. «Russia Security Update: February 17-24, 2016». ISW. [en línea][citado 17 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.understandingwar.org/backgroundunder/russia-security-update-february-17-24-2016>

44. Más información. [en línea] [18 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.hispanTV.com/noticias/rusia/78162/rusia-despliega-7000-armenia-turquia>.

de Justicia, Asuntos de Interior (JAI) y medio ambiente con el país ruso, y en intensificar la cooperación en el Cáucaso Meridional, objetivos estos considerados prioritarios para la Unión Europea en la región.

*Respecto de las relaciones de Ucrania y Rusia*, no resulta sorprendente observar el variable patrón de acercamiento y alejamiento entre los dos países en función de la dirección que mostraran los líderes políticos ucranianos, con perfiles más o menos pro-occidentales. Quedan atrás los gobiernos pro-rusos presididos por Leonid Kuchma, bajo el que se firma en 1997 la permanencia de la flota rusa en Crimea por un período de 20 años, y el posterior de 2010 firmado por Viktor Yanukovich y el ruso Medvedev por el que se establece la permanencia de la flota rusa del Mar Negro en Sebastopol hasta 2042. Tras la destitución de Yanukovich por la Rada Suprema en febrero de 2014 por «abandono de sus funciones» y la elección de Poroshenko como nuevo presidente a partir del 7 de junio de 2014, quien aboga por un acercamiento a la UE, se produce la anexión ilegal de la Península de Crimea en marzo de 2014 y la posterior alteración de la Cuenca del Donbass, convirtiendo en papel mojado los acuerdos arriba mencionados.

La Federación sigue teniendo en el punto de mira a este país eslavo y al resto de los integrantes de la CEI como una de las prioridades marcadas en *el Concepto de Política Exterior de la Federación de Rusia*, aprobado por el Presidente Vladimir Putin, el 12 de febrero de 2013. Seguir manteniendo una gran influencia a través de ciertas alianzas como su ingreso en la *Unión Aduanera*, formada por Bielorrusia, Kazajistán y Rusia en 2011<sup>45</sup> —alternativa al Acuerdo de Asociación con Bruselas<sup>46</sup>— o en la *Unión Económica Euroasiática* sigue siendo una obsesión estratégica de expansión para el dirigente ruso tanto como en la década de los 90. Desestabilizar su entorno extranjero más próximo (en alusión a las ex

45. Véase Guía del exportador a la Unión Aduanera (Rusia, Bielorrusia y Kazajistán), Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR). [en línea][20 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: [http://www.aenor.es/DescargasWeb/inspeccion/22\\_guia\\_exportador\\_UNION\\_ADUANERA.pdf](http://www.aenor.es/DescargasWeb/inspeccion/22_guia_exportador_UNION_ADUANERA.pdf).

46. El propio Putin declaró en octubre de 2013 en la Voz de Rusia que Ucrania no puede estar al mismo tiempo en la UE y en la Unión Aduanera. [en línea][citado 20 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://mundo.sputniknews.com/spanish\\_ruvr\\_ru/news/2013\\_10\\_25/Putin-Ucrania-no-puede-estar-al-mismo-tiempo-en-la-UE-y-la-UA-3467/](https://mundo.sputniknews.com/spanish_ruvr_ru/news/2013_10_25/Putin-Ucrania-no-puede-estar-al-mismo-tiempo-en-la-UE-y-la-UA-3467/).

repúblicas soviéticas) parece seguir siendo una de sus estrategias más definidas.

*Ucrania*, su estabilidad y el respeto de la Resolución 2202 (2015), de febrero, del Consejo de Seguridad<sup>47</sup> viene siendo para la UE —conditio sine qua non— para avanzar en los desarrollos de cooperación sucesivos. El Consejo de Seguridad se reafirma en la Resolución 2166 (2014) y establece la necesidad de la aplicación de los Acuerdos firmados en Minsk el pasado 12 de febrero de 2015. Dichos Acuerdos requieren de un alto el fuego inmediato en las zonas de Donetsk y Lugansk, la retirada de armas pesadas, la aprobación por parte del Parlamento ucraniano de una resolución en la que se indicará el territorio que abarcará el régimen especial con arreglo a la Ley de Ucrania sobre el orden de autogobierno local provisional en las zonas antes mencionadas, el restablecimiento del control total de la frontera estatal a lo largo de la zona del conflicto, a partir del día 1 después de la celebración de elecciones locales y la conclusión de un acuerdo político amplio con la reforma constitucional y elecciones locales, de conformidad con la Ley de Ucrania, a más tardar a finales de 2015. Uno de los grandes cambios será la descentralización y se deberá llegar a un acuerdo con los representantes en las zonas de Donetsk y Lugansk. Se establece, asimismo, un mecanismo de supervisión de alto nivel por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Alemania, Francia y Ucrania. Sin embargo, y a pesar de ciertos avances, el 28 de abril de 2016 Naciones Unidas denunció que a pesar de la aplicación del alto el fuego muchos civiles siguen muriendo «como resultado de las minas terrestres y otros artefactos remanentes del conflicto», que ha supuesto 30.700 víctimas, entre las que se cuentan 9.300 fallecidos<sup>48</sup>. Las negociaciones para una alto el fuego quedaron suspendidas y están en un estadio complicado, a tenor de las declaraciones, el pasado mes de agosto, del Canciller ruso Sergey Lavrov, al afirmar que Rusia cuenta con pruebas irrefutables de

47. Resolución 2202 (2015), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7384ª sesión, celebrada el 17 de febrero de 2015.

48. Véase «La ONU reafirma su compromiso con la integridad territorial de Ucrania», Centro de Noticias ONU, 20 de abril de 2016. [en línea][citado 12 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34974#.V2rPZ-QkrIU>.

que las autoridades de Ucrania y en concreto, del Departamento de inteligencia del Ministerio de Defensa ucraniano habrían planeado un acto de sabotaje, —con objetivo en infraestructuras cruciales— con el fin de desestabilizar la situación en Crimea. La cuestión se ha vuelto a tratar por parte del Consejo de Seguridad el pasado 11 de agosto.

Como extraño colofón a la situación aquí descrita, se plantea la necesidad que tiene la UE de reflexionar sobre la doble vara de medir de múltiples socios europeos, especialmente alemanes, franceses, italianos y checos, con *contratos de venta de armas* nada desdeñables con Rusia<sup>49</sup>. En el caso francés, se llegó a suscribir un contrato de venta con Sarkozy en 2011 de dos portahelicópteros Mistral por un valor de unos 1,700 millones de dólares, contrato por el que la propia OTAN y EEUU<sup>50</sup>, además de otros socios europeos criticaron al ejecutivo francés, cuando Rusia ya se había anexionado Crimea en Marzo de 2014. ¿Se pueden suministrar equipos militares y a la vez condenar sus acciones militares? Una contradicción<sup>51</sup> en toda regla. Finalmente, Hollande paralizó la entrega vendiéndoselos a Egipto<sup>52</sup>.

49. Véase «Países europeos con contratos de venta de armas a Rusia», El Economista, 17 de junio de 2014. [en línea][citado 20 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2014/06/17/paises-europeos-contratos-venta-armas-rusia>.

50. Una información más exhaustiva acerca de cuál es la mayor potencia militar del mundo puede verse en «La tecnología y arsenal militar en manos de las grandes potencias mundiales», El Confidencial, 16 de mayo de 2016. [en línea][citado 15 julio 2016]. Disponible en World Wide Web: [http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-05-16/tecnologia-militar-eeuu-rusia-corea-del-norte-espana\\_1199999/](http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-05-16/tecnologia-militar-eeuu-rusia-corea-del-norte-espana_1199999/)

51. Véase Birnbaum, Michael; «European countries are selling arms to Russia while condemning it over Ukraine», The Washington Post, June 17, 2014. [en línea][citado 12 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/european-countries-are-selling-arms-to-russia-while-condemning-it-over-ukraine/2014/06/16/6ad20143-ffce-4b45-a063-bea132fa0123\\_story.html?utm\\_term=.568351c3a0f5](https://www.washingtonpost.com/world/europe/european-countries-are-selling-arms-to-russia-while-condemning-it-over-ukraine/2014/06/16/6ad20143-ffce-4b45-a063-bea132fa0123_story.html?utm_term=.568351c3a0f5)

52. Véase «Egipto compra los portahelicópteros Mistral que Francia no entregó a Rusia», Infodefensa.com, 24 de septiembre de 2015. [en línea][citado 17 julio 2016]- Disponible en World Wide Web: <http://www.infodefensa.com/mundo/2015/09/24/noticia-egipto-compra-portehelicopteros-mistral-francia-entrego-rusia.html>

*El asunto energético*<sup>53</sup> es otra de las cuestiones más problemáticas en el triángulo UE, Ucrania y Rusia, tanto en términos de abastecimiento —excesiva dependencia del exterior— como en términos de tránsito y de seguridad. La dependencia de ambos del gas ruso es muy elevado. La Unión importa en torno a un 30% del gas natural ruso, seguido en orden de importancia por Argelia, 13%, Catar 8%, Nigeria, Libia y Egipto. Bulgaria es el mayor importador de la UE, la R. Checa importa casi un 90% de Rusia, y Alemania un 45%. Para tratar de hacer frente a esta situación de dependencia y reducirla, el presidente de la Comisión Europea impulsa en febrero 2015 la denominada «Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva», que intenta ofrecer a la Unión Europea una mayor seguridad energética a través de la diversificación del suministro (fuentes de energía, proveedores y rutas) y el refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía. A pesar de estos esfuerzos, la Unión Europea sigue sin poder hablar con una sola voz y, ejemplo de ello, es el desacuerdo frente al proyecto de gasoducto ruso-alemán North Stream 2 que supondría dejar a Ucrania fuera del mismo. En el Consejo europeo de diciembre de 2015 el disenso se mostró sin contemplaciones con el rechazo de Italia y Bulgaria y el denominado Grupo de Visegrado compuesto por Hungría, Eslovaquia, República Checa y Polonia. La batalla entre el proyecto South Stream en el Mar Negro, y el Nord Stream en el Báltico sigue encima de la mesa de las instituciones comunitarias. La apuesta, según el Comisario europeo de Acción por el Clima y la Energía, Arias Cañete<sup>54</sup> se ha realizado en favor del corredor meridional que permitirá a países de Asia Central exportar gas a Europa, a través del gaseoducto Trans-Adriático —que pasa por Grecia, Albania, el Mar Adriático e Italia—, el Trans-Anatolia que recorre Turquía y la expansión del gaseoducto del Cáucaso Sur, a través de Azerbaiyán y Georgia.

53. Para un análisis detallado del mercado de la energía en la UE en 2014, véase el siguiente documento «EU energy markets un 2014», EU. [en línea][citado 11 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014\\_energy\\_market\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2014_energy_market_en_0.pdf)

54. Discurso pronunciado por el Comisario europeo Arias Cañete en Madrid, edificio de la Comisión europea, el 16 de marzo de 2015 y que lleva por título: «Las interconexiones energéticas en Europa. El papel de España».

Rusia a través de Gazprom ha jugado con el endeudamiento de Ucrania con respecto del precio de los metros cúbicos de gas, llegando a dejar sin calefacción a los ucranianos en 2005 y posteriormente en 2009, siendo Viktor Yuschenco presidente de la nación —de tendencia pro-occidental—. La llegada del presidente Yanukovich 2010-2014, pro-ruso acerca posiciones entre ambos países y Ucrania se verá favorecida, de nuevo, por una bajada en los precios del gas. A su llegada a la presidencia en 2014, Petro Poroshenko decide diversificar el abastecimiento del gas procedente de Rusia y desde Enero de 2016 inicia la importación de gas procedente de Eslovaquia, Hungría y Polonia<sup>55</sup>. No obstante, y según declaraciones de Alexéi Miller, presidente del consorcio ruso Gazprom, «El sistema de gasoductos de Ucrania es el eslabón más débil que existe hoy en día en nuestra relación comercial (con la UE) y tiene un potencial extremadamente alto de confrontación»<sup>56</sup>.

## 5. CONCLUSIONES

La actualidad de las relaciones UE/Rusia ha vuelto a la esfera internacional con especial sobresalto desde 2014 y el marco de confianza reinante hasta entonces, con importantes redes comerciales, institucionales, políticas y diplomáticas pacientemente tejidas a lo largo de los últimos años se ha roto en la prioridad por excelencia: el ámbito de la Seguridad. Aunque esta dimensión no es susceptible de análisis sin tener en cuenta el trinomio UE/Rusia/EEUU<sup>57</sup>, es la cuestión más sensible. Rusia debe seguir siendo un «socio estratégico» de la UE —a pesar de la reciente «escasa

55. Véase «Ucrania importa de Europa 370 millones de metros cúbicos de gas» Sputnik, 28 de diciembre de 2015. [en línea][citado 10 junio 2016]. Disponible en World Wide Web: <https://mundo.sputniknews.com/europa/20151228/1055288203/ucrania-europa-gas-importaciones.html>

56. Los detalles de la información. [en línea][citado 12 septiembre 2016]. Disponible en World Wide Web: <https://mundo.sputniknews.com/europa/20150413/1036339668.html>

57. Todavía es pronto para ver las perspectivas de las relaciones EEUU/Rusia, tras la elección y llegada del Presidente Republicano D. Trump a la Casa Blanca. Para tener en cuenta distintos escenarios, información complementaria. [en línea][citado 26 febrero 2016]. Disponible en World Wide Web: <https://www.chathamhouse.org/publications/twt/bromance-or-fireworks-putin>.

fluidez» de las relaciones, pero las negociaciones futuras van a ser complicadas a medio y largo plazo si nos atenemos a la evolución de las mismas en la última década. Y es que la Rusia de Putin sigue teniendo muy presente en su modus operandi las «áreas de influencia» establecidas durante la Guerra Fría, que técnicamente dejaron de existir con la firma de la Carta de París, considerando por tanto el máximo mandatario Ruso como una amenaza directa a la seguridad de su país cualquier intromisión en la política de seguridad en los países de su antigua órbita. Cualquier acuerdo de colaboración de la UE con estados caucásicos es visto como un gesto hostil por parte de Rusia, que considera a dichos países ubicados en zonas de «su» interés estratégico. Éste es, sin duda, el verdadero choque existente entre la UE y la Federación al tratar la «arquitectura de seguridad europea».

A lo largo del presente trabajo hemos tratado de argumentar las complejas relaciones existentes entre la UE y Rusia que, hasta hace algunos años podríamos caracterizar de «asintóticas», se encuentran hoy por hoy en órbitas diferentes. Desde 2007 se ha observado un deterioro importante en las relaciones de carácter político, militar y estratégico, constatándose, de igual modo, diferencias nada desdeñables en el seno de la Unión, tanto respecto de la visión de la política exterior hacia Rusia, como en la manera de abordar la misma en el seno de las propias instituciones europeas. *Rusia prefiere obviamente relacionarse de manera unilateral con los estados de la UE*, antes que vérselas con la compleja estructura de la Unión y sus instituciones. Trabajar, por tanto, por la convergencia de éstas es primordial, y entraña una gran dificultad especialmente cuando se constata que, hoy por hoy, la PESC y la PCSD sigue rigiéndose por la regla de la unanimidad de los estados miembros. Será necesario ir introduciendo algunos cambios, como por ejemplo sustituir la regla de la unanimidad (art. 31 (1) TUE por el voto por mayoría cualificada en la denominada cooperación estructurada permanente (Art. 46 del TUE), en el camino hacia una integración en defensa. Si a ello le sumamos el procedimiento de toma de decisiones, enormemente lento y complejo por el carácter sui generis de esta Organización Internacional, el escenario no es nada alentador.



# CONTROL DE DATOS DE LOS PASAJEROS AÉREOS EN LA UE EN LA LUCHA ANTITERRORISTA

MARGARITA OROZCO GONZÁLEZ

*Contratada FPU Departamento Derecho Civil, Universidad de Granada*

## RESUMEN

Los recientes atentados de París han precipitado la aprobación de la Directiva PNR en la Unión Europea, que regula el uso del registro de datos de pasajeros aéreos de vuelos internacionales para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y otros delitos graves, en paralelo a la aprobación de un nuevo Reglamento de Protección de Datos. Las actividades terroristas y de delincuencia organizada a menudo conllevan desplazamientos internacionales y, ya que en virtud del Convenio de *Schengen* se han suprimido los controles en las fronteras interiores, se busca el intercambio de datos personales entre las autoridades para identificar potenciales terroristas. El objetivo del presente trabajo es analizar dicha norma, en relación con el citado Reglamento, destacando en qué modo modifica la actual lucha contra esta amenaza.

## PALABRAS CLAVE

Protección de datos, terrorismo, pasajeros, Unión Europea, seguridad

## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos meses hemos ido conociendo el nuevo marco jurídico que se configura en Europa en materia de protección de datos de carácter personal conformado por una serie de textos normativos, del que forman parte el Reglamento General de Protección de Datos, la Directiva sobre protección de datos de carácter en materia policial y judicial, el Convenio número 108, la Directiva relativa al registro de los nombres de los pasajeros (PNR Europeo) y el nuevo Acuerdo «Safe Harbor» o «Puerto Seguro» con Estados Unidos, surgido tras la anulación del anterior por

el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la Sentencia del asunto C-362/14. (Sobre ello, vid. Botana, 2006).

La Unión Europea ha centrado sus esfuerzos en los últimos años en llevar a cabo una reforma legislativa integral en este ámbito de protección de datos de carácter personal con el fin de actualizar los diversos cuerpos legislativos reguladores de esta materia, buscando su adecuación al estado actual del desarrollo tecnológico, la sociedad digital y de la información, la globalización en el tratamiento de la información y la web 3.0. Todas ellas han contribuido a conformar una realidad caracterizada por barreras muy desdibujadas en lo que a la protección de los datos y la privacidad se refiere y en la que el ciudadano adolece de una casi total pérdida de control sobre su información personal.

## 2. NORMATIVA EUROPEA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Los inicios del año 2016 trajeron consigo los primeros resultados visibles del proceso de reforma del marco jurídico europeo de la protección de datos, que han supuesto hitos importantes en la labor de homogeneización de los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados miembros en esta materia (vid. García Romero, 2016: 1).

En este sentido, ya a finales del año 2015 el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llegaron a un acuerdo para la consecución de la mencionada reforma de la regulación de protección de datos, en aras de la configuración de un bloque legislativo compuesto por varios documentos. Por un lado, el Reglamento General de Protección de Datos (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de éstos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos); por otro, la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

Siguiendo esta finalidad uniformadora y de renovación se produjo el acuerdo de 4 de diciembre de 2015 entre el Parlamento y el Consejo Europeos respecto a la aprobación de la propuesta de Directiva que regula el registro de nombres de pasajeros (referente a las llamadas listas PNR, «*Passenger Name Record*», de datos de los pasajeros aéreos). Dicha Directiva viene a unirse a los llamados Acuerdos PNR suscritos históricamente entre la Unión Europea y Estados Unidos, así como con terceros países como Australia y Canadá, cuyas finalidades son, así mismo, relativas a la prevención, detección, investigación y persecución de actividades terroristas y determinados crímenes transnacionales, manteniendo, como no podría ser de otro modo, el respeto a los derechos y libertades civiles de los pasajeros. Es preciso señalar, en este punto, que dicha propuesta de Directiva relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) comenzó su andadura ya en el año 2011, siendo infructuosos los intentos de acuerdo en el seno de los órganos decisorios de la Unión, por lo que no ha sido hasta diciembre del pasado año 2015 cuando ha sido posible la consecución de un acuerdo definitivo. Se puede deducir que uno de los motivos principales que ha hecho posible su aprobación tras el bloqueo sistemático anterior tiene relación con la creciente preocupación en materia de terrorismo que ha vivido la Unión Europea ante los recientes atentados terrorista de París en enero y noviembre de 2015, por los desplazamientos internacionales que las actividades terroristas y de delincuencia organizada suelen conllevar y ya que, en virtud del Convenio de *Schengen* se han suprimido los controles en las fronteras interiores, en la actualidad el intercambio de datos personales entre las autoridades resulta un medio necesario para identificar potenciales terroristas. (vid. De Castro Ruano, 2016: 1-2).

Se trata éste de un acuerdo que pretende la creación de un sistema eficaz de PNR en Europa, buscando el imprescindible mantenimiento del equilibrio entre el respeto de los derechos y libertades fundamentales y la protección de los ciudadanos.

En líneas generales, como se verá más adelante en el estudio más detallado del mismo, el fin de la Directiva PNR Europea es regular la transferencia de los datos de los pasajeros de vuelos internacionales. El mecanismo de obtención de los datos se basa en la obligatoriedad de transferencia de esta información por las compañías aéreas que operen los trayectos en cuestión a las

autoridades de los Estados miembros, en el caso de vuelos tanto con origen como con destino en la Unión Europea; mientras que a estos últimos les impone la obligación de crear una Unidad de Información sobre pasajeros, cuya labor es recibir y registrar los datos PNR obtenidos de las compañías aéreas, limitando la finalidad para la que podrán ser tratados a la de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves. Además, prevé la facultad de los Estados miembros para regular, de manera potestativa, la obtención de los mencionados datos PNR generados en los vuelos internos en la Unión Europea.

Partiendo de la base de lo anterior, el objetivo del presente trabajo es analizar la citada Directiva PNR, en relación con el comentado Reglamento de Protección de datos, todo puesto en relación con la actual situación de alerta terrorista que viven los Estados miembros de la Unión Europea, lo que determina las nuevas necesidades de equilibrio entre la protección de la seguridad ciudadana y los derechos a la protección de los datos personales y privacidad de los ciudadanos.

### 3. EVOLUCIÓN DE LA REGULACION DE LOS PNR EN LA UNIÓN EUROPEA

Ha sido ya en abril de este año, 2016, cuando ha tenido lugar la definitiva aprobación de la citada Directiva 2016/681/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. Tal y como ya ha sido mencionado *ut supra*, esta Directiva supone la consecución de un fin perseguido en el seno de la Unión Europea desde 2007, año en el que, con fecha 6 de noviembre, la Comisión presentó una propuesta de Decisión marco sobre la utilización de los datos PNR con fines represivos, en aras de unificar dentro del territorio de la Unión las garantías y seguridad en la protección de los datos PNR, la cual fue objeto de un gran rechazo, y se paralizó definitivamente por la aprobación del Tratado de Lisboa, tras lo cual se hacía necesaria la regulación de la materia a través de Directiva.

La reactivación de la cuestión tuvo lugar con la propuesta de Directiva relativa a la utilización de datos del registro de nombre de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves, que no fue

presentada hasta pasados dos años, el 2 de febrero de 2011, y, finalmente, fue también rechazada en 2013 por el Parlamento Europeo. Tras este varapalo a la iniciativa, el Parlamento decidió devolver el texto a la Comisión de Asuntos Civiles, en junio de ese mismo año, sin que hubiera ninguna evolución hasta los atentados de enero de 2015 en Francia. Este hecho supuso la reactivación del interés sobre este esbozo de regulación, generando la discusión en la Comisión de Asuntos Civiles de febrero de 2015 de una nueva propuesta de texto que incluía numerosos cambios con respecto a su predecesora. El debate y trabajo sobre la cuestión, si bien no cesó durante ese año, se vio incentivado por la situación que provocaron en el conjunto de la Unión Europea los atentados de noviembre de 2015, de nuevo en la capital francesa, reivindicados por la organización terrorista de la yihad «ISIS», lo que devolvió el foco de interés a la relevancia de los ficheros de datos de pasajeros o PNR. Como consecuencia de ello, el 25 de noviembre de 2015 el Parlamento Europeo aprobó una resolución para la prevención de la radicalización y el reclutamiento de ciudadanos europeos por organizaciones terroristas, en el que se evidencia la preocupación existente en el seno de la Unión por la proliferación de los denominados «combatientes extranjeros», que vuelan desde los Estados miembros a los países islámicos para ser entrenados y retornan a nuestro territorio como terroristas formados y preparados para el ataque. Es en este punto referente al retorno de dichos ciudadanos a la UE donde reside la necesidad de la función desempeñada por los PNR, al permitir controlar las identidades de estos ciudadanos comunitarios que salen a los países en conflicto y retornan posteriormente con fines criminales.

Tras el acuerdo provisional que tuvo lugar en diciembre de 2015 entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el proyecto de Directiva PNR, que fue aceptado por la Comisión de Asuntos Civiles, la Directiva en cuestión fue aprobada finalmente el 27 de abril del presente año. Por tanto, resulta evidente que su andadura no ha hecho más que comenzar, siendo, no obstante, ya desde el inicio objeto de opiniones contrapuestas. A continuación comentaremos algunas de las cuestiones más relevantes que caracterizan a este texto normativo.

#### 4. LA DIRECTIVA PNR 2016/681/UE

Tal y como recoge el texto de la propia Directiva en sus considerandos iniciales, de entre sus principales objetivos cabe destacar la garantía de la seguridad, la protección de la vida y la seguridad de los ciudadanos y la creación de un marco jurídico para la protección de los datos PNR en lo que respecta a su tratamiento por las autoridades competentes. De modo concreto, el considerando 6 de la citada norma especifica que el uso eficaz de los datos PNR, mediante, por ejemplo, su comparación con diversas bases de datos sobre personas y objetos buscados, resultará un elemento extremadamente útil para, prevenir, detectar, investigar y enjuiciar de modo eficaz delitos de terrorismo y delitos graves, lo que permitirá el refuerzo de la seguridad interior, y colaborará en la obtención de pruebas, haciendo posible el rastreo y descubrimiento de los posibles cómplices de los delincuentes y el desmantelamiento de redes delictivas. Asimismo, a tenor de la regulación comentada, se desprende la utilidad de la evaluación de los datos PNR, de modo agregado, en aras a la identificación de personas no sospechosas de estar implicadas en delitos de terrorismo o en delitos graves antes incluso de que un análisis de sus datos personales indique que puedan estar implicadas en los mismos, y deban ser objeto de investigación adicional por parte de las autoridades competentes. Es por ello que la naturaleza de esta información hace necesario la restricción del tratamiento de estos datos a lo indispensable, de forma que tal análisis ha de limitarse al ámbito de los delitos de terrorismo y delincuencia grave, así como al respecto de los criterios de selección de los sujetos analizados, por lo que es preciso que se incluya en el mismo «*el menor número posible de personas inocentes*».

##### 4.1. *Conceptos básicos*

Antes de entrar a analizar de modo más profundo las novedades que introduce la nueva Directiva objeto de análisis, se hace preciso destacar algunos conceptos básicos cuya concreción resulta indispensable para la comprensión del alcance y particularidades de la novedosa regulación.

Así, principalmente es necesario hacer referencia al concepto que el propio texto normativo recoge de «registro de nombres de los pasajeros» o «PNR», al que define en su artículo 3 como «una

relación de los requisitos de viaje impuestos a cada pasajero, que incluye toda la información necesaria para el tratamiento y el control de las reservas por parte de las compañías aéreas que las realizan y participan en el sistema PNR, por cada viaje reservado por una persona o en su nombre, ya estén contenidos en sistemas de reservas, en sistemas de control de salidas utilizado para embarcar a los pasajeros en el vuelo o en sistemas equivalentes que posean las mismas funcionalidades». En cuanto a los sujetos afectados por la medida, como titulares o dueños de los datos a tratar, la Directiva identifica a los pasajeros, a los que define como «toda persona, incluidos los pasajeros en tránsito o en conexión y exceptuados los miembros de la tripulación, transportada o que vaya a ser transportada a bordo de una aeronave con el consentimiento de la compañía aérea, lo cual se manifiesta en la inclusión de la persona en la lista de pasajeros». Tal información, como se verá con posterioridad, se recabará de manera obligatoria en el caso de vuelos internacionales, con origen y/o destino un país de la Unión u otro tercero, concretados por el mencionado artículo 3 como «cualquier vuelo, programado o no programado por una compañía aérea, procedente de un tercer país que tenga previsto aterrizar en el territorio de un Estado miembro o volar procedente del territorio de un Estado miembro y que tenga previsto aterrizar en un tercer país, incluidos en ambos casos los vuelos que hagan escala en el territorio de Estados miembros o de terceros países»; mientras que se deja a decisión de cada Estado miembro la inclusión de los datos originados en los vuelos interiores de la UE, que define como «cualquier vuelo, programado o no programado por una compañía aérea, procedente del territorio de un Estado miembro y que tenga previsto aterrizar en el territorio de otro u otros Estados miembros, sin escalas en el territorio de un tercer país».

Para finalizar este análisis conceptual, los fines del tratamiento, como se ha esbozado con anterioridad, quedarán limitados a los supuestos de delitos de terrorismo, los cuales concreta en «los delitos con arreglo al derecho nacional a que se refieren los artículos 1 a 4 de la Decisión marco 2002/475/JAI» y delitos graves que, de acuerdo con el art. 3.9 son aquellos «incluidos en el anexo II que son punibles con una pena privativa de libertad o un auto de internamiento de una duración máxima no inferior a tres años con arreglo al derecho nacional de un Estado miembro». En

concreto, estos últimos, de acuerdo con el listado ofrecido por el anexo II son: pertenencia a una organización delictiva, trata de seres humanos, explotación sexual de niños y pornografía infantil; tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de la Unión; blanqueo del producto del delito y falsificación de moneda, con inclusión del euro, y delitos informáticos/ciberdelincuencia. Asimismo los delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, la ayuda a la entrada y residencia ilegales, el homicidio voluntario, agresión con lesiones graves; tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes. Por otro lado, el robo organizado y a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, falsificación y violación de derechos de propiedad intelectual o industrial de mercancías; falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, violación; delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, sabotaje, tráfico de vehículos robados y espionaje industrial.

#### 4.2. *Principales características de la nueva Directiva*

De acuerdo con esta norma, las compañías aéreas están obligadas a recopilar una serie de datos a través de las reservas de viajes realizadas por los usuarios, a las que se le asigna un código de localización que permite tanto al pasajero como a la agencia de viajes o de transporte consultar, modificar o cancelar la reserva o algún/os elemento/s de la misma.

De acuerdo con el Anexo I de la Directiva, de los datos obtenidos, las compañías deberán registrar y comunicar a las autoridades los siguientes: en primer lugar, «el localizador de registro PNR, fecha de reserva/emisión del billete, fecha(s) fechas de viaje prevista(s), nombre(s) y apellido(s) del/de los pasajero/s, dirección y datos de contacto (número de teléfono, dirección de correo electrónico); todos los datos de pago, incluida la dirección de facturación, itinerario completo del viaje para el PNR

específico, información sobre viajeros asiduos. Además, la agencia de viajes/operador de viajes, situación de vuelo del pasajero: confirmaciones, facturación, no comparecencia o pasajeros de última hora sin reserva, información PNR escindida/dividida, observaciones generales (incluida toda la información disponible sobre menores de 18 años no acompañados, como nombre y sexo del menor, edad, idiomas que habla, nombre, apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de salida y vínculo con el menor, nombre, apellidos y dirección de contacto del acompañante en el aeropuerto de llegada y vínculo con el menor, agente en el lugar de salida y de llegada); información sobre el billete, incluidos el número del billete, la fecha de emisión, los billetes solo de ida y la indicación de la tarifa de los billetes electrónicos (Automatic Ticket Fare Quote). Asimismo, los datos del asiento, incluido el número información sobre códigos compartidos, toda la información relativa al equipaje número de viajeros y otros nombres de viajeros que figuran en el PNR; ello junto con cualquier información recogida en el sistema de información anticipada sobre los pasajeros (sistema API) (incluidos el tipo, número, país de emisión y fecha de expiración de cualquier documento de identidad, nacionalidad, apellidos, nombre, sexo, fecha de nacimiento, compañía aérea, número de vuelo, fecha de salida, fecha de llegada, aeropuerto de salida, aeropuerto de llegada, hora de salida y hora de llegada). Por último, se deberá recoger todo el historial de cambios de los datos PNR indicados en los números 1 a 18.»

Sin embargo, deberán excluirse de la información recogida y procesada los datos de carácter sensible, que son, según el art. 13.4 de la norma, todo aquel dato «que revele el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las creencias religiosas o filosóficas, la pertenencia a un sindicato, la salud, la vida sexual o la orientación sexual de una persona», con la previsión que, de ir incluidos en la información recopilada, deberán ser suprimidos.

El ente nacional receptor de esta información será la Unidad de Información sobre los Pasajeros (en adelante, por sus siglas, «UIP»), o una sucursal de la misma, la cual habrá de ser designada en cada Estado miembro como «autoridad competente para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y delitos graves», en el seno de la cual, además, deberá nombrarse un responsable de protección de datos,

en cumplimiento de lo dispuesto en el nuevo Reglamento de Protección de Datos. La finalidad de esta Unidad, de acuerdo con el artículo 4, es la recogida de los datos PNR recabados por las compañías aéreas, su almacenaje y procesado y la transferencia de dichos datos o el resultado de su tratamiento a las autoridades competentes para su almacenamiento y análisis que se deberán determinar por cada Estado miembro (de las que se ocupa el artículo 7). Serán, asimismo, responsables de intercambiar tanto los datos PNR como de los resultados de su tratamiento con las UIP de otros Estados miembros y con Europol. Las potestades de estos organismos al respecto de estos datos serán amplias, ya que se les permite la evaluación del comportamiento de los pasajeros que no sean sospechosos de comisión de delito, así como contrastar y combinar la información con otras bases de datos de las que disponga. Destaca de entre las anteriores, la potestad del tratamiento previo de toda la información de cualquier pasajero que entre o salga de la Unión Europea con el objetivo de señalar a aquellas que deban ser objeto de control posterior por parte de las autoridades competentes y, en su caso, Europol; lo que supone la previsión de una evaluación «previa, general y con carácter preventivo de todos los pasajeros que inician vuelo con salida o destino en un país de la Unión Europea» (Catalina, 2016:6). Este examen no discriminatorio, previsto en el artículo 6.2.a), es criticado desde diversos frentes, achacándosele la finalidad de tener controlados a la totalidad de los ciudadanos, incluidos aquellos no sospechosos de haber cometido acto ilegal alguno, mediante el tratamiento indiscriminado de sus datos. En ese sentido se pronunció la Comisión de Transportes y Turismo en 2011, contraria a la inclusión de este precepto en el texto, recomendando que el análisis de datos se limitase al de aquellos sujetos potencialmente implicados en actos terroristas o delitos graves (Comisión de Transportes y Turismo, «Opinión sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves», diciembre de 2011).

En lo tocante al envío de la información por parte de las compañías, la norma dispone que se efectuará a la base de datos de la UIP del Estado miembro «en cuyo territorio aterrizará o de cuyo territorio saldrá el vuelo»; no obstante, en el caso de que se

trate de un vuelo exterior de la UE que realice una o varias escalas en los aeropuertos de los Estados miembros, dicha transmisión se realizará a las UIP de todos los Estados miembros interesados (art. 8.1 Dir.), al igual que los vuelos interiores de la UE con una o varias escalas en aeropuertos de diversos Estados miembros, aunque sólo para aquellos que prevean la aplicación de esta normativa en los vuelos interiores de la UE. Esta información deberá ser enviada por las compañías dentro de las «24 a 48 horas antes de la hora de salida programada del vuelo, e inmediatamente después del cierre del vuelo, es decir, una vez que los pasajeros hayan embarcado en el avión en preparación de la salida y no sea posible embarcar o desembarcar pasajeros».

En este sentido, la Directiva determina la obligatoriedad de recogida de los datos en los vuelos exteriores, pero, en su artículo 2, prevé la posibilidad de la aplicación por los Estados miembros, a su elección y de manera completa o limitada, a los vuelos interiores del espacio comunitario; cuestión esta última que ha despertado opiniones contradictorias en la doctrina. (Catalina, 2016, op. cit.)

En otro orden de cosas, de acuerdo con el texto legal, en su artículo 1, la finalidad de la creación y tratamiento de los ficheros PNR de que se ocupa es la «prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y los delitos graves»; de modo que, pese a haber surgido, en gran medida, como reacción a la situación actual de lucha contra el terrorismo, la norma es de aplicación a otros supuestos de ilícitos penales graves, a los que ya se ha hecho referencia con anterioridad. Esta extensión a otros delitos punibles ha sido criticada por sectores de la doctrina, al entenderla desproporcionada, al suponer una injerencia importante en los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En cuanto a las necesarias garantías que deben articularse para estos tratamientos de datos, el texto legislativo incorpora, por un lado, la previsión de exclusiva transmisión de los datos de personas identificadas después de haber llevado a cabo un análisis de cada caso y, de tratarse de un tratamiento automatizado, de una revisión individual de manera personal, de acuerdo con el art. 6.6. Dir. En segundo lugar, limita, en el art. 6.8, la realización del tratamiento al territorio de la Unión Europea, garantizando así la aplicación del Derecho de protección de datos comunitario.

Con respecto al plazo legal de conservación de estos datos, la Directiva en su artículo 12.1 determina que será de cinco años.

Tal y como establece la norma, durante los primeros seis meses de este periodo los datos se conservarán completos si bien, una vez transcurridos, deberán despersonalizarse, debiéndose eliminar aquellos elementos que identifiquen al sujeto (por ejemplo, nombre y apellidos, dirección, datos de pago, etc.); despersonalización que no es permanente, pues puede revocarse si se cumplen los requisitos de ser «razonablemente necesaria» en función del caso y haber sido «aprobada por una autoridad judicial» u «otra autoridad competente» (ex art. 12.3.b). Una vez llegado a su fin el plazo general, los entes nacionales deberán borrar de modo definitivo los datos, salvo que hayan sido transferidos a otro organismo nacional o estén siendo utilizados para alguna investigación de índole antiterrorista o por delito grave.

Por último, es necesario hacer referencia a la transmisión de los datos, como fase crucial de esta regulación, por ser el elemento indispensable para el cumplimiento de los fines de la norma. En este sentido, la Directiva establece que serán las UIP las que, tras ser receptoras de los datos, deban transferir a las autoridades nacionales de su propio país, además de a sus homólogas y autoridades públicas de terceros Estados miembros o, en determinados casos, de terceros países. Ello con la precisión de que la transferencia de los datos a las autoridades competentes (que no sean Unidades de Información sobre Pasajeros), que los reclamen directamente a la UIP de cualquier otro Estado miembro, de acuerdo con el artículo 9, deberá limitarse a «casos de urgencia» y en las condiciones establecidas en el apartado 2 del mismo precepto, que exigen que se trate una solicitud motivada, se deba a una amenaza concreta y se cuente con la autorización de la autoridad competente.

Se establece, al respecto, una obligación general de cooperación entre Estados miembros, mediante un canal de doble sentido, de recepción y envío de datos, tratados o no. Este intercambio de información sólo podrá tener como objeto datos personalizados, una vez transcurridos los seis meses establecidos, si la solicitud responde a un peligro concreto y que sea autorizada por una autoridad judicial o autoridad nacional competente para la verificación de la adecuación del tratamiento.

## CONCLUSIONES

La analizada regulación supone un avance en la homogeneización de los pre-existentes registros PNR que responde, sin lugar a dudas, a la actual situación de «*alarma*» existente en el territorio europeo a causa de la amenaza terrorista que afecta a casi todos sus Estados miembros.

No obstante, resulta evidente, a la luz del análisis llevado a cabo, que se trata de una materia sensible y problemática por el grado de injerencia que supone en la vida privada e intimidad y datos personales de los pasajeros aéreos y que se inscribe en el marco de un difícil y quebradizo equilibrio entre la protección de la seguridad e integridad física de los ciudadanos y los derechos y libertades personales. En este sentido, resulta imprescindible que se mantenga una intensa vigilancia por parte de los poderes públicos y las agencias nacionales de protección de datos sobre la recolección y la gestión de esta información, debiendo velar por el respeto y protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas, con especial referencia a los derechos a la intimidad y a la protección de los datos personales.

Es por ello que, además, se defiende la necesaria concreción de elementos excesivamente indeterminados por la Directiva, subrayados a lo largo de los epígrafes anteriores, que habrán de ser necesariamente delimitados por las legislaciones nacionales en el proceso de transposición de la misma. Este es el caso de, entre otros, la determinación del órgano nacional que actuará de UIP y sus competencias y composición, y la, reclamada por parte de la doctrina y la Comisión del transporte y turismo, intervención judicial en el proceso de transmisión y tratamiento de los datos; además de la necesaria precisión de conceptos abiertos, ya mencionados, como es el caso de la limitación de la transmisibilidad de los datos a aquellos casos en que sea «*razonablemente necesario*».

Asimismo, también deberá ocuparse la normativa nacional de desarrollo de precisar los distintos grados de acceso a la información en función del tiempo transcurrido desde su obtención y la autoridad competente para ocuparse de la cuestión del tratamiento de datos personalizados y su «*re-personalización*».

Se ha de tener presente que esta novedosa normativa se inserta en la actualidad en una situación de cierta alarma por la alerta terrorista que afecta a la totalidad de los Estados miembros de la

Unión y frente a la cual, por su carácter transnacional y de difícil rastreo por parte de los servicios de inteligencia, se hace necesaria la creación y desarrollo de nuevos mecanismos y sistemas, más invasivos, que colaboren en su prevención e investigación. Teniendo presente tal contexto, es preciso señalar, no obstante, que la situación actual en ningún caso puede justificar una actuación *excesiva* de las instituciones públicas que pueda vulnerar derechos y libertades de especial protección. En este sentido, se debería estudiar la justificación de un mantenimiento a largo plazo de un nivel tan elevado de *intrusión* en el ámbito personal de los ciudadanos, tanto europeos como de terceros países. Ello porque, además, puede redundar en un perenne «estado de excepción», como señala Seguró, para quien «la aplicación de esta directiva aumenta paradójicamente la sensación de riesgo y de inseguridad», concretando que «En primer lugar, porque las medidas de este estilo las asociamos a sociedades muy obsesionadas con el control (como la estadounidense) y, en general, no las tomamos como un modelo de seguridad cívica. En segundo lugar, porque hacen visible un estado de excepción que se vuelve normativo y que nos sitúa en un estado de constante alerta. Y en tercer lugar, porque el estado se convierte en un ente paternalista que nos dice hasta dónde podemos y no podemos hacer algo, como si fuéramos incapaces de discernir dónde puede y no puede estar el peligro.» (Universitat Oberta de Catalunya, 2016, [En línea], op. cit). Esta postura viene apoyada, en cierto modo, por la opinión de González Vaqué, quien sostiene que la cuestión del intercambio *indiscriminado* de datos de pasajeros genera una indudable inquietud entre los ciudadanos, argumentando que «En nuestra opinión, dicha inquietud tiene su origen en el hecho de que, en muchos casos, las autoridades competentes utilizan la lucha contra el terrorismo como un pretexto para recortar injustificadamente los derechos de los individuos, creando además innecesarias y excesivas molestias y restricciones a su movilidad» (González Vaqué, 2006: 2).

Queda claro, con todo, que el debate y la andadura de esta medida europea, en aras de la seguridad ciudadana, no ha hecho más que comenzar y sólo su evolución nos mostrará su eficacia o ausencia de ella y la problemática que podrá generar. En definitiva, si todo ello nos llevará a estar «*menos libres, más seguros*». (Vila y Corbacho, 2006: 21).

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Álvarez Rigaudias, C., «Movimiento internacional de datos: las transferencias internacionales de datos personales (2a parte)», en *Comentario a la ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Troncoso Reinada, Antonio (Dir.), 1800-1834, Madrid, Editorial Civitas, 2010.
- Ballesteros Moffa, L.A., «Hacia un difícil equilibrio entre privacidad y seguridad: la conservación de datos en las comunidades electrónicas y la transferencia de datos de pasajeros por las compañías aéreas», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.137/2008, parte Estudios, 2008, páginas 1-16.
- Botana García, G.A., «Crónica anunciada de un Reglamento de Protección de Datos en la Unión Europea», *Revista Actualidad Civil*, núm. 6, 2016, páginas 1-22.
- Catalina Benavente, M.A. «La Directiva Europea (UE) 2016/681, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de los datos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave», *Diario La Ley*, núm. 8801, Sección doctrina, 2016, páginas 1-13.
- De Castro Ruano, J.L., «El terrorismo yihadista ataca la capital comunitaria», *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm.5/2016, parte Crónica, 2016, páginas 1-4.
- Galán Muñoz, A., «La protección de datos de carácter personal en los tratamientos destinados a la prevención, investigación y represión de delitos: hacia una nueva orientación de la política criminal de la Unión Europea», *Diario La Ley*, núm. 8356, Sección Doctrina, 17 de julio de 2014, páginas 1-23.
- García Romero, S., «Nuevo marco jurídico europeo en protección de datos: novedades conocidas y otras no tan conocidas», *Diario La Ley*, Núm. 8691, Sección Documento on-line, 28 de Enero 2016, páginas 1-4.
- González Vaqué, L., «El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas anula el Acuerdo entre la Comunidad Europea y los EE.UU. para la transmisión de los datos sobre los pasajeros por las compañías aéreas», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.20/2006, parte Jurisprudencia, 2006, páginas 1-15.
- Irujo Amezaga, M., «Seguridad nacional versus derechos fundamentales», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 710/2006, parte Comentario, 2006, páginas 1-5.
- Vila Lozano, J. y Corbacho Abelaira, F.J., «Nuevas Tecnologías como instrumento de represión penal: estudio concreto de las herramientas del Data Mining en la lucha contra el terrorismo internacional», *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm.12/2006 3, parte Doctrina, 2006, páginas 1-21.
- Actualidad*, Universitat Oberta de Catalunya, 2016, Barcelona, «Registro de pasajeros de avión: ¿a qué precio?», entrevista a Vilasau Solana, M. y Seguró, M., [En línea] Fecha última consulta: 3 febrero 2017. (Fuente:

<https://www.uoc.edu/portal/es/uoc-news/actualitat/2016/092-registre-passatgers.html>)

Opinión de la Comisión de Transportes y Turismo para la Comisión de Libertades Jurídicas, justicia y Asuntos de Interior, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves, de 14 de diciembre de 2011. [En línea] (Fecha última consulta: 20 febrero 2017) (Fuente: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0150+0+DOC+XML+V0//ES#title3>.)

**BLOQUE VIII**

**ESTRATEGIAS Y PROBLEMAS NACIONALES**  
**Y REGIONALES DE SEGURIDAD**



# AMÉRICA LATINA: DILEMAS ESTRATÉGICOS EN TIEMPOS DE INFLEXIÓN

GALO CRUZ CÁRDENAS

*Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, República del Ecuador*

## RESUMEN

América Latina enfrenta actualmente a importantes dilemas e interrogantes que le obligan a repasar su historia y repensar en su futuro inmediato. En el año 2014 los Jefes de Estado y de Gobierno, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), proclamaron a esta región como zona de paz. Más allá de estas entusiastas declaraciones, es la región más violenta del mundo; en su territorio ya no existen guerras interestatales, pero solo en el 2015 se produjeron 145.000 homicidios. Produce prácticamente la totalidad de cocaína del mundo y en su suelo disputan carteles, mafias, grupos criminales. Ante esto, el dilema es cómo fortalecer la cooperación regional, en seguridad y defensa, cuando parecería que más importantes son los intereses nacionales y su retórica ideológica, antes que los problemas que afectan a la región.

## PALABRAS CLAVES

Seguridad, defensa, geoestrategia, conflicto, cooperación.

## 1. UN MUNDO EN CONFLICTIVIDAD Y MOVIMIENTO

La situación mundial mantiene sus condiciones de conflictividad en especial en Europa del Este, Medio Oriente y en países africanos y asiáticos. América Latina se ubica como una de las regiones más violentas del planeta; es el centro de producción y exportación de la casi totalidad de coca y cocaína en el mundo; además esta autocalificada «región de paz» es un nervio internacional del tráfico de personas.

El mundo se encontraría actualmente en una condición de multipolaridad, en la que los Estados Unidos siguen ejerciendo un liderazgo importante, experimentando un controlado descen-

so estratégico; fue desplazado por China como potencia comercial predominante en el mundo, pero mantiene la supremacía estratégica sobre la base de su desarrollo científico tecnológico, económico, cultural y su poderío militar. Esta potencia junto con sus aliados cercanos son los principales productores de petróleo del mundo y apoyados en el G-7, considerados los países más industrializados y desarrollados, marcan la dinámica geoeconómica del planeta.

Estados Unidos desde el año 2015 había ya retomado el liderazgo de la economía mundial; en buena medida esto se facilitó por la evidente fragilidad de las potencias emergentes, las mismas que no aprovecharon las oportunidades presentadas y desacelearon su crecimiento. La baja de precios del petróleo, oro, materias primas, subida del dólar y la posible decisión de modificar los estímulos financieros –tasas de interés– recordaban al mundo la dinámica actual por el poder global. En este sentido adquiere sentido la expresión del ex presidente Barack Obama: «Cuando sucede algo importante a nivel internacional, nadie mira a Pekín o a Moscú. Nos llaman a nosotros» (Pérez, 2016).

El país más poderoso del mundo sigue siendo los Estados Unidos y en términos de poder duro, es la única potencia con capacidad de proyectar su poder a nivel global; en cuanto a su ejercicio del poder blando mantiene la primacía de su industria de información, así como de sus universidades y centros de investigación (Nye, 2016).

La menor atención a Medio Oriente, que ya no sería considerada como área de importancia estratégica para los intereses norteamericanos, trasladó el foco de tensiones al Asia Pacífico. Sin embargo, pervive la inestabilidad en la región que afecta a buena parte del mundo; la amenazante presencia del fundamentalismo religioso con los grupos terroristas como el Estado Islámico, Al Qaida, Boko Haram, Al Shabaab, los talibanes afganos, los paquistaníes —Tehrik-i-Taliban—, los sirios de Al Nusra, Hizbolá y Hamás (De Andrés, 2015), alteran el precario equilibrio geoestratégico de Oriente Medio y África. La globalización del terrorismo Islámico, que sobrepasó fronteras y territorios, los convierte en la gran amenaza del sistema internacional.

Rusia, luego de su estabilización, volvió a convertirse en una potencia de primer orden que ha logrado un importante posicionamiento geoestratégico; gracias a su poder militar y su control

de recursos energéticos, es uno de los principales proveedores de armas y ocupa nuevamente una posición de actor central en las decisiones mundiales, por lo que promueve y consolida importantes mecanismos de cooperación en todos los continentes. Su protagonismo en Siria, en el Ártico, en Ucrania; el acercamiento con China, la India, Brasil y Turquía, sus intereses en Latinoamérica (Cuba, Venezuela, Nicaragua y Brasil) evidencian esta presencia. Sin embargo, está expuesta a las medidas económicas que le aplican las potencias occidentales lideradas por los EE.UU., en respuesta a su papel protagónico en la crisis ucraniana y la defensa del espacio pos soviético.

Esta recuperación estratégica de Rusia es evidente por la influencia que está ejerciendo en el espacio territorial que perteneció a la desaparecida URSS (Luis Pérez, 2016), reafirmando su presencia en Asia Central, Medio y Extremo Oriente. Junto con los Estados Unidos poseen el 93 % de todas las armas nucleares del planeta y se estima que Rusia se encuentra desarrollando un sistema avanzado de ataque global.

La Unión Europea liderada por Alemania se está recuperando de la crisis económica y a través de la OTAN, mantienen una presencia protagónica en los asuntos centrales de su área de interés geopolítico. En el ámbito político y social se encuentra enfrentando el problema migratorio que erosiona sus mecanismos de seguridad colectiva y a la propia unidad regional. El espíritu de la unidad europea está siendo puesto a prueba con el influjo del terrorismo islámico y el incremento del tráfico de migrantes africanos y asiáticos.

Como producto de este ambiente conflictivo, resurgen grupos de extrema derecha y aparecen nuevos partidos de izquierda; la mayoría surgen del pueblo auto convocado como resultado del descontento por las medidas tomadas por los gobiernos tradicionales, lo que está generando preocupación al seno de la UE, pues estos grupos tienen un fuerte tinte populista. La votación que definió la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea, está generando efectos económicos y sociales en Europa y el mundo.

El Asia Pacífico es la región geoeconómica más importante del mundo y por lo tanto, la prioridad estratégica en la agenda de seguridad de las principales potencias; en la región existe una competencia estratégica compleja entre China y Estados Unidos

Japón. China lidera el comercio mundial; a pesar de ello ha desacelerado su crecimiento con efectos sociales negativos. Sus disputas territoriales con Japón, Filipinas y Vietnam permanecen vigentes y una de las consecuencias importantes es el rearme japonés. La desaceleración del crecimiento económico de China, el mayor en 25 años se siente en todo el mundo, en especial por la reducción en la demanda y precios de los commodities o productos básicos. Además, como resultado de la ofensiva económica de EE.UU. y sus aliados sobre Rusia, se va consolidando el eje China-Rusia, con la participación de otras potencias regionales asiáticas.

Estados Unidos sigue siendo el principal aliado estratégico de Japón, Corea del Sur y Filipinas, mientras que Vietnam tiene como principal aliado a Rusia. Corea del Norte es una incógnita que está atada a las decisiones e intereses de su gobernante y de las potencias que lo apoyan; sus continuas amenazas de usar el arma atómica, confirma su papel destabilizante para la paz mundial.

Los BRICS y otras iniciativas de consolidar bloques de potencias emergentes, no evidencian progresos significativos, debido a las diferencias en los intereses y prioridades estratégicas de los países. Además no pueden sustraerse del papel que juegan los EE.UU. en el control global. El extendido endeudamiento, la caída del precio de las materias primas, la inflación y otros conflictos locales propiciaron la desaceleración. Esta desaceleración de las economías emergentes que fue tanto cíclica como estructural, se inició en el 2010 y en la actualidad es inusualmente prolongada; se evidencia con el menor dinamismo de China, la persistente debilidad de Sudáfrica, la recesión que experimenta Rusia desde el 2014 y la crisis brasileña desde el 2015. Esa desaceleración podría afectar significativamente al resto del mundo en consideración al tamaño que tienen dichas economías y por tanto a su peso en el producto y crecimiento mundial (Huidrom, Kose y Ohnsorge, 2016: 34-37).

## 2. EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

### 2.1. *El entorno social y económico*

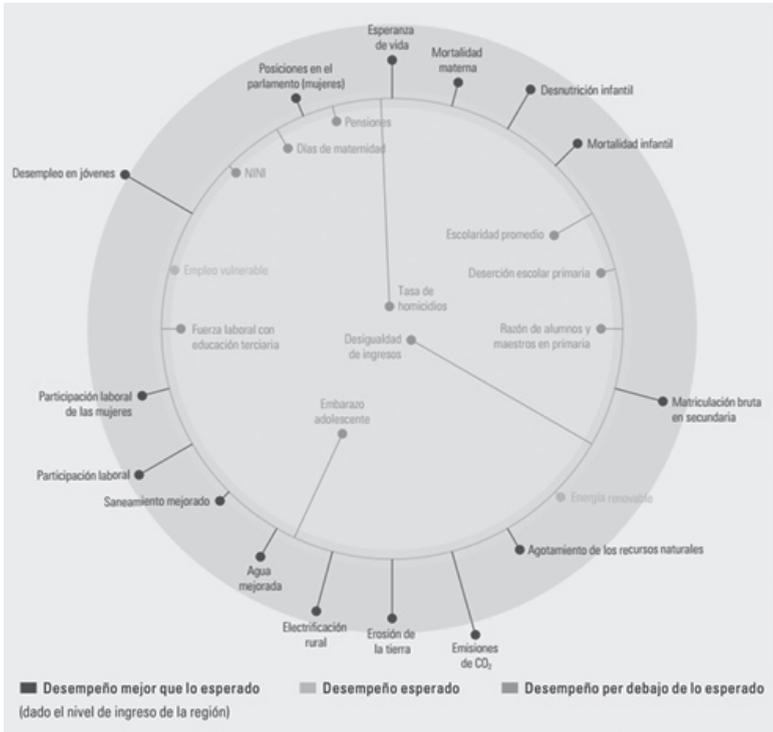
América Latina y en especial la región suramericana, a lo largo de la historia, han constituido un espacio periférico de las disputas del poder mundial, con las ventajas y desventajas que

esto conlleva. Las últimas transformaciones que sucedieron en la región correspondieron a dos escenarios diferenciados; mientras que en la década de los años 90 del anterior siglo se orientaron a las tendencias económicas, en cambio a partir del 2001 tuvieron una perspectiva política y de seguridad; en ese contexto, Latinoamérica es un área estratégicamente marginal en los problemas mundiales; es también la región más desmilitarizada del planeta, con una progresiva disminución de las probabilidades de que en ella sucedan conflictos interestatales. (Hirst, 2003: 25-28).

En el contexto social y económico, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) América Latina y el Caribe, en los últimos años, han experimentado transformaciones significativas que actualmente se ven amenazadas por una coyuntura económica global desfavorable y en ese sentido entre 25 a 30 millones de personas se encuentran en peligro de recaer en la pobreza por ingresos; se está hablando por lo tanto de aproximadamente un tercio de la población que salió de la pobreza desde 2003. Por ello, para el PNUD la prioridad fundamental es proteger a la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad y atender a los problemas que enfrentan millones de personas que nunca salieron de situación de pobreza (PNUD, 2016: vi).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su publicación *Horizontes 2030*, considera que vivimos en un mundo más integrado pero más desigual y los países más desiguales evidencian un peor desempeño económico, mayor inestabilidad política y generan limitaciones al ejercicio pleno de la ciudadanía. Es así como América Latina y el Caribe enfrenta los retos del Desarrollo Sostenible para el futuro, con una tasa de crecimiento de largo plazo inferior a la de otras regiones del mundo en desarrollo y una persistente vulnerabilidad externa; la desaceleración que vive la región, iniciada en el 2010, afecta a sus mayores economías y se ha prolongado entre cinco y seis años en la mayoría de los países de la región. En términos de intensidad, la desaceleración afectó especialmente a las economías de América del Sur y, en menor medida, a las de Centroamérica. En cuanto a los países, las grandes economías de la región experimentaron las desaceleraciones más pronunciadas (CEPAL, 2016: 19, 88, 90).

*Ilustración 1. Diferencias entre el logro social esperado y el logro social observado en América Latina y el Caribe*



Fuente: Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y El Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. PNUD 2016, p. 5

## 2.2. La Región de paz es la más violenta del planeta

Saliendo de esta necesaria introducción social y económica, es conveniente realizar una aproximación a la situación estratégica y en ese contexto se podría afirmar que Latinoamérica y en especial Suramérica mantiene la condición de ser la región de mayor estabilidad estratégica del planeta, en especial por la cada vez más lejana probabilidad de que se repitan conflictos armados entre estados y es así como sus gobernantes actuales relievan constantemente, en sus discursos políticos, que esta es una «región de paz» (Cruz, 2016: 90).

Esta condición de región de paz promovida y firmada en el año 2002 por los mandatarios suramericanos como «zona de paz y cooperación» y los mandatarios de los países latinoamericanos y caribeños, en el 2014 declararon a Latinoamérica y El Caribe

como «zona de paz», marcaba interesantes iniciativas e intenciones políticas que trataban de expresar al mundo la integración de los pueblos y la decisión de que cualquier disputa entre países será solucionada en por la vía diplomática, por la negociación.

A pesar de esta encomiable calificación, al verdad es que Latinoamérica no es precisamente una región pacífica; la realidad es evidentemente diferente al discurso político y diplomático. Es la región más violenta del mundo, en algunos de sus países tienen su sede temibles carteles del crimen trasnacional organizado y además, es un centro de la producción y tráfico de drogas, así como del tráfico de personas y armas.

En el ranking de las ciudades más violentas del mundo en el año 2015, de las 10 primeras, 9 se encuentran en Latinoamérica y Caracas es la ciudad más violenta del planeta, con una tasa de 119.87 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, superando a San Pedro Sula (Honduras), San Salvador (El Salvador), Acapulco (México) y Maturín (Venezuela) que son las ciudades que le siguen como las de mayores índices de homicidios (Ortega, 2016).

La situación de inseguridad y la creciente influencia y protagonismo del crimen trasnacional organizado configura un escenario preocupante, siendo esta la principal amenaza para la región; en esta estela de violencia cobra especial mención la situación de la República Bolivariana de Venezuela que es el único país de América del Sur que ha tenido una tasa de homicidios que va aumentando constantemente desde 1995 (UNODC, 2014: 33).

Como nos refiere Anastasia Voronkova, editora responsable del informe *Armed Conflict Survey*, «la gran mayoría de las ciudades azotadas por la violencia están en América Latina. Esta región sufre masivamente por los efectos de la criminalidad organizada y los conflictos permanentes» (Voronkova, 2016).

*Ilustración 2. Listado de las 10 ciudades más violentas del mundo en 2015*

Posición	Ciudad	País	Homicidios	Habitantes	Tasa *
1	Caracas	Venezuela	3,946	3,291,830	119.87
2	San Pedro Sula	Honduras	885	797,065	111.03
3	San Salvador	El Salvador	1,918	1,767,102	108.54
4	Acapulco	México	903	862,176	104.73
5	Maturín	Venezuela	505	584,166	86.45
6	Distrito Central	Honduras	882	1,199,802	73.51
7	Valencia	Venezuela	1,125	1,555,739	72.31
8	Palmira	Colombia	216	304,735	70.88
9	Cape Town	Sudáfrica	2,451	3,740,026	65.53
10	Cali	Colombia	1,523	2,369,821	64.27

\* Homicidios dolosos por cada 100.00 habitantes

Fuente: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C., 25 enero 2016, en <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>

### 2.3. Centro de tráfico ilegal de drogas y personas

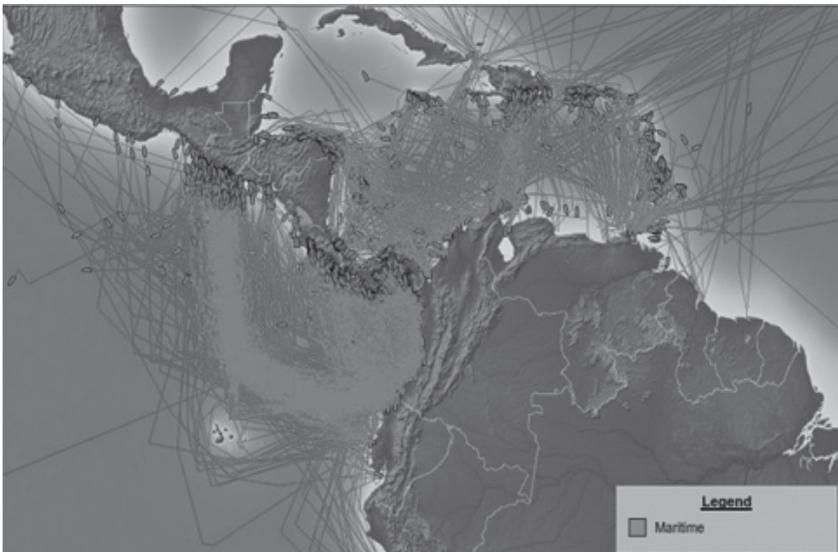
El escenario conflictivo anteriormente descrito, se completa con uno de los mayores problemas regionales. Suramérica produce casi la totalidad de coca y cocaína del planeta. En el memorando anual que sobre la situación de tráfico de drogas que emite el Presidente de los Estados Unidos, se consideran entre los principales países productores o traficantes de drogas ilícitas a Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Se hace especial mención al fracaso de Bolivia y Venezuela para cumplir, durante el año 2015, las obligaciones establecidas por los acuerdos antinarcóticos internacionales. (Liemann, 2016).

El notorio incremento del cultivo de coca en Colombia es preocupante; desde el desarrollo de los diálogos de La Habana y con los primeros acuerdos o compromisos entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno, los efectos se comenzaron a sentir en los países vecinos y en ese sentido, con la suspensión definitiva de las aspersiones aéreas sobre los cultivos de coca, el resultado fue que Colombia volvió a ser desde el 2015

el primer productor mundial de coca, aumentando su producción en un 68%. El mayor incremento tuvo lugar en los departamentos fronterizos con Ecuador, estos son Nariño y Putumayo. En Nariño en apenas un año crecieron los cultivos de 17.285 a 29.755 hectáreas y en el Putumayo de 13.609 a 20.068 has. Sólo en el Municipio de Tumaco, en el sur colombiano, se produce ya el 12 % de toda la coca de Colombia (UNODC, 2016: 20).

Debido a este aumento de producción de droga en el sur de Colombia y para colocar la misma en Norteamérica, se abrió una nueva ruta de tráfico que incluye al Ecuador como país de tránsito y comercialización; esto es a través de Tumaco, Buenaventura en Colombia, mar de Galápagos en Ecuador-Centroamérica-México.

*Ilustración 3 Rutas marítimas de tráfico de drogas en el Pacífico Oeste*



Fuente: Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur (JIATFS).  
Suspect Maritime Activity 2015

Las razones para que Colombia sea nuevamente el primer productor de coca y cocaína y del mundo, por delante de Perú y Bolivia que ostentan el segundo y tercer lugar, estarían relacionadas principalmente con el proceso de paz de La Habana, iniciándose con los paros agrarios promovidos por organizaciones afines a las FARC y que se cumplieron en el Catatumbo, en la frontera con Venezuela; esto motivó a que el Gobierno colombiano desista

de erradicar los cultivos coca con el efectivo método de aspersión aérea o fumigación con glifosato desde avionetas. Además, la devaluación del peso frente al dólar hizo más atractivo el negocio; se incluye también los efectos del fenómeno del Niño, que habría provocado que los campesinos escojan sembrar la coca que es una mata más resistente a las sequías, y el menor precio internacional del oro, de cuyas explotaciones ilegales viven mafias y guerrillas (Hernández Mora, 2016).

Otro problema de marcada complejidad que enfrenta el mundo en general y especialmente América Latina, es el relacionado al tráfico y la trata de personas. En la región estas actividades se dirigen principalmente a la explotación de mujeres, niñas y adolescentes con fines de explotación sexual y Suramérica sirve de origen, tránsito y destino de estos flujos criminales. En Centroamérica, Nicaragua tiene un papel central como proveedor, mientras Honduras, Guatemala y México son países donde se realiza el encuentro y distribución para el tráfico de personas hacia los sitios de destino, especialmente Estados Unidos, Canadá (Sevilla, 2013).

A las complicadas condiciones derivadas del crecimiento del crimen internacional organizado, en especial del tráfico de drogas y personas, tenemos que América Latina es no solo la región más violenta, sino también la más desigual del mundo. En ese sentido la extrema desigualdad tiene un impacto destructivo sobre el crecimiento sostenible y la cohesión social en América Latina y el Caribe, que siguen evidenciando niveles altos de desigualdad del ingreso y de la distribución de la riqueza, lo que obstaculiza el crecimiento sostenible y la inclusión social. En 2014, el 10% más rico de la población de América Latina detentaba el 71% de la riqueza de la región y si esta tendencia continúa, en seis años el 1% más rico de la región tendría más riqueza que el 99% restante (Bárcena y Byanyima, 2016).

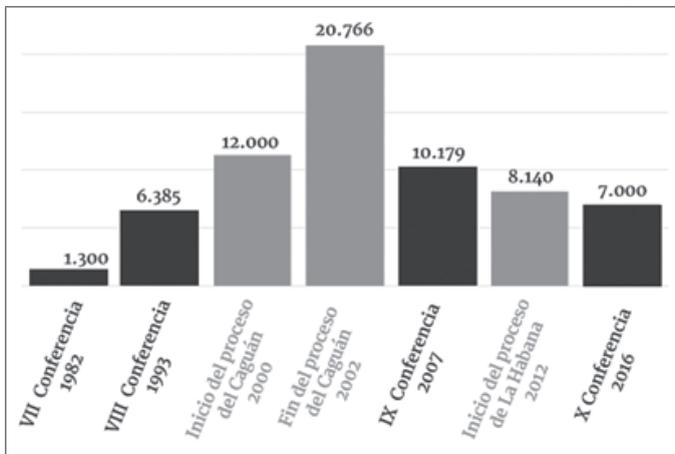
#### 2.4. *Finaliza el conflicto armado interno colombiano*

En el norte de Suramérica, por aproximadamente cincuenta y dos años, se vivió uno de los conflictos internos más prolongados del mundo, el conflicto interno colombiano, el cual parecería que está llegando a su fin. En efecto, cuando a finales del 2012 la región y el mundo entero fueron sorprendidos por el inicio de

negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP, la mayor guerrilla de ese país. Ante esto se configuraron varios escenarios y ventajosamente, parecería que está cumpliéndose el más optimista, esto es el fin del conflicto en un ambiente de relativa paz.

El llamado Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, fue discutido para su aprobación en la Décima Conferencia Nacional Guerrillera de las FARC-EP desarrollada entre el 16 y 23 de septiembre de 2016 en los llanos de Yaví con la asistencia del Secretariado de esta organización y aproximadamente 300 líderes y comandantes guerrilleros.

*Ilustración 4 Variación de efectivos guerrilleros en conferencias de la FARC-EP*



Fuente: Fundación Ideas para la Paz. <http://www.verdadabierta.com/images/2016/septiembre/farc-miembros-conferencias.png>

Este acuerdo de paz rubricado por el Gobierno y la guerrilla el pasado 24 de agosto en La Habana, se firmó el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena de Indias y fue sometido a plebiscito el 2 de octubre del mismo año, con resultados negativos, toda vez que el 52% de la población se opuso a los acuerdos. Así como los efectos de este conflicto interno afectaron a los países fronterizos y de alguna manera a la región en general, así también, «la paz en Colombia puede llegar a ser un factor estabilizador en América Latina y podría aportar a una salida pacífica al régimen en Vene-

zuela, además de atacar el narcotráfico sin la carga del conflicto armado» (Ospina-Valencia, 2016).

Las expresiones de María Clara Llorente, Directora de la prestigiosa Fundación Ideas para la Paz son concluyentes:

«Nuestra decisión implica un enorme compromiso. No sólo porque este acuerdo de paz dista de ser perfecto, como lo es todo acuerdo en el que no hay ganadores ni vencidos, sino porque el contexto en el que se desarrollarán los acuerdos está marcado por las cicatrices de la guerra y por nuestras agendas pendientes. Por un lado no podemos perder de vista el doloroso saldo de esta guerra: casi 8 millones de víctimas del conflicto armado, más de 6,5 millones de desplazados, 250.000 asesinatos, más de 30.000 desaparecidos y otros miles de colombianos y colombianas mutilados y violados, entre las expresiones más infames de nuestra violencia. Por otro lado, está la deuda enorme que tenemos con el campo colombiano, con la equidad y con la democracia. De nada servirá haber firmado el acuerdo con las FARC, si no somos capaces de integrar efectivamente el campo colombiano a los circuitos del desarrollo y de la prosperidad, de generar oportunidades más equitativas para la gente y de robustecer nuestra democracia y el Estado que tanto les debe a los ciudadanos» (Llorente, 2016).

*Ilustración 5: La Décima Conferencia Nacional Guerrillera de las FARC*



Guerrilleros asistentes a la Décima Conferencia de las FARC-EP en los llanos de Yarí. Foto: AFP. [https://static.iris.net.co/semana/upload/images/2016/9/17/494245\\_1.jpg](https://static.iris.net.co/semana/upload/images/2016/9/17/494245_1.jpg)

Con la probable finalización del conflicto armado interno colombiano, la violencia estará todavía lejos de concluir; todavía existen asuntos complejos que permanecerán por un tiempo prolongado sin resolverse adecuadamente; estos son la restitución de tierras, reparación a víctimas, entrega real de las armas, ocupación territorial efectiva por las instituciones del Estado colombiano, los crímenes efectuados contra la población, el retorno de población refugiada y desplazada, entre otros. Pero uno de los más complejos será definitivamente la reinserción de los guerrilleros desmovilizados.

Para Rogelio Núñez, con el fin de las FARC-EP, existen como probabilidades la reincorporación a la sociedad; la incorporación de algunos al ELN o a las Bacrim o la creación de sus propias organizaciones delictivas. Por tanto se habla de la «reinserción», «elenización», «bacrimización» o «cartelización» (Núñez, 2016).

Según algunos informes, los guerrilleros del ELN estarían ocupando los territorios abandonado por la guerrilla de las FARC-EP. Además ha reforzado su presencia en la ciudad de Tumaco, en el departamento de Nariño, limítrofe con Ecuador, donde aumentó su presencia a más de 100 hombres. Esa zona ha estado bajo el control de la columna Daniel Aldana de las FARC-EP, que mantiene vínculos con el tráfico de drogas ilícitas (Gagne, 2016). El ELN y el gobierno colombiano abrieron formalmente los diálogos de paz el 7 de febrero de 2017, en la ciudad de Quito y se espera que esto contribuya a afirmar el proceso de paz.

## 2.5. *El ambiente geoestratégico: alianzas y distancias*

Latinoamérica está experimentando desde el año 2015 cambios importantes en la dinámica política. Los EE.UU. se muestra mucho más activo y su protagonismo y presencia en la región es evidente; prueba de ello es su participación directa en los cambios que se dan en Cuba, en la solución del conflicto interno colombiano, en el combate al crimen transnacional organizado y en su respaldo al libre comercio, en especial a los países de la Alianza del Pacífico. Y con este mecanismo Chile, Colombia, Perú y México se proyectan favorablemente hacia una promisoriosa inserción estratégica en el Asia-Pacífico.

México sigue siendo la potencia en el norte latinoamericano; es una potencia económica y cultural pero en lo referente

a seguridad su situación es crítica. Desde su ingreso al GATT, México forma parte de 10 tratados de libre comercio con 45 países, 30 acuerdos para la promoción y protección recíproca de las Inversiones y 9 acuerdos comerciales en el marco de la ALADI. Esto hace que, según cifras del FMI, ocupe el segundo lugar en las economías latinoamericanas y el puesto 11 en el mundo (Forbes, 2016). Sin embargo la política exterior del nuevo gobierno norteamericano de Donald Trump está generando peligrosos espacios de incertidumbre.

En contraposición a su desarrollo económico, en los aspectos de seguridad y como nos refiere Emmanuel Ameth, todo México es territorio con presencia del narco y no existe un solo Estado donde no se encuentre asentada una organización criminal; así también en buena parte del país se libran luchas encarnizadas por el control entre dos o más cárteles de la droga. Los carteles más violentos serían los carteles del Golfo, Jalisco Nueva Generación, del Pacífico, los Zetas, Beltrán Leyva, Caballeros Templarios, Cartel de Sinaloa (Ameth, 2015). En el período entre el 2006 y 2016 esta guerra de las drogas han dejado aproximadamente 150.000 muertos y 28.000 desaparecidos; el narco se ha transformado en un fenómeno social, cultural, de salud y la guerra para exterminarlo ha sido un rotundo fracaso (Pardo, 2016).

Centroamérica es una zona de conflictividad en donde se encuentra el Triángulo del Norte con tres países en una situación de seguridad compleja: Guatemala, El Salvador y Honduras, naciones que en el 2015 tuvieron 17.422 homicidios, manteniéndose como un territorio que sin estar en guerra, es de los más violentos del mundo (El Heraldo, 2016).

Otro aspecto preocupante en Centroamérica constituyen los flujos migratorios irregulares, especialmente de menores de edad hacia México y los Estados Unidos; solo en el 2014 llegaron a EE.UU. más de 40.000 niños no acompañados y esto continuó a finales del año 2015, con la detención de 21.469 migrantes obligando a que los países del Triángulo del Norte, con el apoyo norteamericano, establezcan un plan conocido como Alianza para la Prosperidad, con la intención de abordar los problemas estructurales de pobreza y la violencia, que llevan a la huida en forma masiva de niños no acompañados a los Estados Unidos (García, 2016: 1,2).

En el Triángulo del Norte tiene asidero la Mara Salvatrucha, o MS13, grupo criminal con presencia también en México, Estados

Unidos y Canadá; su accionar se expandió hacia actividades del crimen transnacional como el tráfico de personas y el narcotráfico. En el año 2012, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos la calificó como «organización criminal transnacional», siendo considerada una amenaza para los propios Estados Unidos; sus integrantes sobrepasarían los 70.000 integrantes. Una pandilla rival que también tiene vigencia criminal en Centroamérica es Barrio 18 que también tiene alcances transnacionales; estos grupos criminales ponen a prueba a la propia estabilidad de los países del Triángulo Norte centroamericano (InSight Crime, 2015).

En Suramérica, la tendencia político ideológica regional es alterada por las crisis venezolana y brasileña, la transición argentina, así como el desgaste en la imagen de la casi totalidad de los líderes suramericanos, motivada en especial por la coyuntura económica mundial y por evidencias de una corrupción generalizada, en especial por las investigaciones surgidas como producto de los sobornos practicados y aceptados por la transnacional brasileña Odebrecht, que habría pagado unos 800 millones de dólares en sobornos en doce países de Latinoamérica y África, incluido Brasil, según documentos del Tribunal del Distrito Occidental de Nueva York (DW, 2016).

El escenario político suramericano presenta un deterioro del frágil liderazgo de los gobiernos calificados como de izquierda. Eso según Javier Corrales, cientista político del Amherst College, Massachusetts, se podría explicar, entre otras causas, por el mucho tiempo en el poder; los muchos errores acumulados, como el mal manejo de la macroeconomía (salvo en Bolivia) y que son intrínsecos al populismo, y a un estatismo caracterizado por el poco rendimiento de cuentas por parte del Estado, favoreciendo así la corrupción, el sectarismo, el nepotismo y el amiguismo (Fuentes, 2016).

Brasil, llamado a ser el líder sin hegemonía de Suramérica y la columna vertebral de UNASUR, entró en una etapa de descenso estratégico, motivado por la crisis política y económica que deja a esta potencia media en un estado de inestabilidad y parálisis regional. En el ámbito interno, la conflictividad social se va incrementando y se afirma que Brasil está inmerso en una triple crisis: política, económica y ética (la estela de corrupción en el partido de Gobierno); el juicio político y la destitución de la Presidenta Dilma Rousseff marcó el punto culminante de esta conflictividad

política. Un aspecto distintivo de la conflictividad interna es el hecho que de las 50 ciudades más violentas del mundo 21 son brasileñas.

Venezuela se encuentre sumida en una crisis política y económica sin precedentes y se espera una situación de crisis compleja en el futuro inmediato. La descomposición de su sociedad, con una violencia generalizada, así como la corrupción sistemática de su sector pública refleja esta crisis.

La situación económico social de Venezuela se deterioró en los últimos años y la agitación social escaló hasta convertirse en un conflicto interno cuyos resultados se tornan impredecibles; es el país de mayores niveles de corrupción en Latinoamérica y está entre los 10 países de mayor percepción de corrupción del planeta (Transparency International, 2016); además, es la peor economía del mundo (Saraiva y Jamrisko, 2016). En su territorio se encuentran 4 de las 12 ciudades más violenta del planeta; por ello, en la región persiste el temor de un quiebre del Estado, lo que tendría efectos negativos inmediatos en Nicaragua y Cuba, así como una posible incidencia política en Ecuador.

Argentina se encuentra desarrollando esfuerzos por salir de la difícil condiciones de conflictividad económica y reinsertarse en el mundo globalizado a partir de que Mauricio Macri asumió la Presidencia; está empeñado en una decidida campaña de reorientación de la política exterior para tratar de revertir las secuelas que dejó el kirchnerismo. Esta reinsertión en el mundo vino acompañada de inmediatos contactos políticos con Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China, complementados con un viraje de la política exterior argentina, buscando insertarse en la Alianza del Pacífico y por tanto, fortaleciendo sus vínculos con Colombia, México, Chile, Perú.

Colombia es el aliado estratégico más importante de los EE.UU., y actor clave en el norte de la región suramericana; su industria de defensa experimenta un constante desarrollo y se va convirtiendo en un exportador de seguridad, tanto en el adiestramiento como en la provisión de armas ligeras. La solución de su conflicto interno le ha traído nuevos problemas de seguridad interior, derivado de la necesidad de marcar una presencia permanente del Estado en todo el territorio nacional y de solucionar el problema de la reinsertión de víctimas y ex combatientes del conflicto armado.

La continuidad de la política de inserción estratégica de Perú en el mundo, con énfasis en el Asia Pacífico esta subrayada por el Presidente Pedro Pablo Kuczynski, el mismo que en sus primeras actuaciones evidencia un mayor protagonismo exterior que sus antecesores; Perú, pese a los problemas económicos regionales terminará el 2016 con el segundo crecimiento más alto en Sudamérica, 3.7% y en el 2017 crecería un 4.1%, según el FMI.

La alianza estratégica de Perú con Brasil, la misma que data del año 2003 es exitosa y asegura una importante relación binacional a través de proyectos estratégicos que integran las economías del Norte y del Centro-Oeste del Brasil al Perú y por lo tanto al océano Pacífico. En el ámbito social se destaca la cooperación en salud y en educación. En la cooperación educacional, Perú está entre los tres mayores emisores de estudiantes para programas de grado y posgrado en Brasil. En seguridad, se destaca la integración de Perú al Sistema de Vigilancia y de Protección de la Amazonia (SIVAM-SIPAM); desde el 2009 se estableció una Zona de Integración Fronteriza (ZIF). En la integración económico-comercial, el flujo comercial entre Brasil y Perú creciese alrededor del 120% en los últimos diez años (Portal Brasil, 2016).

En Bolivia, con Evo Morales al frente de un gobierno que representa al Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), se marca diferencias, en varios aspectos, dentro de lo que se ha denominado «las izquierdas latinoamericanas». La solidez ideológica, estructural y fundamentalmente de sus bases, hace que el escenario boliviano sea totalmente distinto al que puede vivir, Venezuela, Brasil, incluso Ecuador. La solidez del MAS-IPSP garantiza la continuidad de un proyecto que se ha cimentado y consensuado en las bases, situación que protege y llena de fortaleza las diferentes decisiones que desde la cúpula se puedan tomar.

Chile es el país de mayor desarrollo regional y sus índices socio económicos, así como de seguridad, lo destacan significativamente entre los países suramericanos; es un país de muy alto desarrollo humano de acuerdo al PNUD y sus crecientes inversiones de capital privado en Perú, Colombia y Brasil marcan un escenario de cooperación que aleja la posibilidad de conflictos futuros, privilegiando la cooperación y los objetivos en el ámbito geoeconómico.

Durante el período 1990-2015, la inversión de capital chileno materializada en el exterior alcanzó la suma de US\$ 106.604 millo-

nes, distribuida en más de 60 países de América, Europa, Oceanía, Asia y África. Chile invirtió en Perú US\$ 16.755 millones, en el período citado, con la presencia de 400 empresas y generando más de 117.218 empleos, mientras que en Colombia la inversión de capitales chilenos alcanzó los US\$ 18.065 millones (DIRECON, 2016).

Un aspecto muy relevante en el ambiente estratégico regional es la alianza estratégica que Chile mantiene con Colombia desde el año 2010 y se inició con aspectos de energía, minería, defensa, aduanas y cultura, además del apoyo al programa antártico colombiano y al propio proceso de paz.

Ecuador en términos generales evidencia un peligroso aislamiento; sus relaciones con Irán, Bielorrusia, Venezuela y su negativa a votar contra Corea del Norte en la Asamblea de la ONU, así como la protección a Assange en la Embajada en Londres, le traen complicaciones ya que distorsionan su imagen en el exterior.

La dependencia económica del Ecuador hacia China se incrementó, hasta el punto de que esta potencia es el principal acreedor externo y controla la explotación petrolera y minera del país; ante la desaceleración del crecimiento de China, Moody's establece que Ecuador, al recibir un considerable financiamiento preferencial por parte de China, equivalente o superior al 10 por ciento de sus PIB, es vulnerable a cualquier crisis.

La política de fronteras abiertas que constituye un aspecto emblemático de la política exterior ecuatoriana, genera dificultades con los países suramericanos, en especial con Brasil, Colombia y Perú, ya que Ecuador se convierte en un puerto de entrada de ciudadanos haitianos, chinos, nigerianos y de otras nacionalidades, que son aprovechados por redes de tráfico de personas hacia Brasil y Norteamérica principalmente.

En un débil contexto integracionista, el Mercosur experimenta problemas importantes como resultado de la oposición a que un país en crisis como Venezuela asuma la Presidencia de dicho organismo; la inclusión de esta nación en el año 2014 parecería que dinamizaría a este acuerdo regional; sin embargo, el efecto fue contrario.

### 3. DILEMAS ESTRATÉGICOS

México es la potencia regional visible en Norte, Centroamérica y el Caribe; constituye además una potencia cultural y económica, pero también un Estado afectado seriamente por la inseguridad. En Suramérica Chile, Brasil y Colombia son las potencias regionales; el dinamismo estratégico suramericano es también afectado por dos alianzas estratégicas: Brasil y Perú, así como entre Colombia y Chile. Sin embargo el evento más importante es la consolidación de la Alianza del Pacífico como iniciativa de integración geoeconómica que incluye un mercado de 217 millones de personas, con un PIB per cápita promedio de US\$ 16 759.

A diferencia de la Alianza del Pacífico, Unasur y el Consejo de Defensa Suramericano CDS, mantienen un letargo pronunciado y son el reflejo de las diferencias de intereses de sus integrantes.

América del Sur está viviendo un proceso de inflexión histórica, caracterizado en lo político por el cierre de una tendencia de gobiernos autodefinidos como progresistas, los mismos que han sido consumidos por la inviabilidad del modelo aplicado, la tendencia de sus dignatarios a prolongarse en el poder, el excesivo endeudamiento y las crecientes denuncias de corrupción.

Ante esto surgen algunos imperativos y dilemas aplicables al escenario regional:

Es imperativo el fortalecimiento de los organismos de integración, superando los intereses propios de cada gobierno; en ese sentido la consolidación de la Alianza del Pacífico y un eventual acercamiento y acuerdo con Mercosur, marcaría una decisiva dinámica económica que beneficiará a sus pueblos y hará más competitiva a la región.

Iniciativas de integración como el ALBA- TCP y la CELAC se transformaron en organizaciones de debate ideológico e incluso como muchos de sus críticos las califican como simples reuniones de mandatarios; en el mundo globalizado y de libertad económica actual, esto ya no tiene vigencia.

La Unasur, como máxima iniciativa de integración suramericana tiene el imperativo de alejarse del debate ideológico y consolidar una posición de real integración que defienda los intereses regionales sobre la base de una necesaria institucionalización.

El Consejo de Defensa Suramericano CDS, tiene que convertirse en una entidad de defensa regional y abandonar su parálisis

actual, en una región donde proliferan las amenazas transfronterizas como el crimen transnacional organizado, así como riesgos globales y regionales como es el caso del deterioro ambiental y las emergencias complejas. Por tanto, es imperativa la construcción de una agenda mínima de seguridad y defensa regional para generar una nueva arquitectura de seguridad y también para generar una identidad estratégica suramericana, no bajo los efectos de victimizaciones o presuntas revanchas históricas, sino sobre la base de la rica historia y cultura común, así como de las potencialidades nacionales.

Finalmente uno de los dilemas más complejos es el resolver el imperativo de priorizar el desarrollo sostenible de los pueblos, pero sin descuidar el combate frontal a las diferentes formas de crimen organizado que laceran y destruyen a los pueblos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ameth, Emmanuel, 2015. *Los cárteles más violentos de México*. Forbes. <http://www.forbes.com.mx/los-carteles-mas-violentos-de-mexico/#gs.q1HR4Mc>
- Anastasia, Voronkova, 2016. *Entrevista de Matthias von Hein. Informe: las ciudades más violentas del mundo están en América Latina*. DW, (mayo de 2016)
- Bárcena, Alicia y Byanyima, Winnie, 2016. *América Latina es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?* World Economic Forum. <https://www.weforum.org/es/agenda/2016/01/america-latina-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asi-es-como-lo-solucionamos/>
- CEPAL, 2016, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL. Ciudad de México, 23 a 27 de mayo de 2016. Pp. 19, 88, 90.
- Cruz, Galo, 2016, *Suramérica: luces y sombras en un contexto estratégico cambiante*. Revista Presencia, Asogenal. No. 32. 90.
- De Andrés, Francisco, 2015, *Los ocho grupos yihadistas que amenazan al mundo*. ABC Internacional. <http://www.abc.es/internacional/20150322/abci-grupos-yihadistas-ocho-201503212159.html>
- DIRECON, 2016, *Inversiones Directas en el Exterior*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Chile. <https://www.direcon.gob.cl/inversiones-exterior/>
- DW, 2016, *Odebrecht pagó 800 millones en sobornos*. 24/12/2016, de LGC (EFE/dpa/Reuters) Sitio web: <http://www.dw.com/es/odebrecht-pago-C3%B3-800-millones-en-sobornos/a-36869613>
- El Herald, 2016, *Centroamérica: 17.422 homicidios en Triángulo Norte en 2015*, 1 de mayo de 2016. Honduras. <http://www.elheraldo.hn/inicio/916956465/>

- centroam%C3%A9rica-17422-homicidios-en-tri%C3%A1ngulo-norte-en-2015
- Forbes, 2016, *México se perfila como la economía 10 a nivel mundial*. <http://www.forbes.com.mx/mexico-se-perfila-como-la-economia-10-nivel-mundial/#gs.kBdTSRE>
- Fuentes, Fernando, 2016, ¿Los gobiernos de izquierda en la región están en retroceso? 26 febrero 2016. La Tercera. Santiago de Chile. <http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/02/674-669880-9-los-gobiernos-de-izquierda-en-la-region-estan-en-retroceso.shtml>
- Gagne, David, 2016, *A pesar de los acuerdos en Colombia, surge una nueva amenaza guerrillera*. InSight Crime. 15 septiembre 2016. <http://es.insightcrime.org/analisis/a-pesar-de-los-acuerdos-en-colombia-surge-una-nueva-amenaza-guerrillera>
- García, Mercedes, 2016, *Alianza Para la Prosperidad: Muy lejos de ser una solución definitiva para la crisis migratoria del Triángulo Norte en Centroamérica*. Consejo de Asuntos Hemisféricos. <http://www.coha.org/wp-content/uploads/2016/04/Alianza-Para-la-Prosperidad.pdf>
- Hernández –Mora, Salud, 2016, *Colombia primer productor de coca*. Diario El Mundo, <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/12/56e322c1268e3e2a7a8b45c4.html>
- Hirst, Mónica, 2003, *Seguridad regional en las Américas*. En *La Seguridad Regional en las Américas*, coordinado por Wolf Grabendorff., 26-28. Bogotá. FESCOL.
- InSight Crime, 2015, *Perfil de Mara Salvatrucha (MS13)*. <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-el-salvador/mara-salvatrucha-ms-13-perfil>
- Liemann, Sofia, 2016, *EEUU señala a Bolivia y Venezuela por falencias en estrategia antinarcóticos*. InSight Crime. <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/eeuu-senala-bolivia-venezuela-falencias-estrategia-antinarcoticos>
- Llorente, María Clara, 2016, *Debemos conectar la agenda de paz con las de desarrollo, sostenibilidad e innovación*. Fundación Ideas por la Paz FIP. <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1401>
- Núñez , Rogelio, 2016, *El futuro de las FARC: inserción, bracrimización, elenización o cartelización*. Infolatam, 7 de septiembre de 2016. <http://www.infolatam.com/2016/09/13/el-futuro-de-las-farc-insercion-bracrimizacion-elenizacion-o-cartelizacion/>
- Nye, Joseph, 2016, *Entrevista de Pardo Pablo, Muñiz Manuel. El poder es hacer que los demás hagan lo que tú quieras*. Diario El País. (mayo de 2016)
- Ortega, José, 2016. *Caracas, Venezuela, la ciudad más violenta del mundo del 2015*. Seguridad, Justicia y Paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>
- Ospina- Pérez, José, 2016, *Colombia: plebiscito por la paz también atañe a América Latina*. <http://www.dw.com/es/colombia-plebiscito-por-la-paz-tambi%C3%A9n-ata%C3%B1e-a-am%C3%A9rica-latina/a-19541266>

- Pardo, José, 2016, *México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco*. The New York Times. <http://www.nytimes.com/es/2016/09/07/mexico-cumple-una-decada-de-duelo-por-el-fracaso-de-la-guerra-contra-el-narco/>
- Pérez, Aldara, 2016, *Obama reivindica su mandato y el liderazgo de EE.UU. en el mundo*. Radio Televisión Española. RTVE, <http://www.rtve.es/noticias/20160113/obama-reivindica-su-mandato-liderazgo-estados-unidos-mundo/1283660.shtml>
- Pérez Luis, 2016, *Grandes potencias, armas nucleares y conflictos asimétricos*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_marco/2016/DIEEEM09-2016\\_ArmasNucleares\\_PerezGil.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2016/DIEEEM09-2016_ArmasNucleares_PerezGil.pdf)
- PNUD, 2016, *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe*. p iv. Nueva York. PNUD.
- Portal Brasil, 2016, *Países y entidades con los cuales Brasil mantiene relaciones diplomáticas Perú*, Relaciones Exteriores, Portal do Governo brasileiro. <http://www.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/11662-republica-del-peru>
- Raju Huidrom, M. Ayhan Kose y Franziska L. Ohnsorge, 2016, «*Navegando en aguas turbulentas*». Finanzas & Desarrollo. Fondo Monetario Internacional, No. 3, 34. Nueva York, FMI.
- Saraiva C. y Jamrisko M., 2016, *These Are the World's Most Miserable Economies*. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-04/these-are-the-world-s-most-miserable-economies>
- Sevilla, Nuria, 2013, *La trata de personas: situación y perspectivas en América Latina*. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). <https://iecah.org/index.php/articulos/2263-la-trata-de-personas-situacion-y-perspectivas-en-america-latina>
- Transparency International, 2016, *Corruption perceptions Index 2015*. <http://www.transparency.org/country/#VEN>
- UNODC, 2014, *The Global Study on Homicide 2013*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations publication, Sales No. 14.IV.1 . p.33. ONU, New York.
- UNODC, 2016, *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, p. 17, 20. Bogotá.

# SEGURIDAD REGIONAL EN ORIENTE MEDIO LA PUGNA HEGEMÓNICA ENTRE IRÁN Y ARABIA SAUDÍ

DAVID HERNÁNDEZ MARTÍNEZ

*Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,  
Universidad Complutense de Madrid.*

## RESUMEN

La región de Oriente Medio es un territorio de gran valor geoestratégico, puente entre Asia, África y Europa, sirviendo de encuentro de numerosos actores internacionales y punto de confrontación de diversos intereses.

Las revoluciones árabes han supuesto una brecha profunda en el statu quo que imperaba desde hace décadas, transformando las bases sobre los que se habían asentado las relaciones inter-regionales y el liderazgo regional.

La siempre delicada seguridad regional se halla sumergida en un contexto de problemas enquistados, varios focos de inestabilidad y conflictos sin solución clara. De fondo están los movimientos estratégicos de dos potencias regionales, Irán y Arabia Saudí, por preservar y ampliar su liderazgo en un mapa político en plena reconfiguración.

## PALABRAS CLAVES

Oriente Medio, Irán, Arabia Saudí, Hegemonía, Seguridad oriente medio: entre el desorden y la pugna hegemónica

Las revueltas árabes ocurridas a finales de 2010 y principios de 2011, que en mayor o menor medida, golpearon los principales estados del Magreb y Oriente Medio, han derivado en una profunda crisis e inestabilidad generalizada en esta extensa región. Su efecto más directo y palpable ha sido la emergencia de nuevos conflictos y focos de confrontación, la consecuencia menos visible está en que han originado una honda brecha en el statu quo imperante durante décadas en la zona.

Dichos levantamientos inauguraron una nueva etapa en este importante enclave internacional, caracterizado actualmente por la inseguridad, la incertidumbre y la secuencia constante de acontecimientos y problemas. El mapa geopolítico en el que se había estado moviendo Oriente Medio y el Magreb durante el final del siglo XX y principios del siglo XXI, se encuentra en estos momentos en una fase de redefinición y reestructuración (Rajmil, 2012), donde resulta verdaderamente complicado esgrimir cuales pueden ser los resultados a medio y largo plazo.

Sin entrar demasiado en detalles, se comprueba cómo se está produciendo una alteración de los actores que intervienen y los papeles que realizan. Más allá de los enfrentamientos fratricidas que desgraciadamente acontecen y de las disputas diplomáticas, lo que está en juego es la jerarquización de las relaciones de vecindad, las cuotas de influencia y poder en esta área y, por ende, el liderazgo regional.

La confluencia de diversos elementos, está propiciando esta transformación en la jerarquía de actores. Egipto, que había consolidado bajo el gobierno de Mubarak, el papel de mediador regional, ahora se encuentra ensimismado en sus propias disyuntivas internas y ha disminuido la actividad de su política exterior. Esa misma figura intermediaria intenta ser asumida, aún sin mucho éxito, por la Turquía de Erdogan y por el emergente emirato de Catar (Barakat, 2014).

Estados relevantes en otro tiempo, como Siria o Libia, se hallan perdidos en guerras civiles cruentas y estancadas, mientras que Irak el gobierno central de Bagdad encuentra serios problemas por hacerse con el control de todo el territorio. Por otra parte, bajo la administración Obama (Gause y Lustick, 2012), Estados Unidos ha comenzado un repliegue en la zona para centrar esfuerzos en Asia Pacífico, lo que representan importantes dilemas de seguridad y defensa para sus aliados locales.

Rusia, en la línea decidida de Putin de aumentar el nivel de su política internacional, ha mantenido una fuerte presencia allí donde están en cuestión sus intereses, como ha ocurrido en la guerra siria. China aparece también en el tumultuoso entorno, sobre todo alcanzando una considerable presencia comercial, en contraposición a la Unión Europea, que no sólo pierde paulatinamente relevancia económica sino también influencia diplomática.

El conflicto palestino-israelí sigue aún muy latente, si bien es cierto que la atención tanto internacional como regional parece ha-

berse dirigido a otros escenarios. La presión y la convulsión interna crecen en Líbano y el conflicto yemení no encuentra todavía una salida clara (Blecua, 2015). Igualmente, han emergido recientemente entidades de las características del Daesh en Siria, Irak y Libia, que suponen uno de los mayores retos a la seguridad en el mundo.

Tampoco hay que olvidar, que en los distintos estados, diferentes formas de manifestación y reivindicación ciudadana, están logrando una capacidad de movilización considerable, desconocido hasta la llegada de la primavera árabe (Priego, 2011), echando por tierra los habituales supuestos de que en aquellos países de gobiernos autoritarios, existía un inquebrantable orden interno y una población paralizada y desinteresada de los asuntos políticos.

Bajo este contexto perturbador e incierto, ha resurgido una tensión histórica entre dos tradicionales potencias regionales, Irán y Arabia Saudí. Tanto Teherán como Riad han buscado siempre erigirse como el referente de Oriente Medio y el mundo musulmán, chocando en muchas ocasiones sus intereses y ambiciones contrapuestas.

Habitualmente esta rivalidad, que hasta el momento no se ha traducido nunca en una contienda bélica directa, ha sido narrada bajo el discurso de la diferenciación religiosa e ideológica, bajo la dicotomía sunitas-chiitas (al-Rasheed, 2013). Sin embargo, el origen de la problemática está más bien en el deseo de ambos estados, por controlar una amplia zona de influencia en torno a sus fronteras y asegurar una posición predominante en las relaciones con sus vecinos y actores internacionales.

En una analogía utilizada con asiduidad en la literatura reciente, iraníes y sauditas están enzarzados en una especie de Guerra Fría, donde el enfrentamiento directo no se produce, pero existen numerosos puntos donde se dirimen las fuerzas del contrario, como puede ser Yemen, Líbano, Siria, Irak o incluso los mercados internacionales de petróleo. Esta disensión entre el gobierno de los ayatolás y la dinastía Saud, es uno de los factores que más está condicionando el devenir de las múltiples crisis que deterioran la estabilidad y seguridad de Oriente Medio.

## 2. IRÁN Y ARABIA SAUDI, EL LIDERAZGO EN JUEGO

La historia de las relaciones entre Irán y Arabia Saudí, está marcado por las tensiones y en algunas ocasiones, ciertos acerca-

mientos. Sin embargo, la revolución de los ayatolás a finales de los setenta, expulsando a la dinastía familiar Reza Pahlaví, supuso un punto de inflexión entre las dos grandes capitales del Golfo Pérsico (Dazi-Héni, 2013).

Desde aquel momento la casa Saud mira con extremada desconfianza a Teherán, que se ha erigido en muchos aspectos en un símbolo ideológico totalmente contrapuesto a lo que representa Arabia Saudí. La propia expulsión del monarca absolutista y la llegada al poder de una figura religiosa, constituyó un acontecimiento en toda la región y, sin duda alguna, creó temor en muchas de las autoridades vecinas, pensando que podrían llegar a correr con la misma suerte.

La posterior crisis diplomática abierta con Estados Unidos, que todavía hoy perdura, hizo que el nuevo régimen que emergía en la antigua Persia se granjeara la simpatía de la mayoría de la opinión pública árabe y musulmana. Mucho más cuando desde el gobierno de Jomeini, se recuperó el efervescente y agresivo discurso contra Israel, mientras otros estados que fueron referente del panarabismo y la causa Palestina, como Siria o Egipto, habían sucumbido repetidas veces.

De esta forma, pese a su condición religiosa chiíta, la rama más minoritaria dentro de las dos principales vertientes del Islam, la nueva República Islámica de Irán, se consagraba como un nuevo modelo político ascendente (Amirah-Fernández, 2010), frente al decaimiento de los arquetipos pseudosocialistas y unipartidistas (Egipto, Libia, Siria o Argelia), y de las dinastías familiares reinantes. Aún más, los religiosos iraníes recuperaban en cierto modo el discurso unitario árabe de la segunda mitad del siglo XX, para adaptarlo a todo el mundo musulmán, dando cabida así a todas las interpretaciones y difuminando las diferencias políticas con los sunitas.

Hará suyo Jomeini el lema de que bajo el Islam no existen fronteras (Lewis, 2000), apelará a una comunidad mayor que la árabe o sunita, la gran hermandad musulmana. Convirtiendo a Irán en casa de todos aquellos creyentes que se encuentre perseguidos o sufran, como hará con la causa de liberación palestina. En definitiva, una nueva construcción política que choca directamente con los estados-nación y los gobiernos, creados tras la Segunda Guerra Mundial y el proceso de descolonización.

Arabia Saudí encuentra en la otra orilla del Golfo Pérsico, una revolución que en principio supone toda una revisión del

statu quo imperante en la zona, como ocurrirá años después con las primaveras árabes. No obstante, distintos factores internos y externos favorecieron que la mecha prendida en las calles de Teherán en 1978 no llegará a extenderse por las proximidades.

La República Islámica de Irán, suponía que el pueblo musulmán podía elegir en comunidad a sus representantes políticos, bajo la supervisión de un consejo religioso, rigiéndose la vida política y social bajo las leyes islámicas. Además, los sucesivos gobiernos iraníes se encargaron de que su soberanía nacional fuera incuestionable, defendieron su independencia en materia internacional y promocionaron iniciativas regionales y grupos que contestarán a lo que entendía como injerencias externas o ataques a la gran comunidad del Islam.

Frente a estos cánones revolucionarios, la monarquía saudita se mostraba como un sistema extremadamente autocrático, que recogía en su territorio lugares sagrados para todo musulmán, pero que mantenía una histórica alianza como Estados Unidos (Mashadi y Khadem, 2014) y se había mostrado en la práctica extremadamente tibio con la cuestión del estado de Israel.

No obstante, al igual que ocurre en la actualidad, Arabia Saudí jugó con el dilema del discurso de los pueblos árabes y los creyentes sunitas, para intentar aislar regionalmente la influencia de Irán. Para ello, pronto potenció la creación del Consejo de Cooperación del Golfo, que supone una de las herramientas de la política regional saudita más eficaces, donde englobó a los estados de la península Arábiga, menos Yemen, que considera de su máxima prioridad.

Siguió trabajando en activar la diplomacia bajo la Liga Árabe, con la misión clara de excluir totalmente a Irán y evitar que existieran estados aliados que quisieran aproximarse al nuevo gobierno de Teherán. Hecho que se vio favorecido por el largo conflicto fronterizo entre Irán e Irak (1980-1988), que debilitó enormemente la imagen del recién constituido gobierno iraní entre la opinión pública de estados vecinos.

Al mismo tiempo, tras el incidente con los ayatolás, Estados Unidos siguió encontrando en Riad uno de sus aliados más fiables en la región, si bien es cierto que la doctrina religiosa tan conservadora que la familia saud se encarga de difundir por todo el mundo y sus vínculos con actores radicales, han provocado más que una tensión que la diplomacia de Washington, sobre todo, a partir de los atentados del 11-S.

De esta manera, el inicio del presente siglo, estaba marcado por el liderazgo regional incuestionable de Arabia Saudí, aunado a una estrategia internacional iraní errada, que fue favoreciendo su progresivo aislamiento. La casa Saud era el referente político y religioso de Oriente Medio, del mundo árabe y la comunidad musulmana, especialmente de la rama suní (Martín, 2013), comenzando una táctica expansiva, para hacer llegar la interpretación conservadora wahabita a otros países árabes y poblaciones islámicas repartidas por todo el mundo.

Pero ya lo advertía el monarca jordano Abdalá II cuando razonaban las explosiones de la guerra de Irak en 2004 (Fernández López, 2013), que una intervención en ese país de mayoría chií provocaría un efecto desestabilizador considerable en la zona y, sobre todo, podría llegar a ser una oportunidad óptima para que Irán volviera a ampliar su influencia en la zona, bajo la teoría del creciente chií.

La oposición de la mayoría de países árabes a la guerra de Irak, no era motivado principalmente porque Estados Unidos, aliado de la mayoría de ellos, atacará a un país «hermano» árabe, sino por las posibles consecuencias en el régimen interno de Oriente Medio. El temor a un arco chií, que uniera Irán con el Mediterráneo y cercará Arabia Saudí, no es tanto por la cuestión de una amenaza religiosa, que propiciará el dominio de los chiitas sobre los sunnitas, ya que esa intimidación no es real. Si no más bien, ante la más que probable capacidad del gobierno de Teherán de entablar alianzas con gobiernos próximos (Servitja, 2013), que le permitieran ampliar márgenes de influencia.

El vacío de poder tras la guerra de Irak, fue una oportunidad no desaprovechada por los iraníes, mientras los sauditas mostraron una reacción tremendamente lenta. La situación se volvería más confusa, con las primaveras árabes, los conflictos en Siria o Libia y el acuerdo nuclear entre las potencias extranjeras e Irán (Ortega, 2016). Riad en un primer momento llegó a verse superada por los acontecimientos e incluso está dando muestras de una cierta improvisación y nerviosismos, mientras la política exterior de los ayatolás se ha tejido mucho más cuidadosamente que a principios de los ochenta.

La guerra de Siria, donde hay una infinidad de actores participando directa o indirectamente, el conflicto en Yemen o las tensiones internas en Líbano e Irak, tienen como trasfondo, entre

otros elementos, la disputa iraní-saudí por marcar los límites de influencia de ambos hegemones. Irán no está dispuesto a caer en el aislamiento de décadas pasadas, ni los sauditas van a permitir tan fácilmente que sus intereses se vean en retroceso por las aspiraciones del otro.

### 3. LIDERAZGO REGIONAL EN ORIENTE MEDIO

#### 3.1. *El antiguo orden resquebrajado*

Uno de los dilemas fundamentales que afronta Oriente Medio, es la cuestión del liderazgo regional, un ámbito en el que tanto Irán como Arabia Saudí juegan un papel primordial, pero no son los únicos actores implicados. La redefinición de las relaciones y statu quo, están implicando a multitud de agentes, que intenta hacer prevalecer sus intereses de alguna manera.

Parece claro que el orden marcado durante las últimas décadas, comenzó a desvanecerse con la segunda guerra de Irak, donde el vacío de poder en un estado clave como aquel, fue un elemento desestabilizador inigualable (Calvo, 2012). Este desencadenamiento se ha acelerado principalmente gracias a las revueltas árabes, los conflictos permanentes en Siria, Libia o Yemen, al repliegue de Estados Unidos de la zona y al desbloqueo internacional sobre Irán.

La estructura relacional de Oriente Medio, se cimentó hasta 2010 en una serie de condicionantes, que se han visto alterados profundamente (Szmolka, 2012). Primeramente, Irán tenía una presencia e influencia reducida, debido al bloqueo al que le sometía la comunidad internacional, especialmente bajo las presiones de Israel y Arabia Saudí. Segundo, el conflicto palestino-israelí marcaba la agenda regional casi al unísono de la mayoría de estados árabes, convertido en el principal punto de fricción. Tercero, Egipto jugaba un rol de mediador entre países árabes, Israel y potencias extranjeras, mientras Libia representaba un país díscolo que comenzaba a menguar su protagonismo internacional y Siria mantenía un perfil exterior bajo, acompañado por un acercamiento a potencias occidentales.

Cuarto, Arabia Saudí era el representante casi incuestionable del arabismo y el mundo musulmán, que tendía a monopolizar sobre todo la política exterior de sus socios del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Quinto, Oriente Medio representaba

para Estados Unidos un enclave prioritario, con inquebrantables alianzas con Israel, Arabia Saudí y el resto de emiratos del Golfo (Amirah-Fernández, 2011). Sexto, en la mayoría de estados se daban distintas modalidades de gobiernos autoritarios, que aparentemente no tenían una gran contestación social. Séptimo, la amenaza y ataques terroristas en la práctica se circunscribían, hasta la intervención de 2003 en Irak, a Líbano, Palestina y ataques esporádicos en la península del Sinaí.

Se podrían destacar otras características del aquel orden que se resquebraja, pero es indudable que los componentes anteriormente señalados están cambiando en mayor o menor medida, reconduciendo la región hacia otro tipo de statu quo. El desbloqueo hacia Irán, los conflictos en Irak y Siria, han propiciado que Teherán esté aumentando su influencia en la región. La cuestión palestina-israelí sigue más que latente, pero otras crisis en la zona, han hecho que la atención de la opinión pública y gobiernos, se desvíe.

Egipto se ha apartado de la escena internacional, por sus cuestiones internas (González del Miño, 2013), mientras Siria y Libia vuelven a ser puntos de seria inestabilidad para zona y de preocupación para la comunidad internacional. Arabia Saudí está perdiendo a pasos agigantados su poder referencial dentro del mundo musulmán y sobre algunos de sus traicionales socios en la región. Al mismo tiempo, que Oriente Medio comienza a dejar de ser una prioridad para Washington, que tiende cada vez más puesta la mirada hacia Asia Pacífico.

Aunque la mayoría de países que se vieron golpeados por las revueltas de 2011, siguen manteniendo formas de gobierno autoritaria, el carácter monolítico de dictaduras y monarquías absolutistas se está viendo trastocado (Zaccara y Saldaña, 2015), con el avance de políticas y reformas que comienzan a abrir los férreos sistemas. Además, no es menos cierto que los movimientos sociales han adquirido una importancia sin igual, generando un elemento más a tener en cuenta tanto para las vicisitudes de cada país, como para toda la región.

La amenaza terrorista se ha acentuado y expandido por la mayor parte de la región, con presencia de grupos o cédulas terroristas en casi todos los países, que han ido desempeñando ataques a lo largo de Oriente Medio y el Magreb, aunque Daesh y sus acólitos por toda la zona y el mundo, siguen a día de hoy siendo la pieza más inquietante y perturbadora para la seguridad.

### 3.2. *Nuevos tipos de orden regional*

El escenario regional aún está por definir, llevará mucho más tiempo del deseado, que se consiga una cierta estabilidad en esta área del mundo y se solucionen las innumerables crisis abiertas recientemente (Amirah-Fernández, 2015). No obstante, el orden que se llegue a establecerse, vendrá determinado por factores, como el nivel de presencia de Estados Unidos, las rivalidades entre los estados árabes, la confrontación entre sauditas e iraníes, las contestaciones sociales en cada uno de los países, el estancado conflicto palestino-israelí o las variadas formas de terrorismo.

Teniendo en cuenta las vicisitudes presentes, el liderazgo regional podrá adquirir a grandes rasgos tres modalidades distintas para las próximas décadas, ya sea con una participación casi incuestionable de Irán y Arabia Saudí, manteniendo fundamentalmente los cánones del pasado, con una influencia referencial de los sauditas, o bien, difuminando el liderazgo entre infinidad de actores y perpetuando en el tiempo la inestabilidad y desorden en la región.

En el primer caso, se seguiría la tendencia actual, en la que se aprecia un aumento de la influencia iraní en la zona en detrimento de los intereses sauditas, estableciéndose con el paso del tiempo una equidad de fuerzas entre Teherán y Riad, marcado por constantes tensiones pero que la paridad de los bloques haría que no derivará en un enfrentamiento más grave. En este caso, tendríamos dos grandes hegemones, que polarizarían la política regional, marcada por dos amplias esferas (Gardner, 2013), una de preponderancia saudita, mantenida en su entorno árabe y del Golfo, y otra bajo la política de los ayatolás, que llegaría a circunscribir el famoso arco chií. El resto de actores estatales sólo tendrían cabida para jugar papeles secundarios y subyugados más o menos a los intereses de las dos potencias, o bien, algunos muy específicos, con numerosas capacidades y recursos, podrían llegar a desarrollar una política regional más autónoma, que les permitiera situarse como figuras mediadoras, pudiendo ser el caso de Catar, Egipto o incluso el estado otomano de Turquía (Önis, 2012).

Sobre este mapa se presupone que tanto Irán como Arabia Saudí tendrían un contexto interior favorable, lo que les permitiría centrar sus mayores esfuerzos en el exterior. Estados Unidos

seguiría con su repliegue paulatino de la zona, ayudado en parte a que algunos conflictos como Siria o Yemen se terminarían resolviendo a largo plazo. Incluso, disminuirían las amenazas terroristas, gracias a la estabilidad y orden tanto interno como regional que se alcanzaría, aunque en algunos países la conflictividad social no llegaría a sofocarse.

En este punto, las principales debilidades en materia de seguridad internacional, vendrían por la más que probable carrera armamentística que se daría entre las dos naciones, que no desembocaría en un conflicto directo, pero sí podría tener ramificaciones en otras localizaciones, como llegó a suceder durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la URSS (Hampton, 2014). Esta realidad parece estar ya presente en la agenda de Teherán y Arabia Saudí, con iniciativas como las fuerzas de intervención de Irán para la región o la alianza militar árabe diseñada por los sauditas, aunque son proyectos que no tienen visos de materializarse próximamente.

En un segundo escenario, la menos probable vista las tendencias actuales, la balanza vuelve a decantarse del lado saudita, retomando una jerarquización similar a la de tiempos pasados. Distintas circunstancias conducen de nuevo a un alto grado de aislamiento local de Irán, sus iniciativas en Siria o Irak resultarían fallidas, permitiendo que Riad mantenga su capacidad de influencia sobre la mayoría de países de su vecindad, con conflictos en las proximidades (Yemen, Libia o Siria) que se resuelven favorables hacia sus intereses.

No obstante, en esta hipótesis los problemas de seguridad como el terrorismo transnacional, podrían no llegar a desaparecer del todo, aunque la resolución de los diferentes frentes bélicos favorecería la disminución de la presencia y capacidad de maniobra de los principales grupos. Ya que las tensiones entre Irán y Arabia Saudí, no llegarían a sofocarse, junto a que el contencioso militar de Estados Unidos disminuiría, se acrecentaría el clima de desconfianza e inseguridad, motivando un feroz rearme de muchos de los actores estatales (Solmirano y Wezeman, 2010). Además, habría que examinar como evolucionarían las dinámicas internas de cada uno de los países, pues parece complicado que la conflictividad social patente durante las revueltas árabes (Laborie, 2014), quede marginada en los tiempos venideros y no vuelva a resurgir con la misma o más virulencia. Igualmente, sólo en un

panorama local menos intenso, pueden centrarse de nuevo la mayoría de atenciones, en el problema palestino.

Un tercero escenario, supondrían fundamentalmente la prolongación de inestabilidad y gran inseguridad que hay actualmente. Con conflictos en estados tan relevantes como Siria, Irak o Libia, sin resolver, que propiciaría que Arabia Saudí e Irán continúen enfrascados en ese complejo juego de intereses y maniobras, donde no existe un poder claro y el liderazgo se encuentra cuestionado por numerosos frentes.

Esta situación daría lugar a un esquema geopolítico tan difuso como el de estos días, con numerosos actores que convergen en un mismo espacio muy limitado, persiguiendo mayores cuotas de poder e influencia gracias a la ausencia de un liderazgo claro, que dificulta el establecimiento de un orden intrarregional. Además, las diferentes problemáticas no resueltas, obligarán a Washington a mantener una fuerte presencia en este enclave, quitándole recursos para Asia Pacífico.

En este marco de constante crisis, los grupos terroristas y más extremistas, seguirían contando con un entorno más que favorable para su existencia y expansión (Martin, 2015), perviviendo en esta área tan cercana a Europa, serios problemas de seguridad. Igualmente, los desequilibrios regionales también tendrían sus efectos dentro de las fronteras nacionales, lo que produciría que antes o después, en muchos de los países afectados se volvieran a repetir movimientos contestatarios al gobierno.

Este último panorama puede ser la realidad que se vaya dando en los próximos años, sin embargo, debido a que es un esquema en el que sólo los actores más radicales saldrían ganando (Santos y Pino, 2015), es muy difícil imaginar que otros agentes, sobre todo poderes estatales, quieran que este contexto tan incierto perdure por mucho más tiempo. Será la resolución de la guerra en Siria o Yemen, las tensiones internas en Irak y Líbano, las que determinarán en buena medida hacia que horizonte marcha la región.

#### 4. CONCLUSIONES: INCERTIDUMBRES EN ORIENTE MEDIO

Oriente Medio es una región de enorme importancia geoestratégica, singularmente para los socios comunitarios, incluida España. Su cercanía con el viejo continente, hace que cualquier

repercusión en la zona afecte seriamente a la seguridad europea (Kausch and Youngs, 2012). No sólo es una demarcación, donde se encuentran importantes intereses energéticos, comerciales y financieros europeos, sino que además constituye con la frontera rusa, el principal flanco de vulnerabilidad de la Unión Europea.

Los acontecimientos ocurridos a lo largo de estos años, que se iniciaron con las llamadas primaveras árabes, que posteriormente han derivado en cambios de gobierno, golpes de estados y guerras, se enmarcan dentro de un proceso histórico mucho más complejo, que el de meros incidentes o tensiones particulares. El mapa geopolítico que seguramente defina a la región en el próximo siglo, se está escribiendo actualmente (Karam, 2014). No obstante, al contrario de las preferencias occidentales por una pronta recomposición, que conceda márgenes de cierta estabilidad y certidumbre, el horizonte local a medio plazo es enormemente inseguro y difícil de predecir, debido a que se dan una amalgama de intereses y actores, que complican extraordinariamente que se pueda establecer un orden o equilibrio concreto.

Los europeos deben ser conscientes de que Oriente Medio representará en los próximos años y tal vez en las subsiguientes décadas, el frente fronterizo más difícil de normalizar, lo que indudablemente generará a los estados de la Unión, serias dificultades tanto internas como externas. Existe un encuentro de fuerzas de distinta naturaleza, que están convulsionando y transformando el entorno hacia un destino aún indescifrable. Desde las capitales del viejo continente, se deberá prestar mucho más atención a los sucesos que ocurren dentro de cada país y en el cómputo general de la región, ya que no pueden seguir dependiendo de una presencia norteamericana cada vez menor o de estados-tapón como Turquía, que muestra un devenir político inquietante. Un conflicto en Libia o Siria, levantamientos populares, tensiones territoriales o la emergencia de un nuevo grupo terrorista, han demostrado en el último lustro que pueden llegar a tener efectos muy perniciosos sobre el propio porvenir europeo.

Las posibles soluciones que estén por llegar, pasan irremediablemente por resolver algunas cuestiones que se encuentran ya intrincadas en el tiempo. Por un lado, recomponer internamente Libia, que a día de hoy es un estado fallido, campo de entrenamiento para grupos terroristas y peligroso puente para miles de vidas humanas que intentan cruzar el Mediterráneo. Segundo,

resolver el problema del Daesh en Irak y Siria, así como buscar una salida pacífica al enfrentamiento entre oposición y régimen de Al Asad. Tercero, la cuestión de la población Kurda, que se extiende por el sur de Turquía, norte de Siria, Irak y parte de Irán (López, 2012), que está recobrando una importancia cada vez mayor y requerirá en el futuro seguramente de una mediación. Cuarto, afrontar las tensiones constantes en Líbano, que es un peligroso foco de inestabilidad. Quinto, acometer de una forma global y decidida la cuestión palestino-israelí, que sigue siendo un tema intrincado en el haber de la agenda internacional. Sexto, el problema demográfico y generacional de muchos de estos países, donde ya segmentos de población han mostrado intereses políticos contrarios a las directrices marcadas por sus cuadros de dirigentes. Séptimo, encauzar la desavenencia histórica entre dos hegemones como Irán y Arabia Saudí, aunque esto resulta una de las cuestiones más peliagudas y complejas a resolver.

Sin duda alguna, existen otras tantas cuestiones que requerirían de un apremiante interés, pero es este último punto es el que se tiene que tener en cuenta a la hora de abordar muchas de las vicisitudes por las que pasa Oriente Medio. En el trasfondo de gran parte de las dinámicas regionales, se encuentra el enfrentamiento velado entre las aspiraciones hegemónicas de Teherán y de Riad.

Aparentemente la correlación de fuerzas actuales parece inclinarse hacia el lado iraní, que cuenta con un contexto internacional más favorable tras el levantamiento de las sanciones, se esfuerza en mantener un gobierno afín en el fronterizo Irak, apoya decididamente al régimen de Damasco, tiene fuertes vinculados establecidos con Hezbolá en Líbano y Hamás en Gaza (Abdo, 2013), incluso conserva una relación más que cordial con Catar, lo que le permite contar con un puente de encuentro con el resto del Golfo Pérsico, además de rumorearse su posible apoyo a los rebeldes en Yemen.

Los dirigentes iraníes han sido uno de los actores que mejor han sabido interpretar el momento político, ampliando su influencia en aquellos frentes que les resultaban más ventajosos, con una estrategia coherente y precisa. Este hecho ha provocado una rápida pero desconcertante reacción de los líderes sauditas, quienes se han visto sobrepasados en muchos instantes por las circunstancias. Al contrario que sus homólogos de Irán, los go-

bernantes de Arabia Saudí han elaborado una política regional imprecisa y siempre actuando a reacción de lo que sucedía en su alrededor (Echagüe, 2015).

Los sauditas tienen el temor de que se pudiera llegar a cumplirse, más allá de las connotaciones religiosas, el ascenso del creciente chií, con un arco de funcionales alianzas formado por Irán, Irak, Siria, Líbano e incluso Gaza, que consagraría el creciente peso en la región del país de los ayatolá. Hecho que también perturba a Israel, un más que probable e inesperado aliado de la dinastía Saud.

Lo cierto es que durante las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI, Arabia Saudí ejerció una influencia regional casi incuestionable por el resto de actores (Gallarotti, 2013), favorecido a que su principal rival en la zona, se encontraba cada vez más aislado. Sin embargo, ese panorama tan propicio ha cambiado, lo que ha obligado a que Riad tenga que reajustar sus tácticas en la vecindad.

Seguramente la situación en la que vivió Irán, no se vuelva a darse en las próximas décadas y su peso se amplíe y afiance en la región. Igualmente, Arabia Saudí no cederá tanto en sus posicionamientos y mostrará una gran agresividad en aquellas áreas y ámbitos considerados de su incumbencia y prioritarios. El nuevo ordenamiento de Oriente Medio que surja tras este período, tendrá que combinar ineludiblemente los propósitos de unos y otros, algo que hasta el momento resulta verdaderamente difícil.

Además, en esta particular Guerra Fría musulmana, no hay que olvidar que habrá otros actores que desearán jugar también papeles significativos. Por ejemplo, Catar intentará desligarse de las injerencias sauditas e intervenir más activamente en las cuestiones internacionales (Khatib, 2014), Israel previsiblemente presionará para boicotear la emergencia iraní, Turquía continuará empeñada en penetrar en las disyuntivas de sus vecinos árabes, Egipto tal vez se anime a comparecer de nuevo en temas locales.

De la misma forma, los dirigentes de estos poderosos estados no podrán desatender de los asuntos internos, porque ya ha habido muestras en los últimos tiempos de que la estabilidad interna es en muchos aspectos muy frágil, más aún, cuando los mercados energéticos se mueven ahora mismo en un sentido poco propicio para sus economías.

Oriente Medio pasa por una fase de reconfiguración que seguramente durará mucho más de lo deseado. Una de las claves

esenciales para la recuperación de un cierto orden y estabilidad en la zona, será la del reequilibrar y equiparar los intereses aparentemente antagónicos de Irán y Arabia Saudí. Son estas ambiciones hegemónicas, que aspiran a un liderazgo que ahora mismo se encuentra vacío, las que están detrás de gran parte de las tensiones que azotan la región.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amirah-Fernández, Haizam, 2015. The multiple crisis in the Middle East. *Quaderns de la Mediterrània*, núm. 22, 2015, pp 91-99.
- Amirah-Fernández, Haizam, 2011. Relaciones internacionales del Golfo: intereses, alianzas, dilemas y paradojas. *ARI 48/2011*. Real Instituto Elcano, 08/03/2011.
- Amirah-Fernández, Haizam, 2010. La política regional de Irán: entre las aspiraciones hegemónicas, la ideología y el pragmatismo. *Irán como pivote geopolítico*. Pp 47-60. junio 2010. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Ministerio de Defensa
- Al-Rasheed, Madawi, 2013. Saudi Arabia's domestic sectarian politics. *Policy Brief*. Norwegian Peacebuilding Resource Centre. August 2013.
- Abdo, Geneive, 2013. The new sectarianism: the arab uprisings and the rebirth of the shi'a-sunni divide. *Analysis paper*. The Saban Center for Middle East Policy at Brookings. Number 29, april 2013.
- Barakat, Sultan, 2014. Qatari mediation: between ambition and achievement. *Brookings Doha Center Analysis Paper*, number 12, november 2014.
- Blecua, Ramón, 2015. Una revolución en la revolución: los Houthi y las nuevas relaciones de poder en Yemen. *ARI 21/2015*. Real Instituto Elcano, 13/04/2015.
- Calvo, José Luis, 2012. Irak, equilibrio sobre el abismo. *Panorama geopolítico de los conflictos 2012*, pp 153-172. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Gobierno de España.
- Dazi-Héni, Fatiha, 2013. Arabia Saudí contra Irán: um equilíbrio regional de poder. *AWRAQ*, núm. 8, 2013, pp 23-35.
- Echagüe, Ana, 2015. Saudi Arabia: emboldened yet vulnerable. *Geopolitics and democracy in the Middle East*. FRIDE, 2015, Madrid-España.
- Fernández López, Helena, 2013. La teoría del «creciente chíi» a la luz de la primavera árabe en el Mashrek. Irán, Arabia Saudí y Turquía: lucha por la hegemonía regional. *Cuadernos de la escuela diplomática*. Cuestiones actuales sobre la diplomacia y las relaciones internacionales en los inicios del siglo XXI. Núm. 49, pp 203-267.
- Gallarotti, Giulio M, 2013. The soft power of Saudi Arabia. *Wesleyan University*. Division II Faculty Publications. January 2013, Social Sciences. <http://wescholar.wesleyan.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1140&context=div2facpubs>

- Gardner, David, 2013. Middle East: Cracking up. *Financial Times*. November 26, 2013.
- Gause, F.Gregory y Lustick, Ian S. 2012. America and the regional powers in a transforming Middle East. *Middle East Policy*, vol XIX, no 2, summer 2012.
- González del Miño, Paloma, 2013. Principales desafíos de la presidencia de Al Sisi en Egipto: seguridad, reactivación económica y reformas. *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Núm. 40, (2013).
- Hampton, Kelsey, 2014. Doctrinally and politically opposed on the battlefield in Syria: Iran and Saudi Arabia's Cold War in the Middle East. *Conflict Studies and Global Governance: The new generation of ideas*. Tenth Biennial Graduate Student Conference. October 31-November 1, 2014. University of Massachusetts, Boston, MA.
- Karam, Joyce, 2014. Say goodbye to the old order in the Middle East. Al Arabiya english. Thursday, 16 october 2014. <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2014/10/16/Say-goodbye-to-the-old-order-in-the-Middle-East.html>
- Kausch, Kristina y Youngs, Richard (eds.) 2012. *Europe in the reshaped Middle East*. FRIDE, Madrid, España, 2012.
- Khatib, Linba, 2014. *Qatar and the recalibration of power in the gulf*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C. September 2014.
- Laborie, Mario, 2014. Hacia un Nuevo orden en Oriente Próximo. *Panorama Estratégico 2014*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Gobierno de España.
- Lewis, Bernarnd, 2000. *Las entidades múltiples de Oriente Medio*. Siglo XXI, España.
- López, Horacio. 2012. El Kurdistán hoy: las minorías kurdas en Siria, Irán, Iraq y Turquía. IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria), 1 de julio de 2012. <https://iecah.org/index.php/boletiniecah/crisis-invisibles/2003-el-kurdistán-hoy-las-minorías-kurdas-en-siria-iran-iraq-y-turquia>
- Martin, Javier, 2015. *Estados Islámico: geopolítica del caos*. La Catarata. 3ª edición ampliada. España.
- Martin, Javier, 2013. *La casa de Saud*. La Catarata. 2013. España.
- Mashadi, Mahdi Khodaparast y Khadem, Fazeleh, 2014. The US-Saudi Arabian relations: economics or strategic partnership? *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*. Vol. 3, N.10; June. 2014, pp 7-11.
- Önis, Ziya, 2012. Turkey and the arab spring: between ethics and self-interest. *Insight Turkey*, vol 14, núm.3, 2012, pp 45-63.
- Ortega, Andrés, 2016. «Arabia Saudí contra Irán: la verdadera rivalidad en Oriente Medio» *Real Instituto Elcano*. <http://www.blog.rielcano.org/arabia-saudi-iran-la-verdadera-rivalidad-oriente-medio/>

- Priego Moreno, Alberto, 2011. La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización? *UNISCI Discussion papers*, núm. 26 (mayo 2011) pp 75-93.
- Rajmil, Daniel, 2012. Un nuevo equilibrio de poderes en Oriente Próximo. *Documento de Opinión*. IIEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa, Gobierno de España, 16 de mayo de 2012.
- Santos, Solange y Pino, Tamara, 2015. Medio Oriente: Las potencias regionales ante el avance del Estado Islámico. *ESD, Estudios de Seguridad y Defensa*, núm. 6, dic. 2015, pp 91-140.
- Servitja Roca, Xavier, 2013. La R.I de Irán y los procesos de transición política en el norte de África y Oriente Medio: ¿El «despertar islámico» o la «primavera persa»? *Documento Opinión*. 02/3013. Enero de 2013. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Solmirano, C y Wezeman, Pieter D, 2010. Military spending and arms procurement in the Gulf states. *SIPRI Fact Sheet*, October 2010.
- Szmola, Inmaculada, 2012. Factores desencadenantes y procesos de cambio político en el mundo árabe. *Documentos cidob mediterráneo 19*. noviembre 2012.
- Zaccara, Luciano y Saldaña, Marta, 2015. Cambio y estabilidad política en las monarquías del Golfo tras la Primavera Árabe. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. Núm. 109, pp. 177-199.



# LA OTAN Y LOS PAÍSES BÁLTICOS: ANÁLISIS GEOPOLÍTICO

JOSÉ MANUEL JIMÉNEZ CABELLO

*Facultad de CC. PP. y Sociología de la UGR*

SANTIAGO GONZÁLEZ ESCOBAR

*Facultad de CC. PP. y Sociología de la UGR*

FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ

*Teniente Coronel del Ejército de Tierra*

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo conocer la situación, desde el punto de vista social, cultural y geopolítico, de los países bálticos, prestando una especial atención a la minoría rusa como factor de desestabilización. Para ello, nos hemos servido de una gran diversidad de datos procedentes de las estadísticas oficiales de dichos países, el Banco Mundial y la ONU. Como principales conclusiones extraemos que la amalgama étnica existente en dichos países hace que la situación se torne complicada. Además, entendemos que existe el riesgo de que se incrementen de las tensiones entre la Alianza y Rusia tras las maniobras realizadas el pasado mes de junio. Por tanto, y tras la cumbre de la ONU, celebrada en Varsovia, entendemos que el flanco Oriental se torna en una situación cada vez más complicada, que nos muestra un foco de tensión presente y futuro.

## PALABRAS CLAVE

Países Bálticos, Etnias, conflicto, OTAN.

## 1. INTRODUCCION

### 1.1. *Justificación de la investigación y relevancia*

Tras la convulsa historia reciente de los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), éstos han desarrollado una serie de características sociopolíticas muy singulares propiciadas por los sucesivos procesos de anexión/separación con Rusia y, previamente,

te, con la ya extinta URSS. Unos procesos de cambio de soberanía que, acompañados por determinadas políticas de redistribución de la población durante la etapa soviética, han originado importantes minorías étnicas rusas. Dichas minorías han acabado por configurar una situación de enorme tensión nacional en la actualidad al tratarse de colectivos marginados política y socialmente, especialmente tras la independencia de las repúblicas bálticas.

Por ello, tanto el actual mosaico cultural como los sentimientos nacionales enfrentados, han dado lugar a situaciones de extrema tensión geopolítica como consecuencia de la cercanía territorial con el vecino ruso y al aislamiento geográfico de estos países. Un riesgo de conflicto que es visto con temor por las autoridades bálticas tras las situaciones de desestabilización ocurridas en el este de Ucrania, Crimea y el Cáucaso debido a la injerencia rusa. No obstante, el panorama báltico adquiere mayor relevancia al tratarse de estados miembros tanto de la UE como de la OTAN, lo que supone un agravante en caso de estallar un conflicto bélico similar a los mencionados previamente. Sin duda, todo un desafío en las relaciones bilaterales OTAN/Rusia, además de las relaciones estrictamente europeas con Rusia. Unas relaciones que sufren, por otra parte, constantes altibajos y momentos de escalada de tensión por disputas energéticas y económicas que afectan directamente a todos los países de la Unión en el este.

### 1.2. *Ámbito geográfico y cronológico*

En la presente investigación, el análisis se centra en los países bálticos. Si bien, es necesario aclarar que en esta denominación incluimos a Estonia, Letonia y Lituania. Esto es necesario ya que según como queramos definirlos, ya sea política o culturalmente por ejemplo, diversos autores incluyen más o menos países.

En cuanto a la cronología y para entender los fenómenos que nos ocupan, es necesario remontarse a la soberanía alcanzada por estos países en 1918 hasta la actualidad. Esto nos conduce a una amalgama de cambios y decisiones que nos ayudan a comprender él por qué de la situación actual.

### 1.3. *Objetivos e hipótesis*

El objetivo general del presente trabajo se centra en conocer la situación, desde el punto de vista social, cultural y geopolítico,

de los países bálticos, prestando una especial atención a la minoría rusa como factor de desestabilización.

Como objetivos específicos:

- Analizar la situación de la minoría rusa en el contexto sociopolítico de los Estados bálticos: porcentajes, distribución geográfica, statu quo sociopolítico e idiosincrasia.
- Analizar la situación de la minoría rusa como factor de conflicto: aspiraciones políticas, relaciones con Rusia, posibilidad de procesos similares a los acaecidos en Ucrania y Georgia.
- Analizar el papel de la OTAN en esta área geográfica.

Como hipótesis presentamos:

H.1. Los Estados bálticos presentan una compleja estructura sociopolítica cuyo principal factor de tensión es la presencia de minorías rusas.

H.2. El precedente de Georgia y Ucrania (intervención rusa) podría propiciar una escalada que derivase en una crisis de grandes dimensiones.

H.3. La OTAN debería mostrar una mayor firmeza para evitar la repetición de casos como los de Georgia y Ucrania.

#### 1.4. *Fuentes documentales y materiales*

Para la realización de la presente investigación nos hemos basado principalmente en diversos textos procedentes de especialistas que analizan los últimos acontecimientos sucedidos como son la XXV cumbre OTAN (Varsovia, julio, 2016). Asimismo, hemos consultado textos que nos permiten obtener conocimiento sobre la situación social, histórica, política y económica de Estonia, Letonia y Lituania.

Además, para presentar al lector la información más precisa y completa posible, nos hemos servido de datos procedentes de los institutos de estadística de dichos países con el fin de mostrar la composición étnica de estos. Si bien, es necesario señalar que no hay un gran corpus teórico que verse sobre el análisis de los países bálticos.

## 2. METODOLOGIA

Para la presente investigación se ha empleado: por un lado, una metodología de tipo cuantitativo basada en la revisión y tratamiento de datos secundarios y por otro una profunda revisión bibliográfica.

En primer lugar, para conocer cómo se distribuye la población en Estonia y Letonia, se han utilizado los censos de población de los mismos, abarcando hasta la fecha disponible más reciente y siendo realizadas las operaciones pertinentes en esta. Para Estonia, la fuente para obtener el censo de población ha sido su web nacional Statistics Estonia y, para Letonia, la web Central Statistical Bureau of Latvia. Señalar que ha sido imposible encontrar datos concretos acerca de Lituania en cuanto a la distribución étnica que se produce en el país.

Con todo esto, se presenta un análisis meramente descriptivo de la población de cada país, mediante la construcción de un mapa en el cuál se expresan en porcentajes la cantidad de minorías rusas existentes en cada uno de ellos.

En segundo lugar, se ha procedido a realizar una amplia revisión bibliográfica para conocer el estado de estos países en diversos ámbitos, como el económico, social, cultural y geopolítico. Igualmente los datos que se ofrecen, a grosso modo, acerca de estos puntos se han obtenido mediante tal fuente, realizando únicamente un análisis descriptivo.

## 3. ESTADO DE LA CUESTION

Como hemos señalado anteriormente, que los países Bálticos sean objeto de nuestro análisis reside en tensa y complicada situación geopolítica que los rodea, amén de la creciente tensión entre estos y Rusia en los últimos años. Si bien no hay demasiado escrito sobre esta relación de tensión y cambio constante si creemos que estamos ante la oportunidad de ofrecer al lector un análisis global de la situación. Este además, coincide con la celebración de la cumbre de la OTAN en Varsovia y con las maniobras militares que se han llevado a cabo en aquellos territorios y que se referirán más adelante.

Además, podemos servirnos de otras situaciones ya analizadas como la de Crimea en Ucrania, que nos ayuda a entender más los acontecimientos presentes y futuros que puedan suceder en los países bálticos.

#### 4. PROCESO HISTORICO

Tras la soberanía alcanzada por los países bálticos en 1918, una vez finalizada la Primera Guerra Mundial, estos gozaron de la independencia hasta 1940, año en que fueron anexionados por la Unión Soviética como consecuencia del pacto Mólotov-Ribbentrop. Dicho pacto había sido firmado con Alemania el 23 de agosto de 1939, tan sólo nueve días antes del inicio de la Segunda Guerra Mundial. En el mismo, el bloque soviético había acordado con la Alemania nazi el reparto de Europa del este mediante el Protocolo Adicional Secreto. De esta forma, mientras Polonia era dividida entre alemanes y soviéticos, tanto Estonia, Letonia como Lituania quedaron a merced de la ambición soviética, siendo anexionadas sin dificultad.

No obstante, con el inicio de la operación Barbarroja en el verano de 1941, la Alemania de Hitler conquistó amplios territorios en su avance contra el corazón de la URSS, entre los que se encontraban los países bálticos. Si bien, en un primer momento, las tropas germanas fueron acogidas con aceptación por parte de la población local en una imagen de liberación del yugo comunista, el proceso de consolidación de las estructuras políticas alemanas en dichos territorios y el exterminio étnico por parte de las SS (por ejemplo, en campos de exterminio como los de Salaspils y Klooga) acabaron por convertir la presencia alemana en una terrorífica ocupación que desechaba toda sueño de consecución de Estados independientes.

Sin embargo, con el retroceso constante de los ejércitos alemanes en todo el frente oriental debido al cambio de la balanza en la situación general de la guerra, la URSS inició en el verano de 1944 la llamada Ofensiva del Báltico, que permitió al Ejército Rojo recuperar en un periodo de apenas dos meses Estonia, el este de Letonia y Lituania. El único resquicio de resistencia alemana quedó reducido a la península de Curlandia, donde un Grupo de Ejército alemán, además de algunas unidades letonas pertenecientes a las SS, quedaron atrapadas entre el frente de batalla y las aguas del Báltico hasta su capitulación al final de la guerra.

Finalmente, y una vez concluida la guerra, Estonia, Letonia y Lituania pasaron a convertirse en repúblicas pertenecientes a las URSS. Así, el Kremlin propició el incremento de la población étnicamente eslava (rusos y ucranianos) como consecuencia de las migraciones forzadas y de la deportación de pobladores locales víctimas de la represión política. Se estima que en torno a una décima parte de la población báltica adulta fue deportada

de sus propios hogares. Una contundente política de rusificación durante la última etapa del periodo stalinista que, como comprobaremos más adelante, es fuente en la actualidad de un grave problema de identidades nacionales.

Cinco décadas después, la Unión Soviética materializó su desintegración con las sucesivas declaraciones de independencia de muchas de sus antiguas repúblicas soviéticas. En el caso de las repúblicas bálticas, estas habían comenzado en 1987 varios procesos de protesta con movilizaciones ciudadanas de carácter nacionalista que adquirieron el nombre de Revolución Cantada. El motivo, multitud de manifestaciones populares que exaltaban símbolos nacionalistas, canciones patrióticas hasta entonces prohibidas y, en un claro ejemplo de llamamiento a la comunidad internacional, la elaboración de una enorme cadena humana de más de 600 kilómetros que cruzaba los tres países desde Tallín hasta Vilna, pasando por Riga. Era lo que se conoció como Cadena Báltica, compuesta por un millón y medio de personas cuyo propósito era la consecución de la tan ansiada independencia. La iniciativa no sólo fue un éxito por su carácter pacífico, por su amplia movilización popular y por el hermanamiento entre los tres territorios, sino que, en 1991, meses después de las tres declaraciones de independencia por las autoridades bálticas, los tres países fueron oficial y formalmente reconocidos por la ONU como Estados soberanos el 17 de noviembre de 1991. Además, cabe destacar que supuso un impulso mediático de peso los sucesos acontecidos durante el Domingo Sangriento, cuando presuntamente más de una docena de manifestantes lituanos en Vilna fueron asesinados por soldados rusos, a la vez que otros cientos fueron heridos en su objetivo de impedir que las tropas soviéticas se hiciesen con el control de varios edificios gubernamentales como el Parlamento nacional, así como la torre de la televisión. No obstante, las autoridades militares soviéticas negaron la autoría de los hechos acusando directamente a fuerzas paramilitares lituanas de perpetrar la matanza.

Con respecto a este último punto y, abriendo un pequeño paréntesis, mencionar que el gobierno lituano nombró a Audrius Butkevicius director del Departamento de Defensa del país, quien admitió en una entrevista publicada por la revista *Obzor* en el año 2000 que fueron hombres pertenecientes a una fuerza paramilitar creada por él quienes, armados con rifles de caza y situados en las azoteas colindantes a la concentración popular, abrieron fuego contra la multitud. Más concretamente, esta es su declaración textual: «No

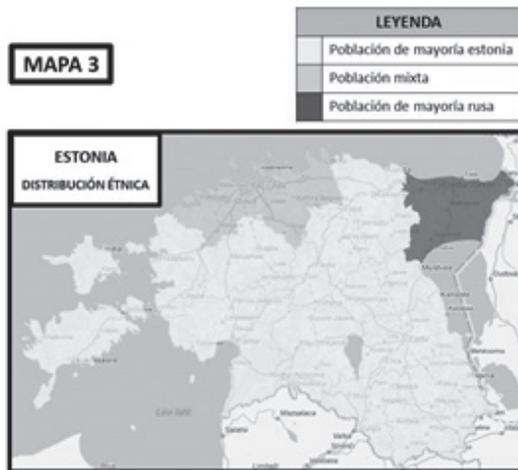
puedo justificar mi acción ante los familiares de las víctimas, pero sí ante la historia, porque aquellos muertos infligieron un doble golpe violento contra dos bastiones esenciales del poder soviético: el ejército y el KGB. Así fue como los desacreditamos. Lo digo claramente: fui yo el que planeó todo lo que ocurrió. Había trabajado bastante tiempo en la Institución Albert Einstein con el profesor Gene Sharp, que entonces se ocupaba de lo que se definía como «defensa civil», en otras palabras la guerra psicológica. Sí, yo programé la manera de poner en dificultades al ejército ruso, en una situación tan incómoda que obligara a cada oficial ruso a avergonzarse. Fue guerra psicológica. En aquel conflicto no habíamos podido vencer con el uso de la fuerza, eso lo teníamos muy claro, por eso trasladé la batalla a otro plano, el del enfrentamiento psicológico, y vencí».

Además, en un vídeo de 2013 declara que aquella decisión repercutió positivamente pues, de no haberla tomado, hubieran muerto muchas más personas en enfrentamientos contra las tropas soviéticas.

## 5. DIVERSIDAD ÉTNICA: MINORIAS

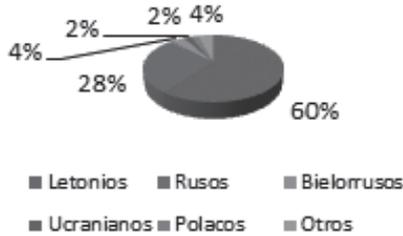
Atendiendo al devenir histórico señalado con anterioridad se hace necesario realizar un análisis sobre la composición étnica de estos países. Ese entramado referido de anexiones y separaciones sucedidas a lo largo de la historia han provocado la composición de una amalgama étnica bastante diferente entre sí.

*Gráfica Núm.1. Distribución étnica Estonia y Lituania*



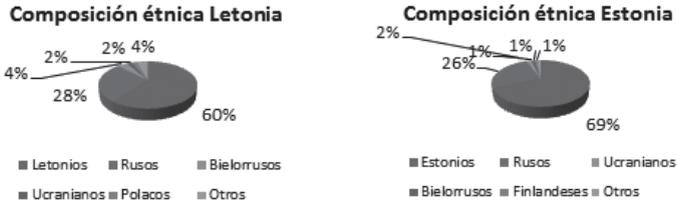
Fuente: Statistics Estonia. Elaboración propia a partir de imagen descargada de: <http://www.stat.ee/?lang=en>

### Composición étnica Letonia



En primer lugar, debemos señalar como tendencia general sobre todo en Estonia y Letonia, en el sentido de Rodríguez (2015) que «las minorías étnicas rusas son percibidas como una herencia cultural no deseada y sustancialmente rechazada por la clase política y la sociedad civil, debido a que son consideradas como un riesgo para la integridad de la identidad cultural» (p. 4). Además hay que destacar la mayoritaria presencia de la población rusa en las zonas orientales de Estonia y Letonia, donde llegan a situarse por encima del 70% en algunos casos, siendo igualmente relevante el peso de esta minoría en los núcleos urbanos, concretamente en Tallin y Riga, con más de un tercio y un 40% de rusos respectivamente. De hecho, si se suman el resto de minorías eslavas el total asciende a poco más de un 40% en Tallin y casi un 50% en Riga, y eso que desde la independencia en 1991 se han ido produciendo sucesivas emigraciones de población rusa, lo que ha aumentado el porcentaje de estonios y letones. Además, en este descenso influyó también el desmantelamiento de las antiguas bases militares soviéticas de Estonia y Letonia en 1994, aunque en un primer momento el Kremlin amenazó con alargar el proceso si la población rusa no se equiparaba en derechos a la mayoría báltica. Igualmente para observar de forma más detallada, adjuntamos la gráfica núm. 2 y núm. 3. El hecho de que la de Estonia y Letonia aparezcan juntas, reside en que sus porcentajes son muy parecidos entre sí, y bastante diferentes a los de Lituania, como veremos a continuación.

Gráfica núm.2. Porcentaje de etnias en Letonia y Estnia



Fuente: Elaboración propia mediante datos del Statistics Estonia (2015) & Central Statistical Bureau of Latvia (2015)

Por otra parte, el caso de Lituania es distinto a los de Estonia y Letonia. Este país supone un caso distinto, ya que es preciso señalar que dicha minoría representa únicamente un 7%, no conformando siquiera el grupo mayoritario, al ser inferior a la minoría polaca, por ejemplo. El motivo es su mayor cercanía a Europa central y su mayor distancia de Rusia, con la que ni siquiera comparte frontera a excepción del pequeño exclave de Kaliningrado. De hecho, incluso la influencia cultural es menor con respecto a Rusia y los países nórdicos (que tienen mayores lazos con Estonia), ya que la religión mayoritaria es el catolicismo, al igual que su vecina Polonia. Mientras que en Estonia predomina el luteranismo y en Letonia el evangelismo.

Gráfica núm. 3. Porcentaje de etnias en Lituania



Fuente: Elaboración propia mediante datos del Statistics Lituania (2015)

Es menester indicar someramente los principales rasgos demográficos de estos países, ya que como se puede observar en la tabla núm. 1, presentan tasas de crecimiento de la población negativas, destacando Letonia. Además, la esperanza de vida que presentan no es muy alta si la comparamos con países europeos

como pueden ser Alemania, Suecia, Finlandia, España o Francia. Destaca también la diferencia en la esperanza de vida entre hombres y mujeres que reflejan Estonia y Letonia, en torno a los 10 años.

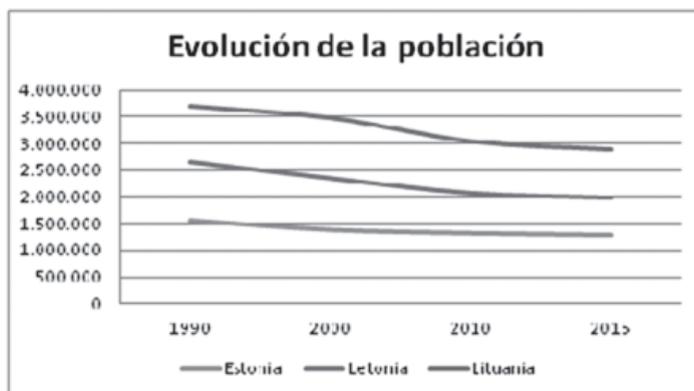
Tabla Núm. 1. Análisis demográfico de los países bálticos

	Estonia	Letonia	Lituania
<b>Población</b>	1.294.455	1.986.000	2.904.000
<b>Tasa de crecimiento</b>	-0,55	-0,71	-0,3
<b>Tasa de mortalidad</b>	12,4/ 1000 habitantes	13,7/1000 habitantes	10,98/1000 habitantes
<b>Esperanza de vida</b>	V-71,64 M-81,53	V-65,91 M-76,08	V-69,20 M-74,49

Fuente: Statistics Estonia, Central Statistical Bureau of Latvia, Statistics Lituania (2015)

Si a esto le unimos una tasa de mortalidad elevada, donde de nuevo destaca Letonia, obtenemos que estos países tienden lentamente a la disminución y estancamiento de su población, como se puede observar en la gráfica Núm.4. Estamos haciendo referencia a países que se sitúan en la cola del crecimiento de población del mundo.

Gráfica Núm.4. Evolución de la población de los países bálticos



Fuente: Statistics Estonia, Central Statistical Bureau of Latvia, Statistics Lituania (2015)

Con todo esto, podemos observar una rivalidad entre identidades nacionales surgida desde las primeras ocupaciones rusas de

dichos países a principios del siglo XVIII que tampoco cesó con los procesos de independencia de los años noventa. El recelo de las autoridades bálticas —e insistimos de nuevo en la excepción de Lituania, que explicaremos más adelante— a otorgar la ciudadanía a la población de origen ruso, que en muchas ocasiones incluso habían nacido ya en territorios estonio y letón, se debía a su enorme peso demográfico. Concretamente, un cuarto de la población total. Además, si se le añadía la representación de otras minorías eslavas como los ucranianos y los bielorrusos, el empuje porcentual ascendía a un tercio del total. Sin duda, una cifra difícil de obviar.

La explicación la dábamos en el apartado histórico al señalar que estos importantes bloques minoritarios rusos son resultado de las sucesivas políticas de deportación a Siberia y reordenación de los ciudadanos baltos, unidas a la migración a dichas repúblicas de cientos de miles de rusos. Estas migraciones rusas son también explicadas por las mejores condiciones en cuanto a calidad de vida de las zonas bálticas, lo que animó a que muchos operarios, pensionistas y militares eslavos retirados hiciesen de las ya mencionadas repúblicas un destino idóneo.

Todo lo dicho nos conduce a problemas de integración de esta minoría en Estonia y Letonia como se señalará más adelante, desde un punto de vista cultural, ya que la lengua, costumbres, normas, valores y formas de pensar, sentir y actuar se muestran diferentes, dando pie al surgimiento de diversas situaciones problemáticas. Todo esto puede llevar a situaciones como la vivida en el año 2007, donde se produjeron violentos enfrentamientos en Estonia entre rusos y estonios, tras la retirada por parte del gobierno de un memorial soviético de la Segunda Guerra Mundial o también puede llevar a la restricción temporal de determinados medios de comunicación de televisión rusa como «RTR Planeta» y «Rossija RTR», ya que consideran que la presencia de la propaganda rusa puede convertirse en una amenaza que divida más aún los territorios y por tanto, para la seguridad nacional.

## 6. FACTOR POLITICO

Paradójicamente, la diversidad étnica de los países bálticos (concretamente Estonia y Letonia) supone el principal foco de tensión en cuanto derechos de la Unión Europea, una organiza-

ción erigida, entre otros factores, como mayor adalid en defensa de los derechos humanos, la integración de las minorías y la armonía social.

El motivo de dicha situación de marginación política, en este caso de las minorías rusas, se remonta a la rivalidad histórica entre las naciones bálticas y Rusia (o, en su etapa soviética, la URSS). Una rivalidad que no sólo no encontró solución con los procesos de independencia a principios de los años noventa, sino que se agravó con el posterior ánimo de venganza de las autoridades estonias y letonas. Ello sumado al recelo proveniente de otorgar el estatus de ciudadanía a un tercio de la población con una afinidad sentimental, desde un punto de vista de identidad nacional, totalmente distinta. De hecho, una parte importante de esta minoría rusa ni siquiera era conocedora aún de las lenguas estonia y letona. Así, la incorporación de las minorías eslavas (principalmente rusas) se produjo de dos maneras distintas: por un lado el modelo lituano y, por otro, los casos de Estonia y Letonia.

Con respecto al primer modelo, Lituania decidió, una vez conseguida la independencia, que todos los residentes en su territorio pasaran a ser ciudadanos de pleno derecho independientemente del origen étnico. Tal vez esto pueda explicarse al constituir la minoría rusa un porcentaje inferior al 10% en aquellos momentos. Por ello, en la actualidad gozan de los mismos derechos y privilegios que el resto de ciudadanos lituanos. No así, en cambio, sucede lo mismo en sus repúblicas hermanas, donde las autoridades recelaron de la capacidad de influencia que podría adquirir la minoría rusa en el destino de ambas naciones si su estatus se equiparaba al del resto de la población. Como consecuencia de estos temores, ambos países establecieron que sólo tendrían consideración de ciudadano estonio o letón aquellos que tuvieran esa nacionalidad en junio de 1940 así como sus descendientes. Y, con respecto a los llegados con posterioridad a esa fecha, estos podrían adquirir únicamente la ciudadanía tras un proceso de naturalización que implicaba superar una seria de estrictas pruebas de conocimiento de las lenguas locales. De esta forma, aunque algunos tienen pasaporte de los países bálticos, una buena parte de esa población está discriminada, sin nacionalidad, sin posibilidad de voto ni acceso a determinadas profesiones sensibles como la judicatura, la policía o el cuerpo de funcionarios. Son los llamados no-ciudadanos o ciudadanos

con pasaportes grises. Un resquicio de marginación política que difícilmente es explicable teniendo en cuenta que tanto Estonia como Letonia son dos Estados pertenecientes a la Unión Europea desde el año 2004. Así, con el panorama mencionado, es ciertamente insostenible que ambos países puedan ser considerados plenos Estados democráticos.

Otro factor importante a tratar es, por los motivos anteriormente señalados en cuanto a las minorías rusas, la posición geoestratégica de los países bálticos con respecto a Rusia. Y es que, en este sentido, cabe destacar qué elementos de la política exterior rusa influyen en las tensiones con sus países vecinos a la hora de proteger sus intereses nacionales.

Si entramos a valorar el «Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa» de 2013 se puede observar que el objetivo primario es «asegurar la protección de los individuos, la sociedad y el Estado». No obstante, al profundizar un poco más en sus objetivos específicos y principales, se puede comprobar que entre ellos radica el «asegurar una protección global de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos rusos y de los compatriotas en el extranjero». Esto último se explica a partir del proceso de desintegración de la URSS que, además de la reducción territorial y la aparición de nuevos Estados soberanos, supuso a su vez que en torno a 20 millones de rusos étnicos quedasen emplazados fuera de las fronteras de la naciente Federación Rusa.

Como indicábamos anteriormente, la integración de las minorías eslavas (con fuerte predominio ruso) fue modélica en Lituania además de otros países como Kazajstán. Sin embargo, los casos mencionados de Estonia y Letonia no brillan por su ejemplaridad, sino todo lo contrario. Y es importante tener esto último presente si atendemos a la política exterior del Kremlin de otorgar pasaportes rusos a estos residentes en otros Estados, toda una señal no sólo por convertirlos únicamente en ciudadanos de la Federación, sino en ciudadanos a defender por la Federación.

Así, los sucesos acontecidos en el breve conflicto con Georgia en el año 2008 se explican, entre otras razones e intereses geoestratégicos, por la voluntad férrea de Rusia de defender a sus compatriotas en territorios no inclusivos en su soberanía como Osetia del Sur y Abjasia. Unos sucesos repetidos en Crimea y que, con mucho temor, son vistos como una probabilidad nada desechable por la autoridades bálticas. Aunque hay que destacar, por otro

lado, la principal diferencia con respecto a los casos citados, y es que las tres repúblicas bálticas son miembros tanto de la OTAN como la UE, todo un desafío para unas hipotéticas intenciones rusas por repetir la misma jugada político-militar similar a las del Cáucaso y Crimea.

## 7. FACTOR ECONOMICO

Es importante conocer la evolución de la economía de estos países, ya que este se presenta como un factor de suma importancia debido al devenir histórico de los mismos. Conocidos como los tigres bálticos debido al extraordinario crecimiento que tuvieron durante la fase expansiva de 2000 a 2007, vieron cómo sus economías caían de forma drástica, considerándose como la mayor crisis experimentada por los mismos (desde su separación de la URSS) con un desplome de entre el 15% y el 20% del PIB. Esto obligó a los gobiernos a implantar medidas drásticas para poder salir adelante. Aun así, hay que destacar en el sentido de Grigorjeva (2014), «que el momento actual de recuperación está siendo marcado por la crisis de Ucrania, que les afecta de forma directa» (P.1).

Actualmente, si realizamos una comparación con España, podemos observar como el PIB y la renta per cápita de estos países es bastante más bajo mientras que aun siendo menor el índice de desarrollo humano, las diferencias presentadas son menores que en los anteriores indicadores.

*Tabla 2. Datos PIB, RpC y IDH (elaboración propia)*

	<b>España</b>	<b>Estonia</b>	<b>Letonia</b>	<b>Lituania</b>
<b>PIB</b>	1.081.190M	20.461M	24.378M	39.190M
<b>RpC</b>	23.300	15.600	12.300	12.800
<b>IDH</b>	0,876	0,861	0,819	0,839

*\*PIB en Millones de Euros (M); RpC en Euros; IDH*

Con todo esto, hay que señalar que en torno al año 2000, estos países aplicaron importantes reformas y liberalizaciones en su intento de atraer importantes cuantías de inversión extranjera, traducándose esto en que tuvieron la tasa de crecimiento económico más alta de Europa en el periodo 2000-2007. Además todo esto se vio reforzado con su entrada en la Unión Europea, hecho

este que venía a contribuir a la disminución de la dependencia de Rusia. Esta situación condujo a importantes avances, como crecimientos del producto interior bruto sin precedentes o importantes caídas de las tasas de desempleo entre otros. Pero, como se señaló con anterioridad estos países sufrieron una recesión igual de potente que su etapa de crecimiento, con importantes caídas del PIB que llevaron a sus gobiernos a aplicar importantes medidas económicas, siendo la receta aplicada para combatir la recesión, el paro y el déficit público radicalmente distinta a la seguida por los países periféricos del sur.

País por país, observamos que la economía de mercado de Estonia, cuya entrada en la Unión Europea se produjo en 2004, se caracteriza por ser moderna y por presentar la renta per cápita más elevada de los tres países. Concretamente, su actividad económica gira en torno a sectores como la electrónica y las comunicaciones, tejiendo además redes de comercio con países como Alemania o Suiza. Señalar que, tras su independencia de Rusia, uno de los primeros movimientos acontecidos fue la desvinculación monetaria del rublo ruso, entrando en funcionamiento la moneda nacional en 1992 y erigiéndose esto en un pilar fundamental para la creación de las condiciones adecuadas para la reforma de la economía en todas sus áreas. Los principales productos que exporta son maquinaria, equipos electrónicos, madera y textiles aunque el turismo es también una actividad importante.

Cuando analizamos la economía de Letonia, rápidamente podemos observar que encuentra en el sector primario, con la agricultura principalmente, uno de sus puntos fuertes. Esto no indica que se tenga en cuenta también la importancia de las industrias textil y siderometalúrgica. Es destacable como este país se está perfilando hacia la atracción de turistas debido al gran patrimonio histórico del país, tornándose esta actividad en fundamental para el crecimiento económico. La moneda nacional desde 2014 es el euro, precediéndole el lats letón. Es cierto igualmente, que su caída en la etapa de recesión atrajo menos la atención de los medios de comunicación debido a que no pertenecía a la eurozona

En cuanto a Lituania, que igualmente ingresó en la Unión Europea en el año 2004, ha pasado por la misma suerte que Letonia y Estonia, con un importante crecimiento económico tornado después en una grave crisis. Como principales actividades

económicas encontramos a la agricultura y a la industria, aunque económicamente hablando dicho país se divide en cuatro zonas:

- El este, que presenta un sector industrial diversificado, donde destacan la metalurgia, manufacturas, carpinteras e industria ligera.
- La zona sur, que posee la mitad de los recursos energéticos y acuáticos y tiene metalúrgicas, manufacturas y alimentarias.
- El norte de Lituania tiene poca industria pero es una importante zona granjera.
- La zona oeste, que es sobre todo conocida por los astilleros, reparación de barcos y pesca.

La problemática principal de estos países reside en que hasta hace poco se veían amenazados por la dependencia energética de Moscú, que a modo de ejemplo se puede ilustrar con que las tres repúblicas bálticas estarían pagando un coste que llegaría hasta un 40% por encima de otros países, como por ejemplo Alemania. Pero a finales del año pasado, en Klaipeda se abrió una terminal para recibir gas natural licuado, que les permitirá independizarse de Gazprom. A modo representativo, podemos indicar que esto supone un gran problema: Lituania importa de Rusia un 100% del gas, al igual que Estonia y Letonia. Tuvo que ser la Comisión Europea quien denunciará, el pasado año, lo que era un secreto a voces: los abusivos precios que Gazprom aplica según el país comprador, viéndose claramente desfavorecidos los Estados que configuran el espacio post soviético. Igualmente es destacable, en líneas generales, que el hecho de pertenecer al mercado común europeo y ser independientes energéticamente de Rusia, fortalece su posición económica de posibles injerencias rusas.

Otro problema a la vista es que desde estos países se vislumbra que la crisis ucraniana pueda seguir siendo un problema para la recuperación de su economía, ya que como señala Grigorjeva (2014) «el crecimiento experimentado por las empresas de los países bálticos y de sus exportaciones se ve perjudicado tanto por la crisis de ucrania como por unas hipotéticas sanciones económicas que pudieran ser impuestas a Rusia» (p. 12), esto último debido a los fuertes flujos de inversión que se producen entre los países bálticos y Rusia. Prácticamente todos los sectores productivos de estos países se verían afectados, destacando el trans-

porte (ferroviario y puertos) y la industria alimentaria, incluso el turismo que comienza, como se señaló anteriormente, a ser una actividad cada vez más fuerte. Por tanto en estas circunstancias, donde la incertidumbre se apodera de cualquier decisión, se prevén reducciones en el aumento del PIB de estos países.

Señalar igualmente que la acción de Rusia en Crimea, supuso una alerta para la seguridad de los países bálticos, en los que los gobernantes habían tendido a reducir el gasto militar en los últimos años debido a la crisis financiera. Con esta alarma el porcentaje del producto interior bruto destinado al gasto en material militar, presenta una tendencia al alza, propiciado además por una economía más sana y en crecimiento.

## 8. MISIÓN OTAN Y MANIOBRAS

Con todo lo presentando hasta ahora, la reunión de Jefes de Estado y Gobierno de países de la OTAN que tuvo lugar el pasado mes de julio en Varsovia adquiere un papel protagonista. En la misma los Estados miembros de la OTAN han adoptado la Declaración de Seguridad Transatlántica de Varsovia, en la cual se han establecido que los retos procedentes del sur y del este siguen siendo una fuente esencial de inestabilidad.

En nuestro caso, ya que nos ocupan los retos procedentes del este, destacar que se aprobó el despliegue de cuatro batallones multinacionales en los tres países bálticos, es decir Letonia, Lituania y Estonia y en Polonia, con la intención de reforzar el flanco oriental de la OTAN. Esto demuestra una actitud preponderante de la Alianza para contener la creciente belicosidad de Rusia en la región.

En principio, el despliegue de los batallones señalados se realizará a partir del próximo año. En cuanto al mismo y como indica un artículo de Navarro (2016), «Canadá liderará el batallón desplegado en Letonia, Alemania el de Lituania, Reino Unido el de Estonia y Estados Unidos el de Polonia» (p. 3). Igualmente se señala que la alianza incrementará el apoyo a Georgia y Ucrania y que continuará ayudando a Moldavia, persiguiendo como objetivo reforzar de este modo su presencia cerca de las fronteras de Rusia.

Además, se ha acordado que uno de los sistemas de defensa antimisiles desplegados en Europa entrará al nivel inicial de disponibilidad operacional y se ha incluido un sistema de defensa

antimisiles en su sistema de disuasión. Señalar que ante estas medidas, Rusia ya se ha pronunciado no haciéndose de esperar. Desde el Kremlin, concretamente el presidente del Comité Internacional del Consejo de la Federación de Rusia, Konstantín Kosachev señalaron que estas medidas «han cimentado el segundo muro de Europa, después del de Berlín». Además, El ministro ruso de Exteriores, Serguéi Lavrov, aseguró que Moscú pedirá aclaraciones a la OTAN sobre las iniciativas aprobadas, señalando que «Queremos comprender las explicaciones de la OTAN sobre sus decisiones adoptadas en la cumbre de Varsovia y es que las declaraciones públicas no son alentadoras».

Por último indicar que la Alianza Atlántica llevo a cabo el pasado mes de junio varias maniobras a gran escala en Europa. Dichos ejercicios militares, que fueron bautizados como ‘Golpe de Sable’, se iniciaron el 30 de mayo finalizando en junio y participando un total 10.000 soldados de 13 países miembros de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) en la región báltica.

Por tanto entendemos que se trata de uno de los entrenamientos de mayor calado que lleva a cabo la alianza militar en la región desde la caída del Telón de Acero. El objetivo principal de las mismas es el de calmar las inquietudes de seguridad creadas en el flanco este tras el caso ucraniano. Por último hay que decir que estas maniobras no han sido bien recibidas por parte de Rusia ya que como indicó el portavoz del Kremlin, Dmitri Peskov, estas maniobras «no contribuirán a favorecer la atmósfera de confianza en Europa».

## 9. CONCLUSIONES

En este último apartado pretendemos sintetizar la información obtenida en nuestra investigación en consonancia con los objetivos marcados al comienzo del presente trabajo. Con todo esto, podemos afirmar que la situación geopolítica de las repúblicas bálticas, por todo lo mencionado y analizado anteriormente, muestra señales de convertirse en un foco sólido de constante incertidumbre a largo plazo, dado que no se vislumbra ninguna solución definitiva a la problemática rusa —ya sea interna o externa, según el caso—.

En relación a nuestra primera hipótesis (los Estados bálticos presentan una compleja estructura sociopolítica cuyo principal

factor de tensión es la presencia de minorías rusas), podemos afirmar que esta queda validada ya que la situación sociopolítica de las minorías de origen ruso, así como su elevada presencia en las zonas fronterizas con Rusia, son fuente inagotable de elementos que amenazan con la creación de conflictos entre las autoridades bálticas y, no sólo las minorías ya mencionadas, sino las propias autoridades rusas, lo que convierte al tema en cuestión en un asunto que va más allá de los propios problemas internos. Ello queda demostrado no sólo por las constantes violaciones del espacio aéreo y marítimo de los países bálticos por parte de las fuerzas armadas rusas, sino incluso, y de forma directa, por el ataque informático coordinado —primero contra un Estado por parte de otro Estado— que sufrió Estonia a manos de Rusia; un ataque que golpeó una parte importante de las infraestructuras gubernamentales y financieras del país báltico, exponiendo así hasta qué punto son tensas las relaciones de ambos países.

Los precedentes de Georgia y Ucrania advierten de la necesidad de no subestimar las posibilidades de estallido final de estas problemáticas relaciones políticas a pesar de la pertenencia de Estonia, Letonia y Lituania a la Unión Europea y a la OTAN, lo que nos llevaría a validar nuestra segunda hipótesis. Si bien es cierto que no puede hablarse de proceso de desintegración europeo por la decisión de Reino Unido de abandonar la UE, sí que pueden advertirse síntomas de debilidad en cuanto a la capacidad de coordinación de respuestas rápidas y unánimes por parte de los estados miembros de la Unión, por lo que la amenaza de un conflicto armado, abierto o no, nunca puede desecharse por completo. Esto se encuentra relacionado con nuestra tercera hipótesis (la OTAN debería mostrar una mayor firmeza para evitar la repetición de casos como los de Georgia y Ucrania). Si bien, parecía que el papel de la OTAN era más bien el de un figurante tranquilo, tras la cumbre de Varsovia y las maniobras llevadas a cabo parece que sus acciones se tornan en acontecimientos más firmes encaminados a evitar situaciones pasadas.

Nadie puede negar que el panorama político internacional está en constante cambio, y que ello no implica necesariamente progreso, sino todo lo contrario en muchas ocasiones.

La próxima salida de Reino Unido de la Unión Europea, el intento de golpe de Estado en Turquía, país miembro de la OTAN, la reafirmación rusa en política exterior a través del uso de la

fuerza para la defensa y protección de sus intereses nacionales, el avance político y social de movimientos de extrema derecha en el corazón de Europa que ponen en peligro los pilares sobre los que se sustenta la propia Unión Europea —además de la grave crisis de refugiados—, la posible victoria del candidato republicano Donald Trump en las elecciones de EE.UU., quien abiertamente ha mostrado simpatía por el presidente ruso Vladimir Putin en varias ocasiones, etc., amenazan con distorsionar el contexto actual y, por consiguiente, poner en jaque y cuestionar las medidas que se plantean para la defensa de los países bálticos.

Además a esto hay que añadir el, más que posible, incremento de las tensiones entre la Alianza y Rusia tras las maniobras realizadas el pasado mes de junio (como hemos podido observar en el apartado anterior) y con los acuerdos alcanzados en la cumbre de Varsovia, que rápidamente fueron criticados por el Kremlin señalando que no aportaban más que inestabilidad. Por todo ello la situación se antoja complicada y se visualiza como un foco de tensión en el presente y en el futuro.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- Esteban, A. (2016). «OTAN: el oso y las hienas». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 11.
- Grigorjeva, J. (2014). «Los países bálticos ante la crisis de Ucrania. Un escenario abierto». *Revista de Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 69
- Navarro, J. (2016). «La OTAN acuerda desplegar cuatro batallones». *Defensa.com*.
- Rodríguez, P. (2015). «Las repúblicas bálticas frente a Europa y Rusia». *Tla-melaua*, 8 (37)
- Ruiz, F. (). El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo. *Revista Instituto Español de Estudios Estratégicos*. 6.

### Datos

- Central Statistical Bureau of Latvia (2015)
- Índice de Desarrollo Humano (2015). Organización de las Naciones Unidas. *Recuperado de la ONU*, el 9 de mayo de 2016 <http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh>
- PIB y Renta Per Cápita (2015) Banco Mundial. *Recuperado el 9 de mayo de 2016* <http://www.bancomundial.org/>

- Statistics Estonia (2015).
- Statistics Lituania (2015)

## UCRANIA: ATRAPADA ENTRE EL ESTE Y EL OESTE

DANU BOBEICA

*Universidad de Granada*

### RESUMEN

Las manifestaciones pro europeas, que se iniciaron como respuesta a la negativa del presidente Yanukóvich a firmar el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio con la Unión Europea, han provocado el inicio de un conflicto armado en el interior del país. Un conflicto en el que ha habido una intervención significativa de actores externos y ha tenido importantes consecuencias a nivel internacional alterando las relaciones de Rusia tanto con la Unión Europea como con Estados Unidos. Los vínculos históricos del país han provocado una división entre el este y el oeste. En el presente trabajo se pretende analizar los principales elementos geopolíticos que explican la política exterior de Ucrania, la importancia estratégica que Ucrania representa para Rusia como «buffer zone», y la actuación de la Unión Europea en el marco de la Asociación Oriental.

### PALABRAS CLAVES

Rusia, Ucrania, Unión Europea, Crimea, «buffer zone».

### INTRODUCCIÓN

El tema de la presente conferencia es el análisis de los acontecimientos ocurridos en Ucrania en el periodo entre noviembre de 2013, con el inicio de las manifestaciones del Euromaidan y febrero de 2015 con los acuerdos de Minsk II, partiendo desde la Teoría realista de relaciones internacionales.

El trabajo se dividirá en tres bloques. En el primer bloque se va analizar, la teoría realista de las relaciones internacionales, con el objeto de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las motivaciones de la política exterior de y seguridad de cada uno de los actores intervinientes en el conflicto?, y ¿Qué importancia geopolítica tiene Ucrania tanto para la Federación Rusa como para Unión Europea y Estados Unidos?

En el segundo bloque se estudiara la posición geopolítica de Ucrania dentro del continente europeo; y la importancia de Ucrania para la estrategia de seguridad de la Federación Rusa por un lado, y para Estados Unidos y la Unión Europea por otro.

En el tercer y último bloque, se realizará un análisis de la situación política interna del país; se ilustrará la evolución de los acontecimientos en Ucrania después de la negativa del presidente ucraniano a la firma del Acuerdo de Vilna en el marco de la Asociación Oriental, centrándonos principalmente en los acontecimientos de Crimea y de las regiones de Donetsk y Lugansk.

## 1. TEORIA DEL REALISMO OFENSIVO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

*La configuración del sistema internacional es la consecuencia involuntaria de la competición por la seguridad de las grandes potencias, no un resultado de la actuación de los estados para organizar la paz.*

J. Measheimer

El elemento en torno al que giran las relaciones entre estados en el ámbito internacional es la búsqueda de poder, según Measheimer, J. (2001): «*el poder es la moneda de cambio de las grandes potencias*. La competición por el poder está motivada por las dos características fundamentales del sistema internacional, por un lado, *el carácter anárquico del sistema internacional*, esto es la ausencia de un ente supra-nacional que pueda proteger a un Estado frente a los ataques de los otros Estados.

Por otro lado, la imposibilidad de conocer cuáles son las intenciones de los otros Estados y que, estas pueden cambiar rápidamente, y además del carácter ambivalente del armamento militar, actuaciones de un Estado destinadas a incrementar sus capacidades defensivas pueden ser interpretadas por los demás como de carácter ofensivo y por tanto como una amenaza. Esta situación se denomina en el ámbito de las relaciones internacionales como «dilema de seguridad», esto es, como afirma Waltz. (2010): «*las medidas que un Estado toma para incrementar su seguridad, generalmente disminuye la seguridad de otros estados*».

Todo lo anterior hace que la estrategia de los estados sea maximizar su porción de poder global, siendo su fin último alcanzar una posición hegemónica. Por tanto, las grandes potencias

nunca estarán conformes con la distribución de poder existentes en cada momento a no ser que se trate de la potencia hegemónica. Como establece Mearsheimer, J. (2001): «El deseo de mayor poder no desaparece a no ser que el Estado consiga su objetivo final que es una posición hegemónica. Dado que ningún estado es capaz (ni lo será), de alcanzar una hegemonía global, el Mundo está condenado a una perpetua competición entre las grandes potencias».

Por tanto, la mejor forma de garantizar su seguridad es siendo el Estado más poderoso del sistema. Sin embargo, dado la imposibilidad de alcanzar una hegemonía global —una potencia que domine todo el sistema—, debemos hablar de una hegemonía a nivel regional —aquella que domina un área geográfica determinada—.

La aparición de un Estado que pueda llegar a ser una hegemonía regional de acuerdo con Mearsheimer, J. (2001): generara una *espirar de miedo difícil de controlar*. Por un lado, si en el sistema ya existiera una potencia hegemónica regional esta trataría de prevenir la aparición de grandes potencias en otras regiones que le puedan discutir su posición. Por otro lado, los estados vecinos se sentirán amenazados, y llevarán a cabo una estrategia de *equilibrio de poder* y buscarán incrementar su poder y de esta manera contener las pretensiones expansionistas de ese Estado, que a su vez interpretara estas actuaciones como una amenaza y buscara incrementar aún más su poder.

## 2. LA POSICIÓN GEOPOLÍTICA DE UCRAINA DENTRO DEL CONTINENTE EUROPEO

*Cuando la Unión Soviética se desmoronó su frontera occidental se desplazó hacia el este casi 1.600 kilómetros hasta la frontera rusa con Bielorrusia. El poder ruso se ha retirado más al este de lo que lo había hecho en siglos.*

G. Friedman

Dentro de la estructura geopolítica del continente europeo podemos observar, (Stratfor 2015): *dos regiones diferenciadas, la región continental, más unificada, pero más pobre, dominada por Rusia y la península, más fragmentada y también más rica. Entre Rusia y la península se encuentra una frontera formada por varios estados, que a lo largo de la histórica han estado bajo control del uno o del otro. Esta*

frontera tiene dos niveles, el primer nivel está formado por Bielorrusia, Ucrania y parte de los Balcanes, mientras que el segundo nivel lo componen Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria.

Con la disolución de la Unión Soviética se produce la independencia de las repúblicas que formaban la antigua URSS, y también desaparece la influencia rusa en los estados miembros del Pacto de Varsovia, y que configuraban lo que (Friedman. 2015) denomina *buffer zone*, o lo que (Taibo. 2014): llama *parachoques de seguridad*. Integrándose varios países recién independizados dentro de las organizaciones internacionales occidentales como son la UE o la OTAN.

De acuerdo con (Friedman 2010): «después de que la Unión Soviética se desmoronase a finales del siglo XX, las potencias Occidentales actuaron con rapidez para integrar la mayor parte del imperio ruso en sus propias esferas de influencia. Europa del Este fue absorbida en la OTAN y la Unión Europea. La expansión de la Unión Europea fue impulsada por dos factores: el carácter atractivo del proyecto de integración europea para las nuevas naciones soberanas, ofreciéndoles como afirma (Friedman, 2015): «un espacio de paz y prosperidad», y *la debilidad en la que se encontraba el Estado ruso incapaz de ejercer control alguno sobre su periferia*.

La integración de ese segundo nivel de la frontera entre la península y el continente dentro de las dos principales organizaciones Occidentales, hace que Ucrania sea la última frontera que separa Rusia de los Estados miembros de la OTAN. *Si Occidente [consiguiese] dominar Ucrania, Rusia perdería cualquier posibilidad de defenderse. La frontera sur con Bielorrusia y la frontera sudoeste de Rusia habrían quedado abiertas de par en par.* (Friedman. 2010).

Un resumen completo de la situación en la que se encontraba la Rusia posterior a la desintegración de la URSS, la encontramos en Friedman, G. (2011): «Cuando la URSS todavía controlaba Alemania oriental, la distancia entre las fuerzas de la OTAN y San Petersburgo era de unos 1.500 km. Con la integración de los Estados Bálticos esta distancia se redujo considerablemente. La sensación de estar rodeada, disminuida e invadida comporto que Rusia diera un paso adelante, y volver a dominar en los países de su periferia.

Para ejercer su influencia en los países de su periferia Rusia, según Friedman, G. (2015): Rusia dispone de dos herramientas. Por un lado, *inversiones económicas y precios beneficiosos para los recur-*

*energéticos*. Un ejemplo de esto, es que para evitar que Ucrania firmara el Acuerdo de Asociación con la UE, Rusia le ofrecía una reducción del precio del gas y un préstamo de hasta 15.000 millones de dólares sin inmediatas contrapartidas. (Pardo Sauvageot, -2014). Por otro lado, *la actividad del servicio secreto ruso, (FSB)*, que tiene una importante presencia en estos países. Además, debemos hacer referencia al impulso de proyectos integradores y de cooperación el espacio postsoviético como son Comunidad de Estados Independientes (CSI), y la Unión Eurasiática.

Ucrania por su posición geográfica fronteriza con Rusia, también tiene una gran importancia para la estrategia de seguridad de Estados Unidos, como «*estado tapón*» siendo el primer escudo para frenar la expansión del poder ruso en su área de influencia. De ahí los esfuerzos de la Unión Europea y Estados Unidos para atraerla hacia Occidente y el apoyo a las manifestaciones del Maidan. Como afirma Mearsheimer, J. (2001), y (Friedman. 2010): la política exterior de Estados Unidos, como potencia hegemónica regional será *prevenir la aparición de potencias hegemónicas en otras regiones, favoreciendo que en la región haya al menos dos potencias que se controlen y contengan entre sí*.

La Unión Europea se relaciona con los países del antiguo bloque soviético a través de la Asociación Oriental. Se trata de una organización que está formada por seis países Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania, y tiene como objetivo por un lado, incrementar los vínculos políticos y económicos entre estos países y la Unión Europea, y por otro lado, contrarrestar la presión rusa sobre los mismos.

En el marco de la Organización del Tratado de Atlántico Norte como consecuencia del conflicto en Ucrania se procede un aumento los contingentes militares despegadas en los Países Bálticos, Polonia y Rumania y se crea la Fuerza Conjunta de Muy Alta Disponibilidad (VJTF).

En este contexto según (Ballesteros Martin. 2014): Ucrania está abocada a elegir entre tres opciones. *En la primera sería un Estado colchón en lo militar, manteniendo un equilibrio entre sus vecinos en lo militar y lo económico, en la segunda sería establecer una fuerte alianza militar y de integración económica con Rusia y la Unión Euroasiática, y en la tercera contemplaría su integración en la OTAN y el inicio de un proceso de acuerdos comerciales preferenciales con la UE, con el objetivo de llegar a integrarse en ella*.

### 3. POLITICA INTERNA

La situación de Ucrania ha sido históricamente ligada con la de Rusia, salvo el pequeño periodo durante la Segunda Guerra Mundial cuando se produce la independencia de Ucrania como consecuencia del Tratado de Briest- Litovsk, firmado por Alemania y Rusia. Finalizada la guerra tiene lugar su reincorporación dentro de la Unión Soviética, formando parte de las quince repúblicas soviéticas hasta la caída de la URSS en 1991. Ucrania y Rusia tienen unos fuertes lazos políticos, económicos sociales y culturales. Precisamente el origen de Rusia como Estado se sitúa en los territorios de la actual Ucrania, de allí la conocida expresión que afirma que «*Moscú el corazón de Rusia, San Petersburgo su cabeza y a Kiev su madre*». (Muñoz-Alonso. 2007).

El vínculo histórico con Rusia, es precisamente el motivo de la división política, étnica y lingüística del país. Como afirma (Taibo. 2014): en Ucrania podemos observar dos proyectos políticos que se pueden identificar con los colores: *naranja* —en referencia a la Revolución del año 2014—, que se caracteriza por su aproximación hacia occidente, su defensa de lo ucraniano y hostilidad hacia Rusia; y *azul* —en referencia a los colores del partido de las Regiones de Ucrania—, partidario de una mayor cooperación con la Federación Rusa.

Étnicamente la población de Ucrania se divide en 78 por cien de ucranianos, un 17 por cien de rusos, además otras minorías como bielorrusos, tártaros, moldavos búlgaros. La lengua oficial del país es el ucraniano hablado por un 67, 5 por cien de la población, el ruso tiene carácter de segundo idioma a nivel regional y es hablado por un 29,6 por cien de la población, y además se habla el tártaro, rumano y húngaro. (The Wolrd Fackbook).

Estas divisiones tienen una clara coincidencia territorial este-oeste. La minoría rusa se encuentra situada territorialmente en el este del país. La división territorial puede ser observada, respecto de cómo se encuentra repartido el apoyo a las protestas del Euromaidan, que según (Ruiz Ramas. 2014), *son muy concluyentes de la división del país*, con un 48 por cien a favor y un 46 por cien en contra de las mismas. Pero aun más importante es la distribución regional de este apoyo, ya que mientras el 80 por cien él en oeste apoyan las movilizaciones, en el este solo lo hacen un 30 por cien y en sur un 20 por cien. Son por lo tanto dados que evidencian el carácter centrifugo de la cuestión.

Son estas divisiones étnico culturales y políticos, las que llevaron a Huntington, S. (2004): a calificar a Ucrania como un Estado desgarrado, y a contemplar la posibilidad de que Ucrania se escinda siguiendo la línea de fractura en dos entidades, de las cuales la oriental se fundiría con Rusia».

De acuerdo con todo lo anterior, podemos afirmar que el conflicto de Ucrania viene determinado por dos elementos, por un lado, un elemento externo, esto es, la competición entre Rusia y Occidente por el control de Ucrania como zona de seguridad, y por otro lado, por un elemento interno que es la división política entre pro-rusos y pro-occidentales, determinada por una división de carácter étnico-cultural.

#### 4. LAS MANIFESTACIONES DEL [EURO]MAIDAN

*Si Ucrania quiere sobrevivir y prosperar, ha de funcionar como puente ente Este y Oeste, no convertirse en la avanzadilla de uno contra el otro.*

H. Kissinger

En noviembre del año 2013 Ucrania, Moldavia y Georgia debían firmar un Acuerdo de Libre Asociación con la Unión Europea. Medida que orientaría el país hacia occidente y lo alejaría de Rusia y su proyecto de la Unión Euroasiática. Sin embargo, el presidente ucraniano Yanukóvich, se negó a firmar el acuerdo, lo que desembocó en el inicio de las manifestaciones de la plaza del Maridan. Las manifestaciones en su inicio, según (Villa. 2015): eran «protagonizadas en mayor medida por personas jóvenes y universitarias, sin embargo, la actuación violenta de las fuerzas de antidisturbios, provocó la adhesión de otros muchos ciudadanos».

Como respuesta a las manifestaciones el Parlamento de Ucrania aprueba un paquete de medidas legislativas destinadas a reprimir a la oposición y restringir la libertad de manifestación. Estas medidas de acuerdo con Ruiz Gonzalez. (2014): «provocaron la radicalización de las protestas y sobre todo dieron protagonismo a formaciones radicales como «Libertad» o el «Sector de Derechas», que comenzaron a aplicar tácticas de guerrilla urbana en sus enfrentamientos *con los antidisturbios «Berkut», produciéndose las primeras muertes».*

El 21 de febrero el gobierno llega a un acuerdo con los partidos moderados de la oposición —«Patria» y «UDAR»—, por

medio del cual se buscaba acabar con la violencia y normalizar la situación del país. El acuerdo no será respetado por la oposición, que aprovechando que el presidente abandono la capital, actúan para que el legislativo lo destituye nombrando como Presidente provisional a Aleksander Turchinov. De acuerdo con (Pardo Sauvageot. 2014): *desde el punto de vista legal ha habido irregularidades en el proceso de destitución, no siguiéndose los procedimientos previstos en los artículos 108 y 111 de la Constitución de 2004*. Se forma un nuevo Gobierno liderado por Arseny Yatseniuk.

Las protestas del Maidan, al igual que una década antes la Revolución Naranja, según (Ruiz Ramas. 2016) recibieron el apoyo de Estados Unidos y de la Unión Europea. Con el objeto de apoyar un régimen democrático favorable a Occidente. Para Moscú estas manifestaciones eran una estrategia diseñada por las potencias occidentales por medio de sus servicios de inteligencia, con el único fin de desestabilizar al Gobierno de Yanukóvick y perjudicar los intereses rusos. (Friedman, G. -2010).

## 5. LA ANEXIÓN DE CRIMEA

En respuesta a los acontecimientos que se producen en la capital del país, en Crimea tienen lugar manifestaciones y se organizan milicias de autodefensa. Según (Ruiz Ramas. 2016): *el Maidan reaviva las fronteras culturales y libero una fuerza centrífuga que marco un punto de no retorno en la desintegración de Ucrania*.

El parlamento de la República autónoma de Crimea aprueba una declaración por la que solicitaba al presidente y al parlamento ruso ser garantes de la inviolabilidad del estatuto de autonomía de Crimea. Pocos días después de la destitución del presidente de Ucrania, tiene lugar la ocupación de la Republica de Crimea y de la Ciudad de Sevastopol, por militares rusos.

Para comprender la especificidad de la situación de la República de Crimea, debemos tener en cuenta varios aspectos. La Península de Crimea es último vestigio del *Kanato tártaro*, que fue conquistado por el Imperio Ruso durante el reinado de Catalina II. (Muñoz-Alonso, A. 2007).

Según (Taibo. 2014): Crimea queda bajo control de Ucrania en 1954 en virtud de una *caprichosa decisión asumida por Jrushov*, el Secretario general del Partido Comunista. En el año 1991 se celebró un referéndum en Crimea en el que la mayoría de la po-

blación se pronunció a favor de la anexión a Rusia en caso de que Ucrania se convirtiese en Estado independiente. En 1992 Crimea declaró unilateralmente su independencia, parralamente el parlamento ruso aprobaba una resolución por la que anulaba la transferencia de Crimea en 1954 por considerar que era ilegal. Sin embargo, los problemas políticos internos del Estado ruso y en especial la situación en la República de Chechenia hacían que el problema de Crimea fuese poco relevante. Lo que supuso que el gobierno de Kiev retomase el control sobre la península concediendo cierta autonomía. En virtud del tratado de Minsk, Rusia reconoció la integridad territorial de Ucrania.

La población de Crimea es mayoritariamente de etnia rusa, de allí que Rusia defiende que la actuación en la península estaba orientada a la *protección de los ciudadanos rusos* ante los abusos cometidos por grupos extremistas en otros territorios de Ucrania. Tal y como afirmó el presidente ruso, se trata de *posibilitar que los ciudadanos puedan decidir libremente su futuro*.

Crimea tiene además una gran importancia militar para Rusia, la base naval de Sebastopol, permite a la flota rusa acceder al mar Negro y al Mediterráneo. Tiene una enorme para Rusia dada su escasa salida al mar y que no dispone de más bases navales salvo la de Tartus en Siria.

De acuerdo con Ruiz Ramas. (2016): Rusia recurrió al empleo de *tácticas encubiertas*, ocupando Crimea con fuerzas de elite sin identificar —los spetsnaz— conocidos como «*hombrecillos verdes*», que tomaron los principales edificios de la península y bloquearon las bases militares ucranianas.

Se celebra un referéndum por el que se acuerda la adhesión de la península de Crimea y de la ciudad de Sebastopol dentro de la Federación Rusa. A pesar de que el referéndum ha sido declarado no válido por la Comunidad Internacional, el 18 de marzo, el Presidente ruso firmó la remisión a la Duma de la ley de incorporación de la República de Crimea y Sebastopol como nuevos sujetos de la Federación de Rusia. (Ruiz Gonzales, F. 2014).

Las acciones rusas en palabras de Gorenburg. (2014): *no fueron la culminación de un plan para desmembrar Ucrania, sino una reacción a la amenaza a la seguridad que representaban las protestas del Maidan*. Debemos tener en cuenta que con anterioridad a la crisis de Ucrania el gobierno ruso no adoptó ninguna medida relevante para apoyar movimientos separatistas en Crimea.

En respuesta a la anexión de Crimea las potencias occidentales han impuesto importantes sanciones económicas a Rusia. Sin embargo, de acuerdo con Taibo. (2014): estas *sanciones tienen un aliento limitado y más bien simbólico*. Se imponen prohibiciones de viajar a Unión Europea y Estados Unidos para responsables políticos rusos, la provisional expulsión del grupo de G8, y la decisión de la OTAN de ampliar los contingentes militares desplegadas en los países bálticos, Polonia y Rumania.

En este conflicto se ha puesto de manifiesto la división interna y la incapacidad de actuación conjunta de la Unión Europea, (Stratfor 2015; y Friedman 2015).

## 6. LA GUERRA CIVIL DEL SURESTE DE UCRANIA: «LA REBELIÓN DEL DONBASS»

*La del Donbass es una guerra librada principalmente por y entre ucranianos, pero con reglas acotadas por Moscú.*

F. Ruiz Ramas

Después de los acontecimientos en Crimea, el gobierno ucraniano firma el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. A principios de abril en regiones del este del país – Odesa, Jerson, Jarkov, Donetsk y Lugansk, entre otras- se producen numerosas manifestaciones, militancias populares ocupan edificios gubernamentales y se convocan referéndums similares a las de Crimea. Como afirma Sánchez Herráez. (2015): *en el conflicto del Donbass, se plantea, por la fuerza de las armas, un intento de secesión de una parte del territorio, que aspira remedar la denominada Novorrusia*.

En este apartado nos centraremos en examinar cuatro aspectos: evolución del conflicto; el perfil de los combatientes que intervinieron en el conflicto; el carácter híbrido de la guerra y los acuerdos de Minsk.

### 6.1. Evolución del conflicto

El origen del conflicto del Donbass lo podríamos situar a principios del mes de agosto cuando el movimiento Antimaidan ocupa numerosos edificios gubernamentales en las principales ciudades del Este del país, que, como afirma Ruiz Gonzales (2014): descontentos con las políticas implementadas por el nuevo gobierno, al que consideran ilegítimo, las autoridades locales se negaron

a cumplir las órdenes de las instituciones centrales, y se decide convocar referéndums de autodeterminación.

En lugar de buscar una solución política y de consenso, el presidente en funciones envía el ejército al Donbass en el marco de una Operación Antiterrorista. El lanzamiento de la Operación Antiterrorista, de acuerdo con Ruiz Ramas. (2016): por un lado, fortaleció el rechazo de la ciudadanía del Donbass hacia el gobierno de Kiev y por otro lado, puso en evidencia una crisis de lealtad y disciplina en el seno del ejercitito, produciéndose numerosas deserciones.

Ante la escalada del conflicto tiene lugar el 17 de abril la cumbre de Ginebra con la participación de Estados Unidos, Rusia, Ucrania, y la Unión Europea, que sin embargo no consiguieron poner fin a los enfrentamientos.

Entre los principales acontecimientos sucedidos durante el enfrentamiento del Donbass cabe destacar:

- Las tropas ucranianas toman el control de la ciudad de Mariupol.
- En las regiones de Donetsk y Lugansk se celebran referéndums. Tienen lugar enfrentamientos entre los rebeldes y militares ucranianos.
- En mayo tienen lugar elecciones presidenciales en las que Petro Poroshenko es elegido presidente. Se intensifican las operaciones militares en el Donbass.
- El ejército ucraniano arrebató tres ciudades en el norte del Donbass: Sloviansk, Nikolayevka y Kramatorsk. Los rebeldes seguirán perdiendo ciudades.
- El 17 de julio, el Boeing MH17 de Malaysia Airlines es derribado sobre Donetsk, que provocó 298 muertos.
- En el mes agosto los rebeldes reciben apoyo de las fuerzas regulares rusas, que permite a los rebeldes contener el avance de las tropas gubernamentales y reconquistar territorios.

Según lo anterior y de acuerdo con (Ruiz Ramas. 2016): se pueden identificar tres fases en el conflicto:

- de abril y junio de 2014 periodo de expansión de las posiciones rebeldes, que alcanzan casi todo el territorio del Donbass;
- entre junio y septiembre de 2014 cuando se producen las primeras ofensivas de las fuerzas leales a Kiev, consiguiendo

- arrebatar amplios territorios a los rebeldes reduciendo su dominio a un tercio de la región del Donbass;
- entre septiembre de 2014 y febrero 2015, periodo que se inicia con una contraofensiva de las fuerzas rebeldes con el apoyo de militares rusos, que consiguen reconquistar territorios.

Hay que poner de manifiesto que según un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, desde mediados de abril de 2014 al 15 de mayo de 2016, en el conflicto del este Ucrania 9.371 personas murieron y 21.532 resultaron heridas, además de cientos de miles de personas desplazadas.

## 6.2. *Combatientes*

En el conflicto, en el bando gubernamental participan además de las fuerzas armadas, numerosos batallones de voluntarios, con miles de efectivos, los cuales como afirma, Ruiz González. (2014): *intervienen activamente en enfrentamientos sobre el terreno, actuando con limitado control de las autoridades, financiados la mayoría de las veces por oligarcas*. Los grupos más importantes son: *Aidar*, *Azov*, *Donbas*. El creciente protagonismo de estos grupos paramilitares se debe, según Ruiz Ramas. (2016): *a la falta de confianza del nuevo ejecutivo en las Fuerzas Armadas* debido a su deficiente actuación en el marco de la ATO.

En el bando rebelde, según Ruiz González. (2014): en la región de Lugansk se formó el llamado «Ejército del Sureste». En Donetsk podemos destacar entre otros los batallones de voluntarios «Norte», «Oplot», la «División Minera», la Guardia Nacional Cosaca -procedente de Rusia-, combatientes internacionales -rusos y chechenos. En estos grupos, como afirma Ruiz Ramas. (2016): han tenido un gran protagonismo miembros de las fuerzas especiales —Berkut y veteranos de la guerra de Afganistán. Durante el conflicto estos grupos se han ido integrando dentro de las Fuerzas Armadas Unidas de la Nueva Rusia. La presencia en la zona de conflicto de militares rusos ha sido defendida por Ollivant. (2016): que afirma que los rebeldes han contado con la ayuda de las Fuerzas Especiales rusas (Spetsnaz) y los oficiales de inteligencia militar (GRU).

### 6.3. *La guerra del Dombass: una guerra no lineal*

El carácter de *guerra no lineal o híbrida, del conflicto de Dombass*, ha sido puesto de manifiesto por Baqués (2015), Sánchez Herráez (2016) y Ollivant. (2016), entre otros autores. Siguiendo la definición de García Guindo, y Martínez – Valera González (2015): podemos entender el fenómeno de la guerra híbrida, como una guerra compuesta, que incorpora a las fuerzas convencionales o regulares y las fuerzas no convencionales o irregulares, que operan bajo la dirección unificada o cohesionada, pero nunca fusionadas o combinadas en el campo de batalla.

Baques (2015): hace referencia al empleo de los siguientes elementos que caracterizan una guerra híbrida:

En primer lugar, la división de la población, ya que para la guerra híbrida tenga éxito es necesario contar con la complicidad la población. Como hemos visto más arriba Ucrania se encuentra dividida en torno a los cleavages étnico y lingüístico, que provocan una división territorial y política del país.

En segundo lugar, actividades hostiles de inteligencia, como afirma el autor; *el peso de las operaciones lo han llevado a cabo comandos de operaciones especiales, normalmente constituidos a modo de enjambres de «voluntarios», formalmente desvinculados del gobierno de Moscú, pero operando a instancias de sus directrices*. Además, el gobierno ruso ha prestado a las fuerzas rebeldes abundante armamento y una logística.

En tercer lugar, implementación de campañas de propaganda y desinformación, tal como afirma, Milosevich-Juaristi. (2015): el Kremlin y los separatistas han llevado a cabo una campaña de propaganda, tachando al gobierno de Kiev de «fascista».

En cuarto lugar, empleo de amenazas y presiones políticas, un claro ejemplo de esto es que al inicio del conflicto el gobierno ruso posicionó varias decenas de miles de militares en la frontera con Ucrania.

### 6.4. *Los acuerdos de Minsk*

Después del primer Protocolo de Minsk acordado en septiembre de 2014, que en palabras de Calvo Albero fue «*papel mojado*», *no siendo respetado por ninguna de las partes* y frente a la cada vez más seria intervención de las tropas rusas en el conflicto, que como afirma (Ruiz Ramas 2016), hace que Ucrania *pierda cualquier*

*posibilidad* de reconquistar los territorios del Dombass, las partes vuelven a sentarse a la mesa de negociación en febrero de 2015. En la negociación de estos acuerdos intervinieron los líderes de Alemania, Bielorrusia, Francia, Rusia y Ucrania.

El contenido del Protocolo de Minsk es el siguiente:

- Alto el fuego inmediato y completo en las regiones de Donetsk y Luhansk a partir de las 00.00 horas de 15 de febrero de 2015.
- Creación una zona de seguridad en un mínimo de 50 kilómetros de distancia entre los dos territorios en conflicto.
- La retirada del armamento pesado de esta zona de seguridad en un periodo máximo de 14 días desde la cesación del fuego y el encargo a la OSCE para que supervise el proceso.
- Iniciar un diálogo para convocar elecciones locales de conformidad con la legislación de Ucrania.
- En un periodo de no más de 30 días desde la fecha de la firma de este documento, la Rada de Ucrania debe aprobar una resolución concediendo a los territorios de Donetsk y Lugansk, un estatus especial y autonomía local.
- Amnistía a las personas intervinientes en el conflicto de Donetsk y Luhansk y la aprobación de una ley que prohíba su persecución.
- Liberar y realizar un intercambio de todos los rehenes y las personas detenidas ilegalmente, basado en el principio de «todo para todos».
- Proporcionar acceso seguro, entrega y distribución de la ayuda humanitaria a los necesitados.
- Restauración completa de las relaciones sociales y económicas, incluidas las transferencias sociales, como el pago de pensiones y otros pagos.
- Restauración del control del gobierno de Ucrania sobre la frontera del Estado en toda la zona de conflicto.
- Retirada de todas las formaciones armadas extranjeras, mercenarios y equipo militar, bajo la supervisión de la OSCE. Desarme de todos los grupos ilegales.
- Reformar la constitucional de Ucrania, para la descentralización del país, (teniendo en cuenta las peculiaridades de las regiones de Donetsk y Luhansk), y también la aproba-

ción de una ley que establezca la condición especial de las regiones de Donetsk y Luhansk.

A la vista del contenido del acuerdo, y según Moore. (2015): la Federación Rusa ha salido más fortalecida de este acuerdo: en primer lugar, por el débil control de las medidas para la retirada del armamento de la zona de conflicto. En segundo lugar, se concede la amnistía a los intervinientes en el conflicto. En tercer lugar, Ucrania se compromete a realizar una reforma constitucional para conceder mayor autonomía a las regiones separatistas.

Otro aspecto importante, pero sobre el que no se ha pronunciado el Protocolo de Minsk, es la situación de la República de Crimea, porque como afirma (Ortega. 2015): tanto los «ucranianos como los europeos, la dan por pérdida». Tampoco se hace mención alguna a las tropas rusas intervinientes en el conflicto.

Dado este desenlace, el conflicto de Ucrania puede convertirse de acuerdo con (Ruiz Ramas. 2016): en un «*conflicto congelado*», creando un ambiente de inseguridad e inestabilidad, con graves consecuencias para los civiles que viven en la zona afectadas por los conflictos. Convirtiéndose las regiones de Donetsk y Lugansk en territorios independientes *de facto*, de forma similar a Osetia del Sur, Abjasia o Transnistria.

Por tanto y como conclusión podemos afirmar que la intervención de Rusia en el conflicto de Ucrania, se debe a su temor a perder el control sobre la última frontera que separa Rusia de los miembros OTAN. Si Rusia no consigue atraer a un país dentro de su área de influencia, busca desestabilizarlo y ejercer una influencia indirecta sobre él.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayuela Azcárate Francisco, 2016. «De Gales a Varsovia, se hace camino al andar». *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. junio.
- Ballesteros Martín, Miguel. 2014. «Ucrania y el nuevo liderazgo geopolítico ruso». *Panorama Geopolítico de los conflictos 2014*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. febrero.
- Baqués, Josep. 2015. El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias? *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 1.
- Calvo Alberó, José. 2015. «Los acuerdos de Minsk. Un improbable hilo de esperanza». *Grupo de Estratégicos y Seguridad Internacional*. febrero.

- Friedman, George. 2010. *Los próximos cien años: Pronóstico de los acontecimientos que alterarán el mundo en este siglo*. Barcelona: Destino.
- 2011. «*La próxima década. Los líderes y las potencias que determinarán el mundo que viene*». Barcelona: Destino.
- 2015. *Flashpoints: the emerging crisis in Europe*. Disponible en <https://www.amazon.com>.
- 2015. «A Net Assessment of Europe». Stratfor. Mayo.
- García Guindo Miguel y Martínez-Valera González Gabriel. 2015. «La guerra híbrida: nociones preliminares y su repercusión en el planeamiento de los países y organizaciones occidentales». Instituto Español de Estudios Estratégicos. febrero.
- Huntington, Samuel. (2004): *Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Gorenburg Dmitry. 2014. «Russia and Ukraine: not the military balance you think». War on the rocks. Noviembre.
- Measheimer, J. 2001. *The tragedy of great power politics*. New York. Norton.
- Milosevich-Juaristi Mira. 2015. «La importancia de la descentralización de Ucrania». Real Instituto Elcano. septiembre.
- Moore Thomas. 2015. «More mayhem from Moscow's victory in Minsk». War on the rocks. febrero.
- Muñoz-Alonso Alejandro. 2007. *La Rusia de los zares*. Barcelona: Espasa.
- Ollivant Douglas. 2016. «The rise of the hybrid warriors: from Ukraine to the middle east». War on the rocks. Marzo.
- Ortega Andrés. 2015. «Ucrania: la paz que se esconde tras el alto el fuego». En Real Instituto Elcano. febrero
- Pardo Sauvageot Eric, 2014. «El juego geopolítico de Europa en Ucrania: un tablero confuso». Eurasianet.es. febrero
- 2014 «El Euromaidán en Ucrania: ¿revolución o golpe de estado?». En Eurasianet.es. Marzo.
- Report on the human rights situation in Ukraine 16 February to 15 May 2016. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. ([http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_14th\\_HRMMU\\_Report.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf)).
- Ruiz Gonzales Francisco. 2014: «Ucrania: Revolución y Guerra Civil: Una visión alternativa de la Crisis». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Noviembre.
- Ruiz Ramas, Rubén, coord. 2016. *Ucrania: De la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*. Salamanca. Comunicación social.
- 2014. «Una Revolución poco revolucionaria amenaza la unidad territorial» Eurasianet. febrero.
- Sánchez Herráez Pedro. 2015. «Crimea: ¿Una nueva «posición avanzada» rusa?». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Marzo.
- 2016: «Comprender la guerra híbrida... ¿el retorno a los clásicos?». Instituto Español de Estudios Estratégicos. junio.

Stratfor: «The Rising Importance of Europe's Eastern Partnership».  
(<https://www.stratfor.com/image/rising-importance-europes-eastern-partnership>)

Taibo Carlos. 2014. *Rusia frente a Ucrania: imperios, pueblos, energía*. Valencia: Los libros de la Catarata.

The world factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/up.html>).

Waltz Kenneth. (2010): *Theory of internacional politics*. New York. McGraw-hill.



CONSTANTES EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA  
DE ESPAÑA. LA VERSATILIDAD DE NUESTRA RELACIÓN  
CON LA OTAN

FEDERICO BORDÁS MARTÍNEZ

*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGGM).  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

RESUMEN

Una de las constantes en materia de seguridad y defensa de España ha sido la versatilidad de nuestra relación con la OTAN. Esta versatilidad comenzó en el proceso de adhesión, y en 1982, se produce la adhesión en unas condiciones tibias, apresuradas y sabiendo que, si ganaban los socialistas, habría que replantear nuestra permanencia. Nuestra participación en las Estructuras de Mandos y Fuerzas y la implicación en operaciones OTAN, han ido variando, según los partidos gobernantes. Desde la inquebrantable decisión de contar con un Cuartel General de la Alianza en España en 1997 que se materializaría en 1999 con la creación del Joint Command South West en Retamares, Pozuelo de Alarcón, hasta la permisividad de aceptar el cierre de Retamares ya convertido en Force Command Madrid como consecuencia de la Cumbre de la OTAN en Lisboa en 2010 y que tendría lugar en diciembre de 2013.

PALABRAS CLAVE

OTAN, Seguridad, Defensa.

INTRODUCCIÓN

A la hora de defender el uso de la palabra «Versatilidad» para definir nuestra relación con la Alianza Atlántica, quizás convendría recordar la definición que de esta palabra hace la Real Academia Española de la Lengua y que no es otra que la de «Cualidad de versátil» mostrándonos tres definiciones para este adjetivo:

1. Que se vuelve o se puede volver fácilmente.
2. Capaz de adaptarse con facilidad y rapidez a diversas funciones.
3. De genio o carácter voluble e inconstante.

En efecto encontraremos partes de estas definiciones en la historia de esta relación, tanto de las partes positivas como podría ser la capacidad de adaptarse como de las claramente negativas de inconstancia y volubilidad.

Aunque la tendencia natural de España como país occidental fue siempre la de integrarse con la Alianza Atlántica desde su creación, no fue hasta 1981, poco después del intento de golpe de estado cuando los políticos del momento comprendieron que nuestra participación en el esfuerzo conjunto nos aportaría mucho más que seguridad exterior.

La fuertemente politizada sociedad española que se estrenaba apenas unos años antes en la democracia de partidos políticos, veía como el tema de la OTAN pasaba de unos partidos a otros como motivo de enfrentamiento sin que en realidad nadie se hubiera sentado a pensar en las bondades o maldades de nuestra adhesión.

En general los partidos de izquierda del momento, Partido Socialista Obrero Español( PSOE), Partido Comunista( PC) etc., veían en la OTAN una aproximación excesiva a los americanos que ya eran contestados entre sus partidarios por las bases militares establecidas en España, uniendo sistemáticamente un asunto con otro sin que tuviera realmente relación alguna. El famoso eslogan «OTAN no, bases fuera» mezclaba los acuerdos con Estados Unidos con nuestra adhesión o no a la Alianza Atlántica, sin que realmente se mostraran concedores de lo que eran realidades distintas.

Mientras tanto los principales partidos del centro y la derecha, Unión de Centro Democrático(UCD), Centro Democrático y Social( CDS), Alianza Popular( AP), sabedores de la clara impopularidad de la Alianza Atlántica y el desconocimiento generalizado sobre la misma, aun siendo partidarios de la adhesión, nunca demostraron la pedagogía necesaria que hiciera cambiar la opinión pública.

En 1982, pocas semanas después del intento de golpe de estado y pocos meses antes de las elecciones generales, se produce la adhesión en unas condiciones tibias, apresuradas y con numerosas limitaciones y con la clara espada de Damocles de las elecciones tras las que, si saliera como se preveía un gobierno socialista o de coalición de izquierdas, habría que replantear nuestra permanencia tan solo unos pocos meses después de

nuestra adhesión. La prometida celebración de un referéndum para la salida o permanencia de España en la Organización, fue uno de los caballos de batalla de la campaña electoral y la victoria socialista hizo inevitable la celebración de un referéndum. Este se desarrolló poco antes de terminar la legislatura el 12 de marzo de 1986 y durante los primeros cuatro años de mandato socialista, sus dirigentes tuvieron tiempo de analizar lo que la Alianza Atlántica suponía para España y cambiaron radicalmente de postura dándose el contrasentido de que el PSOE pidiera por todos sus medios el voto afirmativo y AP pidiera abiertamente la abstención, por considerar excesivas las limitaciones que se imponían a nuestra permanencia en la Alianza.

Lo expuesto hasta el momento y las sucesivos cambios de tendencia de mayor o menor apoyo y mayor o menor participación que estudiaremos en detalle en capítulos sucesivos, nos hacen adelantar que el proceso de adhesión fue tortuoso, cambiante y versátil.

Esa versatilidad no se ha limitado en todos estos años, al proceso de adhesión. Nuestra participación en las tareas de gestión y decisión de los grupos de trabajo, nuestra participación en la estructura de mandos y en la de fuerzas, la mayor o menor implicación en las distintas operaciones lideradas por OTAN han ido variando con el tiempo.

De forma general esta implicación ha ido casi siempre creciendo, desde el momento de la adhesión bajo la premisa de no participar en la Estructura Militar hasta el mayor desarrollo de nuestra participación alcanzado con la obtención de la FOC del Cuartel General de Mando de Fuerzas con sede en Retamares, que intervino hasta en cuatro rotaciones seguidas de la ISAF en Afganistán. Mientras nuestros efectivos nacionales, en esa operación, liderada por la OTAN, alcanzaban un máximo histórico de aproximadamente 1600 hombres y mujeres, tras la salida apresurada de Irak en lo que se presentó a la opinión pública como el cumplimiento de una promesa electoral.

Como consecuencia de las decisiones tomadas durante la Cumbre de la OTAN en Lisboa en 2010, la Estructura de Mandos debería cambiar nuevamente para reducir considerablemente el número de Cuarteles Generales y en ella se decidió, con el consentimiento de España, que el Cuartel General de Retamares se cerrara, pasando a ser el hasta entonces Mando Componente Aé-

reo de Izmir en Turquía el nuevo y único Componente Terrestre de la OTAN.

Sin duda también tendremos que referirnos a las operaciones, haciendo hincapié en las particularidades que se han ido produciendo, como son los casos de la no participación española en la única actividad OTAN en Irak, la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Irak ( NTMI), paralela en el tiempo con nuestra mayor y creciente implicación en la Fuerza de Asistencia y Seguridad en Afganistán ( ISAF), nuestra participación decidida en la Fuerza Internacional para Kosovo (KFOR) y nuestra salida de la misma de forma quizás precipitada aunque ampliamente justificada por la declaración de independencia de Kosovo.

## 1. LOS PRIMEROS PASOS, LA ADHESIÓN Y SUS CONDICIONES

El 30 de mayo de 1982, día de San Fernando, patrón de los Ingenieros, como queriendo reconocer que se había tratado de una obra de ingeniería diplomática, llegaba a su fin el proceso de adhesión de España a la OTAN con la aceptación formal y el izado de la bandera española en la sede de la organización en Bruselas España se convertía así en el miembro número 16 de la Alianza Atlántica tras solicitar el ingreso el 2 de diciembre de 1981 y firmar el protocolo de adhesión el 10 de diciembre del mismo año.

La cuestión de la pertenencia a la OTAN fue el tema más enconado y de mayor confrontación en la pugna política durante la transición a la democracia. Planeaba sobre esta pugna la confrontación ideológica internacional Este-Oeste, es decir la del sistema democrático liberal y capitalista versus el sistema de las denominadas «democracias populares» de régimen comunista.

Tras la muerte de Franco, la Asamblea del Atlántico Norte, ya en 1976 promocionaba las relaciones con España. El mismo año, en el otro campo de la confrontación, el Pacto de Varsovia firma una declaración en Bucarest instando «a todos los Estados a no emprender acción alguna que pueda conducir a la expansión de las ya existentes...alianzas político-militares», en clara referencia a España.

Inocencio Arias, diplomático español con amplia experiencia en temas relacionados con Estados Unidos y la OTAN, definió el proceso de adhesión como «el suceso mas esquizoide de la transición española». No le faltaba razón si vemos como primera aproximación que los socialistas del PSOE en el exilio estaban a

favor, los mismos socialistas que una vez instaurada la democracia abanderaron la negativa a pertenecer a la Alianza Atlántica y los mismos que se comprometieron a realizar un referéndum como respuesta a la apresurada adhesión liderada por UCD (Unión del Centro Democrático) con la clara intención de salir de la OTAN y que tras llegar al gobierno cumplieron su palabra de realizar el referéndum pero apoyando decididamente nuestra permanencia a la misma mientras que la derecha de AP, que siempre se había manifestado Atlantista, pedía la abstención en el mismo. Veámoslo en más detalle.

La clara actitud pro atlantista de los socialistas en el exilio como Indalecio Prieto o Rafael Llopi contrasta con la postura mantenida por sus líderes en España primero en la clandestinidad y mas tarde en democracia, los cuales eran contrarios al alineamiento con ninguno de los bloques.

Felipe Gonzalez, como secretario general del PSOE visita Moscú en 1977 y allí declara su firme postura de neutralismo manifestándose contrario a la ampliación de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

Por aquella misma época los influyentes Peces Barba y Múgica se mostraban claramente a favor del ingreso de España y Javier solana aparecería en el Diario 16 con una pancarta que decía «Occidente sí, OTAN no» y que con posterioridad cambiaría por las de «OTAN no, Bases fuera» o las de «OTAN, de entrada no», para terminar siendo Secretario General de la Alianza Atlántica.

Pero no era solo en las filas socialistas donde había una marcada divergencia, una cambiante actitud y un general desconocimiento, en las filas centristas y a pesar que la UCD había tratado con mirada positiva el tema de la adhesión en sus congresos de 1978 y 1981, Suarez mantenía una equidistancia calculada entre el Atlantismo y la neutralidad, asistiendo a las Conferencias de Países No Alineados y manifestando públicamente en 1978 que la OTAN no figuraba entre la 14 primeras prioridades de su gobierno . No obstante poco después en 1979 lo incluía en su Declaración Programática aclarando, eso sí, que siempre seria tras un debate nacional y con amplio respaldo parlamentario. El final de la también cambiante postura centrista, es bien conocido, en lo que temían que fueran los últimos días de su gobierno, sin ese debate prometido, la UCD solicitó y obtuvo en tiempo record el ingreso de España en la Alianza Atlántica.

La UCD por medio del Presidente del gobierno Adolfo Suárez, en su discurso de investidura en 1979, tras las primeras elecciones democráticas, había dicho que su formación era partidaria de la adhesión de España a la Alianza Atlántica por coherencia con su vocación europea y occidental. Medido lenguaje que asignaba esta opinión a su partido no a sí mismo como candidato a presidente e incluso empleando la calculada expresión «es partidaria» que dejaba amplio margen de maniobra en cuanto a prioridades, procedimiento y calendario se refiere. Con fines electorales Suárez siempre mantuvo una ambigua e indefinida posición sobre la decisión de adhesión a la OTAN.

Por otra parte, el PSOE mantenía una postura contraria a la OTAN con variantes en su formulación. Se predicaba desde una política de «neutralidad activa» y liquidación de todas las bases extranjeras hasta la postura de bases americanas si, OTAN no «porque no rompe el *statu quo*, no quiebra la correlación de fuerzas existente en Europa y que se rompería con la incorporación de España a la OTAN». Históricamente cuando se estaba creando la Alianza Atlántica -año 1949- el Partido Socialista había preconizado la incorporación de España a esta alianza de países democráticos pero al firmarse en época de Franco el pacto bilateral defensivo hispano-norteamericano, el Partido Socialista había abandonado su postura favorable a la OTAN y había hecho del antiamericanismo una prioridad política. Pese a ello tras la instauración de la democracia en España el Partido Socialista en su actitud contra la OTAN parecía preferir el mantenimiento de las contestadas bases americanas, es decir optaba por la continuidad, por el *statu quo*. El PSOE firmó en Moscú la declaración conjunta contra la ampliación de los bloques militares que rompería el equilibrio existente. Por el contrario Helmut Schmidt, Canciller alemán, en declaraciones a la agencia Efe respecto a la incorporación de España a la OTAN decía «...no alteraría la relación de fuerzas Este-Oeste, pues, por sus acuerdos con los Estados Unidos, pertenece desde hace tiempo al sistema defensivo occidental».

Ahora bien la oposición socialista a la OTAN no parecía una negativa a ultranza. De ahí su eslogan electoral «OTAN, de entrada no» susceptible de interpretaciones. La eventualidad de participación en la Alianza Atlántica se fue decantando hacia el condicionamiento a un referéndum.

En las Resoluciones del XXIX Congreso del PSOE, en octubre de 1981, se escribía «El Partido Socialista se opone a la integración de España en la OTAN» y «Si cuando el PSOE llegue al gobierno no se ha sometido el tema a consulta, el gobierno socialista someterá a referéndum la pertenencia o no de España a la OTAN». Pero aparecer contrario a la OTAN se consideraba rentable electoralmente por lo que atrasar una decisión respecto a la OTAN podía reportarles ventajas en ese aspecto.

El PSOE a finales del 81 lanzaba una campaña con una pregunta principal: «OTAN, ¿para qué?» Varios lemas daban implícitamente la contestación: «la OTAN no refuerza el papel internacional de España», «la OTAN no consolida la democracia en España», «la OTAN incrementa la inseguridad de los españoles» o «la OTAN no aporta nada a nuestro bienestar». La campaña «OTAN de entrada NO» tenía como fin recoger firmas para exigir la convocatoria de un referéndum que nos permitiera salir de esta organización. Mesas callejeras con numerosos famosos de todo tipo solicitaban a los transeúntes la firma de apoyo.

Pocos días antes de la victoria socialista en las elecciones, una histórica manifestación convocada por el Comité anti-OTAN que el profesor Angel de la Cruz considera la mas grande manifestación pacifista realizada en Europa, sus componentes terminarían en la ciudad universitaria frente a la Facultad de Ciencias de la Información bajo el lema: «Paz, desarme y libertad». En ella numerosos cantantes, artistas e intelectuales como Ana M Drach, Luis Pastor, Aute, Joaquín Sabina, el grupo Leño, Victor Manuel, Ana Belén y Miguel Ríos entonaron canciones antes de dar la palabra al poeta Rafael Alberti que recitó un poema contra las bombas, la muerte y la desolación y a favor de la paz, la libertad y la vida. En nombre de los cristianos progresistas habló Ruiz-Giménez e incluso Felipe González, que por entonces estaba por el «no», enterneció al personal con sus referencias a los niños, víctimas inocentes del horror de la guerra.

Pero volviendo a la diplomacia, la duración del acuerdo hispano-norteamericano de 1976 era de cinco años. Y por tanto en el año 1981 el gobierno de UCD, el primer gobierno de la democracia tras la reforma política, tenía que afrontar qué hacer con este acuerdo «de Franco». Establecida la democracia, *el gobierno democrático* en España tenía que decidir si prorrogaba este acuerdo viciado de origen y de naturaleza defectuosa por desequilibrada,

si lo denunciaba o bien si se perfeccionaba con la firma del Tratado Atlántico Norte que sí que ofrecía como contrapartida una cláusula de seguridad que corregiría la principal carencia del acuerdo bilateral con EE.UU.

Y hay que situarse en aquel momento y sus circunstancias. Ante la dificultad de explicar una simple prolongación del convenio hispano-norteamericano del régimen anterior ¿Podía España permanecer fuera de la OTAN y denunciar el acuerdo con los EE.UU., expulsando a los americanos y cesando la contribución española indirecta a la defensa de Occidente, quedándose como país neutralista y aislado?

¿Qué partido con la responsabilidad de gobierno hubiera osado emprender esa política en aquella etapa crítica de la transición?

Pese a la calculada y electoralista ambigüedad del presidente Suárez sobre la adhesión a la OTAN, en la Directiva de Defensa Nacional 01/80 por él firmada ya se decía «se tratará de lograr la integración en la Alianza Atlántica en condiciones ventajosas» y el embajador Javier Rupérez ha relatado como el 23 de enero de 1981 Suárez quiso informarle a él personalmente a solas (Rupérez había sido un constante impulsor de la adhesión a la Alianza Atlántica) de que había tomado la decisión de integrar a España en la OTAN. Le rogaba discreción y le hacía saber que de estos planes estaban ya informados el Rey, el vicepresidente del Gobierno general Gutiérrez Mellado y el ministro de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca.

Los pros y los contras de una hipotética adhesión los había concretado el ministro Marcelino Oreja según nos recuerda Jorge Ortega . Las ventajas eran:

- Participación en una entidad política y no sólo estratégica.
- Acceso en igualdad de condiciones con los restantes miembros.
- Acceso a informaciones políticas y estratégicas.
- Reforzamiento de la seguridad nacional.
- Participación en un gran sistema estratégico regional y mundial.
- Mejora de la defensa nacional y de nuestras FAS.
- Mejor posibilidad de defensa ante un gran conflicto generalizado.
- Mejor amparo ante un conflicto bilateral.

—Disposición favorable de los países ante un conflicto bilateral.

En cuanto a las desventajas la mayoría de ellas eran esgrimidas por el Partido Socialista para oponerse al ingreso, entre las que destacaban:

- Que sólo Estados Unidos tenía interés en reforzar el flanco Sur
- Que perjudicaba las relaciones con la URSS
- Que podía provocar a otros países africanos por el tema de Canarias
- Que dejaba sin papel a Portugal y creaba dificultades por Gibraltar
- Que ya existían los acuerdos con los Estados Unidos
- Que la OTAN sólo quería disponer de bases en España

En el controvertido tema de la defensa frente a agresiones a la soberanía española en Ceuta y Melilla, es conocido que España no logró la inclusión de dichos territorios en las cláusulas de aplicación del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, aquel que dice un ataque contra uno es un ataque contra todos, por no ceñirse, a la zona geográfica de aplicación del mismo, lo que sí había conseguido, en su momento, Francia en relación con la provincia francesa de Argelia, pero no es menos cierto que, ante tales eventos, se podría solicitar la ayuda de la Alianza invocando los artículos 3 o 4. La OTAN, a pesar de la renuencia de Francia, nos ayudo en el asunto de la Isla de Perejil y en Malvinas, Gran Bretaña recibió el apoyo moral y material de los aliados atlánticos.

En cuanto a la opinión pública española, el desconocimiento del tema era total, y se movía dentro del cambiante enfrentamiento político. Hubo quien despertara los viejos fantasmas antinorteamericanos procedentes de los desastres de Cuba y Filipinas y quien echara en cara a los miembros de la OTAN que no hubieran hecho nada en ayuda de la República.

Ese desconocimiento no quedaba en el ciudadano de a pie, sino que en las declaraciones de muchos políticos lo encontramos a menudo. Por ejemplo son muy ilustrativos los ejemplos citados por Angel Lobo. En ella afirmaba que para Lopez Bravo entrar en la OTAN suponía doblar el presupuesto de defensa, que para Felipe Gonzalez era una carga demasiado onerosa y que para Múgica,

manifiesto partidario de la adhesión, supondría un aumento de gasto en defensa que éramos incapaces de asumir. La realidad demostrada matemáticamente por el General Lobo es que el ingreso supuso un escaso aumento de un 1% en el presupuesto de defensa.

Además del tortuoso debate interno, tampoco estaba clara la unanimidad de los miembros de la Alianza Atlántica para aceptar la petición de adhesión de España caso de producirse. Países como Dinamarca y Noruega, más próximos al coloso soviético, preferían seguir las recomendaciones de no ampliar los bloques en ningún sentido y disfrazaban sus reticencias afirmando que no estaban seguras de la firmeza de la democracia en España.

Por otro lado las dificultades de Giscard d'Estaing a la entrada de España en la Comunidad Económica Europea no facilitaban la presentación de otros compromisos internacionales.

En el pacto de Varsovia a pesar de que no tenía intención inicial de inmiscuirse en el posible ingreso de España por considerarla ya un aliado de Estados Unidos, la verdad es que a última hora lo hizo mediante unas veladas amenazas hechas en septiembre de 1981 por la Embajada de la Unión Soviética mediante un memorando entregado en el Ministerio de Asuntos Exteriores en el que se decía que la Unión Soviética daría los pasos correspondientes caso de llevarse a término la adhesión.

Esta amenaza, como tantas veces ha ocurrido en España a lo largo de la historia, tuvo el efecto contrario al deseado por los que la hicieron y en lugar de atemorizar creó una reacción de apoyo a la OTAN hasta el momento no sentido por la población ni los diplomáticos y dirigentes. El diplomático Durán-Loriga calificó esas amenazas de un inestimable regalo de Moscú a los partidarios del ingreso y un beso letal a los enemigos de nuestra adhesión. .

Mientras tanto en España el capital político de Suárez estaba casi agotado, no le respaldaban ni en su propio partido. Dimitía sin haber tomado decisión alguna de acceso a la OTAN.

Al cesar el presidente Suárez su sucesor, del mismo partido, Calvo Sotelo, ya en su discurso de investidura, tres días antes del fallido golpe de estado del 23 de febrero del 1981, manifestó «La decisión de marchar hacia la adhesión a la Alianza Atlántica» por coherencia política y sobre todo por necesidad defensiva y de seguridad. Por tanto, dijo, se proponía iniciar consultas a fin de escoger el momento y definir las condiciones y modalidades de participación.

La decisión principal estaba tomada, es decir la decisión política de ir a la suscripción del Tratado Atlántico. Y era el momento apropiado de hacerlo pues si este año 1981 se iniciaba ya al proceso de futura adquisición de una cobertura de cláusula de seguridad en la OTAN, ello justificaría no tener que dejar expirar en septiembre de ese mismo año el acuerdo bilateral con los EE.UU. Consecuentemente en el mes de mayo se iniciaban las negociaciones formales para la renovación del acuerdo hispano-norteamericano en paralelo con la decisión política de ir hacia la OTAN.

El 20 de agosto de 1981 el Gobierno acuerda solicitar la autorización de las Cortes Generales para la adhesión de España al Tratado del Atlántico Norte. El Consejo de Estado dictaminaría que el procedimiento adecuado era la previa autorización de ambas Cámaras, Parlamento y Senado, según lo previsto en el artículo 94.1 de la Constitución. El 2 de septiembre la Mesa del Congreso admitía a trámite tratar de la autorización para la adhesión a la Alianza Atlántica y a continuación, el gobierno español pide una prórroga del acuerdo hispano-norteamericano para poder seguir su renegociación sin que caducara según el plazo previsto de caducidad. La vinculación entre estos dos calendarios —el de renegociación del acuerdo hispano-norteamericano y el del proceso de integración en la OTAN— era evidente aunque el Gobierno propendiera a presentarlos como desvinculados pues no era «políticamente correcto» reconocer, sin haberlo denunciado, que el convenio hispano-norteamericano era defectuoso (carente de cláusula de seguridad y por tanto necesitado del complemento del Tratado Atlántico). El 29 de octubre de ese año el Congreso de los Diputados aprueba —186 contra 146 votos— la autorización para iniciar la tramitación de la adhesión al Tratado del Atlántico Norte. El 26 de noviembre lo aprobaba el Senado -106 votos contra 60-. La opción de pertenencia a la Alianza Atlántica quedaba así confirmada parlamentariamente.

Un «asunto de estado» de esta trascendencia el ideal hubiera sido el consenso para la decisión de adhesión y una posterior elaboración parlamentaria sobre las condiciones y modalidades de participación por la solidez política que da en un foro internacional una postura nacional de consenso entre los diversos grupos parlamentarios. Pero no hubo tal. Lo que hubo fue un ensañado enfrentamiento político sobre la disyuntiva «OTAN sí / OTAN no», sin más elaboración ni matices.

Ante el encarnizado enfrentamiento político interno sobre la pertenencia a la OTAN, unido a la debilidad del partido UCD en el gobierno, éste tenía prisas por intentar dejar cerrado cuanto antes el ingreso y la participación plena de España en la Alianza Atlántica, subordinando los posibles matices en la forma de participación al apresuramiento por dejar todo ultimado. El apretado calendario fue el siguiente. El 28 de mayo de 1982 se había admitido a trámite una proposición no de ley del PSOE en España en la que, como último recurso entorpecedor, solicitaba de urgencia que el Parlamento subordinara la negociación de la entrada en la OTAN a la aceptación de la soberanía española en Gibraltar. Un día después, el 29, el parlamento de Grecia era el último en oficializar su ratificación de la invitación a España para su ingreso. Y el 30, domingo, el gobierno español evitaba que se tratara la citada proposición socialista, presentando ese día festivo en Washington el instrumento de adhesión al Tratado del Atlántico Norte. El 4 de junio se izaba la bandera española en el Cuartel General Militar del Mando Supremo Aliado en Europa (SACEUR) en presencia de los ministros españoles de Asuntos Exteriores, Pérez Llorca, de Defensa, Oliart, y del Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, general Lacalle, sin que hubiera todavía representante militar español alguno en dicho Cuartel General. Tras estas prisas en el ingreso de España, el 9 de junio el presidente Calvo Sotelo asistía a la cumbre de la OTAN en Bonn. Y el 2 de julio se firmaba bilateralmente con los Estados Unidos el Convenio de Amistad, Defensa y Cooperación.

## 2. CAMBIO DE GOBIERNO, CONGELACIÓN Y REFERÉNDUM

el 28 de octubre de 1982, casi cinco meses después del ingreso de España en la OTAN, los socialistas accedían al poder. En el Consejo Atlántico del 9 de diciembre de 1982, primero al que asistía el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Morán; éste anunció formalmente que el Gobierno español iba a revisar la presencia de España en la Alianza Atlántica. Mientras se realizaba esta revisión la presencia española quedaba «congelada». Haberse retirado de allí donde ya se participaba se podría haber interpretado como una decisión de abandono de la Alianza y por el contrario seguir incrementando la participación hubiera parecido un mensaje favorable a más integración por lo que se consideró que lo más

neutral durante la revisión era la «congelación». Ni siquiera se arrió la bandera del Cuartel General del Mando Supremo Aliado donde aún no se había incorporado ningún militar español. Todo siguió igual. Pero un tanto enrarecido, con gran expectación y desconfianza entre los aliados que tan acogedoramente habían recibido al nuevo miembro. España les aparecía ahora imprevisible.

El Partido Socialista en la campaña electoral que le había llevado al gobierno había prometido celebrar un referéndum para que el pueblo se pronunciara respecto a la pertenencia a la OTAN. Y en su programa electoral, así como decía que en un primer momento se congelarían las negociaciones para la integración en la organización militar, se añadía que «en un segundo momento» se llevaría a cabo tal referéndum. A mayor abundamiento el presidente González en su discurso de investidura anunció su intención de estudiar con el rigor necesario la situación de España en relación con el Tratado del Atlántico Norte, confirmando el compromiso de someter la decisión a referéndum de los españoles.

El 23 de octubre de 1984, con dos años casi en el gobierno, el presidente del gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados un Programa de Paz y Seguridad, primera vez que se hacía un ejercicio de esta naturaleza, con diez puntos —por lo que vino en llamársele «el decálogo»— y entre los cuales estaban los tres que más tarde aparecería en la convocatoria del referéndum. Se había realizado un minucioso análisis de qué fórmula de pertenencia a la OTAN tendría mayor respaldo público, con base en reiterados sondeos de opinión pública, y el 7 de febrero de 1986, en el cuarto año ya de legislatura, se publica en el Boletín Oficial del Estado el decreto por el que se convoca a un referéndum consultivo sobre «la decisión política del Gobierno en relación con la Alianza Atlántica».

La decisión política objeto de la consulta fue:

«El gobierno considera conveniente, para los intereses nacionales, que España permanezca en la Alianza Atlántica, y acuerda que dicha permanencia se establezca en los siguientes términos:

1.º La participación de España en la OTANca no incluirá su incorporación a la estructura militar.

2.º Se prohibición de instalar, almacenar o introducir armas nucleares en territorio español.

3.º Reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España».

En la convocatoria del referéndum se recordaba que España había ya ingresado en las Comunidades Europeas el 1 de enero de ese año. El 12 de marzo de 1986 se realizaba el referéndum.

En el seno de la OTAN fue difícil explicar que Alianza Popular, partido de la derecha, recomendara la abstención y que incluso su presidente, Fraga, llegara a decir que a él el cuerpo le pedía votar no, siendo el gobierno socialista el que hacía campaña por la permanencia en la OTAN, naturalmente en las condiciones del referéndum.

La pregunta a formular fue a todas luces y deliberadamente confusa, la campaña en televisión fue masiva a favor del SI, e incluso grandes comunicadores especializados en temas muy lejanos al cuestionado en el referéndum como Jose Maria Garcia, influyeron de forma evidente en el resultado final, al pedir abiertamente y en espacios de información deportiva el voto afirmativo.

También se asoció la permanencia en la Alianza con el ingreso en la CEE, de clarísima actualidad y resultó poco comprensible la actitud de AP que adelantábamos antes, solicitando la abstención y aun se podrían citar una larga serie de sinrazones durante los días previos al primer y único referéndum que un país miembro ha utilizado en relación con la Alianza Atlántica.

Como es conocido, el SI resultó ganador con 9 millones de votos (52,3%), frente a los 6,8 del NO (39,84%). La participación fue del 59,42%. En todo caso, permitió pasar página sobre un tema que debiera haber encontrado un previo consenso entre los grandes partidos del país y haber supuesto una excelente ocasión para divulgar entre los españoles, las luces y las sombras de la OTAN.

### 3. EL CAMBIANTE MODELO ESPAÑOL

Al terminar tras el referéndum la situación interina de «congelación» España empezó a actuar ya de forma normal y activamente en todos los foros en los que había estado en actitud de auto limitada y mínima actuación en defensa de nuestros intereses. Y se presentó a los aliados un documento que exponía los principios en que se iba a basar la propuesta española de positiva participación en todos los aspectos de la Alianza sin estar en los mandos militares aliados integrados, compatible con los términos del referéndum.

Para esta revisión contaba España con el precedente francés pues Francia aprovechando el pragmatismo sajón del que la OTAN hace gala había establecido el precedente de que un país podía participar en la OTAN de forma peculiar. No había por tanto un modelo único de participación

Con estos precedentes España tenía libertad para buscar y presentar a los aliados una posición peculiar que fuera conveniente a sus intereses y aceptable para los demás. Su situación de miembro pleno le permitió ir conociendo detalladamente dentro de la Alianza todas sus interioridades.

A España no le interesaba una réplica del modelo francés. Francia tenía una potencia política y militar, incluida la nuclear, y además de un origen de aliado fundador de la OTAN con participación en todo originariamente y con una posterior retirada a la carta de determinados foros según sus propios intereses que en absoluto podía servir de modelo para un país como España.

El deseo e interés español era participar en todo cuanto fuera compatible con los términos del referéndum, es decir fuera de la estructura de mandos militares aliados integrados y sin aceptar armas nucleares en nuestro territorio. En consecuencia España se mantenía en los tres foros de alto nivel, Consejo Atlántico, Comité de Planeamiento de la Defensa (donde no está Francia) y Comité de Planes Nucleares (donde tampoco estaba Francia). Además España seguía participando en todos los comités subordinados incluidos el Comité de Examen de la Defensa (sin Francia) y el importante Comité Militar (en el que Francia estaba solo como observador).

España, por tanto, participaba como un miembro más en todo el ciclo de revisión anual y planeamiento de la defensa —planeamiento que pertenece al nivel de política de defensa de determinación de los recursos y no es nivel operativo militar— siendo miembro activo en el desarrollo del capítulo de planes de defensa de cada país, incluido el español (y excluido el francés) capítulos que se acababan aprobando a nivel ministerial de Defensa en el Comité de Planes de Defensa.

Por otro lado en el campo operativo militar España, buscaría también una forma peculiar de coordinación compatible con los términos del referéndum. Los mandos militares españoles negociaban con los mandos militares aliados unos Acuerdos de Coordinación que se desarrollarían en una zona de interés estra-

tégico común, esencialmente en el Atlántico oriental, en la zona del Estrecho de Gibraltar, en el Mediterráneo occidental y en el espacio de soberanía española.

El modelo español de participación resultó en general comparativamente más ventajoso que el francés pues, partiendo del condicionante político de mantenerse fuera de la estructura militar integrada, España, con la excepción del planeamiento operativo, tenía acceso a la información y participaba en todo el proceso del planeamiento de la defensa en el que Francia no estaba. De hecho miembros de la Delegación francesa a veces pedían a los de la española aclaraciones oficiosas en algunas cuestiones que por su ausencia en los foros apropiados no llegaba a entender.

Tras la apertura del muro del Berlín el 9 de noviembre de 1989, la posterior desaparición del Pacto de Varsovia y la desintegración de la Unión Soviética el escenario estratégico europeo sufre un vuelco que cambia radicalmente la situación que dio origen a la Alianza Atlántica. No solo termina la confrontación Este-Oeste sino que los países denominados abreviadamente PECOS (países de Europa central y oriental) desean que sea la OTAN la que preserve la estabilidad europea e incluso se adhieren a la Asociación para la Paz de la OTAN, participando en la nueva estrategia de la Alianza Atlántica de seguridad cooperativa en general, en muchos casos como paso previo al ingreso en la OTAN.

Desde 1995 el Secretario General de la OTAN era por primera vez un español, Javier Solana, que sustituyó a Willy Claes, dimisionario por problemas con la justicia belga derivados de su anterior presencia en el gobierno de Bélgica.

Fuerzas de países de la OTAN empezaron a participar en operaciones de apoyo a la paz en la antigua Yugoslavia en colaboración con Naciones Unidas. Especial protagonismo adquiriría la implicación de los Cuarteles Generales de la OTAN en el mando y control de estas operaciones que suplían la carencia de esta capacidad por parte de las Naciones Unidas. Y España que desplegaba tropas en los Balcanes estaba ausente de estos Cuarteles Generales de acuerdo con el modelo español de participación. Se empieza a sentir la necesidad de una participación completa en la estructura militar. La reconsideración de esta situación escribe María Angustias Caracuel «se debió, sin duda alguna, a dos factores muy importantes: por un lado, un español, Javier Solana... alcanzó la Secretaría General en diciembre de 1995 y por otro lado, un Go-

bierno conservador del Partido Popular , liderado por José María Aznar, llegó al poder en marzo del año siguiente. Ambos unieron sus esfuerzos para promover la plena integración de España en la estructura militar de la OTAN en fase de reforma».

En 1996 en la Fundación para el Análisis y Estudios Sociales (FAES) se organizan tres jornadas reservadas de reflexión para la revisión de la postura de España en la OTAN, reflexión que según declaración de Rafael Estrella ya se había iniciado antes «en los últimos meses del gobierno socialista». Los dos partidos principales, populares y socialistas, en las jornadas de FAES llegaron a una posición de consenso. En síntesis el planteamiento compartido podría describirse como sigue: Ha desaparecido la anterior amenaza, ha cambiado el escenario estratégico, va a haber una profunda revisión de la estructura de mandos de la OTAN, se abre la opción de un mando aliado en territorio español y además desaparece el mando OTAN en Gibraltar (GIBMED) que indudablemente facilitaba la presencia de España en la estructura de mandos.

Surgía una nueva OTAN y además a ella se iban a adherir como nuevos miembros muchos de los anteriores adversarios. Era ocasión única para de nuevo revisar la situación española en la Alianza Atlántica y en especial que España normalizase su participación en la estructura militar integrada. Por fin se alcanzaba el consenso político sobre la presencia de España en la OTAN, cuestión de estado que tanta confrontación anterior había originado.

Cuando en noviembre de 1996 hubo una nueva autorización del Congreso, esta vez para negociar «la plena participación» (léase integración en la estructura militar) tampoco en esta ocasión hubo preconditionación alguna sobre Gibraltar que ni siquiera se citaba en lo que no fueron más que «recomendaciones» para la negociación que se autorizaba, cinco recomendaciones de carácter tan general como «apoyo a las relaciones con Rusia» que fue una de ellas. Precisamente en mayo de 1997 se firma en París el Acta Fundacional por la que se establecen relaciones institucionales entre la Alianza Atlántica y Rusia.

Francia decidió reconsiderar también su incorporación a la estructura integrada de mandos de la OTAN pero entre otras razones la cohabitación Chirac / Jospin lo dificultó pues este último no era claramente partidario. Acuerdan pedir como preconditionación que se establezca una rotación entre un europeo y un

americano en la jefatura del mando aliado del Mediterráneo en Nápoles. Estados Unidos no lo acepta. España «simpatiza con la posición francesa pero acepta la posición de Washington que quiere conservarlo». Como diría Solana «es razonable... una mayor responsabilidad de los europeos siempre que vaya acompañada de una aportación mayor». Aunque las reticencias francesas se entremezclaban y no facilitaban la negociación de la incorporación española a una nueva estructura aliada de mandos, en la cumbre aliada en Madrid de julio de 1997 España anunciaba que estaba preparada para participar en la nueva estructura militar de mandos.

De nuevo Portugal —mas que otros—, Grecia por sus problemas con Turquía, e Inglaterra con Gibraltar como telón de fondo, pusieron en marcha sus respectivas diplomacias para defender en la nueva estructura de mandos posiciones antes conseguidas lo cual no facilitaba la incorporación de España. En la estructura de mandos aprobada en diciembre de 1997 se pasaba de 64 mandos a 20, y pese a esta gran reducción se creaba un mando nuevo en España, localizado en Retamares (Madrid), como Mando Subregional Sudoeste, con un teniente general español a la cabeza, dependiendo del Mando Regional Sur (Nápoles).

En lo que a Gibraltar se refiere, en la nueva estructura desaparecían todos los mandos de cuarto nivel, entre ellos por tanto GIBMED. España negoció una integración en la que le resultó muy fácil por ello mantener que España no se relacionaría con Gibraltar pues no había razón alguna para tener que hacerlo al desaparecer el mando OTAN en esa colonia británica. Y si bien, similarmente a los nuevos mandos subregionales, el mando en España no tendría asignada zona de responsabilidad permanente, desde luego era España el país con mejor geografía y capacidad para el control del Estrecho de Gibraltar y sus accesos.

Las Islas Canarias, aunque Portugal pretendía incluirlas en IBERLANT por estar en su zona del Atlántico, dependerían del Mando Subregional en Retamares (Madrid) subordinado al Mando Estratégico Europeo (SACEUR) a través del de Nápoles (Mando Regional Sur). Para atender a requerimientos portugueses, la zona de las Canarias dependiente del Mando Subregional en Madrid se delimitaba estrictamente con una línea trazada a 62 millas de sus costas (las doce millas de aguas jurisdiccionales y 50 más) formándose una especie de elipsoide denominada coloquial-

mente «burbuja» que no dependería del Mando Supremo del Atlántico (SACLANT) sino del Europeo aunque habría acuerdos de coordinación entre estos para las operaciones en la zona. El límite de separación de las zonas de SACLANT y SACEUR en el acceso occidental al Estrecho, anteriormente en el meridiano de Barbate, se trasladaba al meridiano de Ayamonte para que coincidiera con la frontera hispano-portuguesa.

España contaría además con un Centro de Operaciones Aéreas de Combate (CAOC) en la Base Aérea de Torrejón de Ardoz (Madrid) con un teniente general español como jefe del Centro.

#### 4. PLENA INTEGRACIÓN EN LA ESTRUCTURA DE MANDOS

El 1 de enero de 1999 se producía la integración española en la nueva estructura de mandos de la OTAN. Tras un largo recorrido, diecisiete años desde el ingreso en la OTAN, España participaba plenamente en todos los aspectos fundamentales de esta alianza político-militar.

La OTAN había mostrado una gran agilidad para pasar de la época fundacional de la defensa colectiva frente a la amenaza de la Unión Soviética a la época de la posguerra fría en la que su principal función era la de proyectar estabilidad en Europa mediante la seguridad cooperativa con los antiguos miembros del Pacto de Varsovia y el apoyo a las operaciones de paz en las zonas europeas en crisis, especialmente en Los Balcanes.

Pero la OTAN de la posguerra fría pronto tuvo que afrontar una nueva reconsideración de funciones. Por un lado se había ido superando la inestabilidad derivada de la descomposición de la Unión Soviética, inestabilidad que había requerido la tutela de la OTAN, y por otro lado bruscamente aparece con gran crudeza la nueva amenaza del terrorismo transnacional con el dramático ataque del 11 de septiembre de 2001 al otro lado del Atlántico, en suelo estadounidense. El concepto estratégico de la OTAN formulado en la cumbre de Washington en abril de 1999 -año del cincuentenario de la alianza- aunque oficialmente siga en vigor, está prácticamente superado en su esencia —gestión de crisis y seguridad cooperativa en la zona euroatlántica— en vista de la importancia de las nuevas amenazas. En noviembre del 2002 en la cumbre de Praga el protagonismo que iba ser el de la ampliación a 26 miembros es suplantado por el del nuevo terrorismo interna-

cional. La OTAN que en la cumbre de 1999 limitaba su campo de acción a una indeterminada zona euroatlántica, ante las nuevas amenazas amplía su alcance a todo el ancho mundo, para actuar «donde y cuando» se acuerde, sin ninguna limitación geográfica a priori. Y en consecuencia se decide desarrollar un nuevo cambio de estructuras de fuerzas y de mandos adecuándolas a una nueva OTAN transformada.

La Alianza Atlántica necesita una estructura militar más reducida, más flexible, más proyectable y adaptada a los requerimientos operativos de las nuevas misiones. En vez de los anteriores 20 mandos operativos quedan en la OTAN solamente diez (más uno de «transformación» situado en Estados Unidos). De los diez operativos uno estaba en territorio español.

El 1 de julio de 2004 el anterior Mando Subregional Sudoeste en Retamares (Madrid) se transformó en un Mando Componente Terrestre, uno de los dos únicos de esta naturaleza que existían en la OTAN (el otro en Heidelberg, Alemania) «con capacidad para dirigir toda la gama de operaciones terrestres de hasta tres Cuerpos de Ejército, tanto dentro como fuera del área de responsabilidad de la OTAN». Como referencia de la entidad del Cuartel General de este nuevo Mando en España baste decir que tenía una plantilla de 651 oficiales de distintas nacionalidades (el anterior Mando Subregional tenía 323). Hubo en el seno de la OTAN una pugna entre los países aliados por acoger a alguno de los pocos mandos internacionales aliados que quedarían en la Estructura de Mandos. España no lo tuvo fácil y fue importante el apoyo de los Estados Unidos durante el proceso decisorio en el 2003. Es importante reseñar que por ser un Cuartel General de la Estructura de Mandos de la OTAN se financia totalmente con cargo al presupuesto militar común de la OTAN.

Por otro lado España ponía a disposición de la Alianza Atlántica para la Estructura de Fuerzas una parte principal de las fuerzas armadas españolas y en el contexto de esta aportación hay dos Cuarteles Generales de los denominados de Alta Disponibilidad, uno terrestre en Bétera (Valencia) y uno naval en el buque Castilla. Como todas las fuerzas españolas aportadas a la OTAN, estos dos cuarteles generales se financian con cargo al presupuesto español de Defensa.

Pero en marzo de 2010, una vez más, el Mando OTAN de Retamares debía cambiar. Una nueva reorganización de la Estructura

tura de Mandos de la OTAN (NCS, NATO Command Structure), impuso una nueva transformación del CC-Land HQ Madrid para convertirse en Headquarters Allied Force Command Madrid (FCMD).

Y poco después en una de las Cumbres más significativas de su historia reciente, la celebrada en Lisboa en el año 2010, el Consejo Atlántico aprobó un nuevo concepto Estratégico de la Alianza, siendo el objetivo primordial de esta Cumbre adoptar las decisiones necesarias para que la OTAN se convirtiera en un instrumento más eficaz, eficiente y comprometido con un mundo en profundo cambio.

De esta forma, y buscando que la Estructura de Mando fuera más efectiva, de menor tamaño, y asumible (principalmente en costes), se procedió a su reducción, que ha pasado a tener una estructura operativa compuesta por 10 mandos en tres niveles a una de tan sólo 6 y también en tres niveles. La decisión de OTAN de adoptar esta nueva estructura supuso que el FCMD desapareciera de la NCS, a pesar de los reiterados intentos para que permaneciera, evolucionando desde FC hacia un Mando Componente Terrestre (LCC).

En diciembre de 2013, al finalizar las actividades del Cuartel General OTAN de Retamares, las infraestructuras que ocupó durante sus catorce años de existencia fueron reintegradas al dominio del Ministerio de Defensa para su asignación a unidades de las Fuerzas Armadas Españolas constituyéndose la Base Retamares del Estado Mayor de la Defensa.

## 5. CONCLUSIONES

El ministro de Defensa, Morenés compareció ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados en enero de 2012 para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento que quedarían sintetizadas en el documento «Estrategia de Seguridad Nacional, Un proyecto compartido». En él, la idea base era el convencimiento de que la política de seguridad y defensa era una política de Estado, y abogaba por la previsibilidad y adaptabilidad de la política de defensa para generar confianza. Esta política de seguridad y defensa debería permitir «situar a España y los españoles en el lugar que les corresponde en el mundo» y los criterios serían los de «unidad con la acción del Gobier-

no», «enfoque integral de la política de defensa» y «coordinación de la misma con otros ámbitos de la acción del Gobierno».

Morenés subrayó también la «disponibilidad para satisfacer los compromisos de operaciones y de participación en organizaciones multinacionales y foros donde se requiera la presencia de las Fuerzas Armadas y cumplimiento de nuestras obligaciones derivadas de nuestros acuerdos internacionales».

Todos estos criterios estaban ligados a la mejora de la imagen de España, verdadero objetivo de esta línea general de la política de seguridad y defensa. En sus palabras, «estos criterios son imprescindibles para potenciar la imagen de España como actor internacional de relevancia y socio fiable, y obtener además los fundamentales réditos que de esa imagen se derivarán para todos los ámbitos de la sociedad»

Cabe preguntarse el porqué de esa obsesión por mejorar la imagen de España, obsesión que el profesor Carlos Navajas Zubeldia de la Universidad de La Rioja ve claramente exagerada en su comunicación: Una «gran nación». La política de seguridad y defensa del gobierno de Rajoy (2011-2014), presentada en el I Congreso Internacional de Estudios Militares.

Pues bien sin tratar de ser exhaustivo hay en la reciente historia de España algunos casos en los que las decisiones políticas sobre seguridad y defensa han cuestionado el papel de España como socio fiable de la Alianza Atlántica y de cualquier otra coalición en la que participe. Estos son: la salida de nuestras tropas de Irak en cumplimiento de la promesa electoral del PSOE anterior a su victoria en 2004, nuestra participación y liderazgo de la operación de ayuda a Paquistán como país responsable en OTAN de la NRF (NATO Response Force) en 2005, la salida de la Operación de KFOR en Kosovo en 2009 y por último el cierre del Cuartel General de la OTAN en Retamares, Force Command Madrid en diciembre de 2013.

Estas acciones, todas ellas legales y soberanas sin cuestión, han influido de alguna manera en la opinión que nuestros aliados puedan tener sobre la fiabilidad y continuidad de nuestra participación dependiendo de los gobiernos que en cada momento lleguen y por tanto en opinión del autor, desde la perspectiva de sus más de 15 años de trabajo en o en íntima relación con OTAN, han influido en esa necesidad que marca la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de recuperar la confianza.

La salida de nuestras tropas de Irak en 2004, siguiendo las ordenes del Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero y las instrucciones del entonces ministro de defensa José Bono, fue en cumplimiento de la promesa electoral del Partido Socialista numerosas veces formulada durante la campaña electoral.

Esta decisión suscitó un intenso debate en la opinión pública nacional española e internacional y sorprendió a la gran mayoría de nuestros aliados.

En este trabajo no se pretende estudiar la oportunidad y legalidad tanto del envío de las tropas como de su retirada prematura, lo que se pretende es recalcar que como decimos en la hipótesis nuestra participación tanto en OTAN como en coaliciones como la que ahora analizamos, es cuanto menos versátil y que esta fuertemente influenciada por la alternancia en el poder de los dos partidos mayoritarios.

El Investigador Carlos Ruiz Miguel del Real Instituto Elcano en su trabajo «La retirada española de Irak: significado y consecuencias», estudia en detalle estos hechos y concluye:

Respecto al envío de tropas que, amparándose en el llamamiento que hace la resolución 1483 a los Estados miembros (y no sólo a EEUU y al Reino Unido) para que contribuyan a crear condiciones de «estabilidad y seguridad» en Irak, por un lado, y en las competencias constitucionales de dirección de la política exterior (artículo 97 de la Constitución), por otro, el Consejo de Ministros en su reunión del viernes 11 de julio de 2003 dispuso la participación militar española en la misión de estabilización de Irak. Esta decisión fue inmediatamente cuestionada por la oposición de entonces que exigió que la misma fuese avalada por el Congreso de los Diputados. Algunos grupos llegaron a considerar que el envío de tropas a Irak suponía implicar a España en una «guerra», por lo que el envío de tropas sin cumplir lo preceptuado en el art. 63 de la Constitución constituía una violación de la Constitución. De hecho, frente a este acuerdo del Consejo de Ministros, se llegó a presentar una querrela arguyendo que el Gobierno había embarcado a España en una «guerra» sin respetar las debidas disposiciones constitucionales. Esta querrela fue archivada por los tribunales. El texto de las resoluciones 1483 y 1511, tal y como ha sido expuesto, revela que para el Consejo de Seguridad la violencia política que existía en Irak no podía ser calificada jurídicamente de «guerra», sino más bien de actua-

ción «terrorista» (por tanto, no sujeta al Derecho de la Guerra). Precisamente porque la situación de Irak no era jurídicamente de «guerra», el envío de tropas respondiendo al «llamamiento» de la resolución 1483 y al «urgimiento» de la resolución 1511, no podía suponer embarcar a España en una «guerra». Antes bien, como se expresa en ambas resoluciones (sobre todo, en la 1511) la misión en la que participaba España era la de proporcionar «seguridad y estabilidad» a Irak para que pudiera aprobar una «nueva Constitución» y «celebrar elecciones democráticas libres».

Respecto a la retirada española de Irak, esta fue una decisión jurídicamente válida y polémica en clave de política interna española. Constituyó una apuesta muy arriesgada para los intereses de nuestra política exterior, pues los costes que presentaba parecían mayores que los beneficios que resultaban visibles, en la defensa de nuestros intereses. La decisión española quizá no haya tenido ninguna trascendencia en la resolución final del conflicto de Irak, pero posiblemente dañara la credibilidad de nuestra participación en coaliciones de este tipo.

También polémicas sobre todo en ambiente OTAN fueron las consecuencias de nuestra participación y liderazgo en la Operación Respuesta Solidaria II, misión humanitaria internacional para socorrer a las víctimas del terremoto que sufrió Pakistán en octubre de 2005.

La operación internacional puesta en marcha en Pakistán tras el terremoto que sufrió el país el 8 de octubre fue la primera misión humanitaria de la historia de la OTAN. En ella participaron 814 militares, 370 de ellos, españoles.

La misión estuvo liderado por el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de Bétera (Valencia) que dirigía por turno rotativo el componente terrestre de la Fuerza de Respuesta Rápida de la Alianza.

El contingente estaba compuesto por un batallón multinacional de ingenieros con compañías española, polaca, italiana, británica y búlgara y una sección de Lituania. También había tres equipos de purificación de agua lituanos, un hospital de campaña a cargo de médicos holandeses y equipos de cooperación cívico-militar franceses y eslovenos.

El 11 de octubre, la Alianza Atlántica estableció el plan de operaciones de la misión. Días después, el 21, la ONU hizo un llamamiento para incrementar la ayuda de la OTAN. El 26 de

octubre, el Gobierno español aprobó el envío de un contingente militar. Decisión ratificada, un día después, por el Congreso de los Diputados sin ningún voto en contra y con la abstención de Izquierda Unida. El 29 de octubre comenzó el despliegue de las tropas españolas en Pakistán que terminaría su ejemplar trabajo, por todos reconocido, en enero de 2006.

La discusión en OTAN sobre nuestra participación y liderazgo se centro particularmente en dos aspectos, el primero es que dada la premura y fuerte voluntad de participación en esta labor humanitaria por parte de nuestro gobierno, no se tuvo en cuenta, en opinión de la estructura de Mando OTAN, que JF de Lisboa debería liderar el operativo dando instrucciones a la NRF que lideraba España. El Cuartel General de Bétera debía recibir instrucciones de ese JF Lisboa sobre todo para coordinación con los participantes de otros países de la Alianza, y al retrasarse estas instrucciones por la burocratizada estructura OTAN, nuestro Cuartel General siguió las instrucciones de nuestro Ministro de Defensa.

La segunda fue la cuestión económica. El ministro de Defensa, José Bono, anunció que España pediría a la OTAN un nuevo sistema de financiación de las misiones militares internacionales y afirmó que el trabajo realizado por las tropas españolas en Pakistán «vale más que el de todos los burócratas de la OTAN juntos». Las críticas del ministro de Defensa español respondían a que España tuvo que asumir el coste casi integro de la misión humanitaria de la OTAN en Pakistán, que ascendió a 16 o 17 millones de euros, según reveló el propio Bono. Al ser rotatoria la responsabilidad del liderazgo de la NRF es realmente lo que estaba pactado aunque parecía sorprender al Ministro, que los gastos corren a cargo del que lidera la Fuerza de Reacción.

Un tercer ejemplo, aunque meramente anecdótico, es la forma en la que se decidió suspender nuestra participación en la Misión KFOR en Kosovo en la que habíamos participado de forma decidida y brillante desde su inicio en 1999.

El 20 de marzo de 2009 la Ministra Chacón anunció la salida de las tropas de Kosovo durante su primera visita al contingente español y la OTAN se mostro sorprendida y la tachó de inoportuna. El secretario de la Alianza admitió que la decisión era «legítima» pero que «no se daban las condiciones de seguridad».

España retiraría de forma gradual y antes del siguiente otoño a los 623 soldados que mantenía en Kosovo, una misión de paz

que comenzó en 1999, tras concluir los bombardeos de la OTAN sobre posiciones serbias para evitar el genocidio al que se sometía los ciudadanos de la entonces región autónoma y hoy Estado auto-proclamado independiente. La decisión provocó las críticas de la OTAN, que consideraba que «no se dan las condiciones políticas ni de seguridad» para la salida de las tropas.

El sorpresivo anuncio lo realizó la ministra de Defensa, Carme Chacón, en Base España de la ciudad kosovar de Istok. Los reproches de la OTAN llegaron de inmediato por boca de su secretario general, Jaap Hoop Scheffer, molesto por lo que consideró una decisión unilateral, apresurada y a destiempo. «Si vamos a decidir sobre un cambio de tamaño o de estructura de la KFOR, la decisión debería ser tomada sobre la base de una propuesta de las autoridades militares».

Tras el primer encontronazo, llegaron las puntualizaciones. La ministra señaló que había avisado veinticuatro horas antes al máximo responsable de la OTAN y Scheffer se apuntó a la diplomacia, para reconocer la «magnífica labor» de los soldados españoles y admitir que se trataba de una decisión autónoma española «y en este sentido legítima». Los matices no evitaron que la polémica se trasladase a la política interna española, con críticas del PP al desencuentro del Gobierno con la OTAN.

Se trataba de la primera visita que realizaba un miembro del Gobierno a la región balcánica después de que su Parlamento proclamase el 17 de febrero de 2008 su independencia de Serbia, situación que no ha sido reconocida ni va a serlo por España. Desde esta perspectiva la retirada se interpreta como una medida de coherencia. España es junto a Grecia el único país importante de la Unión Europea (UE) que no ha reconocido la independencia de Kosovo, que ha sido apoyada por 22 de los 27 Estados y por algo más de 50 miembros de la ONU.

Desde 1999 casi 22.000 militares españoles trabajaron por la paz y seguridad de la zona, una decena de los cuales murieron, cabe preguntarse si nuestra salida podría haberse gestionado, coordinado y comunicado de alguna otra manera.

El último de los ejemplos de la versatilidad que nos ocupa es el del cierre de FC Madrid en diciembre de 2013 como consecuencia de las decisiones tomadas por OTAN y aceptadas por España en la Cumbre de Lisboa de 2010 a cerca de la necesidad de reducir la Estructura de Mandos de la Alianza.

La evolución de nuestra participación en la Estructura de Mandos OTAN comienza cuando España decide su plena incorporación a esta estructura y apuesta con fuerte impulso por ubicar en Madrid un Cuartel General de tercer nivel. Esta decisión se oficializa mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 1997, dará su fruto final con la activación del Cuartel General Conjunto del Sudoeste de la OTAN (*Joint Subregional Command Southwest Headquarters -JSRCSW HQ*) el 1 de septiembre de 1999. Siendo el nuestro uno de los 20 Cuarteles Generales de la Alianza.

La Cumbre de Praga del año 2002 marca un nuevo hito en el concepto estratégico de la Alianza, iniciándose un nuevo proceso de reestructuración para hacerla más flexible, pro-activa, expedicionaria y buscando la perfecta integración de sus nuevos miembros. Nuevamente, en un corto espacio de 4 años, se produce una fuerte reducción en el número de Cuarteles Generales, pasando de una estructura operativa compuesta por 20 Mandos a otra nueva, también en tres niveles, de tan sólo 10 Cuarteles Generales que tiene lugar a partir de julio de 2004. En ella tras superar numerosas presiones para el cierre de nuestro Cuartel General, la firme decisión política de mantenerlo hace que este se transforme en el nuevo Cuartel General Componente Terrestre de la OTAN (*Component Command Headquarters Madrid-CC LAND HQ Madrid*).

Una nueva estructura fue oficialmente instaurada en agosto de 2010. Esta estructura respondió al nuevo concepto de proyección de Cuarteles Generales desplegados que trataba de poner sobre el Teatro de Operaciones el menor número de medios y fuerzas posibles. En ella España consigue mantener su Cuartel General transformándolo en Cuartel General Mando de Fuerzas de la OTAN (*Force Command Madrid*) – FC Madrid HQ) Cambiando su organización y misiones pero manteniendo su localización.

A partir de la Cumbre de Lisboa de 2010, la OTAN decide adelgazar sus estructuras pasando a contar con tan solo 6 Cuarteles Generales. Es en esta reorganización en la que España presionada por OTAN acepta dejar de contar con un Cuartel General de tercer nivel en su territorio. Como contrapunto a nuestra aceptación, Turquía que también perdía un Cuartel General, en su caso Componente Aéreo en Izmir, presiona hasta la saciedad consiguiendo que su Componente Aéreo se Transforme en Componente Terrestre haciéndose cargo de las misiones que

tenía asignada nuestro Cuartel General de Retamares. Los seis Cuarteles Generales que permanecen tienen su sede en Bélgica, Italia, Holanda, Alemania, Reino Unido y Turquía. Como contraprestación España recibe el encargo de organizar el Centro de Control Aéreo de Torrejón (CAOC Torrejón) dependiente del Componente Aéreo de Ramstein en Alemania.

Al perder el Cuartel General de Retamares, se perdía nuestra presencia directa en el tercer nivel de mando de la Alianza y una gran inversión para la zona de Pozuelo de Alarcón donde estaba ubicado.

Comenzábamos este trabajo haciendo referencia a lo tortuoso y cambiante de nuestro proceso de adhesión y permanencia en la Alianza Atlántica y lo hemos finalizado con algunos ejemplos de lo que podría interpretarse como variable interés de nuestro papel a desempeñar en la misma. Ambos extremos nos ayudan a afirmar que nuestra ya larga y fructífera participación en la OTAN ha sido versátil como proponía el título de esta comunicación.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Armero, Jose María: *La política exterior de Franco*. Planeta. Barcelona. 1978
- Lobo García, Angel: «OTAN y España, el precio de una alianza». *Sábado Gráfico*. Madrid. 1981
- Marquina Barrio, Antonio: *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*. Ediciones Ejército. Madrid. 1986
- Martín de Pozuelo, Eduardo: «España la fortaleza imprescindible». *La Vanguardia*. 2005
- Medina, Francisco: *Memoria oculta del Ejército. Los militares se confiesan*. Espasa Calpe AS. Madrid. 2004
- Ortega Martín, Jorge: *La Organización del Tratado del Atlántico Norte. De Washington 1949 a Estambul 2004*. MINISDEF. Madrid. 2005
- Palacios Bañuelos, Luis: *Reflexiones sobre la España de fin de siglo*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 2001.
- Pardo de Vera, Ana: «España-EE.UU.: una historia de amor y odio», *El siglo de Europa.es*, número 547. 2003.
- Perez Ramírez, Enrique: *Presente y futuro del convenio de cooperación para la defensa entre España y los Estados Unidos*. UNISCI Discussion Papers. 2003.
- Piñeiro Álvarez, María del Rocío: «Los convenios hispano-norteamericanos de 1953». Número 11 de *HAOL Historia Actual Online*. 2006.
- Puell de la Villa, Fernando: *Historia del Ejército de España*. Alianza Editorial. Madrid. 2000.
- Varios Autores: *Convenio de Cooperación para la defensa entre el Reino de España y los Estados Unidos de América*. MINISDEF. Madrid. 1989

Varios Autores: *Política española de paz y seguridad*. Centro de estudios constitucionales. Madrid. 1987.

Viñas, Ángel: *En las garras del Águila*. Crítica, SL. Barcelona. 2003

Viñas, Ángel: *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos, bases, ayuda económica, recorte de soberanía*. Grijalbo. Barcelona. 1979.

Viñas, Ángel: «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988». *Cuadernos de Historia Contemporánea*. 2003.



LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA NACIONAL  
EN EL NUEVO CÓDIGO PENAL MILITAR

BENIGNO MAÚJO DE LUIS-CONTI

*Universidad Pontificia de Comillas ICADE, Madrid*

BENIGNO ANTONIO MAÚJO IGLESIAS

*Asociación ARES de Reservistas Españoles (Asturias),  
Delegación de Defensa en el Principado de Asturias*

RESUMEN

El nuevo Código Penal Militar -aprobado por Ley Orgánica 14/2015, de 14 de abril- entró en vigor el pasado 15 de enero. Se configura como una ley especial, que sólo afecta a los bienes jurídicos protegidos estrictamente militares, en función de los fines de las Fuerzas Armadas. Proclama el principio formal de supletoriedad con respecto al Código Penal ordinario, e introduce importantes novedades. Se describirán con mayor detalle las referidas a los delitos contra la seguridad y defensa nacional: traición; espionaje militar; revelación de secretos e información relativa a la seguridad nacional; incumplimiento de bandos militares; delitos contra centinela, autoridad militar, fuerza armada o policía militar; atentado contra medios o recursos de la seguridad nacional; ultrajes a España e injurias a la organización militar. Así como sus concordancias con otras disposiciones.

PALABRAS CLAVES

Código Penal Militar, defensa, seguridad.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado 15 de enero entró en vigor el nuevo Código Penal Militar (en adelante, CPM) aprobado por Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, publicada en el Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) tres meses antes.

Sustituye al anterior CPM de 1985, que por primera vez en nuestro ordenamiento pasó a convertirse en una norma comple-

mentaria del Código Penal ordinario (en adelante, CP) al tener carácter de ley especial, por lo que sólo debería referirse en el articulado a aquellos aspectos singulares y específicos que no tuvieran acomodo en el CP.

El nuevo CPM se justifica no sólo por cumplir definitivamente este principio, sino también por el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, el nuevo modelo organizativo de los Ejércitos y el despliegue territorial de la Fuerza. Se hizo necesario asimismo para recoger la experiencia acumulada, dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por España, y para introducir nuevos delitos que proporcionen protección penal al ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los militares.

A su vez, este CPM de 1985 reemplazó en su día al viejo Código de Justicia Militar, que estuvo vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1978 y cuya aplicación se hizo prácticamente imposible tras la promulgación de la Constitución de 1978. Ésta consagra el principio de unidad jurisdiccional en su artículo 117.5, convirtiendo a la Justicia Militar en una jurisdicción especializada por razones tanto de ámbito (castrense), como por la materia (norma específica). Aunque se ponga en duda en algunos ámbitos, la Justicia Militar se ajusta plenamente a los principios, derechos y garantías procesales de la Constitución, como avaló de forma reiterada tanto el Tribunal Supremo como el Constitucional.

Con ese amparo, el legislador ha optado por la redacción de un nuevo Código, por entero, de menor extensión que el derogado y más sencillo en su terminología. Su idea fundamental es la de ser una Ley especial, que tiene como visión limitar el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente indispensable.

Es por ello por lo que sólo afecta a los bienes jurídicos protegidos estrictamente militares, en función de los fines que tienen encomendados las Fuerzas Armadas, de los medios humanos y materiales puestos a su disposición para el cumplimiento de sus misiones y del carácter militar de las obligaciones y deberes cuya conculcación se tipifica como delito militar.

Su articulado se distribuye en dos libros, dedicado el primero a disposiciones generales y el segundo a tipificar delitos y a establecer penas. Tiene ochenta y cinco artículos, con una considerable reducción con relación al anterior Código (que tenía 197),

dos disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y cinco disposiciones finales.

## 2. TEXTO DE LA COMUNICACIÓN

### 2.1. *Principales novedades del CPM*

La necesidad de un nuevo CPM también venía impuesta por el mandato del legislador contenido en la Disposición Final 8ª, apartado 3, de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, que instaba al Gobierno a remitir un proyecto de ley para adaptar el viejo CPM a «...la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo sobre derechos y garantías fundamentales en el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito militar y su necesaria adaptación a la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas, a la presencia de la mujer y a la organización y misiones que les vienen señaladas en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional». Esta misma necesidad supone también una novedad como se reseñará más adelante, al modificar aquella Ley Orgánica.

El nuevo Código proclama definitivamente la complementariedad del mismo respecto al Código Penal ordinario, en especial del título preliminar, y su aplicación supletoria, lo que hace innecesarias muchas de las clásicas repeticiones de los principios generales ya reconocidos en la ley penal ordinaria. Hay una remisión expresa a delitos del Código Penal ordinario como la omisión del deber de socorro, daños en sistemas informáticos, estragos, tráfico, cultivo y consumo de estupefacientes, agravante por cantidad elevada, actividades prohibidas a funcionarios públicos, entre otros.

También permite aplicar las normas de sustitución y suspensión de penas privativas de libertad y las medidas de seguridad del CP. De igual forma, en la aplicación de las penas los tribunales militares deben seguir las mismas reglas de éste, razonando en la sentencia la individualización aplicada.

Es de aplicación a todas las personas que en el momento de la comisión de un delito tipificado como militar, tengan la condición de militar o de guardia civil y alumnos del Instituto sólo en supuestos de conflicto armado, estado de sitio, misiones de carácter militar o mientras se encuentren integrados en unidades

militares y cuando se trate de delitos contra la disciplina. También puede aplicarse a personal no militar, generalmente en caso de conflicto armado o en estado de sitio.

El CPM delimita con claridad la extensión de su aplicación a los miembros de la Benemérita, dada su condición militar y que realicen hechos que afecten a bienes jurídicos eminentemente castrenses como la disciplina, la jerarquía, la cohesión interna o el cumplimiento de deberes esenciales de orden militar, excluyéndose aquellos otros actos de servicio que tengan naturaleza policial. Se recoge de esta forma la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ya despejó en su día cualquier discrepancia, ratificando en esencia dicha aplicación al Instituto Armado.

En cuanto a los aspectos semánticos, hay que señalar que se mantienen definiciones clásicas y de contenido castrense, como militar, autoridad militar, centinela, superior, actos de servicio, servicio de armas, enemigo u orden, entre otros.

El término «en tiempo de guerra», se sustituye por otra expresión más amable y acorde al espíritu humanitario en boga como es «en tiempo o en situación de conflicto armado».

Por su parte, el delito militar se refiere tanto a las conductas típicas descritas en la propia ley penal militar, como aquellas otras recogidas en el CP cuando se lesione un bien jurídico militar, sean cualificadas por la condición militar de su autor y afecten a los intereses, al servicio y a la eficacia de la organización castrense. Se introduce una circunstancia atenuante muy cualificada, cuando en la comisión del delito medie provocación u otra actuación injusta por parte del superior, y ésta haya provocado en el subordinado arrebató, obcecación o estado similar.

Se establecen delitos para situaciones críticas y se definen éstas. Y se introducen los delitos cometidos en el curso de una operación militar de paz o coercitiva.

Respecto a las penas, se simplifican notablemente, calificándolas en graves y menos graves, adecuando el sistema al vigente ya en el CP. Se determina el lugar de cumplimiento, en establecimiento militar, salvo si se pierde la condición de militar. La prisión va desde dos meses y un día, a veinticinco años. La pérdida de empleo produce la baja permanente e irreversible en el Ejército. Otra novedad en este ámbito es la inclusión de la pena de multa, la pena de localización permanente y la revocación de ascensos al empleo o empleos alcanzados por el condenado desde la co-

misión de los hechos hasta la firmeza de la condena (relacionado con el llamado «efecto Zaida»).

La pena de multa será de dos a seis meses, como sanción alternativa para algunos delitos culposos y la pena de localización permanente de dos meses y un día a seis meses. La pena de prisión superior a tres años siempre lleva consigo la pérdida de empleo, que significa la expulsión del Ejército y la pérdida de todos los derechos, excepto los pasivos, pero hay muchos delitos en los que además de la condena, también se puede imponer la pena de pérdida de empleo.

Asimismo, el nuevo CPM faculta a la jurisdicción militar para reducir la pena mínima privativa de libertad de tres meses y un día, en uno o dos grados, conforme a las reglas penológicas del CP sin que en ningún caso pueda ser inferior a dos meses y un día, al coincidir en los dos meses la sanción máxima prevista en el régimen disciplinario militar. La principal novedad en el tratamiento de los delitos contra la disciplina, es que se incluye en el delito de insulto a superior, además del maltrato de obra, el atentado contra su libertad o indemnidad sexuales, pudiendo imponerse además la pérdida de empleo.

En cuanto al delito de desobediencia, y siguiendo lo señalado en el CP ordinario, se exige de responsabilidad penal la desobediencia de órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan un delito contra la Constitución, las leyes o las normas de derecho internacional de los conflictos armados.

El delito de abuso de autoridad, por su parte, contempla el maltrato de obra, el trato degradante, inhumano o humillante, los actos de agresión o abusos sexuales, el acoso sexual y profesional, amenazas, coacciones, injurias y calumnias, atentados graves a la intimidad, dignidad personal o en el trabajo y también la discriminación grave por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, convicciones, discapacidad o cualquier otra circunstancia personal o social.

Uno de los aspectos con mayor relevancia del nuevo Código es que confiere protección penal a los deberes militares -en especial regula los delitos contra la eficacia en el servicio- y, en consecuencia, castiga el incumplimiento de los contenidos en la citada Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas. Respecto a las conductas de tráfico ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psi-

cotrópicas cometidas por un militar en establecimientos militares o de la Guardia Civil, hay una remisión a lo contemplado en el CP ordinario, pudiéndose agravar las penas hasta un quinto del límite máximo, en consideración al grado de afectación a la eficacia del servicio y el riesgo que pudiera conllevar tal conducta.

Esta importante norma también modifica el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, al añadir una falta grave a la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Se trata de la constitución de un grupo u organización que persiga fines manifiestamente ilegales que vulneren las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar. Y también el afiliarse, pertenecer o colaborar con tal grupo u organización o promover sus actividades, publicitarlas, así como inducir o invitar a otros militares a que lo hagan.

Se modifica igualmente la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar, al establecer la intervención del Consejo General del Poder Judicial en los nombramientos de los miembros de los órganos jurisdiccionales militares, en detrimento del Ministro de Defensa, como una de las medidas más relevantes.

Asimismo, no tanto como novedad pero sí por su importancia práctica, el nuevo CPM dispone un régimen transitorio aplicable a los hechos punibles cometidos durante la vigencia del viejo Código que serán reprendidos según las disposiciones del mismo, salvo que sea más favorables al condenado la nueva ley penal militar. Por su parte, en las sentencias pendientes de recurso antes de la entrada en vigor del nuevo Código, se aplicará este último si fuese más favorable, sin perjuicio de la revisión de oficio de aquellas sentencias firmes, aún en ejecución antes de la vigencia de aquél, si estableciera una pena más beneficiosa.

Dada la juventud del nuevo CPM no existen aún suficientes comentarios o análisis doctrinales a los que poder acudir, ni tampoco por supuesto referencias jurisprudenciales, dejando a salvo obras de extraordinario nivel jurídico referidas precisamente al derogado CPM. Ello ha sido un inconveniente indudable para realizar este trabajo, lo que se ha tratado de solventar con aportaciones propias.

## 2.2. *Delitos contra la seguridad y la defensa nacional*

Se regulan en el Título I del Libro Segundo que está dividido en ocho capítulos. En el nuevo CPM desaparece, con relación al viejo y como capítulo específico, el dedicado a la figura delictiva del derrotismo. Mientras, se añaden el delito contra centinela, autoridad militar, fuerza armada o policía militar, y el delito de ultraje a España e injurias a la organización militar, que se encontraban presentes en el viejo Código en un Título específico denominado «Delitos contra la nación española y contra la institución militar». Se considera que con esta reubicación se consigue una mayor congruencia y se mejora la técnica legislativa, resultando más coherente la nueva redacción.

Por su parte, la supresión del derrotismo como delito específico se considera razonable de igual forma, al venir ya contemplada, aunque sea genéricamente, en el delito de traición.

El bien jurídico protegido es por un lado la defensa nacional, que en sentido amplio conlleva no sólo la identificación de todos los españoles con sus Fuerzas Armadas, sino también la firme convicción que la defensa de la Nación es una misión colectiva: civiles y militares.

Y por otro, la seguridad nacional que es preciso salvaguardar y que engloba la seguridad física, el respeto por los derechos y libertades fundamentales, por los valores propios de nuestra civilización y por una forma de vivir en sociedad que nos es propia.

En España, la defensa nacional es definida como «la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación ante cualquier forma de agresión, debiendo los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional».

Con los riesgos y amenazas presentes en la comunidad internacional y en nuestro país en concreto, el concepto de defensa ha evolucionado ampliándose con el de la seguridad, que a la vez es un pilar básico en un Estado de Derecho, como derecho de los ciudadanos y como necesidad social a la vez. Se hacen presentes nuevos campos de actuación, poniéndose el foco en la resolución del conflicto para alcanzar la paz y la estabilidad.

Ya no se trata de un concepto relacionado directamente con el territorio, su integridad y la protección de fronteras para

adentro, sino de una nueva dimensión ampliada donde además de la protección interior se hace necesario el mantenimiento de las condiciones sociales, económicas y políticas necesarias para el desarrollo y progreso del país. La defensa y la seguridad nacional se desenvuelven en un escenario colectivo, multinacional y globalizado, en el marco de organizaciones supranacionales de seguridad como la Unión Europea, la ONU o la OTAN.

La política de seguridad y defensa se articula como una política de Estado, basada en la unidad de acción y en la implicación y participación activa de toda la sociedad, al lado de las Fuerzas Armadas como instrumento principal de la defensa nacional.

La Estrategia de Seguridad Nacional española (en adelante, ESN) , elaborada en 2013 en el seno del Departamento de Seguridad Nacional de Presidencia del Gobierno, define el concepto de seguridad nacional como «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos».

Esta acción pública reclama el compromiso y la responsabilidad al más alto nivel, con la dirección y el liderazgo del Presidente del Gobierno, pero implicando a todas las estructuras del Estado, al conjunto de las Administraciones Públicas —donde se incluyen lógicamente todas las Comunidades Autónomas— y la sociedad española en general.

De lo anterior se desprende que el compromiso de la seguridad nacional nos compete a todos y que es imprescindible la implicación de todos los españoles. Para ello hay que fomentar una cultura de seguridad y defensa sólida, con fundamento en el compromiso responsable de todos y en la firme convicción de su necesidad como garantía para preservar nuestros valores, nuestros principios y nuestra forma de vida.

La ESN eleva ese compromiso y convicción a uno de sus principios fundamentales, bajo la denominación de unidad de acción. Esta unidad se caracteriza por la visión integral de la defensa y seguridad nacional, con la participación de todos los agentes de interés, su coordinación y su gestión armónica de forma que se garantice la optimización de los recursos disponibles, la eficacia y eficiencia del sistema y su sostenibilidad.

La trascendencia del bien jurídico protegido en este tipo de delitos merece que se les preste una atención más detallada, que es objeto de este trabajo.

### 2.2.1. *Traición militar*

Este tipo delictivo define varias situaciones que suponen una clara ruptura del vínculo de compromiso que liga al militar con la Nación, por lo que el bien jurídico protegido es el deber de fidelidad a la Patria, a la seguridad y a la defensa nacional. Si la misión fundamental de las Fuerzas Armadas es la defensa militar de España, garantizando su soberanía, independencia e integridad territorial, es evidente que la traición supone el quebranto de todo ello. Se trata de un delito de naturaleza intencional, que precisa el dolo como elemento subjetivo del injusto.

Las conductas típicas tienen características propias de delitos de actividad (tomar las armas contra la Patria, entrega de plaza al enemigo, ...) que no admiten en consecuencia formas imperfectas de ejecución, y en otros casos son delitos de resultado (actos de sabotaje por ejemplo), que sí admiten formas imperfectas como la tentativa o la frustración.

El viejo artículo 49 recogía hasta diez conductas típicas, algunas de ellas con terminología tan rotunda como «el que tomare las armas contra la Patria bajo banderas enemigas»; entrega al enemigo de plaza, puesto, instalación o fuerza a sus órdenes con el propósito de favorecer a aquél; seducir tropa española o al servicio de España para pasarse a filas enemigas; o reclutar gente para hacer la guerra a España bajo banderas enemigas.

El nuevo artículo 24 sólo contempla cuatro conductas: ejercer coacción sobre el mando para capitular, rendirse, demorar el combate o iniciar la retirada; fugarse para pasarse al enemigo, no siendo necesario el hecho físico de hacer uso de las armas contra la Patria, y constituyendo consecuentemente un delito de mera actividad; propalar o difundir noticias desmoralizadoras o derrotistas; y ejecutar sabotaje o causar quebranto a la defensa militar. Todas ellas ya contempladas en el viejo Código con ligeros cambios en la redacción.

Aparentemente quedarían sin tipificar como delito de traición, conductas tan relevantes como las señaladas con anterioridad: tomar las armas contra la Patria, entrega el enemigo de

posición o instalación propia, seducir a tropa española para pasarse al enemigo, o el reclutamiento de personal para hacer la guerra a España.

La pena mínima pasa de prisión de veinte años a quince, manteniéndose el máximo en veinticinco años.

### 2.2.2. *Espionaje militar*

El viejo artículo 52 tiene una redacción muy similar a la del vigente artículo 25. En cuanto a la conducta típica no hay gran variación, sí en la reducción de las penas que antes iban de quince a veinticinco años y ahora, de diez a veinte años tan sólo.

Se elimina la cuestión de equiparar la tentativa al delito consumado, que tenían el mismo castigo en cuanto a la pena privativa de libertad aplicable. Esta cuestión podría colisionar con los postulados generales del Código Penal ordinario, con el principio de culpabilidad y con ello podría adolecer de inconstitucionalidad.

El sujeto activo únicamente puede ser un extranjero y la comisión del delito sólo puede producirse en tiempo de guerra o de conflicto armado.

La conducta típica se comete en situación de conflicto armado (antes en tiempo de guerra) por difundir, falsear o inutilizar información reservada o secreta de interés militar y capaz de perjudicar a la seguridad o la defensa nacionales, incluyendo medios y sistemas de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil e industrias de interés militar. Alcanza también a la revelación a una potencia extranjera o incluso organismo internacional. El sujeto activo es únicamente el extranjero en situación de conflicto armado, ya que el militar que cometa el delito será considerado traidor y no espía, conforme al anterior artículo 24.

El nuevo CPM aborda en su artículo 31, a modo de disposición común a los delitos de traición y espionaje, que el militar que tuviera conocimiento de la perpetración de alguno de ellos y no lo evitara, será castigado con la pena de cinco a quince años de prisión.

Este mismo artículo señala que si no lo denuncia a sus superiores, la pena se aplicará en su mitad inferior. Llama la atención esta redacción por cuanto la circunstancia de no dar la novedad al superior de algo tan grave como la traición o el espionaje, lleva aparejado un trato más favorable para el autor que si no lo impi-

de con los medios a su alcance. Es decir, lo actividad de menor intensidad y que debería estar en un primer nivel de exigencia, conlleva menos pena que la conducta más activa de intervenir directamente.

El mismo artículo señala que no será punible la conducta de aquellos que interviniendo en la comisión de la traición o espionaje, lo denuncien a tiempo de evitar la consumación delictiva. Se trata de la llamada excusa absolutoria.

### 2.2.3. *Revelación de secretos e informaciones relativas a la seguridad y defensa nacionales*

La naturaleza jurídica de este delito es de mera actividad, no de resultado, por lo que no admite formas imperfectas de ejecución como la tentativa o la frustración.

Se recoge en el artículo 26 del nuevo CPM y reduce considerablemente la extensión de los viejos artículos 53 a 56, por cuanto hay una remisión genérica al Código Penal ordinario en su artículo 277, referido a la divulgación intencionada de una invención objeto de una solicitud de patente secreta, contraviniendo la legislación sectorial y en perjuicio de la defensa nacional; y a los artículos 598 a 603 que llevan por título delitos de descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la Defensa Nacional.

Siguiendo el ya proclamado principio de complementariedad del nuevo CPM, el citado artículo 26 contempla como sujeto activo al militar y como conductas típicas las contempladas en los artículos señalados del CP ordinario.

Si las cometiere en tiempo de paz la pena allí contemplada se impondrá incrementada en un quinto de su límite máximo y si fuese en situación de conflicto armado o estado de sitio, la pena sería la superior en uno o dos grados.

### 2.2.4. *Atentados contra los medios o recursos de la seguridad o defensa nacionales*

Se abordan en tres artículos (27, 28 y 29) del nuevo CPM, a diferencia del viejo Código que los trataba en seis artículos del 57 al 62.

El artículo 27 efectúa una remisión expresa a las conductas típicas del Código Penal ordinario, en concreto a los daños de

los artículos 264 a 266 (datos o programas informáticos con peligro grave para la seguridad del Estado, incluyendo su utilización ilícita con tal cualificación o facilitarlos a terceros con la misma finalidad) o 346 (estragos con destrucción de instalaciones o perturbación grave de vías, medios de comunicación o suministros esenciales). El sujeto activo es el militar (en cuyo caso se impone la pena prevista en los citados artículos ordinarios incrementada en un quinto del límite máximo) y también puede serlo el civil en la conducta típica de los estragos del artículo 346 citado, en caso de conflicto armado o estado de sitio, con imposición de la misma pena anterior.

El artículo 28 recoge la conducta típica del militar que denuncia falsamente la existencia de explosivos o similares o entorpece la logística y las transmisiones de cualquier clase de misión militar. Es un trasunto del viejo artículo 59, donde la diferencia principal es la rebaja en la pena a imponer que pasa de dos a ocho años de prisión, a los seis meses a seis años en la redacción vigente. Si esta conducta se desarrollase en situación de conflicto armado o estado de sitio, alcanza al civil no militar y la pena sería la superior en grado. El antiguo artículo 59 es más rotundo al señalar expresamente que el sujeto activo es «... (el) español que en tiempos de guerra cometiere este delito...».

Por su parte el artículo 29 se refiere al delito de allanamiento de base, acuartelamiento o establecimiento militar del viejo artículo 61. Recoge la conducta típica del que penetra o permanece en un centro, dependencia o establecimiento militar contra la voluntad —ya sea expresa o tácita— del Jefe del mismo, o que vulnera las medidas de seguridad y protección establecidas.

Se trata de un claro ejemplo de delito militar, caracterizado no tanto por la condición militar del sujeto activo, sino por el bien jurídico protegido que es estrictamente castrense y afecto a la seguridad y defensa nacional. La pena es de tres meses y un día a cuatro años de prisión, superior en su grado máximo a la contemplada en el viejo artículo 61.

#### 2.2.5. *Incumplimiento de bandos militares en situación de conflicto armado o estado de sitio*

Se regula en el actual artículo 30, de manera escueta y directa, donde el sujeto activo puede serlo cualquiera y la conducta

típica es el negarse a cumplir las prescripciones contenidas en los Bandos que dicten las autoridades militares, siempre que sea en situación de conflicto armado o estado de sitio. La pena a imponer es de tres meses y un día a seis años de prisión.

El viejo artículo 63 no difiere mucho de la redacción vigente, incluso la pena es la misma, y como curiosidad acota el contenido de los Bandos por lo que —para que se tipifique la conducta como delito militar— debe ser conforme a la Constitución y a las leyes.

Los artículos 32 y 33 del nuevo CPM señalan dos disposiciones comunes a los delitos precedentes:

- La consideración de una potencia aliada como sujeto pasivo de tales delitos, que pasa a definir. A este respecto cabe señalar que por simple razón de técnica legislativa, pudiera haber estado mejor ubicada esta definición al lado de las otras contempladas en los artículos 2 a 8 (militares, autoridades militares, centinela, superior, actos de servicio, enemigo, orden).
- La conspiración, proposición y provocación para la comisión de los delitos precedentes se castigan con la pena inferior en grado.

#### 2.2.6. *Delitos contra centinela, autoridad militar, fuerza armada o policía militar*

Se contemplan ahora en los artículos 34 y 35 del nuevo CPM. Estaban situados en el viejo Código dentro del Título correspondiente a los delitos contra la Nación española y contra la institución militar, en los artículos 85 y 86.

Las conductas tipificadas en el actual artículo 34 son la desobediencia o resistencia a las órdenes de centinela y el maltrato de obra a éste, siendo definido el mismo en el artículo 4 del vigente Código.

Para la primera de las conductas, la pena a imponer es de tres meses y un día a dos años de prisión (la misma contemplada en el antiguo artículo 85), mientras que para el maltrato de obra la pena es de cuatro meses a tres años de prisión (en el artículo 85, tres meses y un día a seis años), sin perjuicio de la pena que pudiera corresponder por las lesiones producidas en su caso conforme al CP.

Se contempla además un tipo cualificado, para el que se impondrán las penas superiores en grado, si se utilizaran armas u otros medios peligrosos, así como en situación de conflicto armado, estado de sitio o en misiones internacionales.

El sujeto activo del delito es el ciudadano en general, en correspondencia con el bien jurídico protegido, claramente castrense y afecto a los objetivos, intereses y tareas propias de las Fuerzas Armadas.

El siguiente artículo, el 35, se refiere al militar que cometa los delitos de atentado, resistencia o desobediencia tipificados en los artículos 550 a 556 del CP, contra autoridad militar, fuerza armada o policía militar en funciones de agente de la autoridad, en cuyo caso las penas se incrementarán en un quinto de su grado máximo.

Y si los cometiere en situación de conflicto armado, estado de sitio o en misión internacional, la pena correspondiente sería la superior en grado.

### 2.2.7. *Ultrajes a España e injurias a la organización militar*

Se tipifica este delito en los artículos 36 y 37 del vigente Código, mientras que en el derogado se contemplaba en el Capítulo II del Título Cuarto, en los artículos 87 a 90, junto a los delitos de atentado y desacato a autoridades militares. Guarda relación con el artículo 543 del CP, referido a los ultrajes a España .

El sujeto activo aquí siempre es un militar y el bien jurídico protegido se concreta en el citado artículo 36, en la Patria, la Bandera, el Himno o alguno de sus símbolos o emblemas, la Constitución y el Rey. Todos ellos forman parte de la especial relación de sujeción con la Nación, asumida voluntariamente por el militar en su trabajo y a la vez vocación, por lo que resulta también evidente que su lesión debe ser objeto de reproche penal. La pena correspondiente es de tres meses y un día a tres años de prisión.

Señala asimismo un tipo agravado consistente en la comisión con publicidad, ante concurrencia de personas o en conflicto armado o estado de sitio, y donde la pena se incrementa en un quinto del límite máximo. También se podrá imponer la pérdida de empleo.

El mismo artículo señala un subtipo, integrado por la conducta del militar que ofendiere o ultrajare insignias o emblemas militares, en cuyo caso la pena es de tres meses y un día a un año de prisión.

La principal diferencia con el viejo Código es una acusada minoración de las penas, ya que podían llegar incluso hasta los diez años de prisión en el caso del tipo agravado.

El actual artículo 37 tipifica la conducta consistente en las injurias a las Fuerzas Armadas realizadas por un militar, y que se sanciona con la pena de tres meses y un día a un año de prisión. Y si se cometiere con publicidad, ante una concurrencia de personas, en conflicto armado o estado de sitio se incrementará aquélla en un quinto de su límite máximo.

## CONCLUSIÓN

Estamos ante una norma sectorial, pero importante por su trascendencia —que no sólo se aplica a militares, sino que también puede aplicarse a civiles— y por su encuadre constitucional; que da estabilidad a la justicia militar en una época poco proclive para ello; que era necesaria por imperativo legal y por la propia realidad de las Fuerzas Armadas; y que necesariamente deberá ser analizada con sosiego e interpretada por los tribunales militares para desarrollarla al máximo y poder explotar toda su potencialidad. En el trabajo se han apuntado algunas valoraciones en materia de técnica legislativa, de la simplificación operada en algunas conductas típicas que sí aparecían en el viejo CPM y sobre la minoración de las penas con carácter general, en algunos casos más chocantes que en otros. Todas ellas relacionadas con el objeto de estudio: el tratamiento dado por el nuevo CPM a la seguridad y la defensa nacional, recogida en el Título I y a los que dedica trece de sus ochenta y cinco artículos.

Dada su novedad le queda un largo recorrido de examen e interpretación. Lo que no cabe duda es que el Cuerpo Jurídico Militar cuenta ya con un CPM de última generación, que redundará en una mayor seguridad jurídica para el conjunto de las Fuerzas Armadas y en una mejor calidad del trabajo por parte de sus principales operadores.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a la Asociación ARES de Reservistas Españoles el apoyo recibido y la colaboración prestada para que esta comunicación pudiera ver la luz.

Se hace extensivo dicho agradecimiento a la Delegación de Defensa en el Principado de Asturias y a la Comandancia Naval de

Gijón, por la atención prodigada a todos los Reservistas asturianos y, en especial, por su colaboración hacia todas las actividades organizadas por ARES Asturias.

Y asimismo, al Comandante Auditor Don Fernando de Valenzuela Cossío, ASEJU en el Cuartel General del Mando de Fuerzas Ligeras, Madrid, por sus enseñanzas y amistad.

#### ABREVIATURAS

ARES: Asociación de Reservistas Españoles

BOE: Boletín Oficial del Estado

ESN: Estrategia de Seguridad Nacional

CP: Código Penal

CPM: Código Penal Militar

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bernal Gutiérrez, Pedro. 2011. «La Cultura de Seguridad y Defensa en España: sus orígenes y evolución». En *La Cultura de Seguridad y Defensa, un proyecto en marcha*. Cuadernos de Estrategia, 155. Madrid: Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Blecua Fraga, Ramón y Rodríguez-Villasante, José Luis (coord.). 1988. *Comentarios al Código Penal Militar*. Madrid: Civitas.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de junio de 2013.

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (*BOE* núm. 165, de 10 de julio de 1980).

Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar (*BOE* núm. 296, de 11 de diciembre de 1985).

Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de competencia y organización de la jurisdicción militar (*BOE* núm. 171, de 18 de julio de 1987).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (*BOE* núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

Ley 39/ 2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar (*BOE* núm. 278, de 20 de noviembre de 2007).

Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (*BOE* núm. 180, de 28 de julio de 2011).

Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (*BOE* núm. 294, de 5 de diciembre de 2014).

Ley Orgánica 14/2015, de 14 de abril, de Código Penal Militar (*BOE* núm. 247, de 15 de octubre de 2015).

- López Lorca, Beatriz. 2011. *Algunas reflexiones para la reforma de la Justicia Militar*. Cuenca: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca. Universidad de Castilla La Mancha.
- Parada Vázquez, Ramón. 1992. *Toque de silencio por la justicia militar*. Madrid: Revista de Administración Pública, núm. 27.
- Rodríguez-Villasante, José Luis. 1986. *Los principios generales del Código Penal Militar*. Boletín de información núm. 196-X. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa.



# LOS NUEVOS RETOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y SUS IMPACTOS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS DE BRASIL

JACINTHO MAIA NETO

*Centro de Estudios Estratégicos del Ejército (CEEEEx),  
del Estado Mayor del Ejército (EME), de Brasil*

## RESUMEN

La guerra en el siglo XXI ha cambiado; la simetría del campo de batalla, en la que dos o más naciones se enfrentan directamente, no es la única realidad. El enemigo puede ser una facción política, religiosa o terrorista. La guerra no es oficial, la lucha se puede iniciar sin saber quién es el enemigo. Es en este entorno lleno de retos que ahora caracterizan el nuevo campo de batalla. Por lo tanto, este estudio tiene como objetivo presentar el impacto que generan estos desafíos en el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas brasileñas del frente de las nuevas amenazas de seguridad y defensa nacional, con el fin de contribuir a una gestión más eficiente del aparato militar a favor de la sociedad y de los intereses del país.

## PALABRAS CLAVE

Brasil. Defensa Nacional. Fuerzas Armadas. Transformación organizacional.

## 1. ANTECEDENTES

En 1999, las estructuras organizativas de las Fuerzas Armadas se han modificado (Brasil, 1999). Antes, los militares tenían en la parte superior de sus estructuras Ministros de Estado para la Armada, el Ejército, la Fuerza Aérea y el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas. El 10 de junio de ese año, el Ministerio de Defensa se ha creado (MD).

Otro hito en el área de Defensa fue el establecimiento de la primera Estrategia Nacional de Defensa (END) en 2008 (Brasil, 2008a). La END ha iniciado un proceso de interacción de los segmentos civiles y militares de nuestra sociedad. A partir de ese

momento, el tema de Defensa sería parte de la agenda nacional, por lo que los políticos, hombres de negocios, los tres niveles de las esferas de gobierno, en particular, el federal y estatal participar en la discusión.

La comunidad académica ha participado, también, en este debate, el fomento de los estudios en el ámbito de la defensa nacional y la búsqueda de una mayor interacción con los institutos y escuelas militares, como es el objetivo general del Programa Pro-Defensa, un acuerdo entre el Ministerio de la Defensa y la Coordinación Aperfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES en su acrónimo en portugués):

[el] Pró-Defensa es la acción del Gobierno de Brasil como objetivo de promover la cooperación entre las instituciones civiles y militares para ejecutar proyectos relacionados con la educación, la producción de investigación y formación de recursos humanos calificados, científicos y tecnológicos en el ámbito de la Defensa Nacional. (Brasil, 2008b: 5).

La END, publicada en 2008, define las acciones estratégicas de mediano y largo plazo, con el fin de modernizar la estructura de defensa nacional, actuó en tres ejes estructurales: la reorganización de las Fuerzas Armadas, la reestructuración de la industria de defensa brasileña y una política de composición del personal de las tres Fuerzas (END, 2008a: 3). Como una de las acciones derivadas de la Estrategia Nacional de Defensa, las Fuerzas Armadas tendrían que en los próximos seis meses elaborar sus planes de Equipo y Articulación (END, 2008a: 58), la redefinición de sus estructuras territoriales (Articulación) y el desarrollo de nuevos programas de compra de materiales, equipo y armamento (Equipo).

El Ejército de Brasil materializó sus acciones en la Estrategia Brazo Fuerte (EBF), integrado por dos (02) Planes, cuatro (04) programas y 824 (ochocientos veinte y cuatro) proyectos, distribuidos en 129 (ciento veinte nueve) acciones estratégicas (EBF, 2009: 7). Esta estrategia se ha elaborado con estudios realizados por el Estado Mayor del Ejército (EME), por todos los órganos de Dirección Setorial y por los siete Mandos Militares del Área (C Mil A en su acrónimo en portugués).

El Estado Mayor del Ejército observó que no había una estructura adecuada para la concretización de todos los proyectos y que esto no sería factible sin una transformación estructural y

sin romper algunos de los paradigmas de la institución. Además, con estos proyectos concluidos en el año de 2030, tendríamos un ejército listo para luchar con armas, material, la estructura y la doctrina de la Segunda Guerra Mundial.

Para hacer los cambios, los conceptos de adaptación, modernización y transformación (Covarrubias, 2005) se han convertido en una parte central de las discusiones de cómo sería posible la aplicación de la EBF. En ese momento de cuestiones internas, fue preparado por miembros de la 7.<sup>a</sup> Subchefía del EME con la contribución de diversas organizaciones militares, en particular, la Escuela de Mando y Estado Mayor del Ejército (ECEME en su acrónimo en portugués), un documento denominado «El proceso de transformación del Ejército» (PTEx en su acrónimo en portugués).

El documento presentó una visión histórica de las transformaciones que ocurrió con el Ejército a partir del año de 1964, la definición de los conceptos, los cambios ocurridos en los ejércitos de Chile y España, las lecciones aprendidas de la activación del 2.º Batallón Haití, las pérdidas del presupuesto para la Fuerza y las dificultades para atenderse las demandas requeridas por la «Nueva Defensa».

## 2. LOS NUEVOS RETOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En la actualidad, cuando se estudia la ambigüedad militar y su relación con la sociedad, no se puede dejar de mencionar las perspectivas existentes sobre las relaciones entre civiles y militares. Esta relación se ha centrado el debate sobre la necesidad vital del control civil sobre los militares, cómo dicen algunos autores (Mei, Mathias, 2000; Mathias, 2007; Saint-Pierre, 2007; Zaverucha, Rezende, 2009), en este estudio, se le llamará 1<sup>er</sup> Agenda.

Sin embargo, la existencia de nuevas demandas de seguridad y de defensa, tales como las nuevas amenazas (OEA, 2003), operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz, el aumento de las operaciones de garantía de la ley y el orden y acciones subsidiarias (Brasil, 1988), podría motivar a un nuevo debate, que, desafortunadamente, aún no ha transpuesto la frontera anglosajona: el de la eficacia militar.

El nuevo debate o la segunda Agenda, parte de la premisa de que el control civil sobre los militares ya ocurre y que ahora

la perspectiva que necesitamos lograr es la optimización de los recursos por la estructura militar o sea, en esta perspectiva la preocupación de la sociedad se convierte en buscar la eficacia de la estructura militar (Nielsen, 2005; Feaver, 1999).

Las características de los nuevos conflictos pasan por un ambiente de incertidumbre, difuso y asimétrico, lo que requiere fuerzas armadas con nuevas concepciones de preparo y empleo, con este fin, la nueva Estrategia Nacional de Defensa (Brasil, 2013) define en su ámbito de aplicación, las directrices estratégicas para las fuerzas, entre las que citamos:

1. Disuadir la concentración de fuerzas hostiles en las fronteras terrestres, dentro de los límites de las aguas territoriales brasileñas, y evitar que el uso del espacio aéreo nacional. [...]
4. Desarrollar, con el respaldo de la capacidad de control / monitoreo, la capacidad para responder rápidamente a cualquier amenaza o agresión: la movilidad estratégica. (Brasil, 2013: 2 y 3).

Con esto intento es importante que sean definidos los términos Seguridad y Defensa. En esto trabajo se buscó los documentos principales de defensa el significado de ellos: en la Política Nacional de Defensa, Seguridad es la «condición que permite que el país preserve su soberanía e integridad territorial, promover sus intereses nacionales, libres de presiones y amenazas, y garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales» (Brasil, 2013: 2), mientras que la Defensa Nacional debe entenderse como un «conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en el campo militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas externas preponderantemente potenciales o manifiestos». (Brasil, 2013: 2).

Como se muestra, el concepto de amenaza nos remite a algo que es externo a la persona o entidad. Esta idea encuentra apoyo también en el entendimiento de que la Política de Nacional de Defensa está «orientada principalmente a las amenazas externas» (Brasil, 2013: 1), y que las «Fuerzas Armadas pueden ser empleadas por la Unión contra las amenazas al ejercicio de la soberanía del Estado y la indisolubilidad de la unidad federativa» (Brasil, 2013: 10). Desde esta perspectiva, se confirma la premisa constitucional, en conformidad con el Art. 142 de la Constitución, de que la defensa del país, la garantía de la ley y el orden, están en el mismo nivel de importancia (Brasil, 1988).

Saint-Pierre (2007) presenta un análisis exhaustivo del concepto de amenaza, sus componentes y sus relaciones con los términos de Seguridad y Defensa. El autor caracteriza a dos tipos de amenazas que pueden justificar el uso de las Fuerzas Armadas, «Las amenazas externas: [los de] la integridad territorial y la soberanía nacional. Las amenazas internas: [aquellos de] el orden constitucional y la paz interior» (Saint-Pierre: 78 y 79). Básicamente, el autor reconstruye las ideas centrales de la Constitución Federal de la defensa externa (amenazas externas) y la ley y el orden (amenazas internas).

La preocupación por lo que son estas amenazas y las nuevas amenazas (Mathias, 2007) ha sido incluido en la agenda de las reuniones de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México, en 2003, los Estados miembros han hecho declaraciones con el fin de advertir a todos sobre las nuevas amenazas a la seguridad hemisférica», muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de carácter transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada». (OEA, 2003). Como se muestra, las actuales «nuevas amenazas» se han explicado desde hace casi diez años, sin embargo, las acciones necesarias para cumplir con las exigencias que surgen de estas amenazas no se han materializado principalmente en términos de cambios estructurales.

La «Declaración sobre seguridad en las Américas», documento final de la Conferencia, cita estas nuevas amenazas, que casi continuamente se recordarán la próxima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, de la siguiente manera:

- La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada de manera diferente por amenazas tradicionales y las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:
  - el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
  - la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
  - los desastres naturales y de origen humano, el VIH / SIDA y otras enfermedades, otros riesgos para la salud, y la degradación ambiental;
  - el tráfico de seres humanos;

- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos;
- la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y de sus vectores por terroristas. (OEA, 2003: 4).

Mathias (2007) presenta un resumen de las nuevas amenazas, lo que permite una comprensión más contextualizada a Brasil, tales como: (Mathias, 2007: 86) «derechos humanos, medio ambiente, tráfico de drogas, tráfico de armas, el terrorismo, la migración y el crimen organizado.». Esta contextualización saca del documento la visión neocolonialistas de que todo puede ser universalizado de acuerdo con la perspectiva hegemónica de un determinado país. Con este enfoque, estas son las ideas centrales que están implícitas, cuando se utiliza el término «nuevas amenazas», teniendo en cuenta lo hace más adecuado al contexto de Brasil y América del Sur.

### 3. LA TRANSFORMACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN

La transformación en la organización fue el término utilizado para caracterizar los cambios estructurales en curso en las organizaciones militares, teniendo en cuenta la existencia de nuevas exigencias en materia de seguridad y defensa que han generado aumentos en la misión constitucional de las fuerzas armadas, tanto que se caracteriza por un nuevo marco legal (Brasil, 1999; Brasil, 2010b), por nuevo ambiente operativo (Mathias, 2007; Krulak, 1999; Saint-Pierre, 2007) materializada por las nuevas amenazas y la guerra asimétrica.

Las características de una transformación generalmente se basan en la suposición de que la estructura actual, el paradigma dominante, las relaciones internas de la organización y el posicionamiento estratégico en su negocio, no logran mantenerse al día con las nuevas exigencias que se requieren ahora de la organización. En este momento, la ruptura con el *statu quo* dominante es necesario para que la organización continúe en una trayectoria de crecimiento.

El establecimiento de un nuevo paradigma es necesario para la evolución de la organización en su conjunto. La discusión paradigmática se enfoca en la definición de cual «paradigma que

debe guiar la investigación futura para resolver los problemas que ninguno de los competidores todavía puede resolver por completo» (Kuhn, 1975: 244).

Según Kuhn, para desarrollar el concepto de paradigma con el fin de analizar la evolución de las ciencias naturales, sugiere que esto puede ocurrir de forma continua o discontinua a través de la ruptura con el conocimiento existente hasta el momento. Al transponer el concepto para las ciencias sociales Motta contextualiza el cambio de ambiente y presenta en primer lugar las formas que se ven la realidad administrativa, los paradigmas de esta realidad y, de ellos, cree que es posible definir las implicaciones prácticas para realizar el cambio organizativo. La Tabla 1 resume estas ideas centrales.

Tabla 1. *Paradigmas de los cambios en las organizaciones*

NATURALEZA DE LA MUDANZA	OBJETIVO DE LA MUDANZA	REFERENCIA PARA ANÁLISIS
<b>COMPROMISO IDEOLÓGICO</b>	IDEALIZACIÓN - comprometer las personas con el ideal administrativo	LOS IDEALES Y PRINCIPIOS - sobre las personas y la administración
<b>IMPERATIVO AMBIENTAL</b>	REDIRECCIONAMIENTO - readaptar la organización a las necesidades del ambiente	FACTOS - sistema, comportamiento organizacional e individual
<b>REINTERPRETACIÓN CRÍTICA DE LA REALIDAD</b>	EMANCIPACIÓN - recriar un nuevo significado organizacional traves de las condiciones estructurales y de las formas de comunicación	COMUNICACIÓN Y LA ESTRUCTURA SOCIAL - punto de vista de los actores y sus condiciones
<b>INTENCIÓN SOCIAL</b>	INFLUENCIACIÓN - cambiar las relaciones sociales (la capacidad de influenciar el otro)	ACCIÓN SOCIAL - relación entre actores, grupos y colectividades
<b>TRANSFORMACIÓN INDIVIDUAL</b>	CREACIÓN Y TRASCENDENCIA - buscar una nueva visión de si mismo	MUNDO INTERIOR - el "yo" y sus símbolos

Fuente: Motta (2001: 42)

Al comentar sobre su análisis paradigmática de los cambios en la organización, Motta recuerda sobre la relatividad y la fragilidad de los paradigmas, que no son permanentes, ya que se basan en «suposiciones [que] no examinó y por lo tanto vulnerables y temporales» (Motta, 2001: 54).

Según Fischer (2002), este cambio de paradigma se produjo dentro de las organizaciones, sobre todo a finales de los años 70

del siglo pasado, en relación con el concepto de cambio organizacional, que se basa en la estabilidad del paradigma (Fischer, 2002), por lo cual no se rechaza el cambio organizativo, pero se entiende que debe ser armónico, sutil, progresivo y localizado, sin desestabilizar el desempeño organizacional. Sin embargo, este concepto no siguió «una realidad más compleja y multifacética que las organizaciones encuentran en el mundo de los negocios.»

El cambio organizacional, de acuerdo con este paradigma, que se refleja «una visión del mundo para el que el control era la función más importante; El éxito fue asegurada por la capacidad de reproducir las rutinas y procedimientos y la innovación se puede temer y rechazaron porque lleva consigo la fragmentación del orden existente» (Fischer, 2002: 150-152).

El paradigma de la transformación de la organización parece cumplir con las nuevas exigencias de los tiempos más amplios y los cambios transformadores que no afectan sólo ciertas áreas de la organización, algunos procesos, sino que afectan tanto a nivel de los diferentes sectores, y los procesos de la organización. (Motta, 2001; Fischer, 2002).

En este contexto, el cambio es visto como un proceso continuo, que dependiendo del nivel que afecta las estructuras, la tecnología, los procesos de organización, las habilidades necesarias para los encargos (viejos y nuevos), la cultura organizacional y las relaciones de poder, ella comienza a actuar como la transformadora de la organización (Motta, 2001; Fischer, 2002).

En el análisis de este ambiente de transformación, considerado inicialmente sólo como un espacio donde hay transformaciones, Pettigrew (1985, 1986), muestra la necesidad de ser considerado para estos fines de análisis del ambiente, los dos contextos en los que está presente o es afectado: la externa e interna. Para esto es necesario la análisis contextual que se caracteriza por tres preguntas: ¿por qué el cambio?, ¿lo que permite cambiar? y ¿cómo cambian? asegurándose de que las respuestas a estas preguntas tendrán un impacto en toda la organización o de un sector en particular. (Motta, 2001; Fischer, 2002).

Para Pettigrew (1985), la mudanza posee tres dimensiones:

—su contexto, visto desde el punto de vista externo (ambiente económico, político y social) e internos, que se caracteriza por sus recursos, capacidades, la cultura y la organización de la política;

- su contenido, que se consideran el producto, el mercado, los objetivos, el punto que debe lograrse y el desarrollo necesario que se persiguen; y
- sus procesos.

Estas dimensiones, según Pettigrew, deben ser contextualizados en el tiempo y definen sus niveles de análisis, tales como la empresa, el sector y la economía.

Schaffer e Tompson (1997) añaden otra dimensión al estudio de la transformación de la organización, creen que el foco se debe dar a los resultados y no a las actividades de la organización, entender que la motivación principal de un programa de transformación de la organización se estructurará en los resultados. Para Menegasso y Salm (2005: 255), apoyar la transformación organizativa «sólo en los resultados, en detrimento de los factores humanos» sería un retorno a los inicios del «taylorismo y la organización burocrática.»

Otro factor que hay que analizar es el tipo de liderazgo que debe conducir a la organización en el proceso de transformación. Covey (1994) sugiere que el paso de la organización burocrática a una nueva organización está directamente ligada a un nuevo tipo de liderazgo que puede conducir a la organización en este nuevo entorno de cambio constante, la incertidumbre y la constante innovación tecnológica. El liderazgo transformacional que se ajuste a proponer un cambio basado en los principios de la ética, donde juega un papel fundamental y la participación de todos en la potenciación de ese liderazgo, serán los principales impulsores del cambio. Covey también criticó la dicotomía entre el liderazgo y la gestión, como se menciona anteriormente en este documento:

La gestión trabaja dentro de los sistemas para que funcionen, el liderazgo trabaja los sistemas. El liderazgo trabaja con la dirección, visión, propósito, principios, con la formación de la gente, la mentalidad, el enriquecimiento emocional, el fortalecimiento de las personas. El liderazgo se ocupa de los activos, la gestión con los resultados. Tanto el liderazgo y la gestión, la eficacia y la eficiencia son necesarios (Covey, 1994: 259).

Para Covey, el supuesto presentado por Schaffer y Thompson para apoyar la transformación de la organización en los resultados, requieren la organización solo una acción de gestión, lo cual no sería posible en un proceso de transformación donde a

veces hasta los principios y valores de la organización necesitan ser cambiados. De hecho, bajo el punto de vista de la gestión, lo que estaría sucediendo sería una serie de cambios graduales y no una transformación de la organización (Motta, 2001).

Se dio cuenta de que la transformación no se sostiene, ya sea en una o más dimensiones y debe ser analizada de una manera multidimensional, lo que hace Motta (2001) para proponer el modelo de análisis de la organización bajo ciertas perspectivas (Tabla 2), que definen los temas y las unidades para ser analizadas en el contexto de la mudanza.

Tabla 2. *Perspectivas de análisis organizacional*

PERSPECTIVAS	TEMAS DE ANÁLISIS	UNIDADES DE ANÁLISIS
ESTRATEGIA	Interfaces de la organización con el medio ambiente	Decisión (interfaces de medio ambiente)
ESTRUCTURAL	Distribución de la autoridad y responsabilidad	Funciones y status
TECNOLÓGICA	Sistemas de producción, recursos materiales e «intelectuales» para la realización de tareas	Procesos, funciones y tareas
HUMANA	Motivación, actitudes, habilidades y comportamientos individuales, la comunicación y relación de grupo	Los individuos y grupos de referencia
CULTURAL	Singularidad de las características que definen la identidad o la programación colectiva de una organización	Valores y hábitos compartidos colectivamente
POLÍTICA	Forma en que se articulan los intereses individuales, colectivos y agregados	los intereses individuales y colectivos

Fuente: Adaptado de Motta (2001: 73).

La visión multidimensional de Motta sobre los principales modelos conceptuales de la organización y perspectivas sobre el cual debe ser analizada, permite «ver» la organización bajo contexto dado y así definir los principales temas y las unidades de análisis, y proponer, para cada punto de vista los objetivos que contribuirán para el cambio, la cuestión central para ser considerado y sus acciones innovadoras. La Tabla 3 presenta un resumen de estas ideas.

Tabla 3. *Perspectivas y objetivos de mudanza*

PERSPECTIVAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE MUDANZA		
	Objetivos prioritarios	Problema central	Proposición central de la acción innovadora
<b>ESTRATEGIA</b>	La consistencia de la acción organizativa	La vulnerabilidad de la organización al desarrollo social, económico y tecnológico	Desarrollar nuevas formas de interacción de la organización con su entorno
<b>ESTRUCTURAL</b>	Adecuación de la autoridad formal	La redistribución de los derechos y obligaciones	Definir y flexibilizar los límites formales para la conducta administrativa
<b>TECNOLÓGICA</b>	Modernización de los métodos de la especialización del trabajo y la tecnología	La adecuación de la tecnología y posibilidades de adaptación	Introducir nuevas técnicas y nueva utilización de la capacidad humana
<b>HUMANA</b>	La motivación, la satisfacción personal y profesional y una mayor autonomía en la realización de tareas	Adquisición de habilidades, desarrollo individual y la aceptación de nuevos grupos de referencia	Instituir un nuevo sistema de contribución y redistribución
PERSPECTIVAS	OBJETIVOS DEL PROCESO DE MUDANZA		
	Objetivos prioritarios	Problema central	Proposición central de la acción innovadora
<b>CULTURAL</b>	La cohesión interna y la identidad en términos de valores que reflejan la evolución social	Las amenazas a los estándares de identidad de unicidad y de organización	Preservando la singularidad de la organización, al mismo tiempo que se desarrolla un proceso transparente y gradual para introducir nuevos valores
<b>POLÍTICA</b>	La redistribución de recursos de la organización de acuerdo a las nuevas prioridades	Los conflictos de interés en el cambio en los sistemas de ganancias y pérdidas	Establecer un nuevo sistema de acceso a los recursos

Fuente: Adaptado de Motta (2001: 74).

La visión presentada por estos autores en la transformación organizacional indica cómo es multifacética, para unos el eje de la transformación será el liderazgo a otros resultados, el análisis del entorno externo e interno, aplicando los cambios incrementales constantes o una receta de cómo no cometer errores en la implementación de cambios. Esta heterogeneidad conceptual denota un difícil consenso, que también se caracteriza por otros autores para definir el cambio a largo plazo. Lima y Bressan (2003), a partir de una revisión de la literatura, presentan varias definiciones del concepto de cambio, de la siguiente manera:

Tabla 4. *Las definiciones de mudanza en la organización*

AUTOR	DEFINICIONES
Bressan (2001)	Cualquier modificación, planeada o no, en los componentes de la organización formal e informal más relevantes (personas, estructuras, productos, procesos y cultura); una modificación que sea importante, que llegue a la mayoría de los miembros de la organización y tenga el propósito de mejorar el desempeño organizacional en respuesta a las demandas internas y externas
Bruno-Faria (2000)	É qualquer alteração, planejada ou não, ocorrida na organização, decorrente de fatores internos e/ou externos à organização que traz algum impacto nos resultados e/ou nas relações entre as pessoas no trabalho.
Wood Jr (2000)	Es cualquier cambio, planificado o no, que tuvieron lugar en la organización, debido a factores internos y / o externos a la organización que lleva algún impacto en los resultados y / o las relaciones entre las personas en el trabajo.
Robbins(1999)	Son actividades intencionales, proactivas y orientadas a lograr los objetivos de la organización.
Nadler, Shaw, Walton et al. (1995)	La respuesta de la organización a los cambios en la fuerza sobre el medio ambiente, con el fin de mantener la coherencia entre los componentes de la organización (mano de obra, la gente, la estructura y la cultura).
Ford e Ford (1995)	Es un hecho temporal estrechamente relacionado con un punto de vista lo que permite a las personas pensaren y hablaren sobre el cambio que perciben.

Fuente: Adaptado de Lima y Bressan (2003)

Para Mintzberg, Lampel, Quinn y Goshal (2006) la imagen de un cubo sirve para representar las perspectivas de mudanza, por un lado, la Estrategia, que es la dirección en la que la empresa sigue y a la otra la Organización, que sería la condición actual de la empresa. Se considera la Visión de la empresa a una parte más conceptual de la Estrategia y la Cultura, la parte conceptual de la Organización.

Para estos autores, los otros factores de la estrategia serían la posición de la empresa (debe buscar un reposicionamiento en el mercado o una reconfiguración de su estructura), sus programas y sus productos. En cuanto a la organización, se debe considerar la estructura (debe reorganizar o reducirla), los Sistemas (trabajos se repiten, deben realizar la reprogramación o la reingeniería?) y personas (reingeniería de su distribución y asignación, entrenarlas otra vez o sustituirlas?).

Tanto la Estrategia y la Organización se pueden cambiar formal o informal. La idea central de «cubo de la mudanza» es que no se puede cambiar la Visión o la Cultura de una organización sin cambiar lo que se refiere a cada uno de ellos. Un ejemplo podría querer cambiar una estructura sin modificar los sistemas y personas. Por último, no hay mudanzas profunda puede ocurrir si no incluimos todas las caras del «cubo de mudanza».

Para Motta (2001) el concepto de cambio varía para cada uno de los puntos de vista en el que realiza un análisis de la organización, la forma cómo es vista la organización y el agente de mudanza:

Tabla 5. *Perspectivas de análisis de la mudanza*

<b>PERSPECTIVA</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>AGENTE DE MUDANZA (Características)</b>
<b>ESTRATEGIA</b>	La redefinición de la misión, objetivos y medios para identificar y seleccionar acciones alternativas.	Debe conocer herramientas de análisis y formulación estratégica, aspectos técnicos y de comportamiento de toma de decisiones y resolución de problemas.
<b>ESTRUCTURAL</b>	Cambio de la forma en que se distribuyen formalmente la autoridad y responsabilidad dentro de la organización	Debe conocer los aspectos legales e institucionales de la institución y formas alternativas de estructurar un negocio o servicio público.
<b>TECNOLÓGICA</b>	Evolución de la tecnología, especialización de funciones y procesos, es decir, la revisión de la forma de utilizar los recursos materiales e intelectuales.	Debe conocer los métodos de producción y tecnologías alternativas.
<b>HUMANA</b>	Renovación del contrato psicológico entre el individuo y la organización, buscando equilibrar las formas y grados de contribución y la retribución.	Debe ser experto en trabajos de intervención en grupo y conocedor de la problemática de los recursos humanos especializados.
<b>CULTURAL</b>	Es una empresa colectiva, mediante la movilización de la gente para cambiar sus valores, creencias, costumbres, rituales, mitos, símbolos, el lenguaje y los intereses comunes.	Debe ser capaz de movilizar a las personas sin tener en cuenta el ajuste de las ideas y las nuevas tecnologías en todas las etapas del proceso de innovación y cambio.
<b>PERSPECTIVA</b>	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>AGENTE DE MUDANZA (Características)</b>
<b>POLÍTICA</b>	Está causando una redistribución del poder con el fin de satisfacer las nuevas prioridades de acción.	Preferiblemente debe ser una persona ajena a la empresa y no participa directamente en la estructura de poder.

Fuente: Adaptado de Motta (2001: 75-120)

Después de ser presentado las perspectivas de Motta y sus implicaciones en el concepto de mudanza, es necesario definir una tipología. Los autores Lima y Bressan (2003) llevaron a cabo una revisión de la literatura sobre este tema, que fue añadido por Pinto y Couto-de-Souza (2009), que se materializa en la tabla 6:

Tabla 6. *Tipología de la Mudanza*

AUTORES	TIPOS DA MUDANZA		
<b>Silva (1999)</b>	<b>Incremental/Organizacional</b> Aumento de la eficiencia y el uso de los recursos, los cambios en la arquitectura empresarial.		<b>Transformacional/Institucional</b> Cambiar la misión, la naturaleza y el objetivo de la organización.
<b>Nadler, Shaw, Walton et all (1995)</b>	<b>Incremental / Continuo</b> Continuación de la norma existente, puede tener diferentes dimensiones, pero se llevan a cabo dentro del contexto actual de la empresa.		<b>Discontinuo</b> Cambiar el patrón existente, que se produce en periodos de desequilibrio e implica una reestructuración o más de las características de la empresa.
<b>Weick &amp; Quinn (1999)</b>	<b>Continuo</b> El cambio constante, acumulativo y progresivo. Pueden ser pequeños avances que se producen a diario en toda la organización, cuya acumulación puede dar lugar a un cambio significativo en la organización.		<b>Episódico</b> Se trata de un cambio frecuente, discontinua e intencional que se produce durante periodos de divergencia, cuando las empresas salen de su condición de equilibrio.
<b>Robbins (1999)</b>	<b>1<sup>er</sup> Orden</b> Mudanza lineal y continua. Esto no implica cambios fundamentales en las propuestas de los empleados sobre el entorno y sobre aspectos que pueden causar mejoras en la empresa.		<b>2<sup>o</sup> Orden</b> Mudanza multidimensional, multinivel, discontinua y radical, que consiste en la reformulación de hipótesis acerca de la empresa y el entorno en el que opera.
<b>Ford e Ford (1995)</b>	<b>Intencional</b> Cuando un agente de mudanza establece deliberada y conscientemente diferentes condiciones y circunstancias diferentes de las actuales y luego busca para realizarlas a cabo un conjunto de acciones e intervenciones, con o sin la ayuda de otros. involuntario		<b>Involuntario</b> No se genera de forma deliberada o conscientemente. Se manifiesta accidentes, efectos secundarios o consecuencias no deseadas de la acción.
<b>Mintzberg, Lampel, Quinn e Ghosal (2006)</b>	<b>Micromudanza</b> Centrado dentro de la organización. Ejemplo: las posiciones en una fábrica o desarrollo de una redefinición nuevo producto.		<b>Macromudanza</b> Visa para toda la organización, incluida su relación con el medio ambiente. Ejemplo: el reposicionamiento en el mercado o cambiar todas sus instalaciones.
	<b>Espontáneo</b> No se genera o está controlado por los líderes de las organizaciones. Se deriva de las acciones de la vida cotidiana y se guía por las personas que no ocupan una posición real de la autoridad.	<b>Planificado</b> Resulta de forma programada, o sea, se rige por un sistema o un conjunto de procedimientos que deben seguirse.	<b>Dirigido</b> Se necesita una guía para una posición de autoridad para supervisar el cambio y garantizar su puesta en práctica.

Fuente: Adaptado de Lima y Bressan (2003) y Pinto y Couto-de-Souza (2009)

La Tabla 6 muestra lo mucho que hay de diversidad para definir los tipos de mudanzas que se pueden implementar en la organización.

#### 4. POR UNA GESTIÓN MÁS EFICIENTE EN LA DEFENSA

Las guerras anteriores y las sociedades en las cuales ocurrieron sólo se necesitaban la victoria sobre el enemigo, sin importar el número de bajas militares, la destrucción de la infraestructura de la región en cuestión o el impacto financiero que causó la nación o la coalición ganadora. Ganar la guerra estaba limitada a ganar en el campo de batalla. Las otras «cosas» no eran un problema militar.

En el siglo XXI, la conquista lograda en el campo de batalla ya no es suficiente, los principales desafíos para las naciones y organizaciones internacionales son ganar con el menor número de bajas militares y civiles, con el mínimo daño financiero y a la propiedad, además de gestionar el caos que se produce después de la guerra/conflicto, se convirtieron en los grandes desafíos.

Junto a estos desafíos, la estructura militar, en tiempos de paz, ha de adaptarse a su ambiente estratégico, es decir, el impuesto sobre ellos por los gobiernos y la sociedad, que debe proteger.

Estructuras militares más pequeñas, especializadas y mejor equipadas se convirtieron no sólo una necesidad operativa del nuevo ambiente asimétrico del campo de batalla, sino una exigencia de la sociedad que exige cada vez mayores inversiones en otros sectores como la educación, salud y transporte.

La defensa debe tratar de entender este nuevo ambiente, estructurarse y convertirse dual. Dual con el fin de operar eficientemente en el ambiente interno y externo, comprender que los ambientes son diferentes y que las mismas tropas que sirven en ambos entornos pueden ser eficaces, pero no serán eficientes.

En la actualidad, las fuerzas armadas brasileñas experimentan una paradoja gestión, es necesario dotar a la misma organización militar con lo que es más actual para el ambiente interno, caracterizado por las exigencias que impone la sociedad, como la ayuda a los desastres naturales, el apoyo a los grandes eventos, actuar en un ambiente de policía (lucha contra el tráfico de drogas, el contrabando, el tráfico de personas etc.), más específicamente en las operaciones de Garantía de la Ley y Orden (GLO) y, al mismo tiempo, equipar, para actuar en una ambiente externo, especialmente en misiones de la ONU o la cooperación regional.

La paradoja de gestión se caracteriza por requerir una eficiencia en dos ambientes diferentes y, a medida que surgen nuevas

exigencias en materia de seguridad y defensa y que demandarán una mayor cualificación y la especificidad de los miembros de las Fuerzas Armadas, ser eficiente es establecer prioridades.

Invertir dualmente, significa ir más allá del paradigma actual que todo el mundo debe recibir todo, no se debate el concepto de que todo el personal militar debe o no debe ser capaz de actuar tanto en el ambiente interno y externo, o sea, la preparación y el empleo militar tiene que ser doble. Lo que se propone es que la inversión sea específico para cada tipo de medio ambiente, cada Organización Militar (OM) recibirá la inversión en materiales, equipos y armas, de acuerdo con su ambiente de acción prioritaria.

Definir qué OM o no participar en determinado ambiente, es definir cuáles son las capacidades que las fuerzas armadas deben tener para cada uno (interno o externo). La definición de estas capacidades determinará la adquisición de materiales, equipos y armas letales o no letales.

Sin embargo, no sólo es definir qué OM actuará en un determinado medio ambiente, sino también para definir cuáles van a tener inversiones específicas y de acuerdo con su ambiente operativo. La preparación y uso pueden permanecer dual, pero no la inversión.

Con el fin de contribuir al debate sobre la gestión de esta paradoja en la que los responsables de las fuerzas armadas, en los diferentes niveles de organización se enfrentan, este trabajo se propone presentar una perspectiva teórica de cómo se puede experimentar el proceso de transformación de la organización por la cual las fuerzas armadas están pasando y dentro de cual contexto paradigmático la mudanza puede ocurrir.

Sobre la base de los estudios presentados por Motta (2001), que presentan los paradigmas en los que pueden producirse cambios en la organización, se cree que el cambio puede ocurrir desde la perspectiva del paradigma imperativo ambiental en el que «el cambio es visto como la adquisición de nuevos compromisos de evaluación» (Motta, 2001: 44). En este sentido, el cambio está buscando la realidad ya través de ella, «adaptar o reorientar la organización en función de un futuro alternativo que puede ver o predecir» (Motta, 2001: 46).

La transformación de la organización bajo este paradigma, permite a la organización para buscar la interacción con su ambiente el nivel de cambio para ser ejecutado mediante la definición de los

elementos / sectores que necesitan ser cambiados, a la espera de sus «futuros alternativos», que en muchos casos ya se están produciendo como las actuales demandas mencionadas anteriormente. No tratarlos como a corto plazo, los cambios temporales o incrementales, pero las soluciones estructurales que sean flexibles para adaptarse a las demandas futuras, que difieren de las que dieron lugar a las estructuras organizativas actuales del área de defensa.

Desde este punto de vista, se cree que la perspectiva de análisis de la organización que se construirá en el área de defensa, para contextualizar esta visión vuelto a Motta (2001), que debe hacerse en el contexto de las perspectivas estratégicas, estructurales, tecnológicos y humanos.

En cuanto a la perspectiva estratégica, debe buscar la «coherencia de la acción de la organización,» la redefinición de sus procesos de toma de decisiones, incluyendo nuevas maneras de «identificar y seleccionar acciones alternativas», lo que permite flexibilidad en las decisiones y una mayor interacción con su medio ambiente, facilitado por los canales de comunicación que pueden «escuchar» las demandas internas y externas y procesar las respuestas a estas demandas mediante el establecimiento estratégicamente qué tipo / cantidad de organizaciones militares debe ser dirigida a cada uno de ellos.

En cuanto a la perspectiva estructural, donde la jerarquía y la disciplina aparecen como pilares de la organización, definiendo claramente la autoridad, responsabilidad y relaciones de reporte, se entiende que el «papel formal» para ser desempeñado por cada militar ya está previamente definido.

Mediante el análisis de la estructura militar desde esa perspectiva, no tratar de cambiar la legalidad de la autoridad o dividirla, buscamos entender cómo el cambio puede llevar a cabo la modernización de las estructuras mediante las cuales se ejerce la autoridad, «la eliminación de la jerarquía de los conflictos y la redefinición de prioridades»(Motta, 2001: 86), que les permite ser institucional y no por departamentos.

En el análisis que se hace desde el punto de vista tecnológico, se considera que el impacto no se limita a la formación y desarrollo de capacidades a las nuevas tecnologías, pero debido a su propio proceso de toma de decisiones va a cambiar, lo que permite una mayor descentralización de las acciones y el empleo iniciativa efectivo, ante los escalones subordinados.

La tecnología permitirá la integración del campo de batalla (demanda externa) y la zona de operaciones (demanda interna), lo que permite una mayor cantidad de información a la acción de toma de decisiones, entendiéndose esto como el hecho de llevar a cabo lo que se ha decidido. No se produce la fragmentación de la toma de decisiones, por el contrario, la toma de decisiones que se realizará al más alto nivel puede basarse en la información obtenida en tiempo real, por los militares que las realiza.

En cuanto a la perspectiva humana que se realizará, se entiende que el factor humano, al igual que en la mayoría de las organizaciones, especialmente las militares, donde sus conocimientos y formación salvará vidas, deben ser considerados como una prioridad. Lo que se busca es que el logro profesional debe ir acompañada de la realización personal, permitiendo la adquisición de nuevas habilidades para llevar a cabo en su área de actuación puede preparar también para el futuro y para una mejor calidad de vida familiar.

En este sentido, la formación personal consiste en la definición de las capacidades de la organización que una nueva estructura requerirá para enfrentar los nuevos desafíos que requieren la defensa, es decir, la formación no puede ser solamente un premio por buen comportamiento o sea dentro de un plan de preparación para la jubilación, sino también que se alinearán con las nuevas capacidades que necesitará la organización para cumplir sus múltiples misiones.

En este contexto, la presente transformación de la organización desde estas cuatro perspectivas, se supone que la definición que se encuentra para mudanza y las características de los diferentes agentes de cambio (tabla 5), solos, no son suficientes para contextualizar la mudanza que es necesaria, si las diferentes necesidades de los nuevos requisitos afectan a la organización como un todo, ya sea por su tamaño (650 Organizaciones Militares), por su capilaridad (distribuida por todo el territorio nacional), su especificidad, que se caracteriza por diferentes ambientes operativos que actúan (sabana, selva, pantano, ciudad, montaña etc.) o por tipo de empleo (GLO, las operaciones de mantenimiento de la paz, las acciones humanitarias etc.).

Por lo tanto, se entiende que el agente de mudanza debe poseer las características relacionadas con los cuatro perspectivas o el grupo para llevar a cabo las mudanzas tiene estas características.

Respecto al tipo de cambio que se ha hecho, se cree, al igual que en el caso de los cuatro puntos de vista presentados, que sólo los cambios incrementales en la búsqueda de la eficiencia sobre la base de la continuidad de las normas existentes, no se ajustan a las nuevas exigencias de la demanda interna y externo.

Ser eficiente en las normas actuales es ser eficiente en el contexto de las guerras del pasado, que es perder los recursos humanos y materiales de la nación para mantener el viejo paradigma en el que las guerras y los requisitos de seguridad y defensa se restringieron a las tres dimensiones del campo de batalla y una defensa externa que se ve a través del prisma de las posibilidades de conflictos regionales.

A diferencia de esto, la transformación será dirigir la organización de la eficiencia dentro del nuevo paradigma, donde el campo de batalla tiene cinco dimensiones y donde las exigencias de seguridad y defensa requieren una defensa más eficiente. De este modo a su vez, «cambiar la realidad al mismo tiempo que cambia la manera de pensar; [es] creer en el poder de las ideas, los límites de la realidad y la capacidad infinita de los seres humanos a buscar nuevas formas de ser y de actuar. «(Motta, 2001: 59).

Con el fin de cumplir con este nuevo paradigma, tenemos la intención de haber contribuido, a través de la teoría de la transformación de la organización, con la búsqueda de una gestión más eficiente de los militares delante de las nuevas demandas de seguridad y defensa que requiere la sociedad y el país.

## REFERENCIAS

- Araújo, Luis C. G. *Mudança Organizacional na Administração Pública Federal Brasileira*. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 1982, 305 págs.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Brasília, DF.
- . Decreto-Lei núm. 373/2013, de 25 de setembro. *Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional*. Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2013.
- . (2009). *Estratégia Braço Forte*. Brasília, DF, Brasil, Exército.
- . (2010a). *Processo de Transformação do Exército*. Brasília, DF, Exército.
- . Lei Complementar núm. 97/1999, de 9 de junho. *Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*.

- Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 1999.
- . Lei Complementar núm. 136/2010, de 25 de agosto. *Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que «dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas», para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.* Diário Oficial (da) República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2010b.
- . (2008a). *Estratégia Nacional de Defesa.* Brasília, DF, Ministério da Defesa.
- . (2008b). *Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional.* Brasília, DF, Ministério da Defesa.
- . (2010d). Portaria núm. 152/2010, de 16 de novembro, do Estado-Maior do Exército. *Aprova a Diretriz para a Implantação da Nova Sistemática de Formação do Oficial de Carreira do Exército Brasileiro da Linha de Ensino Militar Bélico e dá outras providências.* Brasília, DF.
- Bressan Laura, Cyndia. (2001). *Uma contribuição à compreensão do fenômeno da mudança organizacional a partir da percepção gerencial.* Dissertação (Mestrado)-Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Bruno-Faria, M. F. F. (2000). *Análise da relação entre os conceitos de criatividade, inovação e mudança organizacional,* Mimeo, São Paulo, Brasil.
- Covarrubias, Jaime G. (2005). *A transformação da Defesa nos EUA e sua aplicação na América Latina.* Military Review, Edição brasileira, n.18, mai./jun, EUA.
- Covey, Stephen. (1994). *Liderança baseada em princípios.* Campus, Rio de Janeiro, Brasil.
- Fischer, Rosa Maria. (2002). *Mudança e transformação organizacional,* In: Maria Terza Leme Fleury (Org). *As pessoas na organização.* Editora Gente, São Paulo, Brasil.
- Ford, J.D. e Ford, L.W. (1995). *The role of conversations in producing intentional change in organizations.* Academy of Management Review, 20(03), págs. 541-570.
- Krulak, General Charles C. (2012). *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War.* Marines Magazine, Jan 1999. Disponível em: < [http://www.au.af.mil/au/awcgate/usmc/strategic\\_corporal.htm](http://www.au.af.mil/au/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2012.
- Kuhn, Thomas S. (1975). *La estructura de las revoluciones científicas.* Fondo de Cultura Economica, Madrid, España.
- Lima, S. M. V.; Bressan, C. L. (2003). *Mudança organizacional: uma introdução.* In: Lima, S. M. V. (Org.). *Mudança organizacional: teoria e gestão.* Editora FGV, Rio de Janeiro, Brasil. cap. 1, págs. 17-63.
- Mathias, Suzeley K. (2007). *Ameaças às democracias da América Latina.* In: Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional.* Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, Brasil.

- Mei, Eduardo; Mathias, Suzeley K. (2000). *As Forças Armadas e o Despotismo Anão*. Revista Novos Rumos. Ano 15, núm. 33, págs. 38-44.
- Menegasso, M. E.; Salm, J.F. (2005). *A Educação Continuada e (a) Capacitação Gerencial: discussão de uma experiência*. Revista de Ciências da Administração, núm. 5, mar., págs. 27-35.
- Mintzberg, Henry; Lampel, Joseph.; Quinn, J. B.; Ghoshal, S. (2006). *O processo da estratégia*. Bookman, Porto Alegre, Brasil.
- Motta, Paulo R. (2001). *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Qualitymark, Rio de Janeiro, Brasil.
- Nadler, D.A.; Shaw, R.B.; Walton, A.E. et al. (1995). *Discontinuous Change: leading organizational transformation*. San Francisco: The Jossey-Bass Management, págs. 3-44.
- Nielsen, Suzanne C. (2005). *Civil-Military relations theory and military effectiveness*. Public Administration and Management, v 10, núm. 2, págs. 61-84.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre seguridad en las américas*. Conferencia Especial sobre Seguridad, México, 27-28 de octubre de 2003. Disponível em: < <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> >. Acesso em: 18 mar. 2016.
- Pettigrew, A.M. (1985). *Contextualist research: a natural way to link theory and practice*. In: LAWLER, E. (Eds.). *Doing research that is useful in theory and practice*. Jossey Bass, San Francisco, USA.
- (1986). *The management of strategic change*. Blackwell Publishers, England.
- Pinto, Mario Couto Soares; Couto-De-Souza, Cristina Lyra. (2009). *Mudança organizacional em uma empresa familiar brasileira*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, jun.
- Robbins, S. P. (1999). *Mudança Organizacional e Administração do Estresse*. Comportamento Organizacional. Rio de Janeiro: LTC, págs. 394-423.
- Saint-Pierre, H. (2007). *As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual*. In: Eliézer Rizzo de Oliveira (Org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*. Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, Brasil.
- Schaffer, Robert H. & Thomson, Harvey A. (1997). *Os programas de mudança bem-sucedidos começam com resultados*. In: Champy, James & Nohria, Nitin (Org.) **Avanço Rápido: as melhores idéias sobre o gerenciamento de mudanças nos negócios**. Campus: Rio de Janeiro, Brasil, págs. 141-157.
- Silva, José S. (1999). *El cambio de época, el modo emergente de producción de conocimiento y los papeles cambiantes de la investigación y extension en la academia del siglo XXI*. In: Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior y Rural. Anales Panamá: Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura (IICA).
- Weick, K. E.; Quinn, R. E. (1999). *Organizational change and development*. Annual Review of Psychology, n. 50, págs. 361-387.

- Wood Jr., Thomaz. (Org.). (2000). *Mudança organizacional*. Atlas, São Paulo, Brasil.
- Zaverucha, Jorge; Rezende, Flávio da Cunha. (2009). *How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: arguments for an outlier*. *International Political Science Review*. v. 30, n. 4, págs. 1-23.

# LA EXPERIENCIA AFGHANA, LECCIONES APRENDIDAS EN LA REFORMA DEL SECTOR SEGURIDAD

DIEGO SOTELO RODRÍGUEZ  
(*DIDOM-MADOC*)

## RESUMEN

El 31 de diciembre de 2014, se dio por finalizada la operación de la OTAN de Asistencia a la Seguridad de Afganistán (ISAF); iniciándose la operación «Resolute Support», que consiste principalmente en la formación y asesoramiento de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF). Actualmente el país asiático debe de hacer frente a un gran número de retos, mientras, los indicadores e informes oficiales señalan un deterioro de la estabilidad en los últimos meses. La «Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán» (NTM-A) abordó la generación de las ANSF desde un punto de vista estrictamente occidental, dando lugar a una serie de carencias en las ANSF. Por lo tanto, se pretende analizar el proceso de reforma del sector seguridad con el objetivo de identificar los errores cometidos, de cara a evitar su repetición en los escenarios donde se desarrollen procesos similares.

## PALABRAS CLAVES

Afganistán, reforma sector seguridad (SSR), ANSF, ISAF.

## INTRODUCCIÓN

En mayo de 2002 el primer batallón del Ejército Nacional Afgano (ANA) comenzó su entrenamiento, los Estados Unidos (junto con la OTAN a partir de 2009), han llevado a cabo un inmenso esfuerzo militar y económico para la constitución de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF), enmarcada dentro de un esfuerzo más amplio de reforma del sector de seguridad en Afganistán.

Elemento esencial durante la reconstrucción de un estado tras un conflicto es la reforma de las instituciones relacionadas con la seguridad. De cara a ello, la Comunidad Internacional ha

desarrollado lo que se denomina «Reforma del Sector de Seguridad» (SSR).

Según Naciones Unidas, el concepto SSR se define como «un proceso de evaluación, revisión e implementación así como la supervisión y evaluación posterior, dirigido por autoridades nacionales, que tienen por objetivo mejorar la seguridad, tanto para el estado como para su población, sin discriminación alguna entre sus habitantes y con un estricto respeto hacia los derechos humanos y al cumplimiento de la ley».

Para la «Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico» (OCDE), la SSR incluye a todos los actores, sus acciones y responsabilidades, que trabajan juntos para gestionar y actuar, de manera que el sistema sea más consistente con las normas democráticas y los principios de la buena gobernanza, contribuyendo a un buen funcionamiento de la seguridad».

De estas definiciones se deduce que SSR es un concepto muy amplio, que integra a numerosos actores relacionados con la seguridad (fuerzas armadas, policías, autoridades aduaneras, unidades de reserva, fuerzas nacionales de defensa, milicias, unidades paramilitares, guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad, unidades de guardacostas,...) y con aquellas instituciones que gestionan y supervisan las actividades de los actores anteriormente citados, todo ello con la finalidad de proporcionar seguridad interna y externa a un estado de una manera estable.

Tras más de 13 años, el 31 de diciembre de 2014, concluyó la operación de la OTAN de «Asistencia a la seguridad de Afganistán» (ISAF), tras lo cual, el 1 de enero de 2015, se inició la operación «Apoyo Decidido» (Resolute Support), una misión de menor alcance que consiste principalmente en continuar la formación y asesoramiento de las ANSF. Se entró pues en un periodo histórico para Afganistán, ya que desde entonces los afganos han ido asumiendo la plena soberanía y responsabilidad sobre el gobierno de su territorio.

A día de hoy se puede observar que Afganistán vive un proceso de progresivo deterioro de la seguridad interna. El propio presidente afgano, Ashraf Ghani, reconoció en su discurso dirigido al Congreso de los Estados Unidos el 25 de marzo que «Afganistán es una nación fronteriza crucial en la guerra contra el radicalismo» y como consecuencia de ello las ANSF se enfrentan a una insurgencia cada vez más capacitada y audaz en sus acciones.

## DESARROLLO DEL PROCESO SSR AFGHANO

El vacío de seguridad creado en Afganistán después del colapso del régimen Talibán en octubre de 2001 obligó al desarrollo de un proceso de reforma del sector de seguridad siendo este aprobado en Génova en mayo de 2002.

Es en este año cuando en Afganistán se comenzó a implantar este concepto tras la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (abril 2002), en la cual cinco países decidieron asumir cada uno de los cinco pilares fundamentales del proceso SSR:

- Estados Unidos se hizo cargo de la reforma militar.
- Alemania de la reforma de la policía.
- Japón apoyaría el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes.
- Italia se encargaría de la reforma judicial.
- Reino Unido de la lucha antinarcoóticos.

Los Estados Unidos asumieron el papel de nación donante-líder para el ámbito militar de la reforma. Al despliegue del primer kandak (batallón) de infantería del ANA en julio de 2002, le siguió el de otras unidades tras finalizar el proceso de entrenamiento.

En este momento la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. del 2006 formalizó un cambio en la misión, pasando de la derrota de Al Qaeda a la construcción nacional y a la promoción en Afganistán de la democracia.

Con posterioridad, en el año 2008, los objetivos de estructura de fuerzas del ANA se incrementaron desde los 70.000 efectivos iniciales hasta un total de 134.000, lo cual se consiguió a base de centrar los esfuerzos en la generación de unidades de infantería ligera, a expensas de las unidades especializadas, cuya creación y preparación se retrasó.

Más tarde, en enero de 2010, este objetivo fue elevado nuevamente hasta los 171.600 efectivos, situación final que se pretendía alcanzar para octubre de 2011.

Este nuevo objetivo implicaba tal aceleración en el ritmo de generación de fuerzas que en tan solo dos años la NTM-A y su equivalente norteamericano, el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (CSTC-A), tenían que generar casi la misma cantidad de tropas que la generada en los anteriores

siete años, a lo que se sumaba el hecho de que las unidades por generar eran aquéllas que tenían un mayor grado de especialización (ingenieros, artillería, comunicaciones, inteligencia, ...). A esto se sumó que el Congreso de los EE.UU. autorizó a mediados de 2011 un último incremento de la estructura de fuerzas del ANA, estableciendo un nuevo techo de 195.000 militares que debía alcanzarse para el mes de diciembre de 2013, y que incluía nuevos capacitadores a generar.

Pero analicemos que era el NTM-A, su origen y cometidos.

En la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo-Kehl, los Jefes de Estado y de Gobierno deciden establecer el NATO Training Mission – Afghanistan, NTM-A, con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y permanente, que proteja a la población afgana y que niegue refugio a la insurgencia en Afganistán. NTM-A sería el encargado de supervisar entonces el adiestramiento y equipamiento de las fuerzas afganas de la ANSF, quedando el CSTC-A encargado de las actividades administrativas y financieras de los fondos económicos de EEUU para este mismo cometido.

El 21 noviembre de 2009 se activó formalmente NTM-A, formado por personal procedente de 29 naciones OTAN y 6 no-OTAN.

Esta organización nacía bajo dos premisas:

- Hacerse cargo de los programas de formación y de tutela puestos ya en marcha para instruir y adiestrar a las Fuerzas Armadas afganas y a la policía, así como introducir los cambios necesarios para la obtención de los resultados perseguidos.
- Asesorar a estas instituciones con la finalidad de que asumieran progresivamente el liderazgo del proceso SSR.

Sin embargo, el desarrollo de la segunda guerra de Irak implicó un importante trasvase de atención y recursos de Afganistán a este otro país. A ello se sumaba la patente falta de compromiso por parte de las naciones de la coalición a la hora de proporcionar instructores en cantidad y calidad suficiente ya que a comienzos de 2010, NTM-A disponía solamente del 23% de los instructores comprometidos.

Todo ello se desarrolló en un país que venía de haber sufrido una situación de conflicto ininterrumpido durante los últimos

treinta años. Donde el afgano medio, de menos de treinta años de edad (la esperanza de vida en Afganistán era de 44.7 años en 2010), ha vivido toda su vida en un ambiente de conflicto, por lo que ha reforzado los conceptos de solidaridad en los colectivos más próximos al propio individuo (familia, tribu, clan o etnia) a la vez que se debilita la confianza en otros más lejanos (a nivel regional o nacional, por ejemplo). Esto se trasladaba al estamento militar. En los años 80, y posteriormente bajo el dominio talibán, el ejército afgano estaba compuesto por milicias locales y tribales con distintos grados de lealtad y distintos niveles de competencia profesional, además de carecer de una estructura militar formal y de cualquier lealtad real hacia el estado afgano.

Debido a ello, podemos considerar la constitución de las ANSF como el primer intento de crear una institución de carácter plural y que se extiende por todo la nación.

Para finalizar este apartado citar una última consecuencia del alto grado de colectivismo de la sociedad afgana, que es el elevado número de casos de corrupción en los cuales las personas con responsabilidades en la gestión de recursos tienden a favorecer a su propio grupo étnico o región, con las dificultades que ello añade al desarrollo de las ANSF implicadas desde su nacimiento en un conflicto exigente y prolongado.

#### ESTRUCTURA DE LAS ANSF

Por ANSF se entiende el conjunto de fuerzas de seguridad bajo la autoridad de los Ministerios de Defensa y del Interior.

De Ministerio de Defensa dependen el Ejército de Tierra (Afghan National Army, ANA), la Fuerza Aérea Afgana (Afghan Air Force, AAF), las Fuerzas de Operaciones Especiales (Afghan National Army Special Operations Forces, ANASOF) así como el Ala para Misiones Especiales del Ejército de Aire (Especial Mission Wing, SMW).

Bajo la dependencia del Ministerio del Interior se encuentra la Policía Nacional Afgana (Afghan National Police, ANP), formada a su vez por cuatro tipos de policías distintos:

- La Policía de Fronteras (Afghan Border Police ABP)
- La Policía Nacional del Orden Civil (Afghan National Civil Order Police, ANCOP), con funciones en entornos urbanos.

- La Policía Uniformada (Afghan Uniform Police, AUP) que incluye a la Policía de barrio o comunitaria, Policía de tráfico y Bomberos.
- La Policía para la lucha contra la delincuencia (Afghan Anti-Crime Police, AACP), que incluye a su vez a la Policía Anti-narcóticos, la Policía Anti-terrorista y al Departamento de Investigación Criminal.

A estos cuatro pilares se suma la Dirección General de Unidades Especiales de Policía (General Directorate Police Special Unit, GDPSU), con tres Unidades Nacionales y las 19 Unidades Provinciales.

Dependen también del Ministerio del Interior:

- La Policía Local afgana (con una entidad en torno a los 24.000 miembros) basada en conjuntos de milicias locales y que es resultado de un programa bilateral entre Estados Unidos y Afganistán, financiada con fondos estadounidenses.
- La Fuerza de Protección Pública (Afghan Public Protection Force, APPF).

Para completar el sistema, existe una Agencia Nacional de Inteligencia, denominada Dirección Nacional de Seguridad (National Directorate of Security, NDS), que depende directamente del presidente y no está incluida en las ANSF.

#### SITUACION TRAS ISAF

De los últimos informes sobre la eficacia de las ANSF se deduce la existencia de diversas carencias que ponen en riesgo su sostenibilidad y que éstas puedan cumplir con sus cometidos.

Estos documentos reconocen que el resultado de los esfuerzos realizados por NTM- A/CSTC-A está lejos de la situación final deseada. Si bien el ANA ha resultado efectivo en los escalones más bajos del nivel táctico, tiende a fallar en los escalones y niveles superiores, así como en todos aquéllos puestos en los que la formación y la cualificación se van haciendo más exigentes.

Estas fuerzas de seguridad sufren gran variedad de carencias en áreas tales como el mantenimiento, apoyo aéreo, inteligencia, C-IED o comunicaciones por lo cual muchos analistas argumentan que en un futuro a medio plazo los Ministerios de Defensa e

Interior afganos continuarán dependiendo del apoyo de asesores internacionales, al objeto de poder llevar a cabo actividades críticas como planeamiento, gestión de personal y financiera, logística y sostenimiento, y otras relacionadas con áreas que requieren personal técnicamente cualificado para su ejecución.

Si estudiamos a que se enfrentan estas fuerzas, vemos que el principal grupo insurgente siguen siendo los Talibán. Durante los 11 primeros meses del pasado 2015, el número de ataques llevados a cabo por la insurgencia, con el resultado de víctimas mortales, se incrementó en un 4%, en comparación con el mismo periodo de 2014. A esta evolución negativa se asocia el aumento en el número de bajas tanto en las ANSF como en la población civil, con una tendencia en los últimos dos años claramente al alza.

Por otro lado si atendemos a las declaraciones del Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, este afirma que las fuerzas militares afganas han «demostrado ser muy capaces y competentes» en la lucha contra los combatientes islamistas y que la OTAN continuará «entrenando, asistiendo y asesorando» a las fuerzas afganas. Pero, a pesar de este tipo de declaraciones oficiales, los mandos militares de la Coalición internacional, así como algunos expertos, expresan una creciente preocupación sobre su estado real., citando como ejemplo la pérdida temporal del control (a manos de los talibán) de la ciudad de Kunduz, donde sus deficiencias operacionales se pusieron de manifiesto.

En los diferentes artículos escritos sobre el caso se considera que las principales razones de la toma de Kunduz por la insurgencia fueron:

- Falta de liderazgo estratégico, evaluaciones erróneas, ausencia de cooperación entre las distintas fuerzas afganas y el uso ineficiente de los recursos disponibles y de las capacidades sobre el terreno.
- También se critica la falta de unidad de mando, la propensión a que las instituciones de seguridad se culpen unas a otras de los fracasos y efectúen valoraciones contradictorias de la situación.

Si comparamos la batalla de Kunduz con lo ocurrido en Mosul, en junio de 2014, cuando el Daesh derrotó al ejército iraquí y tomó la ciudad, se comprueba que las ANSF no solo no se desintegraron sino que, con el apoyo de la Coalición, las fuerzas

afghanas fueron capaces de planear y ejecutar una operación que exitosamente reconquistó la ciudad.

A pesar de que las ANSF han luchado con valentía y en muchos casos eficazmente, si continúa la tendencia actual de los ataques insurgentes, las ANSF experimentarán un nivel de desgaste difícilmente sostenible, debido a las bajas y deserciones, lo que complicará su capacidad para llevar a cabo sus cometidos a medio plazo. En este mismo sentido, el mes de marzo de 2015, John Sopko, el Inspector General Especial estadounidense para Afganistán (SIGAR), informó al Congreso de Estados Unidos que el Ejército Estadounidense había «sobrestimado el tamaño de la policía y el ejército afganos por un significativo margen».

Anualmente se produce un número muy importante de bajas y al mismo tiempo, el sistema de reclutamiento es realmente exigente, limitando el acceso a nuevos reclutas. Las pérdidas producidas por las bajas provocan un importante desgaste al ANA, que no se alivia con el reclutamiento, debido al exigente proceso de reclutamiento afecta de forma notable al volumen de efectivos que ingresa en las ANSF.

Con respecto a las bajas, estas se producen principalmente por los combates, por expulsión o por abandono voluntario. De hecho, entre febrero de 2013 y febrero de 2014, 43.887 afganos fueron expulsados, y entre marzo 2012 y febrero 2014, murieron 2.166 militares, y fueron heridos 11.804 en las acciones de combate.

Este abandono se produce por: bajos salarios, alejamiento de la familia, presiones a la familia por parte de milicias locales, no aceptar órdenes de mandos de otras etnias, rechazo de la estructura gubernamental, etc.

Impulsado probablemente por esto y, a pesar de las quejas y denuncias de abusos contra los derechos humanos y la administración arbitraria de justicia, el Gobierno Gazni ha aceptado el uso de milicias por parte de facciones locales. Estas milicias, entre las que se encuentra la Policía Local Afgana, están ligadas en ciertas ocasiones a señores de la guerra locales cuya lealtad al gobierno de Kabul es, cuando menos, discutible.

Por todo ello, el presidente estadounidense Barack Obama ha anunciado que alrededor de 10.000 soldados estadounidenses seguirán en Afganistán a lo largo de la casi totalidad del presente año 2016, cifra que posteriormente se reducirán hasta 5500 a principios del año próximo. Los efectivos citados son conside-

rablemente más numerosos que los que Estados Unidos había indicado previamente que mantendría en el país —aproximadamente 1000 militares—. En este sentido cabe recordar que el 27 de mayo de 2014, el presidente Obama declaró que la retirada completa de las tropas de combate estadounidenses de Afganistán se alcanzaría a finales de 2016.

Pero la realidad demuestra que el entorno de seguridad es tan delicado que el Comandante Supremo la Coalición en Afganistán, General John Campbell, ha señalado recientemente que el mantenimiento del actual nivel de fuerzas estadounidenses, para entrenar a las ANSF y llevar a cabo acciones antiterroristas, es vital, y que la reducción, prevista para 2017, se debería posponer.

En lo que concierne a los Aliados, en su reunión de 1 de diciembre de 2015, los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN acordaron la extensión de *Resolute Support*, el mantenimiento del actual número de efectivos desplegados y continuar con el mismo despliegue regional —en lugar de concentrarse en Kabul y Bagram como estaba previsto para finales del pasado 2015—. No obstante, Stoltenberg descartó que la Alianza Atlántica estuviese considerando establecer una nueva misión de combate.

No todos los datos son desalentadores, si atendemos a las misiones de combate y seguridad, han sido muchos los ejemplos que han demostrado las capacidades y la profesionalidad de las ANSF.

De hecho, en los últimos años, se han llevado a cabo con acierto misiones de combate, de apoyo al combate, evacuaciones médicas u operaciones de limpieza de rutas. Citar como ejemplo que en julio de 2013 se llevó a cabo la operación «Seemorgh» en la cual el AAF trabajó conjuntamente con el ANA, realizando el transporte de tropas y su reabastecimiento, así como la evacuación de bajas. Durante agosto y septiembre del 2013 se llevó a cabo la operación «Oqab», con la participación de fuerzas de operaciones especiales, personal de la ANP y del NDS. Ambas operaciones son un ejemplo de coordinaciones realizadas entre fuerza terrestre y fuerza aérea o entre elementos de seguridad al máximo nivel, incluso fuera de la estructura de las ANSF, algo impensable en anteriores épocas.

Si bien estos ejemplos de operaciones tácticas junto con el volumen de actividades realizadas, no permiten afirmar que el ANA o la AAF sean instituciones capaces de actuar de forma autónoma, sí que constatan que el proceso de reforma del sector

de seguridad ha hecho posible que una institución como el ANA, inexistente a principios de 2002, comience a desarrollar sus cometidos con un apoyo por parte de la Comunidad Internacional cada vez más reducido.

Se puede concluir que una vez se inicie la Década de Transformación (2015-2025), una vez que las unidades internacionales realicen su repliegue, seguirá existiendo personal que realice las funciones de adiestramiento, asesoramiento y mentorización, pero no habrá una estructura capaz de evaluar si se alcanzan los objetivos propuestos. Recordemos que hasta 2024, se mantiene el compromiso de la Comunidad Internacional de seguir financiando a las ANSF, para que alcancen una madurez total y no requieran apoyos externos.

Con respecto a la financiación, la cuestión que se planteará en un futuro será si esta sirve para alcanzar los objetivos propuestos en las ANSF, si es apropiado continuar prestando fondos, o si el apoyo económico se pierde en la estructura gubernamental. Analizando los datos, podemos concluir que se dedica cerca de un 10% del presupuesto total de la reconstrucción de Afganistán al sostenimiento del Ejército afgano (ANA) y cerca de un 6% al sostenimiento de la policía afgana (ANP), es decir 30 mil millones al ANA y algo más de 15 mil millones a la policía.

Por último, si analizamos la percepción de la corrupción en el ANA y la policía, sin compararlas con otras instituciones o estructuras, se considera a la policía como la institución más corrupta de Afganistán, mientras en el extremo opuesto, el ANA es considerado por la población como la menos corrupta de Afganistán.

## ACIERTOS Y ERRORES

### *En que nos hemos equivocado*

Los éxitos y fracasos relacionados con la creación de la ANSF han sido varios. Dado que desde de enero de 2015 su papel está siendo fundamental a la hora de proporcionar seguridad y estabilidad interna a Afganistán, quizá sea ahora el momento para estudiar en profundidad del modelo del ANA (como uno de los elementos fundamentales de las ANSF), de su estructura, capacidades, equipamiento, financiación, adiestramiento, reclutamiento, etc.; y poder así deducir cuáles han sido los aciertos y errores en la aplicación del modelo de la Reforma del Sector de Seguridad sobre el ANA.

Aunque hay muchos artículos e informes que analizan las posibles causas de los resultados anteriormente descritos, pocos contemplan como una de ellas el enfoque con el cual la comunidad internacional ha abordado esta empresa. Los responsables occidentales que dirigieron el desarrollo de las ANSF emplearon los ejércitos occidentales como modelo, sin considerar que estos patrones pueden ser ineficaces en entornos culturales muy diferentes.

En cada sociedad se establece un sistema de valores diferente, que constituye el elemento nuclear de su identidad cultural. Las instituciones de cualquier sociedad (desde la familia hasta el sistema político) son acordes a su propia cultura y normas sociales, que van moldeando su estructura y funcionamiento. Si las sociedades son cerradas, este vínculo es tan profundo que, si las instituciones locales sufren modificaciones bruscas a través de influencias externas, los mismos valores sociales que las desarrollaron continuarán moldeándolas hasta que poco a poco vuelvan a encajar con la cultura autoctonía.

Por todo esto, el carácter autocrático de la cultura afgana se traduce en una tendencia a asignar posiciones de poder a los oficiales de mayor edad o con mejores contactos e influencias, sin importar su verdadera cualificación para dichos puestos. De ello resulta que es esencial la asignación de oficiales suficientemente cualificados en vacantes de asesoramiento, para asistir a los primeros. En el inicio de 2011 algunos oficiales de NTM-A, se dieron cuenta de que el Ministerio de Defensa afgano no estaba transmitiendo las órdenes necesarias para implementar el plan de despliegue de las unidades del ANA, simple y llanamente porque los documentos-guía que se remitían desde NTM-A eran demasiado complejos para que los oficiales responsables del Estado Mayor afgano los pudieran comprender y emplear. La solución que se adoptó en ese trance fue concentrar los esfuerzos en el segundo oficial al mando, quien sí que entendía con mayor facilidad las complejidades del programa de generación de fuerzas del Ejército.

A lo anterior se sumó el desafío que supone la implantación a corto plazo del concepto occidental de liderazgo en las fuerzas afganas. Los oficiales afganos se resisten a potenciar la figura de sus suboficiales, porque desde su perspectiva piensan tanto ellos, como los restantes oficiales, están perdiendo la autoridad que delegan en sus subordinados.

Otro aspecto de choque cultural se ha observado en lo referente a las necesidades del servicio, que requieren largos despliegues en regiones alejadas, dificultando a los soldados cumplir con sus obligaciones familiares o tribales. Tanto es así que buena parte de las faltas se debían a soldados alargaban por su cuenta y riesgo su permiso para poder finalizar dichas obligaciones, reincorporándose a sus unidades lo antes posible.

También se manifiestan las diferencias culturales en el criterio seguido cuando en lugar de centrar la atención en los reclutas más capacitados para mejorar y ampliar su formación, NTM-A/CSTC-A se han concentrado en alcanzar un nivel de alfabetización uniforme para todos los reclutas. Al ser muy bajas las tasas de alfabetización se causó que este nivel fuese demasiado bajo, resultando insuficiente ante el equipamiento a usar por estos reclutas. Otro problema añadido es que los pocos militares que tienen la base necesaria para recibir una formación técnica especializada en el Ejército son retenidos a duras penas, ya que tienen muchas facilidades para ganar más dinero fuera de las ANSF.

Como consecuencia directa de esto, los requisitos necesarios para constituir una cadena logística y de sostenimiento fiable siguen excediendo las capacidades de las fuerzas de seguridad.

Comentar por último, que para compensar las deficiencias descritas anteriormente y a pesar tanto de las quejas y denuncias de abusos contra los derechos humanos, como de la administración arbitraria de justicia, el Gobierno Gazni ha aceptado en silencio el uso de milicias por parte de facciones locales. Dichas milicias, entre las que se encuentra la Policía Local Afgana, están ligadas en ciertas ocasiones a señores de la guerra locales cuya lealtad al gobierno de Kabul es cuestionable.

#### *Cosas que van por buen camino*

La voluntad de generar unas ANSF adecuadas ha sido tal, que incluso al personal extranjero que ha adiestrado, formado o mentorizado estas unidades, se le ha imbuido, con anterioridad a su despliegue en zona, el concepto de conciencia intercultural (cross cultural awareness), mediante acciones formativas para facilitar su conocimiento e integración en la cultura local.

Vamos a analizar, a continuación, la instrucción y adiestramiento en las ANSF.

Desde que en mayo del 2002 se crease el primer *kandak afgano*, la instrucción individual y el adiestramiento de las unidades ha sufrido variaciones importantes.

En un principio el período de instrucción duraba 10 semanas, incluyendo la instrucción individual básica, la instrucción individual avanzada y el adiestramiento de la unidad tipo pelotón.

Desde el 2002 y hasta el 2005, la duración de este periodo osciló entre 8 y 10 semanas (en aquellos períodos más cortos, se dedicaban más horas, lo que al final suponía crear unidades en menos tiempo con la misma formación).

En este periodo, en 2004, se llevó a cabo la creación de los Equipos de Adiestramiento Empotrados ETT, formados por instructores (entre 10 y 15), que convivían con la unidad, asesorando a la misma en cuestiones de planeamiento y ejecución de las operaciones en el nivel táctico, logístico y de liderazgo.

Posteriormente, en 2006, la OTAN crea los Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT), con una finalidad similar a los ETT. Comentar que las actividades desarrolladas por los OMLT venían limitadas por las restricciones nacionales que cada nación fijaba a sus instructores.

Como uno de los objetivos fundamentales del NTM-A ha estado que las propias ANSF fuesen capaces de instruirse sin el auxilio de fuerzas militares internacionales. En la actualidad, ese objetivo casi es una realidad ya que el 90% del adiestramiento es dirigido ya por personal afgano, necesitando únicamente de un mínimo auxilio en algunas áreas.

Para apoyar lo anterior, en 2009, NTM-A se propuso construir un conjunto de infraestructuras básicas que permitiesen adiestrar a la tropa y formar a los suboficiales y oficiales de las ANSF. A la vez que se creaban las infraestructuras necesarias, se diseñaron programas de estudios y se formaron a instructores afganos que pudiesen en un futuro a corto plazo, dirigir el adiestramiento de sus propias fuerzas.

Si observamos el aspecto de la integración étnica, se puede calificar el resultado de éxito moderado, la Comunidad Internacional ha mostrado siempre gran empeño en que las ANSF sea una institución que represente a todas las etnias existentes en Afganistán. En este sentido, se han efectuado reclutamientos en todas las regiones, para poder cumplir ese requisito de manera satisfactoria.

La siguiente tabla muestra las proporciones étnicas en Afganistán y la existente en el ANA, siendo la máxima divergencia no superior a un 5%.

Etnias	En el ANA (A)	En Afganistán (B)
Pastunes	39%	42%
Tayikos	32%	27%
Hazaras	11%	9%
Uzbekos	10%	9%
Restantes etnias	8%	13%

Solo surgen problemas étnicos en el ANA cuando las divergencias son notables en un determinado grupo de empleos (oficiales), lo que puede derivar en amenaza interna a la estabilidad de las ANSF, teniendo en cuenta las difíciles relaciones existentes entre algunas etnias. Un muestra de esto es el hecho de que el número de oficiales tayikos en el ANA (cercano al 40%), dato que es muy superior a la media en las ANSF en 2014 (32%) o a la media nacional de 2011 (27%). Citar también el caso referido a la existencia de áreas (y por tanto las unidades allí establecidas) en la que la etnia predominante es la pastún (como puede ser la zona sureste de Afganistán), y en la que sin embargo el reclutamiento de pastunes no alcanza ni siquiera el 2%, situación que influye en las unidades que forman el Cuerpo de Ejército desplegado en dicha zona.

En la Conferencias de Tokio y Ginebra (ambas en 2002), cinco países formalizaron su voluntad de participar en la reforma del sector de seguridad, pero en ningún momento se definió una estrategia global. No existió un enfoque integral de la SSR, ni siquiera hubo una planificación coordinada, definiendo objetivos a corto, medio y largo plazo, entre los distintos países participantes.

Debido a esto, el diseño inicial del programa de reforma es por tanto erróneo, incompleto, sin coordinación alguna entre los distintos países, atendiendo únicamente a criterios nacionales; por lo cual en el periodo comprendido entre 2002 y 2009 no podemos hablar de un verdadero proceso de SSR.

Pero se pudo reconducir la situación y en 2009, año decisivo para Afganistán, la comunidad internacional introduce un cambio radical en su enfoque sobre la reforma, destacando tres hechos:

- Creación del NTM-A, con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y permanente, que protegiese a la población afgana.
- La designación de un único teniente general para dirigir el NTM-A y el CSTC-A, proporcionando un enfoque único e integral.
- Las conferencias internacionales de Londres y Kabul (2010) en las cuales se definió calendario temporal, que culminaría con el repliegue escalonado de las fuerzas militares de ISAF. Al mismo tiempo, Afganistán debería comenzar a asumir todas las actividades de seguridad inherentes a un estado moderno. Determinar ese esquema temporal ha permitido concienciar al gobierno de que las tropas de la comunidad internacional abandonarían, a los cinco años, las tierras afganas y que las ANSF habrían de asumir sus cometidos.

## CONCLUSIONES

La presencia de la Comunidad Internacional en tierras afganas dura ya 13 años, durante los cuales se han puesto en práctica diversas estrategias y fórmulas para la reconstrucción de este estado fallido. De entre ellas destaca la aplicación del modelo teórico de SSR a las ANSF.

Toda institución, para ser eficaz y sostenible dentro de cualquier sociedad, debe encajar con los valores particulares de dicha sociedad. Por lo tanto, ciertos principios y estructuras occidentales no pueden ser aplicados en culturas cuyo sistema de valores sea completamente diferente. La Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán abordó la generación de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF) desde un punto de vista estrictamente occidental, según lo que se creía que necesitaban los afganos, y no según lo que los afganos eran capaces de asimilar; resultado de un planteamiento del problema a nivel estratégico carente de enfoque cultural. Haberlo incluido habría dado lugar a una fuerza menos complejas y sofisticadas, más adecuadas a la mentalidad y recursos afganos, y por tanto, menos dependientes del apoyo exterior.

Por lo tanto una de las principales lecciones a aprender tras la experiencia de la reciente misión en Afganistán es que la cultura

debe ser uno de los pilares principales sobre los que se definan los fines, las estrategias y los medios a emplear en cualquier operación de reforma del sector de seguridad.

En un escenario como el de Afganistán, donde la constitución de las fuerzas locales de seguridad tiene lugar a la vez que se está combatiendo a una insurgencia, y con la citada baja tasa de alfabetización, es fundamental encontrar una solución intermedia para asignar un equipamiento que no sea demasiado complejo para los estándares locales, pero que proporcione unas mínimas capacidades para garantizar una superioridad militar sobre la insurgencia.

Es decir, las dificultades en las tareas de generación de las ANSF aparecen con la tecnología, la necesidad de una mayor cualificación formativa, y unas estructuras organizativas y burocráticas complejas.

De todo lo expuesto se deduce que resulta esencial para el éxito de las ANSF que la coalición internacional mantenga un sólido apoyo por lo menos hasta 2018. Las fuerzas de seguridad afganas continúan sufriendo carencias en capacidades clave, en logística, transporte aéreo, evacuación médica, reabastecimiento y otras funciones. A esto se debe sumar que muchas unidades son deficitarias en armamento, comunicaciones, obtención y análisis de la información, y coordinación entre los diversos componentes de la fuerza.

Si observamos el reclutamiento, se considera que debe seguir siendo exigente, de tal manera que se evite que sean aceptadas personas que, por su situación antes de ingresar en las ANSF, y una vez adquirido un empleo militar, puedan incrementar los problemas ya explicados. Se trata de limitar el acceso a personal afgano que pueda ocasionar incidentes internos al ANA o a las fuerzas militares de la Comunidad Internacional. Las bajas producidas por el fenómeno denominado «green on blue», en el cual un militar afgano atenta contra los mandos y tropa del ANA o de las militares internacionales, y que ha causado un importante número de bajas.

El pasado mes de octubre de 2015, el presidente Obama anunció que en el 2016 no reducirían las fuerzas norteamericanas desplegadas en Afganistán, lo que supone un reconocimiento más al hecho de que las ANSF requieren aun de más tiempo y asistencia para desarrollarse como una organización capaz, creíble y autosuficiente.

Como conclusión final, podemos decir por tanto que las ANSF han evolucionado enormemente, que pueden actuar por tiempo limitado de forma autónoma, pero que presentan aún una serie de carencias vitales, en comparación con las fuerzas armadas de los países occidentales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- International Institute for Strategic Studies. Military Balance 2014.
- United Nations. (2012). SSR Perspective. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. New York: UN.
- OECD. (2005). DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance. OECD. Paris.
- OECD. (2007). The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice. OECD. Paris.
- Ministerio de Defensa español. (2010). Cuadernos de Estrategia núm. 147. Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis. Ministerio de Defensa. Madrid.
- Ministerio de Defensa español. (2013). Cuaderno de Estrategia núm. 164. «Afganistán después de la ISAF». Ministerio de Defensa español. Madrid.
- Suarez Llanos, Miguel Hernandez. (2016). El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán. Ministerio de Defensa español. Madrid.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2014). Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan.
- Asia Foundation (2015). Afghanistan in 2015: A Survey of the Afghan People.
- Centre for International Governance Innovation (CIGI). (2009). Security Sector Reform Monitor- Afghanistan. Ontario, Canadá.



**BLOQUE IX**  
**LIDERAZGO, VALORES Y PROCESO**



# ASPECTOS PSICOLÓGICOS EN EL DESARROLLO DE CARRERA EN LAS FUERZAS ARMADAS

VÍCTOR JAVIER SÁNCHEZ TARRADELLAS

*Academia de Logística del Ejército de Tierra*

## RESUMEN

Carrera es el conjunto de expectativas profesionales que tiene un empleado. Su desarrollo en una organización es un elemento central íntimamente relacionado con el resto de componentes del sistema de recursos humanos. En las Fuerzas Armadas (FAS) la carrera cobra una gran importancia, es el principal mecanismo de incentivo y un eficaz elemento para transmitir los valores de una cultura común. La actual Ley de la Carrera Militar ha propiciado un nuevo modelo de carrera más exigente. Su desarrollo puede relacionarse negativamente con el rendimiento laboral. El objeto de esta comunicación es analizar esta relación mediante la revisión de la literatura sobre ruptura de contrato psicológico y síndrome de desgaste profesional en el ámbito de las organizaciones, fenómenos muy estudiados en los últimos años por la psicología del trabajo.

## PALABRAS CLAVE

Ley de la Carrera Militar (LCM), carrera horizontal, ruptura del contrato psicológico (RCP), síndrome de desgaste profesional (SQT), anclaje de carrera.

Una Administración que no tiene un sistema de carrera no puede hablar propiamente de funcionarios. Los hombres que la ocupan son unos asalariados, que no ven delante de ellos ninguna perspectiva, ninguna garantía, y por encima de ellos ningún motivo, ningún elemento de subordinación  
(Talleyrand)

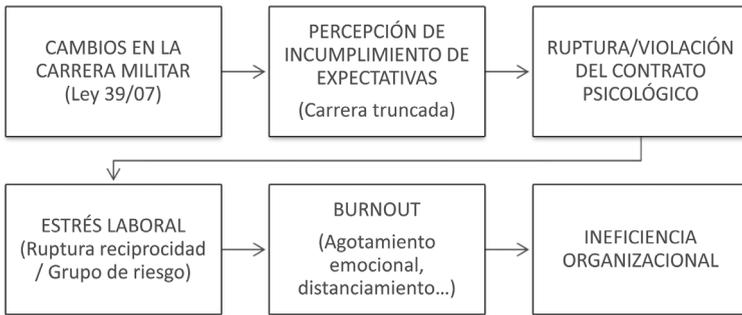
## 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han producido cambios en las Fuerzas Armadas (FAS) que han condicionado sustancialmente el trabajo diario de los militares. Estos cambios son de tanto calado que en algunos casos, al sumarse a aspectos intrínsecos de la profesión militar, pueden provocar la aparición de fenómenos como la ruptura del contrato psicológico (RCP) o el síndrome de desgaste profesional (SQT). Ambos permiten comprender mejor el comportamiento de las personas, de cuyo rendimiento depende el logro de los objetivos de una organización.

Este trabajo de investigación documental consiste en una revisión de la literatura sobre ruptura de contrato psicológico y síndrome de desgaste profesional en el ámbito de las organizaciones, con especial énfasis en su prevalencia en empleados públicos y específicamente en el ámbito militar. La hipótesis que se plantea es que:

La ruptura del contrato psicológico y síndrome de desgaste profesional en miembros de las FAS se relacionan positivamente con los cambios introducidos en los últimos años en el desarrollo de la carrera militar.

Los cambios derivados de la Ley de la Carrera Militar (LCM) han modificado las expectativas de desarrollo de carrera de un número considerable de miembros de las FAS. Esto puede provocar en algunos militares la percepción de un incumplimiento de sus expectativas por parte de la organización. Lo que puede derivar en una ruptura del contrato psicológico (RCP), mediada por factores, de gran importancia en las FAS, como la identidad grupal o el compromiso organizacional. La RCP genera una percepción de inequidad en los individuos que se constituye en un importante estresor laboral. Se añade a otros estresores identificados en la profesión militar que la convierten en grupo de riesgo para el desarrollo del SQT. Por ello, esta percepción de falta de equidad, no considerarse tratado justamente por la organización, puede ser un precursor del burnout o síndrome de desgaste profesional (SQT). El desarrollo de este síndrome en miembros de las FAS no solo tiene consecuencias negativas para ellos, sino que es nefasto para la organización.



A continuación se desarrolla este modelo teórico. Definiendo en primer lugar la carrera militar y las dificultades en su desarrollo que conllevan algunas innovaciones de la Ley de la Carrera Militar. Se sigue relacionando estos cambios con los conceptos de ruptura del contrato psicológico y síndrome de desgaste profesional. Para finalizar, se analiza la posibilidad de implantar en las FAS algún tipo de carrera horizontal como posible solución al problema.

## 2. DESARROLLO DE CARRERA Y CAMBIOS EN LA LEY DE LA CARRERA MILITAR

Se puede definir *carrera* como el conjunto de expectativas profesionales que tiene un empleado público al ingresar en la Administración. Más precisamente, la *carrera profesional* es un sistema de promoción profesional integrado por diferentes categorías, a las que se accede, consecutivamente, en razón de los méritos y actividades desarrollados a lo largo de la vida profesional.

El empleado público al incorporarse a una organización queda, normalmente, vinculado a ella durante toda o gran parte de su vida profesional. Así, la carrera se configura como un derecho del empleado y un instrumento de la Administración. Como derecho del empleado refleja sus expectativas profesionales, como herramienta de la organización debe contribuir a que sus miembros rindan al máximo, desarrollando sus aptitudes y potencialidades.

El modelo de carrera escogido será un reflejo de la cultura de la organización y un medio para orientar la actitud y comportamiento de sus empleados. De ahí su relevancia para cualquier administración. Igualmente importante resulta para el empleado, ya que tiene, para él, un triple enfoque: económico, de seguridad y de reconocimiento.

El desarrollo de la carrera en una organización trata de asegurar la disponibilidad de recursos humanos, con las cualificaciones y experiencias apropiadas en el momento que se necesiten. Es un elemento central íntimamente relacionado con el resto de componentes del sistema de recursos humanos: formación, evaluación del desempeño, provisión de puestos de trabajo, sistema retributivo, plantillas... Un buen desarrollo de carrera beneficia a ambos, individuo y organización, maximizando las contribuciones potenciales de las personas.

Las administraciones públicas, entre ellas las Fuerzas Armadas (FAS), constituyen un sistema de carrera cerrado. Este tipo de sistemas se caracterizan por la selección del personal al inicio de la vida profesional, el desarrollo de la profesión totalmente en la propia administración y la limitación en la entrada de personal externo. Los empleados tienen unas expectativas de carrera al ingresar que se deben cumplir en función de su desempeño y antigüedad. En estos sistemas cerrados la carrera cobra una gran importancia, es el principal mecanismo de incentivo y constituye un eficaz elemento para transmitir los valores de una cultura común.

Sin embargo, no es cuestión satisfactoriamente resuelta. Constituye un área de mejora y es, por tanto, necesario que las distintas administraciones se doten de instrumentos de carrera que motiven a sus empleados, a la vez que permitan garantizar la óptima utilización de sus recursos humanos y eviten la descapitalización de sus mejores efectivos: *«... un buen diseño de carrera permite mejorar el rendimiento y la productividad del empleado público y, en definitiva, la eficacia de la Administración»*. Disponer de un sistema de carrera implica que existan mecanismos de promoción profesional, entendida como *«un itinerario de avance o crecimiento profesional en la relación de los empleados públicos con su trabajo»*.

La Ley de la Carrera Militar (LCM) sitúa a los militares de carrera dentro de la categoría de empleados públicos que configura el artículo 8.1 del EBEP, en cuanto desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, aunque sometidos a un régimen específico.

Las FAS son una organización de estructura piramidal, por tanto los requerimientos de personal van disminuyendo a medida que se asciende en la jerarquía. Antes de la LCM existían escalas, diseñadas con una limitación en los ascensos, pensadas para conformar la base de la pirámide. La desaparición de estas

escalas conlleva un estancamiento, con retenciones en determinados empleos.

La carrera vertical, única contemplada en la LCM, deja de ser posible, subsistiendo la relación de servicio activo, por varias causas. Cuando se alcanza el último empleo de la escala; con la declaración definitiva de no aptitud para el ascenso; al superar el máximo de ciclos de evaluación, sin obtener el ascenso o por haber renunciado dos veces a la evaluación o al curso de actualización preceptivo para ascender. Salvo la última, todas con carácter forzoso.

El modelo que ha establecido la LCM propicia que se generen *trayectorias profesionales incompletas* o *procesos de meseta*, en las que no es posible alcanzar los máximos empleos. Esto no es debido a un bajo rendimiento del personal, sino a los cambios introducidos en la LCM: reducción de los máximos empleos y de su porcentaje en relación a los egresos, unificación de escalas, incremento de la edad de pase a la reserva y un nuevo sistema de ascensos. Estas trayectorias incompletas se traducen en un amplio tiempo de servicio en un mismo empleo sin posibilidad de ascenso. Un gran porcentaje de militares verán congeladas sus expectativas al ser cercenada su progresión vertical, quedando abocados a realizar el mismo tipo de trabajo durante muchos años. Se trata de personal que queda inmovilizado en el empleo, bloqueando un puesto de trabajo, pero que posee una importante formación y una alta capacitación.

Para algunos militares es imposible desarrollar su carrera verticalmente, puede haber otros que prefieran voluntariamente no hacerlo. Esto se relaciona con la *Teoría de los anclajes de carrera*. Actualmente, se admite que las creencias, expectativas, valores y aspiraciones del empleado juegan un papel esencial en el desarrollo de su carrera profesional. La teoría defiende que cada persona a partir de sus características personales escoge (o desearía escoger) su carrera profesional en torno a un *ancla*, que es la que define y determina sus objetivos. Schein, el creador de la teoría, definió ocho anclas en función de lo que se prime en el trabajo: seguridad, creatividad, vida familiar, compromiso...

Hay personas que desearían desarrollar su carrera en torno a valores diferentes a los que caracterizan la tradicional carrera vertical. No todo el mundo valora una carrera vertical que implique frecuentes cambios y una inevitable movilidad geográfica. Incluso,

muchos individuos definen su éxito profesional no tanto por el avance en la jerarquía de su organización sino por el prestigio dentro de una ocupación determinada. La organización no debe estigmatizar a aquellos cuyas preferencias personales les llevan por trayectorias de recorrido previsiblemente corto al no responder a las opciones más generalistas, pero que en contrapartida les convierte en expertos en diferentes campos específicos de conocimiento.

Para estos casos en que la carrera vertical no es posible, o no es la opción más deseable, sería muy beneficioso para la organización la implantación de otro modelo de carrera, la horizontal, que podría actuar como un motor anti-desmotivación y un estímulo al esfuerzo individual.

A continuación se desarrolla la idea de que los cambios en la legislación en los últimos años han podido generar una frustración de las expectativas profesionales de muchos militares.

### 3. INCLUMPLIMIENTO DE EXPECTATIVAS Y RUPTURA DEL CONTRATO PSICOLÓGICO

En la profesión militar se han identificado una serie de aspectos que constituyen, en mayor o menor medida, factores de estrés laboral. Se citan la movilidad geográfica, la obligación de disponibilidad permanente, las condiciones de disciplina y jerarquía, dificultad para cambiar de trabajo o especialidad, falta de reconocimiento social, la separación del núcleo familiar durante periodos prolongados, la desigualdad de salarios con otros empleados públicos... Y, el que es objeto de este estudio, la promoción profesional o desarrollo de carrera.

En cualquier organización las relaciones sociales y la satisfacción de expectativas son aspectos cruciales. Esto se traduce en lo que se conoce como *contrato psicológico*, un concepto clave para entender las actitudes de la gente en el trabajo y la organización. Se puede definir como un conjunto de expectativas, no escritas en parte alguna, que operan constantemente entre cualquier individuo y otros miembros y dirigentes de la organización. Se generan una serie de creencias sobre promesas implícitas. Durante el proceso de socialización organizacional los miembros van construyendo un contrato psicológico o conjunto de creencias individuales relativas a las condiciones de su acuerdo de intercambio recíproco con la or-

ganización. El fundamento de estas creencias son las promesas, explícitas o implícitas, que las partes han intercambiado a lo largo de los procesos de reclutamiento y selección. El contrato psicológico se forma en los primeros meses de integración en la organización, pero se va ajustando y completando a medida que se adquiere más información sobre el funcionamiento de la organización. De forma simple se puede decir que el empleado infiere que tiene derecho a recibir, o que recibirá, ciertas cosas por parte de su empleador a cambio de su desempeño en el trabajo. No es necesario que las partes implicadas estén de acuerdo en el conjunto de creencias que conforman el contrato psicológico para que exista. En el ámbito militar, el desarrollo de un contrato psicológico ha sido confirmado por diversos estudios.

Si la persona percibe que la organización no ha cumplido adecuadamente sus obligaciones, según se reflejan en el contrato psicológico, se produce la *ruptura del contrato psicológico* (RCP) que lleva asociadas consecuencias en el plano actitudinal y comportamental, por lo general indeseables tanto para la persona como para la organización. Si el trabajador percibe que hay discrepancia entre aquello que considera que se le ha prometido y aquello que obtiene, se experimenta la RCP. Las posibilidades de ruptura son mayores cuando no están claramente definidas algunas obligaciones de la organización o la situación de cambio constante dificulta el cumplimiento de las promesas implícitas.

La RCP, percepción de una de las partes de que la otra ha fallado en el cumplimiento adecuado de sus promesas y obligaciones para con ella, supone una serie de efectos negativos: pérdida de compromiso y confianza, mala imagen de la organización, desánimo... Numerosos estudios aportan evidencia sobre la influencia negativa de esta ruptura sobre la *satisfacción laboral*, el *compromiso organizacional* y las *conductas de ciudadanía organizacional*. Esto se ha comprobado en un estudio con 566 militares españoles.

Además, si en la ruptura se piensa que el incumplimiento se debe a una actitud deliberada de la organización o se cree que se ha recibido un trato injusto, hablamos de *violación del contrato psicológico* (VCP). La violación sería la respuesta emocional y afectiva de la persona como resultado de la percepción de la ruptura.

El contrato psicológico en las Fuerzas Armadas puede ser crucial para explicar algunos comportamientos de sus miembros.

Estos contratos son especialmente importantes en organizaciones, como las FAS, en las que se da un alto compromiso y baja rotación. Además, hay evidencia de una mayor importancia del contrato psicológico en el ámbito público. Para su formación son especialmente significativas las prácticas de gestión de recursos humanos y los procedimientos de evaluación y promoción, vigentes en la organización. Por ello, una de las creencias que normalmente va a estar presente en el contrato psicológico está relacionada con las oportunidades de carrera. En las FAS el desarrollo de la carrera profesional forma parte de las expectativas de sus miembros y se considera un compromiso organizacional proporcionar capacitación y oportunidades de promoción.

Las FAS se caracterizan por un alto compromiso de sus miembros con la organización. El *compromiso organizacional* es un indicador del nivel de lealtad e identificación de las personas con su organización. Por tanto, uno de los efectos más perniciosos que va a tener la RCP en las FAS es la pérdida de este compromiso. Esto se dará cuando el individuo considere que la organización no valora adecuadamente sus contribuciones y no se preocupa lo suficiente por su bienestar. La relación con las expectativas de desarrollo de carrera es clara.

Del mismo modo, los miembros de las Fuerzas Armadas se caracterizan por una fuerte identidad compartida, con una conducta motivada mucho más por los objetivos grupales que por los personales. Esta *identificación organizacional*, entendida como el sentido de unidad y pertenencia de las personas a sus organizaciones, parece ofrecer muchas ventajas a estas, siendo un buen predictor de un amplio abanico de resultados tales como la satisfacción laboral, la implicación en el trabajo, la motivación y el rendimiento. La influencia de la integración del grupo en el desempeño individual y en el bienestar psicológico y la preparación ha sido puesta de manifiesto en varios estudios realizados con unidades militares. Fenómenos como la identidad grupal, la motivación colectiva o la moral pueden modular la intensidad o la dirección de la influencia de los riesgos psicosociales. Pero estos factores, habituales en las FAS, también pueden tener su contrapartida. Cuanto más ha asimilado un individuo la cultura de su grupo más crítico será con el cumplimiento de expectativas. Por tanto, es más probable que se produzca la RCP. Diversos estudios realizados en el ámbito militar avalan esta tesis. También,

hay estudios que apuntan que, en la medida que se afirma esta identidad compartida, las percepciones sobre el cumplimiento de lo prometido pasan de creencias individuales a un hecho social. En definitiva, en una institución como las FAS, la RCP es más probable dada la mayor integración con la organización de sus miembros. Y, se puede convertir en un proceso grupal, dando lugar a un sentimiento generalizado de insatisfacción, afectando a la confianza en la organización y a la percepción de recibir un trato justo. La pérdida de confianza y el sentimiento de no recibir un trato justo, como veremos a continuación, pueden ser precursores de un fenómeno más grave, el SQT.

En la carrera militar el rango y promoción tienen, a veces, más valor que el salario o la tarea desarrollada y el ascenso representa el éxito en un pacto tácito. Las modificaciones introducidas por la LCM han supuesto para muchos militares un drástico cambio en sus expectativas, especialmente en el aspecto de las posibilidades de promoción. Estas expectativas de carrera incumplidas pueden llevar a la percepción de una RCP. Esta circunstancia se ha detectado claramente en un estudio realizado con empleados públicos, en el que aproximadamente un tercio de la muestra eran militares (se constató la existencia de RCP en un 52% de los casos analizados). Parece claro que los militares desarrollan la percepción de diversas obligaciones por parte del ejército, entre ellas ocupa un lugar destacado las oportunidades de desarrollo personal y profesional. La magnitud del problema de la ruptura depende de lo que se considera que no se está cumpliendo. Cuando se trata de las expectativas de carrera, un aspecto de gran importancia en el ámbito militar, la ruptura tiene más trascendencia. Incluso, esta ruptura, cuando se produce en entornos como las FAS, donde el descenso de rendimiento o el abandono del empleo no son respuestas viables, puede provocar, en algunos casos, la aparición de síndrome de desgaste profesional (SQT). Se considera que las expectativas profesionales son un factor importante que puede provocar SQT.

#### 4. RIESGOS PSICOSOCIALES Y SÍNDROME DE DESGASTE PROFESIONAL

El síndrome de burnout, también llamado *síndrome de estar quemado* o *síndrome de desgaste profesional* (SQT), se considera como la fase avanzada del estrés profesional, y se produce cuando se

desequilibran las expectativas en el ámbito profesional. Es más probable cuando existe un fuerte compromiso organizacional, como sucede en las FAS. Se entiende como una respuesta prolongada a estresores crónicos presentes en el trabajo. Este efecto se ha detectado en el ámbito militar en diversos estudios. Algún estudio considera el nivel de burnout en unidades del ET como medio-alto. Hay también estudios que relacionan la ruptura del contrato psicológico con el burnout. Concretamente, un estudio longitudinal con 415 militares portugueses verifica esta relación entre RCP y SQT.

No es sorprendente que la pérdida de posibilidades de promoción produzca estrés, cuya manifestación extrema sería el SQT, ya que el desarrollo de carrera está considerado según el modelo OSI (Indicador de Estrés Ocupacional) una de las principales fuentes de estrés laboral y el bloqueo de la carrera profesional puede ser percibido como una RCP. Otros autores también consideran el desarrollo de carrera uno de los principales estresores laborales. El desarrollo profesional es una fuente de estrés por diferentes motivos: inseguridad laboral, incongruencia entre la formación y la posición organizacional, percepción de inequidad... Se considera que genera estrés debido a que los miembros de la organización no adaptan sus expectativas a la realidad laboral. La relación con el contrato psicológico y la percepción de incumplimiento de expectativas parece evidente.

El desarrollo profesional se une a otros factores estresantes identificados en la profesión militar que convierten a los miembros de las FAS en un grupo de riesgo para el desarrollo del SQT. La idiosincrasia de trabajo del militar puede favorecer más fácilmente que en otros colectivos la aparición de este síndrome. La revisión de la literatura no deja dudas acerca de la existencia de altos niveles de estrés entre los militares. Esto se traduce en la presencia de *riesgos psicosociales*, derivados de la interacción entre las condiciones de trabajo y las necesidades del trabajador. En España, la VII Encuesta Nacional de Condiciones Trabajo (2011), última publicada, apunta que los profesionales del ámbito de la Seguridad y Defensa (incluidos los militares) son uno de los colectivos más expuestos a riesgos laborales, especialmente a los de naturaleza psicosocial. Estos datos coinciden con los obtenidos en otros ejércitos de nuestro entorno.

Se consideran seis fuentes de estrés que pueden suponer un riesgo psicosocial:

- Aspectos intrínsecos del trabajo*: relacionados con el contenido del trabajo.
- Estresores de rol*: vinculados a la ambigüedad y conflicto de rol.
- Relaciones en el trabajo*: pueden actuar como estresor o como factor protector.
- Desarrollo profesional*: es el objeto de este estudio.
- Clima organizacional*: muy relacionado con la comunicación.
- Eje familia-trabajo*: la conciliación de la vida laboral y familiar en las FAS es compleja, como se afirma a veces, ejército y familia son dos instituciones voraces.

Entre ellos, como puede verse, figura el desarrollo de carrera. Si estos factores de riesgo psicosocial se mantienen en el tiempo se incrementan las posibilidades de desarrollo del SQT.

Hay otros estresores específicos estudiados en el ámbito militar. Son las relaciones interpersonales, la claridad de rol o el clima organizacional, o, muy relacionado con el desarrollo de carrera, la evaluación continua y la competencia que genera. Así, por ejemplo, se ha encontrado en una muestra de militares españoles una relación significativa entre ambigüedad de rol y conflicto de rol, habituales en momentos de cambio organizacional, y el agotamiento emocional (precursor del SQT). Estos otros estresores no se van a analizar por no ser objeto de este trabajo.

Veamos como el desarrollo profesional puede propiciar la aparición del SQT:

Desde los estudios de Cordes y Dougherty se considera que el SQT es un proceso derivado del estrés laboral. Una definición clásica y sintética es la siguiente: «estado mental, persistente, negativo y relacionado con el trabajo, en individuos normales que se caracteriza principalmente por agotamiento, que se acompaña de malestar, un sentimiento de reducida competencia y motivación y el desarrollo de actitudes disfuncionales en el trabajo». Se produce a causa de una respuesta prolongada a los estresores en el lugar del trabajo.

Se caracteriza por la presencia de tres factores o dimensiones:

- Agotamiento emocional
- Despersonalización o distanciamiento hacia el trabajo
- Reducción del desarrollo profesional

Este último aspecto es más bien una consecuencia de las dos primeras dimensiones y se relaciona claramente con el desarrollo de la carrera profesional. Sería la percepción de un estancamiento profesional la que lo provocaría.

Las dos primeras dimensiones, que constituyen la clave del SQT, también se pueden derivar de una percepción de falta de desarrollo profesional. Se expone esta idea a continuación.

Algunos estudios vinculan este síndrome de desgaste profesional, considerado como una manifestación extrema de estrés laboral, con una falta de reciprocidad laboral percibida. Es decir, la evaluación subjetiva de un desequilibrio prolongado entre lo que el individuo aporta a la organización y lo que recibe a cambio. De hecho, se considera que la ruptura del principio de reciprocidad es la base del SQT en profesiones no asistenciales, como es el caso de los miembros de las FAS.

La percepción de reciprocidad está en la base del estrés laboral. Johannes Siegrist define estrés laboral como la derivación de la ruptura del principio de reciprocidad. El estrés laboral se daría cuando el trabajador percibe que sus esfuerzos no son adecuadamente recompensados. El SQT sería una expresión extrema de estrés laboral que es a su vez resultado de esta percepción de falta de reciprocidad.

En la misma línea se desarrolla el trabajo del grupo de investigación de Wilmar Schaufeli. Plantea el SQT como la máxima expresión de la falta de equidad o reciprocidad. Así, la dimensión de agotamiento emocional sería resultado directo de la inequidad, mientras que la despersonalización sería un estilo de afrontamiento que intenta reducirla. El tercer factor, reducción del desarrollo profesional, es resultado de la percepción de inequidad.

Dado que la reciprocidad consiste en el cumplimiento de expectativas, se manifiesta en un contrato psicológico. La RCP que se ha comentado con anterioridad puede originar por tanto esa percepción de falta de reciprocidad que está en la base del SQT. A través de esta percepción de inequidad se establece la relación entre RCP y SQT. Por ello, uno de los factores que se han vinculado con el burnout es el incumplimiento de expectativas profesionales.

Cuando hay RCP se considera que la organización no está cumpliendo las expectativas. Esto lleva al individuo a desarrollar un esfuerzo adicional para obtener lo esperado. Esta alta inversión

prolongada en el tiempo genera agotamiento emocional, una de las dimensiones del SQT. Varios estudios han relacionado directamente la ruptura con el agotamiento emocional. Un estudio reciente con empleados públicos, en el que participaron 76 militares, encontró una relación clara entre RCP y agotamiento emocional.

Cuando a pesar del esfuerzo adicional no se alcanzan las expectativas, el efecto es un desapego emocional de la profesión, segunda dimensión del SQT. Está demostrado un orden causal entre estas dos dimensiones. A mayor agotamiento emocional, mayor distanciamiento. Estas dos dimensiones constituyen el *core* del Burnout y bastan para que se desarrolle el síndrome. Hay, por tanto, evidencia de que la RCP se relaciona positivamente con las dimensiones core del SQT.

En los estudios analizados, los militares ante la RCP evidenciaban una fuerte respuesta emocional, aunque intentaban seguir cumpliendo sus obligaciones desarrollaban agotamiento emocional y distanciamiento profesional. De ahí a desarrollar SQT solo media un paso.

No obstante, los individuos con alto compromiso organizacional no sufren tanto los resultados negativos del estrés. Por tanto, en la FAS el alto grado de implicación con el trabajo minimiza la incidencia del estrés laboral. El gran peso que la cultura organizacional tiene en las FAS puede actuar con elemento de contención, como se concluyó en un estudio realizado con 168 militares, integrantes de la SPFOR XV. Otros estudios también han verificado que una alta identificación con el grupo, algo habitual en las FAS, puede actuar de factor de protección ante el desarrollo del SQT.

Aun cuando faltan estudios más completos que permitan evaluar la incidencia real de estas afecciones, hay indicios que apuntan a su existencia en las FAS. Una adecuada gestión de recursos humanos que proporcionase alternativas de carrera podría paliar la aparición de estos perniciosos fenómenos.

Una de esas opciones podría ser la aplicación de la carrera horizontal.

#### 4. CARRERA HORIZONTAL

La carrera profesional, según el Estatuto Básico del empleado Público (EBEP), comprende dos aspectos diferentes, las oportunidades de ascenso y las expectativas de progreso profesional. El

primer aspecto se identificaría con la tradicional *carrera vertical* y el segundo con una nueva modalidad incorporada por el EBEP, la *carrera horizontal*.

Hay bastante acuerdo en considerar que el modelo de carrera administrativa anterior al EBEP era insatisfactorio. No existía una alternativa sólida a la carrera vertical. Con esta única opción, el empleado se ve obligado a cambiar de puesto de trabajo para poder progresar profesional y económicamente. Se genera así una movilidad artificial y quizá excesiva y, en ocasiones, una inflación en los niveles más altos de la jerarquía, que es perjudicial para el funcionamiento eficiente de la organización y la optimización de los recursos humanos.

El progresivo aplanamiento de las organizaciones y el limitado cupo de posibilidades de ascenso vertical han originado la necesidad de crear alternativas de carrera. Las mermadas posibilidades que ofrece la reducida progresión jerárquica han propiciado la propuesta de una carrera profesional horizontal, en la que la consecución de niveles superiores implique mayor prestigio y retribución, pero no mayor poder o capacidad de mando. Se entiende la carrera horizontal como una evolución histórica de la carrera, que se transforma para adaptarse a las nuevas características organizativas de las Administraciones Públicas.

Aparece así en el EBEP la carrera horizontal, idea importada de la nueva estructuración de carrera de los funcionarios comunitarios. Con ella se pretende mejorar la eficacia del sistema y los estímulos y expectativas de los empleados públicos. Se trata de un modelo desvinculado de los cambios de puesto de trabajo y basado en el desarrollo de competencias y en el rendimiento.

Para ello, el EBEP regula dos formas de carrera administrativa sin cambiar de grupo de clasificación: la vertical, a través del desempeño de puestos de trabajo y la horizontal, a través del cumplimiento de objetivos específicos. Definiendo la carrera horizontal como: *progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo*. Es la carrera profesional en el puesto de trabajo, bajo la premisa de que el empleado enriquece el puesto mediante la experiencia, la formación y el desempeño.

Esta modalidad, según el EBEP, tiene dos aspectos esenciales: un elemento estructural subjetivo y una progresión basada en la valoración de méritos. El elemento estructural subjetivo es la

base de la carrera horizontal, ya que ésta se desliga del puesto de trabajo que se desempeña, que no cambia; se articulan una serie de elementos subjetivos (grados, categorías...) que sustentan el ascenso y llevan aparejadas remuneraciones, de modo que el empleado progresa sin cambiar de puesto de trabajo.

Se trata de «...un intento de que el empleado público que está a gusto con su trabajo, es correctamente evaluado por sus superiores, y es útil para la organización pueda seguir en la misma desarrollando la misma función sin necesidad de verse compelido a un cambio de puesto de trabajo para obtener algún beneficio adicional que retribuya su posición en la organización». Se pretende evitar el trasiego de personal al que obliga la carrera vertical, implicando que puestos relevantes sean ocupados por personas sin experiencia que deben partir de cero y generando una movilidad constante, con los perjuicios que ello supone tanto para el funcionamiento de la organización como para el mejor rendimiento de sus recursos humanos.

La carrera horizontal supone el reconocimiento de una maestría en el mismo puesto de trabajo, asentada en la experiencia y el conocimiento. En las organizaciones actuales, el conocimiento especializado es, a menudo, tan importante como las habilidades de dirección o gestión. En lugar de transformar a especialistas técnicos competentes en directivos mediocres, la trayectoria de carrera horizontal permite a una organización retener a ambos, a directivos y a técnicos de gran destreza. De tal forma que soluciona el problema de empleados formados técnicamente que no desean o no pueden moverse a puestos de dirección.

Regular correctamente la carrera horizontal exige dos cosas: establecer un sistema de grados y un procedimiento para valorar los criterios a los que se vincula la progresión. Otras características son que debe tener carácter voluntario, individual, de acceso consecutivo, gradual en el tiempo y ser retribuida por categorías personales. Implica establecer algún tipo de retribución complementaria y unos criterios claros para que se produzca la progresión de grado.

En las Administraciones Públicas la carrera horizontal que contempla el EBEP es un concepto todavía pendiente de desarrollar. No obstante, algunas organizaciones tienen ya modelos de carrera horizontal que están aplicando a sus empleados públicos: Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), Junta de Extremadura, Principado de Asturias... La cuestión es si en las

FAS sería también posible desarrollar un modelo de carrera como el que sugiere el EBEP.

La LCM apuesta claramente por la progresión vertical de los militares, admitiendo la promoción interna horizontal, por cambio de cuerpo, aunque con un carácter claramente residual. Lo que no figura, pero tampoco prohíbe, es una trayectoria de carrera horizontal. No obstante, aunque la regulación establecida en el EBEP no vincula directamente al personal al servicio de las FAS, puede aplicarse bien por remisión directa de su legislación específica, bien con carácter supletorio. Y, en última instancia, los elementos básicos con que aparece dibujada la carrera horizontal en el EBEP pueden constituir una referencia teórica para que las FAS, en ejercicio de su autonomía administrativa, instauren esta interesante modalidad de carrera en el régimen jurídico de su personal. No hay, por tanto, ningún impedimento legal para incorporar la carrera horizontal a la legislación específica de las FAS.

Las FAS son una organización con estructura piramidal. La LCM ha provocado que la pirámide solo pueda conformarse con el estancamiento en el mismo empleo de personal que no asciende. Esto puede provocar un problema en determinados empleos de envejecimiento, desmotivación y pérdida de autoestima. Las FAS no deben olvidarse de este personal, es su obligación aplicar políticas de recursos humanos que generen su aprovechamiento. Una de ellas podría ser la implantación de un sistema de carrera horizontal, que aportaría los siguientes beneficios:

- Rejuvenecimiento de los empleos más altos de cada cuerpo y escala.
- Motivación de muchos profesionales que, por una u otra razón, decidan o se vean abocados a esta opción de promoción profesional.
- Mejora de la competencia profesional en determinados puestos de carácter técnico o especializado.
- Continuidad de personas muy válidas en puestos importantes para la organización, que verían reconocido su buen desempeño.
- Limitación de la fuga de experiencia en determinados puestos al desincentivar la movilidad innecesaria y empobrecedora profesionalmente.

Y, en definitiva, una mejora de la organización y sus resultados. Algunos aspectos que, en mi opinión, deberían guiar la posible implantación de un sistema de carrera horizontal en las Fuerzas Armadas serían los siguientes:

- La carrera horizontal debe aparecer intrínsecamente vinculada a un sistema de evaluación del desempeño. Basarse exclusivamente en criterios de antigüedad sería desnaturalizarla. En las administraciones públicas la difícil implantación de un sistema de evaluación del desempeño está bloqueando el establecimiento de esta modalidad de carrera. La gran ventaja de las FAS es su gran experiencia acumulada en materia de evaluación, de la que carecen otras administraciones. No obstante, podría ser conveniente adecuar el actual sistema de evaluación.
- Esta progresión horizontal sólo puede ser subsidiaria de la vertical y su aplicación restringida a aquellos supuestos en que ésta no resulte posible. En ningún caso debe resultar más atractiva que la vertical, ha de estar limitada a muy concretos supuestos y cerrada a los militares con aptitud para carrera vertical.
- Debería presentar un carácter asimétrico, haciendo más énfasis en los grupos superiores, escala de oficiales y últimos empleos de la escala de suboficiales, que tienen limitada la promoción interna. En otros casos, podría tener un carácter residual.
- La carrera profesional en las FAS adoptaría un camino dual o de *doble escalera*, que contiene tanto una secuencia vertical de puestos como una serie de oportunidades horizontales.
- Parece lo más adecuado aplicarla solo a militares de carrera por coherencia con el artículo 16.1 del EBEP, que limita esta modalidad de promoción profesional a los funcionarios de carrera.
- Parece más apropiado en las FAS, la implantación de un sistema singularizado en algunos puestos de la RPM, que podrían ser ocupados por personal muy cualificado pero con escasas posibilidades de desarrollar una carrera vertical. Se podría contemplar la posibilidad de crear o adaptar puestos específicos de carrera horizontal, con más presencia en el Apoyo a la Fuerza donde la estructura no es piramidal.

Estos puestos deben cumplir unos mínimos requisitos de complejidad y preferentemente con un elevado componente técnico.

- El número de grados asociados a cada puesto de carrera horizontal podría oscilar entre tres y cinco, que es lo habitual en los casos ya implantados. Parecería lógico incorporar la exigencia de un tiempo mínimo de servicio en cada grado para poder acceder al siguiente.
- Debe combinarse con una adecuada política de destinos y un procedimiento ágil de desvinculaciones.
- Será necesario establecer una adecuada política retributiva, probablemente incorporando una nueva retribución complementaria. No obstante, en las FAS puede darse un problema para establecer escalones retributivos al ser pequeña la diferencia en las retribuciones entre empleos sucesivos.
- Sería aconsejable que no existieran limitaciones ni cupos, no obstante, los recursos públicos no son ilimitados y siempre existirán condicionantes económicos.
- Finalmente, la dimensión organizativa de la carrera horizontal puede abrir a las FAS numerosas posibilidades de gestión y organización. Por ejemplo, destinar o encomendar tareas o funciones en razón de la mayor progresión en la carrera horizontal, erigiendo ésta no sólo como un derecho a aquellas sino incluso como un requisito para su desempeño o provisión.

En definitiva, con la carrera horizontal no se trataría de premiar las actuaciones pasadas ni otorgar una suerte de premio de consolación, sino adoptar un mecanismo de motivación para aquellos profesionales, con gran experiencia y especialización que poseen un talento que debidamente canalizado puede reportar grandes dividendos a la organización. En resumidas cuentas, como se repite con frecuencia en la gestión de recursos humanos, un intento de alinear los intereses personales con las necesidades de la institución.

La aplicación de esta nueva opción sería sin duda compleja, pero debería hacerse aprovechando todas sus posibilidades, evitando que degenere en una «carrera de los inmóviles» que «... terminará siendo para el funcionario inmóvil, pero sin calificación negativa que será lo normal, unos nuevos trienios o duodenios o

sesenios, según el tiempo mínimo de permanencia exigido para el ascenso».

En definitiva, la posibilidad de carrera horizontal favorece que el militar que está a gusto con su actividad, es correctamente evaluado por sus superiores y útil para la organización, pueda continuar en su puesto de trabajo, con opciones de progresión y reconocimiento.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Tras el análisis de numerosos estudios publicados, se ha hallado evidencia experimental suficiente para afirmar que existe una relación clara entre las expectativas de desarrollo de carrera y la presencia de ruptura de contrato psicológico y de esta con la posibilidad de desarrollar el síndrome de desgaste profesional. También se ha podido constatar estas relaciones en estudios realizados con militares.

No obstante, estos últimos estudios adolecen de ciertas limitaciones metodológicas. Las muestras utilizadas son excesivamente reducidas y poco representativas. Y la presencia de RCP y SQT se ha detectado fundamentalmente con pruebas de autoinforme, de menor fiabilidad y validez.

Por ello sería recomendable, para conocer la prevalencia real de estos fenómenos en las FAS, la realización de estudios específicos, con muestras representativas, centrándose en militares de carrera como población más susceptible y utilizando pruebas de más consistencia. Estos estudios deberían ser capaces de determinar el alcance que puedan tener estos fenómenos en el comportamiento y actitudes de las personas en el trabajo. De ello existe un precedente. En marzo de 2015, la diputada del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, Irene Lozano Domingo, presentó en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, una proposición no de Ley sobre prevención, detección y tratamiento del síndrome del quemado o burnout, en los miembros de las Fuerzas Armadas, que fue rechazada.

En caso de que estos estudios demostraran la prevalencia por encima de lo deseable de estos fenómenos, como todos los indicios apuntan, sería el momento de tomar medidas paliativas. Sería conveniente proporcionar alternativas a la carrera vertical, relacionadas con el concepto de carrera horizontal, que eviten la

percepción de incumplimiento de expectativas que produce la actual imposibilidad en numerosos casos de desarrollo profesional.

Una organización en la que el principal activo es su capital humano debe tomar medidas para evitar que se generalicen fenómenos que afecten seriamente al rendimiento laboral de su personal. Éste no puede estar desmotivado, trabajando a reglamento o limitándose a hacer estrictamente lo pautado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bardera Mora, María del Pilar.; Segovia, Oscar. «Estrés laboral, autoconcepto y salud en una muestra de militares españoles». *Sanidad Militar*, vol. 65, 2009, núm. 3, págs. 152-163.
- Bardera Mora, María del Pilar. «Antecedentes psicosociales en la salud laboral de militares españoles». Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2010.
- Bardera Mora, María del Pilar. «Riesgos psicosociales en personal militar: los riesgos laborales emergentes». *Psicología en las Fuerzas Armadas*. 2012.
- Bardera Mora, María del Pilar; García Silgo, Mónica; Pastor Álvarez, Alberto. «Gestión de estrés en las fuerzas armadas». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 2014, núm. 4.
- Barranco Vela, Rafael; Bombillar Sáenz, Francisco M. «La Carrera Horizontal, el Estatuto Básico del empleado Público, situaciones administrativas y otras cuestiones en la Ley de la Carrera Militar». *D-estante*, 2012.
- Blanco Gaztañaga, Carmen. 2005. «La carrera administrativa». *Revista Presupuesto y Gasto Público*, 41, 2005, págs. 199-210.
- Chambel, María José; Oliveira-Cruz, Fernando. 2012. «A ruptura do contrato psicológico e o desenvolvimento do burnout: um estudo longitudinal com militares em missão de paz». *Revista de psicologia militar*, 2012, Núm. 21, págs. 9-30.
- Cortés Carreres, José Vicente; Jiménez Hernandis, Juan. «La carrera profesional en el Estatuto Básico del Empleado Público». *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 2009, núm. 13, págs. 1891-1914.
- Delgado Padial, Antonio. «El estado del contrato psicológico: especial referencia al Ejército». *Seminario El perfil de carrera en el Ejército de Tierra*, 2013.
- Díaz Bretones, Francisco. «La carrera y trayectoria profesional». *Seminario El perfil de carrera en el Ejército de Tierra*, 2013.
- Fernández, Luis González; Arciniega Ruiz de Esparza, Luis M. «Anclajes de carrera profesional y valores en el trabajo». En *Psicología social y problemas sociales*, coords. José Romay Martínez y Ricardo García Mira, 2005, págs. 69-78. España: Biblioteca Nueva.

- Ferreiro Lozano, Antonio. «La carrera horizontal en el Cuerpo General». *Revista Ejército*, 2010, núm. 829, págs. 92-103.
- Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel. «La carrera horizontal en el empleo público: una oportunidad para las administraciones parlamentarias». *Anuario de Derecho Parlamentario*, 2009, núm. 9, págs. 61-75.
- Galindo Ángel, Jorge. «Evaluación de la moral militar en la zona de operaciones y su relación con parámetros adaptativos». Tesis doctoral, Universidad de Granada. 2014.
- De la Gándara Martín, J. J.; Corrales, R. González; Bajo, P. Baños. «El militar quemado». *Sanidad militar*, vol. 66, 2010, núm. 1, págs. 39-50.
- Gómez Mejía, Luis; Egatz Wozniak, Ana; Larraza Kintana, Martín. «Gestión de recursos humanos e innovación». En *Dirección estratégica de personas. Evidencias y perspectivas para el siglo XXI*. 2002 Madrid: Pearson educación.
- Hurtado, David; Pereira, Francisco. «El síndrome de desgaste profesional (Burnout Syndrome): manifestación de la ruptura de reciprocidad laboral». *Revista Salud Bosque*, vol. 2, 2015, núm. 2, págs. 29-38.
- López-Araújo, Blanca; Osca Segovia, Amparo; Peiró, José María. 2007. «El papel modulador de la implicación con el trabajo en la relación entre el estrés y la satisfacción laboral». *Psicothema*, vol. 19, 2007, núm. 1, págs. 81-87.
- López-Araújo, Blanca, et al. «Estrés de rol, Implicación con el trabajo y burnout en soldados profesionales españoles». *Revista Latinoamericana de Psicología*, vol. 40, 2008, núm. 2, págs. 293-304.
- Matamoros Martínez, Rafael. «La carrera horizontal». *Revista Ejército*, 2013, núm. 867, págs. 69-75.
- Muñoz Llinás, Jaime Ignacio. «Los sistemas de carrera y movilidad administrativa en el modelo español de función pública: análisis y propuestas». *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2012, núm. 27, págs. 261-277.
- Osca, Amparo, et al. «Estrés de rol y su influencia sobre el bienestar psíquico y físico en soldados profesionales». *Psicothema*, vol. 15, 2003, núm. 1, págs. 54-57.
- Ospina, Jackeline, et al. «Relaciones entre ruptura del contrato psicológico y burnout: un estudio en trabajadores de atención a personas con discapacidad intelectual». *Siglo Cero*, vol. 43, 2012, págs. 21-30.
- Pardo de Donlebun, L. P. «Burnout y su relación con los factores de personalidad y el estrés de rol en una muestra de militares profesionales españoles». Conferencia presentada en el I Congreso de Sanidad Militar, Granada, 2014.
- Pérez Hidalgo, A. M.; Rodríguez González, J. M. «Análisis del estado emocional de una unidad del ejército español en zona de operaciones». *Sanidad Militar*, vol. 67, 2011, núm. 2, págs. 71-77.
- Salanova Soria, Marisa; Llorens Gumbau, Susana. «Estado actual y retos futuros en el estudio del burnout». *Papeles del psicólogo*, vol. 29, 2008, págs. 59-67.

- Silla, Inmaculada, et al. «El estado del contrato psicológico y su relación con la salud psicológica de los empleados». *Psicothema*, vol. 18, 2006, núm. 2, págs. 256-262.
- Topa Cantisano, Gabriela; Palací Descals, Francisco José. «Cuando la confianza se ha perdido...: Valoración del modelo de violación de contrato psicológico de Morrison y Robinson». *Revista electrónica iberoamericana de psicología social: REIPS*, vol. 1, 2000, núm. 1, págs. 6-14.
- Topa Cantisano, Gabriela; Palací Descals, Francisco; Morales Domínguez, José Francisco. «La ruptura de contrato psicológico y las respuestas del trabajador. ¿Relaciones mediadas por la confianza organizacional?» *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol. 20, 2004, núm. 1, págs. 31-45.
- Topa Cantisano, Gabriela; Morales Domínguez, José F.; Palací Descals, Francisco. «El cumplimiento del contrato psicológico y su relación con la cultura organizacional para nuevos y veteranos: un análisis multigrupo». *Apuntes de psicología*, vol. 23, 2005a, núm. 1, págs. 53-70.
- Topa Cantisano, Gabriela; Morales Domínguez, José. «Determinantes específicos de la satisfacción laboral, el burnout y sus consecuencias para la salud: un estudio exploratorio con funcionarios de prisiones». *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*, vol. 5, 2005b, núm. 1, págs. 73-83.
- Topa Cantisano, Gabriela; Morales Domínguez, José. «El síndrome de burnout y sus efectos en la salud: el papel de la ruptura de contrato psicológico en una muestra de funcionarios de prisiones españolas». *Revista Mexicana de Psicología*, vol. 22, 2005c, núm. 2, págs. 481-490.
- Topa Cantisano, Gabriela; Palací Descals, J. Francisco. «La ruptura de contrato psicológico entre los soldados profesionales españoles y su relación con la decisión de permanecer o abandonar». *Revista de Psicología Social*, vol. 20, 2005d, núm. 1, págs. 45-60.
- Topa Cantisano, Gabriela; Morales Domínguez, J. Francisco. «Identificación organizacional y ruptura de contrato psicológico: sus influencias sobre la satisfacción de los empleados». *International Journal of Psychology and Psychological Therapy*, vol. 7, 2007a, núm. 3, págs. 365-379.
- Topa Cantisano, Gabriela; Morales Domínguez, José Francisco. «Burnout e identificación con el grupo: el papel del apoyo social en un modelo de ecuaciones estructurales». *International Journal of Clinical and Health Psychology*, vol. 7, 2007b, núm. 2, págs. 337-348.
- Topa Cantisano, Gabriela; Caeiro García, José Luis. 2013. «Gestión de recursos humanos y empleo público: un estudio cuantitativo con funcionarios del Estado en España». *Aloma: Revista de Psicología, Ciències de l'Educació i de l'Esport*, vol. 31, 2013, núm. 2, págs. 35-43.
- Vázquez Losada, Ana M.<sup>a</sup>, «Gestión de recursos humanos en una institución pública. Un modelo conjunto de los sistemas de clasificación profesional, carrera profesional y de retribuciones». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2012, núm. 7, págs. 11-49.

Villoria Mendieta, Manuel y Del Pino Matute, Eloísa. *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid: Editorial Tecnos. 2009.

Zaragoza Martínez, Beatriz María; Solanes Puchol, Ángel. «Contrato psicológico como determinante del compromiso organizacional: diferencias entre los sectores de industria y servicios en la provincia de Alicante». *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2013, núm. 33, págs.73-93.



# INFLUENCIA DE LAS OPERACIONES EN EL EXTERIOR SOBRE EL EJERCITO DE TIERRA ESPAÑOL

JOSÉ ÁNGEL ÚBEDA GARCERÁN

*(Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM) /  
Mando de Adiestramiento y Doctrina (MADOC))*

## RESUMEN

La participación de las Fuerzas Armadas españolas en operaciones en el exterior durante las dos últimas décadas ha tenido una influencia importante en las diferentes áreas del Apoyo a la Preparación del Ejército de Tierra. Sus efectos se han hecho sentir en todas sus funciones, así como en la forma de ejercer el liderazgo y en la motivación de sus miembros. Por ello han permitido determinar la validez de la doctrina en vigor y realizar los cambios necesarios para adecuarla a las necesidades de las fuerzas terrestres; han llevado a la evolución de la orgánica de las unidades, a la modernización de su armamento y equipo y a una mejora del adiestramiento y la operatividad; han supuesto un acicate moral y un motivo de satisfacción para el personal militar; han incidido en el desarrollo de su trayectoria profesional y han requerido una modificación del estilo de mando.

## PALABRAS CLAVES

Operaciones, influencia, preparación, doctrina, liderazgo.

## 1. INTRODUCCIÓN

El personal y las unidades del Ejército de Tierra (ET) español han participado desde los años noventa en numerosas operaciones y misiones en el exterior. Esta participación ha tenido un impacto importante en todos los ámbitos y, en particular, en el apoyo a la preparación del ET.

Los objetivos de este trabajo han sido estudiar este impacto de una manera sistemática para identificar los beneficios y lecciones

aprendidas que ha aportado en las diferentes áreas del mencionado apoyo:

- Doctrina.
- Orgánica.
- Materiales.
- Instrucción y adiestramiento.
- Motivación del personal.
- Liderazgo.

Por otro lado, su finalidad última ha sido, teniendo en cuenta las posibles misiones que tendrán que asumirse en el futuro próximo, el permitir al ET anticiparse y proponer la orientación más idónea de los esfuerzos en cuanto a la preparación del personal y las unidades, los procedimientos de empleo, la doctrina, la organización, y los materiales entre otras funciones del apoyo a la preparación.

Este estudio se ha llevado a cabo mediante el análisis de documentos y de bases de datos de lecciones aprendidas, buscando cuál ha sido la influencia real de las misiones en el exterior a través de la identificación de los cambios o adaptaciones que el ET ha llevado a cabo para responder a las nuevas situaciones planteadas.

## 2. ANTECEDENTES

El repliegue de nuestras tropas en Afganistán y la reducción significativa del contingente desplegado en el Líbano, hacen suponer que, en un corto plazo de tiempo, el número de efectivos que España despliega en el exterior se verá reducido considerablemente, aunque el número de misiones en las que se participe se esté incrementando en los últimos años, lo que implica más misiones con menos personal. Esta circunstancia, junto al actual panorama estratégico y económico mundial, invita a pensar que podemos estar asistiendo al final de una etapa en la que la participación en las denominadas misiones de paz ha alcanzado máximos históricos y que ha representado un impulso para la modernidad y operatividad de nuestras Fuerzas Armadas hasta convertirlas en una de las instituciones mejor valoradas por la sociedad española.

En el actual escenario estratégico mundial, puede observarse que el papel hegemónico desempeñado por los Estados Unidos

en las últimas décadas, actuando como líder pacificador supremo del planeta, es cada vez más discutible. La experiencia en Irak o en Afganistán, ha demostrado que el coste de ejercerlo, no puede ser asumido por un solo país en solitario, y que representa un sacrificio de vidas humanas y un esfuerzo económico que la población de ese país no parece dispuesta a seguir asumiendo, al menos en un futuro próximo. Pero, por otro lado, la naturaleza tan compleja de gran parte de los conflictos actuales, obliga a emplear cuantiosos efectivos militares y civiles en su resolución, y ello no será posible sin la participación de los Estados Unidos u otra gran potencia que ofrezca un grado de implicación similar. Teniendo en cuenta que las naciones hacen su política en función de sus propios intereses, y que el antagonismo existente entre ellas representa una dificultad añadida, es fácil concluir que el marco estratégico actual para que puedan llevarse a cabo estas misiones parece más incierto que nunca.

En este escenario, no debe olvidarse el papel que tiene la actual crisis económica mundial y que afecta sobre todo, a los países occidentales. Tanto los Estados Unidos como las naciones europeas se están viendo obligados a reducir su gasto militar, lo que dificultará de manera significativa la realización de estas misiones.

Así pues, se intuye que la participación en este tipo de misiones, está experimentando un cambio de ciclo hacia operaciones más de asistencia militar que de combate. Este cambio afectará especialmente al ET, sobre el que recae actualmente el peso de la participación española en el exterior, desplegando de manera notable parte de sus efectivos en territorios tan alejados del suelo patrio como Líbano o Afganistán. Además, se ha de tener en cuenta la poca credibilidad de la sociedad española en la posibilidad de que nuestro país pueda verse inmerso en un conflicto convencional de carácter generalizado, lo que podría provocar que a las Fuerzas Armadas se le asignaran misiones estrictamente civiles como las que ya realiza la Unidad Militar de Emergencias, lo que podría acentuar una progresiva «desmilitarización» de los ejércitos.

Por otro lado, las misiones internacionales constituyen un gasto notable para las Fuerzas Armadas y tienen su incidencia en la elaboración de los presupuestos de defensa. En una época en la que España necesita recortar su gasto público, y en la que sus Fuerzas Armadas (FAS) no constituyen una excepción, parece

más que probable que la disminución de la implicación de España en ellas (al menos en lo que respecta al número de efectivos desplegados) traiga consigo una notable disminución de dichos presupuestos, ya que dichas misiones son responsables, en un alto porcentaje, de la alta valoración que la sociedad española tiene de sus FAS. Su desaparición puede provocar un distanciamiento de la sociedad con sus Fuerzas Armadas en un momento complicado en el que todo lo que no se vea como indispensable va a ser cuestionado de inmediato.

Finalmente, no hay que olvidar que aquellas misiones que están amparadas por la Organización de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales, suponen un ingreso extra (aunque insuficiente en el caso de España) para el mantenimiento del gasto militar, y además, que permiten al Gobierno aprobar créditos extraordinarios no incluidos en el presupuesto de defensa, lo que al final se traduce en una financiación extra para las FAS, que puede verse seriamente disminuida.

### 3. INFLUENCIA SOBRE EL APOYO A LA PREPARACIÓN

#### 3.1. *Doctrina*

El conjunto de las publicaciones doctrinales (PD) debe mantenerse en continua evolución, con objeto de adaptarse a las nuevas capacidades requeridas por los ejércitos, a los nuevos riesgos y amenazas que surgen, y al cambiante entorno operativo en el que las fuerzas desarrollan sus actividades durante las operaciones.

La participación de unidades del ET en operaciones internacionales ha permitido determinar la validez de la doctrina en vigor y realizar los cambios necesarios para adecuarla a las necesidades de las fuerzas terrestres, empleando como referencias principales las lecciones aprendidas y las carencias doctrinales detectadas.

De este modo, en diciembre de 2011 entró en vigor una nueva versión de la publicación doctrinal de más alto nivel en el ET español y marco de referencia para el desarrollo del resto de publicaciones, la PD1-001 «Empleo de las Fuerzas Terrestres», que en su introducción establece como una de las razones de la revisión de la doctrina: «...la necesidad de proyectar fuerzas, en defensa de los intereses estratégicos, fuera del Territorio Nacional...».

Los nuevos preceptos contemplados en esta publicación, aconsejaron modificar la estructura de las publicaciones doctrinales del

ET, estableciendo como base los tipos de campaña u operación principal y las funciones de combate, dejando atrás la anterior estructura basada en las áreas funcionales de un cuartel general.

Esta entrada en vigor de la nueva Doctrina de primer nivel y el establecimiento de una nueva estructura de publicaciones doctrinales, supuso el inicio de un proceso de desarrollo y elaboración de nuevas publicaciones doctrinales, entre las que cabe destacar las dos publicaciones de segundo nivel PD2-001 «Operaciones» y PD2-002 «Funciones de combate», así como las PD de tercer nivel que desarrollan cada uno de los tipos de campaña u operación principal. Además, se ha visto necesario llevar a cabo la revisión de las publicaciones de los niveles inferiores para asegurar su coherencia doctrinal.

Por otro lado, los nuevos riesgos y amenazas a los que han tenido que hacer frente las fuerzas terrestres desplegadas fuera de territorio nacional, así como los diferentes entornos operativos en los que han debido desarrollar sus operaciones, han requerido la elaboración de nuevas publicaciones doctrinales que cubrieran las necesidades operativas y las deficiencias doctrinales detectadas, así como la revisión de algunas publicaciones ya existentes para adaptarlas a los nuevos conceptos surgidos tanto a nivel nacional como en el seno de la OTAN. Entre estas publicaciones, destacan aquellas relativas a la lucha C-IED, a la protección de la fuerza, a la logística en operaciones, al combate en desierto y a los procedimientos tácticos en contrainsurgencia.

Las operaciones en el exterior también han tenido un cierto impacto sobre el ámbito de la doctrina conjunta nacional, aunque, debido al reducido número de publicaciones existentes en este nivel, este impacto ha sido menor que en el cuerpo doctrinal específico terrestre.

En la actualidad, se está llevando a cabo la revisión de la publicación doctrinal conjunta de mayor nivel, la PDC-01 «Doctrina para la acción conjunta de las FAS», con objeto de integrar en esta publicación las experiencias obtenidas en operaciones, y de actualizar y adecuar su contenido a los nuevos conceptos y tendencias doctrinales surgidos tanto a nivel nacional como en la doctrina Aliada desde su entrada en vigor en 2009, como es el concepto de la Fuerza Conjunta o el de StratCom.

Dentro del cuerpo doctrinal conjunto y conjunto-combinado, se encuentran las publicaciones doctrinales elaboradas en el seno

de la OTAN y ratificadas por España, que se constituyen también en otra de las referencias principales empleadas por la doctrina específica terrestre.

La doctrina OTAN mantiene su continua evolución a través de un proceso cíclico de revisión de las publicaciones doctrinales cada tres años (y está previsto que se aumente a cuatro años), de tal modo que se asegura la integración en la doctrina de las experiencias adquiridas en las operaciones desarrolladas por la Alianza Atlántica y la actualización de los contenidos de las publicaciones para adaptarlas a las nuevas tendencias doctrinales y a las necesidades requeridas por los nuevos conflictos.

Entre estas tendencias, destaca la evolución de las estructuras de mando y control en la OTAN, orientada a proporcionar mayores responsabilidades a los cuarteles generales de la estructura de fuerzas, de tal modo que, en determinadas operaciones, se asuman en el nivel táctico algunos cometidos tradicionalmente asignados al nivel operacional. En este sentido, el NRDC-ESP se certificó en 2014 como el primer Joint Task Force HQ (JTFHQ) de la estructura de fuerzas de la OTAN con capacidad para liderar una operación de pequeña entidad eminentemente terrestre (Smaller Joint Operation Land Heavy [SJO-L]), asumiendo el mando de un teatro de operaciones. En el ámbito nacional, este concepto tiene en cierto modo su reflejo en la pre-asignación del mando de la Fuerza Conjunta, cuando así se determine, a los cuarteles generales de división de la Fuerza Terrestre.

Además, cabe mencionar que, durante el desarrollo de los últimos conflictos, han adquirido una significativa relevancia determinados aspectos de las operaciones que, aunque no son nuevos, han demostrado ser fundamentales y contribuyen notablemente a alcanzar los objetivos finales. Entre ellos, destacan aquellos relativos a las actividades que tienen su desarrollo en el entorno de la información y la comunicación pública, y que tienen como finalidad la de actuar sobre determinadas audiencias para provocar actitudes, comportamientos o decisiones favorables al desarrollo de las operaciones y a la consecución de los objetivos.

La importancia de estas actividades está teniendo su reflejo en la doctrina, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la OTAN, donde se está analizando la conveniencia de incorporar, en las publicaciones de mayor nivel, una nueva función conjunta y una nueva función de combate que, inicialmente, se ha propuesto

que sean denominadas «actividades de información», y que englobarían aquellas actividades relacionadas tanto con las INFOOPS como con la información pública.

### 3.2. *Orgánica*

La participación en operaciones ha afectado a la orgánica de las unidades, ya que las organizaciones operativas que se han creado para cada una de las misiones en las que España ha participado, han tenido que ir adaptándose a las necesidades operativas que han ido surgiendo a lo largo del tiempo.

Por otro lado, la orgánica de las unidades de la Fuerza también ha evolucionado como consecuencia de la experiencia adquirida en operaciones, llegándose al concepto de Brigada Orgánica Polivalente (BOP), la cual constituye en sí el elemento de referencia básico de la futura estructura de la Fuerza del ET.

Por consiguiente, la BOP debe de contar con las capacidades que le permitan operar con garantía en todo el espectro del conflicto y en cualquier escenario, por lo que sus unidades contarán con una mezcla equilibrada de fuerzas ligeras, medias y pesadas. Consecuentemente, se elaborarán unos nuevos Módulos de Planeamiento (MPLTO) y Plantillas Orgánicas (PO) para este nuevo concepto de Brigada.

### 3.3. *Materiales*

Una de las consecuencias más directas de la implantación de las misiones en el exterior ha sido la modernización de armamento y equipo de las unidades (en el caso del ET destacan los nuevos vehículos protegidos, vehículos pilotados por control remoto, sistemas de comunicaciones, lucha C-IED, etc.) aunque no resulta menos cierto que también han influido para que otros programas previstos (vehículo 8x8) se hayan, cuanto menos, ralentizado. Por tanto, un escenario posible sería aquel en el que se inicie o continúe la adquisición de los materiales previstos que se ralentizaron, mientras que aquellos materiales adquiridos para los Teatros o Zonas de Operaciones (TO/ZO) y que no tengan una utilidad inmediata se mantengan en depósito; sin embargo esto podría implicar una pérdida de capacidades, ya que lo que no se toca no se aprende, por lo que se ha de tratar de emplearlos como forma de potenciar la polivalencia de las BOP.

### 3.4. *Adiestramiento y preparación de las unidades*

La participación en misiones en el exterior ha significado, en muchos casos, una forma específica y más realista de adiestrarse, alejada de la rutina diaria de los acuartelamientos, lo que ha favorecido la capacidad para el adiestramiento y una mayor operatividad de las unidades.

El adiestramiento y la preparación de las Unidades de la Fuerza se ha adaptado hasta ahora a un ciclo de disponibilidad de 4 fases de 6 meses de duración cada una, que ha permitido disponer de 2 Brigadas en «respuesta inmediata» (una ligera y otra pesada) para generar los contingentes en las operaciones en curso; otras 2 Brigadas en «alta disponibilidad» para dar respuesta a los compromisos internacionales y nacionales (NRF, EUBG, etc.); y otras 4 Brigadas en fase de preparación y adiestramiento (2 hasta nivel Batallón y 2 hasta nivel Brigada).

#### *Preparación física*

Respecto al empleo de unidades en zonas desérticas (Afganistán), la participación en misiones internacionales ha servido para extraer las siguientes consideraciones y recomendaciones en lo relativo a la preparación física:

Realizar la preparación de forma progresiva, incluyendo una fase de aclimatación en la que primero se enfatice la vida y movimiento y posteriormente las tareas de combate.

Ejercitarse regularmente en zonas con temperatura elevada (San Gregorio, Almería, etc.), así como realizar marchas de endurecimiento con equipo completo

Efectuar entrenamiento del tren superior, ya que en las operaciones se lleva mucho peso.

Incrementar la concienciación del personal respecto al consumo de agua, la alimentación y la higiene.

#### *Medios de apoyo a la instrucción/adiestramiento/evaluación (IAE)*

La participación de unidades en operaciones en el exterior ha supuesto un importantísimo impulso a las instalaciones de apoyo a la IAE. Especialmente las instalaciones de combate en zonas urbanizadas y C-IED; pistas de conducción todo-terreno y los campos de tiro de precisión, los cuales se han venido priorizando como instalaciones de apoyo a la I/A los últimos años.

En el caso concreto de las instalaciones de combate en zonas urbanizadas, al diseño tradicional de polígonos, basados principalmente en ciudades occidentales, se ha unido el de los poblados típicos de Afganistán.

En relación a la posible evolución hacia el futuro, el ambiente desértico y el combate subterráneo están siendo estudiados actualmente como escenarios de operaciones.

Respecto a la simulación, la participación en operaciones ha servido para impulsar la adquisición de todo tipo de sistemas, en especial aquellos relativos a C-IED (Kit CIED), tiro de combate (VICTRIX) así como la inclusión de escenarios y cartografía de operaciones, como se ha hecho en el VBS-2 con la ruta «Lithium» o con diversos mapas de operaciones en el «Steel Beasts».

#### *Formación de conductores*

Las operaciones desarrolladas por el ET en los últimos 10 años han influido en la concienciación de los mandos superiores al respecto de la instrucción que necesita un conductor de vehículo militar en terrenos y climatologías difíciles y diversos y también en la forma de reaccionar en las diferentes situaciones tácticas que se le pueden plantear. En definitiva han influido en la mejora de la formación del puesto táctico de conductor.

Esto se ha visto reflejado en la centralización de la formación práctica para la obtención de los permisos de conducción de los vehículos utilizados en operaciones (LMV y RG-31), en la adquisición de un simulador de conducción para estos vehículos y en la construcción de pistas de conducción todo terreno en diferentes bases y acuartelamientos.

#### *Manuales de instrucción (MI) y adiestramiento (MA) y ayudas*

Las operaciones en el exterior han servido para impulsar la confección de diversos MI/MA y ayudas a la enseñanza relacionados con los cometidos desempeñados en dichas operaciones destacando los relativos a contrainsurgencia, control de masas, tiradores de precisión, mortero embarcado y combate cuerpo a cuerpo entre otros.

### 3.5. *Motivación del personal militar*

Las misiones internacionales han supuesto un acicate moral y un motivo de satisfacción para el personal militar, y han tenido cada vez mayor incidencia en el desarrollo de su trayectoria profesional.

En líneas generales las misiones internacionales han significado una cierta realización profesional para los que han participado en ellas, ya que el tiempo dedicado a la formación y a la instrucción y adiestramiento logra alcanzar su verdadero significado. Por otro lado, también se ha conseguido una mayor apreciación de lo que se dispone y un crecimiento personal, que se ha manifestado en una mayor madurez y autoconocimiento, facilitado por la mayor disponibilidad de tiempo para realizar introspección. Operar en contextos complejos ha significado cambios sustanciales tanto en la formación y educación como en la experiencia personal adquirida en el terreno. La irrupción en los conflictos ha supuesto el desarrollo de múltiples tareas, sobre todos para los oficiales y suboficiales, que han constituido retos patentes:

- Trabajar en medio de la presencia tanto de civiles de organizaciones internacionales y no gubernamentales, como de civiles locales; unas veces en cooperación con ellos, otras sin contar con su apoyo y/o aprobación y, en otras ocasiones, en defensa de ellos con el objetivo de ganar sus mentes y corazones.
- Usar la mínima fuerza requerida.
- Adquirir habilidades para motivar a los subordinados y aceptar grandes riesgos personales.
- Asumir roles de apoyo a la gobernanza a nivel local y en un contexto de diferentes culturas, normas y costumbres de las del propio país.
- Ser interoperables con contingentes militares de otras nacionalidades.
- Ampliar el propio bagaje personal a sectores y disciplinas que a veces quedan lejos de la formación originaria.
- Adquirir competencias culturales para ser capaz de detectar los factores culturales conflictivos y ganar legitimidad para la misión.
- Entrenarse en algunos casos para planear misiones complejas sin una intervención terrestre.

La combinación de estas tareas ha supuesto un valor añadido y ha implicado un cambio de mentalidad y un giro en el modo profesional de actuar y operar con respecto a escenarios convencionales, ya que todas ellas son componentes imprescindibles para el éxito de la misión. Igualmente, han vertido igualmente efectos muy productivos y han constituido un reto para ir abriendo nuevos caminos en la formación y la instrucción y adiestramiento que integran tanto lo esperable de la misión como las lecciones aprendidas.

Por consiguiente, la reducción del número de efectivos desplegados en misiones internacionales puede afectar tanto a la moral como a la trayectoria profesional del personal de las FAS, sin olvidar el consecuente impacto sobre la economía familiar.

### 3.6. *Influencia en el liderazgo*

Las operaciones militares han requerido una modificación de las conductas, actitudes y preferencias del estilo de mando que, por término medio, se ejercen habitualmente en el Ejército.

Ha sido necesario incrementar aquellas dimensiones (conductas, actitudes, valores) de liderazgo que obtienen resultados positivos (líder carismático/ejemplar, líder directivo/facilitador del desarrollo y líder directivo/correctivo) y disminuir aquellas que generan resultados negativos (ausencia de liderazgo).

Durante su participación en operaciones internacionales, los subordinados han esperado que sus mandos fueran un modelo para ellos y que supieran comunicar su visión, la importancia de la tarea y el valor de los resultados de la misma. También han deseado que su líder fuera una persona capaz de crear una atmósfera de cohesión, concretada en el desarrollo de un alto sentido de grupalidad y pertenencia.

El líder militar en operaciones ha debido emitir, bastante a menudo, comportamientos dirigidos a dar ánimo y crear entusiasmo en sus seguidores, mediante la generación de altas expectativas, y a la vez ha debido de ser capaz de comunicar seguridad y confianza

El mando en operaciones también ha debido guiar, estructurar y tomar parte activa en las tareas orientadas al cumplimiento de la misión (líder directivo/facilitador). Cuando han estado destacados en operaciones fuera de España, los subordinados

han esperado que su líder les ayudase y se interesase por sus problemas personales, que fuera amistoso y accesible y que tratara a todos por igual. En estos contextos difíciles e imprevisibles, el subordinado también ha deseado tener claro sus cometidos, las tareas que le correspondían a cada uno, y cómo y en qué plazo se debían cumplir.

En zona de operaciones también ha sido importante para el subordinado que su mando le animara y estimulara a participar en la resolución de problemas, es decir, que contara con su opinión y le otorgara responsabilidades. El líder militar en operaciones también ha debido saber recompensar la consecución de los objetivos y prestar atención a cada uno de los miembros de su equipo de forma personal, otorgándoles responsabilidades diferentes según las competencias individuales.

Los subordinados también han esperado de sus mandos, en este contexto operativo, que aportaran críticas constructivas a su trabajo para mejorar la actividad y lograr los objetivos previstos del modo más adecuado. El subordinado ha deseado que su jefe corrigiera sus errores y le proporcionara las modificaciones oportunas, ya que las conductas de los mandos caracterizadas por la dejación de sus funciones e intervención solo y exclusivamente cuando se presentaba un problema y para dar retroalimentación negativa (castigo) se deberían evitar en las misiones. En cuanto a las dos dimensiones de liderazgo pasivo, dirección por excepción pasiva y «laissez-faire», se considera que en misiones el mando ha tenido que asumir su responsabilidad.

Sin embargo, los subordinados que poseían amplia experiencia en misiones internacionales no han considerado tan necesario que el mando estimulara su creatividad, recompensara el trabajo bien hecho o estuviera atento a los errores de sus subordinados, tanto como los que poseían menor experiencia, pudiendo afirmarse que el subordinado, conforme aumentaba su experiencia en estas situaciones, ganaba en seguridad.

La conducta de consideración, que se asocia a la satisfacción con la supervisión del mando, a la confianza en el líder y a la percepción de eficacia de éste por parte del subordinado, ha sido más esperada de los mandos, en contextos operacionales, por aquellos subordinados con menor experiencia en operaciones. Las personas con más experiencia han valorado positivamente el que su mando inmediato estableciera buenas relaciones laborales

con él, caracterizadas por una confianza mutua, respeto por las ideas de los subordinados y aprecio por sus sentimientos. Han esperado que su líder se preocupara por su comodidad, su estatus y satisfacción; también han valorado más que su mando tratara y atendiera sus necesidades de forma particular.

En lo referente a aquellos empleos militares de mayor responsabilidad en cada categoría militar, han ejercido con más frecuencia un liderazgo basado en la conducta carismática e inspiradora (líder carismático/ejemplar) y en la dirección del grupo basada en la facilitación del desarrollo del subordinado: clarificación de los roles y tareas de cada miembro de la unidad, conocimiento personalizado de cada uno de ellos, estimulación de los subordinados para que desarrollaran su creatividad y resolvieran problemas por sí mismos, y en el reforzamiento positivo mediante el uso adecuado de la recompensa por el trabajo bien hecho.

Por otro lado, las conductas más directivas, centradas en el seguimiento cercano del trabajo del subordinado para corregir fallos y desviaciones del objetivo marcado (liderazgo por excepción pasiva), se han dado principalmente en los primeros empleos de cada escala, en los que el mando tenía menos experiencia y en los que ha trabajado más de cerca con personal con menor preparación. Este hecho refleja que el líder militar no necesariamente nace, sino que se va haciendo a lo largo de carrera profesional y que adquiere experiencia en identificar la madurez de su subordinado, de tal manera que adapta su conducta a él.

#### 4. PROPUESTAS EN RELACIÓN A LAS ÁREAS DE LA PREPARACIÓN

Lo primero que ha de tenerse en cuenta es que por su alto coste y por los largos plazos que supone su ejecución, se debe ser cuidadoso a la hora de anticipar necesidades y carencias en las futuras capacidades del Ejército, aunque la evolución es necesaria en todos los órdenes, no solo en los materiales e infraestructuras, sino también en la mentalidad del personal, en la doctrina de empleo, en la organización y en la preparación para el combate a todos los niveles.

##### 4.1. *Doctrina*

Las fuerzas terrestres actúan fundamentalmente como parte de una fuerza conjunta, normalmente en el marco de una alianza

o coalición multinacional. Por ello, la doctrina conjunta nacional en vigor, así como la doctrina promulgada por la OTAN y ratificada por España, deberá continuar siendo el marco de referencia principal para la elaboración de la doctrina específica terrestre.

En este sentido, cabe señalar que la doctrina OTAN requiere en muchas ocasiones ser adaptada a la particular personalidad e idiosincrasia de nuestras Fuerzas Armadas, así como las misiones generales que tiene encomendadas. Por ello, se requiere un impulso en el desarrollo de publicaciones doctrinales conjuntas que permita disponer, a nivel nacional, de un cuerpo doctrinal conjunto propio donde poder conectar la doctrina específica del ET.

El cuerpo doctrinal específico terrestre deberá mantener su continua evolución y ser actualizado periódicamente, con objeto de adaptarlo a las necesidades operativas del ET y de cubrir las deficiencias doctrinales que se detecten, manteniendo su coherencia con las publicaciones conjuntas nacionales y los STANAG de la OTAN promulgados y ratificados por España, lo que requerirá disponer de un procedimiento ágil y eficaz para ello.

La integración en la doctrina de las lecciones aprendidas, tanto propias como de otros países de nuestro entorno, continuará siendo un aspecto crítico para el desarrollo doctrinal, por lo que será necesario mejorar los mecanismos que faciliten esta tarea. La participación en foros multinacionales y en actividades bilaterales, así como en ejercicios multinacionales, fomentan el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, por lo que se deberán impulsar las relaciones con otros países y con las organizaciones multinacionales a las que España pertenece.

La complejidad e incertidumbre que seguirán caracterizando a los entornos operativos futuros, en los que con frecuencia los conflictos presentarán diferentes grados de intensidad simultáneamente, requerirán que las fuerzas terrestres dispongan de un conjunto de capacidades muy variadas y de un adiestramiento multipropósito que les permitan actuar con flexibilidad y aplicar la fuerza estrictamente necesaria en cada situación.

Además, estas características de los futuros entornos operativos contribuirán notablemente a que la adquisición de la información, la generación de inteligencia y la gestión del conocimiento cobren una especial relevancia. Por ello, será necesario que todos estos aspectos estén reflejados convenientemente en las publicaciones doctrinales, especialmente en aquellas relativas

al funcionamiento de los cuarteles generales y al empleo de las diferentes unidades.

Las actividades que tienen su desarrollo en el entorno de la información cobrarán cada vez mayor protagonismo, debido a la creciente necesidad de influir sobre las percepciones de audiencias muy variadas. La coordinación e integración de todas estas actividades con el resto de actividades que desarrollan las fuerzas terrestres, incluyendo las que tienen lugar en el ciberespacio, así como las directrices, criterios generales y procedimientos de actuación, deberán estar claramente definidos en las publicaciones doctrinales correspondientes.

El significativo aumento de las zonas urbanas, tanto en número como en extensión, y de su densidad de ocupación provocará que el entorno urbano sea el más frecuente escenario de los conflictos, y en especial las mega ciudades, donde además el combate subterráneo cobrará una especial relevancia. Este hecho deberá quedar recogido en publicaciones doctrinales específicas que desarrollen adecuadamente el combate en entornos urbanos y subterráneos.

Por otro lado, será preciso que la doctrina continúe considerando la importancia del ambiente desértico y semidesértico como un posible marco físico de actuación de las fuerzas terrestres, dado el protagonismo que continuará manteniendo el Sahel como zona de inestabilidad y de conflicto.

La mayoría de los conflictos futuros serán dinámicos y asimétricos por naturaleza, y en ellos existirá un notable aumento en la presencia de amenazas híbridas. Por este motivo, estas amenazas deberán quedar contempladas tanto en las publicaciones doctrinales relativas al combate convencional, como en aquellas específicas del combate asimétrico. Asimismo, se deberán actualizar las publicaciones dedicadas al enemigo didáctico con objeto de incluir este tipo de amenaza.

La marcada tendencia existente tanto en España como en los países de nuestro entorno de emplear a las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interna, a través de operaciones de apoyo a autoridades civiles, requerirá que los cometidos que deban desarrollar las fuerzas terrestres, así como su coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, estén adecuadamente recogidos y desarrollados en las publicaciones doctrinales específicas del ET.

#### 4.2. *Orgánica*

Las unidades de combate y de apoyo al combate deberán ser polivalentes y estar compuestas por una mezcla equilibrada de fuerzas ligeras, medias y pesadas para poder operar con garantías en cualquier tipo de conflicto y escenario.

Dada la heterogeneidad de las unidades de combate y apoyo al combate, las unidades de apoyo logístico deberán reforzarse para poder proporcionarles a aquellas los apoyos que requieran.

Se ha de iniciar la experimentación con pequeñas unidades para poder proponer estructuras adecuadas para el combate en zonas urbanizadas, subsuelo, etc. También se debe considerar la creación, dentro de cada BOP, de pequeñas unidades especializadas en combate en zonas urbanizadas, subsuelo, etc.

Deberían crearse, dentro de las unidades orgánicas, puestos tácticos de especialistas en combate en zonas urbanizadas, subsuelo, etc., responsables de la concienciación de la amenaza y de aportar un punto de vista experto en el planeamiento de las operaciones.

#### 4.3. *Materiales*

Tal y como se establece en el concepto de la BOP, el esfuerzo principal en esta área debería centrarse en la definición, adquisición y/o adaptación de programas de modernización de materiales existentes para converger a la estructura de la BOP y lograr la necesaria polivalencia de ésta. Para ello se han de realizar las siguientes tareas:

Adaptar / modernizar / adquirir los materiales necesarios para lograr dotar a las unidades que se establezcan, de tal forma que se mejoren las siguientes características:

- Protección y supervivencia, movilidad, adquisición de objetivos, comunicaciones, carga útil, etc., en los vehículos de combate.
- Desarrollo de nuevas municiones adaptadas a las necesidades actuales y futuras, incluidas las municiones no letales y los medios de control de masas.
- Protección y supervivencia de los vehículos logísticos y maquinaria de ingenieros.
- Exploración y reconocimiento terrestre de las plataformas de vigilancia, mediante sensores radáricos y electro-ópticos, manteniendo su movilidad y protección.

- Consumo de combustible, reducción de costes, fiabilidad, alargamiento del ciclo de vida, lo que podría lograrse con combustibles alternativos y vehículos con tecnologías eléctricas e híbridas.
- Protección y supervivencia y reducción de tamaño de las plataformas aéreas de vigilancia, así como mejora de la integración con las plataformas de fuego y sistemas de mando y control.
- Mejorar el equipo de combate individual, armamento, sistema de comunicación y posicionamiento, medios de visión y adquisición (diurna y nocturna) y medios biométricos de supervisión. Estudiar la posibilidad de que estos sistemas puedan interactuar con sus plataformas de combate para dirigir una torre por control remoto y transmitir y recibir voz y datos con el sistema de mando y control e información (C2I) de los escalones superiores.
- Integrar los diferentes sistemas C2I y potenciar sus capacidades en red (NEC), incrementar su seguridad mediante medidas de decepción y seguridad de la información, tanto pasiva como activa y dotarles de capacidad de protección frente a actividades de guerra electrónica.
- Actualizar los sistemas de Artillería de Campaña para que sean más autónomos, proyectables, automatizados, precisos, con mayor alcance, graduables en sus efectos e integrables con los sistemas C2I.
- Mejorar la capacidad de combate en red y todo tiempo de los sistemas de Artillería Antiaérea, así como su transmisión de datos en tiempo real, su integración con los sistemas C2I y su capacidad contra C-RAM y RPAS.
- Mejorar los medios de simulación de todos los sistemas de armas.

Evaluar la posibilidad de adquirir un vehículo terrestre no tripulado para el reconocimiento de espacios reducidos/cerrados.

- Considerar la adquisición de material explosivo específico para la destrucción de túneles.
- Evaluar el equipo individual del combatiente de cara a su empleo en espacios reducidos y proponer la adquisición de material para completar el equipo individual y dotar a unidades especializadas de medios de visión nocturna, enlace, navegación, seguridad y autorrescate.

#### 4.4. *Procedimientos y conceptos*

Las operaciones habituales tendrán carácter expedicionario, por lo que gran parte del esfuerzo del ET se debe orientar a mantener esta capacidad de proyección. Se buscarán los efectos deseados en un entorno de colaboración con otros ejércitos, otras naciones y otras agencias y organismos internacionales. Será necesario tener en cuenta todos los medios, civiles y militares a la hora de elaborar el planeamiento de la operación y mantener una estrecha coordinación entre todos los actores implicados en la consecución de los objetivos estratégicos y políticos, coordinación que debe estar basada en un análisis común del problema. Los esfuerzos militares constituirán una parte esencial del plan. Como la contribución principal de este esfuerzo militar es proporcionar un entorno de seguridad para permitir trabajar a otras agencias, es necesario tener en cuenta que a las fuerzas se les requerirá una alta capacidad de sostenimiento, ya que el despliegue de las unidades puede durar largos periodos de tiempo.

La operación militar debe ser concebida como un continuo que puede empezar con una operación de entrada inicial, seguida por un despliegue posterior a lo largo de toda la zona de operaciones, para llegar a una fase de estabilización orientada a mantener y expandir la seguridad y la reconstrucción de las estructuras, tanto físicas como organizativas, teniendo en cuenta que se puede estar en diferentes fases en función de la zona de actuación.

Se ha de tratar de actuar sobre diversas partes de la zona de operaciones de manera simultánea (concentración de esfuerzos), atacando de forma contundente los centros de gravedad del adversario.

Para poder llegar a esta concentración de esfuerzos se deberá llevar a cabo un combate simultáneo y en profundidad, combinando todos los medios disponibles y en todos los niveles de decisión y actuación, estratégico, operacional y táctico. Se perseguirá la sincronización de todos los esfuerzos, buscando desbordar la capacidad de decisión del adversario, de forma que el ritmo de nuestras operaciones le impida una reacción eficaz.

La existencia de un adversario no convencional es la principal causa de los combates en zonas urbanizadas, incluso entre la población civil. Para ello, el papel del combatiente individual es clave en el éxito de este tipo de combates: debe ser capaz de adaptarse a los cambios repentinos de la situación y decidir, mu-

chas veces solo y con inmediatez, los objetivos a batir y efectos a conseguir.

Las operaciones aéreas de apoyo al combate terrestre, especialmente las de apoyo aéreo próximo, son esenciales a la hora de alcanzar y mantener el control de la situación, ya que permiten una precisión máxima en los efectos y reducen la posibilidad de causar daños colaterales no deseados, aunque tienen gran dependencia de las fuerzas terrestres a la hora de designar e iluminar los objetivos.

La «conciencia intercultural» y la especialización del personal de inteligencia en las potenciales zonas de operaciones o escenarios de actuación se considera crucial, dada la mayor relevancia de la población en los conflictos actuales y futuros.

Con respecto al planeamiento de las operaciones en zonas urbanizadas y/o túneles, no se ha de considerar la amenaza subterránea de manera aislada, sino como parte de un sistema de actores sobre el que influir de diferentes formas. Por ejemplo, no solo hay que localizar y destruir los túneles, también hay que impedir su construcción, privando al adversario de aquellos recursos imprescindibles para su desarrollo, y disuadir y degradar la voluntad de los activistas para crear y emplear los túneles mostrando los riesgos derivados de su construcción y de su utilización.

Por tanto se ha de considerar la dimensión subterránea como parte del espacio de batalla terrestre e incorporar la maniobra subterránea a la de superficie, mejorando los sistemas de mando y control para incorporar el espacio subterráneo a la imagen común del campo de batalla.

#### 4.5. *Instrucción y adiestramiento*

Los valores militares propios han de reforzarse mediante una adecuada instrucción y motivación, para restar capacidad a las acciones del enemigo encaminadas a minar la moral de las fuerzas. Una sólida preparación moral contribuirá a evitar que el combatiente pueda llegar a cometer acciones que menoscaben el prestigio del Ejército, arrastrado por la presión del combate. Es necesario dotar a los miembros del ET de una mayor responsabilidad, iniciativa, autoconfianza y disciplina intelectual.

Se ha de fomentar entre los cuadros de mando y la tropa la capacidad de innovar y adaptarse a los cambios, en lugar de centrarse en repetir procedimientos estandarizados para vencer a una ame-

naza que está en continuo cambio. También deberán ser capaces de interactuar con la población civil, de colaborar en proyectos no militares con agencias sobre el terreno, tratar con los medios de comunicación de manera acorde a las necesidades de la misión, etc. Por ello es necesario perfeccionar el sistema de formación de cuadros de mando, así como su preparación en liderazgo, ya que se ha de buscar el conseguir un líder transformacional, carismático y visionario, capaz de estimular y motivar al personal a sus órdenes para conseguir que participe y hagan suyos los ideales y valores del líder.

Por todo ello, las características que debe tener el líder ideal son:

- Creatividad: capacidad de innovar y orientar de un modo novedoso los problemas y situaciones.
- Interactividad: apertura a la participación y comunicación con sus subordinados.
- Visión: capacidad de crear una visión compartida que implique tanto a los individuos como a la organización.
- Autodirección: competencia para desarrollar en sus subordinados la capacidad de asumir responsabilidades sobre sus ideas y acciones y dejarse guiar por su propio juicio.
- Pasión: capacidad de demostrar pasión por su misión y las personas.
- Ética: altos niveles de ética y moralidad, tanto a la hora de fijar objetivos, como de tomar decisiones.
- Prestigio: credibilidad e integridad en sus acciones y capacidad para transmitir entusiasmo y dar confianza a sus colaboradores.
- Consideración: orientación hacia las personas y preocupación por conocer las necesidades y objetivos individuales, para aunar éstos con los de la organización.
- Estimulación intelectual: facilitar y apoyar el desarrollo y crecimiento personal y profesional de sus subordinados.
- Consideración individualizada: cambiar la supervisión por la formación.
- Coherencia entre sus actitudes y la misión, visión y valores organizacionales.
- Actitud de colaboración y participación.

Otro aspecto a desarrollar es la preparación psicológica de los combatientes para operar en espacios reducidos, así como fomentar el desarrollo de las habilidades genéricas necesarias para

ello, contando con todas las herramientas disponibles para ello: experiencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, habituados a operar en estos espacios, unidades de seguridad subterránea de la Guardia Civil y la Policía Nacional o los batallones de intervención de la Unidad Militar de Emergencias.

Se ha de fomentar el conocimiento de los idiomas de aquellas zonas de más probable intervención, así como del entorno cultural y los medios a emplear en los posibles escenarios de actuación.

Las unidades deben de prepararse para estar en condiciones de realizar las operaciones militares en cualquier entorno operativo, mediante la formación e instrucción del personal, el adiestramiento de sus unidades subordinadas y la verificación del grado de cumplimiento. Para ello debe potenciarse una simulación que permita un adiestramiento completo y realista para todas las operaciones posibles por lo que deberá proporcionar escenarios virtuales diversos con el mayor realismo. Las operaciones futuras deberán impulsar la creación de escenarios y cartografía para cada zona de operaciones compatibles con los simuladores, clarificando el procedimiento para su confección, de tal forma que dichos escenarios puedan compartirse entre varios simuladores de distinto tipo.

Se deberán confeccionar manuales de instrucción y adiestramiento relativos al combate en desierto y en túneles, desarrollando las tareas y los cometidos necesarios para su inclusión en los Programas Anuales de Preparación de las unidades.

Debe contarse con un ciclo de disponibilidad de las unidades que permita contar con una parte de ellas en «respuesta inmediata», otras en «alta disponibilidad» y otras en «preparación y adiestramiento».

Se han de establecer unidades, centros u organismos encargados de experimentar, recoger y difundir el conocimiento sobre el combate en zonas urbanizadas, desérticas y semidesérticas, en subsuelo, en el empleo de armas no letales, en misiones de asesoramiento así como en el combate interarmas y liderar la formación del personal especializado.

Respecto al combate en zonas desérticas y teniendo en cuenta las grandes distancias de fuego entre otras consideraciones, se hace necesario el impulso de construcción de más campos de tiro para tiradores de precisión a largas distancias así como zonas que permitan la reacción a emboscadas con vehículos en movimiento y la construcción de puestos avanzados de combate.

En relación con el combate subterráneo, se están realizando los estudios encaminados a clarificar el diseño de instalaciones necesarias para el citado combate, siendo el campo de maniobras de Álvarez de Sotomayor (Almería) donde probablemente se ejecute el primer gran proyecto de este tipo.

Debe investigarse sobre las instalaciones disponibles en otros ejércitos y aprovecharlas en la instrucción de las unidades propias. Completarse las instalaciones de combate en población con una red de túneles que le permita a las unidades de entidad sección y compañía instruirse y adiestrarse en este tipo de combate. Identificar los posibles cometidos de adiestramiento de las pequeñas unidades en operaciones en zonas urbanizadas, subsuelo, etc. Desarrollarlos, ponerlos en práctica y perfeccionarlos (elaboración/revisión de manuales de adiestramiento, instrucción y evaluación). Formar a expertos en la recogida de evidencias en zonas urbanizadas, subsuelo, etc.

Finalmente, y respecto a la formación de conductores, se ha de dar una mayor especialización del puesto táctico de conductor, en el sentido de unificar a nivel ET la instrucción, conducción de vehículos y procedimientos de recuperación a nivel de la tripulación en todo tipo de terreno.

## BIBLIOGRAFÍA

- AAP-06. «*NATO Glossary of Terms and Definitions*». Edition 2013.  
 «*El Liderazgo en la Fuerza del Ejército de Tierra*». Programa de Investigación 110/11 DIDOM/MADOC. Diciembre 2014.  
 «*Experiencias de adiestramiento en combate subterráneo*». Informe de la Brigada de la Legión. febrero 2015.  
 Informes de Protección de la Fuerza. Sección de Lecciones Aprendidas DIDOM/MADOC. Varios años.  
 Informes Específicos de Zonas de Operaciones. Sección de Lecciones Aprendidas DIDOM/MADOC. Varios años:  
 Operación EUFOR RCA.  
 Operación I/F – Irak.  
 Operación R/A – Afganistán.  
 Operación S/K – Kósovo.  
 Informes Periódicos de Zonas de Operaciones. Sección de Lecciones Aprendidas DIDOM/MADOC. Varios años:  
 Operación EUTM MALI.  
 Operación L/H.  
 Operación R/A.

Instrucción General 10/11 «*Sistema de Apoyo a la Preparación*». Ejército de Tierra español, Estado Mayor del Ejército. Diciembre 2011.  
«*Lecciones Aprendidas de la Participación Española en las Guerras Asimétricas (2000-2012)*». Rafael C. Martínez, ICIP. 2012.  
PD0-000. «*Glosario de Términos Militares*». Ejército De Tierra Español, Mando de Adiestramiento y Doctrina. 2014.

## ANEXO A. RELACIÓN DE ABREVIATURAS

BOP: Brigada Orgánica Polivalente.  
C2I: Mando y control e información.  
C-IED: *Counter Improvised Explosive Device* (contra artefacto explosivo improvisado)  
C-RAM: *Counter Rocket, Artillery, and Mortar* (contra cohetes, artillería y morteros)  
ET: Ejército de Tierra.  
EUBG: *European Union Battle Group* (agrupación táctica de la Unión Europea)  
FAS: Fuerzas Armadas.  
INFOOPS: *Information Operations* (operaciones de información)  
I/A/E: Instrucción / Adiestramiento / Evaluación.  
JEME: Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra.  
JTF HQ: *Joint Task Force Head Quarter* (cuartel general de fuerza conjunta de la OTAN)  
MA: Manual de Adiestramiento.  
MI: Manual de Instrucción.  
MPLTO: Módulo de Planeamiento.  
NEC: *Network Enabled Capability* (capacidad disponible en red).  
NRDC-ESP: *Nato Rapid Deployable Corps-Spain* (cuerpo de despliegue rápido de la OTAN-España)  
NRF: *NATO Response Force* (fuerza de respuesta de la OTAN)  
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.  
PD: Publicación Doctrinal.  
PO: Plantilla Orgánica.  
RPAS: *Remotely Piloted Aircraft System* (sistema aéreo pilotado de forma remota)  
SJO-L: *Smaller Joint Operation Land Heavy* (operación de pequeña entidad eminentemente terrestre)  
STANAG: *Standardization Agreement* (acuerdo de estandarización OTAN)  
StratCom: *Strategic Communications* (comunicaciones estratégicas)  
TO/ZO: Teatro de Operaciones / Zona de Operaciones.  
UE: Unión Europea.  
VBS-2: *Virtual Battle Space-2* (simulador del campo de batalla)  
VJTF: *Very High Readiness Joint Task Force* (fuerza de muy alta disponibilidad de la OTAN)



# VALORES Y CUALIDADES DEL MILITAR SEGÚN LAS REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ

*Centro de Psicología de la Armada en San Fernando*

LUCÍA PERY PARDO DE DONLEBÚN

*Estado Mayor de la Defensa*

## RESUMEN

Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armada (RR.OO.) de 2009 constituyen un documento de gran valor, que conforma el código de conducta del militar y define los principios éticos y las reglas que deben guiar su comportamiento de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. En este sentido, las RR.OO. contienen un amplio catálogo de valores, virtudes y cualidades personales a las que todo militar debe aspirar, independientemente de su graduación o empleo. En base al análisis de su articulado, en el presente documento se exponen dichos valores y cualidades.

## PALABRAS CLAVES

Fuerzas Armadas, Reales Ordenanzas (RR.OO.), valores, cualidades del militar.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas nuestro país se ha visto sometido a profundas transformaciones económicas, culturales y sociales que han tenido efectos importantes en la sociedad, entre los que se destaca la pérdida de importancia de los valores morales (Martínez Sánchez, 2016: 97). Valores como el patriotismo, el honor, la lealtad, el compañerismo o la abnegación han perdido fuerza y vigencia, llegando incluso a ser cuestionados, minusvalorados e incluso menospreciados, afectando en consecuencia a la conducta de las personas.

Esta pérdida de importancia de los valores se ha hecho en parte extensiva al ámbito militar, debido en buena medida a de-

terminadas carencias en la formación de valores incluida en los planes de estudios de la enseñanza de formación militar; planes que suelen conceder mayor importancia al aprendizaje de las materias técnicas que al de los contenidos humanísticos («Formación en valores», 2006: 163). Sin embargo, en los últimos años asistimos a un resurgimiento de la importancia de estos valores en el seno de las Fuerzas Armadas (FAS), como así lo han manifestado recientemente altos cargos políticos y militares del Ministerio de Defensa (Álvarez Jiménez, 2013; Morenés, 2013: 1, 3-4).

Tras el resurgir de la importancia de los valores en el ámbito castrense se encuentra la actualización de la normativa que encuadra la actuación del personal militar (Martínez Sánchez, 2016: 98). Por un lado, en su Preámbulo, la ley 39/2007 de la Carrera militar incluye entre sus objetivos el de «acrecentar» los valores de los miembros de las FAS para convertirlos en excelentes militares y servidores públicos (Ley 39/2007: 47350). Por otra parte y como veremos posteriormente, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (RR.OO.) de 2009 subrayan la importancia de los valores, al indicar que el militar «dará primacía a los principios éticos que responden a una exigencia de la que hará norma de vida» (Real Decreto 96/2009: art. 15) e instan al militar que ejerce funciones docentes a inculcar a sus alumnos una serie de principios y valores constitucionales, promoviendo en ellos los principios éticos y las reglas de comportamiento (Real Decreto 96/2009: art. 129).

En la misma línea, la ley de derechos y deberes de los miembros de las FAS señala que el militar tiene la obligación de actuar conforme a las reglas de comportamiento, basadas en los «valores tradicionales de la milicia» (Ley Orgánica 9/2011: 85320). Esta ley incluye entre su articulado (arts. 4-10) un conjunto de principios como igualdad, valor, abnegación, respeto, disciplina, obediencia, lealtad, compañerismo, etc. Y el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas de 2014 justifica su razón de ser en la salvaguarda del interés público y la tutela y defensa de los valores esenciales de las FAS (Ley Orgánica 8/2014: 100151). Finalmente, el artículo 2 de la reciente Orden de Defensa 810/2015 cita entre los principios rectores de la enseñanza militar de formación para el acceso a las escalas de oficiales, el de garantizar una formación sustentada en la transmisión de valores. Entre los criterios a los que deben ajustarse la formación de oficiales, esta norma considera los de

«fomentar los principios y valores constitucionales» y «promover los valores y las reglas de comportamiento del militar» (Orden DEF 810/2015: art. 4).

Existen multitud de trabajos, investigaciones y estudios que han tratado, desde distintas perspectivas, de analizar cuáles son los valores fundamentales para el ejercicio de la profesión militar. Lejos de teorizar o divagar sobre el tema, acudiremos a la norma fundamental que rige la conducta del militar español, es decir, a las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

### 1.1. *Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas de 2009*

Históricamente, se ha denominado «ordenanzas» a un conjunto de normas que sistematizan el régimen de los militares en sus variados aspectos (Real Decreto 96/2009: exposición de motivos). Las actuales RR.OO., se autodefinen en su artículo 1 como el código de conducta de los militares, que detallan los principios éticos y las reglas que deben guiar su comportamiento de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Conforman, por tanto, un «código deontológico, compendio de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español» (Real Decreto 96/2009: exposición de motivos), erigiéndose en «una pieza esencial en la concepción institucional de las Fuerzas Armadas», al permitir a sus miembros identificarse con un conjunto de valores, tradiciones e historia que todos ellos comparten (Requero, 2010).

Las RR.OO. incluyen en su articulado dos elementos que destacamos en este documento. En primer lugar, un conjunto de valores, principios éticos o morales, que deben servir como guía de conducta para todos los que forman parte de las FAS. En segundo lugar, una serie de cualidades personales que han de poseer los militares para un adecuado desempeño de sus funciones. A este respecto, las actuales Ordenanzas introducen en su artículo 5 varios principios de actuación recogidos en la ya derogada Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

## 2. LOS VALORES EN LAS REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS

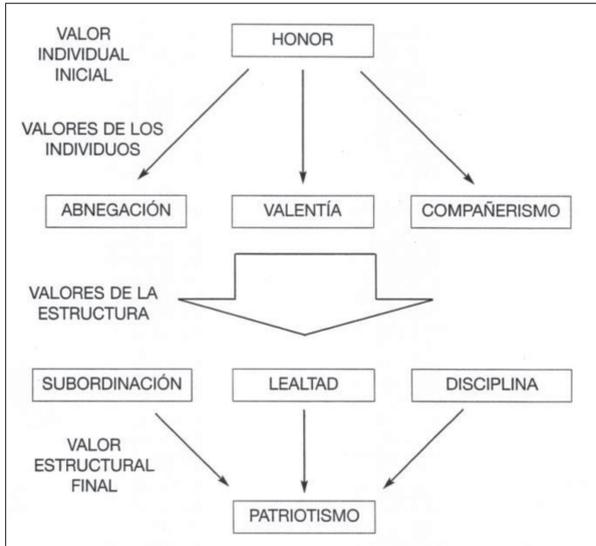
Las FAS son una institución fuertemente jerarquizada y disciplinada en la que adquiere gran importancia la presencia de una

serie de virtudes y valores morales profundamente arraigados en su seno (Martínez Sánchez, 2016: 97). Son los *valores militares*, que García Covarrubias (2010: 29) contrapone a los denominados *valores universales*, entendidos éstos últimos como aquellos a los que debe aspirar todo ciudadano miembro de una sociedad, independientemente de su profesión o condición.

Los valores militares presentan varios rasgos característicos. En primer lugar, no son exclusivos de las FAS, aunque éstas le otorgan mayor prioridad que otros sectores de la población (García Covarrubias, 2010: 29). En segundo lugar, su utilidad y multifuncionalidad ya que, además de conformar una guía de conducta para el militar, los valores militares cumplen otras funciones como el fomento de la cohesión intraorganizativa (Baqués, 2004: 134), la predicción del compromiso con la organización (Conwell, 2009) o la contribución a la consecución de las misiones y objetivos de las FAS (Berrio, 1997), especialmente en conflictos bélicos (Baqués, 2004: 135). Por último, los valores no son una mera declaración de intenciones, sino que su incumplimiento puede acarrear responsabilidad disciplinaria y/o penal. Comportamientos como la falta de respeto (a la institución, a superiores y subordinados, a las autoridades militares y civiles, a compañeros y población civil, etc.), la cobardía, la traición, la desobediencia e insubordinación, la deslealtad o la omisión de socorro a compañeros, constituyen conductas tipificadas y penalizadas por los vigentes Régimen Disciplinario de las FAS (Ley Orgánica 8/2014) y Código Penal Militar (Ley Orgánica 14/2015).

Existen múltiples clasificaciones y taxonomías sobre valores militares (Berrio, 1997; Baqués, 2004; de la Lastra, 2008; Gallardo, Sánchez Santa Bárbara y Torres, 2012). De la Lastra (2008: 137-138) propone un modelo de relación entre valores militares que incluye dos tipos de valores: unos referidos al compromiso individual consigo mismo como miembro de la institución militar (*valores individuales*); y otros relacionados con el compromiso del militar con la institución (*valores estructurales y organizacionales*). Como se observa en la figura 1, este autor prioriza el honor como valor individual inicial que da sentido al resto de *valores individuales* como la abnegación, valentía y compañerismo. La posesión de estos valores individuales lleva a la observancia de los *valores estructurales* (disciplina, subordinación y lealtad), lo que a su vez conduce al patriotismo como *valor estructural final*.

Figura 1. Valores militares (de la Lastra, 2008: 138)



En base al análisis cualitativo de las RR.OO. de 2009, se ha identificado una serie de valores de gran importancia para la conducta y actuación del militar. Dichos valores se han clasificado, siguiendo la taxonomía de García Covarrubias (2010: 29), distinguiendo entre valores *universales* y *valores militares*. En aras de una mayor claridad expositiva, al describir éstos últimos se ha seguido la clasificación propuesta por de la Lastra (2008: 137-138), diferenciando por tanto entre *valores militares individuales* y *valores militares estructurales* (Tabla 1).

Tabla 1. Valores incluidos en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas

Valores universales	Valores militares
Igualdad	Honor
Dignidad	Abnegación y espíritu de sacrificio
Justicia	Valor
Solidaridad	Compañerismo
Humanidad	Disciplina
Respeto	Obediencia
	Lealtad
	Patriotismo
	<i>Valores individuales</i>
	<i>Valores estructurales</i>

## 2.1. *Valores universales*

### 2.1.1. *Igualdad*

La introducción de este principio en las RR.OO. de 2009 estuvo motivada por las profundas transformaciones producidas en el seno de las FAS, fundamentalmente la profesionalización y la incorporación de la mujer y de personas de diferentes credos y nacionalidades (Hernández Martínez, 2009: 8). Consecuentemente, las RR.OO. recogen el principio de igualdad y no discriminación en varios de sus artículos. El artículo 13 exige al militar velar por la aplicación del principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres; y el 73 le insta a evitar cualquier tipo de discriminación «por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, orientación sexual, religión o convicciones, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». Esta obligación de no discriminación se extiende a la actuación del militar en operaciones, en consonancia con el Derecho Internacional Humanitario, exigiéndole tratar sin discriminación a heridos, enfermos, náufragos, prisioneros, detenidos y miembros de la población civil que se hallen en su poder (artículo 107).

### 2.1.2. *Dignidad*

La dignidad es un valor fundamental e inviolable del ser humano que todo militar tiene obligación de respetar y derecho a exigir, de modo que «en ningún caso los militares estarán sometidos, ni someterán a otros, a medidas que supongan menoscabo de la dignidad personal o limitación indebida de sus derechos» (artículo 11).

### 2.1.3. *Justicia*

La justicia se erige en nuestras Ordenanzas en un principio y norma de actuación fundamental. De este modo y según el artículo 18, todo militar ha de propiciar con su conducta que la justicia impere en las FAS, de modo «que nadie tenga nada que esperar del favor ni temer de la arbitrariedad».

Si bien la justicia debe regir la actuación del militar en todo momento, las RR.OO. enfatizan su importancia en determinadas situaciones y ámbitos de aplicación:

- a) Al ejercer la autoridad (artículo 61), tarea que realizará con «justicia y equidad, evitando toda arbitrariedad».
- b) Respaldando las órdenes que den sus subordinados (artículo 64), «siempre que no perjudiquen a la misión encomendada o que entrañen injusticia, en cuyo caso las corregirá».
- c) En la resolución de trámites y procedimientos (artículo 35), así como en la elaboración de informes personales y procesos de evaluación en los que el militar participe, dada la trascendencia y repercusión que tienen para los interesados y para la propia organización (artículo 36).

#### 2.1.4. *Solidaridad*

Las RR.OO. promulgan la solidaridad entre los miembros de las FAS en el cumplimiento de sus misiones, como medio de contribuir a la unidad de las mismas (artículo 10). En este sentido, se menciona la importancia de la educación física y las prácticas deportivas como medio no solo para el mantenimiento de las condiciones psicofísicas necesarias para el ejercicio profesional, sino también como un instrumento para fomentar la solidaridad entre los miembros de las FAS (artículo 40).

#### 2.1.5. *Humanidad*

Todas las alusiones al principio de humanidad en las RR.OO. están referidas a la actuación del militar en operaciones (Título V). Así, el artículo 85 indica que, en el transcurso de cualquier conflicto u operación militar, la conducta del militar se ajustará a las normas y tratados sobre Derecho Internacional Humanitario firmados por España. Derecho Humanitario que el militar debe conocer, difundir y aplicar (artículo 106). Del mismo modo, cuando por su participación en operaciones de paz o humanitarias se vea involucrado en situaciones complejas o imprevisibles, el militar deberá adaptarse a ellas aplicando siempre el principio de humanidad (artículo 95).

Los artículos 106, 107 y 110 de las RR.OO. definen su ámbito de aplicación en caso de conflicto armado: heridos, enfermos, náufragos, prisioneros, detenidos y población civil, a los que tratará con humanidad y respeto. Recalcar al respecto la mención expresa que hace el artículo 110 a la prohibición de someter a tortura o vejación a prisioneros y detenidos, a los que se tratará con humanidad y respeto.

### 2.1.6. *Respeto*

Atendiendo al número de artículos de las RR.OO. que hacen referencia a este principio, podemos afirmar que el respeto es uno de los principales valores del militar. El militar deberá guardar respeto:

- a) A los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución Española (artículo 12).
- b) A las personas y al bien común, a tenor del artículo 11; así como a la población civil en general y a aquella que más directamente pueda verse afectada por sus actividades, en particular (artículo 32).
- c) Al historial, tradiciones y símbolos militares, los cuales deberá conservar y transmitir (artículo 23).
- d) Al militar retirado, al que tratará con respeto y consideración (artículo 41).
- e) A sus subordinados (artículo 61) y a las funciones, cometidos y responsabilidades que éstos desempeñan, sin atribuirse o invadir sus competencias y entrometerse en sus áreas de responsabilidad (artículos 67 y 121).
- f) A las autoridades civiles del Gobierno, de las Comunidades Autónomas y de los poderes legislativos y judicial, así como al resto de las autoridades de las Administraciones Públicas (artículo 30).
- g) A la cultura y costumbres extranjeras, cuando participe en operaciones en el exterior (artículo 96).
- h) Al Derecho Internacional de los Conflictos armados (artículo 11); y, en consecuencia, a prisioneros y detenidos, a los que tratará con respeto (artículo 110).
- i) A los bienes culturales y lugares de culto que disfruten de protección en virtud de acuerdos especiales, prohibiéndose atacarlos o exponerlos a represalias, destrucción o deterioro (artículos 5 y 113).
- j) Al medio ambiente. Entre los principios de actuación del militar como servidor público, el artículo 5 de las RR.OO. cita la promoción del entorno medioambiental. Al referirse a la conservación de las instalaciones, material, equipo y armamento que tenga a su cargo, el artículo 43 exhorta al militar a vigilar el cumplimiento de las medidas de seguridad y medioambientales establecidas. Por su parte, el

artículo 114 prohíbe el empleo de medios o métodos de combate que puedan ocasionar perjuicios graves y duraderos al medio ambiente.

## 2.2. *Valores militares*

Estos valores se relacionan directamente con la actuación profesional del militar como miembro de la institución a la que pertenece.

### 2.2.1. *Valores militares individuales*

#### 2.2.1.1. *Honor*

Podemos definir honor como una «cualidad moral que lleva al cumplimiento de los propios deberes respecto del prójimo y de uno mismo» (Real Academia Española, 2014). En el ámbito castrense, de la Lastra (2008: 137) considera el honor como un valor individual primario de referencia, que sintetiza y da sentido al resto de valores individuales. También para las RR.OO. el honor es un principio que ha de inspirar el exacto cumplimiento del deber y de las obligaciones del militar (artículos 1 y 16). Más que conocido resulta en este sentido el artículo 14, que proclama que «el militar cuyo propio honor y espíritu no le estimulen a obrar siempre bien, vale muy poco para el servicio [...]».

#### 2.2.1.2. *Abnegación y espíritu de sacrificio*

La abnegación es un valor imprescindible para el cumplimiento del deber en las circunstancias extraordinarias que se pueden presentar al militar (de la Lastra, 2008: 142). La abnegación y el espíritu de sacrificio deben inspirar la conducta del militar en su profesión y quehacer diario (artículo 19), teniendo su máximo exponente en la entrega de la vida en defensa de España (artículo 3).

Este valor cobra mayor sentido en la ejecución de operaciones de combate, en las que, en virtud del artículo 83, el militar estará preparado para afrontarlas con valor, abnegación y espíritu de servicio. En la misma línea, el artículo 88 dispone que en el cumplimiento de su misión, «el militar actuará siempre [...] con plena entrega, sacrificio y energía para conseguir el objetivo asignado».

### 2.2.1.3. *Valor*

El valor posee una importancia indiscutible para la milicia, puesto que mucho de los riesgos inherentes a la profesión militar, sobre todo en combate, sólo pueden ser afrontados y dominados con valor (Quero Rodiles, 2009: 10). Las RR.OO. certifican dicha importancia, al considerarlo otro de los principios fundamentales que deben impulsar el cumplimiento del deber (artículo 1). Lógicamente, el valor ha de inspirar la actuación del militar en operaciones de combate, como afirma el anteriormente citado artículo 83. En este tipo de operaciones y según el artículo 92, todo militar que ejerza el mando deberá transmitir e inspirar a sus subordinados valor y serenidad para afrontar los peligros.

### 2.2.1.4. *Compañerismo*

El compañerismo implica un «compromiso serio entre camaradas que impulsa [al militar] a actuar en beneficio de los demás componentes de la unidad» (Quero Rodiles, 2009: 11); y aparece ligado en las Ordenanzas a los conceptos de lealtad, solidaridad y unidad de las FAS, tal como se recoge en el artículo 10. A este respecto, las RR.OO. señalan una doble exigencia para el militar, ya que no solo debe comportarse con compañerismo sino también fomentarlo entre sus subordinados, para garantizar la convivencia entre todos ellos (artículo 73). En esta línea, el artículo 40 destaca la importancia de la educación física y de las prácticas deportivas como elementos favorecedores de la solidaridad e integración. Finalmente, el artículo 41 extiende la obligación de mostrar compañerismo también al militar retirado.

El compañerismo es el pilar sobre el que se construye la cohesión y la conciencia colectiva o espíritu de equipo de las FAS (de la Lastra, 2008:143). Las RR.OO. hacen varias referencias a la cohesión como elemento necesario para el adecuado funcionamiento de la unidad, y a la que debe contribuir todo militar con su esfuerzo y comportamiento. En ello juegan un papel importante la disciplina y el espíritu de equipo como factores potenciadores de la cohesión (artículos 8 y 72, respectivamente).

## 2.2.2. *Valores militares estructurales*

### 2.2.2.1. *Disciplina*

Posiblemente la disciplina es el valor sobre el que más se ha escrito y hablado, de modo que, como afirma Berrio (1997: 143), a menudo se la relaciona de forma inmediata y casi exclusiva con la milicia y sus miembros; olvidando que la disciplina es necesaria para el desarrollo de toda organización (Arencibia de Torres, 1978).

En todo caso y dadas las especiales características jerárquicas de las FAS, la disciplina es uno de los principales valores que debe inspirar la conducta del militar, tal como establece el artículo 1 de las RR.OO. Éstas la definen como un «conjunto de reglas para mantener el orden y la subordinación entre los miembros de las Fuerzas Armadas», una virtud que obliga a todos por igual (artículo 44), y que debe ser practicada y exigida por todo militar (artículo 8). De esta manera, la disciplina garantiza la rectitud de conducta individual y colectiva, asegurando el cumplimiento riguroso del deber (artículo 44) y contribuyendo a fortalecer la cohesión de las FAS (artículo 8).

Las RR.OO. contemplan la obligación del militar de practicar, exigir y fortalecer la disciplina (artículo 44), de modo racional y basándose siempre en el convencimiento (artículo 55). Igualmente deberá preocuparse por mantener y potenciar la disciplina entre sus subordinados (artículos 9 y 78).

La disciplina tiene «su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución y su manifestación individual en el cumplimiento de las órdenes recibidas» (artículo 8), reflejándose en un conjunto de signos externos, como la atención y respeto a otras personas, la corrección y energía en el saludo y el orgullo de vestir el uniforme. Especialmente importante resulta el saludo militar como expresión de disciplina y respeto mutuo entre todos los miembros de las FAS (artículo 52). Como elemento punitivo, la disciplina se refleja en la obligación del militar de corregir o dar parte de las faltas que aprecie (artículo 51).

La disciplina adquiere una especial importancia en operaciones bélicas (artículo 92), en las que todo mando deberá dedicar su capacidad y esfuerzo «a conservar [...] la disciplina y el orden, y a evitar que alguien intente cejar en la acción, abandonar su puesto o desobedecer las órdenes recibidas». Además y como exi-

ge el artículo 109, en caso de caer prisionero del enemigo en el transcurso de estas operaciones, el combatiente deberá mantener las relaciones de subordinación y las reglas de disciplina.

#### 2.2.2.2. *Obediencia*

La obediencia es una manifestación de la disciplina (artículo 8), conformando tanto un deber como un derecho del militar que ejerce el mando, tal como se recoge en el artículo 55.

Las RR.OO. especifican claramente a quien debe obediencia el militar. En primer lugar, a sus superiores militares (artículo 45) y a las autoridades y superiores civiles de los que dependa jerárquicamente en las organizaciones nacionales o internacionales en las que preste servicio, como marca el artículo 46. También debe obediencia a otros militares de inferior empleo que se encuentren de servicio, por lo que todo militar «atenderá las indicaciones o instrucciones de otro que, aun siendo de empleo inferior al suyo, se encuentre de servicio y actúe en virtud de órdenes o consignas que esté encargado de hacer cumplir» (artículo 50).

Sin embargo, las RR.OO. fijan determinados límites al principio de obediencia, límites ya incluidos en las anteriores Ordenanzas de 1978 y apenas modificados por las actuales (Ley 85/78: arts. 32, 34 y 84). El artículo 48 exime al militar de cumplir aquellas órdenes que impliquen la comisión de delitos, aunque asumiendo la responsabilidad de su acción u omisión. Correlato a lo anterior es la prohibición explícita al militar de «ordenar actos contrarios a las leyes o que constituyan delito», recogida en el artículo 55. Por su parte, el artículo 49 permite al militar presentar objeciones ante las órdenes recibidas siempre y cuando no se perjudique con ello a la misión encomendada.

La obediencia cobra especial importancia en el empleo de armamento, debiendo atenerse el militar a la normativa vigente, órdenes recibidas y reglas de enfrentamiento (artículo 42). En las operaciones de combate, el mando deberá velar por que ninguno de sus subordinados desobedezca las órdenes recibidas (artículo 92). En este tipo de operaciones tiene su culmen la obediencia, de modo que, como demanda el artículo 90, el militar «que tuviere orden de conservar su puesto a toda costa, lo hará».

### 2.2.2.3. *Lealtad*

La lealtad es un principio rector de la conducta de cara al adecuado cumplimiento de las misiones de las FAS y como medio para contribuir a la unidad de las mismas (artículo 10).

Las RR.OO. obligan al militar a practicar y promover la lealtad entre sus subordinados (artículo 61). De esta manera, la lealtad mutua, como muestra de compromiso bidireccional (de la Lastra, 2008: 144), se convierte en un requisito imprescindible para que obtener la colaboración consciente y activa de los subordinados, fundamentalmente de cara al acatamiento y cumplimiento de las órdenes (artículo 63). Constituye además una cualidad esencial del militar en tareas de apoyo al mando (artículo 80).

### 2.2.2.4. *Patriotismo*

Aunque no es exclusivo de los militares (Berrio, 1997: 159), el patriotismo es considerado el valor fundamental de la organización militar (de la Lastra, 2008: 148; Jiménez Riutort, 1989), la «principal motivación y motor de la vocación militar» (Arenchibia de Torres, 1978). El patriotismo, reflejado en la disposición permanente para defender a España, es también el primer y más fundamental deber del militar, según el artículo 3 de las RR.OO.; que además debe inspirar el exacto cumplimiento del deber.

## 3. CUALIDADES DEL MILITAR EN LAS REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS DE 2009

Las RR.OO. incluyen determinadas cualidades personales y profesionales que el militar debe poseer para un exacto cumplimiento de sus funciones y deberes (Tabla 2). En la enumeración y descripción de estas cualidades se ha seguido un criterio de claridad expositiva, no relacionado con la mayor o menor importancia objetiva o subjetiva de estas cualidades.

*Tabla 2. Cualidades del militar, según las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas*


---

- Ejemplaridad	- Capacidad de trabajo y de colaboración
- Dedicación y amor al servicio	- Discreción
- Disponibilidad	- Puntualidad
- Diligencia	- Cortesía
- Profesionalidad y competencia	- Iniciativa
- Prestigio	- Creatividad
- Objetividad e imparcialidad	- Modestia
- Capacidad de adaptación / flexibilidad	- Orgullo
- Capacidad de inspirar confianza	- Fidelidad
- Responsabilidad	- El militar como elemento cohesionador
- Prudencia	- Otras honradez e integridad, austeridad
- Voluntad	
- Afán de mejora y superación	
- Capacidad de motivación	
- Capacidad de liderazgo	

---

### 3.1. *Ejemplaridad*

Se trata de un principio de actuación del empleado público (Real Decreto Legislativo 5/2015: art. 52), y un requisito fundamental en el ámbito militar para ejercer el liderazgo y conseguir el apoyo y cooperación de los subordinados, como indica el artículo 54 de las RR.OO. El militar debe transmitir con su conducta y ejemplo su profesionalidad, un perfecto conocimiento de su trabajo y su esfuerzo constante en realizarlo de la mejor manera posible. Sólo ello le legitima para exigir a sus subordinados que actúen de igual forma, al tiempo que les transmite la confianza necesaria para hacerlo. La ejemplaridad es, además, una de las principales herramientas de que dispone el militar para motivar a sus subordinados en el ejercicio profesional, según el artículo 70, siendo además imprescindible en el desempeño de las funciones y labores docentes (artículo 124).

### 3.2. *Dedicación y amor al servicio*

Según el Estatuto Básico del Empleado Público, la dedicación al servicio debe dirigir la conducta de todo empleado público (Real Decreto Legislativo 5/2015: art. 52). En el mismo sentido, el artículo 19 de las RR.OO. exhorta al militar a ejercer su profesión con dedicación y espíritu de sacrificio, con amor al servicio y constante deseo de ser empleado en las ocasiones de mayor riesgo y fatiga. Igualmente, en el ejercicio de las funciones técnicas,

logísticas y administrativas, el militar aceptará de buen grado la realización de cualquier trabajo extraordinario que ello le pueda suponer (artículo 116).

### 3.3. *Disponibilidad*

La disponibilidad es una cualidad fundamental del militar que se materializa en la disposición permanente para el servicio y, sobre todo, para la defensa de España (artículos 3 y 20).

### 3.4. *Diligencia*

Como norma de actuación del militar, las RR.OO. le exigen realizar cualquier tarea o servicio con la máxima diligencia posible (artículo 20). Esta exigencia cobra especial relevancia en la realización de funciones técnicas, logísticas y administrativas (artículo 116) y en las tareas de evacuación y rescate de ciudadanos en peligro, según el artículo 104.

### 3.5. *Profesionalidad y competencia profesional*

Todo militar debe alcanzar el más alto nivel de competencia en su actuación profesional (artículo 26), especialmente a nivel operativo, técnico y de gestión de recursos. Profesionalidad y competencia son, por tanto, cualidades del mando que deben inspirar la conducta de los subordinados (artículo 79) y que adquieren gran relevancia en tareas de apoyo al mando (artículo 80). En este sentido se recalca la importancia de la formación y preparación de cara a adquirir la competencia necesaria, de manera que el militar deberá aprovechar al máximo cuantos recursos, medios y oportunidades para formarse o perfeccionarse profesionalmente le proporcionen las FAS (artículo 128). Esta preparación debe abarcar la formación moral, intelectual, humanística y técnica, profesional y física (artículo 25); así como la educación física y deportiva, como elementos imprescindibles para el mantenimiento de las condiciones psicofísicas necesarias para el ejercicio de la profesión (artículo 40).

Mención especial merece la formación e instrucción del militar que va a participar en operaciones de paz y humanitarias, en lo relativo al conocimiento y comprensión de la cultura y costumbres propias de la zona de despliegue (artículo 96). Por último, el militar que desempeñe labores docentes tiene la obligación de esforzarse para que sus alumnos adquieran la formación militar y

la capacitación profesional necesarias para el correcto desempeño de sus cometidos y funciones (artículo 126).

### 3.6. *Prestigio*

El prestigio de un militar es fruto, entre otros factores, de su preparación, profesionalidad y competencia, desempeñando gran importancia en el ejercicio del liderazgo y como medio de conseguir el apoyo y cooperación de sus subordinados (artículo 54). En consecuencia, es obligación del militar velar por su prestigio y también por el de las FAS (artículo 22).

En el ámbito de la enseñanza, el prestigio es una cualidad necesaria para el docente militar que se consigue mediante el profundo conocimiento de la materia que imparta, el rigor intelectual, la constancia en el trabajo, la competencia profesional y la aptitud pedagógica (artículo 124).

### 3.7. *Objetividad e imparcialidad*

La objetividad e imparcialidad son cualidades que guían la actuación del militar como servidor público (artículo 5) en una serie de áreas y actividades. En primer lugar, al informar sobre asuntos del servicio, proporcionando información útil y objetiva (artículo 81) y sin ocultar ni desvirtuar nada de lo que sepa o conozca (artículo 34). En segundo lugar, y como contemplan los artículos 35 y 36, en la resolución de trámites administrativos, en la elaboración de informes personales y en los procesos de evaluación. Por último, en el desempeño de funciones administrativas y tal como subraya el artículo 119, la actuación del militar se debe fundamentar en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, dejando al margen posiciones personales o corporativas contrarias a los intereses generales.

### 3.8. *Capacidad de adaptación / flexibilidad*

Vivimos en un mundo globalizado, cambiante y confuso, cuya complejidad influye en el desarrollo de las operaciones militares. Nuestras fuerzas armadas realizan múltiples y variadas misiones, desplegándose frecuentemente en regiones con numerosas etnias, religiones y lenguas, formando parte de unidades multinacionales y en conjunción con otros actores civiles y militares, locales o extranjeros (García-Guiu, 2012: 4). En este contexto, la capacidad

de adaptación a circunstancias nuevas y cambiantes se convierte en requisito esencial para la actuación del militar y el éxito de las misiones y operaciones (artículo 94 y 95).

El artículo 26 de las RR.OO. obliga al militar a prepararse para desarrollar su capacidad de adaptarse a diferentes misiones y escenarios. Esta capacidad se adquiere a través de una sólida formación humanística y técnica, un elevado conocimiento de su profesión y una adecuada preparación física (artículo 25). Por ello, el artículo 127 insta al militar que ejerce funciones docentes a fomentar entre sus alumnos la capacidad de actuación en diferentes misiones y escenarios.

### 3.9. *Capacidad de inspirar confianza*

Según los artículos 99 y 105 de las RR.OO., el militar debe infundir confianza con su actuación, sobre todo en aquellas operaciones en las que esté en juego la seguridad y bienestar de los ciudadanos, y especialmente en operaciones de evacuación y rescate de personal en territorio hostil.

### 3.10. *Responsabilidad*

La responsabilidad debe ser una cualidad común a todos los empleados públicos (Real Decreto Legislativo 5/2015: art. 52) y que adquiere una importancia vital en el ejercicio del mando como medio de obtener la confianza de superiores y subordinados (artículo 55). También en el ejercicio del mando, el militar debe actuar siempre con responsabilidad (artículo 8) y fomentarla entre sus subordinados (artículo 61), asumiendo la responsabilidad del funcionamiento, preparación y operatividad de su unidad, así como del exacto cumplimiento de las órdenes que reciba. Del mismo modo, es responsable de que sus subordinados mantengan un adecuado nivel de disciplina, moral, motivación, seguridad, formación militar y condiciones físicas, y de que conozcan, cumplan y hagan cumplir las obligaciones del servicio (artículo 78). Por otra parte, en funciones de apoyo al mando (artículo 81), el militar será responsable de proporcionarle información objetiva y útil para la toma de decisiones, teniendo presente que sólo será responsable ante su jefe.

El artículo 56 de las RR.OO. incorpora la exigencia de responsabilidad penal para el militar cuyas fuerzas bajo su mando cometan delitos contra el derecho Internacional humanitario.

### 3.11. *Prudencia*

La prudencia es una condición necesaria para el militar y que adquiere gran importancia en el ejercicio de la autoridad y en la toma de decisiones (artículo 62).

### 3.12. *Voluntad*

La firme voluntad constituye una manifestación del espíritu militar que le impulsa y estimula en su desempeño diario (artículo 14) y que deviene indispensable en el combate, en el que el militar ha de actuar «siempre con inquebrantable voluntad de vencer» (artículo 88).

### 3.13. *Afán de mejora y superación*

La conducta del militar debe estar siempre impulsada por un sano afán de mejora y superación, de modo que, como dicta el artículo 14, quien se contente regularmente con hacer lo preciso de su deber refleja gran desidia e ineptitud para el servicio. Este afán de mejora se traduce en la búsqueda de la excelencia en la ejecución de sus cometidos, por ejemplo durante operaciones de seguridad y bienestar de los ciudadanos (artículo 102).

### 3.14. *Capacidad de motivar*

La motivación del personal es un aspecto imprescindible para el cumplimiento de las misiones y funciones encomendadas a las FAS (Martínez Sánchez, 2014: 57). Motivar a los subordinados es una obligación inherente al mando, tal como recogen las RR.OO. en varios de sus artículos. Por ejemplo, para el artículo 9 la autoridad implica el derecho y el deber de «motivar a los subordinados»; de forma que, según el artículo 78, el militar que se encuentre al mando de una unidad deberá preocuparse de mantener la motivación de sus subordinados en el ejercicio profesional, empleando para ello «todos los medios a su alcance, principalmente la persuasión y el ejemplo» (artículo 70). Desde un punto de vista operativo, la motivación cobra un valor esencial en las misiones de combate, en las que la capacidad y el rendimiento de todo militar dependen en gran medida de su motivación (artículo 58).

Las RR.OO. hacen mención a distintas técnicas de motivación en el ámbito militar (Martínez Sánchez 2014: 57-62):

- a) El empleo adecuado de la crítica y la sanción (artículos 51 y 53).
- b) Promover la participación de los subordinados, mediante sugerencias y propuestas (artículos 29 y 59).
- c) La utilización del reconocimiento como recompensa (artículo 75).
- d) El trato adecuado para con los subordinados, manteniendo un contacto directo y mostrando verdadero interés por ellos (artículo 69), preocupándose por la conciliación la vida profesional, personal y familiar de sus subordinados (artículo 39), por su protección, seguridad y bienestar (artículos 57, 76 y 78) y por la convivencia en su unidad (artículo 73).
- e) Informando a los subordinados sobre el desarrollo de actividades, ejercicios y misiones (artículo 74).
- f) El adecuado conocimiento y mantenimiento de las necesidades de su personal y la distribución racional de tareas y misiones en función de las necesidades y aptitudes de sus subordinados (artículos 68 y 69).

### 3.15. *Capacidad de trabajo y colaboración*

Según el artículo 80 de las RR.OO., la capacidad de trabajo es una de las cualidades esenciales del militar en apoyo al mando. Fundamental resulta también la capacidad de colaborar con otras instituciones y colectivos en aras del bien común, en situaciones de emergencia, de apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de colaboración con otros organismos nacionales e internacionales para la evacuación de civiles en el extranjero cuya integridad peligre (artículos 102-104).

### 3.16. *Discreción*

Dada la especificidad de las funciones y actividades que realiza y su relación con la defensa y seguridad nacional, la discreción es una cualidad imprescindible para el militar. Así, el artículo 5 de las RR.OO. incorpora el principio de confidencialidad en la actuación del militar como servidor público; y el artículo 33 le reclama discreción en los asuntos del servicio, así como observar la normativa sobre materias clasificadas, protección de datos personales y acceso a zonas restringidas. Por otra parte y como

menciona explícitamente el artículo 80, la discreción es esencial en tareas de apoyo al mando.

### 3.17. *Puntualidad*

La puntualidad, reflejo de la disciplina, está contemplada tanto en el artículo 14 de las RR.OO., que exige al militar ser puntual al cumplir con sus obligaciones; como en el 20, que le obliga a realizar toda tarea o servicio con la máxima diligencia y puntualidad.

### 3.18. *Cortesía*

Como cualidad profesional y humana, la cortesía va ligada al respeto, debiendo el militar mostrarse siempre cortés en el trato (artículo 52), en las relaciones con las autoridades y población civil (artículos 30 y 32) y con el militar retirado (artículo 41).

### 3.19. *Iniciativa*

La iniciativa es una cualidad que las RR.OO. asignan al militar, tanto en el cumplimiento de las órdenes (artículo 47) como en el ejercicio del mando y la toma de decisiones (artículo 60), debiendo además fomentarla entre sus subordinados.

La iniciativa adquiere mayor trascendencia en Operaciones de paz y humanitarias, en las que el militar tendrá que utilizar toda su iniciativa para hacer frente a la complejidad que suponen estas situaciones (artículo 95).

### 3.20. *Creatividad*

La creatividad se encuentra muy relacionada con la iniciativa, a tenor de lo establecido en el anteriormente citado artículo 60, que exige al militar actuar con iniciativa y creatividad a la hora de adoptar sus decisiones.

En la enseñanza militar, el artículo 125 insta al militar que ejerce la función docente a fomentar la creatividad y la capacidad de análisis crítico entre sus alumnos.

### 3.21. *Modestia*

En el ejercicio de su profesión, el militar debe evitar en todo momento actuar movido por intereses y ambiciones personales (artículo 19), sobre todo en operaciones de combate, en las que

subordinará el objeto inmediato de su actuación al objetivo de las operaciones, sin buscar nunca el éxito personal (artículo 91).

### 3.22. *Orgullo*

El militar ha de sentirse orgulloso de la profesión militar, de su unidad y del uniforme que viste (artículos 14, 22 y 52 de las RR.OO., respectivamente).

### 3.23. *Fidelidad*

Lealtad y fidelidad son conceptos muy relacionados, hasta el punto de que en ocasiones se utilizan como sinónimos. En este apartado nos referiremos a la fidelidad en su acepción de «exactitud o precisión en la ejecución de algo» (Real Academia Española, 2014). De esta manera, en el cumplimiento de las órdenes el militar debe ser fiel a los propósitos del mando, tal como marcan los artículos 47 y 82. Ello se refleja en el acatamiento y transmisión de las decisiones y ordenes que reciba, que deberá aceptar, defender y transmitir con fidelidad (artículo 29).

### 3.24. *El militar como elemento potenciador y transmisor de la moral*

Tampoco son ajenas las Ordenanzas a la importancia de la moral en el desempeño del militar, señalando por un lado su importancia para el cumplimiento de las misiones, e instando por tanto al militar a potenciarla y transmitirla a sus subordinados (artículos 9 y 78, respectivamente). En cuanto a la importancia de la moral en el cumplimiento de las misiones, las RR.OO. se centran en las operaciones de combate, recurriendo al concepto *moral de victoria* como cualidad primordial del combatiente (artículo 89) que debe ser potenciada, mantenida y reconocida por el mando (artículos 58, 87 y 92). Finalmente, como afirma el artículo 105, en operaciones de rescate de personal en territorio hostil, la correcta actuación del militar contribuye a elevar la moral de la unidad.

### 3.25. *Otras cualidades*

El artículo 5 de las RR.OO. recoge otras características que debe poseer el militar como servidor público y que estaban incluidas en el artículo 52 de la ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, como la honradez e integridad, austeridad, eficacia, etc.

### 3.26. *La capacidad de liderazgo como cualidad central del militar*

La capacidad de dirigir y liderar con éxito al grupo de cara a la consecución de determinados objetivos es el principal requisito en el ejercicio del mando, que deriva en buena medida de la posesión de los valores, principios y cualidades personales y profesionales reflejadas en las RR.OO. Sin ánimo de profundizar en el tema, mencionaremos dos artículos de gran importancia al respecto: el artículo 79, que destaca la importancia de la capacidad de liderazgo en el ejercicio del mando y como medio de dar ejemplo a los subordinados; y el artículo 54, por el cual el militar que ejerce el mando debe reafirmar su capacidad de liderazgo a través del prestigio adquirido con su ejemplo, preparación y capacidad de decisión.

## 4. CONCLUSIÓN

En un contexto actual de crisis no solo económica sino también moral, donde la corrupción salpica a todos los estamentos sociales, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas constituyen el código deontológico que debe guiar la conducta del militar en aras del mejor cumplimiento de sus funciones y misiones. En este sentido se trata de un documento fundamental para el ejercicio de la profesión, que todo militar debe conocer, respetar y reflejar en su comportamiento.

Dentro del contenido de las RR.OO. hemos destacado la importancia de un conjunto de valores, que todo militar debe interiorizar como principios éticos de comportamiento individual y colectivo. Por otro lado, se ha descrito una serie de cualidades personales y profesionales, detalladas en las RR.OO y cuya posesión redundará positivamente en la actuación y desempeño del militar. Todo ello en aras del bien común y de un mejor servicio a España.

## AGRADECIMIENTOS

Los autores de este trabajo quieren expresar su agradecimiento al Coronel Médico Juan Manuel García-Cubillana de la Cruz, jefe del Apoyo Sanitario de la Bahía de Cádiz; y al Comandante Psicólogo Juan José Benítez Sánchez, jefe del Centro de Psicología de la Armada en San Fernando; por el apoyo y facilidades prestadas para la realización y exposición de este trabajo.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Jiménez, Juan Antonio, «La enseñanza de los valores en las Fuerzas Armadas», *Memorial de Infantería*, núm. 68, 2013, págs. 29-36.
- Arencibia de Torres, Juan José, *Los valores y las fuerzas armadas*, Santa Cruz de Tenerife, Editorial Católica, 1978.
- Baqués, Josep, «La profesión y los valores militares en España», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 38, 2004, págs. 127-146.
- Berrio Álvarez-Santullano, Francisco J., «Valores institucionales de las Fuerzas Armadas», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 89, 1997, págs. 127-170.
- Conwell, Richard J. Retention by the U.S., «Air Force medical service corps and civilian healthcare executives: A generational study of the relationship of ethical values to organizational commitment», *Dissertation Abstracts international Section A: humanities and Social Sciences*, núm. 70 (6A), 2009.
- De la Lastra, Juan, *La formación en valores en la profesión militar*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2008.
- «Formación en valores», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, núm. 751, 2006, pág. 163.
- Gallardo, Pilar; Sánchez Santa Bárbara, Emilio y Torres, Patricia, *Los valores militares del Ejército de Tierra. Un análisis desde el modelo de valores humanos de Schwartz y Bilsky (1987, 1990)*. Granada, MADOC-DIDOM, 2012.
- García Covarrubias, Jaime, «La profesión militar. Ayer y mañana», *Revista Naval*, núm. 65, 2010, págs. 15-23.
- García-Guiu López, Carlos, *El liderazgo militar ante la complejidad*. Instituto Español de Estudios Estratégicos [en línea], Documento de Opinión, núm. 58/2012 [cittado 01 de octubre de 2016]. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2012/DIEEEEO58-2012\\_LiderazgoMilitarComplejidad\\_CarlosG-Gui.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEEO58-2012_LiderazgoMilitarComplejidad_CarlosG-Gui.pdf)
- Hernández Martínez, Víctor, «Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Defensa*, núm. 249, 2009, págs. 6-11.
- Jiménez Riutort, Domingo, *España: Ejército y cambio. Una visión militar*, Palma de Mallorca, Editorial Miquel Font, 1989.
- Martínez Sánchez, Juan Antonio, «La motivación en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. Una herramienta para el mando», *Revista Ejército*, núm. 876, 2014, págs. 56-62.
- Martínez Sánchez, Juan Antonio, «Reflexiones sobre la enseñanza militar en España», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, núm. 7, 2016, págs. 89-128.
- Morenés, Pedro, «Lección inaugural de apertura del curso 2013/14 en la Academia General Militar». *Armas y Cuerpos. La Revista del Cadete*, núm. 367, 2013, págs. 1, 3-4.
- Quero Rodiles, Felipe, «Espíritu Militar en el siglo XXI», *Revista Ejército*, núm. 818, 2009, págs. 6-13.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española* (23.ª edición), Madrid, RAE, 2014.

Requero, Jose L., Reales Ordenanzas: rango y valor. Atenea. Seguridad y Defensa [en línea], Documentos Atenea, núm. 3, 2010 [citado 01 de octubre de 2016]. Disponible en: [http://www.revistatenea.es/Revista-Atenea/REVISTA/PDF/Documentos/Documento\\_81.pdf](http://www.revistatenea.es/Revista-Atenea/REVISTA/PDF/Documentos/Documento_81.pdf)

Normativa:

España, Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero de 1979, núm. 11, págs. 753-764.

España, Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, *Boletín Oficial del Estado*, 13 de abril de 2007, núm. 89, págs. 16270-16299.

España, Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, *Boletín Oficial del Estado*, 20 de noviembre de 2007, núm. 278, págs. 47336-47377.

España, Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de Derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, 28 de julio de 2011, núm. 180, págs. 85320-85345.

España, Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de diciembre de 2014, núm. 294, págs. 100151-100191.

España, Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, *Boletín Oficial del Estado*, 15 de octubre de 2015, núm. 247, págs. 95715-95746.

España, Orden DEF/810/2015, de 4 de mayo, que establece las directrices generales para la elaboración de los currículos de la enseñanza de formación para el acceso a las diferentes escalas de oficiales de los cuerpos de las FAS, *Boletín Oficial del Estado*, 5 de mayo de 2015, núm. 107, págs. 38778-38797.

España, Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, *Boletín Oficial del Estado*, 7 de febrero de 2009, núm. 33, págs. 13008-13028.

España, Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Estatuto Básico del Empleado Público, *Boletín Oficial del Estado*, 31 de octubre de 2015, núm. 261, págs. 103105-103159.

VALORES Y CUALIDADES DEL MILITAR SEGÚN  
ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE ADAPTACION AL DUELO  
DEL PERSONAL DE UNA UNIDAD MILITAR TRAS  
SU PARTICIPACION EN MISION INTERNACIONAL

BEATRIZ HERNÁNDEZ GIL

*Zaragoza*

RESUMEN

Esta propuesta de investigación analiza las estrategias de adaptación al duelo y la pérdida de los militares desplegados en una misión internacional. El duelo afecta a las capacidades de combate del soldado y su aptitud ante la muerte lo define como combatiente en particular. Cuanto mayor conocimiento obtengamos de sus afrontamientos de adaptación, estaremos en mejores condiciones de establecer procedimientos que aumenten los niveles de resiliencia. Este estudio previo es necesario para aumentar la eficacia y eficiencia en las medidas a tomar. La capacidad de combate tiene un componente moral, intelectual y físico, sabiendo cómo se afronta la pérdida, y el duelo a nivel individual, sabremos cómo mantener dicha capacidad en sus valores más altos en cada combatiente y así cumplir la misión encomendada en cualquier situación.

PALABRAS CLAVES

Duelo, misión, adaptación, afrontamientos, pérdida.

1. INTRODUCCIÓN

España tiene compromisos internacionales en materia de Seguridad y Defensa derivados de la Constitución Española y su pertenencia a distintas organizaciones internacionales. Además, debido a los cambios que en los últimos años se están produciendo a nivel mundial, los Ejércitos deben acomodarse a estas transformaciones para asegurar su propia seguridad y defensa y para contribuir a la paz y a mejorar el orden internacional. Para ello, deben prepararse y conseguir el más alto nivel de competencia profesional para desarrollar su capacidad de adaptarse a las

diferentes misiones y escenarios. (*Ley Orgánica 5/2005* de 17 de noviembre de la Defensa Nacional.)

Las Fuerzas Armadas Españolas llevan más de 20 años participando en operaciones en el exterior. Estas misiones se han desarrollado en cuatro continentes, y se han efectuado bien en apoyo de organismos internacionales o multinacionales, como las Naciones Unidas, la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), o la Unión Europea, bien formando parte de una coalición, o como fruto de una decisión unilateral nacional. En estas operaciones, y en el cumplimiento de la misión asignada en cada caso particular, el personal ha realizado un extenso y variado número de cometidos que oscilan, dentro de un amplio espectro, desde el asociado a la ayuda humanitaria al más exigente de combate. (Francisco Rosaleny Pardo de Santayana. *20 años de Operaciones del Ejército de Tierra en el exterior*. Ejército 2009; núm. 818: 47-53)

Esta diversidad de cometidos y zonas de despliegue genera muy diferentes condiciones de vida para el personal desplegado. El trabajo de los militares españoles en una misión internacional supone una separación de la familia y los amigos por un tiempo prolongado, (de tres a seis meses) con todo el desgaste que ello genera (físico, psicológico y emocional). La vida para muchos de los integrantes de la misión transcurre dentro de las instalaciones militares, por lo que día tras día se repiten los mismos escenarios y las mismas personas. Las salidas fuera de la base suelen ser por motivos de vigilancia o necesidades logísticas aumentando los estresores; las salidas de ocio, debido al peligro por atentados, están prohibidas. Todo esto contribuye a aumentar la sensación de opresión y agobio. El trabajo de los militares en misiones es mucho más exigente, que el desarrollado en España, se realizan más guardias, más patrullas y se trabajan más horas, sin tener la oportunidad de descansar fines de semana o festivos, como ellos dicen de manera coloquial, «en misión todos los días son lunes».

Los compañeros y los mandos serán los mismos a lo largo de la misión, y es inevitable que con una mayor carga de trabajo y una mayor tensión surjan roces, con el agravante de que no hay posibilidad de poner tierra de por medio. Si a esto le sumamos que los países donde operan las Fuerzas Armadas son países en situación de conflicto, donde planean los fantasmas de la guerra y

de los atentados, hace que los militares sean una población especialmente expuesta a estresores vitales que pueden desencadenar un estrés pos-traumático (Egendorf *et al.*, 1981; Penk *et al.*, 1981). Por último, más allá de las incomodidades cotidianas y de la exposición a situaciones de «tiempos de guerra», existen otro tipo de estresores de efecto más directo, como los desgraciados accidentes con vehículos o helicópteros, que están siendo los principales causantes de los heridos y bajas en zona de operaciones.

Por todo ello se plantea la necesidad de estudiar cuáles son las estrategias de adaptación al duelo enmarcándolo en el modelo propuesto por Alba Payas, según el cual, nos encontramos con afrontamientos adaptativos o inadaptativos.

Uno de los principios básicos de la psicoterapia de duelo, que proviene de la psicoterapia integrativa, es que todos los mecanismos de defensa, por muy disruptivos que sean, tienen una función, y esta función es mantener a toda costa el bienestar del individuo y proteger al ego de cualquier amenaza, principalmente de sufrimiento psicológico (Erskine y otros, 2012) Por tanto, no importa qué estrategias o comportamientos, ya sean en forma de afrontamientos temporales o defensas rígidas, aparezcan como destructivas o insanas, lo que importa es que se han originado en un intento de sobrevivir y responder a alguna necesidad psicológica o tarea de la persona en duelo. (Payas, 2010).

Por este motivo los afrontamientos que utilice el personal militar, no serán valorados como buenos o malos, sino como adaptativos o inadaptativos dependiendo si le conectan o desconectan de su dolor.

Para ello utilizaremos la categorización multidimensional (Payas, 2010. Pag. 90-94) según:

1. *Clasificación según el tipo de reacción predominante*

1.a. Predominio de respuestas somáticas-sensoriales (agitación, sudoración, anestesia, temblor)

1.b. Predominio de respuestas emocionales (reacciones de enfado, tristeza, culpabilidad o búsqueda del culpable)

1.c. Predominio de las respuestas cognitivas (racionalización, rumiación, sublimación)

1.d. Predominio de reacciones conductuales (exceso de trabajo, ir deprisa, visitar lugares, poner en riesgo la propia vida)

2. *Clasificación según su función de evasión o aproximación a la experiencia emocional (regulación del nivel de contacto)*

2.a. Respuestas de desconexión-protección: «los afrontamientos de evitación-protección funcionan como estrategias de distorsión, inhibición o alteración de la información traumática, y en ese sentido actúan desactivando el procesamiento».

2.b. Respuestas de conexión- aproximación: «Estas respuestas se caracterizan por no deformar la realidad, y en este sentido funcionan como estrategias de confrontación plena ante la experiencia de trauma, activando el procesamiento con una mínima distorsión»

### 3. *Clasificación según la función procesual*

3.a. Estrategias de recepción y asimilación del *input* o información sobre la experiencia

3.b. Estrategia de asignación y asimilación del peso emocional de la experiencia.

3.c. Estrategias de asignación y asimilación de la significación cognitiva de la experiencia.

3.d. Asignación y asimilación del nuevo esquema.

Dichas clasificaciones, nos ayudan a entender los afrontamientos que se realizaran durante todo el proceso, pero no significa que el doliente pase por todos ellos o los utilice de manera secuencial, sino que irá utilizando unos u otros a lo largo del proceso de adaptación. Por este motivo es necesario recoger los utilizados durante la misión, que nos permitirá posteriormente valorar las necesidades del personal militar. Para la recolección de estos datos se llevara a cabo las entrevistas semiestructuradas con preguntas guiadas según Anexo I.

Como ya sabemos el duelo es la respuesta adaptativa natural tras la pérdida de un ser querido. La mayoría de personas en duelo, a pesar del sufrimiento intenso, pueden con el tiempo y el sistema natural de apoyo, adaptarse a la pérdida y rehacer sus vidas. Aun así se calcula que para un 10% de las personas en duelo, la experiencia es mucho más compleja y necesitan una atención especializada. (Lathman y Prigerson, 2004; Barry, Kals y Prigerson, 2001).

De esta misma manera podemos estimar, que si el contingente al completo esta en algún nivel de duelo, por la separación de su vida cotidiana, muerte de algún familiar u otros, un 10% del personal puede tener algún tipo de necesidad de atención a su duelo agravado por el hecho de estar en misión.

En este estudio hablaremos del duelo en general, y no de manera específica del duelo por muerte, ya que se considera que hay un duelo en el mero hecho de separarte de tu familia y perder la relación con ella durante seis meses. Que es acumulable a otra serie de pérdidas ocasionadas durante la misión. Para ello, en primer lugar nos serviremos del Test de Estrés Percibido por la Situación, (Cohen S. 1983) para observar el nivel de estrés, previo a misión, durante la misión y post-misión, del personal militar. Mirar Anexo II.

Hay que tener en cuenta las características especiales en las que se ve envuelto un militar en Zona de Operaciones, con lo que también utilizaríamos el test de «Evaluación de Sucesos Vitales Estresantes» (Estevez y Báguena, 2008). Mirar Anexo III.

No hay que olvidar que las funciones encomendadas en una misión generan puestos tácticos muy diversos que requieren una actividad física, horarios, ciclos de sueño y hábitos alimenticios diferentes en cada componente de la Unidad, por lo que será tenido en cuenta de manera transversal en cada uno de los ítems valorados.

Para poder ser desplegados a Zona de Operaciones, el personal debe realizar un reconocimiento médico y psicológico, previo que valora su estado de salud, físico y emocional. Su función es proporcionar información al Mando sobre la idoneidad médica del individuo para la incorporación a una determinada operación y, en su caso dentro de ella ayudado por otros indicadores más, a uno de los puestos tácticos específicos que se van a cubrir. (I.G.S.D, I.T: *Requisitos sanitarios exigibles al personal militar que se desplaza a zona de operaciones*. 5 de febrero de 2009.)

Con este estudio pretendemos analizar si se producen variaciones en el estado psico-emocional del militar desplegado, es decir, si hay cambios en la percepción de uno mismo, de las relaciones con los demás, y en el sentido o filosofía de la vida que le ayuden a elaborar de manera adaptativa el duelo.

## 2. TEXTO DE LA COMUNICACIÓN

### 2.1. *Antecedentes y situación actual*

La Constitución en su preámbulo dice textualmente «La Nación española [...] Proclama su voluntad de [...] colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz coo-

peración entre todos los pueblos de la Tierra». Por ello, España pertenece a diversas organizaciones que incluyen en sus fines la defensa de la paz y la seguridad internacional con respeto a la legalidad internacional. La más importante de todas ellas es la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la que España pertenece desde el año 1955 y cuya Declaración de los Derechos Humanos firmó en 1976. De esta forma, nuestra Nación acepta y reconoce que el Consejo de Seguridad de la ONU tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. (Ley Orgánica 5/2005).

La participación de unidades de España en operaciones de mantenimiento de la paz, están amparadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El objeto de las misiones es consolidar la paz en la región que se establezca, y ayudar a los Gobiernos legalmente establecidos, ayudando a extender su autoridad en todo el territorio de del Estado, supervisando el cese de hostilidades tras los conflictos y haciendo posible las labores humanitarias. (Alfonso Merlos García. *La operación de apoyo a la Paz en el Líbano: Factor de movilización para el terrorismo Yihadista*. Ejército. 2009; 817:19-24.)

Genéricamente, dentro de las funciones que realizaría la Unidad sujeto de nuestro estudio se encuentran:

- Supervisar la cesación de hostilidades;
- Acompañar y apoyar a las Fuerzas Armadas del país a medida que se desplieguen en todo el estado.
- Coordinar estas actividades con diferentes autoridades.
- Ampliar su asistencia para ayudar a garantizar el acceso humanitario a la población civil y el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas;
- Ayudar a las F.A. a adoptar medidas para establecer una zona libre de todo personal armado, bienes y armas.
- Ayudar al Gobierno para que asegure sus fronteras y otros puntos de ingreso para impedir la entrada en el país de armas o material conexo sin su consentimiento.
- Para cumplir estas funciones todos los componentes de las Fuerzas Armadas deben prepararse para alcanzar el más alto nivel de competencia profesional, en el ámbito operativo, táctico y de gestión de recursos, y para desarrollar la capacidad de adaptarse a las diferentes misiones y escenarios. (Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de los Derechos y

*Deberes de los miembros de Las Fuerzas Armadas*. BOE núm. 180 de 27-8 de julio de 2011).

- Para ello, deberán mantener una sólida formación y una adecuada preparación física. Prestarán atención y cuidado a los aspectos que afecten a la salud y la prevención de conductas que atenten contra ella. Considerarán la educación física y las prácticas deportivas como elementos básicos en el mantenimiento de las condiciones psicofísicas necesarias para el ejercicio profesional y que, además, favorecerán la solidaridad y la integración. (*Real Decreto 96/2009* de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. BOE núm. 33 de 7 de febrero de 2009).
- Para todo el personal desplazado se realizan diferentes charlas sanitario-preventivas y de psico-educación, en las que se potencian hábitos de vida saludables durante la misión y se tratan aspectos como la muerte, aunque no de manera directa, pero sí proveyendo información jurídica sobre cómo hacer testamento, u otros aspectos relacionados. Existe un plan de contacto e información con las familias, que reduce el nivel de estrés del combatiente. Así como protocolos de atención a las familias, que gestiona la oficina de Atención a Familias de Militares en Operaciones, reforzada por la creación de la Unidad de Apoyo a Heridos y Familiares de Heridos y Fallecidos del Ejército de Tierra (UHEFA) en el 2010. (O.M.71/2010 de 15 de diciembre. BOD núm. 244).
- El personal designado para formar parte del contingente ha resultado apto en el reconocimiento médico previo. En este reconocimiento se registran diferentes parámetros en los que se encuentra los psicológicos, que aseguran una estabilidad mental y emocional.
- Actualmente no se da ninguna formación psico-educativa de manera específica en el tema de duelo, sí recomendaciones de cómo relacionarse con las familias, y estrategias mínimas a seguir. (Consejos psicológicos Servicio Psicología de la F.T. [www.et.mde.es](http://www.et.mde.es)).
- A nivel normativo se encuentra la Instrucción General 04/12 EME, Actuación en caso de fallecimiento o lesión grave de personal en acto de servicio y la Instrucción Téc-

nica 05/11, Actuación del MAPER, y del resto de las UCOs del ET, en caso de fallecimiento, herido, lesión, desaparecido u otros casos especiales que requieran apoyo específico, todos ellos ocasionados en presunto acto de servicio. En ambos casos es una regulación clara y específica de los pasos a seguir de manera administrativa.

## 2.2. *Justificación del estudio*

Una de los principales motivos de la realización de este estudio sobre los afrontamientos de duelo en el personal militar durante las misiones internacionales, es el aumento de dichas misiones en el Ejército de Tierra y el aumento del tiempo en las rotaciones. Esto hace que la separación y re-adaptación del combatiente a su entorno, pueda condicionarle en el desarrollo de su trabajo y de su vida personal.

## 2.3. *Objetivos*

### 2.3.1. *Objetivo general*

Conocer las estrategias de adaptación al duelo en una Unidad Militar tras la realización de una operación de Mantenimiento de la Paz.

### 2.3.2. *Objetivos específicos*

- a) Comparar el test PSS- 14, previo, durante y posterior a la misión.
- b) Conocer la Escala de Sucesos Vitales Estresantes, previo y posterior a la misión.
- c) Establecer la relación de los cambios en función del puesto táctico.
- d) Estudiar la variación en relación con la edad y el sexo.

## 3. MATERIAL Y MÉTODO

### 3.1. *Tipo de diseño y población*

Se realizará un estudio cualitativo fenomenológico, sobre una población de 650 militares de una Unidad española desplegada durante 6 meses.

### 3.2. *Muestra*

130 componentes, utilizando como criterios de inclusión individuos que pertenecen a la misma Unidad de Combate tipo Compañía coincidiendo con su despliegue en Z.O. Como criterios de exclusión, se decide descartar a aquellos que son agregados a la Compañía para la misión, ya que no hay un fuerte vínculo previo.

### 3.3. *Las variables para el estudio son*

- Variables dependientes: afrontamiento de duelo
- Variables independientes: sexo, edad, puesto táctico, graduación.

### 3.4. *Recogida de datos*

Se realiza por un lado, a través de los reconocimientos previos de misión donde se facilitaría un cuestionario con el PSS-14 y el ESVE. Recogiendo los datos de edad, sexo, puesto táctico, estado civil, nivel de estudios, tiempo que lleva en el ejército, número de misiones en las que ha participado, número de personas en la unidad familiar, situaciones adicionales al estímulo focal (enfermedad, muerte, divorcio, crisis familiar de algún ser querido próximo), sistema de apoyo (familia, amigos) dentro y fuera del ejército, mediante uno de elaboración propia. Mirar Anexo IV.

Por otro lado se hará una entrevista semiestructurada para reconocer posibles duelos no expresados previamente, y los afrontamientos que realiza ante estos. Durante la misión se llevará a cabo un retest, en un principio a mitad de tiempo de duración de la misma, a no ser que haya habido una situación de estrés, como muerte de un compañero, o situación de combate, por lo que se realizaría lo más pronto posible. Al finalizar la misión, y tras el tiempo reglamentario de descanso se volverán a realizar los test, y las entrevistas para valorar si ha habido algún cambio significativo en sus afrontamientos de duelo.

La representación de datos se realiza en una tabla elaborada con el programa *SPSS*, por ser el que mejor nos facilita los análisis pertinentes así como las representaciones gráficas de datos.

#### 4. RESULTADOS

Los resultados tendrán que esperar a la realización de su estudio.

#### 5. DISCUSIÓN

El personal militar debe tener una buena forma física, mental y emocional, para obtener el máximo rendimiento en el cumplimiento de las misiones que se le encomiendan.

La actividad física está integrada en el sistema de entrenamiento diario, y para proporcionar unos beneficios, exige continuidad y progresividad. Sin embargo, en misión internacional, el quehacer diario de muchas unidades, la naturaleza de sus cometidos, su ubicación, la falta de medios, etc., no permite la práctica físico-deportiva según estos dos principios esenciales. (Ministerio de Defensa. *Norma General 12/09 Preparación física y deportes en el Ejército de Tierra*).

La alimentación y la actividad física influyen en la salud ya sea de manera combinada o cada una por separado [...]. La actividad física es fundamental para mejorar la salud física y mental de las personas. (Organización Mundial de la Salud. *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, 57ª Asamblea Mundial de la salud*. Mayo 2004.)

Por lo que a nivel mental-emocional se espera que el militar mantenga durante toda la misión un estado emocional alto, que le permita desarrollar sus funciones. Dicha moral alta, no debe ser alterada por los acontecimientos estresantes que originan el estar fuera del entorno habitual, ni debe socavar su ánimo ninguno de los estresantes propios de Z.O. Para ello desarrolla unos afrontamientos específicos. Hay que tener en cuenta que durante esos seis meses, los compañeros pasan a ser su «familia», con lo que se crea un sistema de vinculación específica debido a las características especiales del trabajo y de la propia orgánica militar, que pasa de binomio, escuadra, pelotón, sección y compañía. (ME7-01. *Modulo formación básica militar*, 2001). Como resultado el individuo es arropado por la colectividad.

Dicha vinculación dependerá del estilo de mando que se lleve a cabo. John Bowlby (1979-1988), nos habla en su teoría sobre la vinculación de la necesidad de crear lazos afectivos, en el Ejército se hace de manera estructural, creando así una relación específi-

ca entre cada uno de sus miembros. La pérdida de uno de ellos puede ocasionar una desestructura de la misma. O simplemente la no superación del duelo por cualquier pérdida de uno de sus miembros, hace tambalear a toda la estructura, poniendo en juego el sistema de afrontamientos de cada uno de ellos. Por lo que conociendo cuales son, será más fácil protocolizar las actuaciones en caso de un estrés alto detectado, minimizando así la incapacidad, o realizar una psico-educación previa, que permita a cada uno de sus miembros el auto-regularse dentro de su propia ventana de tolerancia.

No hemos encontrado estudios sobre los posibles cambios en el estado emocional del personal militar desplegado en misiones internacionales y su relación con el puesto táctico desempeñado. Por eso este estudio podrá aportar información relevante para promover acciones sanitarias de promoción de la salud; ya que el duelo y sus afrontamientos pueden interferir en las capacidades del personal militar.

## 6. CONCLUSIONES

Los afrontamientos del duelo son particulares de cada ser humano, pero podemos prever alguno de ellos, en cuanto a un grupo social estructurado como es el militar, donde se hayan características específicas y similares.

Este estudio nos puede ayudar a hondar en el tema del duelo y su prevención. La muerte es un tema específico del militar, ya que cada día se entrena para combatir, aumentando la conciencia que puede fallecer en cualquier momento, de esta manera la temporalidad o caducidad de la vida se hace manifiesta en su día a día.

Los periodos de misiones internacionales, son aquellos donde dicha temporalidad se hace más específica por los riesgos de ataques, emboscadas, atentados y accidentes, que se incrementan cuantitativamente. Eso hace que previo a la misión los soldados se despidan de sus seres queridos y terminen asuntos pendientes, como preparación, a lo que puede pasar estando cumpliendo su misión.

No obstante esa preparación previa, puede no ser lo suficiente, con lo que los niveles de estrés aumentan y como ya hemos visto, se hace necesaria la activación de ciertos auto-reguladores, que nos permitan durante seis meses estar dentro de nuestra ventana de tolerancia.

El conocimiento de los afrontamientos de duelo detectados en dicha muestra, nos facilitaran el trabajo de realizar una psico-educación, para prevenir dichos estados de ansiedad, angustia, etc., generados por el duelo, y con ello restablecer y prevalecer la integridad de cada uno de los componentes del contingente.

## 7. AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mi profesora Alba Payas, su dedicación, profesionalidad, y paciencia en enseñarme los procesos del duelo. Dicho esfuerzo ha sembrado la semilla de un acercamiento específico al dolor, creando la posibilidad de afrontarlo de la mejor manera posible.

Doy las gracias a todos los compañeros que vivieron conmigo las misiones de ASFOR XII y ASFOR XXI, por ser parte de mi vivencia en ese duelo, que unos junto a otros superamos de la mejor manera posible. Dicha experiencia personal es la que hoy me lleva a realizar este trabajo.

Gracias a mi actual jefe, Cte. D. Jesus Solano Costa, que sin su apoyo no podría haber alcanzado el final del mismo. Y gracias a mi familia, y amigos, que me han escuchado y acompañado en cada una de mis dudas, siendo unos grandes compañeros de viaje.

Por último, gracias a todos mis anteriores jefes y subordinados, sin los cuales no sería la persona que soy ahora.

## 8. BIBLIOGRAFIA

- Barry, L.C., S.V. Kasl y H.G. Prigerson, *Psychiatric disorders among breaved people: the role perceived circumstances of death and preparedness for death*, American Journal of Geriatric Psychiatry, vol.10,2001, pags. 447-457.
- Bowlby, J., *Los vínculos afectivos: formación, desarrollo y pérdida*, Madrid, Morata,1986.
- Cohen S. J Health Soc Behav.1983 Dec; 24(4) 385-96.
- Consejos psicológicos Servicio Psicología de la F.T. [www.et.mde.es](http://www.et.mde.es)
- España, Ley Orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de la Defensa Nacional. BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 2005.
- España, Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de los Derechos y Deberes de los miembros de Las Fuerzas Armadas. BOE núm. 180 de 27-8 de julio de 2011.
- España, Real decreto 96/2009 de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. BOE núm. 33 de 7 de febrero de 2009.

- España, Ministerio de Defensa. *Norma general 12/09 Preparación física y deportes en el Ejército de Tierra*. Diciembre 2009.
- España, Inspección General de Sanidad de la Defensa. *Instrucción técnica: Requisitos sanitarios exigibles al personal militar que se desplace a zona de operaciones*. 5 de febrero de 2009.
- España, Instrucción General 04/12 EME, *Actuación en caso de fallecimiento o lesión grave de personal en acto de servicio*.
- España, Instrucción Técnica 05/11, *Actuación del MAPER, y del resto de las UCOs del ET, en caso de fallecimiento, herido, lesión, desaparecido u otros casos especiales que requieran apoyo específico, todos ellos ocasionados en presunto acto de servicio*. Febrero de 2011.
- España, *Orden Ministerial .71/2010 de 15 de diciembre*. BOD Núm.244
- Egendorf, A.C., Laufer, R.S., Rothbart, G. y Sloan, L. (1981). *Legacies of Vietnam: Comparative adjustment of veterans and their peers*. Nueva York. Center for policy research.
- Erskine, R., J.Moursund y R. L. Trautmann, *Más allá de la empatía.: Una terapia de contacto en la relación*. Bilbao. Editorial Descée de Brouwer, S.A., 2012.
- Estévez Colmenero, Francisco Javier y Báguena Puigcerver, María José. *Misiones de paz en zonas de conflicto: análisis de los estresores y repercusiones psicológicas*. Psicología en las Fuerzas Armadas. Coor. Donoso D. Ed: Ministerio de defensa.
- FPNUL. Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano. Mandato disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unifil/mandate.shtml>.
- Lathman, A.E. y H.G.Prigerson, *Suicidality and bereavement: complicated grief as psychiatric disorder presenting greatest risk for suicidality* Suicide and Life- threatening Behavior, vol.34, 2004, pages 350-362.
- Merlos García, Alfonso. *La operación de apoyo a la Paz en el Líbano: Factor de movilización para el terrorismo Yihadista*. Ejército. 2009; 817:19-24.
- ME7-01 Modulo de formación militar básica. Ministerio de defensa. 2001.
- Organización Mundial de la Salud. *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, 57ª Asamblea Mundial de la Salud*. Mayo 2004.
- Payas Puigarnau, Alba. *Las tareas del duelo; Psicoterapia de duelo desde un modelo integrativo-relacional*. Barcelona. Ed. Paidós- Espasa. 2010.
- Rosaleny Pardo de Santayana, Francisco. *20 años de Operaciones del Ejército de Tierra en el exterior*. Ejército 2009, núm. 818: 47-53.

## ANEXOS

## ANEXO I

## ENTREVISTA EN PROFUNDIDA SEMIESTRUCTURADA

Preguntas a realizar durante la entrevista previa a ir a zona de operaciones.

1. ¿Cuéntame, has sufrido alguna pérdida importante?
2. ¿Cómo hiciste para afrontarla en ese momento?
3. ¿Hubo algún cambio en ti? ¿y en tu relación con los demás?  
La intencionalidad de estas primeras preguntas es saber si ha tenido pérdidas significativas en su historia, y poder así los afrontamientos utilizados, además de si está superado o no el duelo
4. ¿Qué estás haciendo estos últimos días antes de desplegar te a Z.O.?¿cómo te sientes al respecto?¿qué pasa por tu cabeza estos días? (el entrevistador tiene que estar atento al relato y animarlo para poder identificar la reacción predominante)
5. Vas a ir a Z.O. y durante ese tiempo vas a perder el estar con tu familia y amigos, tu rutina, tu espacio... ya que vas a tener que compartirlo con tus compañeros. Debe ser duro, ¿cómo lo haces para sobrellevarlo? (La intención de la pregunta es que el entrevistado nos muestre su evasión o proximidad a la experiencia emocional que va a vivir)
6. ¿Qué estrategias vas a utilizar para sobrellevar el tiempo allí?

Preguntas a realizar durante la entrevista a la vuelta de zona de operaciones.

MODELO A (cuando no ha ocurrido una pérdida de muerte, o situación de combate)

1. ¿Cuéntame, has sufrido alguna pérdida importante durante el tiempo de misión? ¿Alguien de tu familia?
2. ¿Cómo hiciste para afrontarla en ese momento estando tan lejos?
3. ¿Hubo algún cambio en ti? ¿Y en tu relación con los demás?  
La intencionalidad de estas primeras preguntas es saber si ha tenido pérdidas significativas durante la misión, y saber así los afrontamientos utilizados.

4. ¿Cómo ha sido la vuelta a casa? ¿Cómo te has sentido al respecto? ¿Qué ha pasado por tu cabeza? (el entrevistador tiene que estar atento al relato y animarlo para poder identificar la reacción predominante)
5. Al volver de Z.O. y después de todo lo vivido, ¿cómo has hecho para adaptarte de nuevo a tu familia, amigos, rutina? Debe ser duro después de seis meses, ¿cómo lo haces para sobrellevarlo? (La intención de la pregunta es que el entrevistado nos muestre su evasión o proximidad a la experiencia emocional que está viviendo)
6. ¿Qué estrategias has utilizado para la vuelta a casa?

MODELO B (cuando ha ocurrido una pérdida de muerte, o situación de combate)

1. Recuerdas ¿dónde estabas y que hacías cuando XXXX murió? (tendría que adaptarse la pregunta al hecho ocurrido, ej. ¿Dónde estabas cuando explosiono el IED?)
2. ¿Podrías decirme como te comunicaron la noticia y quien lo hizo? ¿Os dieron toda la información al respecto?
3. ¿Cómo hiciste para afrontar en ese momento? ¿Pudiste hablar con alguien de cómo te sentías?
4. ¿Cuál era tu relación con él?
5. En el momento del funeral, ¿te dejaron despedirte de tu compañero?
6. Estando allí, ¿pensaste que también te podía haberte tocado a ti en algún momento?
7. ¿Qué cambio en tu rutina diaria al estar de misión?
8. De lo que me has contado, ¿qué continuas haciendo a día de hoy cuando recuerdas el hecho?
9. ¿Ha habida algún cambio en ti? ¿Y en tu relación con los demás?
10. ¿Cómo ha sido la vuelta a casa? ¿Cómo te has sentido al respecto? ¿Qué ha pasado por tu cabeza? ¿Les has contado a tus seres queridos lo ocurrido o cómo te sientes al respecto? (el entrevistador tiene que estar atento al relato y animarlo para poder identificar la reacción predominante)
11. Al volver de Z.O. y después de todo lo vivido, ¿cómo has hecho para adaptarte de nuevo a tu familia, amigos, rutina? Debe ser duro después de seis meses, ¿cómo lo haces

para sobrellevarlo? (La intención de la pregunta es que el entrevistado nos muestre su evasión o proximidad a la experiencia emocional que está viviendo)

12. ¿Qué estrategias has utilizado para la vuelta a casa?

Todas las preguntas están dirigidas a saber cómo fue el impacto en el entrevistado y como lo afronto en su día a día en Z.O. y al volver a casa y su adaptación a la rutina.

## ANEXO II

### ESCALA DE ESTRÉS PERCIBIDO (PSS-14)

Las preguntas en esta escala hacen referencia a sus sentimientos y pensamientos a partir de la fase preparatoria/ estar de misión/retorno de la misión . Por favor indique con una «X» cómo usted se ha sentido.

<b>ESCALA DE ESTRÉS PERCIBIDO (PSS-14)</b>				
Nunca	Casi nunca	De vez en cuando	A menudo	Muy a menudo
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha estado afectado por algo que ha ocurrido inesperadamente?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia se ha sentido incapaz de controlar las cosas importantes en su vida?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia se ha sentido nervioso o estresado?				

Nunca	Casi nunca	De vez en cuando	A menudo	Muy a menudo
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha manejado con éxito los pequeños problemas irritantes de la vida?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha sentido que ha afrontado efectivamente los cambios importantes que han estado ocurriendo en su vida?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha estado seguro sobre su capacidad para manejar sus problemas personales?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha sentido que las cosas le van bien?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha sentido que no podía afrontar todas las cosas que tenía que hacer?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha podido controlar las dificultades de su vida?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia se ha sentido al control de todo?				

Nunca	Casi nunca	De vez en cuando	A menudo	Muy a menudo
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha estado enfadado porque las cosas que le han ocurrido estaban fuera de su control?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha pensado sobre las cosas que le quedan por lograr?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha podido controlar la forma de pasar el tiempo?				
En el último mes, ¿con qué frecuencia ha sentido que las dificultades se acumulan tanto que no puede superarlas??				

## ANEXO III

## ESCALA DE SUCESOS VITALES ESTRESANTES (ESVE)

Las preguntas en esta escala hacen referencia a si ha vivido o no alguna de las situaciones relacionadas y que impacto tuvo dicho acontecimiento. Por favor indique con una «X» en los hechos descritos y valore del 1 al 10 el nivel de impacto en sus emociones.

	HA OCURRIDO ALGUNO DE LOS HECHOS DESCRITOS		QUE IMPACTO TUVO, DEL 1 AL 10
	Si	No	
1. Escuchar el sonido de una explosión, por fuego enemigo.			
2. Sufrió lesiones en el cumplimiento de su servicio.			
3. Salir de patrulla con un vehículo en cumplimiento de su servicio.			
4. Presenció las consecuencias de un combate armado, un atentado terrorista, etc.			
5. Vio personas gravemente heridas por conflictos bélicos, atentados, etc.			
6. Sufrió un accidente con un vehículo en cumplimiento del servicio.			
7. Vio cadáveres víctimas de guerra, atentados, etc.			

8. Ha sufrido heridas, lesiones en la misión, pero fuera del cumplimiento del servicio.			
9. Ha tenido un problema personal grave durante la misión (muerte de familiar, separación, etc.).			
10. Hirió gravemente a alguien en cumplimiento de su servicio.			
11. Tuvo un enfrentamiento personal con un compañero.			
12. Ha sufrido insultos y amenazas de la población en el cumplimiento de su servicio.			
13. Muerte de un compañero de misión, en cumplimiento del servicio.			
14. Escuchar el sonido de la alarma de alerta al estar dentro de la base.			
15. Tener una mala relación con el superior.			
16. Compartir cuarto con compañeros, con los que hay mala relación.			
17. Tener que soportar temperaturas extremas de frío o calor.			
18. Tener una elevada carga de trabajo y responsabilidades.			
19. Ser apuntado con un arma en cumplimiento del servicio.			

ANEXO IV

CUESTIONARIO DE VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS TÍPICAS Y DE RECOGIDA DE DATOS PARA ESTÍMULOS CONTEXTUALES Y RESIDUALES

Cuestionario de variables sociodemográficas típicas						
Sexo	Varón	Estado Civil:	Soltero/a	Nivel de Estudios:	Sin estudios	Fecha de ingreso en las FAS:
			Casado/a		Secundaria	
Mujer			Separado/a		Bachiller	
			Divorciado/a		Universitarios	
Edad:		Viudo/a		Formación Profesional		

Cuestionario de recogida de datos de elaboración propia para estímulos contextuales y residuales en estudio acerca de las estrategias adaptativas ante una situación de duelo.	
¿Qué puesto táctico ocupa en la misión?.....	Empleo:
¿Es diferente del que desarrolla normalmente? a) Si, ¿Cuál? b) No	
¿Número de misiones en las que ha participado? .....	
¿Cuántas personas, incluido usted, forman parte de la unidad familiar en el momento de misión? .....	
¿Cuántos de ellos, además de usted, son fuente de ingresos a la unidad familiar? .....	
¿Dispone de alguna ayuda que no sea económica para ayudarle con los gastos y necesidades familiares (círculo de parientes o amistades que pueden ayudarlo con el transporte, cuidado de los hijos, comida, ropa...)?	a) No b) Si
¿Conoce las funciones de la oficina de Apoyo a las Familias de Militares en Operaciones?	a) No b) Si
En el momento de ir de misión, ¿existía ya alguna otra situación estresante o preocupante en el hogar o en la familia que les hiciese vivir con mayor dificultad la situación de despliegue (enfermedad, muerte o dependencia de alguno de los miembros, divorcio, etc.)?	a) No b) Si ¿Cuál?..... ..... .....
Desde que está de misión ¿ha sobrenido alguna otra situación estresante que haya hecho más duro afrontar esta nueva situación ( enfermedad, muerte o dependencia de un miembro de la familia, pérdida de la casa, retorno al hogar paterno si lo hubiese, problemas con los hijos, crisis de la pareja, divorcio...)	a) No b) Si ¿Cuál?..... ..... ..... .....
Al volver de la misión ¿ha ocurrido alguna otra situación estresante que haya hecho más duro afrontar el retorno? (enfermedad, muerte o dependencia de un miembro de la familia, pérdida de la casa, retorno al hogar paterno si lo hubiese, problemas con los hijos, crisis de la pareja, divorcio...)	a) No b) Si ¿Cuál?..... ..... ..... .....



# LIDERAZGO EN PILOTOS DE COMBATE

MARTIN FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

*Capitán psicólogo*

## RESUMEN

Dado que los pilotos de combate desarrollan su misión en un medio complejo que deben comprender y asumir, estos se convierten en el único sistema no duplicado en un avión, por lo cual el componente unipersonal y la gestión autónoma de su liderazgo resulta fundamental en su caso.

El objetivo del presente estudio radica en implementar el modelo de liderazgo 360° en los pilotos del Ala 14, con el fin de combatir el error humano y así obtener el mayor beneficio, talento e iniciativa de cada uno de los componentes del equipo.

La investigación se pondrá en marcha mediante un equipo integrado por el oficial psicólogo y los pilotos del Ala 14, empleando guías propias basadas en el programa SRM y la necesaria acción práctica mediante la retroalimentación en los briefing y debriefing,

## PALABRAS CLAVES

Liderazgo, SRM, Briefing, Debriefing.

## SEGURIDAD EN VUELO

Uno de los principales objetivos en el campo de la aviación a lo largo de los años ha sido la Seguridad en Vuelo combatiendo específicamente el error humano que se encuentra en aproximadamente el 80 de los accidentes aéreos. Este concepto ha ido evolucionado en la búsqueda de una perfecta gestión de todos los recursos aéreos. Para ello se requieren una serie de habilidades no técnicas entre las que se encuentra el liderazgo. No se pretende cambiar personalidades sino mejorar comportamientos y actitudes.

Las estadísticas demuestran que un alto porcentaje de los accidentes aéreos se producen en aeronaves en perfectas condi-

ciones de vuelo con tripulaciones expertas. El mayor desarrollo e implantación tecnológica de las aeronaves ha permitido el desarrollo de nuevas y más complejas misiones y también ha traído aparejado ciertos problemas como la incapacidad para manejar ciertos misiones con alto nivel de estrés o por contra la relajación y/o la falta de gestión de las habilidades fundamentales del liderazgo intrínsecas a cualquier piloto en particular de combate.

A principios de los años setenta la NASA, preocupada por el hecho de que pilotos con alta experiencia y buen entrenamiento cometieran errores realizó una investigación que mostró que la mayoría de los accidentes eran evitables con una adecuada instrucción al conjunto de la tripulación en todos los recursos esenciales de la cabina entre los que se encontraba el liderazgo.

## CRM

Así se fueron implementando diversos programas de instrucción lo que dio lugar al CRM (Actualmente Complete Resource Management) para lograr en palabras de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional) «la efectiva utilización de todos los recursos disponibles para lograr unas operaciones de vuelo seguras y eficientes».

En el ámbito militar la primera Fuerza Aérea que aplicó un programa teórico práctico de Gestión de Recursos en Cabina —comunicación, estrés y toma de decisiones y liderazgo— fue la USAF (Fuerza Aérea de EEUU) en 1985 logrando reducciones significativas del porcentaje de accidentes debidos al «error humano».

Consciente la USAF de que la instrucción en la Gestión de Recursos en Cabina, no debía ser exclusiva de las tripulaciones de aviones politripulados, sino también de los pilotos de aviones de Caza y Ataque extendió en los años 90 la formación a todas las tripulaciones de caza. Destacar que la USAF pudo comprobar como este tipo de instrucción no sólo tenía efectos positivos sobre la Seguridad de Vuelo, sino también en los resultados de sus misiones de combate. Posteriormente, las Fuerzas Aéreas de distintos países fueron incorporando el entrenamiento CRM a sus planes de instrucción.

La cultura de CRM ha crecido bajo el objetivo de hacer que las tripulaciones operen con una mayor seguridad y puedan evitar que ocurran accidentes o incidentes dentro de sus operaciones aéreas. Para las fuerzas aéreas, especialmente para los escuadro-

nes de combate, este objetivo no es lo suficientemente ambicioso. Poniéndonos en situación, el mayor riesgo que sufre una tripulación dentro de un avión de combate es aquel que puede generar un accidente, sin embargo, para un piloto de combate hay otros peligros que le afectan; baterías antiaéreas, cazas enemigos, fallos en su avión, etc. además, la gran mayoría de los reactores son monotripulados, con lo que la palabra «CREW» (Crew Resource Management) deja de tener un sentido literal.

El piloto de caza es el único sistema del avión que no se encuentra duplicado. En aviación de combate se consigue la redundancia gracias a la formación mínima de dos aviones. Ahora bien, de nada sirve si el líder gestiona la misión de una manera no adecuada (autoritaria, individualista, poco asertiva, etc.).

## SRM

El Single Resource Management es un entrenamiento compuesto por el conjunto de aspectos teóricos, guías de evaluación y dinámicas dirigidas a mejorar las habilidades de los pilotos de reactores. Se usa principalmente para mejorar factores de seguridad de vuelo y desarrollar habilidades relacionadas con la comunicación, la conciencia situacional, el liderazgo, la gestión del riesgo y la toma de decisiones.

Durante el planeamiento, briefing, desarrollo de la misión y debriefing, los pilotos tienen que hacer uso del conocimiento, de sus habilidades y actitudes para manejar todos los aspectos que rodean a una misión. El entrenamiento SRM orienta a los pilotos de caza para que utilicen los medios que disponen para obtener el máximo rendimiento de la misión.

En definitiva, el entrenamiento SRM es una herramienta para explotar el potencial del piloto de caza en su propia cabina y como miembro de una formación. El objetivo no puede ser otro que hacer al piloto resistente al error humano, siendo este parte indivisible del ser humano en sí mismo.

## LIDERAZGO

Dentro del SRM existen un conjunto de habilidades fundamentales a entrenar entre las que se encuentra el liderazgo.

El liderazgo es una habilidad que los oficiales del ejército del aire emplean habitualmente durante su carrera profesional.

Las dotes para liderar un equipo pueden ser innatas pero se van a desarrollar de acuerdo a la personalidad del individuo, las experiencias propias y a la formación recibida a ese respecto. Sin efectuar ninguna acción sobre como un individuo ejerce el liderazgo de un equipo se podrían ver qué cualidades destacan sobre otras; los habrá que prioricen la comunicación y el consenso y los que sean autoritarios y no permitan la colaboración de sus subordinados en la toma de decisiones. La clase de liderazgo que cada individuo ejerce inconscientemente puede ser una sorpresa para el mismo individuo, una buena práctica sería la auto-evaluación y el contraste con la opinión de otros compañeros y subordinados.

### *Liderazgo Escuadrón de Caza*

Se puede definir al líder como la persona que es capaz de influir en un grupo con el fin de alcanzar unos objetivos, sin que los miembros de éste se sientan coaccionados.

Lógicamente, la voluntad de seguir a un líder puede ser totalmente libre o enmarcada en el contexto de un grupo de trabajo (líder formal). En esta jefatura formal, el líder ejerce su papel dominante y los subordinados o trabajadores adoptan su rol y siguen al líder ya sea con el convencimiento de estar haciendo lo correcto o por la simple inercia de su papel dentro de la organización. Por lo tanto, hay una diferenciación clave entre el líder seguido por convicción o al que la organización enviste con el papel de jefe. A ambos se les va a seguir pero el producto, la actividad que realicen en conjunto, va a verse afectada si el convencimiento no es el lazo de unión entre jefe y trabajador, entre superior y subordinado.

A estos diferentes métodos de ejercer el liderazgo se les llama «liderazgo formal» y «liderazgo informal». Lo ideal sería que el líder informal alcanzase dentro de la organización una posición influyente y desempeñase las funciones de liderazgo que le son propias informalmente. Volviendo al marco general, el líder guía al resto, el líder tiene la capacidad de influir en el comportamiento, en la intención, en el deseo de sus subordinados. Pero según la intensidad de su liderazgo (a qué nivel de implicación haya conseguido que sus subordinados lleguen) el resultado de su influencia será satisfactorio o no.

Dentro de la organización militar, el liderazgo se establece de acuerdo a la jerarquía y recibe el nombre de «mando». Esto quie-

re decir que el personal de mando del ejército esta jerarquizado (están ordenados según empleo y escalafón) y eso establece cual es la cadena de mando.

En un escuadrón de caza existen dos figuras que van a guiar la actividad de los pilotos encuadrados. El jefe de escuadrón es quien ostenta el mando, marca los objetivos (pudiendo ser marcados por el jefe del Grupo de Fuerzas Aéreas) y los criterios para la realización de la actividad aérea siempre ajustada a la normativa aeronáutica y militar que corresponda. En el ejército del aire, la duración de este mando varía entre uno y dos años. Podría decirse que es un tiempo acotado donde el líder tiene que ser capaz de demostrar su valía, hacerse acreedor de la confianza de sus subordinados y marcar las pautas a seguir sabiendo que en el corto plazo un nuevo Comandante asumirá ese mismo rol.

Además del jefe de escuadrón, el piloto de operaciones y el núcleo de pilotos de mayor antigüedad y experiencia, son otro foco de liderazgo. En este caso, sí se puede hablar de una línea de acción que se alarga en el tiempo y que se pasa de unos a otros de una manera progresiva. Estas figuras son las que ostentan el poder formal dentro del escuadrón de caza. En la mayor parte del tiempo el liderazgo se ejerce entre pilotos de diferente graduación y experiencia. Estas relaciones dentro del escuadrón de caza serán las que se traten más en profundidad aunque la esencia se puede aplicar a otros ámbitos como la jefatura de secciones que también son parte de la actividad de los pilotos de un escuadrón de caza. Se puede decir que el mando que ejerce el jefe de escuadrón y el jefe de operaciones, son constantes durante un espacio de tiempo. Ahora bien, hay pequeñas actividades de liderazgo diarias que tienen por duración unas cuantas horas. Estas actividades son las misiones y necesitan ser lideradas por un piloto de una determinada experiencia y calificación táctica. El liderazgo que se ejerce en las misiones viene marcado por las siguientes características:

- Brevedad (se ejerce durante horas, el líder tiene de poco tiempo para mostrar todas sus cualidades y solo la preparación previa puede ayudarle a ejecutar su papel con acierto).
- Concreción (la misión limita en qué sentido se debe ejercer el liderazgo, el líder se tiene que ceñir al escenario y aplicar las consideraciones técnicas, tácticas, etc. que considere oportunas).

- Estrés (la premura y la elevada cantidad de decisiones a tomar crea un ambiente de exigencia y estrés que el líder tendrá que manejar).
- Desjerarquización dentro de la organización (no tiene por qué ser el más caracterizado el que ejerza el liderazgo aunque sí la jefatura de la misión).

La formación recibida a este respecto dice que pese a la disparidad de opiniones, el líder de la formación tomará todas las decisiones y tan sólo en caso de Seguridad de Vuelo, el Jefe de Formación o el resto de pilotos podrán intervenir en el liderazgo de la misión.

#### CARACTERÍSTICAS DEL LÍDER EN ESCUADRÓN DE COMBATE

##### A. *Área técnica*

La aviación de caza se enmarca dentro de un ambiente de nuevas tecnologías y de constantes mejoras en materia de software y hardware. Nuevos manuales, procedimientos, legislación, etc. hacen que el conocimiento que un piloto de caza tiene que adquirir para el desempeño de su labor sea muy amplio.

El amplio conocimiento técnico además de los beneficios a para el desempeño de su misión y para la mejor marcha de la organización, tiene unas connotaciones psicológicas bastante notables. Este conocimiento respalda moralmente al líder cuando tiene que tomar decisiones controvertidas y comprometidas, su buen conocimiento de la materia le hace indicado para resolver situaciones conflictivas en las que algún miembro de la formación haya mostrado su duda o disconformidad. En este mismo sentido, también aporta una mayor seguridad en uno mismo, viéndose el líder capaz de manejar situaciones difíciles. Esa seguridad y la visión de uno mismo liderando una formación facilitan el acto de liderar, lo hace más natural y espontáneo.

La organización tiene que estar implicada y para eso tendrá que desarrollar un Plan de Adiestramiento Teórico, con el cual el piloto tiene los conocimientos básicos antes de comenzar a planear la misión. La obtención de conocimiento no es un proceso cerrado, lógicamente los pilotos van mejorando conforme adquieren mayor calificación y mayor experiencia.

## B. *Área psicológica / emocional*

Esta es la principal área de evaluación y entrenamiento junto con el Psicólogo. Se compone de diferentes subáreas que se desglosan en varios apartados que posteriormente se recogen en una guía de autoevaluación.

1. Autoconciencia (reconocer propios estados de ánimo, impulsos y los recursos):

- Conciencia emocional: identificar las propias emociones y sus posibles efectos.
- Correcta autovaloración: conocer las fortalezas y limitaciones propias.
- Autoconfianza: un fuerte sentido del valor y capacidad propia.

2. Autorregulación- Autocontrol (manejar propios estados de ánimo, impulsos y recursos):

- Autocontrol: emociones e impulsos.
- Adaptabilidad: en el manejo de las situaciones de cambio. (estrés...)

3. Motivación (orientar las emociones para cumplir de las metas establecidas):

- Automotivación persistencia en los objetivos, a pesar de los obstáculos
- Motivación: generar entusiasmo, optimismo y compromiso con los objetivos

4. Empatía (identificar emociones, necesidades y preocupaciones de otros):

- Comprensión: sentimientos y perspectivas de los compañeros y el grupo.
- Desarrollo: reforzar sus habilidades.

5. Habilidades sociales (manejar respuestas deseadas en los otros):

- Influencia: idear y realizar adecuadamente tácticas efectivas de persuasión.
- Comunicación: saber escuchar abiertamente y elaborar mensajes convincentes.

- Manejo conflictos: saber negociar y resolver los desacuerdos.
- Trabajo en equipo: ser capaz de crear sinergia para la consecución de metas colectivas, construir lazos y colaborar.

Estas competencias emocionales se concretan en cinco habilidades esenciales a desarrollar en los pilotos de combate.

#### *Autoconciencia*

Poseo conocimiento técnico/He recabado conocimiento técnico/He sido competente.

#### *Autocontrol*

He rectificado/He gestionado mi estrés/He mantenido el control situación/He sabido adaptar misión a imprevistos (propios)

#### *Motivación*

He estado involucrado misión/Me he mostrado confiado/He mostrado entusiasmo/He sido proactivo/He animado la formación/He mantenido la formación atenta/He seguido y he hecho seguir plan preestablecido/He cuidado formación pudiese cumplir su cometido.

#### *Empatía*

He permitido formación expresase cualquier duda (he sido asertivo, he tratado de convencer...)/Me he dejado asesorar.

#### *Habilidades sociales*

He convencido/He sido firme/He gestionado el estrés/Las órdenes han sido claras y ajustadas/He ayudado a los puntos/He comunicado correctamente las intenciones/He cuidado que formación pudiese cumplir su cometido/He adaptado la misión a los imprevistos.

Los líderes emocionalmente inteligentes alientan en sus equipos cierto grado de bienestar que les lleva a compartir ideas, aprender los unos de los otros, asumir decisiones grupales y permitir, en suma, que las cosas funcionen.

El signo más patente del líder resonante es el optimismo y el entusiasmo que exhiben sus subordinados.

### *Implantación entrenamiento en liderazgo*

El concepto de liderazgo ha de estar presente en todas las actuaciones de un Escuadrón, en los planes de adiestramiento, en los manuales de normalización, manuales operativos, procedimientos normales, de emergencia, etc. En definitiva, en todas las actuaciones de los pilotos de caza.

Todo el personal debe estar involucrado.

La efectividad de esta clase de entrenamiento depende en gran medida de si todos los miembros de la organización, «a todos los niveles».

Liderazgo es un objetivo a largo plazo. Los resultados de la implantación del entrenamiento se verán a largo plazo, diferentes actuaciones desarrolladas a diferentes niveles (desde el Mando hasta el piloto de un escuadrón) irán formando una «cultura» presente en los escuadrones de caza.

Marca unos objetivos asequibles.

### *Fases del entrenamiento en liderazgo*

Definir las cualidades necesarias de un buen líder específicamente en un piloto de combate. (Cualidades señaladas anteriormente).

Una vez definidas las cualidades preparar unas guías para la evaluación de esos aspectos del líder. (Guía de evaluación liderazgo al final como anexo).

Evaluar a los pilotos en el cumplimiento de esas guías. (Se ha entrenado mediante la retroalimentación en los briefing y debriefing, autoaplicación de las guías y heteroaplicación de las guías de evaluación).

Entrenarlos para la mejora y desarrollo de las cualidades de un líder. El entrenamiento de los diferentes grupos de habilidades del liderazgo demuestra una mejora de los pilotos en los diferentes campos entrenados. Este entrenamiento ha de ser sostenido puesto que sino las actitudes y comportamientos no son consolidados en el tiempo y puede volver a primar la personalidad del individuo.

### GUÍA DE EVALUACIÓN DEL LIDERAZGO

Esta guía tiene por objeto concentrar las diversas habilidades del liderazgo en una sola herramienta que sirva al personal de la Sección de Seguridad de Vuelo y de Instrucción para evaluar a los pilotos del escuadrón.

Esta guía de evaluación la puede pasar el personal citado anteriormente y de la misma forma, sirve para autoevaluarse el liderazgo que desarrollado durante una misión.

La calificación (del 1 al 5) que aparece en cada uno de los apartados a evaluar es orientativa y en ningún caso representa un baremo que discierne entre apto y no apto. El objetivo de esa calificación es facilitar la labor al evaluador y a la autoevaluación.

El objetivo de esta guía no es evaluar a cada piloto, sino sacar lecciones aprendidas del conjunto de pilotos. Por lo tanto, el objetivo es colectivo para mejorar la aptitud del escuadrón en esta habilidad e individual porque le da la oportunidad a cada piloto de potenciar aspectos comunicativos, incrementando así su capacidad en el vuelo.

La guía de evaluación del liderazgo es la que aparece a continuación.

#### ANEXO. *Guía de evaluación del liderazgo*

##### DURANTE EL BRIEFING/DEBRIEFING

Poseo el conocimiento técnico para el desarrollo de la misión.	1 2 3 4 5
He recabado el conocimiento técnico para el desarrollo de la misión	1 2 3 4 5
He sido competente (la misión ha estado por encima de mis posibilidades)	1 2 3 4 5
He convencido a mi formación que la planificación de la misión era correcta	1 2 3 4 5
He respaldado mis decisiones con datos / hechos.	1 2 3 4 5
He dejado claros los objetivos de entrenamiento	1 2 3 4 5
He mantenido mi postura con firmeza (vs.déspota)	1 2 3 4 5
He rectificado si lo he creído conveniente	1 2 3 4 5
He estado totalmente involucrado con la misión	1 2 3 4 5
Me he mostrado confiado en que la misión saldría bien	1 2 3 4 5
He mostrado entusiasmo por la realización de la misión	1 2 3 4 5
He mostrado confianza en las cualidades de los pilotos de la formación	1 2 3 4 5
He permitido que el resto de la formación exprese cualquier duda	1 2 3 4 5

DURANTE LA MISIÓN

He tomado las decisiones asociadas a la misión	1 2 3 4 5
He sido firme en mis opiniones	1 2 3 4 5
Me he dejado asesora	1 2 3 4 5
He mantenido el control de la situación (calma, sentido común, etc.)	1 2 3 4 5
He sido proactivo	1 2 3 4 5
He animado a la formación	1 2 3 4 5
He controlado el nivel de estrés de la misión (he bromeado en alta tensión y he tensionado cuando relax)	1 2 3 4 5
He mantenido a la formación atenta a la misión	1 2 3 4 5
Las ordenes han sido claras y ajustadas a las necesidades	1 2 3 4 5
He seguido y he hecho seguir el plan preestablecido	1 2 3 4 5
He cuidado de que la formación pudiese cumplir su cometido	1 2 3 4 5
He ayudado a los puntos	1 2 3 4 5
He comunicado correctamente las intenciones a la formación	1 2 3 4 5
He sabido adaptar la misión a los imprevistos que han surgido	1 2 3 4 5

BIBLIOGRAFÍA

Gálvez, Belmonte, Ángel, Manual de SRM Base Aérea Albacete y Ala 14. 2015.

Choice, Martin, El Viaje de Kiran: una apasionante aventura en busca de la felicidad, Cydonia, 2016

Goleman, Daniel, Inteligencia Emocional, Kairós, 1996.

Goleman, Daniel, Inteligencia Social, Kairós, 2006.

Seligman, Martin, La auténtica Felicidad, Zeta Bolsillo, 2011.

Carnegie, Dale, Como Ganar Amigos e Influir sobre las Personas, Eclipse, 2008.

Robles, Ortega, Humbelina. Peralta, Ramírez, María Isabel, Programa para el Control del Estrés, Pirámide. 2007.

Donoso, Rodríguez, Daniel, coord. Psicología en las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa, 2011.

Choice, Martin, A Tres Pasos de la Felicidad, Cydonia, 2011.

Damasio, Antonio «Descartes Error: Emotion, reason and the human brain», Grosset/Putnam, 1994, Cit. en Emotional Intelligence.

Maguire, E. A. et al. «Navigation related structural change in the hippocampi of taxi drivers», PNAS 97, 2000.

Bahrck, H.P.; Hall, L.K. «Lifetime maintenance of high school mathematics content». Journal of Experimental Psychology: General, 120. 1991.

Aberg M. et al., «Cardiovascular fitness is associated with cognition in young adulthood», PNAS. 2009.



# LA INSERCIÓN FEMENINA EN LAS FUERZAS ARMADAS BRASILEÑAS: ¿AVANCES O RETROCESOS?

SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES

*Escola Superior de Guerra —campus Brasília— Brasil*

## RESUMEN

El estudio objetiva analizar la inserción femenina en las Fuerzas Armadas brasileñas y la heterogeneidad entre las fuerzas singulares cuanto a esa inserción. La participación femenina en las Fuerzas Armadas brasileñas no fue un proceso lineal. Las primeras mujeres eran enfermeras contratadas temporalmente para trabajaren durante la II Guerra Mundial. Pero, fueron echadas del servicio después del conflicto armado. En 1980 la Armada brasileña abrió sus puertas a la entrada femenina; el Ejército de Tierra de Brasil, en 1992 y el Ejército del Aire de Brasil, en 1982. Actualmente, hay 25.784 mujeres en las Fuerzas Armada de Brasil, lo que representa 7,9% del efectivo total. Esa inserción, si por un lado significó un avance en la democratización del acceso a las instituciones militares, por otro enfrenta aún obstáculos a la completa inclusión femenina.

## PALABRAS CLAVES

Fuerzas Armadas. Inserción Femenina. Brasil. Avances y retrocesos

## INTRODUCCIÓN

Escribir sobre la inserción de las mujeres en las Fuerzas Armadas brasileñas requiere un análisis que vaya más allá los datos descriptivos del proceso. Supone reflexionar sobre el contexto en el que se desarrolló, las demandas institucionales para la inserción femenina, las áreas contempladas, las oportunidades, las restricciones y los contratiempos ocurridos a lo largo de esta inserción. Asimismo, supone realizar una evaluación de en qué medida significó un avance democrático hacia la igualdad de oportunidades del género femenino en el acceso a las instituciones militares.

En este sentido, este breve estudio se propone analizar las cuestiones expuestas anteriormente. Para empezar, realizaremos un breve recorrido histórico sobre la inserción femenina en las Fuerzas Armadas brasileñas, el aparato legal que dio soporte a la inserción, sus respectivos efectivos y las demandas institucionales. Seguidamente, un análisis, en líneas generales, acerca de ciertos posicionamientos ideológicos que buscan justificar las restricciones al acceso a algunas funciones, que se han venido observando en los discursos de algunas autoridades que participan en las tomas de decisiones. Para finalizar, examinar la actual realidad de la inserción femenina en las Fuerzas Armadas de Brasil y ver si sólo se han dado avances o también retrocesos.

Hay que aclarar que todo este estudio tiene como único objetivo de análisis la inserción femenina en las Fuerzas Armadas y no trata otras instituciones de seguridad como las policías militares, el cuerpo de bomberos, etc., ni tampoco versará sobre la participación de mujeres militares en operaciones de paz o las recomendaciones de la Resolución 1325/2000 de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

## 1. LA INSERCIÓN FEMENINA EN LAS FUERZAS ARMADAS BRASILEÑAS: BREVE RECORRIDO HISTÓRICO Y PANORAMA GENERAL

Las Fuerzas Armadas son instituciones tradicionalmente androcéntricas donde el predominio masculino es algo tan natural que no depende de discursos que lo legitimen (Neves y González, 2015). Desde esta perspectiva, tanto la armada brasileña, el ejército de tierra de Brasil y el ejército de aire de Brasil, objeto de este estudio, son esencialmente instituciones cuyas normas de funcionamiento fueron y son hechas por y para hombres.

Además, «son instituciones nacionales permanentes y regulares, estructuradas sobre la base de la jerarquía y disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y se dedican a la defensa de la patria, a garantizar los poderes constitucionales y, a iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden (Brasil, 1988: art. 142). Son instrumentos de aplicación de la violencia legítima, un monopolio que pertenece al Estado. Detentan un ethos propio, dirigidos a lograr su objetivo final: el poder de fuego y el uso de la violencia autorizada legalmente para la defensa de la soberanía y de los intereses de un Estado-Nación.

La formación de sus recursos humanos reviste un carácter totalizador con tendencias de cierre social, por lo menos en las unidades militares que absorben la mayor parte del tiempo del individuo, aunque estas instituciones no se definan completamente como instituciones totales, en el sentido expresado por Erving Goffman. (Gonzales, 2008; Castro, 2007).

Y en este contexto institucional, con las particularidades que caracterizan una organización militar, tales como los pilares de la jerarquía y de la disciplina, el androcentrismo y esas tendencias de cierre social, que las mujeres están haciendo su inserción.

La participación de la mujer como militar en estas instituciones tradicionalmente androcéntricas todavía no encuentran una inmediata aceptación y naturalización en el corpus institucional. Existen barreras legales, formales y simbólicas que paulatinamente se van desdibujando. No obstante, el proceso es lento, tal y como puede observarse en este breve recorrido histórico sobre la inserción femenina en las Fuerzas Armadas de Brasil.

En este contexto, cabe destacar la participación puntual de mujeres brasileñas en actividades militares, ya fuera como combatientes o participando en actividades de apoyo, como fueron las enfermeras durante la 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial. Durante el siglo XIX, debemos destacar la actuación de Maria Quitéria de Jesus, considerada la primera mujer en alistarse en una Unidad Militar en la lucha por la independencia de Brasil. En la Guerra de Paraguay participaron las vivandeiras, que acompañaban a las tropas (Caire, 2002) y, en 1943, cabe subrayar el ingreso de setenta y tres mujeres enfermeras en el ejército brasileño (Bernardes, Lopes y Santos, 2004). Esas mujeres fueron voluntarias, integrantes del servicio activo y llegaron al cargo de oficial, pero al terminar el conflicto las desmovilizaron y, a su vuelta a Brasil, permanecieron como enfermeras en el Hospital del ejército de tierra en la ciudad de Río de Janeiro. En 1957, volvieron a convocar a una parte para el Servicio Activo como 2.<sup>o</sup> teniente y en 1976 se licenciaron, tres como «Mayor» y cincuenta y siete como «Capitán».

Sin embargo, esas participaciones reseñadas fueron puntuales, atendiendo a las demandas de un conflicto armado en curso, y aquellas mujeres no permanecieron como militares regulares integrantes de la carrera de las Fuerzas Armadas. Tras el conflicto, se las separaba de sus funciones militares.

El recorrido histórico siguiente se centra en aquellas mujeres que ingresaron en las Fuerzas Armadas a partir de la década de 1980, temporales o de carrera, que no lo hicieron en el contexto de una demanda específica de un conflicto armado u otra catástrofe, sino para formar parte de los cuadros permanentes.

Mathias y Adão (2008: 292) enumeran los tres factores principales que llevan a la integración de la mujer en las Fuerzas Armadas: el primero de ellos se refiere a la democracia, que exige mayor igualdad de oportunidades. El segundo es el cambio en la forma de hacer la guerra (cambios tecnológicos y administrativos) y el tercero, el factor psicosocial, la percepción de los agentes sobre la función de los militares.

También según Mathias y Adão (2013:149), «la década de 1980 convirtió a Brasil en un escenario de cambios políticos y económicos que permitieron consolidar el nuevo papel femenino en nuestra sociedad. El clamor por la democratización y el acceso a los derechos civiles provocó que sectores de la sociedad comenzaran a repensarse su postura frente al proceso de profesionalización femenina, que posibilitó la idea de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres pasase a discutirse a mayor escala».

En ese contexto que combina crisis económico-social con una (re)organización de la democracia política, se promueve la apertura de las Fuerzas Armadas a la mujer (Mathias y Adão, 2008: 289). En ese sentido, la década de 1980 puede considerarse el marco temporal de la inserción femenina en la institución militar.

### 1.1. *La inserción femenina en la armada brasileña*

La armada brasileña fue la primera en aceptar a mujeres en sus cuadros militares. La inserción femenina en el servicio activo se dio a partir del año 1980. Se inició con el Cuerpo Auxiliar Femenino de la Reserva de la Marina (CAFRM), cuadro exclusivamente femenino, teniendo un perfil de carrera propio y un acceso limitado a determinados cargos y al servicio de tierra. La Ley núm. 6.807, de 7 de julio de 1980, establecía que el cuadro se dedicaría a atender actividades técnicas y administrativas.

Para el capitán de mar y guerra Aldner Peres de Oliveira (2014), la armada brasileña, a finales de la década de 1970, buscaba el incremento y la renovación de medios fluctuantes, aéreos y anfibios, y necesitaba mano de obra cualificada para poder librar

a los militares de sus funciones en tierra para proveer los medios operativos (embarcaciones).

Desde el punto de vista de Almeida (2010), son dos los motivos sobre los que se fundamenta la inserción femenina en la Armada Brasileña, en 1980: la sustitución de los especialistas —hombres oficiales y plazas— que venían ejerciendo funciones en tierra, debido a su desplazamiento hacia el sector operativo, y la «gran conveniencia» del acto debido a su «integración social», contribuyendo a que las mujeres pudieran alcanzar la tan invocada igualdad garantizada por la Constitución Federal de 1967 (art. 153). Tal demanda vino a sumar la necesidad de personal en el área de la salud, debido a la inauguración del complejo del Centro Médico Naval de Río de Janeiro (incluido el Hospital Naval Marcílio Dias).

Este cuadro se extinguió y en 1997, a través de la Ley núm. 519, de 26 de noviembre, se llevó a cabo la reestructuración de los Cuerpo y Cuadros de Oficiales y de Tropa de la Marina (LRCQ), ampliando la participación de la mujer en las actividades de la Fuerza Naval, excluyendo un cuadro solamente femenino. Como consecuencia de ello, las que antes pertenecían a un único Cuerpo Auxiliar, las Oficiales y la Tropa de la armada brasileña, prestan hoy su servicio en el Cuerpo de Intendentes de la Marina (IM), en el Cuerpo de Ingenieros de la Marina (EN), en los cuadros del Cuerpo de Salud de la Marina, en los cuadros técnicos y auxiliares de la Armada del Cuerpo Auxiliar de la Marina, en el Cuerpo Auxiliar de la Tropa y en el cuadro de Músicos de la Tropa de Fusileros Navales de los Cuerpos y Cuadros. Las oficiales tienen acceso a los puestos de Oficial-General, hasta Vicealmirante en los cuerpos IM y EN y en el cuadro de Médicos (Md), del Cuerpo de Salud de la Marina (Armada brasileña, 2016).

Cuadro 1. Inserción femenina permitida y restringida

INSERCIÓN FEMENINA PERMITIDA		INSERCIÓN FEMENINA RESTRINGIDA	
OFICIALES	Cuerpo Auxiliar de Marina * Excepto Capellanes	OFICIALES	Cuerpo de la Armada
	Cuerpo de Intendentes de la Marina		Cuerpo de Fusileros Navales
	Cuerpo de Salud de la Marina		Cuerpo Auxiliar de la Marina - Capellanes
	Cuerpo de Ingenieros de la Marina		
TROPA	Cuerpo Auxiliar de Tropa	TROPA	Cuerpo de Tropa de la Armada
	Cuerpo de Tropa de Fusileros Navales – Cuadro de Músicos		Cuerpo de Plazas Fusileros Navales
			Cuerpo Auxiliar de Tropa (Barbero, contable, educación física, palabrero, buques, vigilante de tráfico).

Fuente: Armada brasileña, 2016

Actualmente, las mujeres militares temporales y de carrera representan el 10,02% del total. Las oficiales suponen el 30,37% de los efectivos y los soldados de tropa, el 6,5%. De las Oficiales, solamente una médica llegó a ascender hasta General, en el puesto de Contraalmirante, reafirmando, por un lado, el pionerismo de la armada brasileña, que fue la primera en admitir a mujeres en sus cuadros técnicos y administrativos. Por otro lado, es importante destacar que todavía no hay presencia de mujeres militares en el Cuerpo de la Armada y en el Cuerpo de Fusileros Navales, consideradas actividades combatientes o actividad-fin por excelencia, ni en el Cuadro de Capellanes Navales (servicio religioso).

### 1.2. La inserción femenina en el ejército de tierra de Brasil

El ejército de tierra de Brasil abrió sus puertas a las mujeres en el año 1992 para componer el Cuadro Complementario de Oficiales (QCO, según las siglas en portugués), creado el 2 de octubre de 1989, pero no empezó a admitir mujeres en sus filas hasta poco más de dos años tras su creación. La formación de aquellas primeras militares de carrera del Ejército se llevó a cabo en la que era la Escuela de Administración del Ejército, donde en 1992 se matricularon 49 mujeres en una clase de 122 alumnos. El QCO está compuesto por especialistas de las llamadas áreas complementarias a la actividad principal de la institución, es decir, administración, derecho, economía, informática, estadística, magisterio, pedagogía, biblioteconomía, etc.

En 1996, las mujeres fueron aceptadas como militares temporales, con cargo de oficiales, en el Servicio Temporal Femenino Voluntario (médicas, dentistas, veterinarias y farmacéuticas) y, en 1998, en el Servicio Técnico Temporal para profesionales que no fuesen del área de la salud.

Como oficiales de carrera, además de en el QCO, pudieron ingresar también en el Cuadro de Ingenieros Militares y en el Cuadro de Salud del Ejército en 1997. Asimismo, como tropa de carrera se alistaron en 2001 en el Cuadro de Sargento de la Salud y, en 2013, como Sargentos Técnicos Temporales para actuar en el mantenimiento de aeronaves.

La formación militar de la mujer en el ejército de tierra de Brasil se da hoy en día en cuatro escuelas diferentes, en clases mixtas: la Escuela de Formación Complementaria del Ejército (EsFCEx), el Instituto Militar de Ingeniería (IME), la Escuela de Salud del Ejército (EsSEx) y la Escuela de Sargento de Logística (EsSLog).

El cuadro siguiente enumera las diversas especialidades y los cuadros del en los que las mujeres pueden ingresar:

*Cuadro 2. Cuadros y servicios con ingreso femenino. Ejército de tierra de Brasil, 2016*

<b>Año</b>	<b>Evento</b>	<b>Línea militar</b>	<b>Permanencia en el EB</b>
1992	Cuadro Complementario de Oficiales (QCO)	Complementaria	Carrera
1996	Servicio de Salud - Oficial	Salud	Temporal
1997	Cuadro de Ingenieros Militares (QEM)	C & T	Carrera
1997	Servicio de Salud - Oficial	Salud	Carrera
1998	Servicio Técnico Temporal – Oficial y Sgt	Complementaria y Salud	Temporal
2002	Servicio de Salud - Sgt	Salud	Carrera
2013	Mecánico de Aeronaves - Sgt	Complementar	Temporal

Fuente: Estado-Mayor del Ejército, 2016

Las mujeres todavía no pueden ingresar en los servicios armados (Infantería, Caballería, Artillería, Ingeniería y Comunicaciones) en las escuelas de formación de oficiales (AMAN) y de soldados de tropa (Escuela de Sargento de Armas). La inserción de la mujer en la escuela tradicional de formación militar de la línea bélica del ejército de tierra de Brasil, la Academia Militar de Agulhas Negras está prevista para 2018, aunque sólo en actividades no combatientes: el Cuadro de Material Bélico y el Servicio de Intendencia.

Actualmente, la cifra de mujeres en el ejército de tierra de Brasil representa el 4% del total de efectivos, tal y como se ilustra en el cuadro siguiente:

*Cuadro 3. Efectivos hombres y mujeres. Ejército de Tierra de Brasil, 2016*

PUESTO	HOMBRES		MUJERES		SUMA
	CANT	%	CANT	%	
OFICIALES	25.928	85%	4.482	15%	30.410
ST. SGT	45.461	93%	3.628	7%	49.089
	132.141	100%	-	-	132.141
<b>TOTAL</b>	<b>203.530</b>	<b>96%</b>	<b>8.110</b>	<b>4%</b>	<b>211.640</b>

Fuente: Estado-Mayor del Ejército, 2016

Dentro de estas cifras, se incluyen tanto oficiales como soldados de tropas temporales, es decir, aquellas que no ascienden a los puestos más elevados de la jerarquía militar.

### 1.3. *La inserción femenina en el Ejército de Aire de Brasil*

Aunque la armada brasileña sea considerada la pionera para el ingreso femenino, el título de vanguardista recae en el Ejército de Aire de Brasil, primero en aceptar a las mujeres en actividades de combate, como pilotos de cazas.

En 1982, ingresaron las primeras mujeres militares en el Cuerpo Femenino de la Reserva, que abarca tanto el Cuadro Femenino de Oficiales de la Reserva (QFO) como el Cuadro Femenino de Graduados de la Reserva (QFG). A partir de 1990, las mujeres pasaron a formar parte del Cuerpo de Oficiales en Activo de Aeronáutica (COAAER), dentro de los Cuadros de Oficiales Médicos, Dentistas y Farmacéuticos. En 1995, se autorizó a las mujeres a alistarse en la Academia de las Fuerzas Aéreas, en el Cuadro de Oficiales Intendentes y, en 2003, en el Curso de Formación de Oficiales Aviadores. En el caso de las soldados de tropa, pudieron ingresar en la Escuela de Especialistas de Aeronáutica a partir de 2002.

La cifra de mujeres en el Ejército de Aire de Brasil corresponde al 15% del total de efectivos. El cuadro siguiente ilustra los efectivos por puesto y graduación:

*Cuadro 4. Cuantitativo de hombres y mujeres. Ejército de aire de Brasil, 2016*

PUESTO	HOMBRES (%)	MUJERES (%)
Oficial Superior	90,8	9,2%
Oficial Intermedio	79,7	20,3
Oficial Subalterno	54,1	45,9
Suboficiales	82,2	17,8
Sargentos	74,1	25,9
<b>Total</b>	85	15

Fuente: COMAER 2016

Aunque el ejército de aire de Brasil haya sido considerado como vanguardista al aceptar a mujeres pilotos en sus cuadros, todavía hay restricciones en algunas actividades: infantería para oficiales, Servicio de Vigilancia y Seguridad (SGS), Básico de Mantenimiento de Aeronaves (BMA) y Básico de Material Bélico (BMB) para Suboficiales y Sargentos.

#### 1.4. *Ley núm. 12.705, de 8 de agosto de 2012 y la creación de la Comisión de Género del Ministerio de Defensa*

Desde aquel primer ingreso de una mujer en la armada brasileña, en 1980, hasta nuestros días, se han sucedido diferentes transformaciones. El gráfico siguiente muestra el aumento de la presencia de mujeres militares en las tres fuerzas en diferentes cuerpos y líneas militares.

*Cuadro 5: Inserción femenina en las Fuerzas Armadas. Brasil, 1980-2017*

Año	Fuerza singular	Cuerpo/línea militar
1980	Armada Brasileña	Cuerpo Auxiliar Femenino de la Reserva de la Marina
1982	Ejército de Aire	Administrativo (Cuadro Femenino de Oficiales de la Reserva y Cuadro Femenino de Graduados de la Reserva)
1990	Ejército de Aire	Cuerpo de Oficiales en Activo de Aeronáutica (Cuadros de Oficiales Médicos, Dentistas y Farmacéuticos)
1992	Ejército de Tierra	Administrativo (Cuadro Complementario de Oficiales)
1995	Ejército de Aire	Cuadro de Oficiales Intendentes
1996	Ejército de Tierra	Servicio de Salud - Oficial temporal
1997	Ejército de Tierra	Servicio de Salud - Oficial carrera Cuadro de Ingenieros Militares (QEM) - carrera
1998	Ejército de Tierra	Servicio Técnico Temporal - Oficial y Sgt
2002	Ejército de Tierra	Servicio de Salud - Sgt - carrera
2002	Ejército de Aire	Técnico (Escuela de Especialistas de Aeronáutica - Sgt)
2003	Ejército de Aire	Oficiales Aviadores
2013	Ejército de Tierra	Mecánico de Aeronaves - Sgt - temporal
2014	Armada Brasileña	Cuerpo de Intendentes
2017	Ejército de Tierra	Cuadro de Material Bélico y el Servicio de Intendencia

Fuente: elaborado por la autora sobre la base de los datos de la armada brasileña, ejército de tierra de Brasil y ejército de aire de Brasil

En el cuadro siguiente, puede observarse que los efectivos varían considerablemente en las tres fuerzas singulares. Mientras que en el ejército de aire la cifra proporcional es elevada, en el ejército de tierra todavía es poco representativa.

*Cuadro 6. Efectivos de hombres y mujeres. Fuerzas armadas, Brasil, 2016*

ARMADA		TIERRA		AIRE		TOTAL	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
(68.214)	(7.602)	(198.048)	(7.621)	(59.780)	(10.561)	326.042	25.784
89,98%	10,02%	96%	4%	85%	15%	92,1%	<b>7,9%</b>

Fuente: elaborado por la autora sobre la base de los informes de la Comisión de Género del Ministerio de Defensa, 2016

El 8 de agosto de 2012, durante la presidencia de la presidenta Dilma Roussef, a iniciativa del poder ejecutivo, se publicó la Ley núm. 12.705 que determinó los requisitos para el ingreso en los cursos de formación de militares de carrera del ejército de tierra. Esta norma supuso la imposición del ingreso de mujeres en las líneas bélicas del ejército de tierra. Este hecho constituyó un punto de inflexión puesto que se considera que la decisión no se tomó desde ninguna fuerza singular, sino que procedió de una determinación superior. Así define el Art. 7 «El ingreso a la línea militar bélica de enseñanza permitido a las candidatas femeninas deberá ser viable en un plazo máximo de 5 (cinco) años, a contar desde la fecha de publicación de esta Ley». Aunque la ley impuso el ingreso en la línea militar bélica, en realidad lo que significó fue el permiso para ingresar en el Cuadro de Material Bélico y el Servicio de Intendencia en la Academia Militar de Agulhas Negras (AMAN), escuela donde se forman también los militares de las cinco armas combatientes (infantería, caballería, artillería, ingeniería y comunicaciones).

Etimológicamente, la palabra «bélico», del latín *bellicus*, es un adjetivo que permite hacer referencia a aquello que pertenece o dice respecto a la guerra. Según consta en el diccionario Houaiss (2016), es un vocablo que hace referencia a la guerra o al belicismo, belicoso. Debido a la amplitud y vaguedad del concepto «bélico», cuando la ley impone que haya un ingreso en la línea militar bélica, podrá darse o no darse el acceso a las armas combatientes, teniendo en cuenta que el Cuadro de Material Bélico y el Servicio de Intendencia también pueden ser considerados bélicos, a la luz de la semántica, pero no son armas combatientes. De esta manera se dio un acomodo institucional a la imposición de la ley, cuando el ejército de tierra permitió exclusivamente la inserción en aquellas especialidades «bélicas», pero excluyendo la posibilidad de acceder a las armas combatientes, sin atender así a las expectativas femeninas de participar también en el combate directamente en las cinco armas existentes en la AMAN.

Tras promulgarse la Ley 12.705, aunque ésta se refería exclusivamente al ejército de tierra de Brasil, tuvieron lugar algunos movimientos en el resto de fuerzas singulares hacia una mayor participación femenina. La armada brasileña admitió en 2014 la primera promoción de aspirantes femeninas de la Escuela Naval. Fueron 12 plazas específicas para el Cuerpo de Intendentes Mili-

tares, destinadas a candidatas con una edad comprendida entre los 18 y los 23 años. La Escuela Naval, una escuela compuesta tradicionalmente sólo por hombres, tuvo por primera vez mujeres entre sus filas. El ejército de aire está estudiando la posibilidad de aceptar alumnas en la Escuela Preparatoria de Cadetes del Aire, institución militar, de nivel medio, que actualmente sólo está compuesta por hombres. Por parte del Ejército de Tierra, se está estudiando la posibilidad de la inserción femenina en los Centros y Núcleos de Preparación de Oficiales de Reserva y en los Tiros de Guerra, órganos de formación de la reserva no remunerada.

En el contexto de estos movimientos, el 14 de abril de 2014, a través del decreto núm. 893/MD, se creó la Comisión de Género del Ministerio de Defensa (CGMD), en consonancia con las directrices establecidas por la Secretaría Espacial de Políticas para la Mujer. De carácter consultivo, la CGMD tiene como objetivo, de acuerdo con el párrafo único del artículo 2.º de su Regulación Interna (Decreto normativo núm. 338/MD, de 10 de febrero de 2015), «incorporar la perspectiva de género en la formulación y ejecución de las políticas públicas en el área de competencia del Ministerio de Defensa».

Desde su creación, la CGMD ha actuado activamente promoviendo diversas reuniones con vistas a dar visibilidad a las cuestiones de género en el ámbito del Ministerio de Defensa y sus instituciones subordinadas y vinculadas, además de consolidar los avances en lo que se refiere a la igualdad de género en su área de actuación.

Aunque se constate un pequeño avance en las cuestiones de género relacionadas con las Fuerzas Armadas, promovido, más recientemente, por la promulgación de la Ley núm. 12.705, de 2012, y por la creación de la CGMD, todavía hay, en las instituciones militares, una oposición a la inserción de la mujer en las áreas combatientes, en particular desde las fuerzas terrestres y navales. Esta oposición se manifiesta en los discursos y en los argumentos justificativos para la restricción. En el punto siguiente presentaremos algunas ideas que encuentran su eco y refuerzan el estereotipo de la incapacidad de la mujer para las actividades de combate.

## 2. DISCURSOS CONTRARIOS A LA INSERCIÓN FEMENINA EN LAS ARMAS COMBATIENTES DE BRASIL

En este breve estudio no pretendemos hacer un análisis comparativo de la realidad de las fuerzas armadas brasileñas con instituciones militares de otros países en las que ya cuentan con mujeres en sus cuadros combatientes. El objetivo fundamental de este trabajo es analizar los posibles avances y retrocesos de la mujer brasileña en las tres fuerzas singulares: Armadabrasileña, ejército de tierra de Brasil y ejército de aire de Brasil, así como los discursos contrarios a su inserción.

### 2.1. *La inadecuación de la fuerza física para desarrollar actividades combatientes*

Uno de los discursos más frecuentes es la fragilidad física de la mujer para actuar en actividades que demandan un mayor esfuerzo físico. En el imaginario social, la figura del combatiente está relacionada con la fuerza y la virilidad, que opera en ambientes hostiles o salvajes. A la mujer se le coloca el estereotipo de fragilidad, delicadeza y maternidad, por eso no es apta para actuar en el combate armado.

Esta construcción social del género, existente a lo largo de la historia, impregna todavía el imaginario masculino, y en particular el de aquellos individuos que participan en las tomas de decisiones y que representan a las generaciones nacidas en un contexto de baja visibilidad de género e inserción social de la mujer. A la mujer, según la visión de gran parte de aquellos que toman decisiones, se le atribuye el papel primordial de la maternidad y de las responsabilidades familiares, y este discurso reproduce los estigmas que históricamente impregnan el imaginario masculino de un gran porcentaje de hombres nacidos a mediados del siglo pasado, aquel de la mujer «frágil, guapa, recatada y hogareña» .

No obstante, este discurso no tiene fundamento por diversas razones, algunas de ellas que ya hemos presentado aquí. La primera es la naturaleza de los conflictos modernos, que dependen cada vez menos de la fuerza y más de la sagacidad, de la capacidad tecnológica y de la información. Norman F. Dixon, ya en 1975, al teorizar sobre los elementos del machismo y la incompetencia militar, afirmaba que el hecho de seleccionar y ascender a sus hombres por medio de criterios tan machistas como el tamaño,

la fuerza, el valor físico y la destreza en los juegos, las fuerzas armadas tienden a ignorar otras cualidades que pueden tener mayor importancia en el trabajo de un alto mando militar: la inteligencia, el nivel de cultura, la capacidad de resistir al colapso y a la crisis en momentos de gran tensión, además de la posesión de grandes reservas de valentía moral. Si los equipos militares son cada vez más tecnológicos y el escenario de las operaciones cada vez más urbano, tener una gran fuerza muscular deja de ser primordial, además de que en la actualidad cada vez más mujeres se dedican a la actividad física, a tenor de la cantidad de atletas destacadas en el mundo contemporáneo.

Según aclara Carreiras (2013) al estudiar la eficacia militar y la integración de género, aunque existan diferencias físicas entre sexos, «las características individuales tienden a distribuirse dentro de cada género en una curva de Bell, que nos lleva a la cuestión central de saber hasta qué punto las curvas masculinas y femeninas se superponen (Goldstein, 2001: 132-133 citado en Carreiras, 2013)».

Siguiendo con Carreiras (2013) citando a Goldstein (2001: 134), este debate sufre la «tiranía de las medias» en la medida en que se juzga a los individuos por los atributos del grupo, sin tener en cuenta la variación dentro de cada género. También según su autora, incluso el propio British Employment of Women in the Armed Forces Steering Group (2002, B-5) considera que existe «una pequeña minoría de mujeres, estimada en un 0,1% de la tropa y el 1% de los contratados, que puede alcanzar los parámetros y desarrollar eficazmente sus funciones [...]. Estas mujeres de élite serán tan capaces físicamente como la media de sus semejantes masculinos [...]».

Almeida (2014) afirma que el «combatiente» al que se refiere la Estrategia Nacional de Defensa (END) [...] puede ser tanto hombre como mujer, no reviste importancia. Lo que está en juego es su capacidad para combatir, que será medida caso por caso en una situación concreta y no genéricamente con argumentos teóricos, en gran parte, basándose en visiones estereotipadas y, en algunos casos, prejuiciosas del sector femenino.

En este sentido, lo que es determinante en el combate no es una capacidad genuinamente masculina, sino un perfil determinado que no depende del género. La capacidad de liderar un pelotón de infantería no tiene que ver con la fuerza bruta sino con

una competencia profesional y con la inteligencia, que engloba diversos atributos, inclusive el equilibrio emocional.

## 2.2. *El ablandamiento (feminilización) institucional*

Otra discusión recurrente es la de que la presencia de las mujeres en las armas combatientes conllevará un cierto «ablandamiento» y la pérdida de la rusticidad de la tropa, es decir, se dará una disminución de la «brutalidad» necesaria en el combate. Este argumento tampoco tiene fundamento, teniendo en cuenta las características de las guerras modernas. Si las guerras de trincheras, típicas de principios y mediados del siglo XX, eran tan frecuentes y exigían cierto grado de buena salud y frialdad del combatiente, hoy los equipamientos militares de alta tecnología requieren una mayor capacidad técnica, conocimiento y control emocional para dirigirlos, características que no dependen del género y que están más relacionadas con el entrenamiento y una preparación adecuados.

La jerarquía y la disciplina, piedra angular de las instituciones militares, no se verán afectadas por la inserción femenina. Son valores independientes del género y que todo militar debe respetar. De los estudios realizados, así como de la propia experiencia, puede extraerse que la dificultad de adaptación a la inserción femenina es mayor por parte del hombre que ya forma parte de la institución militar que por parte de la mujer que llega a posteriori. Los estereotipos de delicada, pacífica, maternal, frágil y que debe ser protegida habitan históricamente en el imaginario masculino y éste, algunas veces, tiene dificultades para ver la profesión militar sin diferenciación de género.

## 2.3. *Las demandas profesionales femeninas y la preservación de la familia y los hijos*

En el art. 9.º de la Ley núm. 9.519/97, que establece la reestructuración de Cuerpos y Cuadros de Oficiales y Soldados de la Armada, se definen: «los oficiales de la Marina, de ambos sexos, son iguales en derechos y obligaciones según los términos de la Constitución, teniendo en cuenta los valores, principios y normas establecidos en ella». Sin embargo, los párrafos 1.º y 2.º especifican: «§ 1.º En la conciliación, obligatoria, entre las exigencias de la preparación del Poder Naval y su aplicación en situaciones de

guerra y crisis, y la observancia de los valores constitucionales de protección del Estado a la familia, tienen que obedecer a lo siguiente: I. se ocuparán por Oficiales del sexo masculino los cargos respectivos del Cuerpo de la Armada y del Cuerpo de Fusileros Navales». (Destacado de la autora)

A menudo se usa la excusa de proteger la familia como argumento contrario a la inserción de la mujer en determinadas actividades, como en misiones militares o en cursos y entrenamientos que exijan el alejamiento temporal de la mujer de su familia y/o de su lugar de residencia. A nuestro parecer, todavía está muy presente en el imaginario masculino la idea de que cuidar de la familia y de los hijos es una función prioritaria de la mujer. Cuando el militar hombre participa de alguna misión alejado de casa durante varios meses, no se cuestiona si conseguirá permanecer alejado de sus hijos o si los hijos se verán perjudicados por esa ausencia. Cuando hace referencia a la mujer, se da una exacerbación de esta cuestión y una intensa presión social para que permanezca siempre junto a sus hijos.

Coutinho (2016: 16), a la hora de comentar el argumento de la Armada de que «colocar a las mujeres en funciones de combate sería una afronta al deber del Estado de proteger a la familia», establecido en la propia Carga Magna, afirma que este concepto, más que una interpretación jurídica sugiere más bien la idea de una visión (masculina) protectora en la que la mujer incorpora la figura de la «familia» y, por lo tanto, no puede correr riesgos en ningún conflicto, mientras que el género masculino tiene la obligación (exclusiva) de defender la Nación y la familia, dejando para la mujer el derecho (papel) de ser protegida.

Aunque la mujer cargue con su condición biológica de gestación, el cuidado de los hijos es obligación tanto del hombre como de la mujer. Esos papeles se determinaron socialmente en sociedades patriarcales y permanecen hasta el día de hoy, impregnando fuertemente todos los argumentos contrarios a la inserción femenina de las Fuerzas Armadas brasileñas. Sin embargo, entendemos que si se escoge la carrera de las armas, las tareas domésticas saldrán adelante gracias a la participación de los dos progenitores (hombre y mujer), inclusive la decisión de tener hijos o no. En este sentido, la creación de una estructura de apoyo familiar, como guarderías y escuelas integrales, contribuiría a facilitar la vida doméstica.

Para Almeida (2014: 123) si las mujeres quieren arriesgar sus vidas en favor de su patria, no deben ponerse limitaciones a esa vocación. La Constitución Federal y los tratados internacionales que obligan a Brasil definen que hombres y mujeres son iguales ante la ley, de forma que ambos deben soportar la amargura del combate para defender a la patria.

#### 2.4. *La compleja convivencia entre grupos mixtos*

Un cuarto argumento que justifica las restricciones a la inserción femenina en las armas combatientes es que se daría una compleja y perniciosa convivencia entre grupos mixtos, particularmente durante el periodo de formación, y, posteriormente, en misiones combativas, que desencadenaría pasiones, celos, relaciones amorosas y hasta violaciones.

En relación con este tema, Carreiras (2013) cita diversos estudios desarrollados en actividades militares con grupos mixtos. En un estudio realizado por Moskos (1994: 92) se constató que «con el tiempo, las mujeres comenzaban a ser consideradas y evaluadas como individuos, y no como una categoría sexual».

Otro estudio citado por Carreiras (2013) realizado por el US General Accounting Office (GAO) en el contexto de la Guerra del Golfo, a principios de la década de 1990, demostró que «la cohesión en unidades mixtas se consideró genéricamente eficaz durante el destacamento y tanto los comandantes de unidad como los participantes en grupos focales describieron mejores niveles de cohesión de las unidades en situación de destacamento (GAO, 1993 citado en Carreiras, 2013). Asimismo, que «unidades compuestas por hombres y mujeres parecen generar una forma particular de cohesión en la medida en que miembros de unidades mixtas tienden a desarrollar lazos de «hermandad», más que lazos sexuales» (GAO 1993, 4 citado en Carreiras, 2013).

Se observa que en la formación de grupos mixtos, aunque puedan surgir relaciones amorosas, son casos esporádicos que no afectan a la cohesión del grupo. El desarrollo de lazos profesionales y de hermandad (espíritu de cuerpo) es más fuerte y que incluso puede ayudar a acabar con la categoría de género y construir la categoría de «profesión militar».

En un estudio realizado durante el Curso de formación de oficiales del cuadro complementario de oficiales del ejército de

tierra de Brasil, Passos, Nantua y Gonzales (2009) constataron que el crecimiento profesional se da en la percepción de las diferencias, de las fuerzas y de las fragilidades del género. En una investigación centrada en los alumnos, el «87,6% de las mujeres respondieron que la presencia del hombre no estorba ni interfiere positivamente en su formación militar. Muchas alumnas afirmaron que aprenden con la heterogeneidad, con las características masculinas (rusticidad) y se motivan a partir de la constatación de las fragilidades masculinas».

En relación con las violaciones, aunque se den algunos casos, no es necesariamente un hecho provocado por la formación mixta, en vista de que aparecen a diario casos de ese tipo en los medios de comunicación en la sociedad. Se trata, en realidad, de un desvío de la personalidad y de una mala conducta individual, que se manifestará en cualquier lugar y condición. No obstante, de acuerdo con lo que apunta Almeida (2013: 123), «ya hay solución al problema. El Código Penal Militar castiga el crimen de violación, en tiempos de paz, con una pena de cárcel de 3 a 8 años, de acuerdo con el art. 232; en tiempos de guerra, sobre la base del art. 408, existe la posibilidad de la aplicación de la pena de muerte».

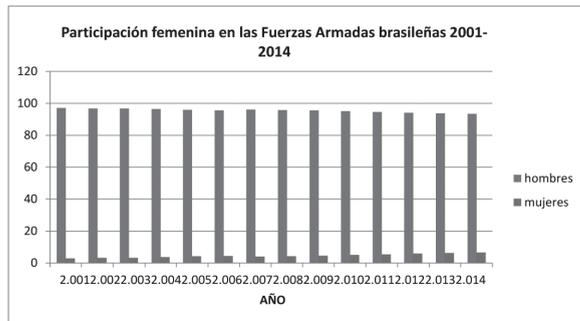
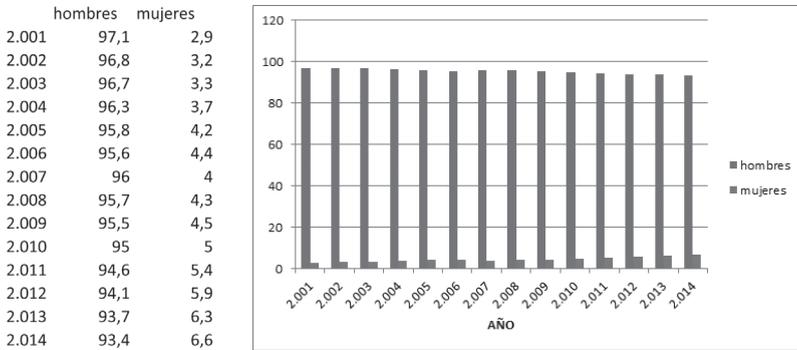
Desde nuestro punto de vista, no se gana nada cohibiendo la inserción de la mujer en las armas combatientes para protegerla del crimen de violación. Lo que requiere ser combatido son los comportamientos repulsivos y las malas conductas individuales, ya que restringir la mujer basándose en este argumento sólo fortalece los estereotipos femeninos como frágil e indefensa y los masculinos de brutalidad y de fuerza, como si la propia mujer no fuese capaz de defenderse, y como si al hombre le estuviera permitido comportarse de manera innoble hacia la mujer.

#### CONSIDERACIONES FINALES

El presente estudio ha tenido como objetivo analizar, aunque sea de manera sucinta, la realidad de la inserción femenina en las fuerzas armadas brasileñas. Debemos reseñar que desde 1980, año de inserción de la primera promoción de militares compuesta exclusivamente por mujeres, para actuar en actividades administrativas en la armada brasileña hasta la inserción, en 2018, de las primeras mujeres en la AMAN, institución tradicionalmente masculina, hubo un lento proceso de avances.

El gráfico siguiente muestra el aumento gradual de las mujeres en las Fuerzas Armadas brasileñas:

Gráfico 1: Participación femenina en las Fuerzas Armadas brasileñas 2001-2014



Fuente: Almeida (2014)

El ejército de aire de Brasil se colocó a la vanguardia de este proceso al aceptar a mujeres como pilotos, incluso en aviones cazas, en 2003. Aquellas militares son hoy capitanes y si continúan en la carrera ascenderán a generales.

La armada brasileña, pionera en el proceso de inserción femenina, mantiene actualmente diversas restricciones al acceso femenino, como muestra el cuadro 1, por ejemplo en el Cuerpo de Armada y de los Fusileros Navales, aunque en 2014 haya aceptado a mujeres en el Cuadro de Intendentes en la escuela más tradicional de formación militar de la Armada, la Escuela Naval, exclusivamente masculina hasta ese momento.

El ejército de tierra de Brasil, la última fuerza en permitir la presencia de mujeres en sus cuadros, iniciativa que tuvo lugar

en 1992 para funciones administrativas, no abrirá las puertas de la AMAN hasta 2018, y lo hará únicamente en dos cuadros: el Cuadro de material bélico y el Servicio de intendencia. El resto de armas (infantería, caballería, artillería, ingeniería y comunicaciones) se mantendrán con las mismas restricciones a la participación femenina, así como para su presencia en la tropa, en la Escuela de Sargento de Armas.

La publicación de la Ley 12.705, de 08 de agosto de 2012, fue una iniciativa determinante para avanzar hacia el proceso de inserción de la mujer en el ejército de tierra de Brasil, así como la creación de la Comisión de Género del Ministerio de Defensa en el año 2014. Esas iniciativas han demostrado que hay un proceso que, si por un lado representa un avance democrático hacia las políticas de valorización profesional de la mujer, por otro todavía pueden observarse retrocesos cuando voces y discursos contrarios a esa inserción, como los planteados en este artículo, encuentran todavía su eco e influyen en los procesos de toma de decisiones en la implantación de políticas que promueven una mayor apertura a la participación de la mujer en todas las instituciones y servicios, dado que, tal y como se establece en el art. 5° de la Constitución de 1988: Todos son iguales ante la ley sin distinción de ninguna naturaleza, garantizando a los brasileños y los extranjeros residiendo en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los términos siguientes: I- Hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones, en los términos recogidos en esta Constitución. (destacado de la autora).

Entendemos que los cambios en la historia de las mentalidades es un punto crucial en esa perspectiva clave que posibilitará la transformación del inconsciente colectivo androcéntrico, para que en un nuevo momento histórico pueda absorber las multiplicidades de los grupos humanos y las experiencias individuales y sociales. (Passos, Nantua y Gonzales, 2008: 6)

Citando a Beauvoir (1970): «Sí, las mujeres en su conjunto son inferiores a los hombres, lo que quiere decir que su situación les ofrece menores posibilidades: el problema consiste en saber si este estado de cosas debe perpetuarse». En este sentido, estamos convencidos de que la selección para integrar las fuerzas armadas, en cualquier cuadro, arma o servicio debería hacerse según su desempeño y no según el género.

## AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a la «Fundação de Apoio a Pesquisa» del Distrito Federal, Brasil, que ha hecho posible la comunicación de este artículo en el Segundo Congreso Internacional de Estudios Militares (CIDEM II), por medio de la concesión de una beca. También, mi gratitud a la Escuela Superior de Guerra, Brasilia, por su permiso de mi participación en el CIDEM II y a la Agregaduría de Defensa y Militar de Brasil en España, por su gran apoyo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida, Mariza Ribas d'Ávila de, «Contexto político-institucional do processo decisório sobre a admissão da mulher militar», *Revista Navigator*, 6 (12), 2010, Consultado el 20 de junio de 2016. [http://www.revistanavigator.com.br/navig12/N12\\_index.html](http://www.revistanavigator.com.br/navig12/N12_index.html)
- Almeida, Vítor Hugo de Araújo, «Mulheres nas forças armadas brasileiras: situação atual e perspectivas futuras», *Cadernos ASLEGIS*, 2014, 51 (Ene/Abr). Consultado el 10 de junio de 2016. <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22600>
- Beauvoir, Simone de, *O segundo sexo: fatos e mitos*, 4ª. ed., São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1970.
- Bernardes, Margarida Maria Rocha, Gertrudes Teixeira Lopes y Tânia Cristina Franco Santos, «O cotidiano das Enfermeiras do Exército na Força Expedicionária Brasileira no Teatro de Operações da 2ª Guerra Mundial na Itália (1942-1945)», *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 13 (3): 314-321, 2005. Consultado el 15 de marzo de 2008. <http://www.scielo.org/cgi-bin/wxis.exe/applications/scielo-org/iah/>.
- Brasil, Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Brasilia, DF, Senado Federal. Consultado el 10 de julio de 2016. <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>
- Brasil, Ministério da Defesa, Gabinete do Ministro, Portaria n° 893/MD, de 14 de abril de 2014, Institui a Comissão de Gênero no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências, *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 72, Seção 1, 15 abr. 2014.
- Brasil, Ministério da Defesa, Gabinete do Ministro, Portaria Normativa núm. 338/MD, de 10 de fevereiro de 2015, Aprova o Regimento Interno da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa – CGMD, *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, núm. 29, Seção 1, p. 5, 11 fev. 2015.
- Caire, Raymond, *A mulher militar: das origens aos nossos dias*, Traducido por Joubert de Oliveira Brízida, Rio de Janeiro, Bibliex, 2002.
- Carreiras, Helena, «Mulheres, direitos e eficácia militar: o estado do debate», *Revista Militar*, 2536, 2013. Consultado el 15 de junio de 2016. <http://www.revistamilitar.pt/artigo/826>

- Castro, Celso, «Goffman e os militares: sobre o conceito de instituição total», *Militares e Política*, 1, 2007, Jul/Dec. Consultado el 19 febrero de 2008. [http://www.lemp.ifcs.ufrj.br/revista/Goffman\\_e\\_os\\_militares.pdf](http://www.lemp.ifcs.ufrj.br/revista/Goffman_e_os_militares.pdf)
- Coutinho, Antonio Carlos Alves, *Relatório da Comissão de Gênero do Ministério da Defesa*, Brasília, Ministério da Defesa, 2016.
- Dixon, Norman F., *Sobre la psicología de la incompetência militar*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1975.
- Gonzales, Selma Lúcia de Moura, «A territorialidade militar terrestre no Brasil: os Tiros de Guerra e a estratégia de presença», Tesis doctoral, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Consultado el 10 de noviembre de 2009. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-31032009-143246/pt-br.php>
- Gouveia, Carlos Alberto Marques, «Regulamentos, disciplina e hierarquia de relações na instituição militar», En *Análise crítica do discurso. Uma perspectiva sociopolítica e funcional*, coordinado por Emília Ribeiro Pedro, Lisboa, Portugal, Editora Caminho, 1997, págs. 261-291
- Marinha do Brasil, *Mulher na Marinha*, 2015. Consultado el 10 de junio de 2016. <https://www.marinha.mil.br/content/mulher-na-marinha-0>.
- Mathias, Suzeley Kalil y Maria Cecília Oliveira Adão, «Ser soldado, ser mulher», *Tensões Mundiais*, 4 (7), jul./dec, 2008.
- Mathias, Suzeley Kalil y Maria Cecília Oliveira Adão, «Mulheres e vida militar», *Cadernos Adenauer*, XVI (3), 2013.
- Neves, Risalva Bernardino y Selma Lúcia de Moura Gonzales, «Sou a capitã fulana de tal: a linguagem e as representações da mulher militar», Ponencia apresentada en el V Simpósio Mundial de Estudos de Língua Portuguesa, Università del Salento, Lecce, Itália, 08 -11 de octubre, 2015.
- Oliveira, Aldner Peres de, «34 anos da mulher militar na Marinha do Brasil», Conferencia presentada en la Comissão de Gênero do Ministério da Defesa, Brasília, CGMD, 2014.
- Passos, Carla Christina, Ana Vera Falcão de Nantua y Selma Lúcia de Moura Gonzales. 2009, «Relações de gênero e a formação de grupos mistos na Escola de Administração do Exército (EsAEx)», Ponencia apresentada en el III Encontro de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa, Londrina, 28-31 de julio. Consultado el 20 de abril de 2016. [www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/CarlaChristinaPassos.doc](http://www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/CarlaChristinaPassos.doc)
- Takahashi, Emilia, «Notas sobre a formação das primeiras mulheres na Academia da Força Aérea», Ponencia apresentada en el I Encontro de la Asociación Brasileña de Estudios de Defensa, São Carlos, 19-21 de septiembre, 2007. Consultado el 12 de junio de 2016. [http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/integra/emilia\\_takahashi\\_12-08-07.pdf](http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/integra/emilia_takahashi_12-08-07.pdf)

**BLOQUE X**  
**INSTRUMENTOS, TÉCNICAS Y MODELOS**  
**PARA LA ACCIÓN MILITAR**



# FILOSOFÍA LEAN EN UNA UNIDAD LOGÍSTICA DEL ET

JUAN JOSÉ VALERO DE LA MUELA

*Jefatura de Adiestramiento y Doctrina de Logística de la DIDOM (JAD LOG)*

## RESUMEN

La filosofía LEAN ha dado magníficos resultados en la empresa Toyota, su creadora, basándose en una mentalidad oriental y en catorce principios (agrupados en cuatro categorías), que han servido de modelo por ser una manera de pensar y trabajar de todos los empleados, que han seguido otras empresas y organizaciones, privadas y públicas, de todo el mundo buscando la excelencia. Se plantea la posibilidad de aplicar cada uno de estos principios en un COLAG, un centro logístico de apoyo desplegado en un área de operaciones tratando de determinar si tiene aplicación ésta filosofía.

## PALABRAS CLAVE

LEAN, mejora continua, filosofía, personas, procesos.

## PRIMERA PARTE.—QUÉ ES TOYOTA Y POR QUÉ HA ALCANZADO LA EXCELENCIA COMO FABRICANTE DE AUTOMÓVILES

## PLANTEAMIENTO

¿Es posible que en el complejo logístico del ET denominado COLAG se pueda implementar la filosofía LEAN que ha permitido alcanzar a la empresa Toyota el grado de excelencia?

## PROPÓSITO E ÍNDICE

Comenzaré explicando en qué consiste la filosofía LEAN y cómo ha llegado Toyota a desarrollarla.

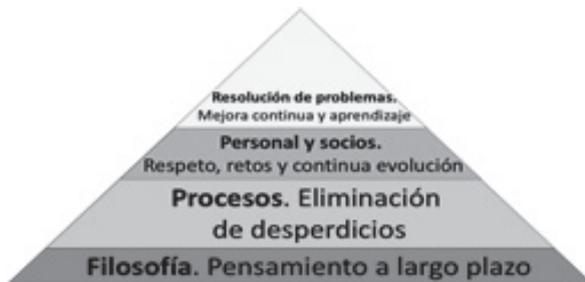
Después analizaré los principios en los que se basa y los principales desperdicios que Toyota considera que suceden en las

organizaciones, para tratar de presentar las semejanzas que se dan en el funcionamiento de una unidad militar concreta, el COLAG, tratando de mejorar su funcionamiento, a lo que continuamente se dedica tiempo de estudio, tanto en su estructura como en sus procesos.

En lo relativo a la aplicación en un COLAG, pretendo con este estudio bajo el prisma de la filosofía LEAN, determinar los que ya se están aplicando, los que se pueden aplicar, y cómo se podría hacer, para finalizar indicando cuales de los principios que considero inaplicables.

Finalizo presentando unas conclusiones que permitan responder a la pregunta del comienzo que da título a la comunicación.

El modelo Toyota está basado en una pirámide construida a lo largo de varias décadas sobre la mentalidad japonesa de un emprendedor y fundador, el señor Kiichiro Toyoda y continuado por sus sucesores, en el que en la base de la misma está la filosofía a largo plazo y según ese criterio se toman las decisiones, ya que la finalidad no se encuentra en el beneficio económico, ligado al corto plazo, sino en un sentido de misión y destino para beneficio de la sociedad, sus empleados y la empresa. Parece lenta por ser reflexiva, pero realmente es muy ágil.



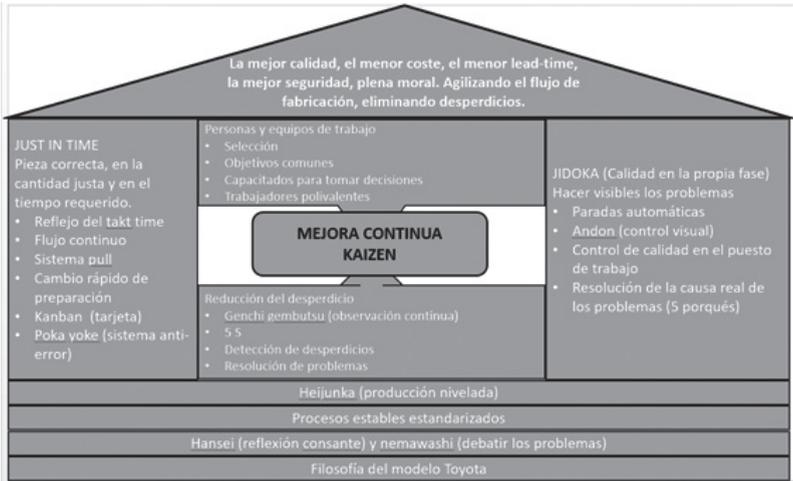
Sobre esta filosofía, en la base, se encuentran los procesos, organizados de un modo muy eficaz para que no haya desperdicios o despilfarros, que se deben de suprimir permanentemente. Esto hace que los problemas salgan a la superficie.

En el siguiente escalón está la gerencia, con las capacidades de su personal, y por último, en la cúspide de la pirámide, la resolución de problemas.

El resultado es que Toyota es una empresa excepcional que no deja de aprender y mejorar aplicando estos principios. Esta

filosofía es una cultura, una forma de entender el trabajo, de hacer las cosas.

Este modo de trabajar lo pueden implementar otras empresas y organizaciones, incluso de servicios, sin olvidar que LEAN es una filosofía, no un conjunto de herramientas, que son tan solo una parte de la misma



El modelo organizativo de Toyota se puede resumir diciendo que es un trabajo en flujo continuo pieza a pieza, ordenado por líneas de producto, en lugar de por funciones. Al ritmo que marca la demanda del cliente (JIT), reponiendo frecuentemente, eliminando desperdicios y nivelando la carga de trabajo en cada célula agrupada por producto en tamaño de lote unitario, con funcionamiento estable, para evitar el efecto látigo, a una velocidad constante (takt time), para reducir la variación, fabricando cada día el nivel programado Si bien se ha determinado la necesidad de disponer de un «buffer» de stock para disponer de material entre operaciones.

Dispone de un kanban para alertar al nivel anterior de la necesidad de material. Cada vez que hay un problema se detiene el proceso y se busca hasta llegar a la causa raíz. Obtiene así calidad a la primera mediante procesos definidos, estandarizados y mejorados con medios anti-error. Dispone de sencillos sistemas visuales de seguimiento y control, como pizarras u hojas A3, o avisos sonoros y también para crear hábitos de orden y limpieza que sirven para dar apoyo a los empleados.

Toyota emplea únicamente tecnología probada y fiable, que ayuda a pensar a los empleados y además aporta valor añadido a trabajo de los empleados sin distraerlos. La informática mueve los datos, pero las personas hacen el trabajo. Cuando una tecnología se implementa no será en detrimento de la plantilla o el número de personas, sino para ayudarlas en su trabajo.

Sus proveedores son sus socios a los que Toyota ha implicado en su forma de trabajar y con los que están sincronizados, sin que ello merme la exigencia. Sus jefes de célula y directivos son líderes muy preparados, experimentados y comprometidos. También en la formación de sus subordinados y en el trabajo en equipo sobre todo con el ejemplo. Conocen la realidad de lo que sucede de primera mano porque acuden a observarla. Toman las decisiones lentamente tras mucha reflexión, análisis y consenso, y las implementan con rapidez.

Toyota ha determinado que son ocho desperdicios, pérdidas o mudas que perjudican a las empresas y organizaciones, y se deben evitar a toda costa.

1. Sobreproducción. fabricar artículos que no se han pedido.  
Es la más importante.
2. Esperas. Tiempo inactivo o desaprovechado de los operarios.
3. Transportes o movimientos innecesarios. Recorridos vanos del producto, en proceso o terminado.
4. Sobre procesar o procesar incorrectamente. Hacer trabajos innecesarios que producen defectos por errores de diseño o por herramientas defectuosas. También cuando se ofrece más calidad de la solicitada.
5. Exceso de inventario. Materia prima, piezas en proceso o acabadas. Esto ocasiona obsolescencias, daños, costes de inventario, retrasos, tiempos de preparación.
6. Movimientos innecesarios de los operarios mientras trabajan, como caminar.
7. Defectos. Piezas defectuosas o por retocar.
8. No emplear la creatividad de los empleados por no motivarlos ni escucharlos.

Para llevar a cabo su trabajo y evitar los desperdicios citados, Toyota ha diseñado una serie de herramientas, algunas de ellas muy simples, para facilitar el trabajo, tener el control y evitar fallos o errores y que se emplean en todos los niveles de la organización, no solo en los talleres.

Para realizar LEAN existe una metodología consistente en primer lugar en definir lo que tiene valor para el cliente, qué pide y qué valora, separando lo que aporta valor de lo que no lo aporta. A continuación establece el flujo pieza a pieza y sin interrupciones mediante la confección de un diagrama de flujo que recorre toda la cadena de suministro, organizado a sus empleados en pequeñas células LEAN (personas y máquinas en el lugar oportuno trabajando en pequeños lotes de fabricación). Seguidamente todo se hace fluir en intervalos cortos. A continuación hacer que el flujo se mueva tirado por la demanda del cliente (pull). Por último perseguir la excelencia, mediante la mejora continua, haciendo estable el sistema. Hay que hacer notar que en Toyota se emplea la frase «aprender haciendo» que refleja claramente la acción y el perfeccionamiento.

Gracias a esta metodología Toyota ha logrado enormes mejoras que han dado pie a que la mayoría de las empresas de automóviles lo haya o esté implementando. También en otros sectores, ya que los resultados de mejora son espectaculares en cuanto a flexibilidad, calidad, satisfacción del cliente, rapidez, rendimiento, o estabilidad, seguridad y moral de los trabajadores, reduciendo el lead time (tiempo en dar el servicio al cliente), el coste, las horas extra y la obsolescencia, al no tener apenas inventario en proceso.

La calidad que da Toyota a sus vehículos es un principio, no una tecnología, y se nota al cabo de los años, ya que inicialmente todos la tienen, pero con el tiempo comienzan las diferencias y conforme aumentan los años la diferencia es aplastante.

Los miembros de los equipos son especialistas de calidad. Son los que «hacen» calidad. Para ello es preferible usar personas y procesos a tecnología. Disponen solo cuatro herramientas: «vaya y vea»; «analice la situación»; «use el flujo de una sola pieza y el andon para que aforen los problemas»; y «pregunte ¿por qué? cinco veces», para encontrar la causa raíz.

En la estandarización está la base de la mejora continua, pues por medio de ella se alcanza la calidad, y con ella los trabajadores alcanzan autonomía y desarrollo. En cada puesto de trabajo hay una hoja de papel donde indica la tarea estandarizada que el operario tiene obligación de mejorar, para de nuevo volver a estandarizar, redactándola el empleado apoyado por su encargado y con ello innovar continuamente.

Toyota cuida mucho a su personal, pues para ésta empresa su gente tiene una importancia central. Se considera el recurso

más valioso, y también el más flexible que tiene, al que respeta y a la vez exige y desafía. Recuerdan con frecuencia que «antes que hacer automóviles, hacemos personas». Y es que esa es una de las diferencias fundamentales que distingue a Toyota de una empresa convencional. Toyota estimula y aprovecha el potencial, la iniciativa y creatividad de sus empleados, a los que deja experimentar y aprender para que encuentren formas innovadoras de satisfacer a los clientes, cometiendo errores, que es una fuente de aprendizaje, y estandariza el procedimiento. Así se logra que sus trabajadores tengan un elevado sentido de la responsabilidad, autonomía e implicación, un propósito y hasta un cierto sentido de urgencia. La empresa está continuamente enseñando y reforzando el sistema de valores a sus empleados para que usen la reflexión, detecten y solucionen los problemas desde la raíz, eliminen el desperdicio, resuelvan tocando y ensuciándose las manos, por medio de hechos probados. Los empleados trabajan en equipo, se comunican y crecen juntos, y a la vez tienen un pensamiento independiente. Su formación, polivalente, les permite trabajar rotando en diferentes procesos de fabricación. El personal es estable, tiene una promoción lenta y un cuidadoso sistema de sucesión para proteger los conocimientos de la organización.

Toyota fomenta el liderazgo de sus empleados y socios, eligiéndolos de modo interno de entre los que viven la empresa. Gracias a que éstos se mueven en un entorno de aprendizaje continuado, se dispone de personal muy motivado, involucrado y comprometido con su trabajo, experto en la realización del mismo y con afán innovador, que ha sido tutorizado por líderes clave de gran prestigio, mediante preguntas orientadas. Estos líderes tiene además otras características comunes, como el enfoque en el largo plazo, orientan su trabajo a añadir valor a la sociedad; no se desvían de los preceptos del modelo, haciendo que todos los trabajadores los perciban; tienen un modo de trabajar escrupuloso, bajan frecuentemente al gemba y por último, cuando encuentran un problema lo ven como una oportunidad de entrenar y apoyar a los colaboradores. Gracias a la implicación de los empleados no son necesarias órdenes o realizar un control exhaustivo para que el trabajo se haga bien, ya que los trabajadores son autónomos y no se requieren departamentos de control. Los reconocimientos y elogios de los jefes y compañeros, por ejemplo a cometer cero fallos, suponen un gran estímulo. Además tienen muchos modos

de participación y recompensa, como es la posibilidad de enviar ideas de mejora, muchas de las cuales se implementan. Con todo ello se consigue la excelencia y construir una organización motivada que aprende, ya que con estos métodos la realimentación es muy rápida. La alternativa con el personal sería disponer de una plantilla de empleados sin estímulo, que hacen únicamente lo que les dice su jefe, o bien esperan a que sea la hora de salida haciendo mientras lo menos posible.

Una de las aportaciones de Toyota a la organización de la empresa es que los que planean (ingenieros), y los que ejecutan (trabajadores), deben estar muy cerca. También que la excesiva especialización del personal resta flexibilidad.

Dentro del sistema de planificación de trabajos, Toyota aparenta tener mucha gente dirigiendo (director de centro, del que dependen varios directores de proyecto, que a su vez supervisan a unos cuantos directores generales funcionales, líderes del grupo, líderes de equipo y miembros del equipo, trabajadores). Este sistema ha llegado a llamarse «de responsabilidad sin autoridad», funciona por la implicación y colaboración de cada nivel. Se organiza en grupos de trabajo, de ocho o diez personas, con un líder de grupo para apoyo y coordinación. Individualmente el trabajo es excelente y el del equipo es efectivo, ya que el individuo innova y el equipo documenta y repite. Todos los rendimientos son medidos y conocidos por los empleados durante cada proceso.

Toyota no es una empresa conformista que considere que todo está hecho. También tiene crisis, si bien considera que la mayor de todas es la complacencia por pensar que todo va bien. Al contrario de planteamientos triunfalistas, siempre se está haciendo pregunta «¿se puede seguir haciendo mejor?».

Una de las distinciones de Toyota respecto a empresas del tipo «taylorista», burocráticas y jerarquizadas, y de las llamadas «orgánicas», más tecnológicas y flexibles, es que es una mezcla de ambas. Es rígida como la primera en aspectos como el tiempo, los costes, la calidad o la seguridad, y tiene también características de las empresas orgánicas, como la implicación del empleado, la comunicación, innovación, moral elevada, el enfoque al cliente o la flexibilidad. Tiene lo mejor de la empresa coactiva y de la empresa facilitadora, tanto en lo técnico como en lo social, ya que el empleado, haciendo lo que se le manda, posee capacidad de analizar y resolver problemas.

En las relaciones con los proveedores, Toyota ha experimentado que la relación punitiva no funciona y la ha cambiado por otra de apoyo y colaboración con los que trata de conseguir socios sólidos y crecer juntos, buscando un beneficio mutuo a largo plazo basado en el conocimiento mutuo y la fidelidad, ya que no se cambia de proveedor, por ejemplo, por una cuestión de precio, sino que reflexiona junto con sus proveedores en la mejora continua, la calidad y la fiabilidad mediante indicadores visuales y sistemas anti-error que produce frutos en temas como mejoras en las entregas, costes de transporte, uso de recipientes retornables para realizar transportes de ida y regreso cargados, aumento en la rotación del inventario, etc. Incluso crea comités para el estudio de temas específicos junto con los proveedores que elige, a los que califica mediante una puntuación de uno a cinco (de peor a mejor). Cuando un proveedor tiene una calificación de dos es puesto a prueba durante un año poniéndolo en el grupo de los «enfermos» que hay que ayudar como empresa en las áreas del negocio que sea preciso (planificación, calidad, selección y reciclaje del personal, estructura de equipos, procesos para la resolución de problemas, peticiones de los clientes, estandarización, gestión de proveedores...), obteniendo resultados concretos, por ejemplo, detectar y alertar que el salario es bajo, las horas extra excesivas, las condiciones de trabajo malas, no hay planes de formación ni desarrollo, no hay buenos directivos o incluso realizar encuestas de opinión. Todo ello hasta que resuelven los problemas, en lugar de hacer que se sientan amenazados. La solución no es buscar culpables, sino crecer.

Otra de las cuestiones que distingue a Toyota en su forma de resolver los problemas es presentándose ante ellos con la mente en blanco (sin ideas preconcebidas ni dar nada por supuesto), preguntándose cinco veces «por qué» para encontrar la causa raíz del mismo. Los datos servirán de gran ayuda para la detección de los problemas, pues son indicadores de lo que está sucediendo, pero sin olvidar que son las personas las que deciden.

Las decisiones se toman lentamente y por consenso y se implementan rápidamente. Si un proyecto dura un año, unos diez meses se dedica a pensar, planificar, analizar, dialogar y consensuar y el resto a llevarlo a cabo comenzando con una fase piloto que luego se irá extendiendo. A esta lenta planificación se ha llegado tras comprobar que una empresa que no piensa con pro-

fundidad no aprende, pues el objetivo es hacerlo bien y además a la primera. El proceso comprende cinco pasos: Averiguar lo que realmente está pasando; comprender las causas subyacentes para conocer el por qué; Considerar una amplia gama de soluciones alternativas de muchas personas diferentes, desarrollando una explicación detallada para cada una; Crear un consenso dentro del equipo que incluya empleados y proveedores y cuente con la aprobación de la dirección, y por último usar vehículos de comunicación eficientes para procedimentar esquemáticamente los puntos anteriores, preferiblemente en una hoja de papel A3 (enfoque visual y con pocas palabras), en que esté incluida la resolución del problema usando el ciclo Deming (PDCA). Cuando se implementa la solución todo está hablado, previsto y probado, entrando en eficacia, ya que no va a haber sorpresas.

Otra de las peculiaridades de esta empresa es la efectividad de sus reuniones, pues antes de ellas los objetivos están claros (agenda, con tareas claras y documentaciones); acuden las personas adecuadas; los participantes están preparados; se hace uso efectivo de las ayudas visuales, por ejemplo el formato A3; se diferencian claramente la información a compartir y la resolución del problema; y por último el cumplimiento escrupuloso del horario de inicio y fin de la reunión.

Respecto al aprendizaje de ésta empresa, los nuevos patrones del pensamiento pasan por «aprender a aprender» (habilidades, conocimientos, adquirir nuevas capacidades). Como ya se ha indicado, en Toyota el aprendizaje se basa en la estandarización y la innovación continuas, y en extraer lecciones de sus errores buscando las causas raíz de los problemas, proporcionando contramedidas efectivas y dando autonomía a las personas. Se basan siempre en lo ya aprendido, avanzando paso a paso, en lugar de empezar una y otra vez con personal nuevo en cada nuevo proyecto. En muchas ocasiones es solo cuestión de disciplina, actitud y cultura. Se ha determinado que se trata de un 80% de reflexión y un 20% de herramientas.

La filosofía LEAN tiene aplicación en la mayoría de las empresas y también en los servicios y la administración. Para hacerlo se debe detectar cual es el proceso repetitivo de la empresa para poder comenzar a aplicar el flujo. La etapa más importante para los servicios es la segunda de la pirámide, los procesos.

En las empresas y organizaciones de servicios, la planificación y la ejecución giran alrededor de proyectos. Comenzando por el

cliente, hay que definir qué significa aportar valor para éste; después se dibuja el mapa del proceso que añade dicho valor, lo que ayudará a identificar el flujo de trabajo. Con el mapa se comienzan a identificar los despilfarros y cuáles de los procesos son repetitivos, y por ello susceptibles de ser estandarizados. En ese momento se debe pensar «creativamente» sobre cómo se pueden aplicar los diversos principios del modelo Toyota a estos procesos dibujados en el mapa de flujo o VSM, que es una gran ayuda para la visualización de los procesos. Se termina con la aplicación del ciclo PDCA para después tratar de expandirlo a ciclos que no sean tan repetitivos.

Con el mapa de flujo de valor se puede ver por dónde van los materiales y la información, mediante sendos diagramas agrupados por familias. El mapa debe confeccionarse considerando tiempos con y sin valor añadido, con visión de «estado futuro», empleando las herramientas descritas en la filosofía LEAN. Todo esto se realiza mediante workshop kaizen de una semana, donde con la visión LEAN, todo los detalles se analizan, y se comienza a poner en marcha.

#### SEGUNDA PARTE.—APLICACIÓN DEL MODELO TOYOTA A LA REALIZACIÓN DE LOS COMETIDOS DE UNA AGRUPACIÓN DE APOYO LOGÍSTICO DESPLEGADA

Tras conocer la filosofía de Toyota, una de las cosas que nos llama la atención es que el desarrollo de la misma está pensada para realizarse en el nivel táctico (civilmente denominado nivel operativo), donde se «hacen» las cosas que se han diseñado en los niveles superiores. Por otra parte se observa que los demás niveles de esta organización se encuentran próximos, incluso físicamente, a este nivel táctico, el más bajo, donde se realiza el trabajo que añade valor. Por tanto vemos que la estructura jerárquica tiene poca altura, ya que los otros niveles, estratégico y operacional (civilmente denominados estratégico y táctico), se encuentran próximos a la realidad.

Cuando tratamos de aplicar estos principios a esta unidad logística, vemos que sólo tendría aplicación cuando se encuentra en el nivel táctico, o sea en las operaciones, donde se realizan los trabajos de apoyo a otras unidades logísticas dependientes y a unidades operativas.

Vemos el desarrollo de los principios.

*Categoría primera: filosofía a largo plazo*

Esta categoría es la base de todo el funcionamiento. Los militares en general y los logístas en particular, tienen desarrollados los sentimientos de misión y servicio firmados desde que realizaron el juramento de fidelidad a la bandera. Se sigue inculcando mediante la formación continua, en valores y virtudes militares al ser estos los que transmiten la esencia del propio ejército, y también mediante la ejemplaridad de los mandos (mentores o sensei). Este sentimiento de compromiso tiene una enorme proyección temporal reflejada el servicio a la sociedad desde la milicia. Se actualiza continuamente mediante la modernización de la estructura logística militar. Al igual que sucede en Toyota, esta visión no está enfocada al coste (en la búsqueda de la eficiencia), sino al servicio a la nación, en primer lugar, luego al prestigio nacional e internacional de la institución y por último al bienestar de sus miembros, los militares.

No obstante, debido a problemas presupuestarios y de incertidumbre en la asignación de los mismos, la visión a largo plazo no se está llevando a cabo. Más bien los planes y programas tienen un horizonte breve que independizan los valores militares con la financiación de las actividades de adiestramiento, formación, adquisiciones o sostenimiento, al que se suman los compromisos de las misiones internacionales.

*Categoría segunda. El proceso correcto producirá los resultados correctos*

En esta categoría es donde se encuentra la necesidad de acometer más cambios en la forma de trabajar, ya que se trata de eliminar los desperdicios de todo tipo (ya mencionados anteriormente), y organizar el trabajo en flujo continuo.

Nos colocamos en el punto de vista de esta unidad logística que despliega formando un centro logístico de apoyo general (COLAG), en una zona suficientemente cercana de las unidades logísticas apoyadas (GLBR, que cuando despliega forma un centro logístico), y suficientemente a retaguardia, fuera de alcance, para garantizar su actuación. Por tanto su forma de trabajar es adecuadamente estable, dentro de las limitaciones que hay en el combate, con varias fases de diferente intensidad que propician tiempos de gran estrés y tiempos muertos. Y todo ello dentro de un ambiente en que la actuación del enemigo tiene como obje-

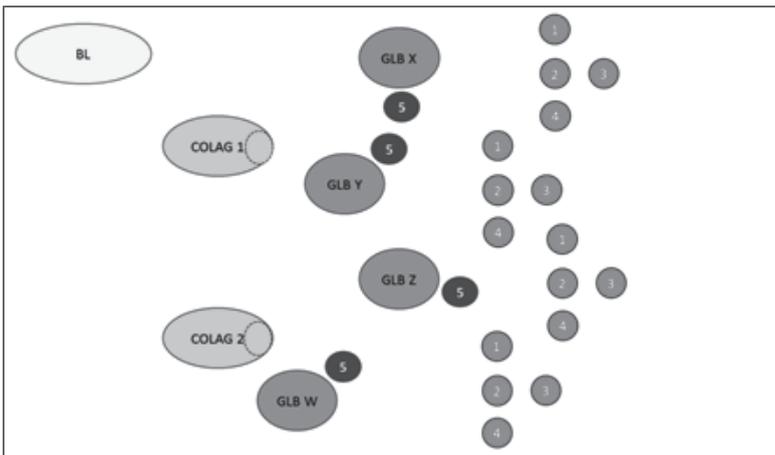
tivos preferentes las unidades de combate y las unidades que las apoyan, como es el caso de las logísticas.

Según la metodología, en primer lugar se debe identificar qué es lo que quiere el cliente. En este caso los clientes, que son en primer lugar los grupos logísticos y también las unidades de combate cuando se emplee el procedimiento de envío directo a cada Batallón o Grupo, o unidades no encuadradas mediante Apoyo Directo (A/D).

Para ello el layout del COLAG debe permitir que algunas de las zonas del mismo (almacenes, talleres y preparación de pedidos), que son el corazón del mismo, estén operativamente colocados y dispuestos para que se ubiquen los equipos de trabajo.

El CICAL, órgano desde donde se coordina el apoyo logístico, debe encontrarse muy próximo para dar las órdenes y controlar la ejecución.

Se habrá confeccionado un mapa de flujo que describa la cadena de valor que se va a ir añadiendo al servicio de preparación de cargas. Tras ello se comienza a aplicar el flujo unitario a cada una de las expediciones y preparaciones de los convoyes, mejorando con la propia ejecución mediante la aplicación del ciclo PDCA.



En concreto, siguiendo los principios de Toyota:

Se debe disponer de un stock de recursos esenciales que no resten movilidad al COLAG, para atender a las peticiones de las unidades apoyadas durante el tiempo que dura el tránsito desde la Base logística.

Los almacenes o contenedores de cada recurso se colocarán cerca del punto de preparación de cargas, donde se ha creado la célula de flujo colocando en línea los puestos para favorecer el trabajo. En ella cada jefe del equipo, de acuerdo con los pedidos recibidos y su experiencia, determinará el ritmo de trabajo durante la preparación del pedido de cada clase de abastecimiento, nivelando los flujos de cada una para que estén equilibrados. Durante este tiempo de la preparación el jefe de la célula permanece observando para intervenir solo en caso necesario, comprobando que no ocurren problemas, y que si suceden se detectan y solucionan de inmediato.

Si la finalidad es añadir valor podemos concretar mediante ejemplos su aplicación:

- Contenerizar y paletizar los envíos
- Organizar los pedidos por cada batallón, e incluso para cada compañía, en lugar de hacer envíos homogéneos al grupo logístico
- Entregar la munición en cajas, preparando paletas con diferentes calibres acordes a cada petición de Batallón. Entrega de la cartuchería en sus cargadores
- Preparar el combustible en pequeños depósitos de 200 litros, en lugar de a granel. Incluso en petacas de 20 litros si se trata del apoyo a unidades en combate urbano.
- Colocar las cajas de comida en frío por lotes diferentes y variados en lugar de homogéneos, que más adelante habrá que separar para hacer variada la alimentación
- Proteger los envíos mediante lonas impermeables que preserven los recursos de la intemperie
- Etc.

Aplicando el sistema pull (el cliente tira de la cadena), no se prepara ningún pedido que no se haya recibido del CICAL (el obeya del COLAG), justo a tiempo (JIT), para entregarlo a las unidades apoyadas en el momento que lo necesitan. Las herramientas del sistema, como el kanban permitirán hacer las reposiciones durante la preparación de pedidos con frecuencia, mientras que otros kanban (electrónicos) alertan a la base logística que debe reponer el stock de operación para que el flujo no se detenga tratando de sincronizar todo de manera que la operación de carga, transporte y descarga en destino se haga cuando el cliente lo necesita, de acuerdo a su conveniencia. Esto es especialmente necesario en situacio-

nes imprevistas, donde no es posible cumplir lo programado, por ejemplo tras la actuación del enemigo, en que se ven alterados los horarios o ritmos de reposición. Para este tipo de situaciones, fuera de las previsiones, se habrán establecido procedimientos con el grupo logístico, que permitan adecuarse al horario más conveniente de éste, nuestro cliente, para la entrega. Además mandar mensajes de pre-alerta ante la llegada inminente del convoy, de modo que sea el GLBR quien determine el momento y lugar exactos para hacer la entrega. En ocasiones interesará formar columnas más grandes para hacer varias entregas en diferentes puntos (por ejemplo a un centro logístico y a un batallón de retaguardia próximo). Este caso es un ejemplo de valor añadido del COLAG a las unidades apoyadas, haciendo entregas a centros y a unidades.

Una de las claves de esta categoría es que se trabaje con calidad, de modo que no se cometan fallos, haciéndolo bien a la primera. Las consecuencias de los errores es que se producen muchos inconvenientes que consumen tiempo, esfuerzo y hasta ocasionan riesgos. Por ejemplo, en envío de un subconjunto o pieza de repuesto no sea la solicitada hace que se le deba volver al convoy sin hacer la entrega, por lo que no se hace la reparación, debe ser buscada de nuevo, no suben los índices de operatividad, hay más gasto de transporte, trabajo redundante, y otras. En el caso del mantenimiento, una reparación mal hecha tiene repercusión en que puede ocasionar otras averías, riesgo de accidentes, menor capacidad de combate, etc.

La misión de los jefes de equipo, oficiales y suboficiales, es clave ya que con sus conocimientos y experiencia supervisan, detectan y resuelven fallos, ordenando que se detenga el proceso en caso de suceder, para evitar las consecuencias.



Una de las claves es la estandarización, es trabajar siempre del mismo modo en procesos repetitivos que funcionan bien. Son los propios operarios los que los documentan, ayudados y supervisados por sus jefes de equipo que les dirigen. La motivación que éstos tienen es la que les impulsa a mejorar el trabajo que realizan, debiendo, tras la nueva estandarización mejorada, documentarlo de nuevo. Son los operarios los que mejoran los procesos.

Mientras se están realizando las operaciones de preparación de pedidos, organizando los convoyes y reponiendo los almacenes, se establecen sencillos sistemas de control visual, basados por ejemplo en pizarras, que son suficientes para saber qué se está haciendo (preparación del pedido núm. \_\_ para centro \_\_, ritmo de trabajo, ranking de tiempos, otros datos). Un código de colores básico (verde, naranja, rojo), basta para conocer si el equipo va por encima o por debajo del ritmo de trabajo o se ha detenido para resolver incidencias.

Al establecer este ritmo de trabajo en el lugar adecuado se pueden realizar las tareas de modo ordenado. Hemos visto las mejoras que ha ocasionado en Toyota la aplicación de esta filosofía, y se supone que las organizaciones que lo lleven a cabo mejorará la productividad y el lead-time. En el caso del apoyo logístico en el ejército, y dado que la demanda puede ser continua, la organización por flujos puede ocasionar que el personal no puede descansar tras interminables jornadas de más de doce horas. Ante esa posibilidad solo cabe el aumento de la plantilla del COLAG, o bien solicitar que otra unidad logística se encargue de realizar los convoyes de suministros desde su zona de despliegue en forma de envío directo, lo que solo suele suceder en situaciones estabilizadas, ya que supone menos riesgo y consume más tiempo en la realización.

Uno de los sistemas de control visual que produce resultados más inmediatos es el de las 5s, relacionado con el orden, la limpieza, y el mantenimiento de estos hábitos, con consecuencias en el ahorro de tiempo, la reducción de errores y la seguridad de los empleados. Teniendo a mano sólo lo que se necesita y el resto guardado, disponiendo un sitio para cada cosa y cada cosa en su sitio. Todo está recogido y limpio desde el principio al fin de la jornada. La máxima aplicación de la herramienta 5S es en los talleres de mantenimiento. Estos sistemas de control visual permiten de un vistazo comprobar el funcionamiento correcto de las células de trabajo, o su retraso o adelanto respecto a lo previsto.

Para llevar a cabo todo esto hay que apoyarse en una tecnología fiable, lo que no supone que sea la última llegada al mercado, sino que sea la que garantice perfectamente el funcionamiento del flujo, por ejemplo cometiendo errores en la ubicación de los recursos. Es preferible hacer controles mediante estadillos rellenos a mano si su empleo es conocido por toda la organización, pues asegura que el trabajo se realiza bien. En el caso del COLAG, este aspecto no depende de los usuarios, ya que son sistemas y medios de comunicación que están en la dotación de la AALOG. Lo que si debe garantizar ésta unidad es que los operadores de estos sistemas y equipos están cualificados para el manejo de los mismos.

*Categoría tercera. añadir valor a la organización mediante el desarrollo de su personal y de sus socios*

Los componentes del COLAG saben que su trabajo está basado en el espíritu de servicio y sacrificio para apoyar a las unidades dependientes. Son los oficiales, suboficiales y tropa del centro, y deben disponer de capacidades extraordinarias para realizar estos cometidos de apoyo. Como se ha indicado anteriormente el trabajo de apoyo en una operación militar no tiene un ritmo constante, sino que funciona a tirones. El desarrollo del personal procede de una sólida formación: técnica y en valores, además de mucha experiencia de haber realizado en múltiples ocasiones este trabajo durante los periodos de instrucción y adiestramiento, que han permitido a los grupos de trabajo optimizar los estándares y trabajar en equipo con eficacia. A los óptimos resultados se ha llegado mediante la realización de pruebas de ensayo y acierto, y de perseverancia. Esta filosofía supone una forma nueva de pensar y de trabajar, en el nivel, táctico, donde se realiza la calidad, se resuelven los problemas y se aprende a hacer las cosas bien sin merma de la salud o la seguridad, aunque este trabajo no está exento de los riesgos propios de la profesión.

Como se ha dicho en la primera parte, Toyota ha diseñado un sistema en que el responsable de proyecto tiene responsabilidad sin autoridad, que está situada un nivel por encima del de responsabilidad, lo que supone que un responsable de proyecto debe convencer a las personas que tiene por encima de la bondad de sus propuestas. No es el caso del ejército ni del COLAG, donde

la autoridad y la responsabilidad residen en la misma persona. Sin embargo el responsable se encuentra cerca del gemba, el lugar donde se hacen y suceden las cosas.

Estos mandos enseñan a los suyos, ya que su actitud es no solo de dirección y control, sino también pedagógica. El personal del COLAG es polivalente, por tanto capacitado para realizar sus cometidos en diferentes puestos del equipo, lo que proporciona gran flexibilidad a la hora de organizar los grupos de trabajo.

La cultura militar es estable y fuerte. Ha sido inculcada desde el ingreso en las academias militares y centros de formación y se mantiene en la actitud de servicio que tienen los que realizan la logística militar. Diariamente se realizan al menos dos reuniones de trabajo en que se analizan los trabajos que se están cumplimentando y se preparan las solicitudes, incorporando las enseñanzas extraídas de los errores.

La unidad superior, la Base Logística, es el proveedor del COLAG y está embebido de la cultura del mismo, no solo por ser ambos militares, sino porque se han realizado frecuentes reuniones de coordinación y visitas entre ambos centros logísticos para favorecer la comunicación y acordar procedimientos que se reflejan en la OAL, y también para las situaciones no previstas de modo que, por ejemplo, estén determinados los tiempos de llegada entre ambos niveles para reponer los stock de cada tipo de recurso.

También se añade mejora al proceso cuando en el sistema informático de solicitud de abastecimientos de las unidades combatientes, se añade la posibilidad de que lleguen simultáneamente a todos los niveles de la cadena de suministro por estar interconectados, de modo que el siguiente nivel (A/D), lo atiende si puede, y si no, pasa al siguiente (A/G), que lo mandará al centro logístico si lo tiene, y así sucesivamente. Esto hace el mismo efecto que un kanban electrónico, sirviendo para que cada unidad logística genere automáticamente peticiones de reposición hacia el escalón anterior para reponer sus niveles de operación. En el caso de las unidades que están en territorio nacional en los niveles superiores de la cadena de suministro, esta información le servirá de alerta para emitir, cuando la base logística lo demande, órdenes de abastecimiento de recursos concretos para reaprovisionar a la base logística desde el centro de adquisiciones nacional mediante las pertinentes ordenes de transporte. Ese procedimiento además

de añadir valor y agiliza los trámites gracias a la visibilidad de la cadena de suministro.

*Categoría cuarta. La resolución continua de los problemas fundamentales impulsa el aprendizaje organizativo*

En el nivel de ejecución del COLAG, tras detectarse los problemas, los responsables van al lugar donde suceden y los comprueban para conocer qué está pasando de primera mano, tomando la medida correctora adecuada, en lugar de basarse en fríos informes para conocer con demoras los problemas. La preparación de los pedidos, la carga de los convoyes y el transporte se realizan por suboficiales que están en todo momento donde se pueden producir los problemas para solucionarlos tomando decisiones. Esto proporciona apoyo y confianza a los equipos. Sin embargo en la filosofía Toyota se toman muchas decisiones por consenso, tras muchas reuniones y consultas para determinar lo más conveniente. No es así en el centro logístico, en que la rapidez y la determinación pueden salvar vidas en un momento dado.

Hay que hacer notar que en los niveles superiores de decisión sí se toman las decisiones con lentitud y tras analizar detenidamente pros y contras. No obstante, este otro estilo de mando más participativo, no es colegiado.

Queda clara la voluntad de las unidades logísticas de realizar mejora continua en sus procesos tras el análisis y la reflexión, que se traduce en lecciones aprendidas que se incorporan a los nuevos procedimientos y manuales para no tener que reinventarlo todo en cada ocasión.

### TERCERA PARTE. CONCLUSIONES

Las unidades logísticas del ejército aplica algunos de los principios de la filosofía LEAN de Toyota, si bien son susceptibles de mejora. Otros de los principios pueden servir para implementar la mejora continua que preconiza esta empresa de automóviles. Hay también otros de los principios que no son aplicables, ya que la organización militar no puede funcionar como ésta modélica empresa lo hace.

*Semejanzas, donde no habría que hacer nada*

—Ninguno de los principios se cumple completamente.

*Cambios culturales, nuevos modos de trabajar o mejoras respecto a las existentes*

- Filosofía a largo plazo en que se unan las tradiciones y los valores permanentes de la institución militar a la estabilidad presupuestaria que permitan saber dónde quiere estar la organización dentro de treinta años y la hoja de ruta que debe seguir para alcanzarlo, sin que otros criterios, sobre todo políticos, afecten a la visión planteada.
- Conseguir que en el COLAG todos sus componentes tengan una alta implicación que les capacite para la resolución de problemas, fomentando el espíritu de servicio, el aprendizaje, la iniciativa y la creatividad, en lugar de esperar órdenes.
- Establecimiento de una cultura y forma de trabajar basada en procesos a ritmo de ciclo unitario, equilibrando continuamente la carga de trabajo y parando cada vez que se encuentra un fallo. Si bien los procedimientos se encuentran estandarizados, este nuevo modo de trabajar sin desperdicios y sin fallos requiere la redacción de nuevos estándares. En este nivel se puede influir en los procedimientos operativos de funcionamiento, lo cual sería suficiente para el trabajo interno.
- Selección de líderes comprometidos con la filosofía de la empresa que dirijan los grupos de trabajo según esta nueva forma de realizarlo tan novedoso, potenciándolos y colocándolos en los puestos donde mejor puedan ejercer el liderazgo.
- La implantación de las 5S y el empleo de herramientas de control visual en los equipos de trabajo comprobando que éstos se encuentran permanentemente limpios, el ritmo de trabajo es el previsto y se siguen los procedimientos en las incidencias.
- Formar al personal para hacerlo excepcional, desarrollando gran número de líderes (oficiales y suboficiales jefes de equipo), que acumulen conocimientos técnicos, experiencia y virtudes militares de modo que constituyan una escuela para sus subordinados y la propia unidad.

- Hacer verdaderos socios a la unidad superior, proveedora, implicándola en la mejora. Al tratarse de otra unidad militar la coordinación debe ser más sencilla, al tener la misma cultura, sin olvidar que en el nivel Base logística se establecen muchas relaciones con proveedores civiles locales, casi siempre de culturas diferentes, con los que también se debe establecer una difícil asociación.
- Llevar a cabo la toma de decisiones que requiere el ejercicio del mando acudiendo donde ocurre y comprobando lo que sucede personalmente. Para algunos esta forma de trabajar es una novedad, ya que se basan en informes, verbales o escritos, de mandos intermedios.
- Ser una organización que aprende mediante la reflexión y la mejora continua, implementando las lecciones aprendidas cuanto antes y difundiéndo las.

*No tiene aplicación la filosofía Toyota en el ejército en*

- Solo tecnología fiable, ya que la tecnología procede de adquisiciones ajenas al nivel del COLAG que están integradas en otros sistemas para la ejecución de las operaciones militares donde la logística es un servicio que las apoya.
- Tomar decisiones por consenso y lentamente. Si bien en el ejército se dispone de un detallado método de planeamiento de las operaciones, donde se muestra el proceso de la decisión, y con ella la actuación de las unidades, en función de múltiples variables, debe tenerse en cuenta que durante la ejecución un jefe tiene la autoridad y la responsabilidad de resolver. En el caso de las operaciones un mando intermedio en una situación determinada no dispondrá de tiempo para meditar o escuchar las opiniones de otros durante un tiempo hasta alcanzar el consenso. Más bien sucede al contrario. En muchas ocasiones hay que tomar decisiones deprisa y el criterio a seguir es el de que sea el menor de los males.

**CONCLUSIÓN FINAL**

Para determinar la respuesta a la pregunta que ha originado el presente estudio se han considerado otros aspectos que también son relevantes:

- Ésta filosofía puede aplicarse cuando se implementa en su totalidad, no tan solo en algunos principios de la misma.
- Toda la organización debe estar implicada mediante un impulso decidido de la alta dirección, y además de manera permanente y estable, especialmente en la parte económica.
- Las vicisitudes del combate, en operaciones, son muy cambiantes e impredecibles, y además se modifican en cada fase de la operación. Eso supone que en determinados momentos el personal estará desbordado y sin posibilidad de descansar. En otras, sin embargo, estará ocioso. Análogamente con el material (vehículos, almacenes, etc)
- La acción del enemigo, que buscará destruir las líneas de aprovisionamiento de las unidades combatientes.

Es opinión del autor que esta filosofía, aplicable a la administración y servicios en general, no tiene cabida en las unidades logísticas militares desplegadas en operaciones exteriores. Ello no tiene que impedir que ciertas herramientas mencionadas en este documento se deban usar en todas las unidades logísticas del ejército, como las 5S, kanban, la eliminación de muda, poka yoke, concepto pull, o kaizen.

Es posible que tenga posibilidad de aplicarse a unidades logísticas de territorio nacional, si bien requerirá otro estudio diferente.

**ANEXO. LOS TÉRMINOS MÁS IMPORTANTES DE LA FILOSOFÍA LEAN**

5S	Clasificar, ordenar, limpiar, estandarizar y sostener
Andon	Dispositivo de control visual o audible que avisa de la producción con defectos o la existencia de problemas
Gemba	Lugar real donde se realiza el trabajo que añade valor. El corazón de la producción
Genchi gentbutsu	Observar la situación real con detalle y profundidad, para comprender, detectar y solucionar los problemas donde suceden
Hansei	Reflexión constante, responsabilidad, aprendizaje organizativo. Hanseikai: reunión de reflexión

Heijunka	Nivelar la programación de la producción
Jidoka	Parar cuando hay un problema, lo que supone calidad a la primera
Just in time	Justo a tiempo. Reactivo a la demanda en el día a día.
Kaizen	Mejora continua, filosofía que busca a perfección día a día. Va de la mano del hansei
Kanban	Tarjeta, señal o avisador al nivel anterior de reaprovisionamiento.
Muda o waste	Desperdicio. Sin valor añadido. hay que eliminar el muri y suavizar el mura
Mura	Desnivelado. Falta o sobra trabajo. Por culpa del mura se produce muda.
Muri	Sobre carga de trabajo del personal o de las máquinas
Nemawashi	Debatir los problemas y soluciones con todos los afectados para recoger ideas llegando a acuerdos lentamente, e implementarlas con rapidez y energía tras la toma de la decisión.
Obeya	Gran sala (sala de control; war room), donde se reúne a los expertos en lugar de visitarles individualmente. Información y toma de decisiones en tiempo real.
Poka yoke	Dispositivos a prueba de error o fallos
Pull	el cliente tira de la demanda
Sensei	Maestros, mentores
Tact-time	Tiempo necesario para completar un ciclo del trabajo al ritmo de la demanda del cliente.
TPM	Total production maintenance
WIP	Work in process (trabajo en proceso)

#### AGRADECIMIENTOS

A mi mujer, Susana, por la paciencia que tiene conmigo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Las claves del éxito de Toyota. J.K. Liker
- Apuntes del curso White belt Lean de Global Lean

—Apuntes de internet:

Más que un conjunto de herramientas técnicas.

The Toyota way

<http://www.nosololean.com>



# LA EVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS Y ESTRATEGIAS DE GUERRA Y PROTECCIÓN DE LOS CIVILES

HAMZA KARMOUN  
*Universidad Pablo de Olavide*

## RESUMEN

Los civiles constituyen la parte más vulnerable en cualquier conflicto armado, por ello su protección debe de ser una cuestión central. El desarrollo de la ciencia y la tecnología ha hecho que la guerra cambia su naturaleza y carácter.

En el pasado los civiles se quedaban al margen de las operaciones militares, Los efectos de las armas no excedía el limitado marco de la batalla. Sin embargo más avanzamos en tecnologías y estrategias de guerra, observamos la aumentación del número de víctimas civiles contra un menor número de víctimas en el campamento de los militares, lo que nos lleva a cuestionar en este trabajo; por un lado, el objetivo esencial detrás de estos avances en la tecnología militar. Y por el otro, la capacidad de las normas del DIH en adaptarse al rápido desarrollo de las nuevas tecnologías de guerra.

## PALABRAS CLAVE

Derecho internacional humanitario, nuevas tecnologías de guerra, protección de los civiles.

## 1. INTRODUCCION

En los conflictos armados de antaño, la población civil se mantuviera al margen de las operaciones, los efectos de las armas no superaba el alcance limitado del campo de batalla, ya que tanto el objetivo de la campaña es la única aniquilación del ejército enemigo. Por otra parte, la guerra acondicionada en este sentido por los medios de transporte del momento, se mueve lentamente. Los civiles tienen por lo tanto el tiempo para refugiarse en caso de necesidad. La naturaleza de la guerra fue, por tanto, que los civiles son, en general, protegidos contra las consecuencias directas de las operaciones militares. No obstante, las nuevas tecnologías

han transformado el arte militar; de modo que dan el impulso a nuevos métodos y medios de guerra; la Fuerza Aérea abre las posibilidades para la desorganización de la parte posterior del enemigo y su producción de guerra lo que implica el bombardeo de ciudades y otros centros de población. Dado que el transporte está mecanizado, el campo de batalla se está expandiendo de manera significativa; la guerra se mueve de manera rápida, en el mismo tiempo la eficacia de las armas aumenta; mismos a menudo, fuera del control de quien les emplea. En resumen, la naturaleza cambiante de la guerra aumenta en gran medida los peligros y riesgos que corre la población civil como consecuencia de las hostilidades. Este hecho ha introducido las características de guerra civil en los conflictos internacionales, es decir una lucha desesperada sin gracia.

Los conflictos armados tienen ahora, un carácter local, pero se desarrollan de una manera muy brutal y con muchas de las características de la guerra total. Su objetivo ya no es como antes la conquista de territorios, pero para obtener alguna forma de dominación en un país o incluso en una región del mundo. Paralelamente al aumento del riesgo para los civiles en las guerras actuales, asistimos a un fortalecimiento de las normas de derecho que hacen de la protección de los civiles una prioridad, que regula el uso de la fuerza y la prohibición del uso de determinadas categorías de armas que podrían ser devastadoras para la población civil. Por otro lado también estamos asistiendo a la utilización de las normas del DIDH para garantizar una mejor protección a los civiles frente al rápido desarrollo de nuevas tecnologías de armas.

Por otra parte, si bien las nuevas tecnologías de guerra no están reguladas específicamente por los tratados de DIH, su desarrollo y su utilización en los conflictos armados no caen en un vacío jurídico. De hecho, al igual que con todos los sistemas de armas, estas tecnologías deben ser utilizadas en el cumplimiento del DIH y en particular con sus normas sobre la conducción de las hostilidades. Principalmente cae la obligación sobre cada Estado que desarrolla estas nuevas tecnologías de guerra de asegurarse de su conformidad con las normas generales de conducción de las hostilidades. En conformidad con el artículo 36 del Protocolo adicional I, «cada Estado Parte tiene la obligación de determinar si el uso de un arma nueva, un nuevo medio o un nuevo método de guerra que se estudia, desarrolla adquiere o adopta estarían

prohibidas por el derecho internacional en ciertas circunstancias o en todas las circunstancias». El examen de la licitud de las armas, incluidas las que integran las nuevas tecnologías de guerra, es una medida crítica entre las manos de los Estados para garantizar el respeto del DIH. En concreto, se trata de una manera de asegurarse que las fuerzas armadas de un Estado son capaces de conducir las hostilidades en conformidad con sus obligaciones internacionales y que las nuevas armas no son empleadas de forma prematura en condiciones que no garantizan el cumplimiento del DIH. Sin embargo, a pesar de esta obligación legal y el gran número de Estados que desarrollan o adquieren nuevos sistemas de armas cada año, sólo un pequeño número de ellos habían puesto en marcha procedimientos para realizar un examen jurídico de dichas armas (CICR, 2006:8-16).

## 2. LA TRANSFORMACIÓN DE LA SITUACIÓN DE HECHO DE LA POBLACIÓN CIVIL EN CONFLICTOS ARMADOS BAJO LA INFLUENCIA DE LA EVOLUCIÓN DE LA GUERRA

Las características de las guerras contemporáneas, muestran que la situación de la población civil es cada vez más crítica y que está cada vez más expuesta a los efectos directos de las hostilidades. Más que nunca, los civiles son víctimas de la guerra. La observación hecha por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe (Informe NU, 2016:2-4) sobre la protección de los civiles en los conflictos armados es concisa: «El estado actual de la protección de los civiles deja poco espacio para el optimismo. Los civiles siguen formando la gran mayoría de las víctimas de los conflictos actuales. Ellos son a menudo sometidos a ataques indiscriminados y otros abusos cometidos por las partes en conflicto».

En muchos casos, las hostilidades. Están dirigidas deliberadamente por las partes en conflicto contra los civiles. Este sería el sello distintivo de las «nuevas guerras» (Kaldor, 2006: 100-118). Exacerbando y poniendo de relieve las identidades políticas exclusivas y fragmentadas (en oposición a los proyectos de los movimientos de liberación nacional de las guerras de liberación de la descolonización), que resultan en el uso de métodos de guerra contra la población. Se trata ahora de evitar la batalla y el control del territorio, El objetivo es el control de la población a través de métodos de terror para deshacerse de todos aquellos

que tienen una identidad diferente. Se trata de proceder a la «destrucción deliberada y preventiva del potencial en la población civil» (Slim, 2009:46-54). Esta lógica es contraria a la del concepto de «guerra limitada» basado en la «moderación y el respeto por la humanidad del enemigo» que «pide un uso razonable de la fuerza, así como un comportamiento compasivo enfrente de un oponente sin armas y trata de establecer límites a la violencia organizada» (Slim, 2009:31-44). Por el contrario, en la «guerra sin límites», todos los medios son buenos, por así decirlo, en estos términos, uso de artefactos explosivos improvisados, ejecuciones sumarias, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual, utilización de niños soldados... se podría añadir a la larga lista del uso de armas químicas, emblemáticos de una guerra sin tabúes (dommages civils, 2013 ) impugnando así la prohibición, que pensamos estaba bien establecida en las relaciones internacionales.

En lo que se trata de las armas explosivas, basándose sobre los datos del informe del Secretario General de la ONU, mencionado supra, 34 700 personas murieron o resultaron heridos por esta arma en el año 2012, en el 60% de los casos de fabricación casera. 81% de las víctimas eran civiles. Este porcentaje confirma la proporción tradicional de víctimas civiles en las «nuevas guerras»: que representan el 80% de todas las víctimas de un conflicto contra 20% de los militares (mientras que esta proporción era invertida a principios del siglo XX).

Lo que nos lleva a preguntarse sobre el impacto de las nuevas tecnologías sobre la inmunidad de los no combatientes, quién beneficia verdaderamente el desarrollo de estas nuevas tecnologías de armamento. Puede parecer extraño de preocuparse por una tecnología desarrollada en principio para minimizar las víctimas civiles, lejos de las estrategias anti-civiles mencionadas anteriormente. Pero más allá de las víctimas civiles, lo que preocupa es la asimetría producida por las nuevas armas entre la Parte Estatal y la parte no Estatal en un conflicto y las consecuencias perjudiciales que pueden resultar. mientras que la tecnología permite a una de las partes mantenerse cada vez más lejos del campo de batalla, y por lo tanto sea menos accesible, corremos así, el riesgo de ver a la otra, menos bien equipada en términos de tecnología, recurrir al uso cada vez más de las estrategias de atacar a civiles, más accesible. Con el aumento de

la capacidad para llevar a cabo los ataques, las amenazas a los civiles también están aumentando.

### 3. LOS AVANCES EN LA TECNOLOGÍA MILITAR: ¿PROTECCIÓN DE LOS CIVILES O PROTECCIÓN DE LOS MILITARES?

Concebidos inicialmente para la precisión y con la noble intención de hacer la guerra menos severa para cualquier persona que no participa en las hostilidades. Con bombas inteligentes según sus creadores con la capacidad de distinguir entre objetivos legítimos y no legítimos en una guerra. Las estadísticas de los últimos conflictos armados donde estas joyas tecnológicas fueron puestas a prueba son muy controvertidas, con el bombardeo de hospitales de caravanas humanitarias y escuelas, estamos muy lejos de las promesas realizadas por los militares. Por otra parte, asistimos esos últimos años a una mayor disminución de víctimas en el campo de los militares, lo que nos lleva a cuestionar acerca del objetivo de estos avances en la tecnología militar.

#### 3.1. *Los militares cada vez más protegidos contra los estragos de la guerra*

El objetivo final detrás de los avances en la tecnología militar es destruir al enemigo a distancia. Los drones armados se han convertido, en este registro, en un arma de elección, que extiende la distancia máxima entre el blanco y el tirador. Por otro lado muchos países están desarrollando trabajos de investigación sobre formas sofisticadas de desmaterialización de la agresión. Se trata más de focalizarse sobre la implosión llevada a cabo silenciosamente que la explosión firmada. ¿Cómo romper las capacidades del enemigo, sin incurrir a un solo hombre sobre el terreno, permaneciendo en su oficina y preservar su anonimato? La respuesta se llama ciberguerra, que Ahora forma parte de la panoplia de los estudios de guerra. Un virus informático puede tener tanto, tal vez más, la capacidad de destrucción que un ejército. Este último ataca más a menudo la periferia para llegar al corazón. El asalto informático permite de afectar directamente al corazón para romper la periferia.

También, en los últimos quince años asistimos a un aumento considerable en el desarrollo y uso de sistemas robóticos por las fuerzas armadas, en especial los diversos sistemas no tripulados armados que operan en el aire, en tierra y en agua, incluida la

alta mar. El aumento gradual de la sofisticación de los equipos militares y de la distancia física entre los soldados y el campo de batalla es un proceso tan antiguo como la guerra misma, pero la evolución reciente de la robótica y la informática, aliadas con los requisitos operativos militares, sugieren una reducción o eliminación total de incluso el control humano directo sobre los sistemas de armas y el uso de la fuerza. Este cambio de paradigma no es un cambio repentino, pero el resultado del aumento gradual de la autonomía de los sistemas de armas, especialmente en lo que se refiere a las funciones esenciales de selección y de ataque.

Este desarrollo nos llevara en un futuro próximo a hacer realidad el sueño de una guerra con cero perdidas en vidas humanas, pero solo en el campamento de los militares capaces de poseer herramientas con tal avance tecnológico.

### 3.2. *Los civiles cada vez más expuestos a los riesgos de la guerra*

La proliferación de las nuevas tecnologías de armas y su uso cada vez mayor fortalece la asimetría en muchos conflictos entre un estado y una parte no estatal. Mientras que la tecnología permite que una de las partes mantenerse, cada vez más lejos del campo de batalla, y por lo tanto ser menos accesible, corremos el riesgo de ver a la otra, menos bien equipada en términos de tecnología, recurrir al uso cada vez más a estrategias de atacar a los civiles, más accesibles.

Las hostilidades se llevan a cabo cada vez más en centros de población, lo que aumenta de forma gradual la exposición de los civiles a riesgos de mayores pérdidas. Dada la creciente urbanización, esa tendencia de los conflictos armados contemporáneos va a continuar, y se ve agravada por el hecho de que los beligerantes a menudo evitan enfrentarse con el enemigo a descubierto y prefieren mezclarse con la población civil, y usando sistemas de armas diseñados originalmente para los campos de batalla abiertos. En general, el uso de tales armas en un campo de batalla abierto no plantea problemas, pero cuando se utiliza contra objetivos militares en zonas pobladas, tienden a tener efectos indiscriminados, a menudo con consecuencias devastadoras para la población civil. De hecho, los civiles pagan un precio muy alto en las guerras llevadas a cabo con armas explosivas de amplio radio de impacto en zonas pobladas. Los conflictos armados recientes confirmaron que

estas armas son una causa importante de muerte y lesiones entre los civiles y la destrucción y daños en viviendas y infraestructuras civiles, y la interrupción de los servicios esenciales, tales como la salud y el desplazamiento de la población civil. Los efectos sobre la salud humana no se limitan a la muerte, lesiones y discapacidad a largo plazo, sino que también incluyen las consecuencias a largo plazo, sobre el bienestar mental. El uso de armas explosivas en zonas pobladas también tiene implicaciones para la capacidad de funcionamiento de las instalaciones y servicios de atención de la salud, y su capacidad para hacer frente a la afluencia de heridos y lesiones específicas que necesita una atención adecuada. Cuando se extiende el uso de armas explosivas, estos efectos se acentúan por el deterioro de los servicios básicos y los riesgos graves para la salud pública.

El CICR es el testigo directo de estos efectos cuando asisten a las víctimas de los conflictos en los cuales se usan armas explosivas en zonas pobladas. Informó de sus preocupaciones en el marco de un diálogo bilateral y confidencial sobre la conducción de las hostilidades. Además, desde el año 2009, expresó públicamente su preocupación por las armas explosivas en zonas pobladas. En su informe presentado a la XXXI Conferencia Internacional en 2011, el CICR dijo que «dada la alta probabilidad de que tienen efectos indiscriminados y a pesar de la ausencia de cualquier prohibición legal de determinados tipos de armas, el CICR considera que el uso de armas explosivas con un amplio radio de impacto debe evitarse en zonas densamente pobladas». (CICR, 2011).

Por otra parte, no sólo las armas pueden causar daño a la población civil, los últimos años se han caracterizado por la creciente preocupación por la conservación de infraestructuras civiles vitales contra ataques cibernéticos, incluyendo el desarrollo de normas de comportamiento aceptables en el ciberespacio. En este contexto, cabe señalar que las operaciones cibernéticas constitutivas de un ataque en el DIH: «En virtud del artículo 49.1 del Protocolo adicional I, el término “ataques” significa los actos de violencia contra el adversario, si esos actos son ofensivos o defensivos» y dirigidas contra infraestructuras civiles vitales en el contexto de un conflicto armado son violaciones del derecho internacional humanitario, a menos que la infraestructura se utiliza simultáneamente con fines militar, de modo que se conviertan en objetivos militares. Por ejemplo, las redes de distribución de

agua potable y la electricidad que sirven a la población civil, la infraestructura de salud pública y los bancos son principalmente objetos civiles. Además, los sistemas de agua, en particular, sean especialmente protegidos como bienes indispensables para la supervivencia de la población. Del mismo modo, las presas y centrales nucleares suelen estar protegidas contra los ataques directos, ya que no son objetivos militares.

Otra amenaza tecnológica que puede causar un daño importante para la población civil, reside en el uso de la tecnología robótica. Dado el estado de desarrollo y la integración de esta tecnología en los sistemas de armamento de los grandes ejércitos, es primordial, garantizar el uso adecuado de estos sistemas de armas autónomas en conformidad con las normas del DIH, porque van a suponer un reto tecnológico formidable cuando estas armas van a realizar tareas más complejas y serán desplegadas en entornos más dinámicos.

Las dificultades se refieren principalmente a la capacidad potencial del sistema de armas para distinguir de forma independiente entre objetivos militares y objetivos civiles, entre combatientes y civiles, y entre combatientes activos y personas fuera de combate. Otra dificultad importante es si un arma podría ser programada para detectar y analizar los diversos factores contextuales y las variables necesarias para determinar si se puede esperar que el ataque causará pérdidas o daños civiles o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista, como lo exige la norma de proporcionalidad. Del mismo modo, la capacidad de programar un arma para cancelar o suspender un ataque si se considera que el objetivo no es un objetivo militar o sujeto a protección especial o el riesgo que un ataque viola la regla de proporcionalidad, como es requerido por las normas sobre precauciones en el ataque.

#### 4. LA CAPACIDAD DE LAS NORMAS DEL DIH EN ADAPTARSE AL RÁPIDO DESARROLLO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE GUERRA

Mientras que las nuevas tecnologías de guerra continúan siendo desarrolladas y perfeccionadas, especialmente aquellas basadas en la tecnología de la robótica y la informática, estos rápidos cambios en los medios y métodos de guerra, plantean múltiples desafíos al DIH, que son a menudo complejos. De este modo surgen varias cuestiones legales en el contexto del desarrollo de

las capacidades militares cibernéticas y el uso potencial de estas capacidades en los conflictos armados, así como en relación con el respeto del DIH por los sistemas de armas autónomas.

Si nadie discute el hecho de que las nuevas armas deben ser utilizadas de acuerdo con las normas del DIH que rigen la conducción de las hostilidades, la aplicación y la interpretación de dichas normas a las nuevas tecnologías de guerra pueden ser difíciles, debido a sus características especiales de las circunstancias previstas y esperadas de su uso y sus consecuencias humanitarias previsibles. En última instancia, estos problemas pueden conducir a preguntarse si las normas existentes son suficientemente claras o si es necesario aclarar el DIH o desarrollar nuevas normas para superar estas dificultades.

Los sistemas de armas autónomas y la guerra cibernética son sólo dos ejemplos de las nuevas tecnologías de guerra que plantean una serie de cuestiones legales, éticas y humanitarias.

#### 4.1. *Los retos por el DIH de usar el cyber espacio como arma de guerra*

A pesar de su relativa novedad y el rápido desarrollo de la cibernética, estas nuevas tecnologías no existen en un vacío jurídico. El CICR acoge con satisfacción los informes de 2013 y 2015 del Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas encargados de examinar los progresos de la teleinformática en el contexto de la seguridad internacional, han confirmado que «el derecho internacional, y en particular la Carta de las Naciones Unidas son aplicables ...» (informe NU, 2013) y han señalado «los principios del derecho internacional reconocidos, incluyendo, en su caso, los principios de humanidad, de necesidad, proporcionalidad y la discriminación» (informe NU, 2015). Un número creciente de estados y organizaciones internacionales afirman públicamente que el DIH se aplica a la ciberguerra.

Desde 2011, el CICR declaró que el uso de capacidades cibernéticas en situaciones de conflicto armado debe respetar todos los principios y normas del DIH, como con cualquier arma y cualquier otro medio o método de guerra, nuevo o viejo. No importa que el ciberespacio debe ser considerado como una nueva zona de guerra al lado del aire, tierra, mar y espacio.

Las normas del DIH consuetudinario en materia de la conducción de las hostilidades se aplican a todos los medios y mé-

todos de guerra, donde quiera que se empleen. En su opinión consultiva sobre la amenaza o el uso de armas nucleares, la Corte Internacional de Justicia recordó que los principios y normas del derecho humanitario aplicables en el contexto de los conflictos armados se aplican a «todas las formas de guerra y para todas las armas, incluyendo los [...] del futuro» (párrafo 86) (CIJ, 8 julio 1996). Este principio es, por el contrario, claramente expresado en el artículo 36 del Protocolo adicional I. Asimismo, el artículo 49 (3) del Protocolo adicional I, muestra que la intención era que las reglas del Protocolo se aplicarían a la guerra terrestre y todas las demás formas de guerra con probabilidades de causar daño para los civiles. Sin embargo, los retos de los conflictos armados contemporáneos, plantean varios desafíos para la interpretación y la aplicación del DIH, entre los cuales hay que mencionar las dificultades creadas por el anonimato sobre el cual se basa el ciberespacio, la falta de claridad en cuanto a la aplicación del DIH a las cyber operaciones en ausencia de operaciones cinéticas. el debate sobre el concepto de «ataque» de acuerdo con las normas del DIH que rigen la conducción de las hostilidades, y los retos que plantea la aplicación de estas reglas para la ciberguerra, en particular la prohibición de ataques indiscriminados y reglas de precauciones en el ataque.

Incluso si fueran a convertirse en objetivos militares en ciertas circunstancias, el DIH prohíbe el ataque de infraestructuras cibernéticas, o exige al menos, que se tomen precauciones especiales para evitar el grave perjuicio que resultaría a la población civil.

Sin embargo, en el diseño actual del concepto de «ataque» en las operaciones cinéticas en el sentido del DIH, es evidente que las operaciones cibernéticas no serían todas consideradas como ataque. En primer lugar, la noción de ataque no incluye el espionaje «Es cierto que puede ser más difícil para uno que es el objeto de este tipo de ataques para distinguir entre los ataques cibernéticos y el espionaje en el ciberespacio (en comparación con las operaciones cinéticas), ya que la mayoría de las operaciones cibernéticas se basan en lograr el acceso a un sistema informático. Una vez que se obtiene, este acceso puede ser utilizado para recoger los datos (de espionaje), manipular o destruir datos o dirigir el sistema para causar daños a bienes físicos o destruirlos, ya sea directa o indirectamente». A continuación, las normas que rigen la conducción de las hostilidades no prohíben a todas las

operaciones que alteran los sistemas de comunicaciones civiles. La interferencia de comunicaciones por radio o televisión, por ejemplo, no se considera tradicionalmente como un ataque en el sentido del DIH «La distinción entre los ataques e interferencias en las comunicaciones no constitutivas de un ataque puede ser más confuso en operaciones cibernéticas, que en las operaciones electromagnéticas o cinéticas convencionales».

De manera más general, se sugirió, para diferenciar las operaciones constitutivas de un ataque de los que no lo son, de adoptar el criterio de «molestia» por los efectos de una operación. Sin embargo, lo que se entiende por «molestia» no está definido y esta terminología no se utiliza en el DIH.

El ámbito de protección basado en las reglas generales relativas a la conducción de las hostilidades según el DIH convencional o consuetudinario depende de la interpretación hecha por parte de los Estados de ciertos conceptos y nociones. Esto no es negar que las nuevas normas pudieran ser útiles, pero si se desarrollan, deben basarse sobre las normas existentes fortaleciéndolas.

Estas preguntas, y otras, muestran que es importante que los Estados que pueden desarrollar o adquirir capacidades de ciber guerra para fines defensivos u ofensivos, deban examinar su legalidad por respeto al DIH. El control de la legalidad expresamente requerida por el artículo 36 del Protocolo adicional I, es esencial para asegurarse que las fuerzas armadas y otros servicios del Estado que pueden recurrir a operaciones cibernéticas en los conflictos armados, son capaces de conformarse a sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Sin embargo, el examen de la legalidad de las armas, los medios y métodos de guerra cibernética puede presentar varias dificultades. De hecho, las capacidades militares cibernéticas pueden ser menos estandarizadas que las armas tradicionales, especialmente si están diseñadas para una operación específica; Además, pueden estar sujetos a modificaciones continuas, en particular para satisfacer las mejoras en la seguridad del software que deben introducirse en los objetivos potenciales.

En resumen, el CICR cree que especificar cómo el DIH se aplica a la ciber guerra podría ayudar a determinar si las reglas son suficientemente claras dadas las características específicas y el impacto humanitario probable de una ciber guerra. Esta nueva forma de guerra que plantea tantos retos, también podría influir

sobre el desarrollo del DIH a medida de la evolución de las tecnologías o cuando comprenderemos mejor el coste humano de una ciberguerra.

#### 4.2. *Los sistemas de armas autónomas, un desafío jurídico, ético y humanitario*

Los debates sobre los sistemas de armas autónomas han proliferado en los últimos años en el ámbito diplomático, militar, académico y en el espacio público. Los puntos de vista sobre este tema complejo continúan evolucionando a medida que se desarrolle una mayor comprensión de las capacidades tecnológicas actuales, y los fines militares de la autonomía de los armamentos y las cuestiones que se plantean desde la perspectiva del respeto del DIH y la aceptabilidad ética.

Básicamente se trata de la autonomía de las funciones críticas que distingue a los sistemas de armas autónomas de todos los otros sistemas de armamento, incluyendo los drones armados, cuyas funciones críticas son controladas remotamente por un operador humano. En algunos sistemas de armas en uso hoy en día, las funciones críticas son autónomas. Pero la mayoría de estas armas son monitoreadas en tiempo real por un operador humano.

Sin embargo, los sistemas de armas autónomas podrían tener en el futuro una mayor libertad para determinar su objetivo, para operar fuera de los límites espaciales y temporales estrechos y para responder a una situación que cambia rápidamente. Dado el ritmo actual del desarrollo tecnológico, es urgente para examinar las implicaciones legales, humanitarias y éticas de estas armas. Lo que planteará enormes desafíos, por ejemplo en materia de responsabilidad por el uso de estos sistemas de armas autónomas, el DIH y el derecho penal internacional, dada la ausencia de control sobre un sistema de armas autónomas o la imprevisibilidad de su programación, puede ser difícil implicar la responsabilidad de personas que participan en la programación y el despliegue del arma, por graves violaciones del DIH. Puesto que la máquina toma las decisiones de enfocar, puede ser que no tenga la intención o los conocimientos necesarios para que se establezca esta constatación. Además, los programadores pueden ignorar las situaciones concretas en las que las armas serían desplegadas más tarde y que se producirían violaciones del DIH. Por otra

parte, un programador quien intencionadamente programa un arma autónoma para cometer crímenes de guerra, sin duda sería penalmente responsable del mismo modo que un comandante, sería responsable de la decisión de utilizar los sistemas de armas autónomas ilegalmente, por ejemplo mediante la implementación de un arma antipersonal autónoma en un área poblada sin tener la capacidad de distinguir entre civiles y combatientes. Además, un comandante que decide conscientemente de desplegar un arma autónoma sin que pueda prever el rendimiento y los efectos, podría ser penalmente responsable de graves violaciones del derecho internacional humanitario.

En consecuencia, para los sistemas de armas autónomas destinadas a ser usados en situaciones en las que puedan enfrentarse a personas o bienes protegidos, existen serias dudas acerca de las posibilidades técnicas de programarlas para realizar los análisis complejos y dependientes del contexto que requieren las normas de distinción, proporcionalidad y precauciones en el ataque que plantea el DIH. Son análisis inherentemente cualitativos por los cuales la capacidad de razonamiento y el juicio del ser humano siguen siendo indispensables.

Visto estos desafíos, la capacidad de desarrollo y uso de sistemas de armas autónomas que respeten el derecho internacional humanitario en todos los casos y no sólo en el escenario más estrecho y los entornos más simples, al menos en el futuro previsible, no puede dejar de suscitar serias dudas. En este sentido, parece claro que la supervisión o el control global humano de la selección y del ataque seguirá siendo necesario para garantizar el respeto del DIH. El tipo y el grado de control y supervisión ejercida por el hombre para garantizar el cumplimiento del DIH de un sistema de armas autónomas dependerá, entre otros factores, del tipo de los sistemas de armas autónomas, las tareas a llevar a cabo, el medio ambiente, la finalidad prevista y los tipos de objetivos que está programado para atacar.

## CONCLUSIÓN

Por fin, si hoy estamos muy cerca de llegar al colmo de la tecnología de armamento, es decir desarrollar a maquinas capaces de llevar a cabo guerras, sin intervención humana sobre el terreno de la batalla.

La cuestión fundamental es de saber si estas armas autónomas ganaran donde los humanos han perdido, de manera a garantizar una mayor protección a los civiles en la guerra. No obstante, en el centro de las preocupaciones sobre los sistemas de armas autónomas, lejos del problema del respeto del DIH, es de saber si los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública «Los «principios de humanidad y las exigencias de la conciencia pública» están mencionados específicamente en el artículo 1 (2) del Protocolo adicional I y el preámbulo del Protocolo Adicional II, llamada «cláusula Martens». En su opinión consultiva de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de las armas nucleares, la CIJ declaró que la cláusula de Martens «sin duda, sigue existiendo y se aplica» (párrafo 87) y que se «ha demostrado ser una forma eficaz de hacer frente a la rápida evolución de la tecnología militar.» (Párrafo 78)» (CIJ, 1996). Permitirían a unas máquinas de tomar decisiones de vida o muerte en los conflictos armados sin intervención humana. Los debates en los últimos años entre los estados, los expertos, la sociedad civil y el público mostraron un profundo sentimiento de malestar por la idea de un sistema de armas con las que el uso de la fuerza escapa al control humano.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Guía para el examen jurídico de las armas, los medios y los métodos de guerra nuevas Medidas para aplicar el artículo 36 del Protocolo adicional I de 1977. [Informe en línea] 2006 [fecha de consulta 24/02/2017] [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc\\_003\\_0902.pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0902.pdf)
- La protección de los civiles en los conflictos armados. [Informe en línea] 13 de mayo de 2016. [Fecha de consulta 24/02/2017]. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10503.pdf?view=1>
- Kaldor, Mary, « New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era», en *Polity press*, second edition 2006, 100-118.
- Slim, hugo, «Les civils dans la guerre : Identifier et casser les logiques de violence», en *Labor et Fides*, 2009, págs 46-54.
- Slim, Les civils dans la guerre, 31- 44
- Le tabou des armes chimiques. [Archivo en línea] 29/08/2013[fecha de consulta 24/02/2017] <https://dommagescivils.wordpress.com/2013/08/29/le-tabou-des-armes-chimiques/>
- El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos [Informe en línea], octubre 2011 [fecha de consulta 24/02/2017]. <https://www.icrc.org/spa/assets/files/red-cross-crescent-mo>

vement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-es.pdf

Los Avances en la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional, [Informe en línea] 24 junio 2013, [Fecha de consulta 24/02/2017]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/371/69/PDF/N1337169.pdf>

Los Avances en la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional, [Informe en línea] 22 julio 2015, [Fecha de consulta 24/02/2017]. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/228/38/PDF/N1522838.pdf>

La legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares. [Archivo en línea] Opinión consultiva del 8 julio 1996 [fecha de consulta 24/02/2017] [http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory\\_1996-07-08.pdf](http://www.icj-cij.org/homepage/sp/advisory/advisory_1996-07-08.pdf).



# CIUDADES MÁS SEGURAS EN LA ESPAÑA GLOBALIZADA

RAQUEL SOBRADO GARCÍA

*Dirección General de Infraestructura. Ministerio de Defensa*

## RESUMEN

En las ciudades llamadas «inteligentes» la seguridad debería ser tenida en cuenta como producto básico; y esta seguridad debería incluir componentes de seguridad urbana y componentes de seguridad de la infraestructuras urbanas que salvaguarden la economía y el desarrollo de la ciudad; y de ese modo, evitar que una ciudad se suma en el caos ante cualquier amenaza. Es necesario realizar un cambio del modelo urbanístico de cara a conseguir entornos más seguros además de sostenibles. Las ciudades deben ser capaces de reducir su vulnerabilidad incorporando mecanismos de defensa, y así, anticiparse y responder a los cambios previstos y también a los cambios bruscos que puedan sobrevenir de carácter económico, social y ambiental. Y aprovechándose de capacidades ya existentes.

## PALABRAS CLAVES

Globalización, «Smart City», Vulnerabilidad, Infraestructuras Críticas, Planificación Urbanística.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las ciudades del siglo XXI van a ser definidas como las ciudades de la globalización. La globalización se asienta principalmente en ejes que se basan en el desarrollo y apertura del mundo a través de las comunicaciones, y que en gran manera permiten centralizar el poder económico y a la vez generar descentralización territorial.

En este sentido, las tecnologías y la transmisión de datos, como elementos principales de la globalización, descansan en tres vértices: la centralización, en un mundo pequeño con sus respectivas economías como primer vértice, que generan conflictos y al mismo

tiempo oportunidades. Un segundo vértice, conformado por una apertura de las comunicaciones. Y un tercero basado en la descentralización de los territorios y su consiguiente autonomía.

Este desarrollo de las comunicaciones ha generado un cambio en las relaciones espacio-tiempo, produciendo una cierta inestabilidad desde el punto de vista económico y estableciendo una nueva cartografía, donde la geografía no es relevante. Al mismo tiempo, ha surgido un fenómeno de adaptabilidad debido al permanente cambio por el que pasan las ciudades, acentuado por la rápida expansión de la sociedad y la globalización.

La gran disyuntiva es como planificar la ciudad actual para que sea más segura a pesar de las amenazas que puedan tener las infraestructuras que la componen.

La conformación de las ciudades tiene como origen las necesidades del hombre, y éstas están al servicio, no tanto de los objetivos de un sistema político, o social determinado, sino de las infraestructuras que las garanticen.

La trama de las ciudades ha cambiado, y preservar su seguridad, supone un compromiso mayor: diseñar modelos y estrategias que permitan controlar el espacio, sin renunciar a los estándares de calidad de vida presentes en la sociedad actual. La tarea es compleja y los gobiernos deben trabajar para posibilitar la coexistencia de las necesidades requeridas. Como consecuencia, las ciudades deben crear mecanismos de adaptación a los elementos de la globalización.

## 2. LOS PUNTOS DÉBILES DE LA GLOBALIZACIÓN

Pero después de esta introducción, debemos profundizar en el sentido y en el alcance de la globalización, para examinar las ventajas y desventajas en el que este proceso de globalización compromete a la ciudad. Por alguna razón nos quieren hacer creer que el secreto de la felicidad parece encontrarse en los beneficios de la globalización, pero la verdad, es que la inclusión de las tecnologías de la comunicación y de la información en el concepto de «Smart City» supone adquirir también las amenazas potenciales y riesgos de seguridad asociados a este tipo de tecnologías.

Por otro lado, en las ciudades, se concentran numerosas construcciones, numerosos equipamientos, millones de personas en espacios reducidos, en sitios algunas veces muy expuestos a riesgos

naturales (sismos, erupciones volcánicas, movimientos de terreno, tempestades), o espacios que son particularmente vulnerables, como ciertos litorales urbanizados e industrializados. Por otro lado, las ciudades también se ven expuestas a atentados terroristas.

Desde una perspectiva conceptual, la seguridad cuenta con tantos matices que nos invita a presentarla como una realidad poliédrica (Ruiz y Vanderschueren, 2007). No es sólo un valor jurídico, normativo o político, también lo es social, pues se asienta en la base del bien común de la sociedad y de todos sus integrantes; y que para juzgar las ventajas y los inconvenientes de la globalización es necesario distinguir entre las diversas formas que ésta adopta y que pueden conducir a resultados positivos y negativos.

Si se quiere que los avances de la globalización sean en pro de la mejora de las ciudades y de todo aquello que funciona en ellas, sin que disminuya la seguridad de ningún tipo, es necesaria una planificación previa de los gobiernos redistribuyendo los beneficios y compensando a los posibles perjudicados. Los beneficios de la globalización casi siempre superan a los perjuicios, pero hay perjuicios que comprometen la seguridad y la defensa del territorio.

### 2.1. *Panorama internacional y nacional. Puntos de inflexión*

Ya en junio de 1995, en la Presidential Decision Directive (PDD), «U.S. Policy on Counterterrorism», se mencionaba la protección frente a ataques terroristas contra los EEUU que se produjeran dentro y fuera del territorio estadounidense. La directiva hacía énfasis en las armas de destrucción masiva, las armas nucleares y químicas, y la piratería aérea «They may try to attack our economy and critical infrastructure using advanced computer technology.»

Ahí, aún no se trataban temas de ciberprotección. No es hasta tres años más tarde, en la PDD 62, «Combating Terrorism», y la PDD 63 «Protecting America's Critical Infrastructures», ambas de 22 de mayo de 1998, cuando se hace una mención explícita a la protección de infraestructuras críticas y a los sistemas informáticos en las que éstas se apoyan. En la PDD 62, se crea la figura del National Coordinator for Security, Infrastructure Protection and Counterterrorism, y las tareas presentes en la PDD 63 servirán de base para lo que se conocerá más tarde como el ciclo de vida de la Protección de las Infraestructuras Críticas (PIC).

Tres años después, el 11 de septiembre de 2001 (11S), se produce el atentado contra las Torres Gemelas, que sin duda marca un antes y un después. Un ataque desconocido hasta el momento y que nos obligó a plantearnos qué estábamos haciendo mal, a todos los niveles, para que algo así sucediera. Como supimos más tarde, nos encontrábamos ante un punto de inflexión en la seguridad y defensa cuyas consecuencias siguen, a día de hoy, vigentes y visibles a lo largo y ancho del mundo globalizado.

Si de Protección de Infraestructuras Críticas y Estratégicas se trata, vemos que la historia más reciente comienza en los Estados Unidos de América con los atentados del 11S, a los que siguen los de Londres, Madrid y así, la «cosa» ha ido a más, hasta los recientes de París y Bruselas.

En resumen, vivimos un panorama globalizado de nuevas amenazas, mayores riesgos en las actividades sociales, industriales y comerciales que ratifican las nuevas demandas y exigencias de la sociedad para la protección de sus actividades con plenas garantías para su seguridad. Hay que analizar todos los riesgos, vulnerabilidades y sobre todo, las potenciales consecuencias y plantear nuevos métodos, nuevas soluciones y seguridades contra unas amenazas de alto impacto social.

Ahora hay una nueva dimensión de la seguridad y una nueva Estrategia Europea de Seguridad: «Una Europa más segura en un mundo mejor» (Consejo Europeo de Tesalónica; junio 2003).

### 3. ANÁLISIS Y EVALUCIÓN DE LA AMENAZA

Por primera vez en la historia, más de la mitad de la población mundial vive en el ámbito urbano. La visión de las ciudades como simples gestoras de servicios de proximidad ha sido claramente superada y hoy son reconocidas como los nodos de la tupida red de relaciones comerciales, culturales y políticas que constituye el mundo globalizado. En el siglo XXI las ciudades se erigen como nuevos centros de decisión y principales catalizadoras del crecimiento y desarrollo social. Hoy en día, son las ciudades los puntos de atracción de inversión, empresas, capital humano, en definitiva son los espacios en los que se generan los factores claves para competir, para el intercambio cultural y para el fomento del conocimiento.

En este contexto, las ciudades se interrelacionan y compiten para atraer los elementos esenciales que garanticen su progreso

y bienestar. Este marco ha supuesto el desarrollo de ejercicios de reflexión estratégica que tienen como objetivo la definición del posicionamiento de las ciudades en función de sus recursos disponibles. Principalmente, la competitividad de las metrópolis se determina en función de sus recursos y activos disponibles, y su capacidad para desarrollar un entorno atractivo para la atracción de nuevas oportunidades. Dichos activos y recursos pertenecen a cinco ámbitos fundamentales:

- La calidad de vida que ofrece la ciudad a sus ciudadanos.
- La imagen o marca que la ciudad transmite internacionalmente y a sus propios ciudadanos (Marca España) y el nivel de implantación y reconocimiento que ésta tiene.
- El entorno económico que ofrece la ciudad y que incluye numerosas mediciones macroeconómicas y otras de carácter intangible, que en definitiva caracterizan la facilidad de hacer negocios en las ciudades y la estabilidad del marco jurídico.
- Su conectividad externa e interna que mide la calidad y cobertura de sus aeropuertos, de la red de transporte urbano e interurbano, de las infraestructuras viarias, de las telecomunicaciones y la movilidad de los ciudadanos.

En una sociedad compleja como en la que vivimos, cada vez son más los recursos e infraestructuras que adquieren la calificación de prioritarias. Además, la implantación tecnológica implica que en la actualidad la práctica totalidad de éstas sean controladas y gestionadas gracias al desarrollo de sistemas y programas informáticos que se han convertido a su vez en críticos.

Los responsables de la ordenación del territorio, se atienen a una concepción analítica y cuantitativa de la vulnerabilidad, definida como «el nivel de consecuencias previsibles de un fenómeno sobre circunstancias (hombres, bienes, medios). La idea parece simple, pero esta evaluación precisa del conocimiento del valor de los bienes afectados, que es difícil y además está teñido de cierta subjetividad. ¿Cómo evaluar un monumento histórico? ¿Cómo evaluar los daños a largo plazo? ¿Es necesario tener en cuenta el valor de la reconstrucción de lo idéntico, o añadir el coste de las medidas de protección contra un retorno del riesgo? ¿No haría falta incluir también los daños económicos (pérdida de rentas, pérdida de mercados), psicológicos, morales, sociales

(desórdenes posteriores a una catástrofe, por ejemplo)? ¿Cómo cuantificar todos esos elementos?

Las grandes urbes deben afrontar de forma holística los retos y amenazas de su sostenibilidad, tanto en la gestión de infraestructuras críticas como el transporte, el agua, la energía o las comunicaciones, como en la prestación de servicios a empresas y ciudadanos.

Si buscamos el origen y establecimiento del concepto de infraestructura crítica, observamos que es el resultado de dos factores interconectados: en primer lugar la expansión de la amenaza de la guerra fría, especialmente por la aparición de actores maliciosos y sus capacidades. En segundo lugar, la aparición de nuevas vulnerabilidades producto de la cada vez mayor dependencia de la sociedad de la información y el desarrollo tecnológico. Pero, la mayor amenaza identificada corresponde a la que genera el terrorismo internacional yihadista. Tras los atentados de 2004 en Madrid y 2005 en Londres, Europa fue ya plenamente consciente del peligro derivado de este terrorismo y de la fragilidad y vulnerabilidad de ciertos sectores completamente necesarios para la actividad diaria de sus sociedades. Con ello, además de causar un número elevado de muertes, conseguían sembrar el caos y el miedo a la hora de emplear las infraestructuras de transporte, aumentando exponencialmente la sensación de inseguridad subjetiva en la sociedad. La muerte de un elevado número de personas no era el objetivo exclusivo de dichos ataques, sino la demostración de la vulnerabilidad de la sociedad frente a sus acciones y de la incapacidad de los servicios de seguridad también estuvo presente entre sus objetivos. Tras estas acciones terroristas, dio comienzo en Europa una verdadera preocupación por la protección de sus infraestructuras críticas, ya que comenzaron a ser conscientes de la verdadera dimensión de la amenaza.

Los retos que se nos presentan hoy en día en las ciudades, obligan a actuar de inmediato. Las ciudades aumentan su poder en un momento en el que su sostenibilidad se enfrenta a los importantes retos y amenazas en cada uno de los sistemas interrelacionados. Si se quiere un futuro más seguro, debemos pensar en cómo diseñar nuestra defensa, ahora.

Las infraestructuras críticas lo son para la seguridad y el modo de vida, por lo que los gobiernos no sólo han de pensar en seguir una política nacional de seguridad en cuanto a los ciberataques, sino desarrollar políticas urbanísticas para la protección y la defensa.

### 3.1. *Identificación de las Infraestructuras Críticas*

En España, el significado de infraestructura crítica viene claramente definido en la Ley 8/2011 y no difiere apenas de la concepción europea, sentándose sobre la base del término «Servicio Esencial» como «el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas» y de Infraestructura Estratégica: «instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales», de manera que para el sistema legislativo español infraestructuras críticas son «las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales».

La Directiva europea 2008/114/CE sobre infraestructuras críticas establece una metodología basada en estadios secuenciales, por una parte la aplicación de criterios específicos sectoriales, seleccionando cuáles son los sectores y subsectores que proporcionan los servicios básicos a la sociedad y las infraestructuras sobre las que dichos servicios se asientan. En España este proceso se iniciará a través de los Planes Estratégicos

Sectoriales (PES), creados por la Ley 8/2011, mediante los cuales se definen los perfiles de cada sector estratégico identificado, detallando los servicios esenciales proporcionados por estos. Y por otra parte, la valoración de la criticidad, que en el caso de España, se fundamenta sobre el impacto potencial de su interrupción para la población en cuatro ámbitos diferentes, y que son las víctimas y consecuencias para la salud pública, el impacto económico y deterioro de productos y servicios, el impacto medioambiental y degradación del lugar, y por último, el impacto público y social y deterioro de los servicios esenciales.

Sobre todos los activos existentes en una ciudad, el número de sectores y subsectores, basados sobre la producción de productos o servicios esenciales para la sociedad, donde se han identificado doce sectores estratégicos, se identifican: Energía, Industria nuclear, Tecnologías de la información y comunicaciones, Agua, Alimentación, Salud, Sistema financiero, Transporte, Industria química, Espacio Investigación y Administración.

Sabemos que no siendo posible definir una forma óptima de la ciudad, ya que el desarrollo de la ciudad objetivo cambia con el tiempo, si es posible identificar el tipo de forma de la ciudad que sería coherente con un objetivo específico. Será razonable que los responsables de la Administración de las ciudades, tengan la obligación de promover los objetivos hacia un diseño basado en la seguridad. La elección de las soluciones de seguridad y defensa, es una decisión política, no técnica.

La estructura espacial de las grandes ciudades evoluciona muy lentamente y puede hacerlo sólo en algunas direcciones. ¿Deben los planificadores, por lo tanto, tener una buena comprensión de los potenciales y responsabilidades inherentes a las organización espacial actual de la ciudad en la que trabajan? ¿Pueden los urbanistas influir en una política de seguridad y de defensa de un país? ¿Deberían hacerlo?

Los planificadores urbanos pueden influir en las formas de la ciudad de manera indirecta. Las fuerzas del mercado a largo plazo, son las que de verdad están diseñando las ciudades. Pero también es verdad que estas fuerzas del mercado tienen que responder a las limitaciones constituidas por las regulaciones y a las oportunidades proporcionadas por la red de infraestructura primaria construida por el estado. Los planificadores tienen por lo tanto, sólo 3 herramientas a su disposición para influir en las estructuras espaciales urbanas: el uso del suelo fijado en la legislación, las inversiones en infraestructuras y la oportunidad de negocio. En resumen, los planificadores urbanos deben monitorear las estructuras urbanas y ser conscientes tanto de las tendencias como de las limitaciones impuestas por la estructura actual de la política.

### 3.2. *Interdependencias*

Las ciudades no se pueden entender de otra forma que no sea como un «sistema de sistemas». Es fundamental tener en cuenta la interrelación entre los sistemas esenciales de la ciudad para lograr que este «sistema de sistemas» sea inteligente. Ninguno de ellos funciona de forma aislada, sino que existe una red de interconexiones: por ejemplo, el transporte, las empresas y la energía están estrechamente relacionados, ya que tanto el transporte como las empresas son importantes consumidores de energía. Esta conexión aumenta su eficiencia y resuelve posibles amenazas para la sostenibilidad a largo plazo.

Por otra parte, la conexión entre las redes inteligentes de distribución de agua y energía es otro ejemplo de los vínculos existentes entre sistemas: gran parte de la electricidad se destina al bombeo y tratamiento del agua.

Los diferentes sectores son extremadamente dependientes entre sí, de manera que el correcto funcionamiento de un determinado servicio condiciona la prestación de otro, una cadena cuya protección global tiene la protección es débil. Es evidente que unos servicios tienen un mayor impacto que otros, por tanto es necesario, de forma previa a la determinación de criticidad de las distintas infraestructuras, identificar a nivel sectorial el grado de dependencia o interdependencia con el resto de sectores estratégicos.

La eficacia de estos sistemas determina el funcionamiento de la ciudad y el éxito a la hora de alcanzar sus metas. No se trata de sistemas aislados, por lo que deben ser tenidos en cuenta tanto de forma holística como individual:

- Personas: el sistema humano de una ciudad lo configuran sus redes humanas y sociales, incluyendo la seguridad pública (bomberos, policía y protección civil para situaciones de emergencia), sanidad, educación y calidad de vida.
- Empresas: el sistema empresarial de una ciudad comprende su marco político y normativo e incluye la regulación sobre planificación, apertura al comercio y a la inversión internacional.
- Transporte: el sistema de transporte de una ciudad incluye todos los aspectos de su red viaria, transporte público, puertos marítimos y aeropuertos, desde su construcción hasta la fijación de precios.
- Comunicación: los sistemas de comunicación de una ciudad están formados por su infraestructura de telecomunicaciones, incluyendo telefonía, banda ancha y conexiones inalámbricas. La posibilidad de acceder a la información y transmitirla es fundamental para la economía moderna y esencial para una ciudad inteligente.
- Agua: la distribución del agua en una ciudad es un servicio fundamental que abarca todo el ciclo de suministro y saneamiento.
- Energía: la red energética de una ciudad es tan importante como la distribución de agua e incluye desde su infraestruc-

tura de generación y transporte, hasta el tratamiento de residuos.

Estas infraestructuras, llamadas críticas están interconectadas y deben ser tratadas como tales. Conocer cada una de ellas y mejorar su funcionamiento implica entender todo el conjunto y cómo se relacionan entre sí. Y conocer esto, creo yo, es conocer cómo deben ser las ciudades.

#### 4. POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

Los ataques sufridos a los que se vieron sometidas las diferentes ciudades del mundo a partir del 11S, unidos a la sucesión de eventos catastróficos que han azotado diversas zonas del planeta en los últimos años con efectos devastadores, han puesto de manifiesto la enorme vulnerabilidad a la que las ciudades globalizadas están sujetas por su dependencia a los servicios considerados esenciales (agua, alimentación, sanidad, telecomunicaciones, energía, transportes, etc.). Estos servicios esenciales para la ciudad y para la sociedad en general, son proporcionados en su mayor parte por instalaciones, redes o sistemas; es decir, lo que entendemos por infraestructuras críticas. En consecuencia, los responsables de los gobiernos, en estos últimos años, han implantado diversas medidas, estrategias y políticas en materia de protección de infraestructuras críticas, para intentar una mayor seguridad a los servicios esenciales frente a ataques deliberados o eventos de carácter catastrófico.

##### 4.1. *El impacto económico*

Para los economistas actuales la economía de la defensa carece de interés. Y esto es porque no es considerada completamente un campo de la economía como pueda ser la economía laboral, la política económica... Sin embargo, aunque interese poco debemos tener en cuenta que moviliza un enorme volumen de recursos y requiere del análisis económico, desde diversas perspectivas y abarca el 2,5% del PIB mundial.

El primero que dentro de sus estudios habló de la economía de la defensa fue Adam Smith en su libro «La Riqueza de las Naciones» habla del gasto en defensa en el siglo XVIII. La defensa es una de las tres áreas de gasto que Smith asigna al Sector Público,

junto con justicia y «trabajo público e instituciones públicas». Según Smith «la defensa no parece generar especiales problemas sobre el funcionamiento de la economía.

La economía de la defensa se encarga del estudio de los efectos económico de los gastos en defensa; de las reacciones del sector defensa con el sector civil del sistema económico; la administración de recursos destinados a cubrir las necesidad de la defensa; la distribución... (Viñas, 1988).

Una buena definición puede ser la de Kantas, que en el año 2002 dijo que la economía de la defensa es «la interacción entre la defensa y la economía se basa en el hecho de que la seguridad internacional está directamente relacionada con motivos económicos: búsqueda del bienestar y la prosperidad».

Pero la definición más acertada, es la de Reppy, que marca que «el desarrollo de un marco analítico que tome en consideración las instituciones especializadas del sector de la defensa, para abordar los problemas económicos generales de elección, eficiencia y crecimiento de una forma realista y relevante desde la perspectiva de la política económica, mientras se mantiene firmemente enraizadas en las tradiciones intelectuales de la economía para explotar los avances realizados en este amplio campo.»

La Defensa como bien público: el gasto en Defensa puede entenderse como una «póliza de seguro»: la defensa como bien público, en términos generales busca el resguardo de la soberanía nacional y el resguardo del orden público.

La Defensa como bien público global: Al hablar de seguridad en Infraestructuras Críticas, lo inmediato, parece ser asociarlo a la seguridad en sistemas de control industrial; pero las infraestructuras críticas son mucho más que eso, puesto que cualquier servicio esencial entendido como un negocio, y más aún, como el negocio del bienestar de sus ciudadanos, marca sin duda alguna un activo para la economía de un país. Siguiendo esta idea, y viendo los titulares de cualquier medio de comunicación, se entiende con facilidad la economía como un activo crítico para un país; y si algo hemos aprendido en la España Globalizada en estos años de crisis, es que la economía financiera es algo que afecta a nuestro bienestar y que está manejado por los diferentes mercados.

Analizar la economía de la defensa, desde una conceptualización del conocimiento y de la defensa como «bienes públicos», en el marco del impulso de la cultura de paz y de la integración regional.

En nuestro país, las actuaciones necesarias para optimizar la seguridad integral de nuestras infraestructuras críticas se enmarcan en el ámbito de la protección contra agresiones deliberadas y, especialmente, contra ataques terroristas, por lo que están lideradas por el Ministerio del Interior. Sin embargo, la seguridad de las infraestructuras críticas exige contemplar actuaciones que vayan más allá de la mera protección material contra posibles agresiones o ataques, razón por la cual resulta inevitable implicar a otros órganos, tanto pertenecientes a las administraciones públicas como al sector privado.

Con este fin, es necesario aunar el esfuerzo de todos los actores implicados en la regulación, planificación y operación de las diferentes infraestructuras que proporcionan los servicios públicos esenciales para la sociedad, buscando así la creación de una auténtica asociación público-privada basada en la coordinación y cooperación recíproca. En definitiva, se trata de llegar a un modelo de gestión urbanística vertebrado en función de una red de actores que cooperan entre sí: un sistema de gobernanza propio del siglo XXI.

#### 4.2. *Gestión de crisis y gestión de riesgos en España*

La crisis, cuando se inicia por una serie de amenazas a las estructuras básicas o esenciales, a los valores fundamentales, o a las normas de un sistema, requiere por sí, una urgencia en el tiempo, la necesidad de unas decisiones críticas y además, en unas circunstancias altamente inciertas. Estas crisis, de diferente naturaleza (ataque terrorista, pandemia, catástrofe natural, problemas medioambientales, etc.), son situaciones que se caracterizan por su aparición sorpresiva y su diversidad de posibilidades. La gestión de crisis, conlleva todas las medidas tomadas antes, durante y después de ésta para minimizar su daño. La fase «antes de la crisis» es en la que se determinan las amenazas y las vulnerabilidades; así como su prevención. En la fase «durante la crisis», es en la que hay que tomar decisiones. Es una fase de cooperación, coordinación y de comunicación, incluso con entidades con las que no hay una relación habitual, como la opinión pública. Y en la fase «después de la crisis», es en la que hay que analizar todo lo acontecido, para sacar conclusiones, implementar los cambios que haya lugar, evaluarlas y consolidarlas.

La finalidad de la gestión de crisis es dar marcha atrás en el tiempo, y que no se vuelva a producir. Lo más importante en la gestión es anticiparse, hay que tener respuesta preparada, sea de la calidad que sea, pero tiene que haberla; tiene que haber una preparación, un entrenamiento, un plan; y que haya continuidad entre la anticipación y la preparación. La prevención busca disminuir el riesgo actuando contra la amenaza y atacando las causas de la misma, disminuir la vulnerabilidad protegiendo el sistema y preparando la respuesta adecuada a su posible ataque.

La respuesta a la crisis es estar lo mejor preparados para responder, para dar una respuesta estratégica, tener claros los objetivos estratégicos a proteger, ver protocolos de actuación si los objetivos se vieran sorprendidos, y tener diseñadas las capacidades futuras.

Sin embargo, el objetivo final es común para todos ellos, para todos nosotros: dotar de una adecuada seguridad integral a nuestras infraestructuras críticas, garantizar la cooperación y el acceso a información de interés y proteger, en definitiva, a nuestra sociedad y a nuestros ciudadanos. Se trata, al fin y al cabo, de recorrer un camino en el que se deben cambiar conciencias, conceptos y protocolos tan arraigados como desfasados, mediante el desarrollo de una estrategia que pueda ser suscrita por todos y en la que todos participen.

Así, la amplitud del concepto de infraestructura crítica, y la multiplicidad de sectores afectados, exige la necesidad de afrontar su protección desde un punto de vista multidisciplinar. Independientemente de la perspectiva con que se analice el concepto de seguridad, se debe considerar como algo multidimensional en el que intervienen diversas disciplinas de manera interdependiente, en las que no deben faltar las capacidades de Defensa y de las fuerzas de seguridad del estado.

## 5. UN NUEVO RETO PARA LA DEFENSA

El modelo de ciudad más sostenible debe ser aquel que incorpore información y conocimiento en los procesos de planificación urbana, tanto en nuevos desarrollos como en tejidos consolidados, revirtiendo el consumo de recursos necesario para mantener esta información organizada.

Las infraestructuras que generan, suministran y distribuyen las necesidades básicas son vitales para el funcionamiento diario

de cualquier ciudad, que por el simple hecho de ser suministros básicos, los convierte directamente en altamente críticas debido a la dependencia que de ellos tiene toda la población. Por este motivo, la protección de estos entornos es prioritaria para el funcionamiento de una ciudad, ya que un ataque o un error de funcionamiento podría afectar a un gran número de personas y producir daños económicos que desestabilizarían cualquier país.

Para poder aprovechar las oportunidades y garantizar un crecimiento sostenible, las ciudades tendrán que aprender a ser «inteligentes» realmente.

Los edificios, en especial los de gran altura, concentran un gran número de personas, por lo que el riesgo de pérdida de vidas humanas ante una catástrofe, es muy elevado. Por tanto, en cuanto a riesgos y posibles soluciones asociadas a paliar atentados contra edificios urbanos, siempre hay que tener en cuenta que para combatir el terrorismo es necesaria la visión integral del problema, y que exige la cooperación de un equipo multidisciplinar en todas y en cada una de las fases de diseño, construcción y de uso de los edificios con el fin de hacerlos más robustos. Además, no todos los edificios deben tratarse por igual, ya que dependiendo de su tipología, uso, ubicación, etc. presentan riesgos diferentes. Y el conjunto de varios edificios combinados con otras infraestructuras configuran verdaderas «áreas críticas», muy susceptibles de análisis.

En general, no se deberían diseñar infraestructuras para hacerlas seguras frente a ataques desproporcionados como ocurrió en las torres gemelas, ya que son riesgos difícilmente previsibles o cuantificables; como también sería necesario actualizar gran parte de la normativa existente actualizando los requerimientos de seguridad, normas de evacuación, y haciendo especial hincapié en la redundancia de sistemas, con el fin de que sean más robustos.

## CONCLUSIÓN

España es un país completamente dependiente a las importaciones de petróleo y gas y por tanto debe tenerse muy en cuenta que será uno de los principales perjudicados si sucede una situación de fallo en la producción o distribución. Por lo tanto, deben generarse acciones de gran calado para reconvertir esta situación o cuando menos reducir la vulnerabilidad. La apuesta,

por ejemplo, por las energías renovables puede ser también un camino de futuro, además de no dilatar más el debate sobre la energía nuclear, que podría por el momento frenar esta situación.

Una planificación de seguridad inteligente capaz de alertar de posibles ataques en las redes de abastecimiento de las ciudades, por ejemplo, cuyas consecuencias podrían ser devastadoras en lo que respecta a la seguridad de las personas y por supuesto también, en términos económicos.

Tendremos que mirar atrás, y como nuestros ingenieros militares de los siglos XVIII y XIX, proyectar nuestras ciudades pensando previamente, en el diseño de nuestra defensa, y dotarlas, de aquellas instalaciones que nos sean propicias ante posibles tiempos de asedio. Insertando además, en el propio diseño elementos defensivos y las vías de evacuación ante un posible incidente. Y lo esencial es, diseñar sólo aquello que seamos capaces de diseñar también su defensa.

Dentro del plan de protección de infraestructuras críticas, que está siendo llevado a cabo por el gobierno, debe tenerse muy en cuenta la localización de dichas infraestructuras y promover el traslado de aquellas cercanas a núcleos urbanos. Evidentemente esto genera un elevado coste, pero no se comprende un plan de protección sin tener presente el peligro de todas aquellas personas que, de manera directa, sufrirían las consecuencias de un desastre. En este sentido, la seguridad de estas instalaciones debe concebirse no sólo desde la perspectiva de la intrusión (con un despliegue de dispositivos electrónicos que detectan accesos no deseados) sino desde la perspectiva de la reacción.

Por último, decir que, hay que tener en cuenta que las vulnerabilidades y sus consecuencias no son obvias por completo. La identificación de las amenazas debidas a personas malintencionadas es distinta a las amenazas debidas a fenómenos naturales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Martínez Coll, Juan Carlos (2001): «Comercio internacional y globalización» en *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes*. Europa, C. D. L. C. (2005). «Libro Verde: Sobre un Programa Europeo para la Protección de Infraestructuras Críticas.» Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas (Bélgica).
- Abdur Rahman, H. M. (2009). «Modelling and Simulation of Interdependencies between the Communication and Information Techno-

- logy Infrastructure and other Critical Infrastructures.» *Electrical and Computer Engineering*. Vancouver. (Canadá), University of British Columbia. Tesis Doctoral: 163p
- Vanaclocha Bellver, Francisco J.; Blanca Breñosa Sáez de Ibarra; Fernando José Sánchez Gómez, (2013):»Marco legal y de gestión de la protección de la Infraestructuras Críticas en España», Madrid, editorial McGraw-Hill.
- Villalón, Antonio y Otros: «Informe de Protección de Infraestructuras Críticas 2011» S2 Grupo
- Folch, R. (coord.)» El territorio como sistema: conceptos y herramientas de coordinación». Barcelona: Diputación de Barcelona, 2003
- Palacio Morena, Juan Ignacio. »Europa en la Globalización: puntos fuertes y débiles», 2007
- Hernando Sanz, Felipe. «La seguridad en las ciudades: el nuevo enfoque de la geoprevisión». *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (14). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-14.htm>> [ISSN: 1138-9788]
- Sassen, Saskia: «La ciudad global». Nueva York, Londres, Tokio. Editorial: Eudeba.1999
- CUE (2008). «Sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.» Consejo de la Unión Europea. Bruselas. Directiva 114/CE
- Bueno, Eramis (2003). «Población, Desarrollo y Globalización», Dallas, Latin American Studies Association.

CRIPTOPROCESADOR COMPACTO PARA LA SEGURIDAD  
EN SISTEMAS DE MONITORIZACIÓN INALÁMBRICA

LUIS PARRILLA ROURE

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores – Universidad de Granada*

ENCARNACIÓN CASTILLO MORALES

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores – Universidad de Granada*

DANIEL GONZÁLEZ CASTRO

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores – Universidad de Granada*

JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ BERMEJO

*Dpto. de Informática – Universidad de Almería*

FRANCISCO J. GARCÍA RUIZ

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores – Universidad de Granada*

FRANCISCO M. GÓMEZ CAMPOS

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores – Universidad de Granada*

Los autores forman parte del equipo de investigación del Proyecto del Centro Mixto UGR-MADOC «Sistema Integral de Monitorización de señales biométricas: aplicación para seguimiento del estado del Militar-SIMMA» (código 2/16). Este equipo está compuesto por personal del Dpto. de Electrónica y del Dpto. de Química Analítica de la UGR, del Dpto. de Informática de la UAL, del Hospital de Guadix, y del MADOC.

RESUMEN

En esta comunicación se presenta el diseño de un coprocesador criptográfico compacto para su inclusión en sistemas de monitorización inalámbrica. En este tipo de instrumentos, tanto si forman parte del utillaje de soldados desplegados en escenarios de conflicto, como si se utilizan en redes de sensores o drones, se debe garantizar la seguridad de las comunicaciones, para evitar que las mismas puedan ser interceptadas por enemigos y/o intrusos. El criptoprocador propuesto se puede implementar en dispositivos

reconfigurables de bajo coste y bajo consumo, permitiendo su integración en instrumentos y micro-instrumentos portátiles.

## PALABRAS CLAVES

Criptografía, instrumentación portátil, instrumentación inteligente, monitorización inalámbrica, redes de sensores.

## INTRODUCCIÓN

Cada vez resulta más frecuente la utilización de tecnologías inalámbricas en sistemas de monitorización y control, tanto en entornos civiles como militares. Este tipo de tecnologías permiten una mayor flexibilidad en el diseño y despliegue de los distintos elementos, un considerable ahorro de costes y facilitan el envío y recogida de información en un amplio rango de distancias. Las aplicaciones que se han ido desarrollando en los últimos años como consecuencia de la implantación de las soluciones inalámbricas, son innumerables, desde relojes inteligentes sincronizados con el teléfono móvil que permiten la monitorización del ritmo cardíaco, hasta la recogida de imágenes y datos desde drones (Chmaj y Selvaraj, 2015), pasando por aplicaciones biomédicas que permiten el diagnóstico y monitorización con molestias mínimas para el paciente desde su propio domicilio (Morales *et al.*, 2013). Asimismo, se encuentran cada vez más extendidas en el mundo de la automoción y la domótica, de manera que se encuentran presentes en todos los ámbitos de la vida cotidiana. Por otra parte, en el ámbito militar se están convirtiendo en un elemento imprescindible para la planificación y el desempeño de las operaciones tácticas; hoy en día es posible reconocer el terreno en tiempo real utilizando drones, e ir transmitiendo esa información a los soldados desplegados en el escenario de conflicto.

Todas estas ventajas se derivan de la utilización de medios no guiados para el establecimiento de las comunicaciones. Pero precisamente, la utilización de medios no guiados introducen una gran cantidad de problemas potenciales de seguridad. En efecto, si no se toman las medidas oportunas, cualquiera puede escuchar esas comunicaciones, o introducir información errónea de forma intencionada. Existen soluciones, principalmente basadas en el uso de la criptografía, que permiten autenticar y cifrar las comunicaciones, evitando que puedan ser leídas o modificadas por

un atacante. Sin embargo, los algoritmos criptográficos implican la utilización de recursos de cálculo considerables que limitan las prestaciones de los sistemas de monitorización y control inalámbricos portátiles. El tener que hacer uso de microprocesadores de gama media-alta para mantener comunicaciones encriptadas en tiempo real lleva a un aumento de los costes, y sobre todo, del consumo de energía, implicando un aumento de peso para incorporar baterías de mayor capacidad y/o una disminución del tiempo útil de funcionamiento.

En el campo de las redes de sensores, se han propuesto diversas soluciones para tratar de limitar los requerimientos de cálculo, principalmente orientados a utilizar criptografía de llave privada con distintos procedimientos de pre-distribución de claves (Camtepe y Yener 2005). Los algoritmos de encriptación de llave privada, precisan de una cantidad relativamente limitada de recursos de cálculo y de memoria, pero su seguridad se basa en disponer de claves seguras y de que esas claves se mantengan secretas. Además, es necesario distribuir las claves entre los actores de la comunicación de manera segura. El problema de la distribución de claves admite varias soluciones, la más simple consiste en distribuir una única clave privada a todos los elementos que deban participar en la comunicación antes de su despliegue. El inconveniente es que si uno de los nodos se ve comprometido, toda la red se verá comprometida, y que además, siempre se está utilizando la misma clave para todos los mensajes que se van enviando. Esto provee de una gran cantidad de información al atacante, que puede serle de gran ayuda para tratar de romper la seguridad del sistema. Existen soluciones intermedias consistentes en pre-distribuir listas de claves, en un lugar de utilizar una clave única (Camtepe y Yener 2005), pero implica la utilización de más recursos de memoria para almacenar las listas de claves, y sigue generando ciertas dudas de seguridad al mantener un número limitado de claves para intercambiar la información.

La solución óptima desde el punto de vista de la seguridad es la utilización de un criptosistema de llave pública, como el RSA (Jonsson y Kaliski, 2003) o la criptografía de curvas elípticas (Elliptic Curve Cryptography, ECC), estandarizada por la IEEE (IEEE, 2004), pero precisa de recursos de cálculo que resultan excesivos para microcontroladores/microprocesadores de bajo coste.

En esta comunicación se presenta el diseño de un coprocesador criptográfico para ser implementado en lógica reconfigurable, que permite solventar los problemas anteriores, e incluir criptografía de llave pública en dispositivos de bajo coste. Se consigue así, proporcionar seguridad a las comunicaciones con sistemas de monitorización inalámbrica a un coste reducido y manteniendo bajos consumos. También se incluirá un coprocesador de llave privada AES-128 (Daemen y Rijmen, 2013), para realizar la encriptación de llave privada, una vez que se ha intercambiado la clave privada de manera segura utilizando el criptosistema ECC. El criptoprocador desarrollado está previsto incluirlo en los dispositivos desarrollados en el proyecto SIMMA.

#### SISTEMA SEGURO DE MONITORIZACIÓN INALÁMBRICA BASADO EN FPGA

Teniendo en cuenta todo lo expuesto en la Introducción, en esta comunicación se presenta un criptoprocador compacto para ser incluido en un sistema de monitorización inalámbrica reconfigurable. El dispositivo objetivo para minimizar costes y mantener bajos consumos será la FPGA de Xilinx inc: XC6SLX9-2CSG324C, perteneciente a la familia Spartan 6, y que dispone tan solo de 5720 LUTs (Loop-UP Tables) y 32 bloques de RAM. Dentro del dispositivo se integrarán todas las funciones necesarias para realizar la monitorización de los sensores, activar actuadores, realizar el procesamiento digital que sea necesario, e implementar los interfaces de comunicaciones para comunicación directa mediante cable, y por vía inalámbrica.

La figura 1 muestra el esquema del sistema propuesto para ser incluido en la FPGA. Consta de un microprocesador de 8 bits, encargado de realizar todas las operaciones de procesado de las señales provenientes de los sensores, y de implementar los protocolos de comunicaciones necesarios para llevar la información por vía inalámbrica. Se dispone también un bloque de memoria, incluyendo ROM y RAM, para la ejecución de los distintos programas cargados en el sistema, y de una dos interfaces serie (UART\_A y UARB\_B). El primero de ellos se utiliza para comunicarse a través de un cable USB con un PC, permitiendo interactuar con la consola del sistema. El segundo de ellos, permite acceder al sistema de comunicación inalámbrica, en este caso un dispositivo

bluetooth. Finalmente, se incluyen dos unidades, denominadas AES, y ECC, que son dos coprocesadores criptográficos que implementan el sistema de llave privada y el sistema de llave pública que permitirán asegurar las comunicaciones. El diseño de estos dos bloques, especialmente el dedicado al criptosistema de llave pública mediante curvas elípticas (ECC), constituyen el principal objetivo de este trabajo.

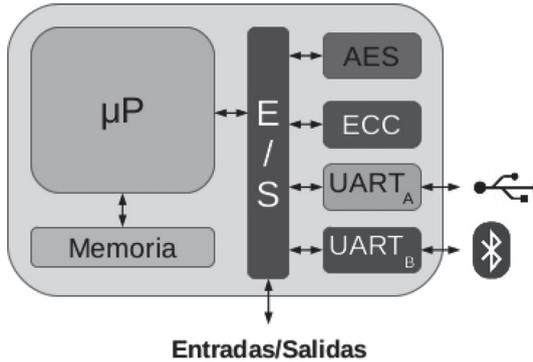


Figura 1: Esquema del sistema seguro para monitorización inalámbrica

### IMPLEMENTACIÓN DEL COPROCESADOR AES

Independientemente del método que se utilice para la distribución de claves, al final la encriptación de los datos se realiza mediante un criptosistema de llave privada. Actualmente, el estándar más utilizado es AES (FIPS, 2003), que se encuentra ya integrado en algunos módulos de comunicación inalámbrica. No obstante, para no introducir la limitación de tener que utilizar módulos con seguridad ya integrada, se ha diseñado un coprocesador AES-128 procurando utilizar la menor área posible. El diseño se basa en la idea presentada en (Chodowiec y Gaj, 2003), donde se utilizan los bloques de memoria RAM incluidos en la FPGA en lugar de registros, ahorrando así LUTs (LUT, Look-UP Table). En la Figura 2 pueden verse las entradas/salidas del «core».

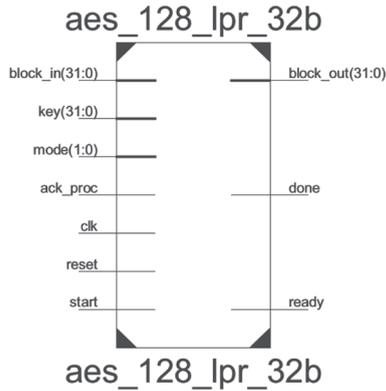


Figura 2: «Pinout» del core AES-128 desarrollado

Como puede observarse, tanto la entrada de clave (*key*), como la entrada y salida de datos (*block\_in* y *block\_out*, respectivamente), tienen un ancho de palabra de 32 bits. El tamaño de clave y de bloque AES-128 es de 128 bits, y al conectarse a un microprocesador de 8 bits T80 (Parrilla *et al.* 2010) requeriría la utilización de  $16 \cdot 3 = 48$  puertos de E/S de los 256 disponibles en el micro. Para evitar esa sobreutilización de los recursos de E/S del micro, se ha decidido implementar un interfaz de 32 bits, realizando la entrada/salida de cada valor en 4 ciclos de reloj. Por otra parte, y aprovechando la utilización de memoria RAM en la implementación, el «key Schedule» (FIPS 2003) se guarda íntegro en la RAM, por lo que si se va a utilizar la misma clave para encriptar/desenscriptar varios bloques, no es necesario volver a realizar la operación de «key schedule». La Tabla I muestra los modos de operación del módulo AES-128.

Por tanto, el módulo desarrollado permite tanto encriptar como desenscriptar, y se ha conseguido implementarlo utilizando solamente 476 LUTs de las 5720 disponibles y 7 bloques de RAM de los 32 disponibles en el dispositivo programable. El «core» puede operar a frecuencias de hasta 100Mhz en el dispositivo objetivo. En la Sección siguiente se aborda el diseño del criptoprocador para curvas elípticas, que permitirá distribuir las claves privadas a utilizar en el módulo AES-128 de manera segura a partir de un criptosistema de llave pública.

Entrada mode(1:0)	Función	Comentarios
00	Key schedule	Carga la clave de 128 bits a partir de la entrada <i>key</i> , y genera el “key schedule” para poder encriptar/desencriptar
01	Encrypt	Encripta un bloque de 128 bits introducido por la entrada <i>block_in</i> , utilizando el key schedule almacenado en memoria. El bloque encriptado se obtiene a través de la salida <i>block_out</i>
10	Decrypt	Desencripta un bloque de 128 bits introducido por la entrada <i>block_in</i> , utilizando el “key schedule” almacenado en memoria. El bloque desencriptado se obtiene a través de la salida <i>block_out</i>
11	-	Reservada para uso futuro

Tabla I: *Modos de operación para el core AES-128*

#### 4. IMPLEMENTACIÓN DEL COPROCESADOR ECC

El coprocesador ECC, principal objetivo de este trabajo, permitirá intercambiar de forma segura las claves privadas para encriptar/desencriptar las comunicaciones entre el sistema de monitorización inalámbrica, y el sistema de visualización/registro/procesamiento de la información. En los siguientes apartados se revisan los fundamentos teóricos y se describe el diseño realizado para conseguir introducir el criptoprocador dentro del dispositivo objetivo, junto con el resto de elementos que constituyen el núcleo del sistema de monitorización.

##### 4.1. Criptografía de curvas elípticas

La criptografía de curvas elípticas se ha convertido en el nuevo estándar para la implantación de criptosistemas de llave pública, debido a las ventajas que presenta frente a otros criptosistemas como el RSA (Jonsson y Kaliski, 2003):

- Precisa de un menor tamaño de claves. Una clave de 256 bits en ECC es equivalente a una clave de 1024 bits RSA (Vanstone, 2003), permitiendo un considerable ahorro en comunicaciones y almacenamiento de memoria (Lauter, 2004).
- La posibilidad de utilizar cuerpos finitos binarios  $GF(2^m)$  facilita la implementación en hardware utilizando una cantidad razonable de recursos.

Las características anteriores hacen de la ECC una herramienta especialmente apropiada para la seguridad en las comunicaciones de instrumentos portátiles, sistemas de monitorización inalámbrica, y redes de sensores.

Una curva elíptica  $E$  definida sobre un cuerpo finito  $\text{GF}(q)$  consiste en un conjunto de puntos  $P=(x_p, y_p)$ , donde  $x_p$  e  $y_p$  son elementos del cuerpo  $\text{GF}(q)$  que satisfacen la ecuación de Weierstrass (Koblitz, 1997), junto con el punto del infinito,  $O$ . Las curvas vienen definidas por dos parámetros,  $a \in \text{GF}(q)$ , y  $b \in \text{GF}(q)$ , denominados coeficientes de  $E$ . En el caso de que el elemento generador  $q$  sea una potencia de 2,  $q=2^m$ , se obtienen los denominados cuerpos binarios,  $\text{GF}(2^m)$ . Para las curvas  $E$  definidas sobre estos cuerpos se debe cumplir  $b \neq 0$  sobre  $\text{GF}(2^m)$ , y los puntos  $P=(x_p, y_p)$  de la curva  $E$  han de satisfacer la ecuación:

$$y_p^2 + x_p y_p = x_p^3 + a x_p^2 + b \tag{1}$$

Si se trabaja con cuerpos finitos binarios, los elementos del cuerpo pueden representarse utilizando bases polinómicas a partir de un polinomio irreducible  $f(t)$ . En ese caso, cada elemento del cuerpo puede representarse utilizando una cadena de bits:

$$a = (a_{m-1} \dots a_2 a_1 a_0) \tag{2}$$

que corresponderá al polinomio:

$$a(t) = a_{m-1} t^{m-1} + \dots + a_2 t^2 + a_1 t + a_0 \tag{3}$$

donde  $a_i$  son elementos de  $\text{GF}(2)$  (0 ó 1). Una de las características fundamentales que permiten el uso de las curvas elípticas en criptografía es la posibilidad de definir una ley de composición interna, denominada suma elíptica, que permite dotar de estructura de grupo a los puntos de la curva junto con el punto del infinito. Geométricamente, la suma de dos puntos de una curva elíptica  $P, Q$  es otro punto de la curva,  $R=P+Q$  cumpliendo que  $P, Q$  y  $-R$  están en la misma línea recta. Partiendo de esta operación suma, se puede definir de forma inmediata el producto de un punto  $P$  de la curva por un escalar natural como:

$$kP = P + \dots_k \dots + P \tag{4}$$

Esta operación, que sería el equivalente a la exponenciación en grupos multiplicativos, constituye la base de la criptografía mediante curvas elípticas (Koblitz 1987).

En este contexto, dada una curva  $E$  definida sobre un cuerpo finito  $\text{GF}(q)$ ,  $r$  un número primo que divide al número de puntos de la curva  $E$ ,  $\#E$ , y un punto  $G$  de la curva de orden  $r$  (generador de un subgrupo de orden  $r$ ), puede definirse un par de claves EC (Elliptic Curve) pública y privada. En concreto, tomando  $s \in [1, r-1]$  como llave privada EC, y  $W = s \cdot G$  como la llave pública EC asociada, se puede establecer un criptosistema de llave pública para intercambiar un valor secreto. En efecto, si dos comunicantes A y B generan sus respectivas parejas de llaves EC pública y privada  $(s_A, W_A)$ ;  $(s_B, W_B)$ , el participante A puede calcular el valor secreto  $P = s_A \cdot W_B$  utilizando su llave privada y la llave pública de B. Por otra parte, B puede recuperar el valor secreto compartido a partir de su llave privada y la llave pública de A como  $P = s_B \cdot W_A$ , puesto que:

$$P = s_A \cdot W_B = s_A \cdot s_B \cdot G = s_B \cdot s_A \cdot G = s_B \cdot W_A \quad (5)$$

Este es el principio básico para realizar criptosistemas de llave pública utilizando ECC. Los detalles sobre las distintas primitivas que se utilizan en los estándares, así como las condiciones que deben cumplir los distintos parámetros involucrados pueden encontrarse en (IEEE, 2004).

#### 4.2. Selección del tamaño del cuerpo finito

La seguridad utilizando ECC depende de varios factores (Cohen *et al.*, 2005), siendo el tamaño del cuerpo uno de los más críticos. Un cuerpo con un gran número de elementos proporciona mayor seguridad, pero implica un mayor tamaño de las claves, y en consecuencia, se generarán más comunicaciones y habrá mayores necesidades de recursos y un deterioro de las prestaciones y el consumo. Debe llegarse, por tanto, a un compromiso entre la seguridad y los recursos necesarios. Los tamaños propuestos en (FIPS, 2000) para el caso de cuerpos binarios  $\text{GF}(2^m)$  van desde  $m = 163$  hasta  $m = 571$ , proporcionando niveles de seguridad muy altos, aunque necesitan de gran cantidad de recursos. Existen cuerpos de tamaño menor, propuestos en los «Certicom Challenges» (Certicom, 2009), cuyos niveles de seguridad prácticos pue-

den verse resumidos en la Tabla II. En dicha tabla, «#operaciones EC» hace referencia al número de operaciones del tipo producto escalar (Ecuación 4) que fueron necesarias para romper el criptosistema, y #Días Máquina están referidos a una CPU Pentium 100.

Tabla II: Seguridad de los criptosistemas EC propuestos en los «Certicom Challenges»

Challenge	Cuerpo	#operaciones EC	#Días Máquina
ECC2-89	GF(2 <sup>89</sup> )	1.8 * 10 <sup>13</sup>	1114
ECC2K-95	GF(2 <sup>95</sup> )	2.2 * 10 <sup>13</sup>	1709
ECC2-97	GF(2 <sup>97</sup> )	1.2 * 10 <sup>14</sup>	61118
ECC2K-108	GF(2 <sup>108</sup> )	2.3 * 10 <sup>15</sup>	166000
ECC2-109	GF(2 <sup>109</sup> )	1.6 * 10 <sup>16</sup>	*

\* El criptosistema basado en la curva ECC2-109 fue roto en 2004 por un grupo de 2600 usuarios trabajando durante 17 meses.

Para la mayoría de las aplicaciones, una curva como ECC2-109, que implica utilizar un cuerpo de tamaño  $m=109$ , resulta más que suficiente, y permite un ahorro considerable en recursos con respecto a otros cuerpos de mayor tamaño, como  $m=163$ . No obstante, para aplicaciones militares, entendemos que deben garantizarse unos elevados niveles de seguridad, y se ha optado por realizar el diseño para el cuerpo GF(2<sup>163</sup>). Con este cuerpo se garantiza no solamente la seguridad de los datos intercambiados durante el desarrollo de un determinado despliegue u operación sobre el terreno, sino también a largo plazo.

#### 4.3. Parámetros del dominio ECC

Tal y como se comentó en la Sección 4.1, se van a utilizar curvas elípticas de la forma  $y^3+xy = x^3+ax^2+b$  definidas sobre el cuerpo GF(2<sup>163</sup>). En una implementación final, las curvas deben generarse de forma aleatoria, utilizando las recomendaciones de (IEEE, 2004), aunque en esta comunicación utilizaremos la curva B-163 (FIPS, 2000) para propósitos de verificación. Por tanto, los parámetros del dominio ECC serán los siguientes:

$$m = 163$$

$f = t^{163} + t^7 + t^6 + t^3 + 1$  (polinomio de reducción sobre el cuerpo)



*Algoritmo 1: Escalera de Montgomery*

```

Algoritmo 1: Montgomery ladder
Requiere:  $k, P$ 
Proporciona:  $kP$ 
1:  $P_1 \leftarrow P$  y  $P_2 \leftarrow 2P$ 
2: for  $i = m-2$  downto  $0$  do
3:   if  $k_i = 0$  then
4:      $P_1 \leftarrow 2P_1$  y  $P_2 \leftarrow P_1 + P_2$ 
5:   else
6:      $P_1 \leftarrow P_1 + P_2$  y  $P_2 \leftarrow 2P_1$ 
7:   end if
    
```

La suma y la elevación al cuadrado pueden realizarse de forma combinacional, y la inversión, tal y como se ha comentado antes, sólo es necesaria en la conversión de coordenadas, resultando un tiempo de ejecución dado por (Sutter, Deschamps e Imaña 2013):

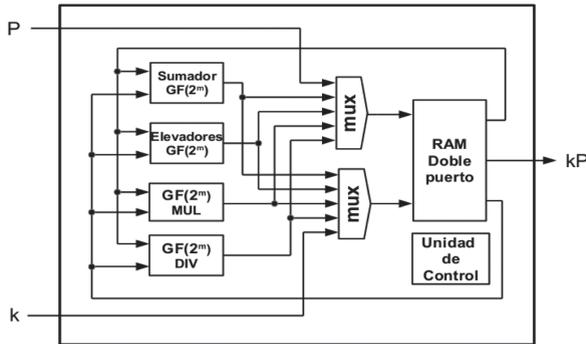
$$T \approx 6 \times m \times T_{mul} + 3 \times T_{inv} + 2 \times T_{mul} \tag{7}$$

La estructura general de la unidad de multiplicación escalar-punto ECC basada en el algoritmo ML puede verse en la Figura 3. Como puede verse, consta de cuatro bloques que permiten realizar las distintas operaciones aritmético-lógicas necesarias: un sumador en el cuerpo finito, un bloque para realizar elevaciones al cuadrado, un multiplicador y un divisor. En lugar de utilizar un banco de registros, se ha utilizado una memoria RAM de doble puerto para minimizar el número de LUTs necesarias. A continuación se detalla la implementación de cada uno de los bloques.

4.4.1. *Implementación de los bloques aritmético-lógicos*

La implementación del bloque sumador es trivial, se trata simplemente de  $m$  puertas EXOR (EXclusive OR) de dos entradas. En el diseño que nos ocupa, con  $m=163$ , supone un coste de 163 LUTs sobre el dispositivo Spartan 6 utilizado.

Figura 3. Unidad de multiplicación punto por escalar ECC



En el caso del elevador al cuadrado, en (Lloris *et al.*, 2014) puede consultarse la estructura del mismo. Su diseño se reduce a una matriz de puertas EXOR, con un coste total de 163 LUTs en el dispositivo objetivo.

Para el bloque de multiplicación en el cuerpo finito, se ha utilizado un multiplicador intercalado como el descrito en (Deschamps, 2009), que permite obtener el resultado de la multiplicación en  $m$  ciclos de reloj. Requiere muchos más ciclos de reloj que si se utiliza un multiplicador combinacional, como el de (Karatsuba, 1995), pero a cambio precisa de menor área. En nuestro caso, sólo requiere de 512 LUTs para su implementación.

El mismo criterio se ha seguido para la implementación del divisor, utilizando el divisor propuesto en (Deschamps, 2009), que precisa de  $2m$  ciclos de reloj para completar la operación, pero que sólo ocupa 724 LUTs en el dispositivo objetivo.

#### 4.4.2. Interfaz de Entrada/salida

La unidad de multiplicación ECC trabaja con datos de 163 bits, concretamente precisa de 3 datos de 163 bits a la entrada (el escalar  $k$ , la coordenada  $x$  del punto  $P$ , y la coordenada  $y$  de  $P$ ), y genera dos datos de 163 bits a la salida (las coordenadas  $x$  e  $y$  del punto  $kP$ ). Todos estos datos se han de intercambiar con el microprocesador de 8 bits que lleva la gestión del sistema de monitorización. Para ello, se han diseñado dos bloques, tal y como se muestra en la Figura 4, y denominados FSM\_in, y FSM\_out. El primero de ellos, FSM\_in permite ir introduciendo los valores de 163 bits en sucesivos ciclos de reloj a partir de cuatro puertos de entrada de 8 bits, denominados *iportA*, *iportB*, *iportC* e *iportD*, tal

y como se muestra en la Figura 5. Concretamente, una vez señalizado el comienzo de la operación producto punto por escalar a través de las entradas de control, el bloque FSM\_in procede a cargar en 6 pasos (en cada paso se transfieren 32 bits simultáneamente a través de los cuatro puertos), la coordenada  $x$  del punto P. Posteriormente, carga la coordenada  $y$  y el escalar  $k$ , con lo que la carga de datos precisa de 18 pasos que se sincronizan con el microprocesador uno a uno.

Tras realizar el producto escalar por punto, los datos generados se pueden pasar al microprocesador en 12 pasos, mediante los puertos *oportA*, *oportB*, *oportC* y *oportD*, de 8 bits cada uno. Cada uno de los pasos se sincroniza con el microprocesador mediante la señalización adecuada.

Figura 4: Diagrama de bloques completo del criptoprocador ECC

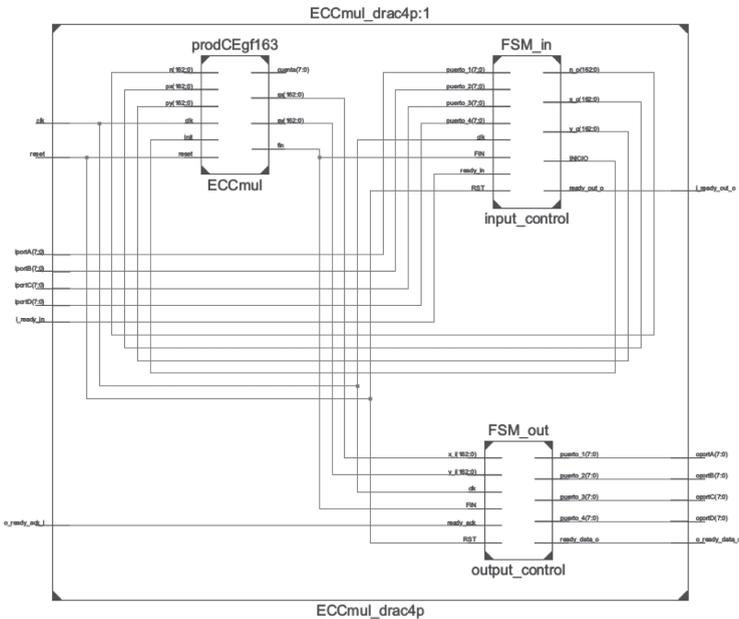
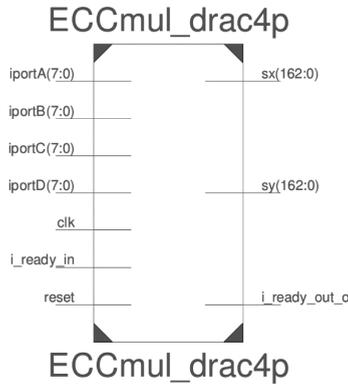


Figura 5: «Pinout» completo del criptoprocador ECC



#### 4.5. Resultados de implementación del criptoprocador ECC

En la Tabla III se resumen los resultados de implementación de los distintos componentes del multiplicador ECC, y del sistema completo, así como las prestaciones en el dispositivo Spartan 6. Como puede verse, el criptoprocador ocupa aproximadamente el 50% (2765 LUTs de 5720 disponibles) del dispositivo, y puede operar a una frecuencia máxima de más de 100Mhz. Permite por tanto incluir en la FPGA objetivo el resto de elementos (microprocesador de 8 bits, UARTs, coprocador AES-129, etc) necesarios para completar el sistema de monitorización. En la Sección siguiente se verá una prueba de concepto del sistema completo.

Tabla III: Resultados de implementación del criptoprocador ECC en Spartan 6

Módulo	LUTs	#Ciclos de reloj	Retardo (ns)	Tiempo total a 25MHz
Sumador GF(2 <sup>16</sup> )	163	1	5.25	0.04µs
Elevador GF(2 <sup>16</sup> )	163	1	5.72	0.04µs
Multiplicador GF(2 <sup>16</sup> )	512	163	3.09	6.52µs
Divisor GF(2 <sup>16</sup> )	724	326	5.30	13.04µs
FSM_in	584	18	5.75	0.72 µs
FSM_out	267	12	2.69	0.48 µs
Criptoprocador ECC*	2765	166655	9.18	6.7ms

\*El criptoprocador completo utilizad además 5 bloques de RAM del dispositivo.

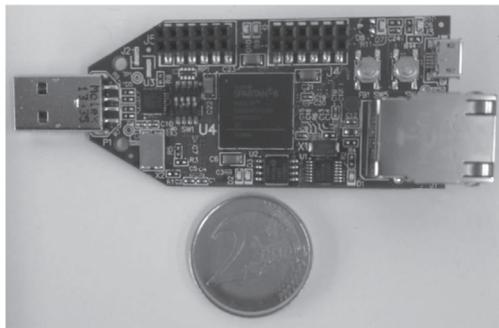
A título orientativo se ha incluido una columna con el tiempo que se precisa para completar la operación de cada módulo y del coprocador completo a una frecuencia de 25Mhz (si el sistema de monitorización opera a frecuencias mayores, el consumo

puede aumentar en exceso). El tiempo necesario para realizar el producto punto escalar es del orden de milisegundos, mientras que en otras implementaciones de bajo coste como (Szczechowiak *et al*, 2008), es del orden de segundos, mostrando las ventajas que presenta la lógica reconfigurable para acelerar cálculos criptográficos mediante su implementación directa en hardware.

#### PRUEBA DE CONCEPTO

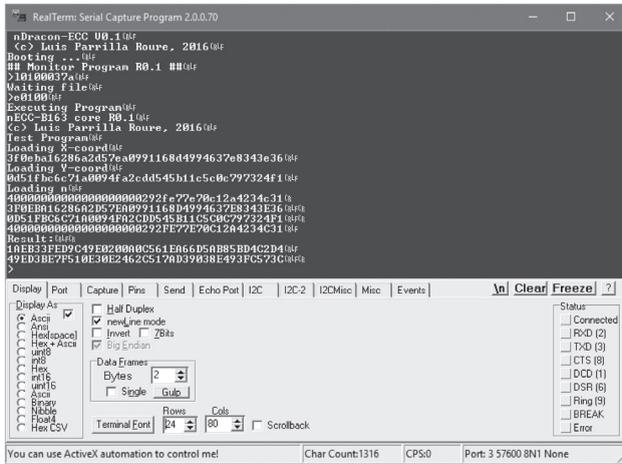
Para comprobar el funcionamiento del coprocesador desarrollado y su utilidad para ser incorporado en un sistema de monitorización y control inalámbrico en un dispositivo programable de bajo coste, se ha procedido a incorporarlo al sistema mostrado en la Figura 1, implementándolo sobre la placa de prototipado de bajo tamaño, coste y consumo «Avnet Spartan 6 LX9 microboard», con un precio actualmente de 89\$. En la Figura 6 puede verse una fotografía de dicha placa, que incluye un dispositivo XC6SLX9-2CSG324C, de la familia Spartan 6 de Xilinx Inc. (Xilinx, 2016).

*Figura 6. Placa de prototipado Avnet Spartan 6 LX9 microboard*



El sistema de monitorización completo, correspondiente al esquema de la Figura 1, ocupa 4726 LUTs de los 5720 disponibles, por lo que se han podido incorporar todas las funciones de procesamiento y de encriptación de las comunicaciones que se marcaron como objetivo al abordar el diseño. En la figura 7 puede verse una captura de pantalla de las pruebas realizadas del coprocesador ECC.

Figura 7: Captura de pantalla ejecución programa de pruebas del coprocesador ECC



## CONCLUSIÓN

En este trabajo se ha mostrado el diseño e implementación de un coprocesador criptográfico que permite la realización de criptosistemas de llave pública en sistemas de monitorización inalámbrica de bajo tamaño, coste y consumo. El coprocesador desarrollado se puede implementar en un dispositivo lógico programable de bajo coste, y permite el intercambio seguro de claves para poder encriptar las comunicaciones entre el sistema de monitorización y el centro de control. El hecho de estar implementado en hardware permite acelerar enormemente todo el proceso de la distribución de claves, y además descarga, conjuntamente con el coprocesador AES-128, al microprocesador central de todos los cálculos relacionados con la encriptación de los datos, permitiendo que pueda encargarse de más tareas relacionadas con la gestión de las comunicaciones y el procesamiento de las señales monitorizadas. El coprocesador, junto con los demás elementos del sistema de monitorización se ha probado en una placa de prototipado de bajo coste, demostrando la viabilidad del diseño realizado.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado a través del Proyecto del Centro Mixto UGR-MADOC «Sistema Integral de Monitorización de

señales biométricas: aplicación para seguimiento del estado del Militar - SIMMA» (código de Proyecto 2/16).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Camtepe, Seyit A.; Bülent, Yener, *Key distribution mechanisms for wireless sensor networks: A survey*. Rensselaer Polytechnic Institute, Troy, New York, 2005, Technical Report: 05-7.
- Certicom, E. C. C. »Challenge», [en línea], 2009, [Sep-2016] <https://www.certicom.com/images/pdfs/challenge-2009.pdf>.
- Grzegorz , Chmaj; Selvaraj, Henry, «Distributed processing applications for UAV/drones: A survey», *Progress in systems engineering.*, Springer, 2015, págs. 449-454.
- Chodowiec, Paweł; Gaj, Kris, «Very compact FPGA implementation of the AES algorithm», en *International Workshop on Cryptographic Hardware and Embedded Systems*, 2003.
- Cohen, Henri *et al.*, *Handbook of elliptic and hyperelliptic curve cryptography*, CRC press, 2005.
- Daemen, Joan; Rijmen, Vincent, *The design of rijndael: AES-the advanced encryption standard*, Springer Science & Business Media, 2013.
- Deschamps, Jean-Pierre. *Hardware implementation of finite-field arithmetic*, McGraw-Hill, Inc., 2009.
- FIPS, N. *Announcing the advanced encryption standard (AES)*. Federal Information Processing Standards Publication, 197, 2003.
- FIPS, PUB. 186-2: *Digital Signature Standard (DSS)*, National Institute of Standards and Technology (NIST), 2002.
- IEEE P1363 Working Group. *Standard specifications for public-key cryptography.* , 2004.
- Jonsson, Jakob; Kaliski, Burst. *Public-key cryptography standards (PKCS)# 1: RSA cryptography specifications version 2.1.*, 2003.
- Karatsuba, Anatoli A., «The complexity of computations». *Proceedings of the Steklov Institute of Mathematics-Interperiodica*, 211, 1995, págs : 169-183.
- Koblitz, Neal. 1987. «Elliptic curve cryptosystems», *Mathematics of Computation*, vol. 48, 1987, n.º 177, págs. 203-9.
- Lauter, Kristin. 2004. «The advantages of elliptic curve cryptography for wireless security». *IEEE Wireless Communications* , vol. 11, n.º 1, págs. 62-67.
- Lloris Ruiz, Antonio, *et al.*, *Algebraic circuits*, 2014, Springer.
- Morales, D. P., *et al.*, «An application of reconfigurable technologies for non-invasive fetal heart rate extraction», *Medical Engineering & Physics*, vol. 35, 2013, n.º 7, págs. 1005-1014.
- Parrilla, Luis, *et al.*, «Watermarking strategies for IP protection of micro-processor cores», en *SPIE Defense, Security, and Sensing Proceedings*, 2010.

Sutter, Gustavo D.; Deschamps, Jean-Pierre; Imaña, José Luis, «Efficient elliptic curve point multiplication using digit-serial binary field operations». *IEEE Transactions on Industrial Electronics*, vol. 60, 2013, n.º 1, págs. 217-225.

Szzechowiak, Piotr, *et al.*, «NanoECC: Testing the limits of elliptic curve cryptography in sensor networks», en *Wireless sensor networks*, Springer, 2008, págs. 305-320.

Vanstone, Scott A., «Next generation security for wireless: Elliptic curve cryptography». *Computers & Security*, vol. 322, 2003, n.º 5, págs 412-415.

Xilinx, *Avnet Spartan 6 LX9 microboard*, [en línea] [Sep. 2016] <http://www.xilinx.com/products/boards-and-kits/1-3i2dfk.html>.



# ATENCIÓN, ELECTROENCEFALOGRAMA Y TAREAS MILITARES

M.<sup>a</sup> VICTORIA SEBASTIÁN

*Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza. AGM*

M.<sup>a</sup> ANTONIA NAVASCUÉS

*Escuela de Ingeniería y Arquitectura. Universidad de Zaragoza*

CARLOS RUIZ

*Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza. AGM*

JOSÉ M.<sup>a</sup> ISO

*Inspección General del Ejército*

## RESUMEN

La cuantificación de señales electroencefalográficas proporciona descriptores numéricos que determinan las características del EEG y permiten establecer comparaciones entre varios registros. Este tipo de análisis resulta útil en el estudio de la atención durante la realización de distintas tareas, ya que el nivel de ejecución en una tarea y la capacidad para procesar la información dependen del estado de activación cerebral. Nuestro equipo propone en este trabajo métodos analíticos y computacionales avanzados para obtener el cuantificador denominado *Movilidad* de Hjorth, que permite analizar la actividad cerebral de un grupo de miembros de las FAS durante la realización de una tarea de simulación de ejercicios tácticos de funciones militares que requieren alerta. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la actividad de las áreas cerebrales involucradas en dicha tarea.

## PALABRAS CLAVES

eEG, Atención, Parámetros de Hjorth, Simulación tareas militares.

## 1. INTRODUCCIÓN

La atención ha sido uno de los últimos procesos complejos cerebrales en adquirir la categoría de *función cerebral superior*, siendo en estos momentos una de los procesos más estudiados, por constituir el prerrequisito para otros procesos cognitivos

complejos. Coloquialmente se puede definir la atención como la percepción selectiva y dirigida, el interés por una fuente particular de estimulación y esfuerzo, o la concentración sobre una tarea.

Desde el punto de vista neurológico, se puede considerar un mecanismo neuronal que regula y focaliza el organismo y en particular nuestra consciencia, seleccionando y organizando la percepción, filtrando y desechando la información no deseada y permitiendo que un estímulo pueda dar lugar a un *ímpacto*.

Una definición global es la que ofrece Ríos y colaboradores (Ríos *et al*, 2007: 291): «La atención es un estado neurocognitivo de preparación, que precede a la percepción y a la acción, es el resultado de una red de conexiones corticales; dichas redes funcionales diferenciadas se encargan de los procesos atencionales, de orientación, de alerta y de componentes más complejos de control ejecutivo».

Nuestro trabajo se centra en el estudio de la atención/concentración durante la realización de una tarea de simulación de la actividad militar. El nivel de ejecución en una tarea y la capacidad para procesar la información son dependientes del estado de activación cerebral en que se encuentra el sujeto (Campbell, 1992: 88). Para el estudio de la activación cortical en personas sanas, la técnica más ampliamente utilizada en el ámbito clínico y en investigación básica o aplicada es el electroencefalograma (EEG). El estudio cuantificado de las señales electroencefalográficas permite obtener información que por mera inspección visual no podría ser descubierta. Este tipo de análisis es, por tanto, útil en el estudio de la atención/concentración durante la realización de distintas tareas (Dussault, 2004: 889; Yang, 2004:616).

Nuestro equipo ha propuesto métodos analíticos y computacionales avanzados para la obtención de aproximantes espectrales de la señal EEG a partir de coeficientes de Fourier de tipo numérico. Se han desarrollado además distintos cuantificadores de la señal (unos obtenidos a partir del estudio espectral y otros de tipo fractal) que asignan valores numéricos a las características básicas del sistema observado y permiten así establecer comparaciones entre distintos EEG y diferenciar los distintos estados cerebrales correspondientes a procesos mentales y/o patológicas.

Estos métodos están siendo utilizados en los Proyecto de Investigación CUD ID:2013-16 y CUD ID:2015-05 para el estudio de la atención/concentración del personal de las Fuerzas Armadas

Españolas en situaciones propias de su actividad y que requieren alerta, es decir, en el desempeño de ejercicios tácticos de simulación de sus funciones militares. En este trabajo se presentan algunos de los resultados obtenidos en el estudio llevado a cabo en dichos Proyectos. Se han recogido en el Hospital General de la Defensa de Zaragoza las señales EEG de un grupo de personal de las FAS. Los EEG se han grabado en reposo y durante la realización de un ejercicio táctico de simulación en el manejo de un carro de combate usando un videojuego. Se utiliza como cuantificador en este trabajo el parámetro de Hjorth denominado *Movilidad*, parámetro de tipo espectral que se considera un estimador de la frecuencia media de la señal.

## 2. SUJETOS Y DATOS

### 2.1. *Sujetos*

La muestra utilizada para el estudio está compuesta por 36 sujetos voluntarios de las Fuerzas Armadas, 19 Caballeros y Damas Cadetes Alumnos de la Academia General Militar de Zaragoza y 17 Oficiales y Suboficiales de dicha Academia y del Hospital General de la Defensa de Zaragoza. La edad media del grupo de Cadetes es 20,33 ( $\pm 2,22$ ) y la del grupo de mandos 42,55 ( $\pm 9,18$ ).

El estudio se ajusta a lo indicado en la Ley de Investigación Biomédica (Ley 14/2007, de 3 de julio, de investigación biomédica) y se rige por los principios acordados en la Declaración de Helsinki. El protocolo de investigación y el consentimiento informado fueron aprobados por el Comité Ético de Investigación Clínica de la Inspección General de Sanidad de la Defensa. Cada sujeto participante firmó su correspondiente hoja de información al paciente y consentimiento informado antes de la realización de la prueba.

### 2.2. *Recogida de datos*

Las señales EEG analizadas en el trabajo se han recogido en el Hospital General de la Defensa de Zaragoza. Para cada sujeto se han grabado 6 tipos de señales EEG de 3 minutos de duración en reposo y durante la realización de varios ejercicios tácticos de simulación del manejo de un carro de combate, de las que en este trabajo se han analizado las tres siguientes:

- EEG en reposo con ojos cerrados (oc).
- EEG en reposo con ojos abiertos (oa).
- EEG mientras se simula en un videojuego el manejo de un carro de combate (t1).

Las pruebas se han realizado en un recinto débilmente iluminado, tranquilo, a temperatura constante y en una sala eléctricamente blindada, siempre entre las 10 y las 14 horas. La señal EEG de cada sujeto se ha grabado con un equipo ambulatorio digital que usa el software Compumedics Limited Profusion EEG 4. El montaje es monopolar (con electrodos de Ag/AgCl) y se han utilizado 16 canales del Sistema 10-20 internacional de Jasper referenciados a Cz, de los que se han analizado 12: C3, C4, F7, F8, O1, O2, P3, P4, T3, T4, T5 y T6. Se ha aplicado un filtro con frecuencias de corte 0.5 Hz y 70 Hz. Una vez registrada la señal se ha digitalizado con un conversor propio del programa muestreando a 256 puntos por segundo. Se ha analizado solo el tercer minuto de cada una de las señales.

Antes de la realización de las pruebas electroencefalográficas los sujetos respondieron al cuestionario de salud del ejército (Anexo a la Instrucción 22/2008 de 31 de enero) y a varios cuestionarios personales. Una vez finalizada la grabación de los registros EEG, los sujetos realizaron el test de atención selectiva d2 de tiempo limitado. Dicho test mide la velocidad de procesamiento, el seguimiento de unas instrucciones y la bondad de la ejecución en una tarea de discriminación de estímulos visuales similares.

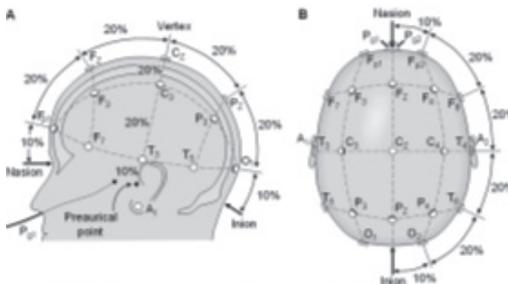


Figura 1. Disposición de los electrodos en el Sistema 10-20

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1. Método de cuantificación del EEG

El neurofisiólogo B. Hjorth definió en 1970 un conjunto de parámetros que utilizó como herramienta clínica en la descripción cuantitativa del EEG. Dichos cuantificadores se conocen desde entonces como parámetros de Hjorth o descriptores normalizados de pendiente, y describen una señal en el dominio del tiempo (amplitud, pendiente, relación de los cambios de pendiente) y en el de la frecuencia (Hjorth, 1970: 306).

Los descriptores son los siguientes:

- Actividad* ( $\mathcal{A}$ ): da una medida de la varianza de la amplitud de la señal. Se denomina en ocasiones varianza o potencia media.
- Movilidad* ( $\mathcal{M}$ ): da una medida de la desviación estándar de la derivada de la señal en referencia a la desviación estándar de la amplitud. Se considera un estimador de la frecuencia media de la señal.
- Complejidad* ( $\mathcal{C}$ ): es un parámetro adimensional que se define como la razón entre la *Movilidad* de la primera derivada de la señal y la *Movilidad* de la señal misma.

El cálculo de dichos parámetros se realiza a partir de los momentos espectrales de la señal, denotados por  $m_n$ .

$$\begin{aligned} \mathcal{A} &= m_0, \\ \mathcal{M} &= (m_2/m_0)^{1/2}, \\ \mathcal{C} &= (m_4/m_2)^{1/2} / (m_2/m_0)^{1/2}. \end{aligned}$$

Se recuerda que una señal experimental se puede expresar en una cierta época como una función del tiempo  $x(t)$  y por medio de su transformada de Fourier describirla en función de la frecuencia  $\hat{x}(\omega)$

Los momentos espectrales de la señal se expresan en función de la frecuencia como:

$$m_n = \frac{1}{2\pi} \int_{-\infty}^{+\infty} w^n S(w) dw,$$

siendo  $S(\omega) = \hat{x}(\omega)\hat{x}^*(\omega) = |\hat{x}(\omega)|^2$ ,  $\hat{x}^*(\omega)$  el conjugado complejo de  $\hat{x}(\omega)$   $|\hat{x}(\omega)|$  y su módulo. Todos los momentos impares para señales reales son nulos.

Para expresar los momentos espectrales en el dominio temporal nos basamos en la igualdad de la energía, es decir, en que la potencia total en el dominio de la frecuencia es idéntica a la potencia media en el dominio del tiempo. Aplicando la fórmula de Plancherel (Parseval) para una señal de este tipo (Hsu, 1987) se tiene:

$$\frac{1}{2\pi} \int_{-\infty}^{+\infty} |\hat{x}(w)|^2 dw = \frac{1}{T} \int_I |x(t)|^2 dt,$$

de modo que, considerando que  $x$  es una señal real, se pueden expresar los primeros momentos en función de la frecuencia y del tiempo como sigue:

$$m_0 = \frac{1}{2\pi} \int_{-\infty}^{+\infty} S(w) dw = \frac{1}{T} \int_I |x(t)|^2 dt,$$

$$m_2 = \frac{1}{2\pi} \int_{-\infty}^{+\infty} w^2 S(w) dw = \frac{1}{T} \int_I \left| \frac{dx}{dt} \right|^2 dt,$$

siendo  $I$  el intervalo de definición.

En este trabajo nos hemos centrado en el cálculo de la *Movilidad*, ya que en anteriores trabajos (Navascués, 2009: 1968; Navascués, 2014: 4680, Sebastián, 2013: 543) hemos visto que dicho parámetro es un buen indicador de la actividad cerebral.

La señal electroencefalográfica no es una señal conocida explícitamente, y probablemente no es una función suave. Este hecho motiva la computación del parámetro *Movilidad* reconstruyendo previamente dicha señal con su correspondiente suma de Fourier, (i.e. se calculan los parámetros de Hjorth en el dominio de la frecuencia).

$$S(t) = c_0 + \sum_{m=1}^{\infty} (c_m \cos(m\omega_0 t) + d_m \sin(m\omega_0 t)),$$

donde  $\omega_0 = 2\pi/T$  es la frecuencia fundamental ( $T$  es el periodo), y los coeficientes  $c_0$ ,  $c_m$  y  $d_m$  se definen como sigue:

$$c_0 = \frac{1}{T} \int_0^T x(t) dt,$$

$$c_m = \frac{2}{T} \int_0^T x(t) \cos(m\omega_0 t) dt, \quad m = 1, 2, \dots$$

$$d_m = \frac{2}{T} \int_0^T x(t) \sin(m\omega_0 t) dt, \quad m = 1, 2, \dots$$

De la señal electroencefalográfica  $x(t)$  solo se conocen los datos muestrales, por lo que para el cálculo de las integrales que definen los coeficientes anteriores se utiliza un método numérico de integración basado en la fórmula de cuadratura del trapecio compuesta.

De este modo el parámetro *Movilidad* se puede expresar en términos de los coeficientes de Fourier como sigue:

$$\mathcal{M} = \left( \frac{m_2}{m_0} \right)^{1/2} = \frac{\omega_0 \left( \sum_{m=1}^{\infty} m^2 (c_m^2 + d_m^2) \right)^{1/2}}{\left( 2c_0^2 + \sum_{m=1}^{\infty} (c_m^2 + d_m^2) \right)^{1/2}}.$$

### 3.2. Métodos estadísticos

Tras obtener los valores de la *Movilidad* de Hjorth para cada uno de los canales y tipo de EEG se ha realizado un estudio estadístico completo de los resultados obtenidos.

En primer lugar se ha llevado a cabo un análisis exploratorio de los datos, acompañado de diagramas de barras, gráficos Box-Plot y gráficos de error. A continuación se ha estudiado la existencia de posibles diferencias significativas entre los tres tipos de EEG (ojos cerrados, ojos abiertos y tarea de simulación de manejo del carro de combate) en cada canal, tomadas dos a dos, aplicando un contraste de hipótesis.

En cada caso se ha aplicado la prueba de Kolmogorov-Smirnov para comprobar la hipótesis de normalidad de los datos y la prueba de Levene para comprobar la hipótesis de homocedasticidad (igualdad de varianzas). No se rechaza ninguna de las hipótesis en todos los canales con un nivel de confianza del 95%, por lo que se va a aplicar una prueba paramétrica  $T$  para muestras relacionadas que permite contrastar la hipótesis de que la diferencia de medias entre cada dos tipos de EEG es cero en cualquiera de los 12 electrodos con un nivel de confianza del 99,9% ( $\alpha=0,001$ ).

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las medias de los datos obtenidos en la *Movilidad* de Hjorth para cada tipo de EEG y en cada electrodo se muestran en la tabla 1.

	Basal oc	Basal oa	Tarea tl
C3	94,524	92,446	83,206
C4	90,299	89,183	79,191
F7	82,928	90,415	71,567
F8	83,270	90,012	71,094
O1	76,432	78,093	93,522
O2	76,719	75,671	93,170
P3	82,946	81,874	82,507
P4	83,511	82,207	82,962
T3	92,978	97,668	87,972
T4	90,045	90,047	91,412
T5	77,180	79,458	92,244
T6	76,498	79,916	94,528
<b>PROMEDIO</b>	83,944	85,583	85,281

Tabla 1. Medias de los valores de la Movilidad para cada electrodo y tipo de EEG

Los promedios para la *Movilidad* en cada tipo de EEG y en cada electrodo o canal varían en el intervalo (71, 98), obteniéndose el mínimo valor en la zona frontal, electrodo F8, durante la tarea de simulación de manejo de carro de combate (j1) y el máximo en la zona temporal, electrodo T3, del estado de reposo con ojos abiertos.

Analizando la evolución de los valores de las medias de la *Movilidad* en cada tipo de EEG y electrodo se observa:

- El paso del estado de reposo con ojos cerrados (oc) al reposo con ojos abiertos (oa) presenta un aumento del parámetro en la zona frontal (F7, F8), en la zona temporal (T3, T4, T5, T6) y en algunos puntos del área occipital (O1).
- El comienzo de la simulación de manejo del carro de combate tras el estado de reposo con ojos abiertos se refleja con un aumento acusado de la *Movilidad* (y por tanto de la frecuencia) en la zona occipital (O1, O2) y en parte del área temporal (T4, T5, T6). Esto se explica por la activación del área visual primaria y la zona temporal del cerebro (corteza auditiva primaria) durante la realización de la tarea de simulación, ya que ambas zonas son las que se involucran en este tipo de tareas (el videojuego está dotado de sonido).
- En el paso del estado de reposo con ojos abiertos a la simulación de manejo del carro de combate, la disminución mayor se da en el área frontal (F7, F8).

El diagrama de barras de la figura 2 permite observar gráficamente las diferencias entre las medias anteriores.

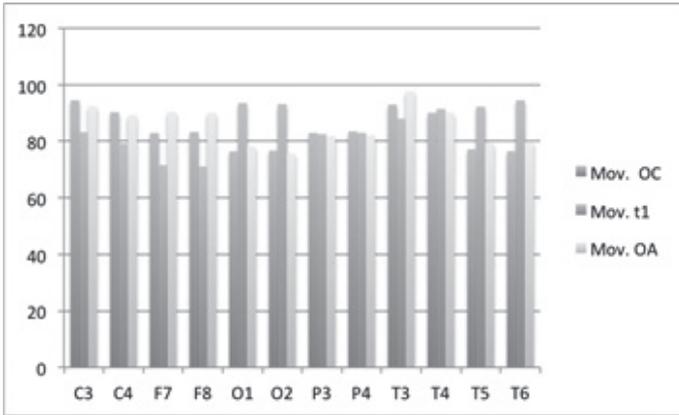


Figura 2. Diagrama de barras de los valores de la Movilidad en cada electrodo y tarea

Tras analizar los datos con la prueba paramétrica  $T$  para muestras relacionadas se han obtenido los siguientes resultados:

- No hay diferencias significativas entre el EEG basal con ojos cerrados y el de ojos abiertos en ninguno de los electrodos estudiados.
- Las diferencias significativas entre el estado basal con ojos cerrados y la tarea de simulación,  $p$ -valores inferiores a 0.001, se dan en los canales O1, O2, T5 y T6, siendo superiores los valores correspondientes a la tarea de simulación.
- Las diferencias significativas entre la tarea de simulación y el estado basal con ojos abiertos,  $p$ -valores inferiores a 0.001, se dan en F7, F8, O1, O2, siendo la *Movilidad* en la tarea superior en occipitales e inferior en frontales.

La siguiente tabla recoge los valores del estadístico de contraste y del nivel de significación obtenido en los electrodos en los que hay diferencias significativas.

	oc-t1		t1-oa	
	T	p-valor	T	p-valor
<b>F7</b>	-	-	-4.606	0.000
<b>F8</b>	-	-	-5.904	0.000
<b>O1</b>	-4.195	0.000	4.479	0.000
<b>O2</b>	-4.546	0.000	4.546	0.000
<b>T5</b>	-3.905	0.000	-	-
<b>T6</b>	-4.955	0.000	-	-

Tabla 2. Medias de los valores de la Movilidad para cada electrodo y tipo de EEG

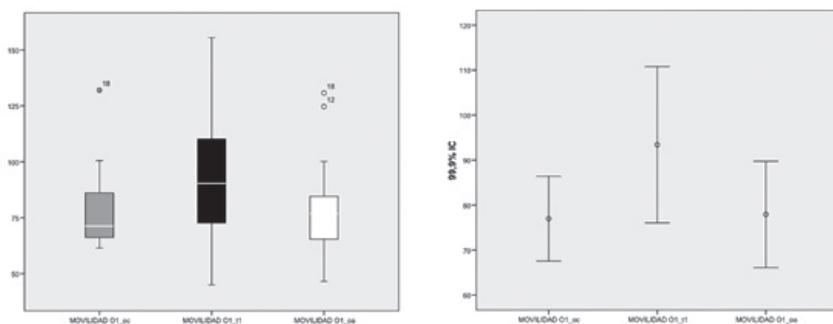


Figura 3. Gráficos Box-Plot y diagrama de barras de la Movilidad en canal O1 en los tres tipos de EEG

En el gráfico Box-Plot de la izquierda se observa que las puntuaciones durante la tarea son claramente diferentes (más altas), que en estado basal tanto con ojos cerrados como con ojos abiertos. En el gráfico barras de error de la derecha se muestra como la media de la tarea y su intervalo de confianza al 99, 9% es muy superior a la media en reposo (ojos cerrados y abiertos).

## CONCLUSIÓN

Se puede concluir que la *Movilidad* es un buen indicador de la actividad cerebral, ya que varía en los distintos tipos de EEG en las áreas cerebrales involucradas en la realización de la tarea de atención. El aumento considerable de la *Movilidad* en las zonas occipitales y parte de las temporales, así como las diferencias significativas obtenidas en dichas áreas con el test estadístico (al comparar la tarea basal ojos cerrados con la simulación) muestran la activación del área visual primaria localizada en el lóbulo occipital y la corteza auditiva primaria localizada en el lóbulo temporal.

Los resultados previos obtenidos por nuestro grupo ya ponían de manifiesto la activación de estas áreas cerebrales (Navascués, 2004: 143; Sebastián, 2013: 543; Sebastián, 2014: 487). Hasta el momento se había estudiado la diferencia entre el estado cerebral basal de ojos cerrados y la realización de la tarea. Se cuestionaba si las diferencias halladas en el área visual ponían de manifiesto la activación por la tarea o simplemente la apertura de ojos realizada durante la ejecución de la tarea. Este trabajo aclara esta cuestión, ya que al no haber diferencias entre el test basal ojos cerrados y el basal ojos abiertos y sí haberlas entre cada uno de ellos y el

de la ejecución de la tarea, se corrobora que es la realización de la tarea la que activa el área visual primaria y no simplemente la apertura de ojos.

Las diferencias encontradas entre el EEG basal ojos abiertos y la tarea de simulación en el área occipital corroboran los resultados anteriores de activación del área visual involucrada en la tarea. Esta activación puede deberse al procesado sensorial que realiza el sujeto durante la tarea atencional. Se trata fundamentalmente de mecanismos activados en los procesos que implican atención visual que es la modalidad de atención mejor investigada. La atención visual es el resultado de una red de conexiones corticales y subcorticales, de descripción prolija, que conforma un circuito cuya entrada es la información captada en la retina y su salida es a través del sistema oculomotor, por lo que no se afecta con los ojos cerrados.

#### AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se enmarca en los Proyectos de Investigación financiados por el Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza (CUD-ID: 2013-16, CUD-ID: 2015-05).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campbell, K., *et al.*, «Evoked potential measures of information processing during natural sleep», en: *Sleep, Arousal and Performance*. R.J. Broughton and R.D. Ogilvie (Eds.), Boston. Birkhäuser, 1992, págs. 88-116.
- Dussault, C., *et al.*, «EEG and ECG Changes During Selected Flight Sequences», *Aviation, Space, and Environmental Medicine* vol. 75, 2004, núm. 10, págs. 889-897.
- Hjorth, B., «EEG analysis based on time domain properties», *Electroenceph. & Clin. Neurophys.*, núm. 29 (1970), págs. 306-312.
- Hsu, H.P., *Análisis de Fourier*, Addison-Wesley Iberoamericana, S.A. Wilmington, 1987.
- Navascués, M.A., *et al.*, «Fitting Curves by fractal interpolation: an application to the quantification of cognitive brain processes». In: *Thinking in Patterns: Fractals and Related Phenomena in Nature*. Novak, M.M. (ed.) World Scientific Publishers, 2004, págs. 143-154.
- Navascués, M.A., *et al.*, «Time domain indices and discrete power spectrum in electroencephalographic processing». *International Journal of Computer Mathematics*, vol. 86, 2009, núm. 10 & 11, págs. 1968-1978.
- Navascués, M.A., *et al.*, «A numerical power spectrum for electroencephalographic processing». *Mathematical Methods in the Applied Sciences*. Vol. 39, 2014, núm. 16, págs. 4680-4687.

- Ríos, M., *et al.*, «Alteraciones de la atención tras daño cerebral traumático: evaluación y rehabilitación». *Rev. Neurol.* núm. 44 (2007), págs. 291-297.
- Sebastián, M.V. *et al.*, «Cuantificación de señales electroencefalográficas para el estudio de la atención». *Actas: Congreso Nacional de I+D en Defensa y Seguridad, DESEi+d 2013*. González-Marcos, A.P. (coord.), Madrid, 2013, págs. 543-554.
- Sebastián, M.V., *et al.*, «Cuantificación de señales electroencefalográficas para el estudio de la atención». *Dena Arto et al. Actas: II Congreso Nacional de i+d en Defensa y Seguridad, DESEi+d 2014*. Ed. Centro Universitario de la Defensa, 2014, págs. 487-494.
- Yang, H., *et al.*, «Correlation Dimensions of EEG Changes During Mental Tasks». *Proceedings of the 26th Annual International Conference of the IEEE EMBS San Francisco, CA, USA, 2004*, págs. 616-619.

SISTEMA VESTIBLE DE MONITORIZACIÓN  
DE SEÑALES BIOMÉTRICAS

FRANCISCO JAVIER ROMERO MALDONADO

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores. Universidad de Granada*

DIEGO P. MORALES SANTOS

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores. Universidad de Granada*

ANTONIO GARCÍA RÍOS

*Dpto. Electrónica y Tecnología de Computadores. Universidad de Granada*

ALFONSO SALINAS CASTILLO

*Dpto. Química Analítica. Universidad de Granada*

ANTONIO MORILLAS FERNÁNDEZ

*EPHPO. Hospital de Alta Resolución de Guadix*

ALEJANDRO SÁNCHEZ PÉREZ

*Mando de Adiestramiento y Doctrina*

RESUMEN

Esta comunicación presenta un prototipo preliminar de instrumento para la medida de la saturación de oxígeno en sangre y ECG para soldados desplegados en escenarios de conflicto, con el objetivo final de la integración del instrumento en el utillaje del soldado. Para ello se propone como sistema de medida el basado en la variación de la reflexión de la luz emitida por unos LEDs de las longitudes de onda descritas en la bibliografía y captada en las sienes y parte posterior de los pabellones auriculares del individuo. Posteriormente se incorporarán electrodos para la medida del ECG. El instrumento incluye un sistema de almacenamiento de medidas y transmisión de las mismas a un dispositivo móvil (*tablet, smartphone*, u otros dispositivos disponibles en el escenario), mediante Bluetooth.

PALABRAS CLAVES

Instrumentación inteligente; instrumentación portátil; monitorización biométrica; ritmo cardíaco; saturación de oxígeno.

## 1. INTRODUCCIÓN

La monitorización continua de señales fisiológicas mediante sensores vestibles (*wearable sensors*) es un tema candente de investigación, transversal a distintas áreas de la ciencia y tecnología (Bonfiglio *et al*, 2011). Si bien las aplicaciones más inmediatas se refieren a pacientes ambulatorios o a personas que realizan distintas actividades lúdicas, es imprescindible extender esto a actividades profesionales de riesgo o en entornos agresivos, en las que conocer el estado fisiológico e identificar al individuo podrá facilitar su actividad, conducirla, o detectar con la mayor antelación posible cualquier problema que pueda devenir en disminución del rendimiento o en la aparición de un peligro físico para estas personas. Es, pues, evidente que un soldado en un escenario de conflicto (real o en entrenamiento) se ajusta a esta situación, y toda la información posible sobre su estado físico y fisiológico será de incalculable utilidad, no sólo para el individuo, sino también para sus mandos, facilitando la toma de decisiones en el control y disposición de efectivos; puede además también ser de utilidad para los escalones sanitarios y su capacidad de despliegue y reacción, siempre teniendo en cuenta su adecuación a la normativa OTAN (Ejército, 2011; Navarro Suay *et al*, 2013). Estos sistemas vestibles pueden proporcionar información útil para una primera respuesta de emergencia y facilitar el rescate y salvamento de efectivos heridos en combate, pero al mismo tiempo, pueden servir al combatiente como un indicador de su estado físico que le permita optimizar su desempeño. Además, la disponibilidad por parte del mando de los datos biométricos de los miembros de la unidad es un activo imprescindible para la asignación de tareas en tiempo real durante el despliegue en la zona de operaciones. En particular, la monitorización continua de la saturación de oxígeno en sangre junto con el electrocardiograma (ECG) del individuo en estas situaciones cobra una alta relevancia, ya que el combatiente se sitúa durante su actividad en entornos donde la cantidad de oxígeno en aire puede presentar altas fluctuaciones, al tiempo que está sujeto a una actividad física intensa bajo condiciones de estrés psicológico y físico.

A tenor de lo anterior, el objetivo del Proyecto de investigación del Centro Mixto UGR-MADOC «Sistema Integral de Monitorización de señales biométricas: aplicación para seguimiento del

estado del Militar - SIMMA» es el desarrollo de un sistema vestible que permita esta monitorización continua de la saturación de oxígeno en sangre y el ECG de efectivos desplegados en zonas de conflicto; este sistema de medida se integrará en el utillaje del soldado, y en una primera aproximación de abordará su integración en gafas y se evaluará la integración en cascos o sistemas personales de comunicación, a través de los auriculares. De este modo, en esta comunicación se presenta el primer prototipo desarrollado en el marco del Proyecto SIMMA, que corresponde a un instrumento para la medida de saturación de oxígeno en sangre y ritmo cardiaco; a este instrumento se le han añadido un sensor inercial para habilitar la función de podómetro, e incluye la comunicación a través de Bluetooth de las medidas realizadas. Igualmente, asociada a este primer prototipo, se ha desarrollado una aplicación bajo Android para la comunicación del instrumento vestible con un *smartphone* o *tablet* y la correspondiente visualización de las medidas. En la siguiente sección se expondrá los conceptos más relevantes para la realización de este tipo de medidas, mientras que en la tercera sección se detallará la estructura de este primer prototipo. La sección siguiente expondrá algunos aspectos sobre la aplicación Android, mientras que la quinta ilustrará los resultados obtenidos, finalizando la comunicación con las conclusiones.

## 2. MONITORIZACIÓN DE SATURACIÓN DE OXÍGENO EN SANGRE

La medida de la saturación de oxígeno arterial o pulsioximetría, a partir de la fotoplethysmografía (PPG: *PhotoPlethysmoGraphy*), es una técnica madura y bien asentada en los entornos hospitalarios. Esta técnica se basa en el uso de diferentes longitudes de onda de la luz en el espectro rojo (alrededor de 660 nm) y en el infrarrojo (alrededor de 920 nm) para diferenciar la hemoglobina oxigenada (oxihemoglobina) de la desoxigenada en sangre pulsátil (Tamura *et al*, 2014). Esto es así ya que los espectros de absorción de la luz de la hemoglobina desoxigenada y la oxihemoglobina son opuestos, de modo que la primera absorbe muy bien la luz roja mientras que la segunda no, produciéndose el comportamiento contrario para la luz infrarroja.

Las técnicas existentes son dos: midiendo la variación en la luz transmitida, o midiendo la luz retrodispersada o reflejada por el tejido, huesos y vasos sanguíneos mediante el uso de

fotodetectores. En cualquiera de estos casos, la Fig. 1 ilustra la variación de esta señal en función de los diferentes tejidos, y cómo la componente pulsátil en la circulación arterial produce una forma de onda característica en la señal resultante del fotodetector, comúnmente conocida como señal fotoplestismográfica o señal PPG. Además, la relación entre las intensidades relativas de las componentes roja e infrarroja de la señal PPG permiten, en virtud de los diferentes espectros de absorción de hemoglobina y oxihemoglobina, determinar la relación de las mismas en sangre y, por tanto, el nivel de saturación de oxígeno ( $SpO_2$ ).

La instrumentación existente mide la saturación de oxígeno en alguna de las extremidades de los pacientes. Esta técnica no es idónea para sujetos que estén realizando actividad física ya que puede entorpecer los movimientos (Comtois *et al*, 2007). Por otro lado existen aplicaciones diseñadas para la medida en el oído o el lóbulo de la oreja, y en la frente del sujeto (Tamura *et al*, 2014). Todos estos métodos hacen uso de un instrumento que se coloca sobre el individuo. En aplicaciones de desempeño profesional extremo, como la que es objeto del Proyecto SIMMA, cualquier peso adicional que tenga que portar el sujeto causa un consumo adicional de energía, al tiempo que cualquier objeto inusual puede ser una fuente de pérdida de concentración. En el caso de aplicaciones similares para la medida del electrocardiograma, la instrumentación empleada está destinada a la obtención del ritmo cardiaco más que a la obtención de un complejo PQRST (onda P —complejo QRS— onda T, es decir, un ladito completo) fidedigno que pueda aportar información clínica del estado del sujeto. De hecho, la propia medida fotoplestismográfica suministra el ritmo cardiaco, como puede apreciarse en la forma de onda de la señal PPG en la Fig. 1. Investigadores del MIT han desarrollado técnicas preliminares para la obtención del ECG en este tipo de situaciones (Da He *et al*, 2015), pero la calidad de la señal ECG es baja. Por otra parte, una novedosa e interesante línea es la posibilidad de dotar a estos instrumentos de capacidades de identificación biométrica a partir de la huella personal presente en el ECG (Rabhi *et al*, 2013).

En cualquier caso, y a la luz de lo anterior, la medida en el sistema propuesto se obtendrá a partir de la luz retrodispersada o reflejada, recogida en un único fotodiodo, dado que supone un sistema muy sencillo y de un consumo muy reducido, variable muy importante en un sistema portátil. En lo referente a la luz

que iluminará la zona irrigada, se genera a partir de sendos LEDs (*Light Emitting Diode*) con longitudes de onda de emisión en las zonas roja e infrarroja. De este modo, la saturación de oxígeno en sangre puede obtenerse fácilmente a partir de la una modificación de la ley de Beer-Lambert (Tamura *et al*, 2014) como: donde  $y$  son las amplitudes de las componentes pulsátil y continua, respectivamente, de la luz reflejada roja, y son las componentes análogas en la luz infrarroja captada por el fotodetector,

$$SpO_2 = A + B \frac{V_{ACR}/V_{DCR}}{V_{ACIR}/V_{DCIR}} \quad (1)$$

y  $A$  y  $B$  son constantes de calibración que han de obtenerse de forma experimental y en función de los dispositivos empleados y la zona de medida.

### 3. ESTRUCTURA Y DISEÑO DEL SISTEMA DE MEDIDA

En la aplicación que se está desarrollando en el Proyecto SIMMA es necesario que la medida se realice con un instrumento integrado en las herramientas y vestimentas que use el individuo para su actividad, y con un peso mínimo que no interfiera en su rendimiento, con lo que se ajusta perfectamente al dominio vestible o *wearable*. La integración de la medida de la saturación de oxígeno y el ECG en los accesorios que use el soldado, como pueden ser las gafas para la protección de los ojos (viento, luz solar, etc.), el auricular de los equipos de comunicación personal, o el propio casco de combate, puede permitir la auto-monitorización *in situ* o de manera remota/centralizada por los mandos, con una interferencia mínima en la actividad del combatiente. Realizar este diseño presenta una serie de desafíos tecnológicos como la integración y miniaturización de toda la tecnología en unas gafas, un auricular o un casco, así como la elección de la zona de contacto donde se va a realizar la medida de las variables fisiológicas. En este sentido, la zona cercana a las sienes junto a la oreja puede ser idónea para la medida de la saturación de oxígeno en cualquiera de los tres dispositivos mencionados, ya que es una zona con una alta irrigación sanguínea (Morales *et al*, 2013). En consecuencia, y como se detalló en la sección anterior, se ha seleccionado como sistema de medida el basado en la variación de la reflexión de la luz emitida por sendos LEDs rojo e infrarro-

jo. En fases posteriores del Proyecto, estos sensores se ubicarán en las sienes y parte posterior de los pabellones auriculares del individuo, y se incorporarán electrodos para la medida del ECG.

Por otra parte, se ha demostrado en los últimos años que tecnologías reconfigurables de bajo coste, entre las que se cuentan algunas familias de FPGAs (Field-Programmable Gate Array),



Fig. 2. Prototipo inicial del Proyecto SIMMA para su uso con el kit de desarrollo para PSoC CY8CKIT-001 de Cypress Semiconductor Corp.

FPAAs (Field-Programmable Analog Array) y de dispositivos SoC (System-on-Chip) como la familia PSoC de Cypress Semiconductor Corp. (Cypress, 2016), representan una alternativa muy atractiva para el desarrollo de instrumentación portátil de bajo coste para análisis químico (Salinas-Castillo et al, 2016) e instrumentación biomédica (Morales et al, 2011; Ruiz et al, 2014). Además, la disponibilidad de dispositivos móviles, tales como *smartphones* o *tablets*, ha elevado el campo de la instrumentación portátil a nuevas cotas (García *et al*, 2011), al disponer de potentes recursos gráficos y de computación que se pueden comunicar fácilmente con pequeñas plataformas instrumentales. Por tanto, la conjunción de estos dos paradigmas es la que ha dado lugar a la investigación que se recoge en esta comunicación y que está en pleno desarrollo en el marco del Proyecto SIMMA.

De este modo, el primer paso en el Proyecto SIMMA ha sido el desarrollo de un prototipo inicial, a modo de prueba de concepto, en el que se incluye un dispositivo PSoC5 LP que llevará a cabo:

- el control, adquisición y acondicionamiento del sensor fotople-tismográfico formado por dos LEDs y un fotodetector;
- cálculo del ritmo cardiaco y el nivel de saturación de oxígeno a partir de la información obtenida del sensor fotople-tismográfico;
- el control, adquisición y acondicionamiento de un sensor inercial para la implementación de un sencillo podómetro en el prototipo;
- la comunicación, mediante Bluetooth, con un dispositivo móvil externo y la aplicación Android asociada, para la presentación de datos y configuración de esta plataforma instrumental controlada por el dispositivo PSoC.

Para ello, se ha desarrollado un sistema sensor, que además incluye el subsistema completo de alimentación y que se muestra en la Fig. 2, para su conexión al kit de desarrollo para PSoC CY8CKIT-001 (Cypress, 2016). A continuación se describen las características principales de todo el sistema.

### 3.1. PSoC5 LP

La familia de dispositivos PSoC5 LP es la primera y única solución SoC en el mundo basada en un procesador ARM Cortex integrado junto a recursos reconfigurables analógicos y digitales. Además, las diferentes aplicaciones pueden diseñarse y trasladarse al dispositivo físico fácilmente a través de un paquete *software* de diseño llamado PSoC Creator. Adicionalmente, Cypress ofrece una gran variedad de kits de desarrollo que permiten un fácil prototipado de sistemas basados en estos dispositivos. De este modo, en esta primera prueba de concepto se ha optado por emplear el kit de desarrollo CY8CKIT-001 integrado en el kit CY8CKIT-010 (Cypress, 2016), para en fases posteriores integrar el dispositivo PSoC en un sistema electrónico desarrollado *ad hoc* para el Proyecto SIMMA. Las principales funcionalidades de los dispositivos PSoC5 LP pueden resumirse en:

- un potente núcleo microprocesador de 32 bits ARM Cortex-M3, que permite además aprovechar la gran variedad de recursos disponibles para los *cores* ARM, desde sistemas operativos en tiempo real a multitud de funciones *middlewa-*

- re (sistemas de ficheros, entornos gráficos, etc.), así como entornos de programación;
- disponibilidad de un subsistema digital, de tipo PLD (*Programmable Logic Device*) y formado por los llamados UDBs (*Universal Digital Block*), que realizan una función similar a los elementos lógicos básicos de las familias más comunes de FPGAs; además, se incluye en este subsistema digital una serie de interconexiones programables, llamadas DSIs (*Digital System Interconnect*). De este modo, el subsistema digital permite implementar y conectar multitud de bloques digitales predefinidos, o implementar lógica genérica. Entre las funciones más comunes que pueden implementarse se encuentran interfaces serie (UART, I<sup>2</sup>C, SPI), contadores y temporizadores, controladores PWM, etc.;
  - junto al subsistema digital, el dispositivo incluye un subsistema analógico, con la misma filosofía y similar a una FPAA; en él se incluyen conexiones programables basadas en buses y multiplexores analógicos, un ADC (*Analog-to-Digital Converter*) Delta-Sigma de alta resolución, dos ADCs de aproximaciones sucesivas, y cuatro DACs (*Digital-to-Analog Converter*) de 8 bits y con salida configurable para tensión o corriente; además, este subsistema cuenta con cuatro bloques configurables basados en capacidades conmutadas (permiten implementar funciones tales como amplificadores operacionales, *buffers*, amplificadores de ganancia programable, amplificadores de transconductancia, o mezcladores), cuatro amplificadores operacionales para proporcionar corrientes elevadas en las salidas analógicas, y una referencia muy precisa de tensión que puede emplearse en el resto de bloques analógicos configurables.

### 3.2. Sensor fotopleletismográfico

Tal y como ya se ha comentado anteriormente, se ha construido un sensor fotopleletismográfico muy sencillo, con únicamente dos LEDs y un fotodetector, además de los elementos necesarios para su polarización. En concreto, se han usado un LED infrarrojo SFH4350 (OSRAM, 2015), con longitud de onda central de emisión en 850nm, y un LED rojo L-934LSRD (KingBright, 2006), de longitud de onda central de emisión en 660nm, junto a un fotodetector S2387-66R (Hamamatsu, 2015). La Fig. 3 muestra la

disposición de estos tres elementos. El control de la intensidad emitida por los LEDs se lleva a cabo activando las señales IR y RED de la Fig. 3 mediante un controlador PWM (*Pulse Width Modulation*) implementado en el PSoC5 LP; además, la señal procedente del fotodetector es amplificada y filtrada analógicamente, y convertida a un valor digital aprovechando los recursos del subsistema analógico del PSoC, mientras que es posteriormente filtrada también en el subsistema digital, liberando así al microprocesador de cualquier tarea relacionada con la obtención de la señal PPG.

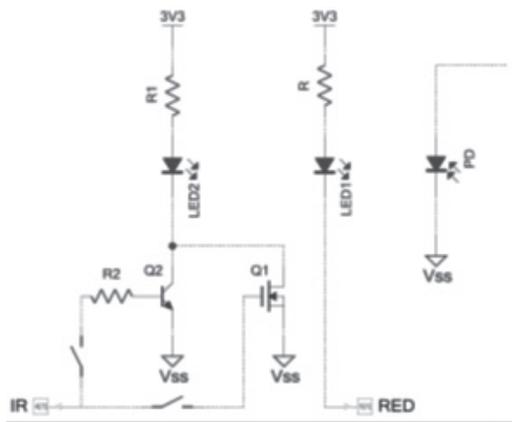


Fig. 3. Sensor fotoplethysmográfico

### 3.3. Podómetro

Haciendo uso del circuito integrado MPU-6050 de InvenSense (InvenSense, 2013), un sensor inercial muy empleado en *smartphones* y *tablets*, la plataforma desarrollada permite la monitorización del movimiento; además, este dispositivo presenta un muy reducido factor de forma y se calibra en fábrica, con lo que es una elección muy adecuada para futuros desarrollos. En esta primera aproximación se ha empleado el kit de desarrollo GY-521, conectado al sistema de la fig. 2, mientras que la comunicación con este sensor se realiza mediante el protocolo I<sup>2</sup>C, ya que el correspondiente controlador se implementa fácilmente en el subsistema digital del PSoC5.

### 3.4. *Subsistema de comunicaciones*

Es evidente que Wi-Fi y Bluetooth son las dos opciones más atractivas para comunicar un instrumento como el aquí planteado con cualquier dispositivo móvil. Sin embargo, en la aplicación objeto del Proyecto SIMMA el consumo de energía será un factor limitante, con lo que en la prueba de concepto se ha optado directamente por Bluetooth, si bien su rango de alcance es más limitado. En concreto, se ha optado por Bluetooth 3.0 y el módulo HC-06 de Wavesen (Wavesen, 2011), cuyo consumo en transmisión es muy reducido. Al igual que en el caso del podómetro y el sensor inercial, la comunicación entre el PSoC y el módulo Bluetooth se realizará mediante un protocolo serie, a través de una UART en modo *full-duplex*; de este modo, dicha UART se implementa fácilmente en el subsistema digital del PSoC, mostrando una vez más la potencialidad de la reconfigurabilidad, pudiendo el PSoC enviar los comandos y datos necesarios al módulo Bluetooth para habilitar la comunicación al exterior de las medidas de los diferentes sensores.

### 3.5. *Subsistema de alimentación*

Para finalizar con la descripción del sistema de la Fig. 2, es preciso destacar que éste es completamente autónomo, incluso haciendo uso de varios kits de desarrollo comerciales para algunos de los sensores, el subsistema de comunicación, y el propio kit de desarrollo que alberga al dispositivo PSoC. Esto es posible dado el reducido consumo del instrumento vestible desarrollado, como se recoge más adelante, lo que permite que todo el sistema pueda alimentarse con una única batería recargable de Li-ión de 120 mAh y factor de forma CR2450, del tamaño de una moneda. De este modo, el sistema incluye además la posibilidad de recargar dicha batería a través de una conexión microUSB, del mismo modo que ocurre en la mayoría de dispositivos móviles comerciales. Esto elimina la necesidad de un cargador específico y permite un uso universal del instrumento.

## 4. *Aplicación para dispositivos móviles*

Tal y como se describió en la introducción, la instrumentación portátil se ha visto potenciada con la aparición en la vida cotidiana de dispositivos móviles, con prácticamente cada ciudadano haciendo uso de un *smartphone* de manera habitual a diario. Así, cada posible usuario porta en su bolsillo una potente interfaz gráfica,

con la que puede interactuar de manera muy sencilla a través de la pantalla táctil, y asociada a un potente microprocesador; por si eso fuera poco, el dispositivo admite diferentes protocolos de comunicación inalámbrica, ya sea a través de redes de área local, como Bluetooth o Wi-Fi, o usando las infraestructuras de telecomunicaciones a través de la red de telefonía móvil. Por tanto, uno de los objetivos del Proyecto SIMMA es la integración de los instrumentos desarrollados con dispositivos móviles, con un doble fin: de una parte, simplificar en lo posible el instrumento, haciendo innecesarias botoneras y *displays* para la configuración, lo que a su vez limita el consumo y aumenta la autonomía del instrumento; por otro lado, los recursos computacionales disponibles en el dispositivo móvil permiten incluir procesamiento extra y aumentar la potencialidad de las posibles aplicaciones del instrumento portátil.

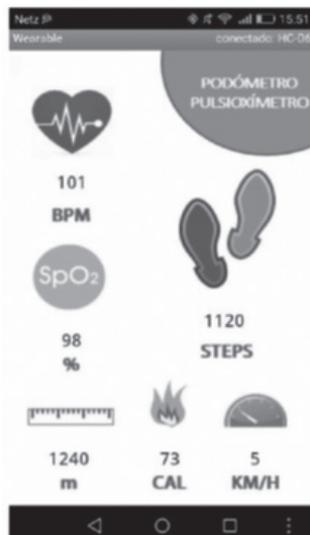


Fig. 4. Captura de la interfaz gráfica de usuario de la aplicación Android para dispositivos móviles

En este caso, como ya se mencionó, se ha desarrollado una aplicación sobre Android que recoge los datos transmitidos por el instrumento mediante Bluetooth, mostrando la Fig. 4 una captura de una de las pantallas de la interfaz gráfica de la aplicación. Desde la misma es posible además configurar los diferentes parámetros del instrumento.

## RESULTADOS

En esta sección se muestran alguno de los resultados obtenidos con la plataforma instrumental reconfigurable mostrada en la Fig. 2 y cuya estructura se ha descrito en la sección anterior. Para ello, y tras proceder a la calibración del sensor fotopleletismográfico de acuerdo a la ecuación (1), se ha procedido a la medida de saturación de oxígeno en sangre y ritmo cardiaco sobre cinco sujetos diferentes y en distintas condiciones. A fin de validar las medidas obtenidas con el prototipo desarrollado, éstas se han contrastado con las de un pulsioxímetro clínico comercial, que los sujetos de prueba han portado también durante los diferentes tests. En concreto, se ha empleado para esta validación el pulsioxímetro JPD-500A de Jumper Medical (Jumper Medical, 2016).

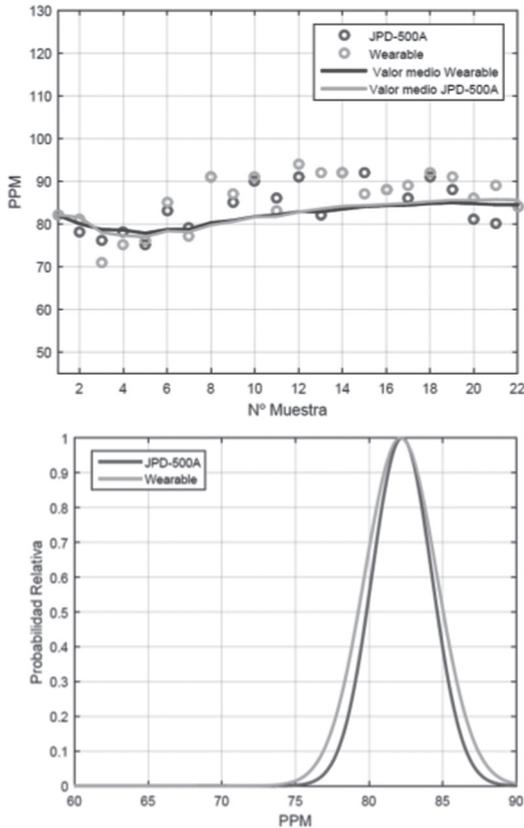


Fig. 5. Resultados de medición del ritmo cardiaco con el prototipo desarrollado (wearable) y el pulsioxímetro comercial JPD-500: muestras individuales (arriba) y distribución estadística (abajo)

De este modo, la Fig. 5 muestra los resultados para uno de los sujetos de prueba de la medida de ritmo cardiaco, en PPM (Pulsaciones Por Minuto); en dicha figura se comparan las diferentes medidas individuales obtenidas con ambos sistemas y se muestra su distribución estadística. Tomando como referencia el pulsioxímetro comercial, la diferencia de ritmo cardíaco medido no rebasa  $\pm 2$  PPM. De manera similar, la Fig. 6 muestra una comparación de las medidas de saturación de oxígeno en sangre obtenidas para uno de los sujetos de prueba.

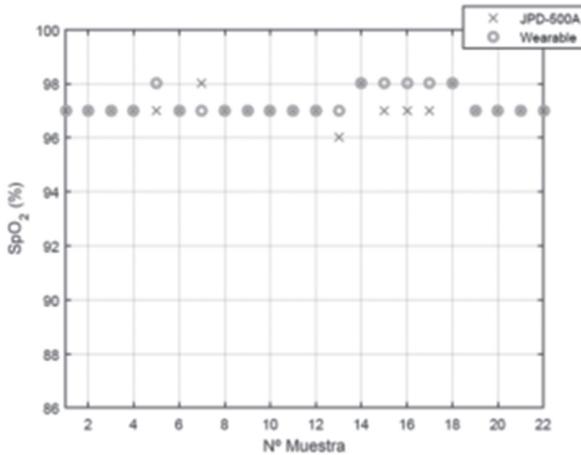


Fig. 6. Resultados de medición e saturación de oxígeno en sangre con el prototipo desarrollado (wearable) y el pulsioxímetro comercial JPD-500 para uno de los sujetos de prueba

Por otra parte, la Fig. 7 muestra los resultados obtenidos en diferentes ensayos para el conteo de pasos con la función de podómetro, a partir de los datos del sensor inercial. Es preciso aquí destacar que el error relativo es mayor cuanto menor sea el número de pasos, ya que la mayoría de los pasos no detectados tienen lugar al comenzar a caminar, pues el algoritmo que gestiona los datos del sensor inercial tiene que autoconfigurarse y estabilizarse. Esto implica a su vez que el error es directamente proporcional al número de veces que el sujeto pare e inicie la marcha en un mismo ensayo.

Finalmente, es preciso destacar el reducido consumo de todo el sistema, que en estado de reposo consume menos de 8.5 mA, es decir, menos de 28 mW; en el estado activo, con todos los sensores y el PSoC en funcionamiento, y transmitiendo datos a través de

la interfaz Bluetooth, el consumo es de 106 mA, ó 350 mW. Ha de tenerse en cuenta que esta primera prueba de concepto hace uso de varios kits de desarrollo comerciales, con lo que el margen de mejora en este aspecto es grande para próximas iteraciones del instrumento, en las que se pretende desarrollar una circuito impreso específico en el que ubicar los diferentes circuitos integrados y elementos discretos requeridos.

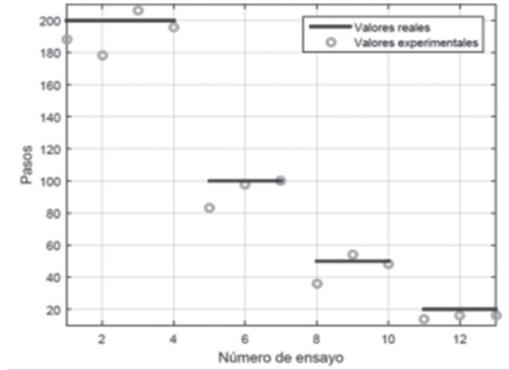


Fig. 7. Resultados del conteo de pasos con la función podómetro en diferentes ensayos

## CONCLUSIÓN

En esta comunicación se ha presentado el prototipo inicial del Proyecto SIMMA, del Centro Mixto UGR-MADOC, que se ha desarrollado como prueba de concepto del mismo. El objetivo de este proyecto es el desarrollo de un instrumento portátil para la monitorización biométrica *in situ* de un soldado desplegado en zonas de conflicto. En consecuencia, y a partir de la experiencia previa del equipo de investigación, se ha desarrollado un prototipo inicial basado en tecnologías reconfigurables, en concreto en dispositivos PSoC de Cypress Semiconductor. Dicho prototipo constituye un instrumento portátil, de bajo coste y consumo reducido, capaz de realizar una monitorización continua del nivel de saturación de oxígeno en sangre y el ritmo cardiaco del portador del instrumento; además, gracias a la inclusión de un sensor inercial, se ha implementado la función de podómetro. Con todo ello, el instrumento transmite las medidas obtenidas, mediante Bluetooth, a un dispositivo móvil en el que una aplicación en Android actúa como interfaz gráfica para la muestra de datos y la configuración del instrumento. En fases posteriores del Proyecto

SIMMA se añadirán al instrumento los sensores necesarios para obtener la medida de ECG del portador, y se procederá a integrar todo el instrumento en un único sistema electrónico que pueda incluirse en el utillaje del soldado.

#### AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado a través del Proyecto del Centro Mixto UGR-MADOC «Sistema Integral de Monitorización de señales biométricas: aplicación para seguimiento del estado del Militar-SIMMA» (código de Proyecto 2/16).

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonfiglio, A. *et al*, *Wearable Monitoring Systems*, Springer Science+Business Media, 2011
- Ejército de Tierra Español, Mando de Adiestramiento y Doctrina, *Sanidad en Operaciones*, Madrid, Dirección de Servicios Técnicos del Ejército, 2011.
- Navarro Suay, R. *et al*, «Despliegue y capacidades sanitarias en la región oeste de Afganistán (provincia de Badghis y Herat) de agosto a noviembre 2012», *Sanidad Militar*, vol. 69, 2013, núm. 1.
- Tamura, T. *et al*, «Wearable Photoplethysmographic Sensors—Past and Present», *Electronics*, vol. 3, 2014, núm. 2, págs. 282-302.
- Comtois, G. *et al*, «A comparative evaluation of adaptive noise cancellation algorithms for minimizing motion artifacts in a forehead-mounted wearable pulse oximeter», en *Proceedings of 2007 Annual International Conference of the IEEE Engineering in Medicine and Biology Society*, (Lyon, 23-26 de agosto de 2007), 2007, págs. 1528-1531, 2007.
- Da He, D. *et al*, «An Ear-Worn Vital Signs Monitor», *IEEE Transactions on Biomedical Engineering*, vol. 61, 2015, núm. 11, págs. 2547-2552.
- Morales, D.P. *et al*, «An Application of Reconfigurable Technologies for Non-invasive Fetal Heart Rate Extraction», *Medical Engineering & Physics*, vol. 35, 2013, núm. 7, págs. 1005-1014.
- García, *et al*, «Mobile phone platform as portable chemical analyzer», *Sensors and Actuators B (Chemical)*, vol. 156, 2011, núm. 1, págs. 350-359.
- Salinas-Castillo, A. *et al*, «Evaluation of a reconfigurable portable instrument for copper determination based on luminescent carbon dots», *Analytical and Bioanalytical Chemistry*, vol. 408, 2016, núm. 11, págs. 3013-3020.
- Morales, D.P. *et al*, «Flexible ECG acquisition system based on analog and digital reconfigurable devices», *Sensors and Actuators A (Physical)*, vol. 165, 2011, núm. 2, págs. 261-2701.
- Ruiz, V.U. *et al*, «ECG processing on reconfigurable hardware for efficient artifact reduction», *Experimental & Clinical Cardiology*, vol. 20, 2014, núm. 8, págs. 3023-3028.

- Rabhi, E. *et al*, «Biometric personal identification system using the ECG signal», en *Proceedings of IEEE Computing in Cardiology Conference CinC'2013 (Zaragoza, 22-25 de septiembre de 2013)*, 2013, págs. 507-510.
- Cypress Semiconductor Corp., «PSoC5 LP Family Datasheet», <http://www.cypress.com/file/45906/download>, 2016
- Cypress Semiconductor Corp., «CY8CKIT-001 PSoC Development Kit Guide», <http://www.cypress.com/file/43706/download>, 2016
- KingBright, «L-934LSRD Datasheet», <http://www.farnell.com/datasheets/67047.pdf>, 2006.
- OSRAM, «SFH4350 Datasheet», [http://www.osram-os.com/Graphics/XPic7/00211319\\_0.pdf/SFH%204350.pdf](http://www.osram-os.com/Graphics/XPic7/00211319_0.pdf/SFH%204350.pdf), 2015.
- Hamamatsu Photonics, «S2387-66R Datasheet», [http://www.hamamatsu.com/resources/pdf/ssd/s2387\\_series\\_kspd1033e.pdf](http://www.hamamatsu.com/resources/pdf/ssd/s2387_series_kspd1033e.pdf), 2015.
- InvenSense, «MPU-6000 and MPU-6050 Product Specification», [https://store.invensense.com/datasheets/invensense/MPU-6050\\_DataSheet\\_V3%204.pdf](https://store.invensense.com/datasheets/invensense/MPU-6050_DataSheet_V3%204.pdf), 2013.
- Wavesen, «HC-06 Product Datasheet», <https://www.olimex.com/Products/Components/RF/BLUETOOTH-SERIAL-HC-06/resources/hc06.pdf>, 2011.
- Jumper Medical, «JPD-500A Pulse Oximeter Details», <http://www.jumper-medical.com/index.php/pro view/39>, 2016.

METODOLOGÍA PARA LA CARACTERIZACIÓN  
DE COMBUSTIBLES FORESTALES MEDIANTE TÉCNICAS  
DE TELEDETECCIÓN Y TRABAJO DE CAMPO

ANTONIO LUIS MONTEALEGRE GRACIA

*Geoforest-IUCA y Departamento de Geografía y O.T, Universidad de Zaragoza*

MARÍA TERESA LAMELAS GRACIA

*Geoforest-IUCA y Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza*

ALBERTO GARCÍA MARTÍN

*Geoforest-IUCA y Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza*

JUAN DE LA RIVA FERNÁNDEZ

*Geoforest-IUCA y Departamento de Geografía y O.T, Universidad de Zaragoza*

FRANCISCO ESCRIBANO BERNAL

*Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza*

RESUMEN

La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 contempla el cambio climático como el gran desafío del siglo XXI por su influencia en numerosos factores y consecuencias para la seguridad, como son los incendios forestales. La caracterización precisa del tipo, cantidad y distribución de los combustibles forestales es de interés para realizar previsiones a la hora de afrontar un incendio. El presente trabajo desarrolla una metodología basada en el uso de teledetección activa (LiDAR) y pasiva (multiespectral), combinada con datos del terreno, para identificar y caracterizar los tipos de combustible según el modelo *Prometheus* en el Campo de Maniobras y Tiro del Centro de Adiestramiento «San Gregorio». Los resultados pueden ser de utilidad para las Fuerzas Armadas en el contexto de sus funciones de protección ante emergencias y catástrofes.

PALABRAS CLAVES

Modelo *Prometheus*; teledetección; imagen multiespectral; LiDAR; clasificación digital.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los incendios forestales son considerados uno de los factores de perturbación más importantes en los ecosistemas naturales (Lasaponara *et al.*, 2006). En la cuenca mediterránea, el fuego ha sido históricamente un elemento natural modelador del paisaje, con el cual las sociedades han aprendido a coexistir hasta convertirlo en herramienta de gestión tradicional. Sin embargo, en las últimas décadas, la recurrencia, magnitud y severidad de los incendios se ha incrementado, siendo una de las principales causas el aumento de la combustibilidad (cantidad, superficie, volumen, continuidad espacial y materia muerta) de las masas vegetales, como consecuencia de los cambios en la estructura agraria y en los usos de suelo. A ello hay que sumar el gran desafío ambiental y socioeconómico que implica el cambio climático, con condiciones meteorológicas extremas y periodos prolongados de sequía (Solomon *et al.*, 2007), lo cual puede suponer el incremento de determinadas catástrofes naturales, como los incendios, o una mayor competencia por los recursos energéticos según se recoge en la Estrategia de Seguridad Nacional (2013).

Bajo este contexto general, los centros de adiestramiento y los campos de maniobras y tiro son objeto de especial atención dada su naturaleza –el 96% de la superficie total de los terrenos de titularidad estatal adscrita al Ministerio de Defensa son forestales– y por la utilización de municiones y explosivos, lo que supone un riesgo directo para la ocurrencia de incendios, e incluso de que éstos se puedan propagar al exterior, con la consiguiente alarma social (Sierra, 2013). Por todo ello, en cumplimiento de la disposición adicional octava de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, modificada por la Ley 21/2015, de 20 de julio de 2015, el Ministerio de Defensa cuenta con la Directiva 42/2010, de 12 de julio, de la Ministra de Defensa, que a su vez se aplica en el ámbito del Ejército de Tierra mediante la Directiva del JEME 06/12. Con esta normativa se pretende velar por la integridad del patrimonio natural, las infraestructuras propias de este tipo de instalaciones y las personas que desempeñan sus actividades en las mismas.

La gestión de los incendios forestales puede enfocarse desde tres puntos de vista: antes, durante y después de la ocurrencia del incendio. Independientemente de la perspectiva que se adopte, la caracterización de la vegetación susceptible de quemarse (denomi-

nada combustible forestal) cobra gran importancia, ya que es el principal carburante en un incendio. De acuerdo con Chuvieco y Martín (2004), dicha caracterización puede tener aplicaciones operativas en seis ámbitos diferentes, los cuales se resumen a continuación:

- Prevención: cálculo de índices de peligro de incendio o de probabilidad de ocurrencia, tratamientos selvícolas (áreas, líneas y fajas cortafuegos) para romper la continuidad horizontal y vertical del combustible forestal, fuegos prescritos para reducir la peligrosidad, etc.
- Comportamiento del fuego: generación de modelos teniendo en cuenta, además del combustible, las variables topográficas (altura, pendiente y orientación), los datos meteorológicos y el contenido de humedad.
- Detección del incendio: localización óptima de torres de vigilancia en función del combustible (considerando las zonas con gran visibilidad), etc.
- Extinción: movilización de los efectivos y de la maquinaria para reducir o detener el avance del frente del fuego en los combustibles de mayor peligrosidad.
- Consecuencias post-incendio a corto plazo: evaluación de los daños y de los cambios producidos en los combustibles, estimación de la emisión de gases traza y aerosoles, etc.
- Consecuencias post-incendio a largo plazo: evaluación de la capacidad de regeneración de la vegetación y análisis de los cambios en la estructura del hábitat y en la composición de especies.

Sin embargo, la gran diversidad de características que influyen en la combustibilidad de la vegetación obliga a desarrollar tipologías de combustibles, definidos por una serie de parámetros cualitativos y/o cuantitativos que determinan unas condiciones concretas para la propagación del fuego (Ramírez *et al.*, 2013). Por tanto, un modelo de combustible describe las características físicas del combustible, como serían la carga de biomasa, el tamaño o la humedad promedio, y no el tipo de especie (Andrews y Queen, 2001), ya que las mismas especies podrían tener diferentes comportamientos ante el fuego.

En la literatura científica pueden encontrarse diferentes clasificaciones de tipos de combustibles basadas en las ecuaciones de

propagación de Rothermel (1972). Una de las más conocidas es la propuesta por Albini (1976) para los Estados Unidos, denominada NFFL (*Northern Forest Fire Laboratory*). A finales de la década de 1980, el ICONA (Instituto para la Conservación de la Naturaleza) realizó una traducción de los trece modelos que componen el NFFL y los aplicó para España (Chuvieco y Martín, 2004). Posteriormente, en el marco de un proyecto europeo (Prometheus, 1999), se intentaron adaptar a las características particulares de la vegetación mediterránea, generándose siete tipologías (García *et al.*, 2011). Este modelo *Prometheus* presenta un marcado carácter estructural a la hora de modelar el comportamiento del fuego, ya que tiene en cuenta la altura y la densidad de los elementos propagadores (Ramírez *et al.*, 2013).

Por otro lado, las tecnologías de la información geográfica están ofreciendo considerables mejoras en los procedimientos de prevención y gestión de los incendios forestales. Las telecomunicaciones, los sistemas globales de navegación por satélite, las técnicas de teledetección basadas en la observación de la superficie terrestre desde plataformas aéreas y satelitales y los Sistemas de Información Geográfica (SIG) facilitan el acceso y el manejo de datos para caracterizar los combustibles forestales y, por consiguiente, establecer condiciones de riesgo, optimizar los recursos de extinción, o modelar el comportamiento del fuego (Chuvieco y Martín, 2004).

Más concretamente, las imágenes ópticas multiespectrales captadas con sensores de tipo pasivo han sido habitualmente utilizadas en la cartografía de tipos de combustible a escala local y regional como un procedimiento alternativo frente a los costosos métodos de identificación a partir de fotografías aéreas o directamente en campo (Riaño *et al.*, 2002; Tian *et al.*, 2005; Lasaponara y Lanorte, 2007). Sin embargo, estos sistemas de teledetección pasiva presentan ciertas limitaciones, dada su incapacidad para detectar el combustible localizado bajo el dosel vegetal (Vosselman y Maas, 2010). Además, la reflectividad que es captada por estos sensores no puede relacionarse con variables dasométricas como la altura de la vegetación, que es un parámetro imprescindible en la clasificación de tipos de combustible (Riaño *et al.*, 2002). Por el contrario, los sensores activos como el LiDAR (*Light Detection And Ranging*) y el SAR (*Synthetic Aperture Radar*), sí que proporcionan información sobre la estructura vertical de la vegetación (Chuvieco, 2010).

Los estudios orientados a la elaboración de la cartografía de combustibles basados en técnicas de clasificación digital de imágenes —aun no siendo muy numerosos (Koetz *et al.*, 2008; Mutlu *et al.*, 2008; García *et al.*, 2011)— han demostrado que la combinación de información proveniente de sensores LiDAR y ópticos mejora los resultados de clasificación que se obtienen con uno solo de estos tipos de datos (Mutlu *et al.*, 2008; Jakubowski *et al.*, 2013).

Por consiguiente, el objetivo general de esta investigación es establecer una metodología operativa que permita identificar los tipos de combustible según el modelo *Prometheus* a partir de información óptica multiespectral y LiDAR, junto con trabajo de campo, como apoyo a la redacción y puesta en práctica de los planes de prevención y extinción de incendios forestales de los campos de maniobras, tomando como ejemplo el Centro de Adiestramiento «San Gregorio» ubicado en Aragón. Los objetivos específicos de este trabajo son: (1) determinar cuál es la mejor combinación de fuentes de información para identificar los combustibles y (2) caracterizar los tipos de combustibles para obtener un mapa de combustibilidad.

## 2. MATERIALES Y MÉTODOS

### 2.1. Área de estudio

El área de estudio es el Centro de Adiestramiento «San Gregorio» (CENAD), ubicado en la Depresión del Ebro, al norte de la ciudad de Zaragoza. Aunque sus 33.839 ha se integran casi en su totalidad en el término municipal de Zaragoza, abarca cinco términos más: Zuera, Castejón de Valdejasa, Villanueva de Gállego, Tauste y Torres de Berrellén (Figura 3).

El CENAD tiene forma trapezoidal, con una longitud mayor de 29 km y una anchura máxima de 22 km aproximadamente. Está dominado al norte por los Montes de Castejón, a partir de los cuales se extienden glacis, barrancos de diversa entidad, vales y cabezos que acaban conformando un paisaje ondulado que se rompe por los escarpes sobre el cauce del Ebro. La cota más elevada del área de estudio se encuentra en el Vértice Esteban (742 m de altitud), mientras que los parajes más bajos (300 m de altitud) se localizan en el escarpe y en los cantiles que se asoman sobre las vegas de los ríos Ebro (al sur) y Gállego (al este). La altitud media

de la zona está comprendida entre 350 y 400 m. Cabe destacar que no existen cursos de agua permanentes y que los escasos acuíferos se recargan directamente a partir de las precipitaciones.

La mayor parte de la superficie del área de estudio es considerada forestal y está constituida por masas arboladas reducidas (principalmente de pino carrasco, encina y, en menor medida, quejigo), con amplias extensiones arbustivas (coscoja y romero) y de pastizales de carácter estepario (gramíneas y ontina).

En cuanto al clima, es de tipo mediterráneo con rasgos continentales y ambiente semiárido. Las temperaturas medias de los meses de julio y agosto rondan los 24° C, mientras que en los meses de invierno las temperaturas medias son inferiores a los 10° C. Las precipitaciones son reducidas e irregulares, con una media anual que no suele alcanzar los 350 mm. La época más lluviosa tiene lugar en primavera, mientras que los mínimos anuales se corresponden con los meses más calurosos (julio y agosto). Predomina el cierzo, un viento seco de dirección oeste-noroeste, que es fuerte y constante durante todo el año.

Por otro lado, en el CENAD pueden distinguirse dos grandes áreas en función de las actividades que en ellas se desarrollan: el Acuartelamiento «General Quintana» y el Área del Campo de Maniobras y Tiro (ACMT) «San Gregorio», que a su vez puede dividirse en tres zonas: Restringida (para uso prioritario de Unidades de la Plaza), Logística y de Maniobras, donde se encuentran las principales instalaciones de preparación, campos de tiro y zonas de caída de proyectiles.

Además del riesgo antrópico derivado de la propia actividad del ACMT (ejercicios de tiro, caída de proyectiles, acampadas, etc.), el riesgo de incendios forestales viene determinado por causas naturales (tormentas secas en época estival) y por negligencias y accidentes en la periferia del CENAD que pueden llegar a alcanzar el interior de las instalaciones militares. A lo largo del año se distinguen tres épocas en función del riesgo por incendio forestal: riesgo bajo (entre noviembre y febrero), riesgo medio (entre marzo y mayo) y riesgo alto (entre junio y octubre). En concreto, el CENAD cuenta con un Plan Contra Incendios Forestales permanentemente actualizado y un Plan Técnico de Defensa Contra Incendios Forestales (aprobado por el Ministerio de Agricultura y Medio Ambiente el 30 de mayo de 2014).

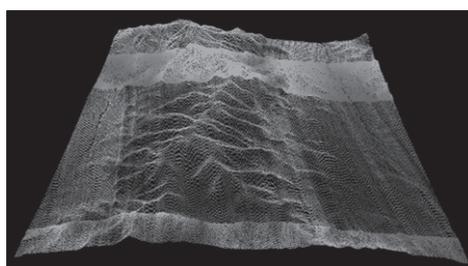
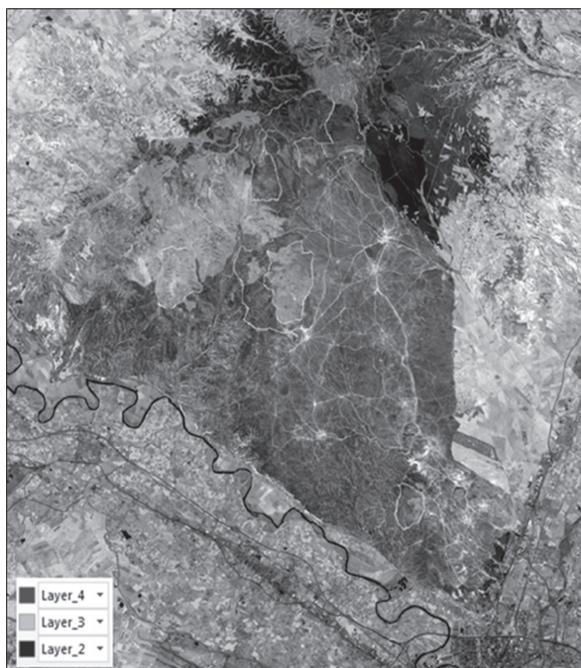
## 2.2. Datos de teledetección

Se utilizó una imagen multispectral del satélite SPOT-5 proporcionada por el PNT (Plan Nacional de Teledetección) y adquirida el 29 de agosto de 2010. Consta de 4 bandas: banda 1 (verde) de 0,50 - 0,59  $\mu\text{m}$ ; banda 2 (rojo) de 0,61 - 0,68  $\mu\text{m}$ ; banda 3 (infrarrojo cercano) de 0,78 - 0,89  $\mu\text{m}$ ; y banda 4 (infrarrojo medio de onda corta) de 1,58 - 1,75  $\mu\text{m}$  (Figura 1). Para obtener los valores de reflectividad de cada uno de los píxeles que componen la imagen, de forma que fueran útiles para la investigación, se llevó a cabo una corrección radiométrica de la misma y se calcularon los índices de vegetación NDVI (*Normalized Difference Vegetation Index*) y NDII (*Normalized Difference Infrared Index*) (Chuvieco, 2010).

También se emplearon las nubes de puntos LiDAR del PNOA (Plan Nacional de Ortofotografía Aérea) que fueron capturadas entre el 2 y el 23 de enero de 2011 por un escáner láser aeropor-tado modelo Leica ALS60 de pulsos discretos y huella pequeña. De acuerdo con las especificaciones del vuelo, presentaban una densidad nominal de 0,5 puntos/ $\text{m}^2$ , hasta 4 retornos por pulso láser emitido y una precisión altimétrica superior a 0,20 m (Figura 1). Dado que las nubes de puntos estaban sin clasificar, fueron filtradas para separar los retornos de suelo desnudo del resto de información. Se utilizó para ello el algoritmo de curvatura multiescala, implementado en el software MCC 2.1, el cual es el más adecuado para este tipo de ambientes forestales heterogéneos, de acuerdo con Montealegre *et al.* (2015a). Los puntos clasificados como suelo fueron interpolados con el método «*Point-TIN-Raster*», identificado por Montealegre *et al.* (2015b) como el mejor para crear un modelo digital de elevaciones (MDE), con una resolución de 1 m, con el propósito de normalizar la nube de puntos.

Posteriormente, se obtuvo un conjunto de 29 métricas derivadas de los retornos láser, que presentan relación con la estructura forestal, utilizando el software FUSION LDV 3.30. Además, para lograr una mejor caracterización vertical de los combustibles, de acuerdo con Mutlu *et al.* (2008), se generó una serie de capas de información o bandas LiDAR (en adelante BL) con información sobre el porcentaje de puntos dentro de un rango específico de altura: de 0-0,5 m (BL1), 0,5-1 m (BL2), 1-2 m (BL3), 2-4 m (BL4), >4 m (BL5), 3-3,5 m (BL6), 3,5-4 m (BL7) y 1-4 m (BL8). Se adoptó un tamaño de píxel común de 10 m, dado que corresponde

con la resolución original de la imagen óptica y es adecuado por la suficiencia de retornos láser dentro del píxel para derivar las BL. Finalmente, los valores de todas las bandas susceptibles de ser utilizadas en el proceso de clasificación fueron re-escaladas de 0 a 100.



*Figura 1. En la parte superior, imagen multispectral SPOT-5 correspondiente a la totalidad del área de estudio. Debajo, vista 3-D de la nube de puntos LiDAR-PNOA perteneciente al sector oeste del CENAD «San Gregorio»*

### 2.3. Datos de campo

Entre julio y septiembre de 2014 se llevó a cabo una campaña de trabajo de campo con la finalidad de identificar *in situ* las siete tipologías de combustibles existentes según la clasificación del modelo *Prometheus* (Figura 2, Riaño *et al.*, 2002):

- Tipo 1: pastizales agrícolas y vegetación herbácea con un porcentaje de cubrimiento superior al 60 %.
- Tipo 2: pastizales y arbustos pequeños de 0,3-0,6 m con un 30-40 % de herbáceas. La cobertura de arbustos es superior al 60 % y la arbórea inferior al 50 %.
- Tipo 3: arbustos medianos de 0,6-2,0 m, así como árboles jóvenes resultantes de una regeneración natural o una reforestación. La cobertura de arbustos es superior al 60 % y la arbórea inferior al 50 %.
- Tipo 4: arbustos altos de 2,0-4,0 m y árboles regenerados. La cobertura de arbustos es superior al 60 % y la arbórea inferior al 50 %.
- Tipo 5: arbolado de más de 4 m sin sotobosque. La cobertura de arbustos es inferior al 30 % y la arbórea superior al 50 %.
- Tipo 6: arbolado de más de 4 m con sotobosque, donde la distancia de éste con la base del dosel arbóreo es superior a 0,5 m. La cobertura de arbustos es mayor del 30 % y la arbórea mayor del 50%.
- Tipo 7: arbolado de más de 4 m con sotobosque alto y muy denso, donde la distancia de éste con la base del dosel arbóreo es inferior a 0,5 m. La cobertura de arbustos es superior al 30 % y la arbórea superior al 50 %.

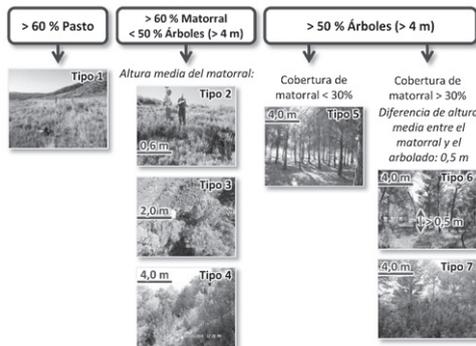


Figura 2. Esquema utilizado para identificar en el campo los tipos de combustible según *Prometheus*

Los datos fueron obtenidos en 108 parcelas de 15 m de radio (Figura 3), distribuidas mediante un muestreo aleatorio estratificado, tratando de lograr una muestra representativa de la variabilidad de la cobertura vegetal (altura y fracción de cubierta cubierta) y de las pendientes topográficas de la zona de estudio. Las coordenadas del centro de cada parcela fueron tomadas con un GPS-GNSS modelo GS15 de Leica, alcanzando una precisión promedio en planimetría de 33 cm. En cada una se hizo un inventario forestal (altura y diámetro de árboles, porcentaje de cobertura y altura de matorral), recogida de muestras de hojas y pasto, a fin de hacer la estimación de la humedad, y se tomó la firma espectral de las cubiertas presentes con un espectro-radiómetro ASD.

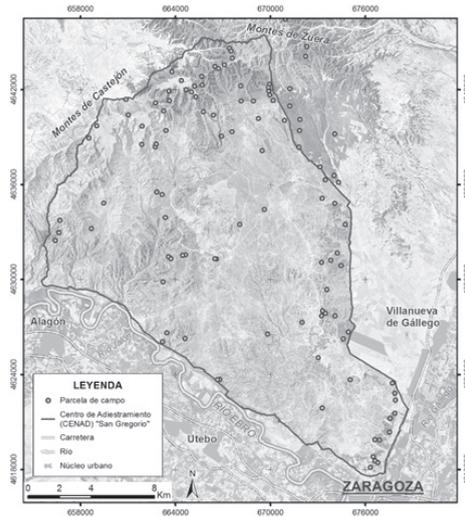


Figura 3. Área de estudio en la que se representa la localización de las parcelas de campo

#### 2.4. Clasificación digital

A partir de la localización de los centroides de las parcelas de campo, con apoyo de las ortofotografías del PNOA, se seleccionó un total de 2.314 píxeles del área de estudio a los que se asignó el tipo de combustible. Asimismo, se seleccionaron 392 píxeles correspondientes a suelo desnudo. Posteriormente, el 10 % de esta muestra inicial, 267 píxeles, se tomaron aleatoriamente para la fase de validación y el resto se utilizó en la fase de entrenamiento del subsecuente proceso de clasificación digital.

Con la finalidad de seleccionar las capas o bandas de información más idóneas, derivadas de la imagen SPOT y de las nubes de puntos, se aplicó la prueba estadística no paramétrica de contraste de *Kruskal-Wallis*, que es adecuada cuando no es posible asumir la normalidad de la muestra de píxeles.

Además de combinar las bandas originales, se utilizaron el análisis de componentes principales (ACP) y la fracción de ruido mínimo (MNF) antes de llevar a cabo la fase de clasificación. Estos dos últimos métodos permiten reducir la dimensionalidad o el número de bandas originales, derivándose nuevos factores (bandas) que explican la mayor cantidad de la variabilidad existente en las originales (Mutlu *et al.*, 2008; Chuvieco, 2010).

En cuanto a la clasificación digital multispectral, se utilizó el método paramétrico supervisado de máxima probabilidad empleando los píxeles de entrenamiento (Chuvieco, 2010). Finalmente, para verificar las imágenes clasificadas se generaron las correspondientes matrices de confusión y porcentajes de acierto global (relación entre el número de píxeles correctamente asignados y el total), utilizando los píxeles de validación seleccionados previamente. Además, se calculó el estadístico *kappa*, que mide la diferencia entre el acuerdo mapa-realidad observado y el que cabría esperar simplemente por azar (Chuvieco, 2010).

## 2.5. Valoración de la combustibilidad

La combustibilidad hace referencia a la velocidad a la que los combustibles se queman, desprendiendo la energía suficiente para consumirse y provocar la inflamación de la vegetación adyacente propagando el fuego (Martínez-Ruiz, 2001).

Modelo de combustible <i>Prometheus</i>	Combustibilidad	Caracterización
Tipo 1	Moderada	El fuego se propaga por el pasto fino, seco y bajo, que recubre completamente el suelo.
Tipo 2	Baja	El fuego se propaga por la hojarasca y el pasto que acompaña al matorral bajo, denso y verde.
Tipo 3	Alta	El fuego se propaga por las copas del matorral, que es más viejo y denso que el anterior.
Tipo 4	Muy alta	El fuego se propaga por las copas del matorral o de la repoblación joven muy densa. El fuego consume el follaje y el material leñoso fino vivo y muerto. La existencia de ramas muertas leñosas contribuye significativamente a la intensidad del incendio.
Tipo 5	Baja	El fuego se propaga por la hojarasca bajo un bosque denso de coníferas o frondosas que carece de sotobosque.
Tipo 6	Moderada	El fuego se propaga bien por los restos de corta o de tratamientos selvícolas, bien por las plantas herbáceas bajas que constituyen el sotobosque.
Tipo 7	Alta	El fuego se propaga con igual facilidad por el suelo forestal y por el matorral, que se sitúa como sotobosque en masas de coníferas.
Incombustible	Nula	No existe carga de combustible, los incendios forestales no presentan propagación. Se trata de zonas urbanizadas y de espacios con suelo desnudo (caminos, afloramientos rocosos, etc.).

Tabla 1. Clasificación de la combustibilidad de las formaciones vegetales según el modelo de combustible *Prometheus*

Cada uno de los modelos de combustible descritos en la Figura 2 presenta un comportamiento distinto frente al fuego, contribuyendo a una mayor o menor velocidad e intensidad en la propagación del mismo. En este sentido, se ha establecido una categorización de la combustibilidad basada en la correspondencia entre la clasificación de la vegetación según los modelos de combustible ideada por Rothermel (1972), que permite determinar dicha combustibilidad e interpretar el posible comportamiento del fuego, y la clasificación *Prometheus* (Tabla 1).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Las mejores bandas según el análisis *Kruskal-Wallis* (valor de *Chi*-cuadrado superior a 1.300) fueron: i) el índice NDVI, que proporciona información sobre la cantidad, estado y desarrollo de la vegetación; ii) las bandas ópticas originales de la imagen SPOT-5; iii) todas las bandas LiDAR a excepción de BL2 y BL3, cuyos rangos de altura son 0,5-1 m y 1-2 m, respectivamente; y iv) las métricas derivadas de la nube de puntos relacionadas con la elevación media del dosel vegetal, el valor del percentil 75, la

varianza o variabilidad de las alturas de la vegetación y el porcentaje de primeros retornos sobre la altura media, que puede asimilarse con el grado de cobertura vegetal. Aunque con un valor de *Chi*-cuadrado inferior (718,2), el MDE derivado de las nubes de puntos LiDAR se consideró adecuado para ser incluido en el proceso de clasificación digital, ya que proporciona información sobre la influencia que ejerce la topografía en el tipo de combustible (Riaño *et al.*, 2002).

Tras realizar diversas combinaciones de bandas, tanto originales como transformadas, se presentan en la Tabla 2 los mejores resultados obtenidos, los cuales ponen de manifiesto, a través de la fiabilidad global de la clasificación supervisada, que la combinación de bandas ópticas con bandas LiDAR (modelo 4) supera la precisión alcanzada utilizando únicamente las bandas de SPOT-5 (modelo 1).

Los resultados obtenidos están en la línea de los de otros autores (Jakubowski *et al.*, 2013; Mutlu *et al.*, 2008), demostrando la idoneidad de la metodología aplicada para identificar tipos de combustible. Por otro lado, los métodos de reducción (ACP y MNF) no lograron superar el nivel de acierto (modelos 2 y 3) alcanzado por el multibanda integrado por las bandas originales de SPOT-5, las bandas y métricas LiDAR (BL1,4,5,6,7,8; elevación media de las alturas de los puntos, percentil 75, varianza de las alturas de los puntos y porcentaje de primeros retornos sobre la altura media) y el MDE derivado de las nubes de puntos (modelo 4). La fiabilidad global de la clasificación fue del 74,2 %, mientras que por tipo de combustible los porcentajes de acierto fueron: Tipo 1 69,4 %, Tipo 2 80,0 %, Tipo 3 30,0 %, Tipo 4 88,9 %, Tipo 5 80,4 %, Tipo 6 72,2 %, y Tipo 7 69,0 %. Las zonas incombustibles, donde no existe una propagación del fuego, presentaron un 82,5 % de acierto.

El combustible Tipo 3 tiende a confundirse con el Tipo 2, al igual que ocurre entre el Tipo 6 y el Tipo 5. Esto puede ser debido a la baja densidad de puntos LiDAR, en comparación con estudios previos, que impide caracterizar con precisión las formaciones vegetales de menor porte (diferencias entre combustibles Tipo 2 y Tipo 3), e influye en la capacidad de penetración a través del dosel para detectar la presencia de sotobosque (diferencias entre combustibles Tipo 5 y Tipo 6).

Modelo	Variables utilizadas	Acierto global	k
1	Bandas SPOT-5	59,2 %	0,5
2	ACP componentes 1 a 9 (bandas SPOT-5 + NDVI + BL1,4,5,6,7,8 + EM, P <sub>75</sub> , V, %Ret)	61,4 %	0,6
3	MNF componentes 1 a 8 (bandas SPOT-5 + BL1,4,5,6,7,8+ EM, P <sub>75</sub> , V, %Ret) + NDVI	72,3 %	0,7
4	Bandas SPOT-5 + BL1,4,5,6,7,8 + EM, P <sub>75</sub> , V, %Ret + MDE	74,2 %	0,7

Tabla 2. Comparación de los mejores resultados derivados de la clasificación digital. Coeficiente kappa (k) con un nivel de significación estadística  $P\text{-valor} \leq 0,01$ . EM es la elevación media, P<sub>75</sub> es el percentil 75, V es la varianza y %Ret es el porcentaje de primeros retornos sobre la altura media

La utilización de un SIG ha permitido la cuantificación de la superficie que ocupa cada una de las tipologías de combustible existentes en el área de estudio. Tal como se muestra en la Tabla 3, los Tipos 2 y 1 son los mayoritarios, los cuales totalizan un 63,4 % de la superficie del CENAD. Estos combustibles se corresponden con herbazales y matorrales poco evolucionados, en los que el fuego se propaga principalmente a través del pasto. Son modelos típicos de zonas semidesérticas o de zonas que anteriormente han sufrido incendios y que en la actualidad pueden experimentar procesos de regeneración natural de la vegetación.

La cartografía de la combustibilidad (Figura 4) muestra un predominio de las áreas con valor bajo, con un 52,4% del total del área de estudio.

El tercio norte del CENAD, debido al predominio de la vegetación arbórea (Tipos 6 y 7), concentra las mayores cotas de combustibilidad. A esto hay que sumar una cierta complejidad orográfica. Esto le confiere una elevada prioridad de defensa y también una alta dificultad de extinción (máxime si se consideran las masas de *Pinus halepensis* Mill. adyacentes a los límites de CENAD).

El sector central se caracteriza porque la vegetación predominante son los pastos y los matorrales esteparios (combustibilidad baja-moderada), entre los que se localizan pequeños bosquetes naturales de pino.

El sector oeste es uno de los más complejos porque, además de tener un relieve accidentado, existen estructuras muy combustibles (arbustos y arbolado).

Tipo de combustible	Superficie que ocupa dentro del CENAD
Tipo 1	4.347,6 ha (12,8 %)
Tipo 2	17.210,9 ha (50,6 %)
Tipo 3	2.159,5 ha (6,4 %)
Tipo 4	1.260,6 ha (3,7 %)
Tipo 5	584,2 ha (1,7 %)
Tipo 6	884,7 ha (2,6%)
Tipo 7	584,8 ha (1,7 %)
Incombustible	6.953,0 ha (20,5 %)

Tabla 3. Superficie ocupada por los modelos de combustible en el área de estudio

Al este se encuentran extensas masas arbóreas de pinar con y sin sotobosque (combustibilidad moderada a muy alta). Corresponde a un terreno de alto valor ecológico (incluye zonas de vedado), pero también económico y con elevada prioridad de defensa, al haber diversas instalaciones militares y acuartelamientos.

En el tercio sur, en general, la combustibilidad es baja. No obstante, se pueden encontrar en algunos barrancos que desembocan en el Ebro, estructuras muy combustibles (arbustivas y arbóreas).

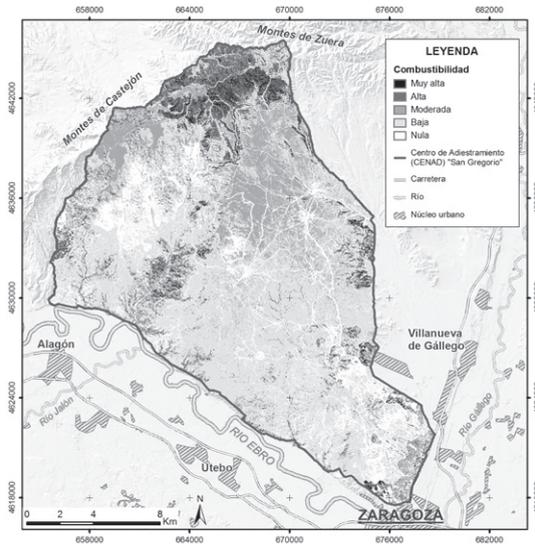


Figura 4. Mapa de combustibilidad

## CONCLUSIÓN

Los incendios forestales son un problema de interés general debido a los valores que han de protegerse: la vida, las infraestructuras y el patrimonio natural y cultural. Teniendo en cuenta que el Ministerio de Defensa ha venido demostrando a lo largo de los últimos años un fuerte compromiso por la protección medioambiental, trabajando a través de planes y programas en la conservación de los terrenos que gestiona, este estudio propone una metodología para mejorar la identificación y caracterización de combustibles forestales combinando datos de teledetección pasiva y activa.

La fiabilidad global de la clasificación obtenida es aceptable, aunque es necesario seguir investigando sobre la incorporación de imágenes ópticas de mayor resolución o incluso imágenes SAR. El uso de estas últimas en medios mediterráneos y en temáticas específicamente relacionadas con incendios está muy restringido debido a la inherente heterogeneidad orográfica del territorio, no habiéndose encontrado referencias de su uso para la obtención de cartografía de combustibles, con lo que éste se erige como un campo abierto a la investigación. Además, existen otros métodos de clasificación más complejos, tales como los árboles de decisión (*random forest*), que podrían mejorar los resultados.

La obtención de una cartografía digital de alta resolución (10 m) de los modelos combustibles permite caracterizar los tipos de vegetación existentes en el CENAD «San Gregorio» de acuerdo con su comportamiento ante el fuego y facilita las posibles tareas de prevención y extinción. Cabe destacar que la clasificación digital obtenida se puede integrar en un SIG para producir, mediante métodos de simulación, predicciones que ayuden a los expertos a determinar despliegues de medios y refuerzos en los lugares con mayor riesgo.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido financiado por un Proyecto de Investigación del Centro Universitario de la Defensa de Zaragoza (Proyecto Núm. 2013-04) y una beca predoctoral (FPI BOA 30, 11/02/2011) del Gobierno de Aragón. Los autores agradecen al Centro Nacional de Información Geográfica y al Centro de Información Territorial de Aragón por facilitar los datos LiDAR-PNOA y las

imágenes SPOT-5. Asimismo agradecen al CENAD «San Gregorio» su apoyo en los trabajos de campo y al Centro Geográfico del Ejército de Tierra (CEGET) por proporcionar la cartografía de referencia.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albini, Frank A. *Estimating wildfire behavior and effects*. Utah: USDA Forest Service General Technical Report INT-30, 1976, 92 págs.
- Andrews, Patricia L., y Lloyd P. Queen, «Fire modeling and information system technology», *International Journal of Wildland Fire*, vol. 10, 2001, núm. 4, págs. 343-352.
- Chuvieco, Emilio, *Teledetección ambiental. La observación de la Tierra desde el espacio*, Barcelona, Ariel Ciencia, 2010, 595 págs.
- Chuvieco, Emilio, y María del Pilar Martín, *Nuevas tecnologías para la estimación del riesgo de incendios forestales*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía, 2004, Colección de Estudios Ambientales y Socioeconómicos, 4, 190 págs.
- García, Mariano, David Riaño, *et al.*, «Multispectral and LiDAR data fusion for fuel type mapping using Support Vector Machine and decision rules», *Remote Sensing of Environment*, vol. 115, 2011, núm. 6, págs. 1369-1379.
- Jakubowski, Marek K., *et al.*, «Predicting surface fuel models and fuel metrics using LiDAR and CIR imagery in a dense mixed conifer forest», *Photogrammetric Engineering and Remote Sensing*, vol. 79, 2013, núm. 1, págs. 37-49.
- Koetz, B., F. *et al.*, «Multi-source land cover classification for forest fire management based on imaging spectrometry and LiDAR data», *Forest Ecology and Management*, vol. 256, 2008, núm. 3, págs. 263-271.
- Lasaponara, Rosa, y Antonio Lanorte, «Remotely sensed characterization of forest fuel types by using satellite ASTER data», *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation*, vol. 9, 2007, núm. 3, págs. 225-234.
- Lasaponara, Rosa, *et al.*, «Characterization and Mapping of Fuel Types for the Mediterranean Ecosystems of Pollino National Park in Southern Italy by Using Hyperspectral MIVIS Data», *Earth Interactions*, vol. 10, 2006, núm. 13, págs. 1-11.
- Martínez Ruiz, Enrique, *Manual de quemas controladas: el manejo del fuego en la prevención de incendios forestales*, Madrid, TRAGSA Mundi-Prensa, 2001, 175 págs.
- Montealegre, Antonio Luis, *et al.*, «A Comparison of Open-Source LiDAR Filtering Algorithms in a Mediterranean Forest Environment», *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, vol. 8, 2015a, núm. 8, págs. 4072-4085.

- Montealegre, Antonio Luis, *et al.*, «Interpolation Routines Assessment in ALS-Derived Digital Elevation Models for Forestry Applications», *Remote Sensing*, vol. 7, 2015b, núm. 7, págs. 8631-8654.
- Mutlu, Muge, *et al.*, «Mapping surface fuel models using lidar and multispectral data fusion for fire behavior», *Remote Sensing of Environment*, vol. 112, 2008, núm. 1, págs. 274-285.
- Prometheus, S.V. Project. *Management techniques for optimization of suppression and minimization of wildfire effects*. European Commission: DG XII, ENVIR & CLIMATE, ENV4-CT98-0716, 1998-2000, 1999.
- Ramírez, Joaquín, *et al.*, «Generación de cartografía de modelos de combustible a partir de datos LiDAR y análisis de imágenes orientado a objetos para su integración en Wildfire Analyst», en *Montes: Servicios y desarrollo rural. Actas del 6.º Congreso Forestal Español*, Vitoria-Gasteiz, Sociedad Española de Ciencias Forestales, 2013, págs. 2-14.
- Riaño, David, *et al.*, «Generation of fuel type maps from Landsat TM images and ancillary data in Mediterranean ecosystems», *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 32, 2002, núm. 8, págs. 1301-1315.
- Rothermel, Richard C., «A mathematical model for predicting fire spread in wildland fuels», *USDA Forest Service Research Paper*, vol. INT-115, 1972, págs. 1-40.
- Sierra, José, «Protección civil y Fuerzas Armadas», en *España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colocación con las autoridades civiles*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa, 2013, págs. 69-98.
- Solomon, Susan, *et al.* *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. Cambridge, United Kingdom y New York: Cambridge University Press, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007, 996 págs.
- Tian, Xiao-rui, *et al.*, «Fuel classification and mapping from satellite images», *Journal of Forestry Research*, vol. 16, 2005, núm. 4, págs. 311-316.
- Vosselman, George, y Hans-Gerd Maas, *Airborne and Terrestrial Laser Scanning*, Dunbeath, Whittles Publishing, 2010, 318 págs.

# CLASIFICACIÓN RÁPIDA DE PUENTES

MANUEL ZARAZAGA GARRIDO

*Comandante CGET ING, Academia de Ingenieros*

## RESUMEN

La diversidad de escenarios en los que nuestras Fuerzas Armadas cumplen sus misiones y la necesidad de asegurar la movilidad en esos teatros, se encuentra en ocasiones con la dificultad de tomar decisiones en el momento del cruce de algunos puentes.

Las características de los vehículos militares, tanto ruedas como cadenas, y los efectos que producen sobre los puentes, se estudian en el STANAG 2021 (actualmente en su 7.<sup>a</sup> edición). Este acuerdo, firmado por nuestro país, establece unas guías e impone unas limitaciones para la clasificación de puentes.

En su Anexo I, el STANAG relaciona unos métodos rápidos para la clasificación de puentes, y que serán objeto de comparación en esta comunicación.

## PALABRAS CLAVE

Puentes, Clasificación rápida, STANAG 2021, OTAN, Comparativa.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los escenarios en los que se mueve el Ejército español, donde comparte misiones con otros ejércitos de su entorno, principalmente pertenecientes a la OTAN o aliados, hace necesario la estandarización de normativa y procedimientos para alcanzar altas cotas de entendimiento mutuo.

Uno de los objetivos más importantes en los Teatros actuales es conseguir la libertad de movimientos para favorecer la Maniobra. El principal problema que se encuentran nuestros vehículos debido a sus elevados pesos (blindajes, personal, equipo,...), es el paso de algunos puentes, sobre todo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, en vías secundarias e incluso, en ocasiones, en vías principales de comunicación. Además, la tendencia a au-

mentar el blindaje de los vehículos y por tanto el peso, unido al «envejecimiento» de los puentes o la falta de un adecuado mantenimiento debido a la carencia económica de los últimos años, hace que la clasificación de puentes tenga que ir adquiriendo importancia en los próximos tiempos.

Los ingenieros de los ejércitos de la OTAN son los encargados de clasificar los puentes de las diferentes zonas de acción en un Teatro de Operaciones y establecer las limitaciones de las posibles rutas dentro del mismo.

Se define la Clasificación Militar de un Puente (Bridge Military Load Classification, BMLC) como la cifra referida al mayor vehículo normalizado OTAN, que puede circular, en condiciones de paso normales, sobre ese puente. Esta cifra se expresa con un número entero y sin unidades de medida.

La multinacionalidad de las últimas misiones obliga a estandarizar esta clasificación de tal forma que ésta sea independiente de la nacionalidad de los Ingenieros que realicen la clasificación de un puente determinado. Parece clara la necesidad de la existencia de un acuerdo de estandarización (STANAG en el ámbito OTAN).

Esta exigencia se debería solucionar con el ya existente STANAG 2021, pero la realidad es que no es así debido a que éste da libertad a los países firmantes del acuerdo, a la hora de elegir el procedimiento de clasificación e incluso escoger los coeficientes de seguridad (tanto de mayoración de cargas como de minoración de la resistencia de la estructura). De ahí que en función de qué país hiciera la clasificación, un mismo puente podría llegar a tener distintas clasificaciones.

El propio STANAG 2021, en su anexo I, reconoce como válidos unos métodos rápidos o «de campaña» de clasificación de puentes, entre los que están el método estadounidense, el belga, el británico y el danés.

## 2. EL STANAG 2021

La necesidad de «hablar un idioma común» en la clasificación de puentes en zonas de operaciones de los países miembros de la OTAN, llevó a la implementación del STANAG 2021 «Military Load Classification of bridges, ferries, rafts and vehicles».

Este acuerdo pretende establecer un sistema común a los países OTAN para clasificar todos sus vehículos con un número entero

(calculado en función de su peso y de cómo éste está repartido, tanto vehículos ruedas como cadenas), y para clasificar también los puentes que se encuentran en la zona de acción de las distintas unidades en un Teatro de operaciones. Este sistema pretende simplificar todo a la comparación entre dos números enteros, la clase militar (MLC, Military Loading Class) del vehículo (VMLC) y la clase militar del puente (BMLC), de tal forma que si la VMLC es mayor que la BMLC, el vehículo no puede pasar ya que el daño que hace a la estructura es mayor de lo que el puente puede soportar.

Este acuerdo se ha ido modificando y puliendo con los años, pero se ha encontrado con problemas de implantación debido a normativas (civiles y militares) particulares de los países miembros que no le ha permitido establecer un sistema claro y único para todos las naciones firmantes.

Actualmente se encuentra en vigor su 7.<sup>a</sup> edición (desde el 22 de mayo de 2014), pero se tiene conocimiento que la 8.<sup>a</sup> edición ha sido remitida a los países OTAN para comentarios, modificaciones y posterior ratificación.

El STANAG 2021 (ed.7) deja claro que será cada país el que establezca sus procedimientos de clasificación, dando únicamente unos mínimos criterios a seguir que han de ser comunes a cada nación firmante del acuerdo.

Seguidamente enuncia la necesidad de seguir unos mínimos criterios que sí especifica y que se expondrán en el apartado 2.1 de esta comunicación.

También explica que, en campaña y en situaciones de emergencia (falta de tiempo para realizar un cálculo analítico), se podrán utilizar métodos rápidos de clasificación. En su anexo I, enumera los métodos que se pueden utilizar.

Vemos que esto es un problema, ya que dependiendo de qué método se utilice (más conservador o más arriesgado), podríamos enfrentarnos ante el paso de un puente y deberíamos conocer este dato para poder tomar una decisión y ser consciente del riesgo que se asume al cruzar ese puente concreto.

En esta comunicación se pretende demostrar que todos los métodos de campaña, al realizarse los cálculos de forma rápida, asumiendo determinados errores y en ocasiones en condiciones extremas (bajo fuego enemigo incluso), utilizan unos coeficientes de seguridad que nos permiten confiar en ellos, aunque varían sustancialmente entre ellos.

Al ser métodos diferentes, que utilizan coeficientes de seguridad diferentes, se pretende hacer una comparativa entre ellos para aclarar cuál es más conservador y cuál asume mayores riesgos.

Además cada puente que nos va a servir para el estudio, se calculará con el método analítico (más exacto y por ello más laborioso y lento) sin ningún tipo de coeficiente de seguridad, de tal forma que nos sirva como referencia o «control».

2.1. *Mínimos criterios establecidos en el STANAG*

Para el cálculo de la BMLC, el STANAG impone unos mínimos criterios a seguir por los países firmantes del acuerdo. Estos mínimos criterios para la clasificación son:

2.1.1. *Número de vehículos sobre el puente*

Se clasificarán los puentes para circulación sencilla (un sólo sentido) y para circulación doble (en el caso de que el ancho del tablero así lo permita). En el STANAG aparece una tabla con anchuras consideradas «deseables» para el cálculo de la clasificación en función de la MLC del vehículo (indistinto ruedas o cadenas) sobre el puente y del tipo de circulación:

MLC	Circulación sencilla	Circulación doble
04-12	2,75 m	5,5 m
13-30	3,35 m	5,5 m
31-70	4,0 m	7,3 m
71-100	4,5 m	8,2 m
superior a 100	5,0 m	no permitido

Así, el STANAG considera «deseable» que a los vehículos con MLC superior a 100 no se les permita realizar el paso del puente en ambos sentidos, y vehículos, por ejemplo, de MLC 80 sí lo puedan hacer siempre y cuando la anchura de la calzada sea superior a 8,2 m.

En ningún caso se permite circulación de más de dos vehículos en la misma dirección. También se especifica expresamente

(aquí no es «deseable» sino de obligado cumplimiento) que, para que un puente se pueda clasificar para doble circulación, su calzada debe tener al menos 5,5 metros de ancho.

También, y con respecto al número de vehículos sobre el puente, la normativa para circulación de convoyes OTAN establece una distancia entre el último eje de un vehículo y el primer eje del próximo, de 30,5 metros. De esta forma, en un puente (o un tramo) de hasta 30,5 m, únicamente habrá un vehículo sobre el puente (dos si se permite circulación doble).

### 2.1.2. *Tipo de vehículo sobre el puente*

Los puentes se deberán clasificar tanto para vehículos ruedas como para vehículos cadenas debido a que la forma de repartir su carga y por tanto de actuar sobre la estructura del puente es muy diferente.

Los vehículos de cadenas se considerarán como cargas uniformemente repartidas, por lo que únicamente se tendrá en cuenta el peso, la anchura del vehículo y la huella de la cadena (ancho y largo).

Los vehículos de ruedas se considerarán como cargas puntuales materializadas en sus ejes, por lo que se deberá atender además de a la anchura total del vehículo, al peso por eje, distancia entre ejes, si el eje es simple o doble, el ancho de eje, y la huella de los neumáticos.

A la hora de clasificar el puente, la altura de los vehículos no se tendrá en cuenta, pero sí cuando se realice la señalización. Cuando el puente tenga un gálibo de altura de 4,5 metros, deberá señalizarse. Respecto a la anchura del puente, cuando ésta sea inferior a las correspondientes a su BMLC expuestas en la tabla del apartado 2.1.1, también se deberá señalar.

### 2.1.3. *Cálculos a realizar*

Según el STANAG la clasificación de los puentes se realizará de forma simplificada. A no ser que en la inspección del puente se observe algún fallo en los apoyos o cimentaciones, el cálculo de la BMLC se limitará al cálculo de la estructura considerando que si ésta cumple, el resto de las partes del puente también lo harán.

Los cálculos se realizarán teniendo en cuenta unos coeficientes de seguridad (mayorando las cargas y minorando la resistencia

de la estructura), calculando la resistencia de la estructura a momentos flectores y a esfuerzos cortantes. Una vez obtenidos cuáles son los esfuerzos máximos que la estructura puede soportar se realizará un proceso de comparación con las cargas que ejercen los vehículos normalizados OTAN (materializados en unas tablas y gráficos como anexos del STANAG).

El máximo vehículo ruedas y el máximo vehículo cadenas que puedan pasar por el puente nos darán la BMLC ruedas y la BMLC cadenas respectivamente.

#### 2.1.4. *Condiciones de paso. Condiciones normales y cruce de emergencia*

Un cruce en condiciones normales significa que no está sujeto a ninguna restricción, es decir, la VMLC es menor que la del puente por lo que no existe problema alguno. Sin embargo, el STANAG contempla la posibilidad de paso en situaciones de emergencia y observa un posible paso «con precaución» (caution crossing) y otro paso «con riesgo» (risk crossing).

En el anexo H del STANAG se sugieren algunos criterios para estos pasos especiales, indicando que requerirá de un nivel adecuado de mando para permitirlos. En los criterios generales el acuerdo, éste habla de nivel Jefe del Teatro para permitir esos pasos aunque en el cuerpo parece algo más laxo al establecer este nivel de mando en «el adecuado».

Para un «paso con precaución», el acuerdo establece que la velocidad no debe sobrepasar los 5 km/h y no permite los frenazos, acelerones ni cambio de marchas. Además sólo contempla el paso en un solo sentido, por el centro y únicamente un vehículo sobre el puente, independientemente de la anchura y longitud de la estructura. Para este tipo de paso no se modifican los coeficientes de seguridad, aunque en este caso, no se tendrá en cuenta el coeficiente dinámico o impacto dinámico al haber reducido tanto la velocidad de circulación sobre el puente.

Para un paso «con riesgo» las condiciones son las mismas que en el paso «con precaución» pero pudiendo reducir los coeficientes de seguridad que se han aplicado tanto a las cargas como a la estructura a la hora de calcular sus MLC. Evidentemente, y así lo hace constar el acuerdo, este paso debe evitarse ya que la posibilidad de hacer colapsar la estructura o de crearle daños irreversibles aumenta considerablemente.

## 2.2. *Métodos rápidos de clasificación del STANAG*

Los métodos rápidos son válidos únicamente para puentes en buen estado y tramos simples. Si un puente tiene varios tramos, y son de diferentes longitudes y características, habría que calcular éstos de forma independiente.

Cuando se detecte algún fallo (debido a un impacto, sabotaje, acciones meteorológicas, desgaste de material, etc.), se deberá calcular su capacidad residual de forma analítica, primero calculando la capacidad de los elementos dañados y posteriormente como una estructura completa.

Cada método utiliza unos coeficientes de seguridad diferentes al resto (según país de desarrollo). Conviene utilizar varios para el cálculo de un puente determinado.

Debe quedar claro que no dejan de ser métodos rápidos (cálculos bastos y aproximados), para casos concretos y de emergencia. No todos los puentes del mundo se pueden calcular con estos métodos.

Teniendo en cuenta lo anterior limitaremos la utilización de métodos rápidos de clasificación a puentes en buen estado de un solo tramo (o varios tramos iguales) y, debido a la gran cantidad de tipos de puentes tanto por su modelo constructivo como por el material de construcción, los métodos rápidos de clasificación se limitarán a los siguientes tipos de puentes (comunes a todos los métodos rápidos):

- Puentes de losa de hormigón.
- Puentes de vigas metálicas y tablero de hormigón.
- Puentes de vigas de hormigón.
- Puentes de vigas metálicas y tablero de madera.

### 2.2.1. *Método estadounidense*

El ejército estadounidense utiliza dos métodos rápidos, aunque uno de ellos (el «Track commander's bridge crossing booklet») no es un método de clasificación propiamente dicho, sería más un sistema GO / no GO basado en tablas y únicamente para dos vehículos cadenas, uno VMLC30 (equivalente a su Vehículo de Combate de Infantería, el Bradley) y otro VMLC70 (equivalente a su carro de combate M1Abrams). En función del tipo de puente y tomando únicamente tres medidas, mediante unas tablas se puede comprobar si ese vehículo en concreto puede o no puede pasar por el puente.

Por eso no se puede considerar un método de clasificación, pero sí podemos deducir que utilizando este método, si un VMLC 70 puede pasar podríamos decir que el puente es «al menos» MLC70 cadenas.

El otro método (el «Rapid Field Classification Booklet») requiere algo más de tiempo ya que se realizan cálculos (muy simples y aproximados eso sí) para lo que se requiere tomar algunos datos más en el reconocimiento del puente.

### 2.2.2. *Método británico*

El «ME VOL II-Field Engineering Pamphlet» es un método que se basa en cuatro características del puente: su año de construcción, el uso que se le da (si está en una carretera principal, secundaria, comarcal, etc), el tipo de vehículos que circulan sobre él, y los materiales y dimensiones.

Requiere observación (para ver qué vehículos circulan normalmente sobre el puente) y recabar algo de información (año de construcción). Para cada uno de los cuatro puntos anteriores se le da una BMLC tanto ruedas como cadenas utilizando unas tablas y gráficos del manual.

Previo a darle una MLC final se comprueban los gálipos y finalmente se escoge la mayor BMLC. Esto hace que este método sea considerado como uno de los que más riesgos asume en la clasificación rápida.

### 2.2.3. *Método belga*

El «Bridge Assessment Method v2.1» es a juicio de este oficial el más cómodo de usar, se trabaja en un archivo Excel (también válido para OpenOffice) y es muy intuitivo. Con fotografías y figuras para aclarar qué datos y cómo se han de recoger, en un reconocimiento, para la correcta ejecución de la aplicación. Simplifica mucho los cálculos y además tiene la posibilidad de aplicar tres coeficientes de seguridad en función del riesgo que se quiera asumir (normal, reducida, y mínima seguridad).

### 2.2.4. *Método danés*

El «NØDKLAS BRO HRN» es un método basado en tablas muy sencillo de usar y bastante intuitivo. No precisa de ordenador o dispositivo móvil y es un método muy útil como método rápido

de campo. El ejército danés dispone también de otro método parecido al estadounidense GO/no GO para vehículos de MLC 30 y 70-60-50 (en función de la anchura de la calzada).

### 2.2.5. *Método alemán*

El BRASSCO (Bridge Assessment Code) es el método utilizado por el ejército alemán.

Actualmente se está desarrollando el BRASSCO-NG (New Generation) que es una versión mejorada y que estará disponible no solo para ordenador sino que está previsto su desarrollo para tablets y teléfonos móviles. Otra mejora introducida en esta nueva versión es que se tendrán en cuenta fallos de la estructura causados por impactos, desgaste o accidentes. El inconveniente es la cantidad de datos que hay que introducirle a la aplicación para su correcto funcionamiento. Si bien se consigue una MLC mucho más ajustada y correcta (que podría considerarse como definitiva y no temporal como con los otros métodos), lo laborioso del reconocimiento, toma de datos y posterior introducción de éstos en la aplicación, lo podrían desclasificar como método rápido.

### 2.3. *Comparativa de métodos*

Para realizar la comparativa, se estudiará un puente real de cada uno de los tipos mencionados en el apartado 2.2. Evidentemente la muestra no es significativa para un estudio comparativo, pero el objetivo de esta comunicación no es tal, sino realizar una introducción a los métodos rápidos de clasificación de puentes.

A cada uno de los puentes se le aplicará de forma independiente los cuatro métodos rápidos de clasificación (el alemán no se utilizará al no estar totalmente desarrollado).

De la misma forma se aplicará e éstos el método analítico que servirá a su vez como «control». Para calcular la que sería la MLC definitiva del puente asumiendo un riesgo normal/bajo, se han aplicado coeficientes de seguridad normalizados en ingeniería civil a través de los eurocódigos de la construcción.

Cuando se realice el cálculo con los métodos rápidos, los resultados se compararán con el método analítico y se clasificarán en unos rangos indicativos del riesgo que se asume (teniendo en cuenta que estos métodos pueden ser utilizados por personal con cualificación media-baja):

- Riesgo bajo: <50 % de la MLC calculada con el método analítico.
- Riesgo medio: 50-70 % de la MLC calculada con el método analítico.
- Riesgo alto: 70-90 % de la MLC calculada con el método analítico.
- Muy alto: >90 % de la MLC calculada con el método analítico.

La ubicación, características de los materiales y dimensiones de los puentes estudiados no se indicarán en esta comunicación para no abrumar con datos y evitar así distraer la atención del objetivo en sí.

### 2.3.1. *Puente de losa de hormigón*

Este puente calculado analíticamente obtiene una MLC de 150 tanto para ruedas como cadenas en circulación sencilla (150W/150T) y MLC de 30 tanto para ruedas como para cadenas en circulación doble (30Wl/30Tl).

- Método belga: 100W/100T (no circulación doble). Riesgo medio (66%).
- Método británico: 150W/130T y 30Wl/30Tl. Riesgo muy alto (>90%).
- Método danés: 70W/70T (no circulación doble). Riesgo bajo (<50%).
- Método estadounidense: 150W/150T y 30Wl/30Tl. Riesgo muy alto (>90%).

### 2.3.2. *Puente de vigas metálicas y tablero de hormigón*

Este puente calculado analíticamente obtiene una MLC de 60 para ruedas y de 40 para cadenas en circulación sencilla (60W/40T), no permitiendo la circulación doble.

- Método belga: 40W/40T (no circulación doble). Riesgo muy alto (>90%).
- Método británico: 60W/30T (no circulación doble). Riesgo muy alto (>90%).
- Método danés: 30W/30T (no circulación doble). Riesgo alto (75%).

- Método estadounidense: 40W/30T (no circulación doble). Riesgo alto (75%).

### 2.3.3. *Puente de vigas de hormigón*

Este puente calculado analíticamente obtiene una MLC de 30 tanto para ruedas como cadenas en circulación sencilla (30W/30T) y MLC de 20 tanto para ruedas como para cadenas en circulación doble (20W//20T//).

- Método belga: 16W/16T (no circulación doble). Riesgo medio (53%).
- Método británico: 30W/30T y 30W//30T//. Riesgo muy alto (>90%).
- Método danés: 16W/16T y 16W//16T//. Riesgo alto (80%).
- Método estadounidense: 12W/12T y 12W//12T//. Riesgo medio (60%).

### 2.3.4. *Puente de vigas metálicas y tablero de madera*

Este puente calculado analíticamente obtiene una MLC de 12 tanto para ruedas como para cadenas en circulación sencilla (12W/12T), no permitiendo la circulación doble.

- Método belga: 4W/4T (no circulación doble). Riesgo bajo (<50%).
- Método británico: 12W/12T (no circulación doble). Riesgo muy alto (>90%).
- Método danés: 4W/4T (no circulación doble). Riesgo bajo (<50%).
- Método estadounidense: 8W/8T (no circulación doble). Riesgo medio (66%).

### 2.3.5. *Conclusiones de la comparativa de métodos rápidos de clasificación*

A pesar de lo escaso de la muestra, se puede observar que el método rápido británico asume bastantes riesgos acercándose, e incluso sobrepasando en ocasiones, a la MLC calculada analíticamente con coeficientes de seguridad para alcanzar niveles medios de riesgo.

Los otros tres métodos analizados se mueven en niveles medios (variando con el tipo de puente).

Esto no quiere decir que éstos sean aceptables y el británico no lo sea. Simplemente nos indica que éste ajusta más los cálculos a pesar de ser un método rápido que en teoría (asumida así al realizar pocos cálculos y no ser necesaria una especial cualificación del personal que clasifica) debería ir más en favor de la seguridad.

### 3. NECESIDAD DE UN MÉTODO ÚNICO

La MLC de un puente no es un simple número. Es la llave que abre o cierra la posibilidad de utilizar una ruta en cualquier operación. Que para un determinado puente sea determinante «quién» realiza esa clasificación, puede implicar que se tenga que reforzar el puente, o que el Jefe del Teatro tenga que autorizar un «paso con precaución» o un «cruce de emergencia», o que haya que dar un paso alternativo con el montaje un puente militar, o incluso que la ruta no sea utilizable.

Desde el punto de vista de la clasificación permanente de puentes y en un escenario, por ejemplo, de un Teatro de Operaciones multinacional, con Ingenieros de varios países diferentes, se puede dar el caso (ya que el STANAG permite a cada país que utilice el procedimiento y los coeficientes de seguridad que consideren) de que dentro de éste, para un mismo puente se tenga diferentes MLC en función de qué Ingenieros hayan realizado la clasificación.

Otro caso que se puede dar es que en diferentes Zonas de Acción (ZA) dentro del mismo Teatro (al tener Ingenieros de diferentes nacionalidades) se observen grandes diferencias entre las MLC dentro de una misma ruta. Por ejemplo, y tomando nacionalidades al azar, en la Ring Road de Afganistán los puentes de la provincia de Farah (ingenieros estadounidenses) podrían ser más «restrictivos» (MLC más baja) que los de la vecina provincia de Herat (ingenieros italianos), aun siendo puentes gemelos (diseñados y construidos por la misma empresa civil, con las mismas dimensiones y materiales de construcción).

Siguiendo con la clasificación permanente, otra posible eventualidad pudiera ser que tras un relevo o Transferencia de Autoridad (TOA), tras reconocimientos de los Ingenieros entrantes (de diferente nacionalidad a los salientes), modifiquen todas las MLC de los puentes de la ZA.

Con respecto a los métodos rápidos, y siempre teniendo en cuenta que son una ayuda, una herramienta de fácil uso por

personal con una cualificación media, se debe abordar el mismo problema.

Como se ha visto a grandes rasgos, algunos métodos rápidos que vienen referenciados en el STANAG tienen sus características y aplican unos coeficientes de seguridad propios que les hacen diferir bastante en el resultado final. Podrían ser de aplicación los escenarios expuestos anteriormente cuando se hacía referencia a los métodos de clasificación permanentes.

Sirva como ejemplo el puente (real) analizado en el apartado 2.3.3, puente de vigas de hormigón (30W/30T y 20Wl/20Tl). Si este puente no se ha clasificado anteriormente con el método analítico (MLC permanente) y por la situación táctica hubiera que realizarse una clasificación rápida, el ejército belga, por ejemplo, no permitiría circulación doble sobre el puente, ni permitiría (condiciones de paso normales) la circulación de su Vehículo de Combate de Infantería (VCI, el YPR 765 que es VMLC 25T), cuando observamos que sí es posible tanto la circulación doble (aunque sólo hasta MLC20), y su VCI podría pasar sin ningún problema en circulación sencilla.

Para este mismo puente, pero en el otro extremo del riesgo, vemos como el ejército británico, por ejemplo, permitiría la doble circulación de su VCI (el FV510 Warrior de VMLC 27T), lo que superaría la MLC del puente calculada analíticamente, con el riesgo que ello supone ya que podría provocar daños irreversibles en la estructura e incluso el colapso del puente.

Parece clara la necesidad de establecer un método único de clasificación de puentes, tanto provisional o rápido, como para el cálculo de la clasificación permanente.

Este oficial es consciente de lo complicado que ha de ser el poner de acuerdo a países con reglamentaciones (tanto civiles como militares) tan diferentes. Si bien se tiende a la globalización, como se puede observar en la implantación de los eurocódigos en ingeniería civil, es natural que los países quieran mantener la capacidad para desarrollar y aplicar sus propios procedimientos.

No obstante, y en favor de la operatividad y de la interoperabilidad, sería necesario un consenso para la asunción de un método único para la clasificación rápida de puentes, preferiblemente en un formato fácil de manejar e intuitivo para un usuario con cualificación media, y a ser posible para poder ser utilizado en dispositivos portátiles y en papel (tablas y/o gráficos).

También, y de la misma forma, se hace necesario el llegar un acuerdo en cuanto al procedimiento de cálculo analítico para dar una MLC permanente a los diferentes tipos de puentes (o al menos los más comunes) que existen en los Teatros de Operaciones actuales o previsibles. El acuerdo debe alcanzar también a los coeficientes de seguridad que habría que aplicar en el procedimiento, tanto para mayoración de cargas como para minoración de la resistencia de los materiales, incluyendo también coeficientes modificadores en función del estado del puente (daños, sabotajes, degradación por condiciones climatológicas o el tiempo, desastres naturales, etc.) y otros coeficientes modificadores también en función del riesgo que la Organización o el Jefe del Teatro está en disposición de asumir.

## CONCLUSIÓN

Ante el aumento de peso de nuestros vehículos (blindaje, equipo, personal, armamento, etc.) y el «envejecimiento» de los puentes que nos podemos encontrar en los diferentes Teatros de Operaciones, hace de la clasificación de puentes una disciplina dentro del campo de la técnica militar de Ingenieros, que deberá ir ganando en importancia en los próximos tiempos.

La necesidad de contar con una herramienta común a todos los Ingenieros de la OTAN para el cálculo de la clase militar de los puentes, ya sea permanente (cálculo analítico) o provisional (cálculo rápido), requiere del desarrollo de unos procedimientos o aplicaciones informáticas para la unificación de los métodos adoptados por los diferentes países.

## AGRADECIMIENTOS

A la Academia de Ingenieros (Coronel Director, Jefe de Estudios y Jefe del Departamento de Técnica Militar de Ingenieros) por facilitar mi asistencia al curso internacional de clasificación de puentes (13-17JUL15, Ingolstadt, Alemania), y posteriormente pensar en mí para representar a la Academia en la 2ª edición del congreso internacional de estudios militares con esta comunicación.

A los ponentes externos y a los componentes del Centro de Excelencia de Ingenieros de Ingolstadt (Alemania) por los conocimientos impartidos durante el curso de clasificación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Para la elaboración del presente guion de investigación se ha empleado la siguiente bibliografía:

- Bridge Assessment Method*, version 2.1 , ejército belga, 2015.
- MINISTERIO DE FOMENTO. *Instrucción sobre las acciones a considerar en los puentes de carretera (IAP-11)*, Orden FOM/2842/2011.
- Manual Técnico de Puentes (MT6-405)*, Mando de Adiestramiento y Doctrina MADOC, 2000.
- ME VOL II-Field Engineering Pamphlet*, ejército británico, 2005.
- NØDKLAS BRO HRN*, ejército danés, 2015.
- Publicación Doctrinal «Inteligencia y reconocimiento de Ingenieros» (PD4-410)*, Mando de Adiestramiento y Doctrina MADOC, 2012.
- Rapid Field Classification Booklet*, ejército estadounidense, 2013.
- NATO STANDARIZATION AGENCY. *STANAG 2010 Military Loads Classification Markings*, 6<sup>th</sup> edition, 2004.
- NATO STANDARIZATION AGENCY. *STANAG 2021 Military Load Classification of bridges, ferries, rafts and vehicles*, 7<sup>th</sup> edition, 2014.
- Track commander's bridge crossing booklet*, ejército estadounidense, 2012.



## NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES

JOSÉ ANTONIO HERRÁIZ REYES. Coronel de Infantería. Diplomado de Estado Mayor por España y Argentina. Doctor por la Universidad de León. Diplomado en Inteligencia Estratégica. Diplomado superior de seguridad. Curso de información de la Guardia Civil. Diplomado en operaciones especiales y en el mando de unidades paracaidistas. Diploma de especialista en psicología militar. Premio extraordinario de la Escuela Superior de Guerra del ejército argentino.

ÁLVARO FERNANDO MORENO HERNÁN. Comandante del CGET, LI Promoción, Infantería, Curso Superior de Logística de Materiales e Infraestructuras, Master Universitario en Logística de los Sistemas de Seguridad y Defensa. Destinos en BIL «LANZAROTE» IV/9, RIMZ «CASTILLA» 16 y Subdirección de Adquisiciones de DISA. Misiones en Bosnia y Kosovo. Actualmente en la ACINF cómo profesor en el Departamento de Ciencia Militar.

FERNANDO MARTÍN CUBEL es licenciado en historia moderna y contemporánea por la Universidad de Zaragoza. Martes en Relaciones Internacionales por la Fundación Ortega y Gasset. Miembro experto del observatorio de Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza. Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Profesor en la Fundación CAI de Zaragoza, imparte curso sobre Realidad Internacional y Sociedad Internacional. Colaborador de Radio Ebro en Zaragoza en cuestiones internacionales de geopolítica.

JOSÉ ÁNGEL LÓPEZ JIMÉNEZ, es profesor doctor del Departamento Derecho Público, Área Derecho Internacional Público y Relaciones internacionales, Universidad Pontificia Comillas/Icade en la actualidad. Profesor de Derecho Internacional Público, Instituciones y políticas de la UE, Derecho Diplomático y Consular. Con anterioridad, diez años en la Universidad Carlos III. Ámbito de investigación y principales publicaciones: Europa Oriental, antiguo espacio soviético, UE. Últimas publicaciones: Los conflictos congelados en

el antiguo espacio soviético (M.º Defensa/Instituto Francisco de Vitoria, Univ. Carlos III), Srebrenica, lecciones aprendidas (Proyecto de investigación M.º Exteriores/Derechos Humanos, Dykinson).

MARÍA ISABEL NIETO, es licenciada y doctora en Ciencias Políticas por la UCM. Máster en Comunicación Institucional y Política por la Universidad Carlos III. Profesora de Relaciones Internacionales en las Universidades UC3M y UCM. Asesora en el Centro de Estudios Socioeconómicos de Extremadura (CESEX). Como Técnico en Asuntos Europeos en la Administración pública regional dirigió la Secretaría Técnica de Acción Exterior de la Junta de Extremadura. Es investigadora del Grupo de Investigación UNISCI. Entre sus publicaciones más relevantes destaca *Las Relaciones Exteriores de Extremadura: historia de una década (1990-1999)* (Junta de Extremadura, 2003). Es autora de diversos estudios sobre temas relacionados con la Unión Europea, Rusia y el Mediterráneo.

MARGARITA OROZCO GONZÁLEZ es contratada FPU en el Departamento de Derecho Civil de la UGR, y doctoranda en las Universidades de Granada y Bari (Italia), trabajando las materias de Propiedad Intelectual y nuevas tecnologías, Protección de Datos y Derecho del Consumo. Asimismo, realizó las Prácticas fin de Carrera en la Fiscalía de Delitos Informáticos de la Audiencia Provincial de Granada.

GALO CRUZ CÁRDENAS. Función actual: Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Master en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional Universidad de Granada- España; Magister en Administración, UTI, Ecuador. Especialista en Conducción Estratégica, ESG, Argentina, Curso de Altos Estudios Estratégicos, CESEDEN, España. Integrante del Grupo de Estudios de Seguridad de la Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador.

DAVID HERNÁNDEZ es graduado en Relaciones Internacionales y Máster en Economía Internacional y Desarrollo (UCM). Máster en Gobernanza, Marketing Político y Comunicación Estratégica, (URJC). Fue Ayudante de investigación en el Real Instituto Elcano. Actualmente Analista político de la Asociación Española de Marketing Político y Consultor en Vonselma International, doctorando en Relaciones Internacional (UCM).

JOSÉ MANUEL JIMÉNEZ CABELLO es graduado en Sociología por la Universidad de Granada, ha sido becario de investigación de dicho departamento. Cuenta con cuatro premios al rendimiento académ-

mico de la UGR y actualmente trabaja para la diputación de Granada y estudia el Máster oficial en Problemas Sociales (Granada). Como líneas de investigación: La familia, mediación y conflictos.

SANTIAGO GONZÁLEZ ESCOBAR es Graduado en Ciencias Políticas por la Universidad de Granada y actualmente estudiante de máster en Madrid.

FERNANDO GARCÍA SÁNCHEZ. Teniente coronel del Ejército de Tierra destinado en la Jefatura del MADOC. Licenciado en Historia por la Universidad de Granada y Máster Oficial en Historia Contemporánea de España en el contexto internacional por la UNED.

Bobeica Danu es estudiante del Grado de Ciencias Políticas de la Administración y Derecho en la Universidad de Granada. Ayudante de investigación y editor de contenidos del Grupo de Estudios sobre Seguridad Internacional.

FEDERICO BORDAS. Coronel del Ejército de Tierra, en la actualidad trabaja en el Estado Mayor de la Defensa. Master en Relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y titulado en Gestión Internacional de Crisis por la Universidad Carlos III, está finalizando su tesis doctoral en el Instituto Gutierrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Ha trabajado durante casi 15 años y en varios países en la OTAN y participado en Operaciones de Paz bajo mandato de Naciones Unidas en Mozambique, de La Unión Europea en la Antigua Yugoslavia, de la OSCE en Bosnia y de la OTAN en Bosnia, Kosovo y Afganistán.

DIEGO SOTELO RODRÍGUEZ. Comandante de Infantería, destinado en la Dirección de Investigación, Doctrina, Orgánica y Materiales (DIDOM-MADOC). Diplomado de Estado Mayor por España, así como en operaciones especiales y en el mando de unidades paracaidistas. Posee asimismo un Master en Política de Defensa y Seguridad Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

BENIGNO MAÚJO DE LUIS-CONTI es diplomado en doble grado en Derecho y Administración de Empresas por ICADE. Doble máster en Abogacía y en Derecho de la Empresa. Bufete Ceca-Magan, Madrid (Practicum).

BENIGNO ANTONIO MAÚJO IGLESIAS. Abogado. MBA. Postgrado en Recursos Humanos. Docente en varias Universidades y Escuelas de Negocios. Alférez Auditor (RV) Cuerpo Jurídico Militar. Miembro de la Asociación ARES de Reservistas Españoles.

VÍCTOR JAVIER SÁNCHEZ TARRADELLAS. Teniente Coronel del Cuerpo General del Ejército de Tierra, posee los cursos Superior de Logística y de Alta Gestión de Recursos Humanos. Es licenciado en Psicología, Máster en Dirección de Recursos Humanos en la empresa y Experto Universitario en Metodología de la investigación. Profesor del Curso Superior de Recursos Humanos en sus últimas cinco ediciones, es autor de varios libros y ha participado como conferenciante y ponente en numerosos cursos y congresos.

JOSÉ ÁNGEL ÚBEDA GARCERÁN. El comandante D. José Ángel Úbeda Garcerán desempeña su trabajo como analista en la DIDOM del MADOC. Ha participado en cuatro misiones internacionales (Kosovo, Bosnia y Líbano). Es diplomado en Estado Mayor, posee los títulos de Máster y Experto Universitario en «Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional» de la Universidad de Granada y habla inglés.

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ SÁNCHEZ. Capitán psicólogo (CMS). Doctorando en la Universidad de Cádiz; Máster en Paz, Seguridad y Defensa y Máster en Sistema Penal y Criminalidad. Diplomado en Psicología y Estadística Militar. Distintivo Permanente de Profesorado Militar, ha sido profesor titular y jefe del GOE de la AGA (2006-2011). Autor de diversas publicaciones sobre Psicología Militar y Análisis de inteligencia.

LUCÍA PERY PARDO DE DONLEBÚN. Capitán psicólogo (CMS). Doctoranda en la Universidad Complutense de Madrid y licenciada en Psicología por la Universidad Autónoma de Madrid. Título de Pregrado en Organización y Recursos Humanos y máster en Investigación en Psicología por la UNED. Es autora de diversas publicaciones relacionadas con la Psicología Militar Operativa.

BEATRIZ HERNÁNDEZ GIL es licenciada en Ciencias Políticas por la U.P.V. Destinada en 2004 al RCZM 66. En 2006 alcanza el empleo de Teniente. Participa en ASPFOR XII y ASPFOR XXI. En 2009 pasa destinada al RMZ SABOYA hasta Septiembre de 2013. Actualmente presta servicios en el Unidad OPFOR del CENAD SAN GREGORIO. En 2015 obtiene el Postgrado en Duelo Integrativo-Relacional, por la Universidad de Barcelona y en 2016 el Master en Acompañamiento en Duelo por la misma Universidad.

MARTÍN FERNÁNDEZ GONZÁLEZ es capitán jefe Servicio Psicología ALA 14. Licenciado Psicología. UNED. Licenciado en Periodismo. U. Carlos III Madrid. Diplomado Relaciones Laborales U. de Burgos. Experto Universitario Psicología del Deporte. UNED.

Diploma Hipnosis. U. Valencia. Destacado en Afganistán 2014. Miembro Comisión CRM del Ejército del Aire. Escritor de varios libros. Conferenciante y colaborador de medios comunicación.

SELMA LÚCIA DE MOURA GONZALES. Doctora en Geografía Humana (Política), Universidad de Sao Paulo (USP), Master en Gestión del Espacio Regional en la Universidad de Brasilia. Comandante del Ejército de Tierra de Brasil. Es investigador en el área de Geografía Política sobre los temas: nueva geopolítica, la gestión del territorio, género y fuerzas armadas. Es profesora de la Escuela Superior de Guerra, campus Brasília, Brasil.

JUAN JOSÉ VALERO DE LA MUELA es militar de carrera perteneciente a la 38 promoción de la Academia General. Destinado en puestos de logística desde el empleo de capitán, ha realizado varios cursos de especialización logística tanto militares como civiles. Desde hace diez años está destinado en la JAD LOG, ubicada en Calatayud (Academia de Logística del ET), ocupando un puesto de analista. Sus cometidos están relacionados con el estudio de las tendencias y las lecciones aprendidas en logística para su aplicación en el ET.

HAMZA KARMOUN es estudiante de doctorado en la Facultad de Derecho de la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla. Sus líneas de investigación se centran en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Hamza es actualmente en el centro de derecho internacional de la Universidad de Bruselas (ULB) para una estancia de investigación. Sus estudios de Máster se concentraron en las relaciones internacionales, después de graduarse, trabajó durante dos años como jefe de proyecto en la ONG Transparencia Internacional.

RAQUEL SOBRADO GARCÍA es arquitecto de la Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa. Urbanista. Master en Consultoría de Construcción. Master en Turismo y Políticas Públicas. Experto Inmobiliario.

LUIS PARRILLA ROURE, ENCARNACIÓN CASTILLO MORALES, DANIEL GONZÁLEZ CASTRO, JOSÉ ANTONIO ÁLVAREZ BERMEJO, FRANCISCO J. GARCÍA RUÍZ, FRANCISCO M. GÓMEZ CAMPOS. Estos autores forman parte del equipo de investigación del Proyecto del Centro Mixto UGR-MADOC «Sistema Integral de Monitorización de señales biométricas: aplicación para seguimiento del estado del militar - SIMMA» (código 2/16). Este equipo está compuesto por personal del Dpto. de Electrónica y del Dpto. de Química Analítica de la

UGR, del Dpto. de Informática de la UAL, del Hospital de Guadix, y del MADOC.

M.<sup>a</sup> VICTORIA SEBASTIÁN, M.<sup>a</sup> ANTONIA NAVASCUÉS, CARLOS RUIZ Y JOSÉ MARÍA ISO, forman parte de un grupo de investigación multidisciplinar dedicado al desarrollo de métodos fractales de cuantificación de señales experimentales, entre ellas señales biomédicas y bursátiles. Participan en proyectos de investigación financiados o cofinanciados por Defensa.

FRANCISCO JAVIER ROMERO MALDONADO, DIEGO P. MORALES SANTOS, ANTONIO GARCÍA RÍOS, ALFONSO SALINAS CASTILLO, ANTONIO MORILLAS FERNÁNDEZ, ALEJANDRO SÁNCHEZ PÉREZ. Los autores forman parte del equipo de investigación del Proyecto del Centro Mixto UGR-MADOC «Sistema Integral de Monitorización de señales biométricas: aplicación para seguimiento del estado del Militar - SIMMA» (código de Proyecto 2/16). Este equipo está compuesto por personal del Departamento de Electrónica y Tecnologías de Computadores y del Dpto. de Química Analítica de la UGR, del Dpto. de Informática de la UAL, del Hospital de Alta Resolución de Guadix, y del MADOC.

ANTONIO LUIS MONTEALEGRE GRACIA. Licenciado en Geografía y Máster en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección por la Universidad de Zaragoza. Desarrolla sus estudios de doctorado sobre el uso de la teledetección para el análisis de la estructura forestal, es autor de varios artículos científicos en esta línea y actualmente es profesor asociado de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Zaragoza.

MARÍA TERESA LAMELAS GRACIA. Licenciada en Geografía por la Universidad de Zaragoza y Doctora en Geografía y Ciencias Naturales por la misma Universidad y la Universidad Tecnológica de Darmstadt (Alemania). Experta en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección para la planificación y gestión sostenible del territorio. Actualmente es profesora del Centro Universitario de la Defensa (CUD) de Zaragoza.

ALBERTO GARCÍA MARTÍN. Licenciado en Geografía, Máster en Sistemas de Información Geográfica y Teledetección y Doctor en Geografía. Ha participado en diversos proyectos de investigación centrados en el uso de la teledetección para el estudio de parámetros biofísicos forestales e incendios, siendo autor de varios artículos científicos en esta temática. Actualmente es profesor del CUD Zaragoza.

JUAN DE LA RIVA FERNÁNDEZ. Profesor titular de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Zaragoza y coordinador del Grupo Geoforest-IUCA de la Universidad de Zaragoza. Desarrolla su actividad investigadora en el ámbito de la teledetección aplicada a los paisajes forestales, siendo coautor de numerosos artículos e investigador principal en diversos proyectos de ámbito nacional.

FRANCISCO ESCRIBANO BERNAL. Teniente coronel de Caballería, Licenciado en Filosofía y Letras (Geografía e Historia) y Máster en investigación y estudios avanzados de Historia. Ha ejercido el profesorado en la Academia General Militar y actualmente es profesor del CUD Zaragoza. Autor de numerosas publicaciones sobre temas profesionales militares.

MANUEL ZARAZAGA GARRIDO es actualmente profesor de las asignaturas de «Camino» de 5.º EMIEO (ING), «Pistas y Puentes Militares» de MILCOM (ING), y «Puentes Militares» de 3.º EMIES (ING) en la ACING. En anteriores destinos, Jefe del Área de Operaciones del REI 11 (Salamanca), Jefe de la Cía. Ingenieros núm.13 del BIEM I (Torrejón) de la UME, y en la Cía. Zapadores del RPEI 12 (Zaragoza). Diplomado en Vías de Comunicación y Castrametación.

