Asociación de Diplomad@s
Españoles en Seguridad y Defensa

ADESyD

Si vis pacem et securitatem, defende

VII CONGRESO ADESyD

"Compartiendo (visiones de) Seguridad"

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dña. Montserrat Ferrero Romero

Dra. María Teresa Heredero Campo

Madrid, 16 de febrero de 2023

Asociación de Diplomad@s Españoles en Seguridad y Defensa

ADESyD

Si vis pacem et securitatem, defende

ASOCIACIÓN DE DIPLOMADOS ESPAÑOLES EN SEGURIDAD Y DEFENSA (ADESyD)

http://www.adesyd.es

Coeditores:

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Dr. José Díaz Toribio

Dra. Elvira Sánchez Mateos

Dña. Montserrat Ferrero Romero

Dra. Teresa Sánchez González

Federación de Gremios de Editores de España

ISBN – 978-84-09-57910-5

Publicación en PDF

©ADESyD, 2023

Se autoriza la reproducción, agradeciendo la cita de la fuente

Redes Sociales:

@ADESyD2011

@SWIIS2011

Linkedin y Facebook

Fecha de edición:

La responsabilidad de las opiniones, comentarios, análisis y afirmaciones contenidas en esta obra pertenece exclusivamente a los autores que firman cada uno de los trabajos. ADESyD no los asume como propios.

COMPARTIENDO (VISIONES DE) SEGURIDAD

Esta obra, editada online y de acceso libre a través de la página web www.adesyd.es, ofrece una colección coherente de trabajos elaborados de acuerdo a los conceptos más actuales de cuantos están vigentes en los estudios sobre seguridad y defensa. Pone al lector en contacto con un contexto complejo del que se podrá conocer lo más relevante y debatido en las áreas de seguridad nacional, seguridad internacional, seguridad pública y seguridad privada.

A través de algo más de doscientas cincuenta páginas se construye una perspectiva completa de las preocupaciones e intereses para la seguridad de España.

Todo su contenido está inspirado por el principio de que "compartiendo visiones de seguridad" se cimientan propuestas y proyectos de futuro.

Junto a su utilidad para especialistas e interesados en cuestiones de seguridad y defensa, este libro es, además, un instrumento ideal para comprender muchos de los procesos y acontecimientos que se desarrollan ante nosotros a nivel nacional e internacional.

"Compartiendo (visiones de) Seguridad" compendia las ponencias escritas presentadas el 16 de febrero de 2023 en Madrid durante el "VII Congreso ADESyD", divulgado con la etiqueta #VIICongresoADESyD en redes sociales. En esta edición se ha trabajado para darles cohesión y significado en forma de conclusiones rigurosas y amenas.

COMITÉ ORGANIZADOR DEL "VII CONGRESO ADESyD"

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Presentación VII Congreso ADESyD
Dra. María Angustias Caracuel Raya 7

Presentación Actas del VII Congreso ADESyD
Dr. José Díaz Toribio 12

CONFERENCIAS INAUGURALES

La actividad operativa de la Guardia Civil
TG. GD. Félix Blázquez González 16

El entorno operativo actual y algunas de sus implicaciones
GB. ET. Carlos Frías González 19

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL, coordinado por *TG. GC. D. Francisco Díaz Alcantud*

Síntesis de contenidos del panel
Dña. Montserrat Ferrero Romero 24

Diez claves de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021
CN. Antonio Notario Ezquerra 27

La guerra cognitiva
Cor. ET. Dionisio Urteaga Todó 48

Repensando el papel de las Fuerzas Armadas ante los nuevos desafíos a la Seguridad Nacional
Dr. Rafael Martínez 70

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL, coordinado por *Dra. Soledad Segoviano Monterrubio*

Síntesis de contenidos del panel
Dra. Soledad Segoviano Monterrubio 94

La guerra de Ucrania en perspectiva histórica
Dr. Servando de la Torre Fernández del Pozo 99

La revisión nacional estratégica francesa de 2022
Cor. Sébastin Latre 123

La OTAN y el fortalecimiento del vínculo transatlántico: ¿definitivo o circunstancial?
Dña. María Amparo Matíes Velasco 138

La integración de la perspectiva de género en la estructura integrada del mando militar de la OTAN
Tcol. ET. Carlos Morales Morillas 153

El flanco sur y la guerra de Ucrania
Cor. ET. José Pardo de Santayana y Gómez de Olea 177

El dilema de la seguridad en la región MENA tras la invasión de Ucrania
Dra. María Dolores Algora Weber 182

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA, coordinado por *D. Gonzalo Díaz Rodríguez*

Síntesis de contenidos del panel
Dra. María Teresa Heredero Campo 211

La contribución de la seguridad privada a la seguridad pública
GB. GC. Antonio Cortés Ruiz 214

La importancia de la colaboración público-privada frente a las agresiones al personal sanitario
Comisario principal Manuel Yanguas Menéndez 222

Uso de la Inteligencia Artificial en la seguridad ferroviaria
D. Jerónimo Robledo Morales 233

Prevención del delito a través de la seguridad por diseño
D. José Miguel Ángel Olleros 242

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS EDITORES 248

PRESENTACIÓN

PALABRAS DE BIENVENIDA Y PRESENTACIÓN VII CONGRESO ADESyD

Dra. María Angustias Caracuel Raya

Presidenta de ADESyD y Directora de SWIIS

Distinguidas autoridades, señoras y señores; amigos todos, ¡bienvenid@s al VII Congreso ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*". ¡Muchas gracias por su presencia en este Acto!

El 11 de diciembre de 2019 presentamos nuestro VI Congreso. Nada hacía presagiar entonces que viviríamos, a primeros de 2020, una pandemia sanitaria de alcance global, cuyo impacto se ha dejado sentir en tantas familias, y muy especialmente en las economías y la seguridad de los Estados. Ni tampoco hubiéramos pensado que tendría lugar este VII Congreso a unos días escasos del primer aniversario de una guerra de agresión injustificada, ilegal e ilegítima de Rusia contra Ucrania, que tantas víctimas y daños está ocasionando en territorio europeo en clara violación del orden internacional basado en normas.

La manifestación de estas amenazas para la seguridad nacional y la seguridad euroatlántica con importantes repercusiones internacionales, como son las crisis alimentaria y energética que afecta a millones de personas en todo el mundo, viene acompañada, además, de numerosos desafíos, como son las catástrofes naturales, cuya evidencia más trágica la estamos viviendo con los recientes terremotos de Turquía y Siria.

Sin duda, estamos viviendo en un mundo muy inestable y cada vez más competitivo y tecnológicamente avanzado que nos exige, sobre todo, aunar esfuerzos en torno a los valores e intereses que nos identifican como Estados soberanos, libres y democráticos, asentados en sociedades comprometidas y corresponsables en la defensa de la paz y la seguridad, como defiende el lema de nuestra Asociación, "*si quieres paz y seguridad, defiéndelas*", ¡nacida ya hace casi doce años!

Hoy, como entonces, seguimos aspirando a compartir información y el conocimiento de nuestros miembros, fomentando el debate sereno, sosegado y respetuoso, el enriquecimiento mutuo y el aprendizaje continuo sobre cuestiones que seguridad nacional, internacional, pública y privada, que a todos nos interesan.

Nuestro agradecimiento especial a quienes participan en este Foro por su ejemplo, compromiso y dedicación a la promoción de una cultura de paz, seguridad y defensa desde sus respectivos ámbitos profesionales, si bien desde un voluntariado altruista y generoso en esta cadena de valor que representa cada eslabón de nuestra Asociación, pues en este VII Congreso no solo participan soci@s de ADESyD, que se han desplazado desde Barcelona, Valencia, Granada …, sino también otros profesionales que han decidido contribuir a nuestra iniciativa; representantes de instituciones y medios de comunicación, como el Departamento de Seguridad Nacional, el Instituto Español de Estudios Estratégicos, la Policía Nacional y Renfe.

Mención especial merece, sobre todo, la Guardia Civil, y especialmente un distinguido miembro de nuestro Consejo de Honor, el GD. D. Javier Ara. Gracias, General, por su apoyo para celebrar este evento en este magnífico auditorio y también por su implicación para lograr contar con tan ilustres personalidades de nuestra Benemérita. De igual forma, agradecemos a nuestro JEME, General de Ejército D. Amador Enseñat y Berea, socio fundador nuestro, por apoyarnos igualmente.

A ustedes, a nuestro Comité Científico, al Equipo organizador, encabezado por el Dr. José Díaz Toribio, Montserrat Ferrero y la Dra. Elvira Sánchez Mateos, y a nuestro Socio colaborador –Solium Legal- nuestro más sincero agradecimiento por compartir con nosotros el enfoque intergeneracional, integral, inclusivo y transversal con el que abordamos los asuntos relacionados con la paz, la seguridad y nuestra defensa.

Nuestra voluntad siempre será unir, amalgamar y cohesionar tantas y brillantes individualidades en un empeño colectivo, como el que hoy nos reúne a todos, para acercar los temas de seguridad y defensa a nuestra sociedad, de la que todos formamos parte. Y es que, sin duda, Vds. y los asistentes que nos acompañan hoy reflejan el talento que hay en España y el gran potencial que tenemos para proyectar el pensamiento estratégico español dentro y fuera de nuestras fronteras.

Aunque estos últimos años han sido muy difíciles para cualquier proyecto compartido, creemos –si me lo permiten que ADESyD y *Spanish Women in International Security,* creada en su seno, han sabido adaptarse a la nueva realidad más digital y virtual de esta nueva era hipernodal, donde confluyen actores de muy diversa naturaleza en un escenario social, global y multidominio en permanente mutación.

Permítanme señalar que, en estos tres últimos años, la combinación de actividades virtuales, primero, y presenciales, después, nos ha permitido mantener nuestra "presencia" en una comunidad de seguridad cada vez más amplia y seguir creciendo como Asociación, como

venimos reflejando en la publicación de nuestros Boletines (de 117 a 147), y en nuestras redes sociales. Entre las actividades virtuales destacamos:

- La presentación de las Actas del VI Congreso ADESyD mediante un video de D. Gustavo Suárez Pertierra (9/6/2020).
- El análisis de la situación de Libia y su impacto en el entorno regional y global.
- El debate sobre la seguridad y la defensa intercontinental frente al COVID-19, en colaboración con la ASOCID Ecuador. (25/5/2021)
- La Jornada sobre el Plan integral de cultura de Seguridad Nacional (6/10/21)
- La Estrategia de Seguridad Nacional: enfoque integral, multidimensional, sistémico y político con la ASOCID Ecuador (10/10/22)

Entre las actividades presenciales:

- La celebración del X Aniversario ADESyD en un magnífico Acto celebrado en el CESEDEN, donde presentamos la Memoria de Actividades de nuestra primera década y un video conmemorativo. (10/11/21).
- La Jornada "España y la Seguridad y Defensa europea ante la Cumbre de la OTAN de Madrid", celebrada en el Congreso de los Diputados (20/04/22)

Igualmente, SWIIS ha estado muy activa en ambos formatos de actuación. Así, destacamos:

- El primer Foro virtual con nuestras socias (11/11/2020)
- La celebración también virtual del Día Internacional de la Mujer: compartiendo experiencias de NNUU, OSCE, OTAN, UE y España en este ámbito (8/3/2021)

Y presencialmente:

- La Conferencia Internacional "*Un paso más hacia el desarme sexual de los conflictos armados*", en colaboración con la Fundación Mujeres por África y el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- La Jornada "*Cómo abordar el desfase de género en los asuntos relacionados con la paz y seguridad internacionales*", coorganizado con la Asociación de Mujeres Diplomáticas de España (AMDE).

- Además de los informes periódicos enviados a la Oficina del Parlamento Europeo en apoyo a la campaña *#DóndeEstánEllas*, donde resaltamos la participación de mujeres en foros de debate como este.

Hemos de reconocer, sin embargo, que aún estamos lejos de nuestra aspiración de seguir implicando a las mujeres en foros de debate. Inicialmente, contábamos con grandes expertas en todos los paneles de este VII Congreso, pero circunstancias de última hora lo han impedido. Aun así, hemos de seguir animándolas e incluso a las que se encuentran en esta misma sala para que se impliquen y contribuyan a compartir conocimiento en espacios públicos como éste.

Además, en momentos difíciles para la paz y la seguridad internacionales como el actual, tod@s hemos de ser participativos y aportar ideas como sociedad para avanzar en objetivos que redunden en una Humanidad más justa e igualitaria, apostando inequívocamente por los valores de respeto y ayuda mutua que nos identifican como Asociación y se reflejan en el Tríptico con el Programa de hoy, cuya fotografía se debe a la celebración de nuestro X Aniversario en el CESEDEN y en el que aparece nuestra etiqueta #VIICongresoADESyD, que animamos a compartir.

A lo largo del día de hoy debatiremos sobre importantes documentos de reflexión estratégica, acordados estos dos últimos años, como son:

- La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 –el cuarto documento de esta naturaleza- que refleja la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional al permitir una mayor coordinación entre administraciones en materia de gestión de crisis.

- La adopción de "Una brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa- Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y seguridad internacionales" el 21 de marzo de 2022.

- La adopción de un nuevo Concepto Estratégico en Madrid, coincidiendo con el 40 aniversario de la entrada de España en la OTAN en 1982.

- Y también "Nuestra Agenda Común" o "Nueva Agenda para la Paz": el último informe del Secretario General de las NN.UU. lanzado el 10 de septiembre de 2021, que aboga por un multilateralismo inclusivo, en red y efectivo para responder mejor a los desafíos más apremiantes de la Humanidad. Como señala, "*nuestro futuro depende de la solidaridad, la confianza y nuestra capacidad de trabajar juntos como una familia mundial para lograr objetivos comunes*".

Así pues, apostemos con vigor, firmeza y constancia, como reza el himno de nuestra Guardia Civil, por estos nobles ideales y objetivos que compartimos, especialmente recordando a aquéllos que los defendieron hasta sus últimas consecuencias y están en nuestro recuerdo, y los que trabajan día a día, veinticuatro horas los siete días de la semana, para que vivamos en un mundo de paz y estabilidad, hoy y también para las generaciones venideras.

"Benemérito Instituto

Guarda fiel de España entera

Que llevas en tu bandera

El lema de paz y honor"

Desde ADESyD SWIIS estaremos siempre dispuestos a apoyar las decisiones y acciones que defiendan siempre la paz y nuestra seguridad.

"Si vis pacem et securitatem defende"

PRESENTACIÓN ACTAS DEL VII CONGRESO ADESyD

Dr. José Díaz Toribio

Coordinador General VII Congreso ADESyD

La seguridad y la prosperidad económica son dos de los grandes anhelos que tiene toda sociedad moderna, son bases fundamentales para su desarrollo. La seguridad es tan importante como la economía, aunque su gestión sea menos visible, para que la sociedad funcione. Hay más paralelismos entre ambas dimensiones: cuando se producen crisis en cualquiera de ellas, la ciudadanía las sufre de manera muy directa; y para acercarse a una y otra es necesario tener en cuenta la aportación de conocimientos muy diversos.

La gestión de la seguridad ha evolucionado muchísimo en las últimas décadas. Me gustaría destacar dos características principales de esta evolución. Por un lado, se ha adoptado un enfoque integral y, por otro, se ha avanzado en este campo como área de un conocimiento cada vez más especializado y perfilado conceptualmente.

En España, el enfoque integral se materializa en un sistema de Seguridad Nacional que se viene desarrollando desde 2011. Pero es un fenómeno que se extiende progresivamente en el mundo occidental. El enfoque integral permite afrontar los difíciles equilibrios a que obliga el contexto actual, también propicia la participación de la sociedad civil en las cuestiones relativas a la seguridad. Quizás, esto ha permitido que, aunque vulnerables, nuestras sociedades hayan podido resistir a duros desafíos sin alterar el marco esencial de su convivencia en paz.

A nivel epistemológico, los saberes relacionados con la seguridad también han experimentado notables progresos. Hay un bagaje conceptual que se está asentando y que va creciendo a nivel académico y profesional. Desde el punto de vista teórico hay mayor riqueza doctrinal y variedad de visiones de las que había hace cuarenta o cincuenta años.

Pero, sin embargo, hay un déficit en cuanto al conocimiento ciudadano, tanto de la gestión que se hace de la seguridad, como de la apasionante diversidad teórica y filosófica que se desenvuelve en torno a ella. Si seguimos con el paralelismo con la economía, todo el mundo conoce lo que es la inflación o el efecto sobre la misma de la subida de los tipos de interés. En cambio, a nivel popular, existe una enorme confusión en torno a conceptos básicos de nuestra seguridad y defensa. Por lo tanto, y más en estas circunstancias, es importante hablar con propiedad de todo lo que tiene que ver con la seguridad, con pedagogía, pero con rigor. Esto es

más urgente ahora, cuando hay un interés creciente por temas de seguridad y defensa, y se corre el riesgo de que se difunda un conocimiento desvirtuado e inexacto que se imponga sobre el que es realmente relevante.

Este Congreso, como sus seis ediciones anteriores, es una actividad destinada a la promoción de la cultura de seguridad y defensa. Uno de sus objetivos es compartir conocimiento entre las distintas áreas especializadas en las que se divide la gestión y el estudio de la seguridad; tan importante como este objetivo es intentar desvelar ese conocimiento de manera rigurosa al resto de la sociedad civil. En este último sentido, conocimiento es también transmitir a la sociedad cuanto hacen los profesionales que se dedican a la seguridad en toda la extensión de la palabra: Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Seguridad Nacional, Policía Nacional, profesores universitarios, profesionales de la seguridad privada, policías locales, etc.

Tras estas breves reflexiones iniciales, me gustaría explicar brevemente el contenido de esta obra colectiva.

Hay cuatro grandes temas en las que se pueden agrupar las ponencias que ven la luz con esta publicación:

-El primero de ellos es "EL ANÁLISIS ESTRATÉGICO GLOBAL DE NUESTRO CONTEXTO Y DE LAS RESPUESTAS DISEÑADAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD E INTERESES DE NUESTRO PAÍS". Así, en las conferencias inaugurales y en el panel de Seguridad Nacional se incluyen trabajos que hablan de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, el entorno operativo actual y la guerra cognitiva. Y del lado de las respuestas se revisará el papel de las Fuerzas Armadas ante los nuevos desafíos y la actividad operativa de la Guardia Civil.

-El segundo de los grandes temas es "EL ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA GUERRA DE UCRANIA SOBRE LOS INTERESES GEOPOLÍTICOS DE ESPAÑA". Para comenzar, contamos con una perspectiva del conflicto en clave histórica y su influjo decisivo en el vínculo transatlántico. Dos de los trabajos de este panel proyectan desde ópticas complementarias el impacto del conflicto sobre una región en la que España se juega sus intereses vitales: el Norte de África y el Sahel.

- El tercer tema es el de la "INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN" y se aborda desde un punto de vista multidimensional en el panel de seguridad internacional y en el de seguridad pública y privada. A raíz del importante Tratado de Amistad y Cooperación firmado el pasado mes de enero entre Francia y España, nos ha parecido conveniente incluir un trabajo sobre la revisión estratégica francesa de 2022. Queremos hablar de integración abordando una de las cuestiones de la mayor importancia, como es la de la incorporación de la mujer a todos los ámbitos de la seguridad.

Veremos cómo se pone en práctica de manera concreta en la estructura de mandos de la OTAN. Y, por supuesto, este Congreso trató la importantísima cuestión de la cooperación público-privada. En el panel de seguridad público privada se trata, en términos generales, la aportación de la seguridad privada a la seguridad pública; y, posteriormente, veremos cómo se plasma en la práctica en una situación concreta: las agresiones a profesionales de la sanidad.

Finalmente, pero no por ello menos importante, queríamos que se trataran cuestiones que reflejaran la relación entre DESARROLLO TECNOLÓGICO Y SEGURIDAD. Creo que tendremos las cosas mucho más claras del ineludible nexo ante ambos tras leer las dos ponencias dedicadas a ello en el panel de seguridad público-privada: una sobre el uso de la inteligencia artificial para la seguridad ferroviaria y otra, innovadora, sobre la prevención del delito mediante la seguridad por diseño.

CONFERENCIAS INAUGURALES

TG. GC. D. Félix Blázquez González

Mando de Operaciones de la Guardia Civil

LA ACTIVIDAD OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil es un Cuerpo policial que forma parte esencial de la arquitectura de la seguridad pública española. Nace en 1844 para dar respuesta al gran problema del bandolerismo en una España eminentemente rural. Al mismo tiempo, su despliegue atomizado permitió la modernización del Estado y la articulación de su territorio.

Es el Cuerpo policial de referencia durante todo el siglo XIX y una gran parte del XX. Su permanencia a lo largo de nuestra historia se debe a su naturaleza y, especialmente, a su eficiencia y adaptabilidad. Al finalizar la guerra civil (1936-1939) se define un modelo policial centralizado basado, por un lado, en el Cuerpo Superior de Policía y la Policía Armada, estableciéndose su ámbito de actuación en las capitales de provincia; y, por otro, en la Guardia Civil, a la que se le asigna el resto del territorio. La migración masiva del campo a la ciudad, a partir de los años 60 del siglo pasado, provocó un aumento significativo de la población de los grandes núcleos urbanos.

MODELO POLICIAL ACTUAL

La Constitución de 1978 establece un modelo político descentralizado, en donde adquieren una mayor participación en la seguridad pública, además del Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

La Ley Orgánica 2/86 establece tres niveles de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: el primer nivel lo constituyen las Fuerzas y Cuerpos del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional); en un segundo nivel se encuentran los Cuerpos autonómicos dependientes de las Comunidades Autónomas y en el último nivel los Cuerpos dependientes de las Corporaciones Locales.

Las Comunidades Autónomas adquieren un gran protagonismo por la potenciación de los Cuerpos autonómicos propios en el País Vasco, Cataluña, Navarra y, en menor medida, Canarias, así como por la adscripción de Unidades de Policía Nacional al resto de las Comunidades Autónomas. De la misma manera impulsan la coordinación de las Policías Locales y el desarrollo de las Unidades de emergencia.

Por lo que se refiere a la Guardia Civil se le asigna la seguridad ciudadana en una parte significativa del territorio nacional y en todo el mar territorial. Queda fuera de su ámbito las capitales de provincia y los términos municipales que se determinen (Policía Nacional), así como el territorio del País Vasco (Ertzaintza), Cataluña (Mozos de Escuadra) y, en menor medida, de Navarra (Policía Foral).

Al mismo tiempo se establecen como competencias exclusivas las materias que se derivan de la legislación de armas y explosivos; el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando; la vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas (excepto en el País Vasco y Cataluña); la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos y aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran; las relacionadas con la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y cualquier otra relacionada con la naturaleza; conducción interurbana de presos y detenidos y otras que se atribuyan. Además de lo anterior, como Policía Judicial, su actuación y ámbito territorial dependen de los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal.

Como se puede observar, nuestro modelo policial es abierto, lo que necesita una constante coordinación entre los diferentes actores, tanto policiales, como de las Administraciones Públicas.

LA SEGURIDAD CIUDADANA

Es frecuente que la actividad operativa de la Guardia Civil se asocie a las grandes operaciones, si bien parece más correcto denominar a esta actividad como seguridad ciudadana, expresión que engloba desde el mero auxilio que se presta en un accidente de circulación hasta el trabajo que se viene desarrollando contra el narcotráfico en el Estrecho de Gibraltar.

Esta actividad viene determinada por una serie de factores que forman parte de la idiosincrasia de la Guardia Civil. Uno de los más importantes es su despliegue atomizado. En la actualidad cuenta con 2.400 instalaciones, de las que 2.000 son Puestos de la Guardia Civil.

Los servicios de seguridad ciudadana se desarrollan tanto por las patrullas uniformadas, como por otras que van de paisano y que se encargan de la investigación general, así como de los ilícitos relacionados con el robo en el campo, la violencia de género y los delitos telemáticos.

Al mismo tiempo, hay muchas especialidades de la Guardia Civil que apoyan o complementan la seguridad ciudadana. En el campo de la investigación las más significativas son las Unidades de Policía Judicial. Pero también lo son en el ámbito administrativo, y también de investigación, la

Agrupación de Tráfico, el Servicio de Protección de la Naturaleza, las Unidades de Reserva, el Servicio Aéreo, el Servicio de Montaña, etc.

Por otro lado, existe una idea extendida de que la Guardia Civil se creó para dar respuesta a los problemas de seguridad en el mundo rural. La realidad es que este Cuerpo ha estado presente, desde su fundación, en las ciudades y en las pequeñas localidades. Esto mismo ocurre en la actualidad, siendo habitual ver guardias civiles prestando servicios de seguridad en algunas instalaciones públicas en las capitales, especialmente, en Madrid.

Al margen de lo anterior, su actividad en materia de seguridad ciudadana se desarrolla en las denominadas zonas periurbanas y en la España del Reto Demográfico.

Las zonas periurbanas

La mayor parte de los servicios que realiza la Guardia Civil se prestan en las áreas periurbanas, es decir, en el entorno de las grandes poblaciones, baste señalar que, por ejemplo, la Compañía de Majadahonda (Madrid) o la de Armilla (Granada) prestan servicio a una población próxima a los 350.000 habitantes.

En estos últimos años se está observando que mucha población que reside en los grandes núcleos se está desplazando a vivir la mayor parte del año en las segundas viviendas ubicadas en la demarcación de la Guardia Civil. Pero se da la paradoja de que esta realidad no se refleja en los censos poblacionales, porque esta población no se cambia de residencia para seguir disfrutando de los servicios que se prestan en las ciudades, especialmente, en la atención sanitaria.

Las zonas del Reto Demográfico

Las zonas del Reto Demográfico, o más popularmente conocida como la España Vaciada, están teniendo una significativa visibilidad en los últimos años. El esfuerzo que se hace para mantener la presencia de la Guardia Civil es importante, no solo porque implica una parte de sus recursos humanos (en torno al 15% de sus recursos), sino por la cantidad de medios que hay que emplear para dar el mismo servicio de calidad que se da a las personas que viven en las ciudades.

Además, hay que unir otros factores que hacen que este esfuerzo sea más meritorio, como las pocas o nulas dotaciones de Policía Local, las grandes extensiones que se tienen que vigilar y el incremento exponencial de población en la época vacacional y en los fines de semana.

GB. ET. D. Carlos Frías Sánchez

Director de la Escuela de Guerra y Liderazgo del Ejército de Tierra

EL ENTORNO OPERATIVO ACTUAL Y ALGUNAS DE SUS IMPLICACIONES

Quizá, lo más relevante del entorno operativo actual es, precisamente, que no es nuevo. Como reza el Eclesiastés: "no hay nada nuevo bajo el Sol". Tras el breve paréntesis del mundo unipolar que presentaba Fukuyama en su conocido artículo "El fin de la Historia", la realidad nos devuelve al "viejo" entorno operativo, tan familiar para la Humanidad de los últimos ¿12.000 años?

Los norteamericanos han bautizado el mundo actual como el mundo "VUCA" (*Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous*) y consideran que el entorno actual es sustancialmente distinto de todos los precedentes. Yo, particularmente, tengo muy serias dudas de que, si preguntásemos a Julio César o al Emperador Carlos V cómo veían su propio mundo, nos hubieran respondido que les parecía más simple o más sencillo de entender que el entorno al que nos enfrentamos nosotros. Simplemente, nuestro entorno es nuestro desafío, mientras que el conocimiento que tenemos de los desafíos a los que se enfrentaron nuestros predecesores es limitado, y muchas de sus fuentes de incertidumbre sabemos, por el propio discurrir de la Historia, cómo terminaron.

En una excavación arqueológica en Jericó, se descubrió una torre defensiva, la más antigua construcción de utilidad exclusivamente militar aparecida hasta la fecha. Su construcción se dató alrededor del año 9.600 a.d.C.: en consecuencia, resulta bastante seguro afirmar que la Humanidad lleva practicando la guerra como actividad social organizada, al menos 12.000 años. Es difícil pensar que, tras 12.000 años de combates, y con una naturaleza humana que sigue siendo la misma, aparezcan realmente conceptos y situaciones "nuevas". En el mundo real, no existe (ni ha existido nunca) el "buen salvaje" que presentaba Rousseau, mientras que el Sistema Internacional de Estados es un mundo anárquico, en el que no existe una autoridad superior capaz de imponer unas reglas de comportamiento acordadas: como ya relataba Tucídides en su célebre "Diálogo de Melos", los Estados poderosos hacen lo que quieren, mientras que los débiles se limitan a hacer lo que les dejan. La guerra es una constante de la Historia humana y, como decía Platón, "solo los muertos han visto el final de las guerras". La guerra de Ucrania no es más que una constatación de que el mundo sigue siendo lo que siempre ha sido.

Decía Heráclito que "no te bañas dos veces en el mismo río". En efecto, igual que no lees dos veces el mismo libro: nosotros evolucionamos, adquirimos nuevos conocimientos y experiencias, nuestras circunstancias cambian. Esto hace que una misma experiencia pueda ser percibida de forma completamente distinta en momentos diferentes. En efecto, si nuestro mundo sigue siendo el mismo ¿por qué nos sorprendemos?

A mi juicio, hay un elemento fundamental de cambio, no en el entorno, sino en el seno de nuestras sociedades: la extensión de los regímenes democráticos. Históricamente, la opinión de la mayoría de la población era notoriamente irrelevante en términos políticos: las decisiones se tomaban por una pequeña oligarquía de personajes poderosos, que disponían de sistemas de información y análisis dedicados, mientras que la mayoría de la población simplemente sufría las consecuencias de esas decisiones. Incluso la aparición de los primeros sistemas parlamentarios solo modificó levemente esta situación: la población estaba sometida a muchas presiones que dirigían su voto, desde la actuación de las elites locales (los "caciques") hasta la línea editorial de unos medios de comunicación de masas dirigidos por la oligarquía dominante. El caso de William Hearst, o el de Pulitzer, y su capacidad de manipulación de la opinión pública norteamericana para llevarla a apoyar la guerra contra España, en 1898, es solo un caso más del poder de los medios de comunicación en el ámbito de las sociedades democráticas.

Por ello, el elemento clave para explicar las complejidades de nuestro mundo actual es la aparición de Internet. Las tecnologías creadas alrededor de la "red de redes" han tenido dos efectos importantísimos: por un lado, han hecho bajar de una manera espectacular la "barrera de entrada" para la creación de medios de comunicación social. Lo que a William R. Hearst le supuso una inversión millonaria, para un "*influencer*" actual apenas son unos cientos de Euros. El segundo efecto de Internet es un alcance global: hasta hoy, la prensa escrita necesitaba ser difundida físicamente, lo que hacía que para un Estado fuese muy sencillo bloquear el acceso de su población a la considerada "hostil". La radio o la televisión tenía un alcance de unas pocas docenas de kilómetros (recordemos a "La Voz de América" emitiendo desde las fronteras del "Telón de Acero", intentando llegar a la población civil situada al otro lado…). Internet ha cambiado todo eso: su alcance es global (pese a los intentos de controlar el acceso a determinados servidores y servicios, como hace hoy el gobierno chino) y su difusión es inmediata.

El efecto combinado de ambos fenómenos es que la opinión pública de los regímenes democráticos es sensible a las campañas de conformación de la opinión pública que fomentan

gobiernos rivales o, incluso, entidades no estatales. Y, precisamente por ese carácter democrático, estas campañas afectan a las decisiones políticas de nuestros Estados.

En realidad, el auge actual del terrorismo es una consecuencia de este fenómeno de extensión de la democracia, y, con ella, del incremento de la importancia de la opinión pública. El terrorismo tradicional se dirigía a las elites que ostentaban el poder político (eran "magnicidios", como el asesinato del Archiduque Francisco Fernando, o los de Prim o Dato). El terrorismo indiscriminado aparece precisamente porque el ciudadano común adquiere importancia política y, como consecuencia, la opinión pública es susceptible a los efectos del terrorismo.

El tercer factor clave es la aparición del "Estado del Bienestar". Un efecto no previsto de la provisión por parte del Estado de una serie de servicios que, tradicionalmente, correspondían al ámbito privado (sanidad, educación, pensiones…) ha sido una elevación de la demanda por parte de la población. El ciudadano espera que el Estado le proporcione una serie creciente de prestaciones y que, en el campo de la seguridad, le proteja de cualquier riesgo. Incluso de riesgos asumidos voluntariamente, como vemos al exigir compensaciones por malas decisiones económicas (una hipoteca onerosa, un negocio fallido…). En realidad, el abanico de riesgos existente es prácticamente infinito, mientras que los recursos del Estado para hacerles frente son siempre limitados, lo que convierte esta demanda social en un problema de imposible solución.

Otro efecto de la creciente importancia de la opinión pública es el acortamiento de los ciclos de decisión. Cada vez más, los niveles políticos toman sus decisiones condicionados por la duración del ciclo electoral (y siempre hay elecciones, a algún nivel: local, autonómico, nacional). Esto nos lleva a decisiones muy centradas en el corto plazo. A este fenómeno contribuye la estructura de nuestro Estado, que, en lo esencial, responde a la diseñada por Tadeo Calomarde en 1832 y construida alrededor de dos instituciones clave: el Consejo de Ministros y el presupuesto anual. Esta estructura se reproduce en todos los niveles de la Administración. Y, como entonces, es una estructura orientada al corto plazo (al año presupuestario): pocos funcionarios (o políticos) tienen dentro de sus obligaciones pensar en el futuro a medio/largo plazo, mientras que el día a día supone una fuente constante de presión. Y, sin embargo, nuestro mundo evoluciona mucho más rápido que en tiempos de Calomarde, por lo que el presupuesto anual se queda corto para muchísimos proyectos (como el desarrollo de sistemas de armas).

Al principio he afirmado que el entorno "externo" se mantiene constante. En realidad, se mantienen constantes sus dos variables principales: la agresividad del ser humano (y su lucha por los recursos) y la condición anárquica del Sistema Internacional. Sin embargo, sí hay cambios

importantes. El primero es la evolución demográfica de nuestro continente vecino, África. En menos de un siglo duplicará su población, mientras que sus economías, lastradas por la corrupción y la inseguridad, crecen a un ritmo mucho menor. Es decir, es previsible que Europa tenga que hacer frente a una importante ola de inmigración africana que, sin duda, supondrá un desafío y un cambio fundamental en nuestras sociedades.

De la misma forma, el cambio climático (independientemente de su origen) es un factor que va a afectar fundamentalmente a los países más pobres, a los que menos recursos tengan para adaptarse a los cambios futuros. Y, nuevamente, nuestros vecinos africanos van a encontrarse en primera línea entre los afectados.

Aparentemente, solo vemos problemas y malas noticias… No es así. El principal factor de cambio comentado es precisamente la extensión de la democracia. Este sistema político es uno de nuestros referentes culturales, entre otras razones porque es el que consideramos que nos proporciona una mayor prosperidad material, y el que nos ofrece la posibilidad de alcanzar un mayor desarrollo personal. Como todas las opciones que elegimos, la democracia tiene ventajas e inconvenientes. Algunos de estos inconvenientes se han mencionado en estas líneas como elementos que impactan en el entorno de seguridad actual. Sin embargo, sus ventajas superan con mucho a los inconvenientes presentados. Y, en consecuencia, en tiempos de mudanza hay que aferrarse a nuestros valores democráticos, a los valores que nos han traído hasta el lugar de privilegio en el que nos encontramos. Hay que resistir a los "cantos de sirena" que nos llegan desde otros sistemas políticos (como el chino), basados en valores diferentes y en una concepción distinta de la persona humana.

Es precisamente en los momentos de crisis en los que es necesario defender más que nunca los valores que constituyen nuestra identidad.

PANEL I: SEGURIDAD NACIONAL

COORDINADO POR TG. GC. D. FRANCISCO DÍAZ ALCANTUD

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD NACIONAL"

Por Montserrat Ferrero Romero

La mesa sobre Seguridad Nacional del VII Congreso ADESyD "Compartiendo (visiones de) Seguridad" abordó temáticas de gran relevancia y actualidad, ofreciendo una visión multidisciplinar sobre la seguridad y la defensa en España, en un nuevo contexto marcado por la COVID-19 y la invasión de Ucrania.

La primera ponencia, titulada "Diez Claves de la Estrategia de Seguridad Nacional", corrió a cargo del Capitán de Navío D. Antonio Notario, jefe del Planeamiento Político-Estratégico del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Su exposición consistió en definir y analizar el marco político estratégico de referencia para la redacción, desarrollo y publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) 2021. Para ello, la ponencia se estructuró en diez ideas-fuerza para resumir y destacar las principales características y novedades de la Estrategia.

Así, el primer punto que destacó el autor fue el enfoque continuo y colaborativo de la Estrategia, que involucra a diversos actores como el Consejo de Seguridad Nacional, ministerios, el CNI, Comunidades y Ciudades Autónomas, así como al sector privado y la sociedad civil.

Seguidamente, analizó el impacto que supuso la crisis de la COVID–19 en la revisión estratégica del 2020, conformando nuevos escenarios y necesidades para su redacción: la centralidad de las estrategias híbridas, la asimetría en las relaciones de interdependencia en un mundo hiperconectado, o la intersección entre geopolítica, tecnología y economía en la seguridad.

Por otra parte, el Capitán de Navío expuso cómo la ESN aprovecha los Fondos de Recuperación para materializar acciones concretas, mediante políticas anticipatorias y de coordinación público-privada. También destacó el concepto de autonomía estratégica abierta, como parte integral de la ESN, superando la dimensión militar y fortaleciendo el vínculo transatlántico con EE. UU.

Por último, se concluyó que España cuenta con un sólido y eficaz Sistema de Seguridad Nacional desde hace más de una década, y que la ESN 2021 ha demostrado su utilidad y validez para la gestión de crisis, tal y como se ha confirmado con la guerra de Ucrania.

La segunda ponencia de la mesa, titulada "la Guerra Cognitiva", la realizó el Coronel Dionisio Urteaga, destinado en la Subdirección General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa.

En su exposición, el Coronel abordó la evolución de la guerra, contextualizando el concepto de Guerra Cognitiva, al objeto de definir el término y analizarlo en profundidad. En un primer paso, identificó los cinco dominios del siglo XXI - terrestre, marítimo, aéreo, espacial y virtual (ciberespacial y cognitivo) - para introducir así la definición del ámbito cognitivo, que es la capacidad de influir en las decisiones a través de efectos psicológicos, centrándose en la percepción y en los procesos de toma de decisiones.

La Guerra Cognitiva se conceptualiza como un enfrentamiento multidisciplinario que busca alterar la comprensión y la toma de decisiones del adversario. La superioridad cognitiva es por tanto un elemento crucial para evitar conflictos y obtener ventaja. El ponente destacó aquí el papel de la Comunicación Estratégica y de las Operaciones de Información, así como el uso de nuevas tecnologías y avances científicos para la desinformación y la manipulación.

Por último, el coronel expuso los desafíos éticos y legales que se plantean con la Guerra Cognitiva, ya que ésta no está limitada por el derecho internacional, y se presenta como una guerra total que opera en la "zona gris", afectando a la sociedad y al ámbito militar. Se trata de una forma de violencia destinada a imponer la voluntad propia al adversario.

La última ponencia de la mesa, titulada "Repensando el papel de las Fuerzas Armadas ante los nuevos desafíos a la seguridad Nacional ", le correspondió al catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Rafael Martínez.

Sobre la base de una investigación y una metodología propias, centradas en las relaciones civiles-militares, el autor realizó un análisis de la Seguridad Nacional según la efectividad de las FAS y la naturaleza de sus misiones.

En primer lugar, la ponencia se centró en realizar un análisis histórico y un marco teórico completo de la Seguridad Nacional, concluyendo que se ha producido un cambio de paradigma, donde las amenazas ya no provienen sólo de Estados identificables, sino de desafíos difusos y transnacionales, como el terrorismo, el crimen organizado, las guerras híbridas o la cibersubversión, entre otros.

A pesar de estas nuevas amenazas, las estructuras de seguridad y defensa de los Estados han permanecido en gran medida inalterables, con grandes ejércitos y alianzas militares

tradicionales. Existe, por tanto, una urgente necesidad de revisión del modelo y funciones de las Fuerzas Armadas para afrontar estos cambios.

En este contexto internacional cambiante, la colaboración entre policías, servicios de inteligencia y Fuerzas Armadas se ha vuelto crucial para enfrentar amenazas a la soberanía de los Estados, difuminando las fronteras entre la seguridad interna y la seguridad externa.

Siguiendo esta línea, la ponencia planteó la hipótesis de "la integración" (entre cooperar, compartir e integrar) en seguridad y defensa, como clave para la evolución de las FAS hacia un actor integrado.

La presentación finalizó con la exposición de varias conclusiones provisionales de la investigación del ponente, realizada con metodologías propias (encuestas, entrevistas y método Delphi) con el objetivo de ofrecer nuevas perspectivas sobre la evolución de las estructuras de seguridad estatales. Así, el autor identificó tres dimensiones temáticas clave: exterior, tecnología/industria/economía y relaciones civiles-militares.

A modo de conclusión general de la mesa, las diferentes visiones de los ponentes nos llevaron a entender que nos encontramos ante un nuevo paradigma de la seguridad, marcado por nuevas amenazas que transcienden el ámbito militar, y que plantean nuevos desafíos para nuestras sociedades.

La definición e implementación de Estrategias Nacionales eficaces, la consideración y análisis de nuevos dominios del conflicto como el cognitivo, así como la revisión del papel de las FAS en este nuevo contexto internacional, se han convertido en factores clave para hacer frente a los nuevos retos de la Seguridad Nacional.

DIEZ CLAVES DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

CN. D. ANTONIO NOTARIO EZQUERRA

NOTA BIOGRÁFICA

Antonio Notario es marino de guerra (Capitán de Navío). Con más de 30 años de experiencia, su trayectoria profesional le ha llevado a desempeñar numerosos destinos a bordo, siendo comandante de dos buques de guerra.

En 2014 se incorporó al Gabinete de Presidencia del Gobierno, y desde entonces ha desempeñado actividades relacionadas con el planeamiento estratégico. Actualmente, Antonio Notario ocupa el cargo de Jefe de Planeamiento Político-Estratégico del Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

INTRODUCCIÓN

En 1924, Thomas Mann escribió *La Montaña Mágica.* Esta novela es considerada como un texto, que va mucho más allá de la ficción, para adentrarse en la esfera política (Jackson, 1990). Además, el contexto en el que se desarrolla era en gran medida premonitorio de la situación actual, la confluencia de una guerra y una enfermedad (Rachman, 2023). La confección de *La Montaña Mágica*, texto por el que su autor recibió el premio Nobel de literatura en 1929, estuvo interrumpida por el estallido de una guerra, en concreto, por la Primera Guerra Mundial. Además, su historia se desarrolla en un entorno de enfermedades, en este caso la tuberculosis (Mann, 2020) a raíz de la estancia del autor en un sanatorio en Davos (Tett, 2023). Este contexto de hace cien años recuerda, sorprendentemente, a la atmósfera internacional que se respira en la actualidad.

Precisamente el Foro Económico Mundial 2023, reunido en Davos en el mes de febrero, se ha ocupado de volver a poner de moda la palabra "policrisis", concepto que ocupa un lugar precedente en el *Informe de Riesgos Globales 2023*[1] y que traslada la idea de "un conjunto de riesgos globales interrelacionados con efectos compuestos, de tal forma que el impacto total excede la suma de cada parte" (Tooze, 2022).[2]

Ha transcurrido más de un año desde la promulgación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Dos son los grandes eventos que se han producido a escala mundial en estos últimos meses: la pandemia causada por el coronavirus y la invasión ilegal, y no provocada, de Ucrania por la Federación Rusa.

Richard Haass (2022) emplea una famosa cita atribuida de forma apócrifa a Vladimir Lenin, cuando señala que "hay décadas en las que nunca sucede nada, y hay semanas en las que suceden décadas". Haass emplea esta cita para reflejar la idea de que vivimos en una década peligrosa, donde renacen antiguas amenazas geopolíticas que conviven con nuevos desafíos de alta complejidad, la polarización social asume el papel de factor incubador de riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional y donde todo transcurre de forma acelerada.

[1] Disponible en https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023

[2] Cabe reseñar que el concepto de "policrisis", si bien ha adoptado notable protagonismo en los últimos dos años, ya ha sido empleado con anterioridad por autoridades públicas como por ejemplo Josep Borrell. Véase, por ejemplo, la conversación mantenida en 2019 con José Ignacio Torreblanca (director de ECFR en España), donde el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Gobierno de España emplea la expresión "policrisis" en su visión de la situación en relación con Europa, disponible en Borrell returns: His vision for Europe – European Council on Foreign Relations (ecfr.eu)

Efectivamente, este diagnóstico es el que refleja la visión con la que se elaboró la revisión del marco político estratégico de referencia de la Política de Seguridad Nacional en 2021, referencia que nos permite navegar en aguas intranquilas desde una perspectiva española a través de la niebla estratégica con una visión omnicomprensiva de la seguridad.

Desde la perspectiva que el paso del tiempo ofrece, este artículo ofrece una serie de reflexiones personales, que no necesariamente tienen que coincidir con posiciones oficiales, presentadas durante el VII Congreso de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa, celebrado en febrero de 2023, y que tenía como título *Compartiendo (visiones) de Seguridad*. Por tanto, este distinguido foro sirvió como plataforma para compartir con la audiencia cuestiones referidas al principal marco político-estratégico de referencia de la política de Seguridad Nacional, en lo relativo a su elaboración, a su contenido y su desarrollo.

A tal fin, he articulado un contenido que se estructura en diez ideas-fuerza a través de las cuales se traza un recorrido de aspectos relacionados con la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 con los que se pretende ofrecer una mirada más allá del lienzo, que son las siguientes:

Idea 1/ La elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional obedece a un ciclo continuo.

Idea 2/ El adelanto de la revisión estratégica en 2020 es un ejemplo de decisión arriba – abajo.

Idea 3/ Las estrategias híbridas no son algo nuevo.

Idea 4/ La asimetría de las relaciones de interdependencia es empleada como un arma.

Idea 5/ La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 recurre a los Fondos de Recuperación para la materialización de varias medidas de largo alcance.

Idea 6/ La resiliencia nacional va más allá de un concepto teórico.

Idea 7/ La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 traza un diseño estratégico "diferente", donde la tradicional ecuación lineal "fines-vías-medios" parece quedar anticuada.

Idea 8/ Autonomía estratégica abierta.

Idea 9/ El Sistema de Seguridad Nacional: un vehículo para avanzar en la integración.

Idea 10/ A modo de conclusiones: un sistema para navegar la complejidad.

Antes de comenzar con este recorrido, no quiero dejar de dedicar unas breves palabras en agradecimiento por la oportunidad ofrecida para difundir ideas relacionadas con el proyecto de la Seguridad Nacional en España, y en reconocimiento de la excelente labor desempeñada por la organización de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa.

Idea 1: la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional obedece a un ciclo continuo

La Estrategia de Seguridad Nacional es producto de un trabajo continuo en el tiempo, formal y funcionalmente. Desde el punto de vista formal, la elaboración de la Estrategia obedece a un proceso de cinco años de duración, tal y como establece la *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.* Cabe mencionar que su artículo 4, referido a la política de Seguridad Nacional, también contempla la posibilidad de adelantar la revisión de la estrategia, en caso de que las condiciones del entorno geopolítico así lo aconsejen.

La elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional también es un proceso colaborativo, responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, en el que participan los distintos departamentos ministeriales, el Centro Nacional de Inteligencia y las Comunidades y Ciudades Autónomas. Asimismo, el proceso de elaboración contempla una arquitectura funcional en el que se le da cabida al sector privado y a la sociedad civil a través de un comité de expertos independientes, todo lo anterior coordinado desde el Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y formalizado en un acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional. En este acuerdo se describen las principales razones que motivan la revisión estratégica, así como la arquitectura funcional que se organiza para la confección de la nueva estrategia.[3] Como resultado del proceso de elaboración, el texto final se eleva al Consejo de Ministros para su aprobación final y adopta la forma de Real Decreto.[4]

La Ley también contempla la elaboración de un informe anual, función atribuida al Consejo de Seguridad Nacional. Este informe, que desde 2013 es presentado cada año en Cortes Generales, atiende a tres funciones: servir como documento donde se reflejan los principales cambios al entorno internacional y sus dinámicas de transformación; valorar los riesgos y las amenazas en función de su nivel de impacto y su grado de probabilidad (ver Figura 1); y configurarse como de

[3] La Orden PCM/1028/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 292, de 5 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-13661.

[4] El Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado número 314, de 31 de diciembre de 2021. Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21884.

punto de referencia sobre el que examinar el grado de avance de los objetivos contemplados en la Estrategia de Seguridad Nacional.[5] En definitiva, el Informe Anual de Seguridad Nacional sirve para contrastar, año tras año, los principales factores que se toman en cuenta en el ciclo de revisión estratégica, que en el caso de España es normalmente cada cinco años. Esto obliga, en la práctica, a un trabajo permanente de examen y revisión continua de la evolución de los acontecimientos que impactan en la seguridad nacional tanto en España como en el mundo.

Figura 1: Mapa de Riesgos para la Seguridad Nacional 2022

Fuente: Informe Anual de Seguridad Nacional 2022

[5] Los informes Anuales de Seguridad Nacional están disponibles en el siguiente enlace: https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional.

Idea 2: el adelanto de la revisión estratégica en 2020 es un ejemplo de decisión arriba – abajo

En el caso de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, la decisión de acometer su proceso formal de elaboración fue acordada en el seno de la reunión del Consejo de Seguridad Nacional de 22 de junio de 2020, presidida por Su Majestad el Rey Felipe VI.

Tal acuerdo fue promovido desde la propia Presidencia del Gobierno, ateniéndose a la posibilidad que abre el artículo 4 de la *Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional* para adelantar la revisión estratégica en aquellos casos en los que los cambios en el contexto de seguridad así lo aconsejen. Efectivamente, en 2020, la crisis causada por la pandemia de la COVID-19 era de tal magnitud que, además de provocar serias consecuencias para la propia vida humana y para la estabilidad económica y social, estaba afectando seriamente al entorno geopolítico a nivel internacional. El Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, que finalmente fue presentado en la reunión de 6 de octubre de 2020 lo refleja de la siguiente forma:

> "*En 2020 la crisis del coronavirus ha supuesto un antes y un después en el contexto estratégico internacional y una emergencia nacional sanitaria, económica y social sin precedentes, requiriendo una revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional que refleje el nuevo panorama de seguridad y de respuesta a las vulnerabilidades expuestas por la crisis.*
>
> *Se trata de la primera gran crisis desde la Segunda Guerra Mundial, que se ha visto exacerbada por el uso perverso de la desinformación por parte de actores tanto estatales como no estatales, con objeto de minar nuestras instituciones y alentar la polarización social, haciendo necesaria la puesta en marcha de mecanismos de lucha contra esta amenaza.*
>
> *Los retos que presenta un sistema global altamente interdependiente, tanto en el plano físico como en el digital, donde se desencadenan crisis en cadena que tienen impacto sobre varios ámbitos simultáneamente, requieren una reflexión estratégica que vaya acompañada del necesario ajuste o desarrollo de nuestro Sistema de Seguridad Nacional*." (Gobierno de España, 2020).

Además, las dinámicas de transformación global identificadas en la Estrategia del año 2017 se intensificaron notablemente. A nivel geopolítico, las principales identificaciones fueron el aumento de la competición estratégica entre grandes poderes, un mayor asertividad de actores

regionales y la fragilidad del multilateralismo como elemento desde el que hacer frente a amenazas globales para la seguridad.

El tercer factor que diferencia la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 con respecto a su predecesora es la incorporación al proceso de las Comunidades y ciudades autónomas. Si bien ya existía con anterioridad a 2020 un órgano para su participación en los asuntos relacionados con la seguridad nacional, como es el caso de la Conferencia Sectorial, constituida en 2018, la pandemia puso blanco sobre negro la necesidad de una adecuada gestión de los recursos y de la coordinación de la información de indicadores clave a nivel nacional sobre la base de la coordinación de los propietarios de los propios recursos y capacidades.[6]

Idea 3: las estrategias híbridas no son algo nuevo

Otro motivo que se consideró de interés fue la incorporación de las estrategias híbridas. Si bien este aspecto ya era tratado en la *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*, en la nueva estrategia ocupan un lugar central, definidas como aquellas "acciones coordinadas y sincronizadas, dirigidas a explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones con un objetivo de desestabilización política, social o económica" (Gobierno de España, 2021).

Concebidas como un recurso que nunca sobrepasa el listón de los conflictos armados, siempre operando en la denominada zona gris, bajo la denominación de estrategias híbridas se hacía referencia a la combinación de las capacidades militares junto a otras, como los ciberataques, la presión económica, la manipulación de la información, o el suministro energético, como elemento para explotar las vulnerabilidades del adversario y debilitar, en última instancia, la acción de gobierno.

Las estrategias híbridas no son fenómenos nuevos. Frank Hoffman, uno de los pensadores que más ha incidido en su estudio con una más que notable producción académica al respecto, emplea la expresión de "guerras híbridas" para hacer referencia a este proceso de convergencia entre diferentes dominios y formas de guerra, donde tienen cabida tanto el empleo de medios militares como las tácticas irregulares y el terrorismo (Hoffman, 2014).[7] Asimismo, en este nuevo

[6] El artículo "Visión estratégica renovada para España", publicado en Revista Política Exterior Núm. 206 Mar/Abr 2022, ofrece una descripción en detalle del proceso de elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021.
[7] Entre la amplia producción literaria de Frank Hoffman relacionada con las guerras híbridas, cabe destacar su libro de 2007, titulado *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*.

campo de batalla híbrido se hace empleo de los posibles vacíos normativos, a modo de brecha de Fulda del siglo XXI,[8] para explotar las vulnerabilidades del adversario (Sari, 2019).

Ofer Fridman (2018) vuelve a emplear la expresión de guerras híbridas en su reciente libro *Russian 'Hybrid Warfare': Resurgence and Politicisation.* De hecho, con la invasión ilegal, y no provocada, de Ucrania por parte de la Federación Rusa, hemos pasado de un escenario de empleo de las estrategias híbridas a otro de guerras híbridas. Ese listón que marcaba la frontera entre la zona gris y la zona negra se difuminó en un área continua de grises muy oscuros el 24 de febrero de 2022. Cabría incluso plantearse si acaso este *sorpasso* ya ocurrió en 2014, con la invasión ilegal de la península de Crimea. A las imágenes de los carros de combate y las calles devastadas de las ciudades en Ucrania se le une la explotación que Putin hace de la alta dependencia energética de la mayoría de los países europeos del gas y el petróleo ruso.

Idea 4: la asimetría de las relaciones de interdependencia es empleada como un arma

Si hay una verdadera dinámica de fondo, esta es el empleo de las asimetrías como un arma en las guerras de conectividad (Leonard, 2021). A través del recorrido de los contenidos de las sucesivas estrategias de seguridad nacional que se han promulgado en España, así como en documentos equivalentes de otros países y de organizaciones internacionales, vemos cómo la aproximación a la Seguridad Nacional se va ensanchando paulatinamente con la incorporación de elementos como las pandemias, el espacio y el cambio climático,[9] así como las campañas de desinformación.[10]

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 identifica el área de intersección de las tres esferas (la geopolítica, la tecnología y la economía) como el nuevo epicentro de la seguridad. La convergencia de dinámicas, como por ejemplo, la fragmentación del multilateralismo, los riesgos a la cadena de suministro global y las amenazas en el mundo digital convergen en una nueva realidad de alta conectividad. Se generan nuevas interdependencias asimétricas que son empleadas como vectores de influencia en las relaciones de equilibrio de poder (Farrell & Newman, 2019). Es el caso de las derivadas de la producción y el procesado de los semiconductores y los minerales denominados críticos. Materias como el litio, el níquel, el cobalto o el grafito son hoy en día indispensables para la producción industrial de productos

[8] La brecha de Fulda es un paso geográfico en Alemania que atraviesa la zona montañosa que separa Frankfurt de Turingia. En la Guerra Fría, la brecha de Fulda era considerada la zona cero, toda vez que se temía un avance rápido de los carros de combate soviéticos hacia la Alemania occidental.
[9] Estos tres elementos aparecen por primera vez en la Estrategia de Seguridad Nacional 2017.
[10] Las campañas de desinformación se incorporan al conjunto de riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional en el año 2021.

como el coche eléctrico, así como para unidades asociadas a placas fotovoltaicas y baterías (ver Figura 2), claves para el suministro energético del futuro próximo, donde según datos de la Agencia Internacional de la Energía, China domina el mercado a nivel mundial de la manufacturación de elementos necesarios para el desarrollo de las energías verdes (International Energy Agency, 2022). Por su parte, en clave tecnológica, el dato adquiere la categoría de recurso de alto valor estratégico y ya es concebido como el nuevo oro negro (Zuboff, 2020) Todos estos elementos conforman un nuevo orden en el que, según Ana Palacio (2023), 2019 pasa a ser el mundo de ayer.

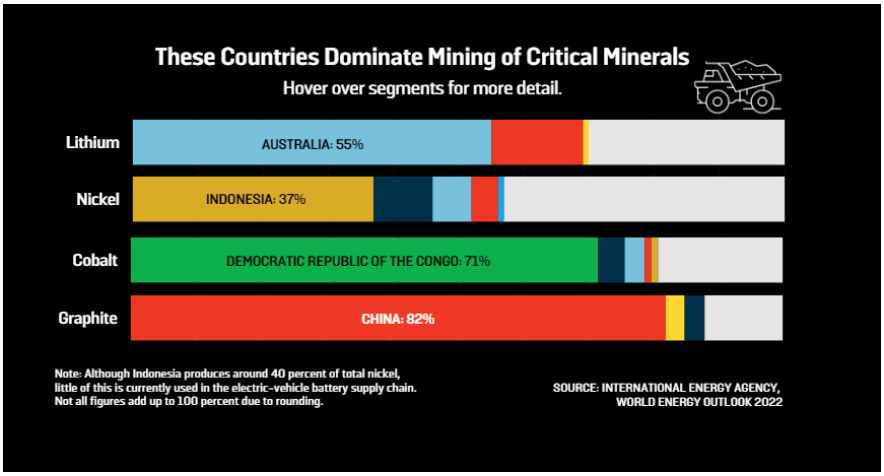


Figura 2: mayores países productores de litio, níquel, cobalto y grafito

Fuente: World Energy Outlook 2022 (International Energy Agency)

Idea 5: la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 recurre a los Fondos de Recuperación para la materialización de varias medidas de largo alcance

Las grandes crisis vienen acompañadas de grandes oportunidades. Con esta filosofía, el momento actual también se debe concebir como una oportunidad histórica para la transformación de la sociedad española. La financiación de las distintas iniciativas a través del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*[11] está encaminada a una modernización de largo plazo, con base en la digitalización y en la transición energética, muy de la mano de las

[11] Disponible en: https://planderecuperacion.gob.es/

grandes iniciativas de la Unión Europea tales como la *Década Digital*,[12] el plan *RePowerEU* y el *Green Deal*.

La Seguridad Nacional forma parte asimismo de esta visión amplia, que concibe la tecnología como un vector de ventaja estratégica y apuesta por la innovación y el desarrollo en áreas que trascienden los sectores tradicionalmente asociados a la seguridad y la defensa, como es el caso de la lucha contra el cambio climático, la seguridad energética, el sector de la salud, o la ciberseguridad.

En este sentido, los dos grandes vectores de avance —la transición energética y la transformación digital— están plenamente alineados con las dos políticas transversales de mayor financiación del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.* Juntas suman aproximadamente el 70% de los 70.000 millones de euros previstos a través de los fondos europeos de recuperación. Concretamente, el 28,2% se corresponde con la transformación digital y el 39,7% con la transformación verde.

Esta financiación tiene traslado directo a varias medidas de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, como es el caso de la potenciación de la productividad del ecosistema español industrial, con 3.782 millones de euros;[13] el avance en la conectividad digital, las redes 5G y la ciberseguridad, con 4.000 millones de euros;[14] o la modernización del sistema de vigilancia nacional de salud pública, dotado con 1.069 millones de euros.[15]

Idea 6: la resiliencia nacional va más allá de un concepto teórico

La Real Academia Española, en el Diccionario de la Lengua Española, define la palabra "resiliencia" con un doble significado: El primero es la capacidad de adaptación: "capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos". La

[12] El título completo es: *DECISIÓN (UE) 2022/2481 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 14 de diciembre de 2022, por la que se establece el programa estratégico de la Década Digital para 2030*. Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_es#the-path-to-the-digital-decade

[13] La Línea de Acción número 20 de la Estrategia de Seguridad Nacional (para la estabilidad económica y financiera) establece lo siguiente: "Potenciar la modernización y la productividad del ecosistema español industrial, mediante el impulso de la competitividad de sectores estratégicos clave para la Seguridad Nacional, en línea con lo establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia".

[14] La Línea de Acción número 17 de la Estrategia de Seguridad Nacional (para la seguridad de los espacios comunes globales, y en concreto, de la ciberseguridad) establece lo siguiente: "Avanzar en la integración del modelo de gobernanza de la ciberseguridad en el marco del Sistema de Seguridad Nacional".

[15] La Línea de Acción número 11 de la Estrategia de Seguridad Nacional (para hacer frente a situaciones de crisis) establece lo siguiente: "Modernizar el sistema de vigilancia nacional de Salud Pública a través de la renovación de las tecnologías sanitarias y los sistemas de información. La Estrategia Digital del Servicio Nacional de Salud incluirá medidas para mejorar la prevención, el diagnóstico, la vigilancia y la gestión de la salud en un marco de cogobernanza con las Comunidades Autónomas".

segunda definición es entendida como capacidad de recuperación, o efecto muelle: la "capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido" (Real Academia Española, s. f.)

La Estrategia de Seguridad Nacional adopta la primera acepción de resiliencia (la capacidad de adaptación) y la categoriza como uno de sus tres principios básicos para hacer frente a las situaciones de crisis:

> "*Para reducir la vulnerabilidad es tan necesario mitigar riesgos como robustecer la resiliencia, es decir, la capacidad de resistencia, transformación y recuperación ante una situación adversa. Además, para gestionar futuras crisis y poder contar con los recursos críticos necesarios, es importante asegurar que las cadenas de suministro de estos recursos no dependan excesivamente del exterior. Asimismo, esto contribuirá a contener la expansión de las crisis, al fortalecer la resiliencia de la sociedad y de la economía*" (Gobierno de España, 2021).

La aplicación efectiva del principio que permita construir una España más resiliente implica la implementación de políticas anticipatorias que van más allá de la mera respuesta una vez se ha producido el incidente que provoca un deterioro de la situación.

Para González Herrero & Pratt (1996), las situaciones de crisis muestran señales antes de que se produzcan. Su detección temprana resulta esencial para evitar los daños, o al menos, minimizarlos en la medida de lo posible.

En esta forma de pensar se encuentra una de las claves de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, que entiende la resiliencia como una política anticipatoria, que depende en gran medida en disponer de un adecuado nivel de preparación, alcanzado mediante la realización de ejercicios y a través del adiestramiento previo. La resiliencia también significa disponer de planes de actuación ya diseñados sobre la base de unos escenarios que tengan un determinado grado de probabilidad de que eventualmente sucedan y desafíen la seguridad. Asimismo, para ser resilientes es necesario disponer de un sistema de alerta temprana con base en indicadores que proporcionen evidencia científica de aquello que está sucediendo y que pudiera mostrar signos de que algo grave pudiera suceder; la resiliencia depende de ser capaces de generar una respuesta eficaz de todas las herramientas tanto desde el sector privado como del sector público, debidamente coordinadas, una vez que se han producido los hechos; y finalmente, no debemos dejar de lado la recuperación de los daños sufridos. Como se puede comprobar, la Estrategia va más allá del concepto "muelle", en el sentido de algo que recupera su estado

original tras sufrir cualquier fuerza. Ser resilientes es sinónimo de una filosofía de adaptación al cambio.

Más allá de un concepto teórico, en estos últimos meses, la resiliencia nacional se ha materializado en tres iniciativas paralelas. La primera es la creación de un grupo de trabajo que desarrollará este concepto en campos de actuación concretos como son la continuidad de gobierno, los sistemas de información, la capacidad de gestión de movimientos masivos de población, el transporte, el agua y la alimentación, el suministro energético y la gestión de bajas masivas. Además, concurre la función de presidente de este grupo de trabajo con el nombramiento del Secretario de Estado de Seguridad como Autoridad Nacional de Resiliencia. La segunda iniciativa es el impulso al desarrollo de un catálogo de recursos para la seguridad nacional, cuestión que viene impuesta por la propia Ley de Seguridad Nacional.[16] La tercera iniciativa es la creación de una *Reserva Estratégica basada en Capacidades Nacionales de Producción Industrial*, que tiene como función principal garantizar el suministro de recursos esenciales ante situaciones excepcionales. Entre las medidas ya en curso se encuentra la creación de un *Centro de Coordinación y Promoción de la Industria Estratégica*, con objeto de identificar los medios y las tecnologías que puedan atender a la demanda de bienes estratégicos o de primera necesidad.

Idea 7: la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 traza un diseño estratégico "diferente", donde la tradicional ecuación lineal "fines-vías-medios" parece quedar anticuada

Frente a la radiografía actual del panorama de seguridad, en el que los riesgos y las amenazas se encuentran cada vez más interconectados, la idea de asignar objetivos específicos para cada uno de los ámbitos de la Seguridad Nacional de forma puramente aislada, no parecía ser la más adecuada. Por este motivo, en el diseño estratégico se buscó una fórmula que diera cabida a la

[16] El artículo 28 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, titulado *Catálogo de recursos para la Seguridad Nacional,* establece lo siguiente:
"1. El Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo de Seguridad Nacional, procederá a aprobar un catálogo de recursos humanos y de medios materiales de los sectores estratégicos de la Nación que puedan ser puestos a disposición de las autoridades competentes en la situación de interés para la Seguridad Nacional. Su elaboración se realizará en coordinación con lo previsto en los catálogos sectoriales existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas. A dichos efectos, las Comunidades Autónomas elaborarán los correspondientes catálogos de recursos en base a sus propias competencias y a la información facilitada por el Gobierno, los cuales se integrarán en el mencionado catálogo.
2. Dicho catálogo será actualizado cuando así se establezca por el Gobierno y, en todo caso, cada vez que se revise la Estrategia de Seguridad Nacional, de acuerdo con los nuevos riesgos y amenazas.
3. Una vez aprobado el catálogo, los componentes del Sistema de Seguridad Nacional establecerán las directrices y procedimientos para capacitar a personas y adecuar aquellos medios e instalaciones, públicos y privados, en caso de necesidad. A estos efectos, se elaborarán los planes de preparación y disposición de recursos para la Seguridad Nacional."

acción de los principales actores en España con una aproximación transversal. Este nuevo planteamiento estratégico debería proporcionar un diseño que permitiera solventar las barreras burocráticas derivadas de una estructura tan vertical y segregada, como es la arquitectura estatal en España, que tiene su base en las funciones y competencias legalmente atribuidas a cada uno de los departamentos ministeriales en España, y donde entran las ciudades y Comunidades Autónomas.

En efecto, en 2021 se acometió un diseño diferente. Así como la Estrategia de Seguridad Nacional 2017 planteaba un diseño lineal con quince objetivos específicos en respuesta a los quince ámbitos de actuación conformados para hacer frente a los riesgos y las amenazas identificados (esquema que venía heredado, a su vez, de la primera Estrategia de Seguridad Nacional promulgada el 31 de mayo de 2013), en esta ocasión, la transversalidad que proporciona el nuevo planteamiento permitía contemplar medidas más directas para una materialización más efectiva. Con esta idea, una de las diferencias más relevantes de la Estrategia de 2021 con respecto a su predecesora, del año 2017, es el nuevo planteamiento integrado, proactivo y solidario (Notario, 2022).

En primer lugar, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 ofrece un planeamiento integrado, donde aparecen tres objetivos centrales —avanzar en el modelo de gestión de crisis con un enfoque anticipatorio; favorecer la dimensión de seguridad de las capacidades tecnológicas y de sectores estratégicos; desarrollar la capacidad de prevención, detección y respuesta frente a las estrategias híbridas— que dan buena muestra de las prioridades estratégicas. Para su consecución, la nueva estrategia plantea una estructura que se desarrolla en tres ejes transversales, titulados *una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden constitucional*; *una España que promueve la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos*; y *una España que participa en la preservación de la paz y seguridad internacional y defiende sus intereses estratégicos*. Este esquema refleja en gran medida cuáles son los intereses vitales, esenciales y estratégicos para la seguridad de España.

En segundo lugar, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 es proactiva, toda vez que busca un mayor protagonismo de España en las organizaciones internacionales de las que forma parte. Cabe recordar el papel de nuestro país en la organización de la Cumbre de la OTAN en el mes de junio de 2022, donde se aprobó el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, documento que califica a la Federación Rusa como "la amenaza directa más significativa para la seguridad de los países aliados y para la paz y la estabilidad del área euro-atlántica", pero que también reconoce

la importancia del vecindario Sur[17]. De la misma forma, la presidencia española de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023, entre el 1 de julio y el 31 de diciembre, contempla como uno de los puntos de su agenda, el refuerzo de la unidad europea.

En tercer lugar, se trata de una Estrategia solidaria y comprometida con la paz y seguridad internacional. Desafíos para la seguridad nacional, tales como el cambio climático o las epidemias y pandemias, solo pueden ser abordados desde una perspectiva solidaria y concertada en dimensión global. Con un enfoque de estas características cobran relevancia la potenciación de la diplomacia preventiva, la intensificación del apoyo al régimen internacional de no proliferación de armas de destrucción masiva y desarme, así como la integración de la perspectiva de género a través del Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad, como iniciativas de mediación y prevención de conflictos internacionales.

Idea 8: autonomía estratégica abierta

La autonomía estratégica abierta se configura como una de las líneas de acción de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Su inclusión dentro del tercer eje, titulado "participar en el compromiso internacional por la paz y seguridad", da muestra de una vocación de apertura, lejos de adoptar corrientes que se aproximen a políticas proteccionistas. De forma concurrente, esta conceptualización de la autonomía estratégica abierta ha sido presentada como uno de los objetivos de la presidencia española de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023.[18]

Gráficamente, el concepto de autonomía estratégica abierta se puede asimilar a un puente que cruza el Atlántico. Cuanto más fuerte sea el pilar europeo, más fuerte será el vínculo transatlántico. Este puente se puede extender hacia Oriente, de tal forma que se extienda hacia países de otras geografías, conectando a los países del Mundo Libre, en referencia a la denominación que se hacía en los años 50 en los principales documentos de planeamiento estratégico.

[17] Disponible en: https://www.nato.int/strategic-concept/

[18] La comparecencia de la directora de la Representación de la Comisión Europea en España, celebrada el 14 de febrero de 2023, en relación con la preparación de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2023 ofrece distintas perspectivas de los distintos grupos parlamentarios participantes en la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea en relación a la propuesta española de autonomía estratégica abierta. El texto íntegro de la comparecencia está disponible en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-168.PDF

En esta línea de pensamiento, que apuesta por el fortalecimiento de la Unión Europea como contribución a la seguridad del espacio euroatlántico de forma complementaria a la OTAN, se detecta una clara tendencia de la práctica totalidad de los países europeos, entre los que se encuentra España, a aumentar el esfuerzo que se invierte en la seguridad y la defensa. Sin embargo, no cabe duda de que la invasión ilegal de Ucrania nos muestra cómo Estados Unidos sigue siendo hoy por hoy un actor imprescindible en la seguridad del territorio europeo. Esta guerra en territorio europeo sirve para justificar aquellos argumentos que denuncian el carácter meramente retórico del concepto y que todavía existe una diferencia notable entre la realidad y los hechos, cuestión que apunta hacia una evolución del propio concepto hacia terrenos puramente industriales y financieros (Geranmayeh & Lafont-Rapnouil, 2019).

Por tanto, podemos afirmar que la autonomía estratégica abierta es un concepto que va mucho más allá de la dimensión militar y que se adentra en medidas encaminadas a garantizar la cadena de suministro global, en un contexto de mayor competición estratégica (Münchau, 2022). Así, la idea de autonomía estratégica comprende trece ámbitos de actuación, tal y como recoge el *non paper* elaborado entre Holanda y España en el transcurso del año 2021, y que es sometido a un proceso constante de revisión.[19] Aspectos tales como el desarrollo de una industria europea de defensa se unen a iniciativas relacionadas con la mejora de la sanidad, la producción de semiconductores, la innovación, la economía circular o la lucha contra el cambio climático. Pero, si hay dos campos en los que se apuesta decididamente por ellos, estos son la soberanía energética y la tecnología.

Un ejemplo que ilustra la relevancia para los planes de futuro, en este caso en el sector energético, son las palabras en la Fundación Alternativas el pasado 27 de septiembre de 2022 del Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Manuel Albares, quien recalcó la importancia de la transición energética para conseguir un mayor grado de autonomía estratégica:

> "*Esta transición ayudará a Europa a reducir su dependencia de un recurso tan estratégico como los combustibles fósiles y dará ejemplo a otros países en la lucha contra el cambio climático; el Gobierno español está comprometido con este objetivo: estamos convencidos de que la transformación energética a un modelo más sostenible y basado en las renovables es la mejor estrategia para asegurar*

[19] Los trece ámbitos de trabajo son: mercado único; transformación digital; innovación; política industrial orientada al futuro; capacidad para establecer estándares internacionales; salud; energía y clima; migración; papel internacional del euro; tasas internacionales; política internacional de seguridad y defensa; relaciones externas; y multilateralismo.

nuestra autonomía y seguridad energética, por eso, España trabaja para aumentar la ambición climática de la Unión" (Albares, 2022).

Más allá del discurso institucional, la autonomía estratégica también ocupa un apartado relevante en los planes empresariales de grandes corporaciones como parte de sus planes de futuro y con vocación de largo plazo. Como ejemplo concreto, el presidente de Telefónica, José María Álvarez-Pallete, se refirió a la autonomía estratégica durante su intervención en el acto de clausura de la V edición del evento *enlightED*, celebrado el pasado 17 de noviembre de 2022, calificándola como una oportunidad de defender nuestro modelo de sociedad y definiéndola como "una forma de vida común ante nuevos riesgos y desafíos que también nos son comunes: seguridad, defensa, energía, tecnología, ciencia, educación y, por supuesto, formación" (Mateos, 2022).

Idea 9: El Sistema de Seguridad Nacional: un vehículo para avanzar en la integración

De lo que no cabe duda, es que, desde hace ya más de una década, España dispone de una arquitectura orgánica y funcional, dirigida por el Presidente del Gobierno, que se denomina Sistema de Seguridad Nacional, y cuya piedra angular es el Consejo de Seguridad Nacional.

El Consejo de Seguridad Nacional, con la naturaleza propia de Comisión Delegada del Gobierno, se creó en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, dando cumplimiento a la previsión contenida en tal sentido en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013. Formalmente se constituyó el 11 de julio de 2013. La Ley de Seguridad Nacional establece las funciones y la composición del Consejo, órgano al que corresponde asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la política de Seguridad Nacional y del Sistema de Seguridad Nacional, así como ejercer las demás funciones previstas en la propia Ley y en las normas reglamentarias aplicables.

El Consejo de Seguridad Nacional es presidido por el Presidente del Gobierno y posee una composición abierta que garantiza la presencia de los titulares de los ministerios más directamente relacionados con los componentes fundamentales de la Seguridad Nacional (Defensa Nacional, Seguridad Pública, Acción Exterior, así como, en apoyo, los servicios de inteligencia e información del Estado), y con los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional.

En la estructura del Sistema de Seguridad Nacional aparecen, además, otros órganos clave del Sistema, como son los órganos de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional y los mecanismos de

enlace y coordinación.[20] Actualmente se disponen de ocho órganos de apoyo —también denominados comités especializados— en materia de seguridad marítima, seguridad aeroespacial, ciberseguridad, seguridad energética, migraciones, no proliferación, lucha contra el terrorismo, y para la gestión única de crisis en el nivel político-estratégico, denominado Comité de Situación.

El Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ejerce como secretaría técnica y órgano permanente de trabajo del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo. Desde su constitución en 2012, este Departamento, ubicado en Moncloa, ha servido para impulsar todo un proyecto de Estado como es la Seguridad Nacional. Además, ha servido como catalizador de numerosas iniciativas de naturaleza interdepartamental, como es el caso de las Estrategias de Seguridad Nacional y de las estrategias sectoriales en materias como la seguridad en los tres espacios comunes globales (seguridad marítima, ciberseguridad y seguridad aeroespacial), en seguridad energética, en la lucha contra el terrorismo, contra el crimen organizado y la delincuencia grave, así como de Protección Civil.

Otra función que es responsabilidad del Consejo de Seguridad Nacional, cuya ejecución es liderada y coordinada desde el Departamento de Seguridad Nacional es la elaboración del Informe Anual de Seguridad Nacional. En su edición más reciente, que se corresponde con el Informe del año 2022, y que fue aprobada el día 12 de abril de 2023,[21] se pueden apreciar las consecuencias de la invasión de Ucrania en materias tales como la estabilidad económica, el suministro energético o la ciberseguridad (Gobierno de España, 2023). Este documento, además, es presentado cada año en Cortes Generales como acto de rendición de cuentas de forma transparente ante la sociedad.

[20] El artículo 20 de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional establece la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, y lo refleja de la siguiente forma:
"1. El Presidente del Gobierno dirige el Sistema asistido por el Consejo de Seguridad Nacional.
2. El Departamento de Seguridad Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional y de sus órganos de apoyo, así como las demás funciones previstas en la normativa que le sea de aplicación.
3. Los órganos de apoyo del Consejo de Seguridad Nacional, con la denominación de Comités Especializados u otra que se determine, ejercen las funciones asignadas por el Consejo de Seguridad Nacional en los ámbitos de actuación previstos en la Estrategia de Seguridad Nacional, o cuando las circunstancias propias de la gestión de crisis lo precisen.
4. Será objeto de desarrollo reglamentario, en coordinación con las Administraciones Públicas afectadas, la regulación de los órganos de coordinación y apoyo del Departamento de Seguridad Nacional, así como de los mecanismos de enlace y coordinación permanentes con los organismos de todas las Administraciones del Estado que sean necesarios para que el Sistema de Seguridad Nacional pueda ejercer sus funciones y cumplir sus objetivos; todo ello sin perjuicio de las previsiones que en materia de gestión de crisis se contienen en el título III".
[21] Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2022

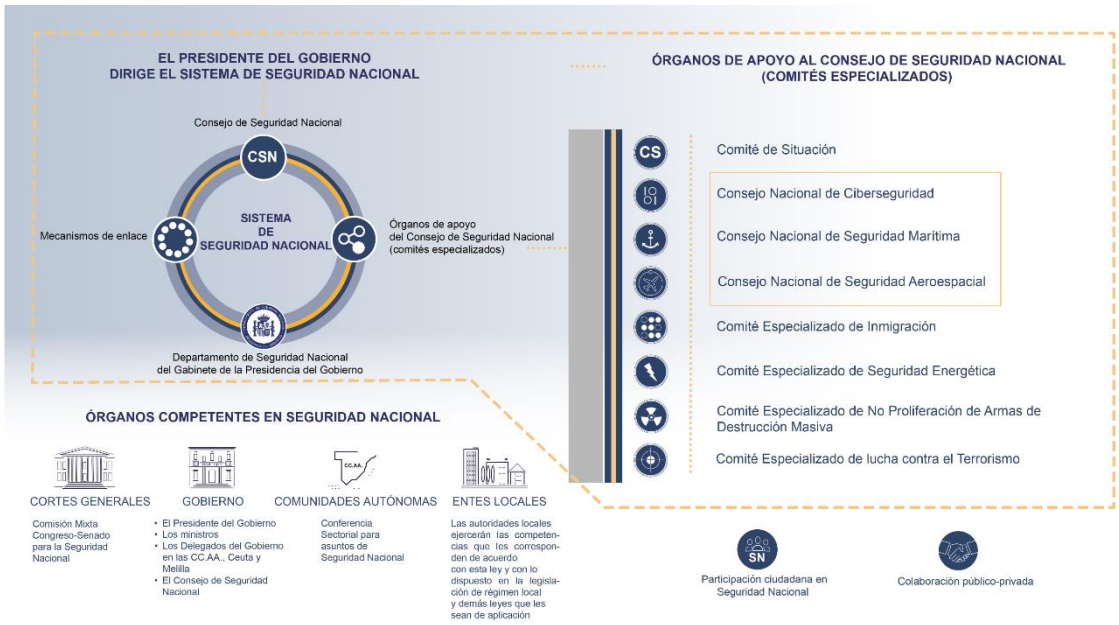


Figura 3: Sistema de Seguridad Nacional

Fuente: Estrategia de Seguridad Nacional 2021

Idea 10: a modo de conclusiones: Un sistema para navegar la complejidad

Se ha cuestionado si ante la invasión de Ucrania, que se produjo al cabo de dos meses de haber aprobado la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, sería un motivo de fondo como para plantearse la validez de la principal referencia político-estratégica en España, habida cuenta de las profundas implicaciones para la seguridad.

Desde la perspectiva de su implementación, la realidad ha validado la principal prioridad marcada en la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, que era mejorar la gestión de crisis en España. A la vista del desarrollo de los acontecimientos, cabría argumentar que la visión propugnada por la Estrategia ha demostrado ser de plena utilidad. Los hechos así lo demuestran.

Así, desde el denominado Comité de Situación, el órgano de apoyo al Consejo de Seguridad Nacional responsable de la gestión de las situaciones de crisis, se han coordinado tanto la crisis originada por el coronavirus como la provocada por la invasión ilegal y no provocada de Ucrania por parte de la Federación Rusa. A lo largo del año 2022 han sido diecinueve las reuniones mantenidas por el Comité de Situación con motivo de la invasión ilegal y no provocada de Ucrania por parte de la Federación Rusa.

En referencia a esta última, cabe recordar que el 25 de enero de 2022 —antes del estallido de la invasión, cuyo comienzo se establece el 24 de febrero de 2022— se activó una célula de coordinación que dependía funcionalmente del Comité de Situación y que es presidida por el Director del Departamento de Seguridad Nacional, con objeto de evaluar los posibles movimientos y consecuencias de la guerra. Esta célula ha mantenido reuniones diarias con participación de varios departamentos ministeriales, y ha servido para elaborar una serie de escenarios de evolución del conflicto.

Además de la célula de coordinación, se han activado varios grupos de trabajo para dar tratamiento a consecuencias directas de la guerra, tal y como los ciberataques, las sanciones, la seguridad energética o la recepción y la acogida de los desplazados temporales procedentes de Ucrania, con más de 174.000 personas a las que se ha asistido en los cuatro centros de acogida habilitados en España para tal fin.

BIBLIOGRAFÍA

Albares, J. M. (Director). (2022). *Albares: "Las renovables son la mejor estrategia para asegurar nuestra autonomía energética"*.

https://www.fundacionalternativas.org/noticias/opex/albares-las-renovables-son-la-mejor-estrategia-para-asegurar-nuestra-autonomia-energetica

Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized Interdependence How Global Economic Networks Shape State Coercion. *International Security*, *44*(1), 42-79. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00351

Foro Económico Mundial. (2023). *Global Risks Report 2023*.

https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/

Fridman, O. (2018). *Russian «Hybrid Warfare»: Resurgence and Politicisation*. Oxford University Press.

Geranmayeh, E., & Lafont-Rapnouil, M. (2019, junio 25). *Meeting the challenge of secondary sanctions*. ECFR.

https://ecfr.eu/publication/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions/

Gobierno de España. (2020). *Orden PCM/1028/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021*.

https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-13661

Gobierno de España. (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Un proyecto compartido*. https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-seguridad-nacional-2021

Gobierno de España. (2023). *Informe Anual de Seguridad Nacional 2022*.

https://www.dsn.gob.es/

González Herrero, A., & Pratt, C. B. (1996). An Integrated Symmetrical Model for Crisis-Communications Management. *Journal of Public Relations Research*, *8*(2), 79-105. https://doi.org/10.1207/s1532754xjprr0802_01

Haass, R. (2022). The Dangerous Decade. *Foreign Affairs*, *September/October 2022*. https://www.foreignaffairs.com/united-states/dangerous-decade-foreign-policy-world-crisis-richard-haass

Hoffman, F. G. (2014). Hybrid warfare and challenges. En *Strategic Studies* (2.ª ed.). Routledge.

International Energy Agency. (2022). *World Energy Outlook 2022*. https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022

Jackson, G. (1990). «La montaña mágica» como novela política. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, *5*, 125-134.

Leonard, M. (2021). *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*.

Mann, T. (2020). *La montaña mágica* (I. G. Adanez, Trad.).

Mateos, P. P. (2022, noviembre 17). Álvarez-Pallete defiende "la autonomía estratégica de Europa con capacidad de acción" ante Vestager. *Telefónica*.

https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/alvarez-pallete-defiende-la-autonomia-estrategica-de-europa-con-capacidad-de-accion-ante-vestager/

Münchau, W. (2022, noviembre 28). Autonomía estratégica: Cómo se consigue. *El País*. https://elpais.com/opinion/2022-11-28/autonomia-estrategica-como-se-consigue.html

Notario, A. (2022, marzo 1). Visión estratégica renovada para España. *Política Exterior*, *206*. https://www.politicaexterior.com/autores/antonio-notario/

Palacio, A. (2023, abril 14). Seguridad energética de la UE. *EL MUNDO*. https://www.elmundo.es/internacional/2023/04/15/643978aafdddff7a488b45aa.html

Rachman, G. (2023, enero 15). Geopolitics threatens to destroy the world Davos made. *Financial Times*. https://www.ft.com/content/681a0e6a-5ffa-4d54-be1f-1abb574842d8

Real Academia Española. (s. f.). Diccionario de la Lengua Española. En *«Diccionario de la lengua española»—Edición del Tricentenario* (23 [versión 23.6 en línea]). Recuperado 11 de febrero de 2023, de https://dle.rae.es

Sari, A. (2019). Hybrid Warfare, Law, and the Fulda Gap. En W. S. Williams & C. M. Ford (Eds.), *Complex Battlespaces: The Law of Armed Conflict and the Dynamics of Modern Warfare* (p. 0). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780190915360.003.0006

Tett, G. (2023, enero 18). The Era of Markets ended in 2019. What comes next? *Financial Times*.

Tooze, A. (2022, octubre 28). Welcome to the world of the polycrisis. *Financial Times*. https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33

Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia: La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder* (1ª ed.). Paidós.

LA GUERRA COGNITIVA

CORONEL ET. D. DIONISIO URTEAGA TODÓ

NOTA BIOGRÁFICA

Coronel de Infantería (Reserva). Destinado en la Subdirección General de Relaciones Internacionales de la Dirección General de Armamento y Material.

Durante cuatro años jefe de la Sección de Influencia del Estado Mayor del Mando de Operaciones. Tiene diferentes cursos relacionados con la Comunicación Estratégica y las Operaciones de Información y otros cursos/másteres relacionados con la ponencia

Diplomado de Estado Mayor por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y por la Escuela Superior de Guerra (Túnez). Ha impartido conferencias o participado en mesas redondas sobre la guerra cognitiva, las operaciones de información, la comunicación estratégica y las acciones de influencia en centros académicos militares y civiles. Autor de diversos artículos y publicaciones sobre temas relacionados con la seguridad y la defensa.

LA GUERRA COMO INTRODUCCIÓN

La paz, de acuerdo con la definición del Diccionario de la Real Academia Española (RAE), es la "situación en la que no existe lucha armada en un país o entre países".[1] La situación opuesta, la guerra, es la "desavenencia y rompimiento de la paz entre dos o más potencias" o, en una segunda acepción, la "lucha armada entre dos o más naciones o entre bandos de una misma nación".[2] Pero hay otras situaciones, que no son ni paz ni guerra, en las que dos partes están enfrentadas y muestran signos de hostilidad de una hacia la otra, y no necesariamente de forma mutua o recíproca (en este trabajo entenderemos que "las partes" son Estados).

Estas formas pueden ser, por un lado, la crisis, entendida como "cambio profundo y de consecuencias importantes en un proceso o una situación, o en la manera en que estos son apreciados" (en el sentido que se quiere utilizar, en este trabajo, serían cambios en las relaciones pacíficas y amistosas, en las relaciones de *bona fide*, entre Estados); o como "una situación mala o difícil" (de esas mismas relaciones).[3] Por otro lado, podría ser un conflicto, entendido, igualmente, como "combate, lucha, pelea"; "enfrentamiento armado"; "problema, cuestión, materia de discusión"; o el "momento en que la batalla es más dura y violenta".[4]

Se puede establecer, por tanto, que, en oposición a una situación de paz, podemos encontrar diferentes situaciones en las que el nivel de enfrentamiento tiene, o puede tener, diferentes grados de uso de la fuerza o de la violencia, materializados o caracterizados por el uso de diferentes tipos de armas.

Un arma es un "instrumento, medio o máquina destinados a atacar o a defenderse"; "un medio que sirve para conseguir algo".[5] Es decir, una herramienta utilizada, en una guerra, conflicto o crisis, para, ejerciendo diferentes acciones, y grados de fuerza o violencia, conseguir un objetivo relacionado con el ataque (la agresión) o la defensa (incluida una respuesta "agresora" igualmente).

Hemos utilizado, hasta ahora, definiciones del Diccionario de la RAE. No hemos recurrido a definiciones de teóricos de la guerra o la paz, para analizar estos conceptos. Si acudimos a uno

[1] https://dle.rae.es/paz [Consulta: 14/01/2023]
[2] https://dle.rae.es/guerra [Consulta: 14/01/2023]
[3] https://dle.rae.es/crisis [Consulta: 14/01/2023]
[4] https://dle.rae.es/conflicto [Consulta: 14/01/2023]
[5] https://dle.rae.es/arma [Consulta: 14/01/2023]

de los más reputados, como es Clausewitz[6] podemos encontrar varias definiciones de lo que sería la guerra:

> *Guerra... un acto de violencia destinado a obligar a nuestro adversario a cumplir nuestra voluntad.*
>
> *La guerra en su significado literal es luchar, ya que la lucha por sí sola es el principio eficiente en la actividad múltiple que, en un sentido amplio, se llama guerra. Pero la lucha es una prueba de fuerza de las fuerzas morales y físicas por medio de estas últimas. Que la moral no puede omitirse es evidente por sí mismo, pues la condición de la mente tiene siempre la influencia más decisiva sobre las fuerzas empleadas en la guerra*
>
> *La guerra no es un mero acto político, sino un verdadero instrumento político, una continuación de las relaciones políticas, una realización de las mismas por otros medios...*

Utilizando estas últimas nociones sobre la guerra vemos que Clausewitz habla de lucha, con diferentes medios, para obligar al enemigo a cumplir nuestra voluntad, en la que se ponen a prueba tanto fuerzas morales como físicas. Podemos establecer, por tanto, que no siempre es necesario utilizar una violencia física (uso de fuerza armada), pudiendo recurrir a la "violencia moral" (uso de fuerzas morales, no físicas), y, por lo tanto, podemos modular el uso de la violencia, de las "fuerzas", en diferentes grados, para doblegar voluntades, para influir en las voluntades.

Esa gradación en el uso de la fuerza, desde "lo moral" a "lo físico", nos permite, en caso de un enfrentamiento, llevar a cabo desde acciones no cinéticas, sin efectos letales, hasta acciones cinéticas, en este caso con efectos letales, controlando la escalada de la crisis hacia el conflicto y la guerra.

Terminando con esta introducción sobre la guerra, en lo referente a este trabajo, Clausewitz nos ha abierto la puerta a tener que hablar de términos como influencia o percepción, ya que, a través de la primera, la influencia, se puede actuar sobre la segunda, la percepción, consiguiendo el objetivo de la guerra: doblegar la voluntad del enemigo.

[6]Von Clausewitz, Carl. *De la Guerra*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1999

La influencia es la acción y efecto de influir[7], siendo influir "cuando se habla de una cosa: el producir sobre otra ciertos efectos"; y si se habla de "una persona o de una cosa: ejercer predominio, o fuerza moral".[8] La influencia nos permite, de esta forma, incidir directamente en la acción de percibir o modificar una percepción[9], acción y efecto de percibir[10], como señala la RAE. Es decir, al influir, lo que hacemos es modificar el cómo se capta, por alguno de los sentidos, las imágenes, impresiones o sensaciones externas, o cómo se comprende o conoce algo, lo que provocará interpretaciones y decisiones para actuar de acuerdo con la voluntad, en este caso condicionada por la influencia recibida. Este es el objetivo de la guerra que se pretende abordar en este trabajo, obligar al adversario a actuar de acuerdo a unas decisiones condicionadas (sin que el mismo sea consciente), "modificando" su propia voluntad, siempre en beneficio o interés del que "influye".

La guerra cognitiva, que es de lo que vamos a hablar, es algo que está ocurriendo en la actualidad y es una forma de guerra a la que, aunque se está empezando a prestar atención, no es algo nuevo. Actualmente el entorno estratégico es Volátil, Incierto, Complejo y Ambiguo (VUCA). Además, es multipolar, multidimensional y tecnológico. Este escenario favorece las acciones y los efectos en el ámbito de la cognición humana. A veces, esas acciones no se perciben y, cuando se detectan los efectos, la reacción (desde la prevención hasta la respuesta) puede llegar tarde.

¿QUÉ ES EL ÁMBITO COGNITIVO (DE LA GUERRA)?

La evolución de la Guerra

El estado de naturaleza del hombre es una guerra de todos contra todos[11]. Por ello, desde que comenzó la Historia de la Humanidad ha habido guerras y la amenaza a la seguridad de las sociedades ha sido una constante. No es objeto, de este trabajo, analizar la historia de cómo la guerra se ha configurado hasta ser lo que es hoy en día. Sin embargo, es necesario ver cómo ha evolucionado desde que la guerra se hizo más cruenta con la aparición de los Ejércitos nacionales y las armas de fuego.

Hasta ahora la historia bélica ha conocido enfrentamientos en el ámbito terrestre y en el marítimo, o en ambos, de forma simultánea o sucesiva, dando lugar a lo que se conoce,

[7] https://dle.rae.es/influencia [Consulta: 14/01/2023]
[8] https://dle.rae.es/influir [Consulta: 14/01/2023]
[9] https://dle.rae.es/percepci%C3%B3n [Consulta: 14/01/2023]
[10] https://dle.rae.es/percibir [Consulta: 14/01/2023]
[11] Hobbes, Thomas; *Leviathan* . Edición Penguin classics, United Kingdom. 1985, pág. 118

actualmente, como operaciones anfibias (término que en el pasado no se utilizaba, pero sí que se producían batallas simultáneamente en escenarios terrestres y navales. Tucídides ya hablaba de ellas en su obra *Las guerras del Peloponeso*). Enfrentamientos que más tarde también se produjeron en el ámbito aéreo, desde que surgieron las primeras aeronaves de uso militar, o a través de una combinación de acciones en esta tercera dimensión con las que se llevaban a cabo sobre el espacio terrestre (operaciones aeroterrestres) o marítimo (operaciones aeronavales). Hoy en día el enfrentamiento militar se produce en todos estos ámbitos, dimensiones o dominios simultánea o sucesivamente, pero de forma coordinada y sincronizada, en el marco de lo que se conoce, militarmente, como operaciones conjuntas.

Tras la II Guerra Mundial han aparecido, en diferentes momentos, dos nuevos dominios de enfrentamiento, en este caso virtuales, no físicos: el ciberespacio y el espacial. Por eso, ahora las guerras son multidominio,[12] se desarrollan simultáneamente en varios dominios o espacios de enfrentamientos físicos y virtuales.

Esta evolución se ha ido viviendo a lo largo de la historia y por eso la guerra, desde la paz de Westfalia en 1648, se ha ido clasificando o nominando en diversas generaciones, llegando, en el siglo XXI a una situación, una quinta generación, en la que el conflicto híbrido y la zona gris, que la caracterizan, nos obligan a plantearnos si la situación que vivimos hoy en día es una situación de "no paz", pero también de "no guerra".

Las guerras de Primera Generación: caracterizadas por la aparición del arma de fuego[13] y la utilización de ejércitos profesionales, que reemplazaron a milicias de mercenarios. En este tipo de guerra se aplicaba el principio de masa y el objetivo era la aniquilación del ejército enemigo, sin aprovechar el terreno, utilizando grandes formaciones militares en el campo de batalla, algunas de ellas excesivamente rígidas y con poca capacidad de maniobra. Los combates y batallas, generalmente, no afectaban a la población civil (más allá de lo que suponen las penurias provocadas por la economía de guerra).

[12] Utilizamos esta expresión teniendo en cuenta que el término inglés "*domain*" en nuestra doctrina se traduce o interpreta como "ámbito", y que la traducción al español del término "*multidomai*n" por "*multiámbito*" no suena muy bien y, además, teniendo en cuenta que en la OTAN, la expresión "*multidomain"*, va más allá de los ámbitos "militares" que se presentan aquí. Hablaremos a continuación de esta cuestión.

[13] Aunque cañones y armas ligeras individuales se habían venido utilizando, de forma limitada, en conflictos anteriores, es a partir del fin de la guerra de los Treinta Años, cuando su uso se generaliza. La Paz de Westfalia, comprende los tratados de paz de Osnabrück y Münster, de 15 de mayo y 24 de octubre de 1648, respectivamente, que ponen fin a la Guerra de los Treinta Años en Alemania y la Guerra de los ochenta años entre España y los Países Bajos.

Las guerras de Segunda Generación: los avances tecnológicos posibilitan una mayor movilidad de las unidades militares y una mayor potencia de fuego de las armas, tanto de pequeño como de gran calibre. Es necesaria una mayor protección, lo que provoca un mayor aprovechamiento del terreno, dando lugar al planteamiento de maniobras defensivas, cuando proporcionan ventaja. Esto hace que la guerra se "estanque" transformándose en una guerra de desgaste con batallas que duran semanas y meses, y se incremente considerablemente el número de bajas, y la extensión del frente y del campo de batalla; una contradicción frente a la mayor movilidad táctica, operacional y estratégica de las unidades. Es la Primera Guerra Mundial la que caracteriza a esta generación. Otra característica es que, a pesar de ampliarse los frentes y la duración de las batallas, las bajas civiles no son numerosas y son provocadas, en su mayor parte, como consecuencias secundarias de los combates y el destinar todos los recursos al esfuerzo bélico.

Las guerras de Tercera Generación: el desarrollo industrial provoca la mejora de sistemas de armas que aparecieron en la I Guerra Mundial (el avión y el carro de combate, fundamentalmente). Esta generación se inicia con la guerra relámpago o *Blitzkrieg* del ejército alemán, a partir de 1939. Se pretendía con una nueva estrategia, utilizando la velocidad, movilidad y la sorpresa, superar los estancamientos de la I Guerra Mundial. Las penetraciones profundas en las defensas del adversario concentrando acciones aéreas y terrestres, tratando de alcanzar sus centros de gravedad y cadenas logísticas, junto a la búsqueda de efectos psicológicos sobre la población, que se convierte en un objetivo, son sus principales características. Este tipo de guerra se prolonga y solapa con las de la siguiente generación, ya que, por ejemplo, será utilizada por EE.UU. y los aliados en la invasión de Irak de 2003 y previamente en el conflicto que supuso la liberación de Kuwait en 1991; Israel en la Guerra del Líbano de 2006 o, más recientemente, Rusia en Ucrania en 2022, cuya invasión a través de una "operación militar especial" podría asimilarse a este tipo de guerra (aunque en algunos casos, como en Irak o Líbano, la población no constituyó nunca un objetivo, cosa que no ocurre en Ucrania).

Las guerras de Cuarta Generación: ante la superioridad tecnológica que puede tener un adversario (como en alguno de los ejemplos utilizados al hablar de la tercera generación), las partes de un conflicto con inferior capacidad necesitan otra tácticas, técnicas y procedimientos, en su mayor parte no convencionales, evitando las grandes batallas y el combate en escenarios abiertos. Las emboscadas, atentados, ataques de alcance limitado, el aprovechamiento de las ventajas que ofrece el terreno y el apoyo de la población son acciones características de estos

conflictos en los que el combate en ciudades se produce con gran frecuencia, provocando muchos daños entre la población, que se convierte en objetivo de las dos partes enfrentadas. Vietnam y las guerras de insurgencia, en el último cuarto del siglo XX, son los ejemplos más claros de este tipo de conflicto.

En la guerra de Quinta Generación (podemos denominarla guerra sin límites o guerra total), que aparece esencialmente con el nuevo siglo, no interesa ganar o perder, sino atacar la fuerza intelectual del adversario, valiéndose de cualquier medio, y se utilizan, en ella, todos los instrumentos del poder y acciones cinéticas, con efectos letales, como no cinéticas, con efectos no letales, pero en algunos casos, definitivos para poder lograr los objetivos. En este caso, lo que se pretende es doblegar las voluntades (objetivo de toda guerra) sin llegar al enfrentamiento bélico, o utilizando la fuerza militar cuando sea necesario y se haya configurado el escenario para ello. Se trata de una manipulación directa del ser humano, se intenta conquistar la mente de diferentes audiencias (población pasiva, población movilizada, actores de cualquiera de los instrumentos del poder o los propios decisores políticos), atacando su cognición y manipulando su percepción de la realidad. En este tipo de guerra se actúa sobre todos los ámbitos de enfrentamiento: físicos (tierra, mar y aire) cuando se utilizan capacidades militares fundamentalmente, o virtuales (el espacio, el ciberespacio o el ámbito cognitivo), utilizando todos los instrumentos del poder (político y diplomático, económico, militar y el de la información) a través de diversas técnicas o estrategias o de la ingeniería cognitiva y social. Abarca acciones en todo el espectro de la crisis, conflicto o guerra y por ello implica desde acciones de desinformación hasta la guerra total, pasando por el uso de ataques terroristas, la implicación de organizaciones de crimen organizado y delictivo a gran escala, los embargos y sanciones económicas, la guerra legal (*legal warfare*), o el fomento de movimientos subversivos y la manipulación a través de la corrupción. Son los conflictos híbridos o los que se desarrollan en la zona gris, siempre por debajo del umbral del conflicto armado, aunque se pueda llegar a él si previamente no se han logrado los objetivos (las acciones de Rusia sobre Ucrania entre 2014 y 2023, con la invasión militar de su territorio en 2022, puede ser el ejemplo más característico).

Los dominios o ámbitos de la guerra

Analizada la evolución de la guerra, podemos señalar que, hasta la de 2ª generación, incluso antes de las de 1ª generación, el enfrentamiento entre ejércitos, la guerra entre Estados, se llevaba a cabo en dos dominios, el terrestre y el marítimo. Se enfrentaban fuerzas terrestres, en campos de batalla limitados, o fuerzas navales, igualmente en zonas limitadas cuando dos flotas confluían en un mismo espacio marítimo (y en muchas ocasiones no muy alejado de las costas).

Podemos, entonces señalar, que los dos primeros dominios de la guerra son el terrestre y el marítimo.

Los avances industriales de finales del siglo XIX posibilitaron desarrollar tecnológicamente nuevos sistemas y plataformas de armas. El invento del submarino, del dirigible y, esencialmente, del avión, posibilitaron el enfrentamiento con capacidades en nuevas dimensiones físicas: la submarina y la aérea. Englobando la primera de ellas en el dominio marítimo, podemos aseverar que nace, con los albores del siglo XX, un nuevo dominio de enfrentamiento: el aéreo.

Es en estos tres dominios (terrestre, marítimo y aéreo), que se conocen como los dominios clásicos del enfrentamiento bélico, donde se desarrollan las dos guerras de alcance universal conocidas en el siglo XX, si bien los desarrollos tecnológicos entre la Primera y la Segunda hicieron que las tácticas y procedimientos empleados en ellas evolucionaran considerablemente (batallas aeronavales, desembarcos anfibios de gran escala, guerra relámpago, acciones en profundidad…). Aunque en todas las guerras lo cognitivo ha estado presente (hablaremos de ello más tarde), el uso del arma nuclear al finalizar la II Guerra Mundial posibilitó que se estableciera un enfrentamiento (¿quizás el primero?) en el ámbito cognitivo como fue el de la disuasión nuclear aplicado bajo el principio de la destrucción mutua asegurada. Sin embargo, lo que destacó tras la II Guerra Mundial fue el desarrollo tecnológico en otros campos, el espacio (beneficiado por la carrera en la conquista de la luna y la necesidad de desplegar sistemas de satélites con diferentes usos –desde el militar al científico) o el de la informática, lo cibernético, es decir, el mundo de las computadoras u ordenadores y de la realidad virtual, lo que abrió el enfrentamiento a nuevos dominios: el espacial y el "ciber"; esto es, las redes, las sistemas de comunicaciones y la información que circula por ellas.

Llegamos así al siglo XXI, con cinco dominios o espacios de enfrentamiento. Según nuestra Doctrina Conjunta[14], en el espacio de las operaciones actúan todos los instrumentos de poder, tienen lugar los enfrentamientos, se ejecutan las acciones y se producen los efectos que pueden ser físicos, virtuales o psicológicos. Ese espacio de operaciones está formado por ámbitos de

[14] Nos referimos al conjunto de la doctrina conjunta utilizada por nuestras Fuerzas Armadas, que enmarca los conceptos intelectuales para los procesos de planeamiento y conducción de operaciones militares, así como para determinar las capacidades y el adiestramiento necesario. Incluye aquellos conceptos exploratorios sobre cuestiones doctrinales actualmente en desarrollo. Para este caso la PDC-01 DOCTRINA PARA EL EMPLEO DE LAS FAS; PDC-10 COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA y el CONCEPTO EXPLORATORIO ÁMBITO COGNITIVO son los documentos de referencia. El PDC-01 está disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-lasfaslibrospdf.html#:~:text=PDC01%20%28A%29%20DOCTRINA%20PARA%20EL%20EMPLEO%20DE%20LAS,una%20enorme%20complejidad%20y%20esconde%20una%20permanente%20incertidumbre [Consulta: 04/09/2023].

operación físicos (terrestre, marítimo y aeroespacial), y no físicos (ciberespacial y cognitivo). Vemos que hace una conjugación del dominio espacial, del que hemos hablado, junto al aéreo –al considerarlo un espacio físico (aire-espacio) sin límite de continuidad, y, por otra parte, del ciber con lo espacial (las comunicaciones no solamente utilizan redes físicas, sino también las no físicas que utilizan el espacio –incluso los satélites desplegados en ese dominio). Además, introduce el concepto de un "nuevo" ámbito de enfrentamiento: el cognitivo, al ser este uno de aquellos ámbitos en el que se producen los efectos psicológicos del enfrentamiento, entendiendo estos como los que se producen en las percepciones que influyen en la toma de decisiones y en los comportamientos.

Así, en la principal publicación doctrinal conjunta[15] se definen los ámbitos de operación como "los espacios físicos y no físicos, con características propias diferenciadas, que condicionan las aptitudes y procedimientos de los medios, fuerzas y capacidades que deben operar en ellos". Es decir que las fuerzas militares deben dotarse de capacidades y establecer procedimientos operativos para operar (y obtener efectos) en todos y cada uno de ellos, de forma independiente o aislada o sincronizada en dos o más de ellos.

El ámbito cognitivo en el conflicto

El ámbito cognitivo estaría compuesto por el conjunto de los conocimientos y percepciones del ser humano (de forma individual o grupal), su capacidad de juicio y voluntad, sus creencias, valores, actitudes o prejuicios y como, todo ello, afecta al proceso de toma de decisiones. También incluye todas aquellas herramientas que participan de ese proceso, sistemas de inteligencia artificial o de procesamiento de datos e información. Tiene un carácter de intangibilidad y no es un espacio físico. Tiene, igualmente, un perfil transversal a los otros dominios físicos o virtuales, pues en todos ellos las acciones que se ejecutan tienen repercusiones y efectos en el propio ámbito cognitivo, pero, además, es que esas acciones son consecuencia de procesos que se desarrollan en el ámbito cognitivo. Abarca, además, todas las formas de interacción (económicas, militares, informativas y políticas) entre procesos y personas.

La Real Academia Española establece una definición de "percepción" que ya hemos visto previamente. Pero, en relación a como ésta debe entenderse en el marco del ámbito cognitivo de las operaciones, podemos señalar, de acuerdo a la PDC-01, que la percepción es "la interpretación subjetiva, elaboración personal o representación mental, fruto de la

[15] PDC-01 DOCTRINA PARA EL EMPLEO DE LAS FAS, pág. 78

interiorización de la información y los estímulos recibidos del entorno",[16] un entorno operativo; es decir, lo que las personas interpretan de o en una situación operacional. Por ello, en este entorno de operaciones, cuando se llevan a cabo acciones en el ámbito cognitivo, lo que se pretende es alcanzar objetivos que quedan fuera del alcance de otros ámbitos (que se alcanzan, normalmente, a través de acciones, generalmente, cinéticas), mediante el empleo de técnicas de comunicación, la ciencia psicológica y otras ciencias sociales (llevando a cabo, normalmente, acciones no cinéticas). Es necesario precisar que los efectos cognitivos se logran, como ya se apuntó anteriormente, a través de acciones cinéticas y no cinéticas, que producen efectos letales (con gran influencia en la percepción y, por tanto, en la cognición del ser humano) y no letales (estos son, entre otros, los cognitivos).

Todo lo anterior se ratifica en el concepto exploratorio sobre el ámbito cognitivo, cuando se señala que "de forma general, el ámbito cognitivo abarca todas las acciones, procesos y efectos relativos a las percepciones del ser humano, considerado de forma individual o grupal, con el consiguiente impacto que esto tiene en un elemento crítico para el éxito de las operaciones: los procesos de toma de decisión, cualesquiera que sean estos, relacionados con el desempeño de la misión"[17], cualquiera que esta sea, en cualquier situación de todo el espectro de una crisis, desde la paz a la guerra, como posteriormente veremos. Este dominio es inherente a la capacidad humana de juicio, conciencia de grupo y toma de decisiones.

¿QUÉ ES LA GUERRA COGNITIVA?

No hay una definición consensuada de lo que es la guerra cognitiva. Algunos autores han tratado de definirla. Se puede entender como un enfrentamiento con un enfoque multidisciplinar que combina las ciencias sociales, otros tipos de ciencias (médicas, biológicas y farmacéuticas) y las nuevas tecnologías. Con ella se pretende alterar directamente los mecanismos de comprensión del mundo real y de toma de decisiones para desestabilizar o paralizar al adversario: en otras palabras, se pretende actuar sobre el cerebro del adversario y, en su caso, sobre el de las máquinas inteligentes, ya que es ahí donde se ganan las guerras, incluso "antes de la guerra"[18].

Los objetivos de la guerra cognitiva

El principal objetivo de la guerra cognitiva es alterar el proceso de decisión del adversario y transformar su percepción de la realidad, modificando, al mismo tiempo, su voluntad. Es

[16] *Ibídem*, pág. 81
[17] Estado Mayor de la Defensa. Concepto exploratorio ámbito cognitivo. Madrid,2020
[18] Pappalardo, David. La guerre cognitive : agir sur le cerveau de l'adversaire; 9 diciembre 2021. https://lerubicon.org/publication/la-guerre-cognitive/ [Consulta : 08/05/2023]

explotar facetas de la cognición para perturbar, socavar, influir o modificar la adopción (el proceso) de decisiones humanas. Para lograrlo, lo primero que hay que conseguir, en el enfrentamiento, es la superioridad cognitiva, que se logra protegiendo la cognición propia, inicialmente, y alterando la del adversario. La superioridad cognitiva consiste en poder comprender mejor y maniobrar mejor que los beligerantes con ayuda de los últimos avances tecnológicos.

Si se consigue, la superioridad cognitiva permite obtener superioridad en el enfrentamiento (algo que antes, y ahora, se lograba con la superioridad moral, en capacidades y recursos, o con la supremacía tecnológica)

Para evitar llegar a la guerra, donde es necesaria, para tener garantías de victoria, la superioridad en el enfrentamiento, es necesario disponer de superioridad en la decisión. Y para ello tiene ventaja aquel que tiene superioridad cognitiva. Una vez que el enfrentamiento armado llega, igualmente es necesario tener esa superioridad.

Decidir mejor y más rápido es la esencia de esta superioridad en la decisión. Es necesario analizar y procesar la información, en un mundo en el que existe sobresaturación de la misma, de forma rápida y ágil, para adoptar la decisión más oportuna en el momento adecuado. No se puede esperar a la mejor decisión si esta llega tarde. Para decidir, el decisor, y los asesores y analistas que le proporcionan las opciones a elegir, tienen que tener su mente en las mejores condiciones posibles, y que sus pensamientos, percepciones, ideas o prejuicios, y su(s) capacidad(es) de raciocinio no estén alterados ni por el estrés que provoca la situación, ni por una manipulación de su(s) percepción(es), o por el uso de información errónea o manipulada intencionalmente. Tampoco deben estar alterados los sistemas que apoyen el proceso de la decisión. Por ello es necesaria la "protección cognitiva", para prevenir esas posibles alteraciones a través de ataques cognitivos, que utilizan cualquiera de las técnicas, tácticas, procedimientos o herramientas tecnológicas o científicas de las que hablaremos más adelante y disponer de la adecuada resiliencia cognitiva, para superar los efectos de dichos ataques.

Las formas y acciones de la guerra cognitiva

A lo largo de la historia bélica la decepción y el engaño han sido estratagemas utilizadas para confundir a un adversario e inducirle a errores estratégicos. Estas eran y siguen siendo las formas más elementales de la guerra cognitiva. Los ataques cognitivos no son nuevos. Son acciones ofensivas desplegadas para lograr un efecto de comportamiento específico dirigiéndose deliberadamente a la mente humana, el nuevo centro de gravedad. Lo que es nuevo es la

capacidad de nuestros adversarios para llevar a cabo estos ataques de forma rápida y anónima en el Entorno de la Información (EI), utilizando plataformas digitales y tecnologías emergentes disruptivas, así como otras capacidades que ofrece la ciencia, ocultando la atribución y desafiando nuestra capacidad para diferenciar entre la evolución normal de la sociedad y la manipulación maligna.

Las guerras se ganan a través de la inteligencia, la información y el engaño, atacando al enemigo donde está menos preparado; y rompiendo la resistencia y sometiendo a los adversarios indirectamente sin combatir. La guerra cognitiva puede alcanzar el centro de gravedad de forma directa, aunque utiliza de forma general procedimientos de las estrategias indirectas…evitando que haya más fricción de la necesaria para alcanzar los objetivos.

Hoy en día, las tecnologías y avances científicos permiten mejorar las posibilidades de la decepción y el engaño[19], facilitando acciones de desinformación que se difunden rápidamente en medios digitales y redes sociales, que en el pasado no existían; permiten, igualmente una gran variedad de posibilidades para atacar la cognición humana, a través, no solo de esa desinformación y saturación informativa, sino de alteraciones neuronales del cerebro, por medio de fármacos, por ejemplo, pero también se pueden atacar las máquinas que apoyan en los procesos de decisión, es decir, los sistemas de telecomunicación e información de los sistemas de mando y control, alterando sus procesos internos, mediante ciberataques o ataques electromagnéticos. Las personas, quizás el punto más vulnerable, pueden ser manipuladas a través de una combinación de operaciones psicológicas, de operaciones de información o de la recepción recurrente de mensajes y narrativas que provoquen un cambio de su percepción, creencias, ideologías o prejuicios, que se definen en el marco de lo que se conoce como Comunicación Estratégica.

La Comunicación Estratégica (StratCom) opera en el ámbito cognitivo, que influye sobre el resto de los ámbitos de las operaciones, permitiendo obtener ciertos efectos si se dispone de unas determinadas capacidades específicas, señala la PDC-10[20]. Esta publicación doctrinal distingue dos tipos de StratCom, dentro del ámbito militar. Así la StratCom de la Defensa, "comprende el empleo coordinado y apropiado de todas las capacidades de comunicación de la defensa en apoyo de sus políticas, operaciones y actividades, con el fin de contribuir a la consecución de los

[19] La operación *Fortitude*, durante la II Guerra Mundial es el ejemplo más elocuente. La combinación de emisiones de radio, de puestos de mando y movimientos de tropa simulados, la construcción de vehículos, aviones a partir de maquetas de madera, hierro o inflables, hizo creer a los alemanes que el desembarco en la costa norte de Europa, por parte de las fuerzas aliadas se iba a realizar al este de Calais, en lugar de en Normandía donde se produjo en realidad.

[20] Estado Mayor de la Defensa. PDC-10. DOCTRINA DE COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA. Madrid. 2021.

objetivos de la defensa nacional".[21] Por su parte, la StratCom del JEMAD[22] se define como "la integración de todas las capacidades de comunicación, técnicas y funciones de información, con otras actividades militares, para comprender y modelar el entorno de la información, en apoyo del logro de los objetivos de la defensa nacional".[23] El toque diferenciador está en la conjunción, en una de la "comunicación e información" con las acciones políticas, y en la otra con las "actividades militares". En cualquier caso, ambas deben estar alineadas, en especial la segunda con la primera, que es la que marcará la directriz principal de la StratCom.

Operaciones de Información "es la función cuya misión consiste en coordinar las actividades de información para crear efectos deseados sobre los sistemas y procesos de información de los adversarios, reales o potenciales, y otras audiencias autorizadas, para influir en su voluntad, percepciones y capacidades, a la vez que se explotan y protegen los propios, en apoyo de la consecución de los objetivos operacionales y estratégicos"[24]. Podemos decir que es el brazo ejecutor de la StratCom (del JEMAD), ya que, además de coordinarse y sincronizarse con los Asuntos Públicos Militares – actividades de información pública de carácter militar (institucional y operacional)- integra y combina diferentes técnicas y herramientas: operaciones psicológicas; la presencia, actitud y perfil de la fuerza (PAP); la interacción personal, a todos los niveles; la seguridad de las operaciones (que incluye la seguridad de la información); la guerra electrónica, que incluye medidas de apoyo (ESM), contramedidas (ECM), y de protección (EPM); las operaciones en el ciberespacio (defensivas, de explotación y de ataque); la cooperación cívico-militar (CIMIC); la decepción; y la destrucción física –recordemos que los efectos letales crean efectos cognitivos-.[25]

Las Operaciones Psicológicas, se consideran la "capacidad operativa para la realización de actividades planeadas usando métodos de comunicación y otros medios dirigidos hacia audiencias aprobadas para influir en sus percepciones, actitudes y comportamientos para alcanzar los objetivos políticos y militares". [26]

La decepción es un proceso psicológico que busca una respuesta conductual, ya sea la acción o la inacción. El objetivo del engaño es explotar la ventaja obtenida al inducir a error al adversario

[21] PDC-10, pág. 27
[22] Jefe de Estado Mayor de la Defensa, autoridad militar responsable del planeamiento y conducción de operaciones en el nivel estratégico, el más alto de los niveles militares para ese planeamiento y conducción, pues por encima está el político.
[23] PDC-10, pág. 27
[24] PDC-10, pág. 25.
[25] Para conocer en qué consisten las técnicas o herramientas que no se definen en este documento se puede acudir a las publicaciones doctrinales correspondientes, en especial a la PDC-01 y PDC-10, y otras específicas.
[26] PDC-10, pág. 26.

que toma las decisiones; se trata de influir en el comportamiento mediante la formación de actitudes y percepciones[27].

Sobre las acciones en el ciberespacio, de acuerdo con lo que señala la PDC-01 y sus principales aportaciones[28] a la acción conjunta, podemos señalar que su contribución a la guerra cognitiva va desde proporcionar capacidades para el mando y control, la defensa de los Sistemas de Información y Telecomunicaciones (CIS), proporcionar opciones de respuesta o contribuir a la obtención de inteligencia.

Las acciones en los dominios físicos son aquellas que se llevan a cabo en el ámbito terrestre, marítimo o aéreo, de forma coordinada o no, para alcanzar objetivos militares, a través del uso de capacidades específicas, que llevan a cabo acciones, normalmente cinéticas, con efectos letales. En estos dominios se pueden llevar a cabo acciones del dominio cognitivo usando, igualmente, capacidades específicas de "la guerra cognitiva" (operaciones psicológicas, acciones CIMIC, PAP, entre otras, son características de la contribución de las capacidades terrestres, navales o aéreas al ámbito y la guerra cognitiva).

Los "otros instrumentos del Poder" también tienen su protagonismo en la guerra cognitiva, normalmente llevando a cabo acciones de efectos no letales, cognitivos, aunque a veces sus efectos sí que tienen esos efectos letales (embargos y sanciones que producen hambrunas, por ejemplo). Así, a través de acciones políticas y diplomáticas se pueden llevar a cabo actividades de diplomacia ordinaria, guerra político-diplomática (por ejemplo, la llamada a consulta de embajadores o expulsión de diplomáticos), acciones de guerra Legal (*legal warfare* o *lawfare*)[29] o de asistencia a grupos opositores en un determinado país adversario. Usando el instrumento de poder económico se pueden ejecutar sanciones; embargos; actividades de subversión económica; o ayuda y asistencia a grupos opositores, terceros actores, población civil, refugiados o desplazados. En el entorno de la información, en la guerra cognitiva, se pueden llevar a cabo acciones de *Disinformation, Misinformation & Malign information*,[30] utilizando

[27] NATO Standard. AJP-10.1. Allied Joint Doctrine for Information Operations. Edition A Version 1 January 2023, pág. 20. *Traducción propia*.
[28] PDC-01, pág. 62.
[29] Para más información sobre este concepto se puede acudir a Orde F. Kittrie. *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford University Press: Oxford, 2016 Reviewed by Matthew Welch [Consulta: 01/05/2023] https://journal.queenslaw.ca/sites/qljwww/files/Issues/Vol%2042%20i2/5.%20Welch.pdf
[30] *Misinformation: Information that is false, but not created or shared with the intention of causing harm. Malinformation: Information that is based on fact, but used out of context to mislead, harm, or manipulate a person, organization, or country. Disinformation: False information that is deliberately created to mislead, harm, or manipulate a person, social group, organization, or country*. https://www.mediadefence.org/ereader/publications/introductory-modules-on-digital-rights-and-freedom-of-expression-online/module-8-false-news-misinformation-and-propaganda/misinformation-disinformation-and-mal-information/ [Consulta: 08/05/2023]

tanto las redes sociales como las acciones de información pública (en los países democráticos que respetan las normas internacionales y las reglas del juego esto no sería muy correcto); propaganda; acciones de información pública veraz (la que deben explotar los países democráticos). Uno de los "peligros" que puede existir en el marco de la información es la existencia del "ciudadano periodista" que sin preparación ni formación periodística y sin seguir un código deontológico particular difunde imágenes y noticias a través de redes sociales y blogs, sin que se pueda validar la fuente ni la información que proporciona, pero que en muchos casos se viraliza.

Pasamos del concepto "militar" de operaciones conjuntas (o multiámbito) a un concepto ampliado de las operaciones multidominio aproximándonos a operaciones multidimensionales o multidisciplinares, al implicar capacidades, tácticas o estrategias, técnicas y procedimientos de los "otros instrumentos" del poder, para actuar y lograr efectos en ese novedoso ámbito que es el ámbito cognitivo, a través de la guerra cognitiva (¿la guerra total de Clausewitz?). La Dimensión (ámbito) Cognitiva representa un espacio en el que pueden realizarse operaciones cognitivas, intra e interdominio, aplicando (o en) cualquiera de los Instrumentos (ámbitos) del Poder.

Pero, además, existen, en el siglo XXI nuevas "armas", que generan nuevos procedimientos, tácticas y técnicas para llevar a cabo las guerras, en especial las que se producen en el ámbito cognitivo. Nuevas tecnologías y capacidades científicas han acelerado la guerra cognitiva, una guerra en la que, además de la competencia diplomática y económica tradicional, la rivalidad se desarrolla cada vez más a menudo en las dimensiones política y militar del entorno de seguridad, y en el de la información, donde no sólo los dominios físicos sino también la cognición humana se convierte en un escenario de rivalidad y de enfrentamiento. Tecnologías de Inteligencia Artificial/*Machine Learning* o de interfaz cerebro-maquina (*brain machine interface*) han dado lugar al diseño de sistemas de inspiración cognitiva, que han facilitado la difusión de campañas de desinformación destinadas a moldear el pensamiento, el comportamiento y las acciones humanas. Pero no solo esto, el campo de batalla actual y futuro, al menos a corto y medio plazo, estará definido por la guerra cognitiva, una guerra en la que las neuroarmas, los avances de la nanotecnología, la biotecnología, las ciencias cognitivas o las tecnologías de información tendrán un gran protagonismo, al igual que cualquier tecnología disruptiva, la neurociencia, o la tecnología y ciencia aplicada al fortalecimiento humano a través de modificaciones genéticas, biomédicas, psicológicas o farmacéuticas o el uso del *big data*, el internet de las cosas o el *cloud computing*. Todas ellas serán las nuevas herramientas de combate, que se materializa, en

muchas ocasiones, a través del entorno de la información: el espacio virtual y físico en el que se recibe, procesa y transmite la información que se compone de actores, redes, datos, información y sistemas de información. Y este es el entorno de creación de opinión y toma de decisiones. Por ello, es necesario proteger la libertad de acción en el entorno de la información, salvaguardando tanto los datos como las redes que permiten el proceso de toma de decisiones, protegiéndose, de esta manera, contra los efectos (al menos parte) de la guerra cognitiva.

En la paz, en la crisis, en el conflicto y en la guerra, para crear efectos en las percepciones de diferentes audiencias, que faciliten la consecución de objetivos, las acciones de influencia son un arma que caracteriza a la guerra cognitiva. La influencia es una "herramienta" para alcanzar un fin. La Guerra Cognitiva puede definirse, desde el punto de vista militar, como las actividades llevadas a cabo, en los diferentes ámbitos o dominios de las operaciones, en sincronización con otros Instrumentos de Poder para afectar actitudes y comportamientos influyendo, protegiendo o perturbando la cognición individual y grupal para ganar ventaja sobre un adversario.

Y, como actividad militar, debe planearse a nivel estratégico y ejecutarse a nivel operacional y táctico, definiendo, inicialmente, la situación final deseada; posteriormente, los objetivos que hay que alcanzar para lograrla; a continuación, los efectos a conseguir sobre cada uno de ellos; y, por último, las acciones necesarias para provocar esos efectos. Y como la guerra cognitiva es "multidimensional", "multidominio", ese planeamiento debe ser coherente con el que se efectúa en el ámbito de la aplicación de otros instrumentos de poder.

Los aspectos éticos y legales de la guerra cognitiva

La guerra está prohibida o, al menos , no es legal, excepto en el caso de la legítima defensa. Esto es lo que se deriva de la interpretación de los artículos 1, 2 (su punto 4 especialmente) y 51 de la Carta de Naciones Unidas[31]. Este es el principio general. Sin embargo, ya hemos hablado que incluso la utilización del derecho, a través del *lawfare*, incluso puede ser parte de la guerra cognitiva, una guerra, esta última, que, sin que lo anterior pueda tener influencia en ello, está

[31] Artículo 1. Los Propósitos de las Naciones Unidas son: mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz;
Artículo 2. Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.
Artículo 51. Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales.
https://www.un.org/es/about-us/un-charter [Consulta: 08/05/2023]

pendiente de configurarse como guerra legal o legítima si acudimos al Derecho Internacional y, más concretamente, al Derecho Internacional Humanitario, que es el que regula la guerra en todo su espectro (desde el derecho a hacerla hasta el cómo hacerla). Así, podemos distinguir:

El *jus contra bellum*, el derecho sobre la prevención de la guerra. Es el derecho que intenta evitar que se llegue a la guerra.

El *jus ad bellum*, el derecho sobre el empleo de la fuerza, que procura limitar el recurso a la fuerza entre Estados, a partir de la determinación de los motivos o las justificaciones de la guerra, una necesidad para que, al menos, las guerras sean justas. Para determinar esto, hay que acudir a comprobar que, además de que el que la hace tiene una autoridad legítima y la declara de forma adecuada, se dan cuatro criterios sustanciales. El primero es la intención correcta: la guerra debe hacerse en pro de un bien común. El segundo es que la guerra sólo puede ser iniciada por una causa justa, que suele limitarse a la autodefensa, la defensa de otros, la restauración de la paz, la defensa de los derechos y el castigo de los infractores (aquí es donde encajaría, esencialmente el artículo 51 de la Carta de NNUU). El tercero es la proporcionalidad de los fines, es decir, la guerra es justa cuando el daño global que puede causar es menor que el causado por aquello que se intenta corregir. El cuarto sería la consideración de que la guerra es el último recurso, teniendo en cuenta que no existe o se han agotado otros menos dañinos y que existe una expectativa razonable de éxito.

El *jus in bello* (el derecho en la guerra), también conocido como Derecho Internacional Humanitario, que tiene como finalidad limitar el sufrimiento causado por la guerra, mediante la protección y la asistencia a las víctimas en la mayor medida posible.

El *jus post bellum* (el derecho después de la guerra) hace referencia a asuntos que permitan un retorno a la paz duradera y estable, como el desarme, la desmovilización y la reintegración, la regulación de la ocupación militar, en el caso de los territorios ocupados por un vencedor, la reconciliación política y la justicia transicional.

La guerra cognitiva, en principio, no está limitada por ninguno de los derechos anteriores ni en situaciones de paz ni de guerra. No hay límites al uso, por ejemplo, de acciones de desinformación, en situaciones de paz, o de alteración de sistemas neuronales, utilizando armas neuronales, en situaciones de guerra. Por lo tanto, respetando las normas, se puede actuar sobre el conocimiento y los procesos cognitivos. El problema sobre su legalidad o legitimidad es cuando se sobrepasan las líneas rojas de esos derechos (por ejemplo, utilizando armas biológicas para alterar los sistemas neuronales –si las hubiera-, en un período en el que no hay una guerra

declarada); un problema que se acrecienta por la dificultad de definir la guerra cognitiva como una guerra de agresión. El Estatuto de Roma en su artículo 8 bis señala que una persona comete un crimen de agresión cuando, "estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar de un Estado, dicha persona planifica, prepara, inicia o realiza un acto de agresión que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de las Naciones Unidas".[32] El acto de agresión significa, de acuerdo con el espíritu de la Carta, "el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas".[33] Si la guerra cognitiva no encaja en estas definiciones, es difícil considerarla como una guerra ilegal (además de ilegítima).

La guerra cognitiva como guerra total (en tiempo y forma)

Las capacidades de la guerra cognitiva pueden emplearse antes, durante y/o después de las acciones cinéticas, permaneciendo al margen de las actuales definiciones internacionales de conflicto armado, en el marco de cualquier tipo de crisis, o realizarse en el marco de la zona gris, del conflicto hibrido o de la guerra, controlando la escalada de una crisis o acelerándola, y regulando, igualmente, la desescalada.

Las acciones cognitivas se llevan a cabo para modificar nuestras percepciones de la realidad y nuestro comportamiento, creando un desafío vinculado a toda la sociedad y al ámbito militar con el potencial de perturbar nuestros sistemas, instituciones y valores democráticos, y conformar escenarios que apoyan los objetivos estratégicos, políticos y militares en cualquier fase de una crisis o conflicto.

Para hacer frente a la guerra cognitiva, en el marco nacional, existen mecanismos que van, desde la implementación del procedimiento de actuación contra la desinformación[34] o la activación del foro contra las campañas de desinformación[35], a la implementación de la declaración de una situación de interés para la seguridad nacional[36], la activación de los estados de alarma,

[32] https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf [Consulta: 08/05/2023]
[33] Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 3314 (XXIX). Definición de Agresión. 14 de diciembre de 1974
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5517.pdf [Consulta: 08/05/2023]
[34] Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional.
https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-13663 [Consulta: 08/05/2023]
[35] Orden PCM/541/2022, de 10 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2022, por el que se crea el Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional y se regula su composición y funcionamiento.
https://www.boe.es/boe/dias/2022/06/15/pdfs/BOE-A-2022-9965.pdf [Consulta: 08/05/2023]
[36] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

excepción o sitio[37], o las medidas que corresponde a una situación que afecte a la defensa nacional[38]; esto es, la respuesta a una agresión en aplicación de la legítima defensa.

CONCLUSIONES

Las acciones en el ámbito de la guerra cognitiva tienen mucho margen y "libertad de acción". La guerra cognitiva no es ilegal ni ilegitima, si bien puede considerarse "no-legal" o poco ética, por la dificultad que supone, por un lado, la atribución, y, por otro, considerarla como un crimen de agresión contrario a la Carta de Naciones Unidas, al no ser un ataque armado. En cualquier caso, puede ser respondida.

No es nueva, solo las nuevas tecnologías la han acelerado o amplificado en un contexto estratégico mucho más complejo de lo que era en el pasado. Además, es multidimensional y multidisciplinar, y se lleva a cabo utilizando cualquiera de los instrumentos del poder nacional y va más allá de las tradicionales operaciones psicológicas o de información. Exige una eficaz inteligencia para poder detectarse y prevenir que los procesos de decisión puedan ser alterados por ataques sobre los sistemas cognitivos y el conocimiento.

Las acciones en la guerra cognitiva están diseñadas para distraer, perturbar, disuadir o distorsionar la percepción de una situación por parte del país objetivo. Pretenden lograr efectos en los responsables de la toma de decisión (en cualquier ámbito de los instrumentos del poder).

La Guerra Cognitiva consiste en atacar las percepciones, la cohesión y la confianza, a través de la militarización (*weaponization*) de, entre otras, las ciencias del cerebro; no se centra estrictamente en el campo de la "información", sino en el de la "cognición".

La Guerra cognitiva es diferente a la Guerra de la información (Operaciones de Información). Va mucho más allá. En la Guerra de la Información se pretende el control del flujo de la información, mientras que en la Guerra Cognitiva, lo que se pretende es el control del flujo del conocimiento.

La Guerra Cognitiva requiere diferentes capacidades (militares y no militares): organización; liderazgo; doctrina, estrategias y procedimientos; medios; tecnología; adiestramiento; información, para preservar la voluntad de vencer y la capacidad de ejecución que proporcione superioridad en el enfrentamiento: Poder de combate, el componente moral (la voluntad de

https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10389-consolidado.pdf [Consulta: 08/05/2023]

[37] Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf [Consulta: 08/05/2023]

[38] Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf [Consulta: 08/05/2023]

luchar), los medios para luchar, el componente físico, el componente no físico (virtual/tecnológico), el componente conceptual (la base intelectual de las Fuerzas Armadas).

Con ello se logrará Libertad de Acción y una superioridad que nos permita proteger la cognición y alterar la del adversario, garantizando nuestra resiliencia en el marco de una guerra no convencional, tecnológica, persistente y, en muchos casos, no perceptible, que afecta al conjunto de la sociedad y al individuo, en especial a los "*decisión-makers*", tratando de anular las voluntades o modificarlas para alterar el conocimiento, la cognición, y, de este modo, cualquier proceso de decisión. La guerra cognitiva degrada la capacidad de conocer la situación real limitando la capacidad de decisión de forma libre e independiente, tanto a nivel individual como grupal, alterando los procesos cognitivos asociados al propio proceso de la decisión (OODA Loop: Observar, Orientar, Decidir, Actuar).

La Superioridad Cognitiva supone poseer y aplicar de forma más rápida, profunda, amplia y/o más eficaces que los adversarios nuestras capacidades cognitivas, desde la Inteligencia, en este ámbito, a la respuesta.

La Resiliencia Cognitiva es la capacidad para superar los efectos negativos de los contratiempos y el estrés asociado sobre la función cognitiva o el rendimiento durante o después de un ataque cognitivo. Para conseguirla hay que aplicar los principios de prevención, anticipación, protección y recuperación.

La guerra cognitiva es una forma no convencional de guerra, que utiliza herramientas tecnológicas para alterar los procesos cognitivos del enemigo, explotar los sesgos mentales o el pensamiento reflexivo, y provocar distorsiones del pensamiento, influir en la toma de decisiones y obstaculizar las acciones, con efectos negativos, tanto a nivel individual como colectivo. Va más allá de la información para centrarse en lo que los cerebros individuales harán con esta información. Una forma de concebirla es como una "guerra socio-psico-técnica", por un lado, y como una forma de "guerra de influencias", por otro, utilizando medios cibernéticos (Internet en todas sus "formas"), la información o las nuevas tecnologías.

Las capacidades cinéticas pueden dictar un resultado táctico u operativo, incluso estratégico, pero la victoria (final) dependerá únicamente de la capacidad de influir, afectar, o cambiar el ámbito cognitivo (…la voluntad).

La Guerra Cognitiva se enmarca en las operaciones multidominio con el propósito de afectar al comportamiento mediante la protección o la influencia de la cognición para obtener ventaja

sobre un adversario. El objetivo es explotar facetas de la cognición para interrumpir, socavar, influir o modificar la toma de decisiones humanas. Es un acto de violencia destinado a obligar a nuestro adversario a cumplir nuestra voluntad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

Hobbes, Thomas, *Leviathan*. Penguin classics. United Kingdom. 1985.

Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*. CATEDRA. España, 2005.

VV.AA. *Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares*. CESEDEN. Madrid, 2020.

Von Clausewitz, Carl. *De la Guerra*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1999.

PUBLICACIONES DOCTRINALES

Concepto Exploratorio Ámbito Cognitivo. Estado Mayor de la Defensa. Madrid, 2020.

PDC-01 Doctrina para el Empleo de las FAS. Estado Mayor de la Defensa. Madrid, 2018. https://publicaciones.defensa.gob.es/pdc-01-a-doctrina-para-el-empleo-de-las-fas-libros-papel.html [10-10-2023].

PDC-10 Comunicación Estratégica. Estado Mayor de la Defensa. Madrid, 2021.

NATO Standard. AJP-10.1. Allied Joint Doctrine for Information Operations. Edition A Version. Bruselas. 2023. Se puede consultar una versión editada por el Reino Unido en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1186465/AJP_10_1_Info_Ops_UK_web.pdf [10-10-2023]

ARTÍCULOS/TRABAJOS

Claverie, Bernard ; Du Cluzel, François. *The Cognitive Warfare Concept*. Innovation Hub. Nato ACT, 2022. CW article Claverie du Cluzel final_0.pdf (innovationhub-act.org) [10-10-2023]

De Espona, Rafael J. *Las operaciones militares en el ámbito cognitivo: aspectos jurídicos*. Las operaciones militares en el ámbito cognitivo: aspectos jurídicos - Dialnet (unirioja.es) [10-10-2023]

Du Cluzel, François. *Cognitive Warfare*. Innovation Hub. Nato ACT, 2020. https://www.innovationhub-act.org/sites/default/files/2021-01/20210113_CW%20Final%20v2%20.pdf [10-10-2023]

Orde F. Kittrie. *Lawfare: Law as a Weapon of War*. Oxford University Press: Oxford, 2016 Reviewed by Matthew Welch*

https://journal.queenslaw.ca/sites/qljwww/files/Issues/Vol%2042%20i2/5.%20Welch.pdf [01/05/2023]

Pappalardo, David. *La guerre cognitive : agir sur le cerveau de l'adversaire*. 2021. https://lerubicon.org/publication/la-guerre-cognitive/ [08/05/2023]

PÁGINAS WEB

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.ª ed., [versión 23.6 en línea]. https://dle.rae.es [10-10-2023]

MEDIA DEFENSE. https://www.mediadefence.org/ereader/publications/introductory-modules-on-digital-rights-and-freedom-of-expression-online/module-8-false-news-misinformation-and-propaganda/misinformation-disinformation-and-mal-information/ [10-10-2023]

DOCUMENTOS JURÍDICOS/LEGALES

Carta de las Naciones Unidas. https://www.un.org/es/about-us/un-charter [10-10-2023]

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf [10-10-2023]

Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional.https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-13663 [08/05/2023]

Orden PCM/541/2022, de 10 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2022, por el que se crea el Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional y se regula su composición y funcionamiento. https://www.boe.es/boe/dias/2022/06/15/pdfs/BOE-A-2022-9965.pdf [08/05/2023]

Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional. https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10389-consolidado.pdf [08/05/2023]

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-12774-consolidado.pdf [08/05/2023]

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf [08/05/2023]

Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 3314 (XXIX). Definición de Agresión. 14 de diciembre de 1974. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5517.pdf [08/05/2023]

REPENSANDO EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS ANTE LOS NUEVOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD NACIONAL

DR. RAFAEL MARTÍNEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencia Política y Administración de la Universidad de Barcelona. Tiene licenciatura en Derecho por la Universidad de Zaragoza (España) y la de Pau (Francia) y un Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Público por esta última. Es doctorado en Derecho, con una tesis sobre el Partido Socialista francés, en la Universidad de Zaragoza. Ganó el premio extraordinario de doctorado en el área de Humanidades y Ciencias Sociales en la Universidad de Zaragoza, año 1995, y el Premio Nacional de Investigación de la Paz, Seguridad y Defensa del Ministerio de Defensa de 2003.

Entre sus publicaciones más relevantes figuran los libros: *Los mandos de las Fuerzas armadas españolas del siglo XXI* (2007), (Ed CIS), una obra que ha ganado el premio al mejor libro del año por la AECPA (Asociación Española Ciencia Política y de la Administración) en 2007, *Debating Civil-Military Relations in Latin America* (2013) con David Mares (Ed. Sussex Academic Press), cuyo capítulo "*Objectives for democratic consolidation in armed forces*" obtuvo el premio de la AECPA 2015 al mejor capítulo publicado en 2014/2015, y *Soldiers, politicians and civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America* (2017), con David Pion-Berlin (Ed. Cambridge University Press) (Premio AECPA 2019 al mejor libro y premio "*Giueseppe Caforio ERGOMAS Award for Best Book*", 2019).

INTRODUCCIÓN

Los componentes principales de la seguridad son tres: a) el riesgo o la amenaza, b) los bienes que se pretende proteger (materiales e inmateriales) y c) la cobertura o herramientas que utilizamos para mantener o alcanzar la seguridad. La seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad, imprescindible y necesaria, para acometer otras actividades. Es decir, la seguridad es un medio para otros fines. Es la necesidad de eliminar esos peligros, riesgos y daños que el agente hostil anuncia o provoca lo que da sentido a la seguridad. No obstante, cualquier variación de las circunstancias, por lo general, invalida o desfasa nuestros instrumentos defensivos; no en vano, las amenazas son dinámicas y cambiantes, y normalmente la seguridad va a remolque de ellas. Es decir, cuando hablamos de seguridad, habitualmente estamos lejos de la certeza y, querámoslo o no, nos movemos en el terreno pantanoso de la incertidumbre.

La aplicación de la seguridad a los Estados nos conduce a infinidad de facetas de la misma: vial, alimentaria, jurídica, sanitaria, educativa, nacional, etc. -en inglés incluso diferenciamos entre *security* y *safety*-. De todas ellas nuestro proyecto se centra en la Seguridad Nacional. Ésta ha sido entendida durante muchos lustros como un juego exclusivo entre Estados. Solo eran agentes hostiles generadores de riesgos y amenazas otros Estados. Los bienes a proteger eran la integridad territorial y la identidad colectiva y la cobertura dependía de hasta qué punto un Estado estaba dispuesto a garantizar/defender –aparece la idea de Defensa- su identidad. Era, además, un juego de suma cero en el que el papel protagónico recaía en el Estado capaz de imponer sus preferencias (Morgenthau, 1948). La seguridad –y supervivencia (Jarvis y Holland, 2015: 22-7)- que el Estado alcance, sólo es posible a costa de la inseguridad de otros Estados. De ahí que, la potencia militar, la promoción de los valores occidentales (democracia y economía de mercado) y las políticas de disuasión (amenaza latente y patente de infligir un daño irreparable a quien me agreda) hayan sido las coberturas esenciales manejadas. La combinación de potencia, promoción y disuasión llegó a hacer creer que se alcanzaba la invulnerabilidad. Sólo tras el fin de la Guerra Fría y motivada, en buena medida, por la sensibilidad en el suministro de determinados bienes básicos como el petróleo -imprescindibles para el modo de vida occidental- surgió la idea de vulnerabilidad de los estándares de vida occidentales y la consiguiente necesidad de cooperación entre Estados para acometer la protección de dichos bienes y garantizar, así, la Seguridad Nacional. La potencia nuclear, la disuasión, la guerra convencional y así un largo etcétera, son conceptos que han quedado casi fosilizados en menos

de dos décadas. También la seguridad interior sufrió una evolución significativa desde el siglo XIX. De institución generadora de orden público casi en exclusiva y al servicio de unos sectores sociales vinculados a la aristocracia/burguesía, evolucionará a lo largo del siglo XX para integrarse en la sociedad del bienestar, desarrollando una acusada dimensión como servicio público garante del libre ejercicio de derechos y libertades ciudadanas.

Los atentados de Al Qaeda en Estados Unidos, ya en el nuevo siglo, contribuyeron a desdibujar las funciones de las fuerzas de seguridad, proyectándolas al escenario internacional. Es decir, los paradigmas de seguridad y defensa mundiales están en proceso de cambio profundo (Adamsky, 2010; Horowitz, 2010; Acharya y Buzan, 2017: 344-345). A todo ello hay que sumar, desde finales del siglo XX, las amenazas difusas en cuanto al agente generador (tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, riesgos medioambientales, cibersubversión, etc.) que rompen la dinámica de la disuasión entre Estados y demuestran la inoperancia del potencial militar y la urgencia por remodelar los medios y procedimientos con que dotar de seguridad a los ciudadanos y, por ende, a los Estados.

En la actualidad, los principales riesgos y las amenazas no provienen esencialmente de actores identificables en el sistema político internacional, sino de actores difusos y transnacionales. Amenazas híbridas (Hoffman, 2007), nuevas guerras y sus impactos (Van Creveld, 1991; Kaldor, 2001; Newman, 2004; Münkler, 2005; Lacina, 2006), guerras asimétricas y su soporte económico (Nordstrom, 2004, Kilcullen 2009), conflictos en la zona gris (Baqués, 2017), terrorismo internacional y ciberterrorismo son sólo ejemplos de novísimos problemas; pero ya casi cotidianos. Siendo obvio que las amenazas a los Estados han cambiado enormemente en los últimos veinte años; no lo ha hecho el esquema de articulación de seguridad y defensa en los Estados que permanece, en lo básico, inalterable: grandes ejércitos y alianzas militares. Sin embargo, resulta urgente la necesidad de revisión; cuando menos de cambio de paradigma burocrático de respuesta.

Dandeker (2000) en el final de siglo ya reclamaba un cambio de modelo en las Fuerzas Armadas (en adelante FAS) motivado por un escenario internacional de riesgos complejos, globalización de las economías, presiones subnacionales (étnicas, religiosas, regionales) en los Estados, imposibilidad de afrontar desde la soberanía nacional algunos problemas de seguridad (polución, movimientos masivos poblacionales…), profusión de actores transnacionales (grandes empresas globales, ONG's, medios de comunicación…) que modifican el funcionamiento del sistema político internacional. Igualmente, advertía que estos cambios en la dimensión internacional estaban suponiendo en las FAS cuestionamientos en su estructura, sus

roles o su tamaño. Su apuesta era por ejércitos pequeños, profesionalizados y altamente tecnificados y especializados, con una amplia base de reservistas por si fueran necesarios para tareas logísticas. En esta línea se entroncaría el proyecto de tecnificación 'Brigada Experimental 2035', del ejército de Tierra español, que arrancó en noviembre de 2018 y que ambiciona incrementar capacidades para dotar a la brigada de un sistema de combate integral.

Unas FAS más pequeñas y flexibles que, al mismo tiempo, están siendo llamadas a un amplio espectro de misiones diferentes a la guerra. En América Latina, la ausencia de conflictos bélicos entre Estados y, salvo excepciones, la escasa presencia en operaciones internacionales ha conducido a un Ejército multifunción (acciones de apoyo al desarrollo del país, acciones de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, acciones de seguridad pública, acciones de vigilancia de fronteras y acciones de vigilancia penitenciaria). Algo que, con carácter extraordinario, puede ser entendido; pero que si, asentado en el pragmatismo, se convierte en cotidiano, conlleva el riesgo, no menor, de convertir a las FAS en suplantadores de todas las administraciones, deshaciendo un proceso de especialización administrativa que comenzó hace cinco siglos. "La diferencia fundamental de las FAS de un país avanzado y uno en vías de desarrollo, es que en el primero se configuran para la defensa del país ante amenazas externas, mientras que, en el segundo, además de las amenazas externas, los militares se dedican a cumplir misiones al interior de las fronteras, sea para apoyar el proceso de modernización, o para cubrir vacíos en la capacidad de gestión del Estado en otros ámbitos" (Benítez Manaut, 2005:166). Rial (1996) precisó que las misiones que se están llevando a cabo en América Latina son: asegurar la Seguridad Nacional; defender la constitución y las leyes; vigilancia de fronteras, lucha contra la guerrilla; operaciones policiales (tráfico de drogas, mantenimiento del orden público); acciones civiles; operaciones de paz y, por último, gestión de empresas. Es decir, las misiones por su contenido son agrupables, como estableció Pion-Berlín (2004), en misiones de seguridad, de desarrollo y de gobierno. Misiones estas dos últimas no exentas de controversia al ser asignadas a las FAS por estar alejadísimas de su formación y cometidos. Lo que sin duda es obvio es que los paradigmas de la Seguridad Nacional están en profundo replanteamiento.

Las repercusiones sobre los agentes garantes de la seguridad interior también son relevantes. Se ven desbordados por esta realidad internacional que les impacta directamente y a la que es necesario añadir los desafíos procedentes desde sus sociedades: crecientes muestras de desafección política y sus efectos indirectos sobre la deslegitimación de las policías en los Estados democráticos, con el riesgo añadido que puede suponer deslocalizar los recursos concedidos habitualmente a las respuestas sociales con la finalidad de reubicarlos en las represivo-penales (Wacquant, 2011).

En este cambiante contexto internacional parece que la *hard security* declina, lo cual va en detrimento de las FAS, pero al tiempo, los mayores desafíos a la *soft security* suponen amenazas a la soberanía de los Estados (drogas, migraciones, terrorismo…) y ello, tarde o temprano, implicará difuminar las fronteras de actuación entre los actores de seguridad y requerir la colaboración, o quién sabe si fusión, de policías, servicios de inteligencia y FAS (Boëne, Von Bredow y Dandeker, 2000). Conviene no olvidar como en *The 9/11 Commission Report* se recomendaba: "*Unity of effort across the foreign-domestic divide*". En dicho informe, las amenazas ya no son externas o internas -lo cual presupone disponer de una herramienta para el combate interno y otra para el externo-, razón por la que abogan por la necesidad de: creación de agencias específicas para amenazas concretas -esencialmente: terrorismo, crimen organizado y crisis nucleares-, así como de actuación conjunta.

Desde principios del siglo XXI son bastantes los gobiernos (EEUU, Reino Unido, Francia, Holanda, Canadá, Alemania o Italia) que han comenzado a aprobar documentos, generalmente Estrategias de Seguridad, que efectúan análisis prospectivos para la detección de las amenazas. En este sentido, son también relevantes los informes *Global Trends* del *National Intelligence Council* de EEUU. Los resultados de todos estos análisis indican amenazas que podríamos llamar tradicionales -el auge y declive de las grandes potencias, los Estados frágiles, el papel de los países emergentes como China, India y Rusia y, en concreto, de la región Asia Pacífico- junto con otras novedosas: la mayor relevancia de los actores no estatales, las amenazas híbridas, y las consecuencias que pueden acarrear las transformaciones sociales y políticas como los cambios demográficos o la desigual distribución de la riqueza, el terrorismo, las pandemias, los ciberataques, el crimen organizado (Jordán, 2017). Un punto de inflexión en esta tendencia fue la publicación, en 2010, de la *National Security Strategy*, (NSS) firmada por Barak Obama. En ella, además, la dicotomía entre *Homeland Security* y *External Security* se anunció superada. El concepto de seguridad está, en este sentido, desbordado y la NSS establece un continuo de seguridad entre lo que pasa fuera y lo que pasa dentro. En línea similar puede hablarse de las Estrategias Españolas de Seguridad -Nacional- (2011, 2013, 2017 y 2021) y los diferentes informes anuales de seguridad nacional. De hecho, en ellos se alude, lógicamente, a las FAS ante amenazas de defensa o misiones internacionales, con especial atención a conflictos híbridos; pero también refiere su participación en cuestiones relativas a: ciberespacio, terrorismo, trata de seres humanos, infraestructuras críticas, flujos migratorios, pandemias y epidemias, emergencias y catástrofes naturales y agresiones al medio ambiente. Pero lo más significativo, como ya ocurría en la de 2017, es que no se refiere únicamente a las FAS cuando se trata de

frenar una amenaza. Fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, servicios de inteligencia y FAS aparecen casi como un todo y en permanente coordinación con sus homónimos europeos.

Ahondando en esta idea de integración de los diferentes actores de seguridad, si nos remontamos a los orígenes del constitucionalismo, bajo la denominación 'fuerza pública' se englobaban todos ellos. Así, la Constitución francesa de 1791 establecía: *"La force publique est instituée pour défendre l'Etat contre les ennemis du dehors, et assurer au dedans le maintien de l'ordre et de l'exécution des lois."* (Tit. IV, art. 1). Si bien deslindaba entre los tradicionales ejércitos y las tropas destinadas a la seguridad interior (Tit. IV, art. 7, 8 y 10). A lo largo de la historia ninguna Administración ha permanecido inalterable, sino que por mor de los requerimientos sociales han evolucionado eliminando, fusionando o creado cuerpos administrativos especializados. Estos procesos rara vez son un cambio drástico y vertiginoso, sino que casi siempre son graduales, aunque ello no les priva de ser organizativa, política, económica y socialmente convulsos.

Por otro lado, la Unión Europea, en marzo de 2017, hizo público el libro Blanco sobre el futuro de la Unión en el que se diseñan los cinco escenarios probables de futuro del global de la Unión. Como rendimiento de este texto, en junio del mismo año, la Comisión generó un 'Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea' en el que se propugnaban como reto ante la inseguridad creciente, tres escenarios de seguridad y defensa diferentes:

(i) Cooperación en seguridad y defensa; es decir, statu quo. En este escenario la cooperación permanecería como hasta ahora sobre la base de la voluntariedad y dependería de decisiones *ad hoc* ante la aparición de amenazas o crisis emergentes. Los Estados miembros no estarían vinculados ni política ni legalmente en el ámbito de la seguridad y la defensa. La solidaridad sería interpretada y expresada caso por caso por cada estado miembro.

(ii) Seguridad y defensa compartidas, lo que supondría un reforzamiento de la actual política interestatal. En ese escenario los Estados miembros se moverían hacia una seguridad y defensa compartida, lo que requeriría una mayor solidaridad financiera y operacional en el campo de la defensa, avanzando en un más amplio entendimiento sobre las respectivas percepciones de amenazas y la convergencia de las culturas estratégicas.

(iii) Defensa y seguridad común**;** es decir, integración de la defensa de los 27/28 como política comunitaria. En este escenario los Estados miembros estarían dispuestos a profundizar en la cooperación e integración hacia una seguridad y defensa común. La solidaridad y la asistencia mutua sería la norma, explotándose totalmente el artículo 42 del Tratado que aborda la política

de seguridad común como camino previo hacia una seguridad común. En definitiva, y complementando a la OTAN, la seguridad común de la UE aumentaría la resiliencia de Europa y la protección ante las diferentes formas de agresión.

Al vincular todo lo expuesto vemos que, en los últimos treinta años, en el ámbito de la Seguridad Nacional han cambiado los agentes amenazadores, que ya no son esencialmente estatales; han cambiado las amenazas, que ya no son principalmente territoriales y no responden a la idea de dentro o fuera del Estado; incluso, gana enteros la idea de amenazas transnacionales y de un combate contra las mismas multilateral, colaborativo, compartido o integrado. Pero, en cambio, las coberturas –FAS, fuerzas policiales y servicios de inteligencia- van a remolque de los tiempos, intentando encontrar su lugar en los nuevos escenarios, estatal e internacional. Ello sin olvidar que los recursos son finitos y las estrategias nacionales han de priorizar, porque no se puede acudir a todo, y que por mor del pragmatismo se ha incrementado la gama de misiones que se encargan a las FAS y, aunque todas nacen con pretendida temporalidad, no pocas terminarán probablemente siendo actividad cotidiana. Hoy ningún gobierno duda en asignarles operaciones internacionales de mantenimiento de la paz; pero conviene recordar lo que el Secretario General de la ONU Dag Hammerskold dijo en su día: "el mantenimiento de la paz no es una misión de soldados, pero sólo el soldado puede cumplirla". Algo que a Solana (2004), en tanto que Alto Representante de la política exterior y de seguridad europea, le llevó a la idea de que toda la función pública debía ser susceptible de ser movilizada a una misión internacional. Incluso ha cambiado la conceptualización de la paz desembocando en la idea menos encorsetada de paz imperfecta (Muñoz, 2011).

Parece obvio que hay un debate estatal, europeo e internacional respecto del futuro de las FAS, y sin menospreciar la evolución habida, nada nos impide formularnos preguntas más ambiciosas: ¿Tiene sentido la diferencia entre policías, servicios de inteligencia, militares para afrontar los actuales riesgos y amenazas a la seguridad o sería más efectivo articular un único cuerpo de seguridad con ramas especializadas según las principales amenazas (ciberterrorismo, terrorismo yihadista, tráfico de personas, narcotráfico, etc.)? ¿Es preferible seguir manteniendo los diferentes actores y trabajar con mandos únicos y centros de coordinación? ¿Es factible técnica, económica, social y políticamente la integración de los diferentes actores en un Ministerio de Seguridad que especializase sus activos por amenazas? ¿Son insalvables las actuales diferencias de culturas organizativas y doctrinales entre los diferentes actores de generación de seguridad? ¿En qué medida se vería afectado el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas españolas y las Directivas de planeamiento militar? ¿Tiene sentido seguir manteniendo diferentes cuerpos de ejército estatales o, dado el carácter trasnacional de las

amenazas y las intensas sinergias colaborativas europeas, es preferible crear un ejército común europeo que se disponga territorialmente según las necesidades? ¿Quebraría esta articulación el principio de soberanía nacional? ¿Es factible técnica, económica, social y políticamente la integración de los FAS españolas en un ejército único europeo volcado en los asuntos de la política exterior y de seguridad de la UE? ¿Tiene sentido avanzar en la cooperación policial en el ámbito de la Unión Europea especialmente, si no existe una armonización de las legislaciones y de las figuras delictivas? ¿La colaboración de las FAS en ámbitos de seguridad interior, hoy esporádica y excepcional, puede pasar a ser permanente? ¿En qué casos y bajo qué circunstancias? ¿Estaríamos con ello militarizando el Estado?

Todos estos interrogantes son parte integrante de la pregunta central de la investigación que aquí presentamos: ¿Cómo han de adaptarse las Fuerzas Armadas españolas a la redefinición de riesgos y amenazas a la seguridad en las sociedades española y europea? Al igual que ocurre con el Libro Blanco de la UE y con sus documentos derivados, o con los trabajos del *Joint Research Centre* de la Comisión Europea, o con el Megatrends Hub también de la Comisión -*"Changing Security Paradigm"* es una de sus 14 temáticas-, cuando hacemos prospectiva son varios los escenarios de futuro que se nos abren –cooperar, compartir o integrar- y decantarse por uno u otro podría ser más fruto de un deseo del investigador que de una constatación empírica. En nuestro caso, resulta obvio que las principales herramientas de cobertura ante la inseguridad nacional –FAS, policías e inteligencia- llevan tiempo cooperando. Es probable que con buenos resultados; pero todavía desbordadas por unos acontecimientos que van más allá de las contingencias habituales para las que están adiestradas y equipadas. También es cierto que, en algunos ámbitos como el terrorismo, que tan duramente ha golpeado el país, los años de aprendizaje llevaron a mandos conjuntos en los que se comparte la amenaza, la información y las acciones de erradicación de la misma. Por ello, y máxime dada la metodología que hemos utilizado, trabajamos en la idea de una hipótesis centrada en la integración para, de este modo, ser capaces de hacer prospectiva al respecto y presentar los pros, contras, facilidades y dificultades que tal planteamiento supondría. Así las cosas, nuestra hipótesis entiende que sólo si se mantiene a salvo la legitimidad de las acciones asumidas por las FAS, lo cual implicará eludir la militarización del Estado, éstas –así como el resto de los actores generadores de seguridad- irán evolucionando hacia una convergencia en un actor integrado que será formado y gestionado con un tronco común y que se diversificará técnica y formativamente según los riesgos y amenazas imperantes en cada momento. Igualmente, la propia dinámica de sinergias europeas supondrá la no menos procelosa y paulatina transformación de una multiplicidad de actores estatales que trabajan coordinados, en un único actor europeo –complejo- resultado de

la integración. Estos escenarios de futuro son enormemente complejos y repletos de anticuerpos culturales, económicos, burocráticos, jurídicos, y estratégicos. Analizar cuáles son los hándicaps a que se enfrentaría ese devenir y cómo, llegado el caso, superarlos será también parte del reto que deberá afrontar esta investigación.

Una hipótesis que no ha sido contemplada es la erradicación de las FAS. Pudiera pensarse que la transformación de la naturaleza de las amenazas y de los actores que provocan la hostilidad ha convertido en estéril esta cobertura de seguridad y, por ende, lo más lógico sería reorientar todo su presupuesto a otros fines. Sin embargo, "incluso en el caso de que los habitantes de un país decidieran que sus Fuerzas Armadas son innecesarias y pueden prescindir de ellas, se encontrarían que, del conjunto de recursos que las Fuerzas Armadas necesitaban, no se puede disponer del 100% para otros usos, sino que una parte importante de dichos recursos se necesitarían para la creación y mantenimiento de organismos civiles alternativos que deberían desempeñar muchas labores que hasta ese momento ejercían las Fuerzas Armadas como complemento a su misión principal"; los llamados intangibles que se añaden a los efectos económicos que genera su desempeño cotidiano (Suriñach et al., 2014).

Por otro lado, todos nuestros socios afrontan paradojas similares sobre cómo amoldar sus herramientas de seguridad a las nuevas amenazas y a los nuevos agentes de hostilidad. No obstante, en España, además, los cambios en seguridad y defensa también están influidos por los procesos de modernización que se emprendieron, tanto en sus políticas como en sus herramientas, desde los inicios de la transición a la democracia. Dicha reconfiguración tenía por objeto articular un modelo de gestión de la seguridad y defensa y unas FAS homologables a los de sus socios europeos y aliados atlánticos. Por ello, no debemos olvidar que cuando nos referimos a la seguridad y a la defensa en España, hablamos de una cuestión que, más allá de sus intrínsecas complejidades, es social y políticamente controvertida, por evidentes razones históricas. Razón por la cual, las potenciales transformaciones que analizaremos en la actualidad se imbrican dentro de un marco de referencia general mayor: el, quizás inconcluso, proceso de consolidación democrática y modernización de las relaciones civiles-militares (en adelante CMR utilizando el acrónimo inglés) que se inició con la vicepresidencia del gobierno del general Gutiérrez Mellado. A ello también se le une que las políticas públicas sobre cuestiones de seguridad y defensa en España no se corresponden a un modelo de iniciativa externa; es decir, no se incorporan a las agendas políticas desde las agendas sociales o sistémicas, mediante el debate entre los diferentes grupos sociales y políticos, sino que corresponde más a un modelo de iniciativa interna o de movilización. Es el Gobierno, de un signo político u otro, el que intenta llevar a cabo estas políticas para adecuar las políticas de España a las del resto de sus aliados,

intentando después que las actitudes de los ciudadanos se adecuen a estas políticas (Cobb, Ross y Ross, 1976).

De lo expuesto, se deduce que esta investigación nos ubica en varias discusiones teóricas; pero son dos las que abordaremos con profundidad. Por un lado, el debate sobre la efectividad de las FAS. A este debate llegaremos a través del marco conceptual de las Relaciones Civiles-Militares (CMR), marco que comenzó exclusivamente volcado en el control del aparato militar, el llamado control civil objetivo (Huntington, 1957) o supremacía civil (Agüero, 1995), y que hoy ha integrado en su marco teórico otros muchos aspectos, entre ellos, la efectividad de las FAS y sus misiones (Bruneau y Matei, 2013). Por otro lado, estará el debate sobre la naturaleza de las nuevas misiones de las FAS y, sobre todo, sobre si entre éstas han de integrarse actividades vinculadas a seguridad interior (Fabián Saín, 2001; Bobea et al., 2008; Dammert, 2008; Pion-Berlín, 2016; Rivas Pardo, 2016; Ugarte, 2018; Sampó y Alda, 2019; Moloeznick y Medina Núñez, 2019; Pion-Berlín, 2019).

Respecto de la primera discusión teórica, partimos de que el estudio de las CMR no es, únicamente, el análisis de las relaciones de poder entre militares y los poderes públicos (Huntington, 1957), sino que entendemos que son el resultado de profundizar en las múltiples interacciones que deben darse entre los tres vértices del triángulo que constituyen FAS, sociedad y Estado (Serra, 2008; Flisfisch y Robledo, 2012; Bruneau y Matei, 2013; Croissant y Kuehn, 2017; Pion-Berlín y Martínez, 2017). Es decir, las CMR son un sistema de administración militar en el que interactúan los tres actores citados. En estos estudios hay dos grandes paradigmas teóricos: el de Huntington (1957) y el creado por Janowitz (1960). El primero sólo contempla las interacciones entre el poder público y los militares, y el segundo sólo analiza las relaciones entre la sociedad y los militares. Moskos (1977) fue el primer autor que intentó integrar, teóricamente, sociedad, poderes públicos y militares. Stepan (1988) –discípulo de Linz- buscó integrar el análisis de las relaciones civiles-militares, en la línea de Moskos, con los procesos de transición y consolidación democrática comenzando a principios de los setenta con Brasil. Esta línea de trabajo de Stepan fue desarrollada, a principios de este siglo, por Bruneau y Matei (2013) y por Serra (2008). De estos dos últimos estudios han surgido, en 2017, dos desarrollos mucho más profundos e intensos; uno centrado en el Sudeste Asiático y otro en América Latina. La escuela alemana de estudio de la democracia que encabeza Merkel en la Universidad de Heidelberg ha sido quien ha ahondado en el marco teórico de Bruneau y Matei, mediante un equipo, dirigido por Croissant y Kuehn, que ha generado un modelo de análisis, testado en Asia, y publicado en Springer en marzo de 2017. La escuela de las Universidades de California (San Diego y Riverside, principalmente), mediante dos trabajos, uno de Mares y

Martínez (2014) y otro de Pion-Berlín y Martínez (2017), es la que ha profundizado en el modelo de Serra y ha creado un marco analítico de las relaciones civiles-militares y de los procesos de democratización de los sistemas políticos, testado en América Latina, y publicado en Cambridge University Press en julio de 2017.[1]

Dicho modelo, al que lógicamente nos suscribimos porque quien firma es uno de los autores de este nuevo marco teórico, propugna que el análisis de los contenidos de unas CMR insertas dentro de un proceso de transición y consolidación democráticas debe tener presentes las interacciones entre Estado-Sociedad y FFAA en seis dimensiones: (i) eliminación del poder político militar; (ii) construcción de un marco legal democrático, (iii) configuración de una estructura institucional civil de dirección de la administración militar, (iv) convergencia de valores entre los militares y su sociedad, (v) generación de un colectivo de expertos –civiles y militares- con profundos conocimientos en seguridad y defensa y, por último, (vi) alcanzar como administración efectiva en sus políticas. Cada una de estos ámbitos se descompone en 6/7 variables mesurables que nos permiten alcanzar dos mediciones. Por un lado, determinar cuál ha sido el nivel de desarrollo material de esa variable concreta de CMR y, por otro, precisar si ese desarrollo concreto nos ubica dentro del espacio de sistema político en transición, democracia en consolidación o democracia ya consolidada y, por tanto, optimizable.

Dentro de la última dimensión referida-la efectividad-uno de los componentes a analizar alude a las misiones; las tradicionales prusianas y las más novedosas. Explicitando cuáles de estas últimas tiene sentido encomendárselas a las FAS, en tanto que herramienta de la política exterior de los Estados, y cuáles no. Lógicamente, al calibrar la efectividad también se trata de saber qué misiones llevan a término los militares con éxito. Igualmente, alude a la confección y desarrollo de las estrategias nacionales de seguridad, al tamaño de los ejércitos, a su presupuesto, al modelo de implantación a lo largo del territorio del Estado. También supone analizar si existe un ejército de conscriptos o un ejército exclusivamente de voluntarios y, por tanto, íntegramente profesionalizado. Pero, sobre todo, nos remite a la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño, la mejora de la calidad, la optimización de los recursos y la eficiencia. Todos estos componentes de la dimensión son los que, según Pion-Berlín y Martínez (2017), nos facultarán para calibrar los niveles de efectividad de las FAS.

[1] Este trabajo ha sido recientemente galardonado con dos premios: (i) Premio AECPA 2019 al mejor libro publicado en 2017 y2018 y (ii) '2019Giueseppe Caforio ERGOMAS Award for Best Book' para obras publicadas en 2017 y 2018.

El análisis desde el marco conceptual de las CMR, tal y como habíamos advertido, nos ha desembocado en el debate de la efectividad de las FAS. Al mismo tiempo, nos ha llevado de lleno al otro debate teórico que anunciábamos. ¿Hasta dónde puede llegar el incremento de misiones de las FAS? ¿Deben las FAS afrontar misiones diferentes de las prusianas? ¿Es legítimo que las FAS accedan al campo de la seguridad interior? Parece obvio que en el ámbito de protección civil la creación de la Unidad Militar de Emergencias ha hecho pedazos la controversia. Los militares no son una mera herramienta auxiliar de apoyo logístico ante catástrofes y calamidades nacionales e internacionales, hoy la UME es un actor volcado en esa misión, y de máxima eficacia. Sin embargo, antes de comenzar a enumerar misiones concretas, y determinar si sí, o, si no, es preferible acudir a categorías conceptuales que nos agrupen las diferentes misiones en tipologías cohesivas: *"there are four dimensions to military missions that must be considered. Military conduct can be role-restrictive, meaning that officers are asked to draw on their unique professional abilities to prepare for, design, and execute armed combat. Conduct can also be a role-expansive when those same officers are now asked to employ transferable skills to solve problems outside the realm combat. Any form of military expertise can be applied inside or outside the nation's borders. Hence there are restrictive, expansive internal and external kinds of military missions"* (Arcenaux y Pion-Berlin: 2000)

Como principio, la expansión de los militares a áreas que no les son naturales es una pésima estrategia. Coincidimos con Serra (2002) cuando entiende que las funciones referidas a programas de desarrollo social y económico en realidad hurtan la actividad a quien corresponde: el sector público civil o el sector privado. Igualmente, entiende que carece de sentido la atribución de gestión empresarial puesto que nada tiene que ver con la naturaleza estricta de sus misiones y les confiere una relevancia pública que escapa a su condición de administración. Es difícil encontrar, en la literatura científico social, posiciones tan pragmáticamente exacerbadas que justifiquen, más allá de la excepcionalidad, la actuación militar en desarrollo social y económico o en la gestión empresarial. Cuestión distinta es la discusión sobre la potencial implicación militar en problemáticas de seguridad pública. Son intensas las críticas ante el pragmatismo de muchos gobiernos que, dado el desborde de sus policías para afrontar algunos retos, están encargándoselos a los militares. Aun asumiendo la posibilidad de que su utilización sea excepcional, la actividad militar en cuestiones de seguridad y orden público ubica a los Estados en los límites de la gobernabilidad democrática (Saín, 2006; Alda, 2012; Informe Regional de Desarrollo Humano, 2013). "*The emergence of military dictatorships in the Southern Cone of Latin America shows that internal military missions produce pathologies in civil-military relations*" (Desch, 1996:19). Para Varas (2011) el rechazo es frontal y la dignidad institucional

consiste en centrarse en su rol defensivo. Sin embargo, cada vez más, especialmente en América latina; pero también ya en países europeos, las FAS ejercen funciones en el ámbito de la seguridad pública ante algunas amenazas (terrorismo, narcotráfico, trata de personas, etc.).

La presencia de terceros actores como son fuerzas paramilitarizadas –guardia civil, gendarmerías, carabineros- a medio camino entre lo que serían las fuerzas armadas y las fuerzas policiales, contribuye a generar escenarios en los que el debate acerca de la presencia militar se atenúa debido a que su impronta militarizada supone una vía indirecta de presencia castrense en la gestión de la seguridad pública. La consecuencia es que se generan relaciones complejas y conflictivas entre decisores políticos, cuerpos policiales civiles y fuerzas policiales paramilitares. En cualquier caso, en el ámbito policial la reflexión sobre su adaptación al nuevo escenario de amenazas difusas no ha llevado a plantear una colaboración más estrecha con los ejércitos, sino a desarrollar modelos internos más militarizados en organización, proyección y estética, lo que supone aparentemente entrar en contradicción con los valores imperantes de sociedades empoderadas, plurales y abiertas (Jaime y Torrente, 2017).

Sin embargo, Levy (2016, 2017) ha cambiado el foco. Para él la posibilidad de que los militares desempeñen o no actividad en el ámbito de la seguridad interior de los Estados no nos enfrenta, como sostiene la mayoría, a una problemática de control civil, sino a una muy distinta de control de la militarización. Este nuevo enfoque del control *"focuses on the political culture that legitimates the use of force. Controlling the mechanisms of legitimacy subjects the use of military force to a deliberative process of decision making in which the citizenry plays an active and autonomous role"* (2016: 92). Es a la sociedad y a sus representantes políticos a los que corresponde articular mecanismos que garanticen la legitimidad de las misiones atribuibles a los militares y evite la militarización del Estado; la omnipresencia militar. Bajo este paradigma, el *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) de Hamburgo y la Open University de Israel han articulado un equipo de trabajo internacional que ahonde en tres cuestiones: bajo qué circunstancias un gobierno movilizará recursos militares ante una amenaza a la seguridad doméstica, cómo legitimarán los gobiernos ese empleo y cuáles son los efectos en la rendición de cuentas en el medio plazo. En este proyecto hay integrados equipos de investigación de todos los continentes y nuestro equipo de trabajo ya es parte activa de este proyecto –nos falta la financiación que todo lo facilita. Y lo somos porque España es un contra fáctico y, a diferencia de muchos países occidentales no empleamos a las FAS dentro del territorio, ni tan sólo ante amenazas de grupos violentos que atenten contra la vida de las personas –las denominadas 'amenazas existenciales'-. Al margen de los pros y los contras que el planteamiento de Levy pueda tener, España atesora un severo hándicap que, en buena parte, explica por qué no

seguimos dinámicas, absolutamente normalizadas en otros países de la Unión, de presencia colaborativa de militares ante severas amenazas a la seguridad interior: un pasado franquista que debilita las CMR, una frágil cultura ciudadana de defensa, y también podría añadirse, una exigua comunidad epistémica.

Por otro lado, nos resultará esencial desarrollar una aproximación a nuestro objeto poniendo el foco en los gestores de la seguridad interior, cuyo enfoque se define por una significativa ausencia de reflexión en esta materia. La visión que prevalece todavía es la separación de la seguridad exterior-militar/interior-policial, lo que sitúa a las fuerzas de seguridad interior en una posición de desventaja, considerando que las principales propuestas y aportaciones se están produciendo desde el ámbito de la milicia y de las fuerzas paramilitares. Las fuerzas civiles de seguridad interior tienen asumida que la *natural* inercia de las sociedades democráticas favorece el ejercicio de sus funciones de forma exclusiva y excluyente y tienden a observar la militarización de las estructuras como una ficción distópica inviable en el ámbito europeo y principalmente en España (Graham, 2011; Sutton, 2017; Jaime et al, 2019). Por el contrario, los ejércitos en su esfuerzo por legitimarse han desarrollado cierta tendencia a la *hiperactividad* propositiva, generando de manera imperceptible, por la vía de los hechos consumados, un estado de opinión en decisores políticos y sectores sociales relevantes, situándose en posiciones de ventaja, avanzando a través de situaciones críticas de intensa alarma social.

Metodología y plan de trabajo:

Nuestro proyecto propugna generar una teoría de evolución estatal de las estructuras de seguridad mediante un estudio de caso esencialmente cualitativo; pero no por ello rehúsa el empirismo, ni, en la medida que nos sea factible, a la comparación como método de comprobación de hipótesis. Evidentemente no se trata de expresar opinión, sino de crear ciencia. A tal fin, dependiendo de los objetivos que hemos concretado, combinaremos diferentes técnicas. Así, hemos aplicado: manejo y estudio de fondos documentales; análisis de datos de encuesta; entrevistas semiestructuradas en profundidad; elaboración de un cuestionario, junto con su implementación y análisis posterior; y, por último, articulación del método Delphi.

Al objeto de poder concretar qué vectores componen la cultura de defensa de los españoles, qué percepciones tienen de las FAS y qué actitudes tienen ante las amenazas a la seguridad hicimos un estudio en profundidad de la treintena de estudios del CIS que han planteado cuestiones que nos resultan relevantes. En esta búsqueda de perfiles sociales y patrones de respuesta utilizamos también la base de datos que atesoramos del estudio de ERGOMAS

'Cultural GAP'. Este trabajo nos permitió, además, establecer un marco comparativo con los datos de los otros doce países. Además, los datos de la Encuesta mundial de valores y su homónima europea nos permitieron, junto con los de Eurobarómetro, cubrir la imprescindible comparación. También, con el manejo de fuentes documentales y bibliográficas comprobamos la evolución de la visión gubernamental y valoramos los diferentes planes de modernización. El resultado de estas dos aproximaciones nos ayudó a fijar la estructura de las entrevistas en profundidad que realizamos a los directivos de las principales empresas del entramado industrial-tecnológico especializado en seguridad y defensa y a los altos mandos de los Estados mayores de la Defensa y de los tres ejércitos.

Con lo obtenido con estas tres acciones previas determinamos los ítems con los que: (i) acudimos a entrevistarnos con los portavoces parlamentarios de las Comisiones de Defensa del Congreso y del Senado, y (ii) elaboramos el cuestionario que aplicamos a todos los demás parlamentarios de las citadas comisiones –aproximadamente unos cien- y a los coroneles que estaban haciendo el curso de ascenso a general en enero del 2022 -cerca de setenta-. Para poder alcanzar un análisis comparado hicimos un estudio sobre qué posicionamiento tienen los diferentes grupos parlamentarios europeos en materia de Seguridad Nacional analizando su actividad en la Comisión de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo.

La realidad política dio lugar a algo inusual en ciencias sociales, un experimento natural. De hecho, tanto entrevistas como encuestas *on line* se terminaron justo antes del sorpresivo estallido de la guerra en Ucrania. El equipo entendió que pasados unos meses de ésta convenía volver a repetir algunas preguntas exclusivamente a los entrevistados en profundidad para ver si ese suceso tenía algún impacto entre los tres grupos de elites. Ya se puede avanzar que en las elites políticas y económicas sí que generaron impacto mientras que en las elites militares estos fueron casi imperceptibles.

La información recabada y analizada hasta ese momento nos permitió determinar cuáles son las cuestiones que ofrecen una especial controversia en Seguridad y Defensa en España y Europa y, sobre ellas, organizamos 3 Talleres Megatrends; al estilo de los organizados por el JRC de la Comisión europea. De hecho, intentamos colaborar con miembros *del European Commission Megatrends Hub* en donde una de las 14 temáticas es "*Changing Security Paradigm*". Toda la estrategia investigadora secuencial realizada hasta este momento nos facilitó una información lo suficientemente amplia como para convocar a una treintena de expertos (altos mandos militares, altos cargos administración, académicos, empresarios, expertos de *think tanks*, miembros de ONG que hayan colaborado con FAS en escenarios internacionales) y plantearles

problemas, escenarios, tendencias, patrones y aplicar con ellos el método Delphi como estrategia con la que obtener conocimiento. Esta metodología se desarrolló en su forma actual a partir de los trabajos de la *RAND Corporation* desde 1940 y se ha utilizado en diferentes estudios para ciencia y tecnología, definición de políticas públicas y consenso de expertos, más allá de estudios militares. Es especialmente útil cuando se trata un tema del que se dispone de poca información histórica o, bien, su previsión resulta incierta. Desde su origen, se concibió como una técnica que involucra a expertos con la finalidad de llegar a una opinión consensuada, con la existencia de controles y retroalimentación (Landeta 2006). Su relevancia en los trabajos de prospectiva no ha dejado de crecer. Atendiendo a las categorías de estos métodos, los estudios Delphi son realizados por expertos y pueden tener índole cualitativa y cuantitativa, dependiendo del tipo de análisis que se presente, siendo una de las herramientas más utilizadas en estudios de prospectiva (Popper 2008). En el proyecto presentado, se pueden realizar algunas gradaciones de ítems desarrolladas a partir de las entrevistas de profundidad mediante escalas tipo Likert respecto a algunos aspectos subjetivos, o bien combinadas con elección de magnitudes y/o cuestiones relevantes a elección del diseño.

La combinación de los estudios Delphi con otras técnicas permite aumentar la creatividad, integrar todos los juicios colectivos, medir variables prospectivas y utilizar las expectativas informadas, tanto pesimistas, como optimistas (Rowe y Wright 2011). Así, por ejemplo, un estudio sobre proyectos de Defensa utilizó el Delphi después de unas entrevistas de profundidad (Frinsdorf, Zuo, y Xia 2014) para poder llegar a un consenso colectivo, al igual que se plantea en este proyecto.

Así las cosas, la propuesta para realizar el estudio Delphi en este proyecto consta de las siguientes fases:

1. Alineación de objetivos entre los ítems establecidos al diseñar el guion de las entrevistas en profundidad y la información que queremos recabar a través del estudio Delphi.

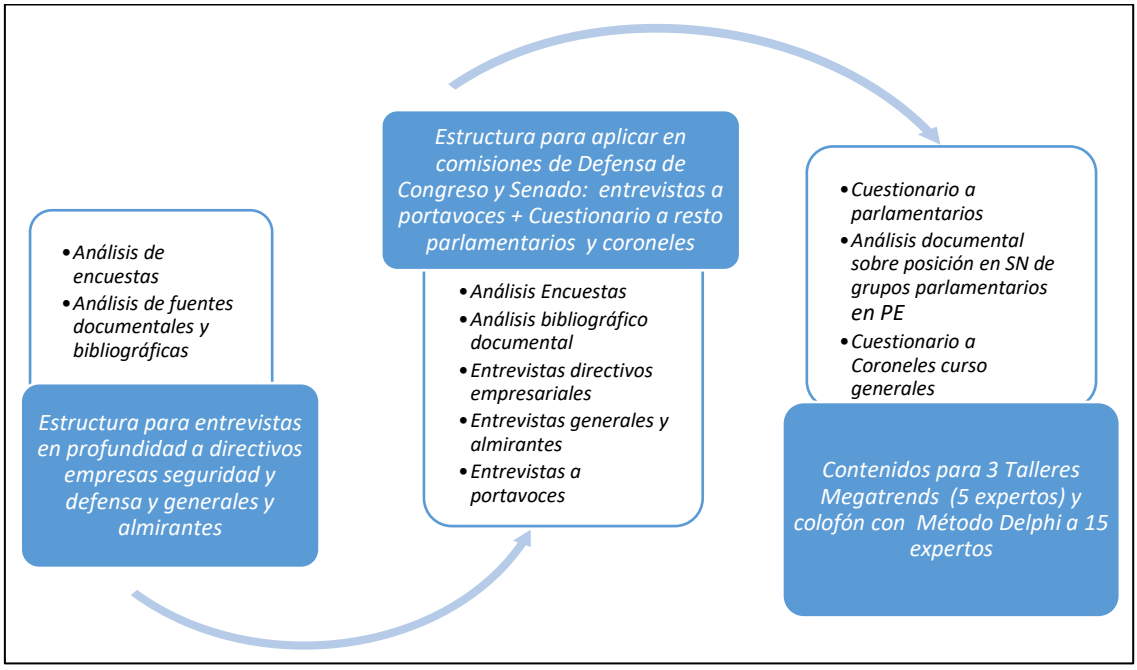
2. Selección de expertos y formación del panel: para ello, a partir de los expertos en las entrevistas de profundidad, se puede solicitar consulta a otros expertos en determinadas materias o bien, en alguna de las partes del estudio realizar un envío bola de nieve si se prevé que son insuficientes.

3. Delphi en tiempo real o en dos etapas: el motor central con las primeras valoraciones podría diseñarse a partir de una sesión presencial con, al menos, 15 expertos. Si no se

pudiera realizar esta sesión, sería un estudio en dos fases: una de recogida de información y otra de consenso.

4. Explotación de resultados: análisis conjunto de las respuestas para obtener la visión unificada. Solo en el caso de grandes divergencias en algunos ítems se contactaría con los expertos.

Cuadro 1. *Sistemática secuencial del Plan de trabajo del proyecto*



Fuente: Elaboración Propia

Para que quede clara nuestra sistematicidad hemos generado el Cuadro 1 que explica un Plan de Trabajo secuencial de tres fases. La primera buscó configurar la estructura de las entrevistas semiestructuradas en profundidad a directivos de empresas del entramado industrial tecnológico especializado en Seguridad y Defensa y a generales y almirantes de los Estados Mayores de Defensa y de los tres Ejércitos. La segunda ayudó a configurar la estructura de ítems que se utilizaron: (i) en las entrevistas semiestructuradas en profundidad a portavoces parlamentarios en las Comisiones de Defensa de Congreso y Senado y (ii) en el cuestionario que se aplicará al resto de los miembros de esas Comisiones y a los coroneles del curso de ascenso a general. La Tercera fase permitió concretar los contenidos que utilizaron en los talleres de expertos y, ulteriormente, con los 30 expertos a los que aplicar el método Delphi. La

acumulación paulatina de los diversos resultados es lo que nos ha permitido ir avanzando fases y llegar a la aplicación final del método Delphi con un análisis exhaustivo de encuestas y documentación en los ámbitos nacional y europeo, así como de los contenidos de las respuestas que hemos ido obtenido en nuestras entrevistas y en nuestro cuestionario.

Todavía no es momento para lanzar las conclusiones finales del proyecto. Pero lo hasta ahora trabajado –entrevistas en profundidad a portavoces parlamentarios, CEO's del sector empresarial e industrial de la Defensa y generales y almirantes de los Estados mayores, junto con las encuestas a coroneles y parlamentarios de las comisiones de defensa de Congreso y Senado- nos permite advertir algunas ideas relevantes que van apareciendo; pero que emplazamos a las subsiguientes fases de desarrollo metodológico del proyecto y a una ulterior publicación para su desarrollo y análisis pormenorizado. Estas las podemos agrupar en torno a tres dimensiones temáticas: A) Exterior (EXT), B) Tecnología, industria y economía (TIE) y C) Relaciones civiles-militares (CMR).

La batería de estas conclusiones provisionales es la siguiente:

Dimensión EXT

1. **Misiones militares en el exterior.** Valoración positiva. Tras Ucrania entre políticos la colaboración disuasoria junto con aliados adelanta a las misiones de paz.

2. **Principales focos de conflicto internacional:** la inestabilidad política y/o el terrorismo en países del norte de África y Sahel; los conflictos en o entre países de la antigua Unión Soviética, y los flujos migratorios incontrolados hacia Europa.

3. **Preparación fuerzas para misiones:** eficaz, eficiente y continuada.

4. **Réditos políticos de misiones en exterior:** incremento prestigio y escaso rendimiento político y económico.

5. **Compromiso con Defensa colectiva:** OTAN y UE.

6. **Futuro de la PCSD:** escepticismo en materia de Defensa e integración de capacidades militares. Ven poco probable un Ejército Europeo, incluso tras Ucrania.

7. **Amenazas a la integridad territorial:** Las FAS serían capaces de repeler; pero las capacidades han disminuido respecto de Marruecos, principal amenaza junto con Rusia.

8. **Presupuesto de Defensa:** Insuficiente para empresarios y militares; tras Ucrania para todos.

Dimensión TIE

1. **Objetivo del 2%:** No se llegará salvo acontecimiento dramático. Tras Ucrania es objetivo necesario unánime.

2. **Fondos de contingencia en misiones de larga duración:** Es presupuestariamente inadmisible, pero escamotea gasto en defensa.

3. **Presupuesto plurianual:** Políticos estiman que todas las políticas públicas lo querrían, si fuese plurianual lo encuadrarían en una legislatura. Empresarios y militares 6/10 años.

4. **Criterios que determinan los planes de adquisición:** No son sólo operativos.

5. **Priorización industria nacional.** Sí, *ma non troppo.* No perder de vista que el objetivo es dotarse de capacidades suficientes para la defensa.

6. **Convivencia programas nacionales e internacionales.** Ambos son necesarios.

7. **Tecnologías disruptivas:** Se aprecia un empleo de conceptos difusos, que pueden evidenciar desconocimiento (entre los parlamentarios se emplea incluso terminología en desuso).

Dimensión CMR

1. **Necesidad de mayor cohesión social:** Elites políticas NO vs. Elites militares y económicas SÍ.

2. **Valores:** Convergencia en la divergencia.

3. **Representación de la pluralidad social:** Elites militares NO vs. Elites políticas Sí.

4. **Cultura de defensa:** Política fallida (si quieres que pase algo distinto has de hacer algo diferente).

5. **Percepción de amenazas:** La ciudadanía ni conoce, ni le interesa. Tras invasión Ucrania hay matices.

6. **Imagen social:** Mejora percepción gracias a cometidos no militares.

7. **Capacitación profesional:** Alta.

8. **Reservismo:** Potenciarlo y aprovecharlo.

9. **Ejército multifunción:** Seguridad y otras funciones de carácter social no deberían ser prioridad en las FAS (Elites militares y políticas). La UME es un acierto y el camino (elites económicas).

10. **Volumen de tropas:** Insuficientes (elites militares) vs. Excesivos (elites políticas).

11. **Futuro de los ejércitos:** adaptación a nuevas amenazas (más formación, más medios, menos personal). Junto con CNI principal actor de Seguridad Nacional (las ESN cada vez los citan menos).

12. **Control parlamentario:** nadie advierte que es para controlar al Ministro (gobierno), todos asumen que se controla a las FAS.

Bibliografía referenciada:

Acharya, A. y Buzan, B. (2017) "Why is there no Non-Western International Relations Theory? Ten years on", *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 17, Issue 3: 341–370.

Adamsky, D. (2010). *The Culture of Military Innovation. The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US and Israel.* Standford: Standfors University Press.

Agüero, F. (1995) *Militares, civiles y democracia: la España posfranquista en perspectiva comparada,* Madrid, Alianza.

Alda Mejías, S. (2012) "La participación militar en el combate contra la violencia criminal" *Cuadernos de Estrategia,* nº 158, pp:197-232.

Benítez Manaut, R. (2005) "Las relaciones civiles-militares en una democracia: releyendo a los clásicos" *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad,* año XIX, nº 1, p: 153-168

Boëne, B.; Von Bredow, W. y Dandeker, Ch., "The Military in Common-Risk Societies. Elements of Comparison among Nine Countries of West, Central and East Europe" en Kuhlmann, Jürgen and Callaghan, Jean (2000) *Military and Society in 21st Century in Europe. A comparative Analysis,* New Brunswick, Münster, Hamburg, London, Transaction Publishers & Lit Verlag.

Bruneau, T. y Matei, F. (2013). *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. Routledge.

Cobb, R., Ross, J-K. y Ross, M. (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process". *The American Political Science Review,* vol. 70, nº 1, 126–138.

Croissant, A., y Kuehn, D. (2017). *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies. Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives.* Cham: Springer.

Dandeker, Ch. (2000) "The Military in Democratic Societies: New Times and New Patterns of Civil-Military Relations" en Kuhlmann, Jürgen and Callaghan, Jean (2000) *Military and Society in 21st Century in Europe. A comparative Analysis,* New Brunswick, Münster, Hamburg, London, Transaction Publishers & Lit Verlag.

Desch, M.C. (1996) "Threat Environments and Military Missions" in Diamond, Larry and Plattner, Marc F.(eds.) *Civil-Military Relations and Democracy,* Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.

Flisfich, A., & Robledo, M. (2012). *Gobernabilidad democrática de la defensa en Chile. Un índice para el periodo 1990-2010.* Santiago de Chile: PNUD.

Frinsdorf, O., Zuo, J. y Xia, B. (2014) "Critical Factors for Project Efficiency in a Defence Environment." *International Journal of Project Management* 32: 803–14.

Graham, Stephen (2011) *Cities under siege. The new military urbanism*, Londres: Verso.

Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st Century. The Rise of the Hybrid Wars.* Arlington: Potomac Institute of Policy Studies.

Horowitz, M. C. (2010). *The Diffusion of Military Power: Causes and Consequences for International Politics.* Princeton: Princeton University Press.

Huntington, S. P. (1957). *The Soldier and the State.* Nueva York: Vintage Books.

Jaime, Oscar et al., (2019) "La nueva gobernanza de la seguridad en España", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, nº 81, pp. 1-23.

Jaime, Oscar y Diego Torrente, (2017) "Los desafíos de la policía como actor político en España", *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 147-172.

Janowitz, M. (1960). *The Professional Soldier.* The Free Press, Macillan Inc.

Jordán, J. (2017). "Grandes tendencias políticas y sociales de interés para la Seguridad y la Defensa. Perspectivas europeas y norteamericanas". Documento de Investigación del Instituto Estudios Estratégicos.

Kaldor, M. (2001). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era.* Standford: Standford University Press.

Landeta, J. (2006) "Current Validity of the Delphi Method in Social Sciences." *Technological Forecasting and Social Change* 73 (5): 467–82.

Morgenthau, Hans J. (1948). *Politics among nations*. Nueva York, Alfred A. Knoff, Inc.

Moskos, C. (1977) "From Institutions to Occupation: Trends in Military Organization," *Armed Forces & Society*, vol. 4, pp: 41–50.

Moskos, C. y Wood, Ch. (1987). *The military more than just a job?* Nueva York, Elmsford Park: Pergamon-Brassey's.

Münkler, H. (2005). *Viejas y "nuevas guerras". Asimetría y privatización de la violencia,* Madrid: Siglo XXI.

Muñoz, Francisco A. (2011). *Los hábitos de la paz imperfecta*. Universidad de Granada, Granada.

Pion-Berlin, David (2004) "A New Civil-Military Pragmatism in Latin America" *Security and Defense Studies Review,* vol. 4 nº 1, pp. 44-65.

Pion-Berlin, D y Arceneaux, C. (2000) "Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America" *Armed Forces & Society,* 26.

Pion-Berlin, D. y Martínez, R. (2017). *Soldiers, Politicians and Civilians. Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America.* New York: Cambridge University Press.

Popper, R. (2008) "How Are Foresight Methods Selected?" Edited by Maurits Butter. *Foresight* 10 (6): 62–89.

Rial, Juan (1996) "Armies and Civil Society in Latin America" en Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (eds.) *Civil-Military Relations and Democracy,* Baltimore y Londres, The John Hopkins University Press.

Rowe, G. y Wright, G. (2011) "The Delphi Technique: Past, Present, and Future Prospects." *Technological Forecasting and Social Change* 78 (9). Elsevier Inc.: 1487–90.

Serra Serra, N. (2002) "Globalización, fuerzas armadas y democracia en América Latina" *FASOC,* (17) nº 4 pp: 5-20.

Serra, N (2008) *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas* Barcelona: Random House Mondadori.

Solana, J. (2004) *A Human Security Doctrine for Europe The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities,* Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, Universal Forum of Cultures.

Stepan, A. (1988). *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University.

Suriñach, J. et al (2014) *Impacto económico, cultural y social de la Defensa,* Madrid, Ministerio de Defensa

Sutton, John, "The increasing convergence of the role and function of the ADF and civil police", *Australian Defense Force Journal*, n. 202 (2017); pp. 37-44.

Varas, A. (2011) "Democratic Transitions and the Latin American Military" in *Arab Reform Initiative Thematic Studies: Security Sector Reform,* pp 1-16.

Wacquant, L. (2011). "Poner orden a la inseguridad. Polarización social y recrudecimiento punitivo". *Revista catalana de seguretat pública,* 24: 141-155.

PANEL II: SEGURIDAD INTERNACIONAL

COORDINADO POR LA DRA. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO

SÍNTESIS DE CONTENIDOS DEL PANEL "SEGURIDAD INTERNACIONAL"

Por Dra. SOLEDAD SEGOVIANO MONTERRUBIO

LA OTAN Y EL FORTALECIMIENTO DEL VINCULO TRANSATLÁNTICO POR LA GUERRA DE UCRANIA, ¿DEFINITIVO O CIRCUNSTANCIAL?

María Amparo Matíes Velasco

Desde el momento de creación de la OTAN en 1949, están claramente identificadas tanto las razones que han determinado el distanciamiento entre los Aliados como las dinámicas que han favorecido el acercamiento. Ahora bien, en 2022, dos acontecimientos han sido decisivos para el fortalecimiento del vínculo transatlántico. Por un lado, la agresión de Rusia a Ucrania, una conflagración en las fronteras del territorio europeo aliado y, por otro lado, la aprobación del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en Madrid. No obstante, cabe preguntarnos qué sucederá cuando acabe el conflicto bélico y cómo se habrán recolocado las posiciones de los aliados; si se produce cierto distanciamiento o, por el contrario, el fortalecimiento ha quedado apuntalado en la esencia de la Alianza, como requisito inexcusable de su existencia necesaria para la defensa colectiva de sus miembros.

EL DILEMA DE LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN MENA TRAS LA INVASIÓN RUSA DE UCRANIA

María Dolores Algora Weber

La invasión de Ucrania por parte de Rusia ha despertado fantasmas del pasado demostrando que las divisiones de las antiguas zonas de influencia internacional no están por completo desaparecidas de los planteamientos estratégicos de la región MENA (*Middle East and North Africa).*

El mantenimiento de la estabilidad y seguridad regionales ha colocado a los países del sur del Mediterráneo ante el dilema de posicionarse entre sus tradicionales alianzas estratégicas, bien para avanzar hacia una autonomía al amparo del No Alineamiento o para reposicionarse en un orden internacional cambiante definido por la alteración del equilibrio de los grandes poderes internacionales.

Este contexto está generando un impacto regional que tiene su reflejo en las relaciones inter-magrebíes, en las que el agravamiento de las tensiones se traduce en un incremento de los riesgos propicios a la desestabilización de la zona. Una situación que, paralelamente, ha venido a exacerbar la brecha entre los gobiernos y unas sociedades todavía desestructuradas por las

revueltas árabes y en pleno proceso de recuperación de los efectos de la pandemia COVID-19. Estas dos circunstancias preexistentes ya de por sí representan desafíos de primera magnitud, a los que ahora se suman las repercusiones económicas de la invasión de Ucrania.

De acuerdo con este planteamiento, la propuesta de esta comunicación se centra en el análisis de los factores que están acelerando los cambios estratégicos en estos países, así como las reacciones que se observan desde una perspectiva intrarregional y cómo ello pudiera afectar al equilibrio internacional global.

LA REVISIÓN NACIONAL ESTRATÉGICA FRANCESA 2022

Sébastien Latre

La pandemia de COVID-19, la aceleración de la competición estratégica, desde la región del Indo-Pacífico hasta el Sahel, culminando con la gran ruptura introducida por la agresión rusa en Ucrania, han provocado la deconstrucción de la arquitectura de seguridad, el regreso de la competición militar y de los conflictos de alta intensidad, así como el surgimiento de nuevos campos de confrontación (ciber, híbrido, espacial, etc.).

En este contexto, Francia ha rediseñado el análisis de su entorno de seguridad, en particular, desde la perspectiva de la preparación de la Ley de Programación Militar 2024-2030, mediante la redacción de una nueva Revisión Nacional Estratégica.

Se contempla como una continuación de la adopción de la Brújula Estratégica de la Unión Europea y del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. El objetivo es permitir que Francia siga siendo una potencia de equilibrios, defensora del multilateralismo. Al servicio de este cometido, Francia debe disponer de las Fuerzas Armadas y de los instrumentos adecuados y, más ampliamente, de una economía, una industria y una población resilientes y preparadas para las amenazas futuras.

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ESTRUCTURA INTEGRADA DEL MANDO MILITAR DE LA OTAN

Carlos Morales Morillas

El 31 de octubre de 2000, las Naciones Unidas adoptan por unanimidad la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, RCSNU 1325) sobre las mujeres, la

paz y la seguridad, reconociendo ~~el~~ efecto desproporcionado de los conflictos en las mujeres y subrayando el papel esencial de las mujeres en la prevención de conflictos, así como en los esfuerzos de consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos.

El 2 de septiembre de 2009, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) integró en su estructura integrada del mando militar, por vez primera, la RCSNU 1325 y la perspectiva de género, a través de la *Bi.SC Directive 40-1* (*Bi-Strategic Command*), en adelante, la Directiva. Posteriormente, conforme se fueron incorporando nuevas políticas a las sucesivas resoluciones conexas del supradicho Consejo, la OTAN ha venido, a su vez, revisando la Directiva, de conformidad con la orientación política y militar de la OTAN, aplicando e integrando la perspectiva de género en el seno de la mencionada estructura.

El autor de este documento pretende compartir su visión y experiencia como *Gender Focal Point* (GFP) de la División de Planes del Cuartel General del Mando Terrestre Aliado de la OTAN, entre los años 2019 y 2022, analizando tanto la RCSNU 1325 como sus resoluciones conexas, así como los cambios que se han venido produciendo en las sucesivas revisiones de la Directiva, hasta desembocar en la actual *Bi.SC Directive* 040-001, de fecha 20 de octubre de 2021. El fin último se centra en mostrar a los lectores cómo la OTAN viene contribuyendo a los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los principios de las meritadas resoluciones, abogando por un enfoque amplio e integral de esta cuestión mundial en el ámbito de la seguridad.

EL FLANCO SUR Y LA GUERRA DE UCRANIA

José Pardo de Santayana y Gómez de Olea

La guerra de Ucrania está teniendo un efecto muy negativo en la seguridad de toda Europa. Pero no es únicamente el flanco Este el que se está viendo afectado; el flanco Sur, que es la prioridad de seguridad española, también.

La presencia creciente de la Federación Rusa en África y la ya muy consolidada de China, su socio estratégico, han ganado mucha relevancia en un contexto estratégico global donde la trampa de Tucídides se está intensificado.

Con la relación entre Marruecos y Argelia pasando por uno de sus peores momentos y el terrorismo yihadista en expansión en el Sahel, un serio desencuentro entre las potencias occidentales y las revisionistas en dichas regiones podría tener consecuencias muy graves para

la seguridad española, cuando lo que se necesita es crear sinergias que permitan invertir las tendencias que configuran la estabilidad, la seguridad y el desarrollo del flanco Sur.

LA GUERRA DE UCRANIA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Servando de la Torre

Los debates originados en la Perestroika conducirán a la deconstrucción de la URSS. Por su parte, las élites políticas entran en tensión, lo que se traducirá en un importante debate constitucional que cristalizará en los Acuerdos de *Bielavezh.*

Las Repúblicas se posicionarán entre varias conformaciones constitucionales (Confederación-Federación- Unión distendida o distanciada), mientras Ucrania asume su propio camino: las tensiones en el aparato político, las privatizaciones y la acción de los oligarcas como la nueva clase. En este proceso, destacarán los Acuerdos de Budapest para la garantía de la seguridad internacional; las elecciones y la división del electorado, pero también el conflicto y los Acuerdos de Minsk.

CONCLUSIONES

Vivimos en un mundo en constante proceso de transformación, donde los ámbitos local, nacional, regional e internacional se encuentran estrechamente interrelacionados como consecuencia de las relaciones de interdependencia global que caracterizan el panorama internacional del siglo XXI. Un entorno dinámico e inestable, definido por la confluencia de múltiples riesgos, desafíos y amenazas de naturaleza multidimensional, donde los actores internacionales -estatales y no estatales- deben interactuar en entornos de creciente complejidad e incertidumbre, en defensa de específicos, a la vez que contrapuestos -y en muchos casos incompatibles- intereses de seguridad, que, como en el caso de la guerra de Ucrania, se desarrollan mediante el uso de la violencia. Una realidad que viene a conformar las aceleradas dinámicas de cooperación y conflicto que definen nuestro mundo global.

En este contexto, cada vez se hace más necesario impulsar el conocimiento del ámbito relacionado con la Seguridad Internacional a través de iniciativas como el Congreso anual de ADESyD, cuya contribución resulta esencial para mejorar la comprensión de las dinámicas globales de un panorama internacional cada vez más acelerado, convulso e interconectado,

donde la guerra de Ucrania ha venido a dejar patente la confrontación geopolítica y geoeconómica que está llevando a un claro reposicionamiento de las alianzas internacionales, cuyo auténtico impacto está por definir.

LA GUERRA DE UCRANIA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

DR. SERVANDO DE LA TORRE FERNÁNDEZ DEL POZO

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos.

Tiene una extensa trayectoria como miembro de la Carrera Diplomática, con destinos en Dar Es Salaam, Ottawa, o Moscú. Fue Consejero en el Comité Político de OTAN, Representante Permanente Adjunto en OSCE y Embajador en Misión Especial para los Estados del Cáucaso (Tbilisi 2008)

Ha publicado "Un Modelo de Seguridad para Europa: La Carta se Seguridad de la OSCE ".

Ucrania: de Belovezh a Minsk

Cuenta Serhii Plokhy en su interesante estudio "*El ultimo imperio: los días finales de la Unión Soviética*"[1] como Gorbachov se resiste a firmar los Acuerdos de Bialowieza con la pluma que le dan ante las únicas cámaras allí presentes de la TV americana ABC, hasta que el director de CNN le asegura "que no es americana".

La Unión Soviética cae en menos de tres años como consecuencia de la desafección de los tres líderes republicanos eslavos (Yeltsin, Kravchuk y Suskievich), el 26 de diciembre, tras un Referéndum de 17 de marzo 1991, boicoteado por seis de las quince repúblicas, que arrojaba 113 millones de votos por preservarla frente a 32 millones (77'85 vs 22'15%).

Los Acuerdos eran la culminación del conflicto de dos líneas diversas: el *Grupo de Minsk*, los eslavos originarios del Rus, y el *Grupo de Almaty,* que nucleaba las otras tierras y etnias consolidadas en las Repúblicas del Cáucaso y Asia Central.

Tras un proceso de gentrificación, Gorbachov venía intentando "recomponer" la Unión Soviética (*Perestroika*): democracia (elecciones directas en el partido que proyectan a Yeltsin) , *uskorienie*, rapidez (privatizaciones, devolución poder, soberanía, recursos republicanos, primacía derechos republicanos sobre los de la Unión), *novi mislenie*, nuevo pensamiento (que aparta la doctrina Brezhnev y la llamada *doctrina "Sinatra"* (*I did it My way*), así enunciada por Guerasimov , por un proceso de acuerdos y medidas de confianza y estabilidad a partir del proceso de Helsinki que se traducían en ABM, INF -los euromisiles-, *Open Skies* y *FACE* (Fuerzas Armadas Convencionales en Europa) para la limitación del armamento convencional en la zona ATU (del Atlántico a los Urales).

De "potencia a potencia" Gorbachov pudo presentar sus profundas reformas sin perder la cara. La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la reunificación de Alemania y la disolución del Pacto de Varsovia lógicamente se hacían contra seguridades de que la OTAN se quedaba en sus límites.

La disolución de la URSS, seguimos leyendo a Gorbachov[2], se debía en mucho al deseo personal de Yeltsin de protagonismo y de deshacerse de Gorbachov. El protagonismo de Yeltsin y su joven equipo –Gaidar y Burbulis- suscitó paralelo rechazo entre sus pares: Kravchuk, Suskievich, Nazarbaev . Y ese fue el punto final al que llegaba la destrucción del Partido Comunista, vínculo

[1] *The last empire The final days of the Soviet Union* Basic books 2014 . Traducción español en Turner Noema
[2] Mikhail Gorbachev: *The new Russia*, Polity Press, 2016

esencial de la Unión y coordinación política funcional de las quince repúblicas soviéticas y de la de economía socialista estatalizada, planificada de dirección central.

La remoción del artículo 6 de la Constitución soviética que establecía al Partido Comunista como única vía de expresión y representación del pueblo de la URSS dejó una puerta abierta a los reformistas y a los golpistas, y dejó inerme a Gorbachov.

La Revolución de 1917 tuvo lugar aprovechando las debilidades de territorios imperiales rusos: Desde Baku, la *Iskra* de *Koba*, Stalin se nutrió de las desavenencias entre cristianos armenios, georgianos azeríes, con los otomanos musulmanes, y la lucha social en los pozos petrolíferos daría así lugar a la República transcaucásica.

El Tratado constitutivo de la Unión procedía de 1922: inicialmente una confederación de las tres repúblicas eslavas Rusia, Ucrania y Bielorrusia-, con la de Transcaucasia; 133 grupos étnicos en su seno, que devendría un complejo de sujetos federales constitutivos: quince repúblicas, veinte autonomías, 131 oblast, 7 krai, 7 oblast autónomos, 10 Distritos Autónomos, 4 Territorios…

Como explicó Vladimir Putin en su discurso previo a la invasión de Ucrania[3], Lenin ofreció autonomía -incluso derecho de secesión por autodeterminación- a las repúblicas que se unieron a la Unión como concesión a los soviets de cada una de ellas. Stalin transformó este esquema en un Estado único, incluso contradiciendo el "*revolucionarismo*" y apartando a León Trotsky. Descartó la expansión internacionalista *sine fine*. [4]

Stalin consiguió en la Conferencia Yalta que Ucrania y Bielorrusia recibieran un status similar al de los dominios británicos de la *Commonwealth,* aun cuando su grado de autonomía fuera diferente de los de Australia y Canadá. En 1945, se incorporaban a Naciones Unidas como Estados independientes de la URSS.

El Rus: La conformación de la URSS

En los siglos anteriores, Galitzia y Podolia, los choques de la confederación polaco-lituana con el imperio austro-húngaro y Prusia, y el káiser germano habían demarcado unas tierras límite: *Krai*, "la Ucrania" que, a lo largo de las confrontaciones, como la propia Polonia, sufriría sucesivos recortes de territorios y desplazamiento de poblaciones.

[3] *Address by the President of the Russsian Federation,* february 21, 2022, disponible en www.en.kremlin.ru
[4] Lenin, *La enfermedad infantil del "izquierdismo" en el comunismo*. Ediciones Akal 1975; *El Estado y la Revolución*, Alianza Editorial 2012; o *Imperialismo, la fase superior del capitalismo*, Taurus, 2012

Sin embargo, Ucrania preservaba el origen mismo del Rus en torno al cual se nuclearían los eslavos frente a las migraciones de los pueblos de las estepas: los tártaros de etnia otomana, campesinos fugitivos, que se aposentaron en las islas a lo largo del Dniéper con el propósito de hacerse con el janato de Crimea.

Se sucederían batallas y guerras en la mancomunidad de Polonia y Lituania: Pedro el Grande ofreció protección frente a los mongoles de las estepas del Asia Central. Mongoles turcos y suecos se habían enfrentado a la Orden Teutónica, configurando la República de las Dos Naciones o una República Tripartita con Moscovia.

Los cambios de soberanos habían sido frecuentes. *La Unión de Lublin* de 1569, encabezada por el rey de Polonia, sobrevivió a las particiones hasta 1795. Entonces Rusia se hizo con Curlandia, Lituania, Bielorrusia y una parte de Ucrania (sin Leópolis). Luego Lituania pasaría a Prusia.

Napoleón creó el Ducado de Varsovia[5], mientras la identidad polaca protagonizó el nacionalismo. Czartorisky, amigo del Zar Alejandro I, intentó reavivar la unión ruso-polaca frente a Prusia y así se produjeron los levantamientos nacionalistas de 1830-1848.

En 1863 intelectuales polacos animaron una revuelta -*El Trifolio*- para recrear la unión de Lituania y el Rus en un estado ucraniano independiente desde el Cáucaso a los Cárpatos. En 1920 Pilsudski animó algo parecido con un levantamiento: la *Miedzymorze*[6].

A partir del siglo XX la Ucrania pertenecería a dos imperios: la margen izquierda del Dniéper gravitaba hacia Polonia, Austria y Hungría, la Transcarpatia, Galitzia y Bucovina, miraban a hacia el oeste; la margen derecha, Malo Rusia y Novo Rusia y Crimea, gravitaban con Rusia.

Las Guerras Mundiales: Alemania en Ucrania

Con la Revolución de 1917 y la confrontación entre mencheviques y bolcheviques, campesinos y burgueses y los ejércitos blancos, políticos nacionalistas reclamaron la independencia en la Rada de *Kiev*, mientras otros bolcheviques se agruparon en *Járkov* y, como reacción frente a Kiev, declararon una efímera república popular ucraniana con pretensión federal el 22 de enero de 1918.

Fue efímero, pues la guerra civil estaba subsumida en la mundial y en *Brest Litovsk* se barajaron otros repartos de territorios: Ucrania se quedaba con nueve provincias -sin Crimea- las

[5] Cuarta Coalición Tratado de Tilsit 1807-15.
[6] Ese movimiento fue un proyecto de federación entre Bielorrusia, Lituania, Polonia y Ucrania bajo la dirección de Polonia.

provincias ocupadas por el ejército del Don, Kursk y Vorónezh se retiraban de la parte soviética para integrarse en Ucrania.

En enero de 1918, una parte del Donbas constituyó, bajo un líder comunista, Sergueiev Artiom, una República Soviética del Donetsk y Krivoy-Rog, que reclamaba Jarkov frente a la irritación de Lenin (esta idea fue desenterrada por el político Andrei Purgin en 2005).

Frente a la anarquía y los bolcheviques, Alemania asumiría el papel de "protector" de la "independencia" de Ucrania.

Los amantes de la independencia –gentes que aún recordaban otros tiempos en el imperio austro-húngaro - se volvieron anti-alemanes, como también los pro-rusos que interpretaban que la nueva "independencia" les entregaba en realidad a Alemania. En efecto, Alemania estableció un gobierno títere con Pavlo Skoropadskyi. Un líder anarquista, Néstor Majno, y un nacionalista, Simón Petliura, se levantaron en contra.

Los bolcheviques actuaron con firmeza desde Rusia e introdujeron un comunismo de guerra, *prodrazvertska*. Así, establecieron en 1921 la República Socialista Soviética bajo el presidente Christian Rakovski con el propósito de fomentar el enraizamiento ruso. Por su parte, la política *korenizatsia* promovía nativos de cada una de las repúblicas de la Unión para el aparato del partido y del estado.

Los primeros pasos de *rusificación* en la Nueva Política Económica (NEP) fueron seguidos por otros de *ucranización* y, desde 1930, de *sovietización*.

La *colectivización* de Stalin, con medidas drásticas y coactivas, modificó sistemas de producción y asentamientos. Hubo traslados forzados a Altai, Baikal, Extremo Norte, y los errores produjeron una hambruna general en los campos sovietizados, además de la reubicación forzosa de campesinos y trabajadores. Mano de obra rusa se emplazó también en Jarkov, Zaporiya, Donesk, Lugansk.

El *Pacto Ribbentrop-Molotov* de agosto de 1939 traspasó la Bielorrusia occidental y partes de Besarabia, el norte de Bukovina, y Hertsa (Moldavia) a la "familia amistosa de naciones". Bukovina y Hertsa quedaron en Ucrania.

Los territorios de la Ucrania occidental anexionados a Polonia – al decir de Yuri Felshtinski y Michael Stanchev en su reciente estudio [7] - nunca habían estado incluidos en el imperio ruso sino en la mancomunidad polaco-lituana.

El Tratado de Múnich de 1938 había transferido a Hungría la zona autónoma de los Cárpatos, que tras la I Guerra Mundial estaba en posesión de Checoslovaquia. Moscú protestó pues no había participado en las negociaciones. Abiertas ya las hostilidades, sus habitantes y otros de Moldavia fueron deportados a Kazajstán y más tarde muchos emigrarían a Estados Unidos, donde siguen conformando un grupo significativo.

Ucrania fue ocupada por las tropas nazis alemanas; Transdnistria lo fue por las rumanas de Antonescu. El Reichskommissariat de Ucrania no incluía a Lugansk y Donetsk.

Ni los alemanes tenían deseo de apoyar una Ucrania independiente - pese a un apoyo de un cuarto de millón de colaboracionistas - ni la amplia población asimilada al imperio austro-húngaro había encontrado apoyo en los soviéticos preconizadores de la colectivización forzosa.

Tomó el estandarte de la protesta nacionalista ucraniana un líder, Stepán Bandera, que, con una banda insurgente, *banderovtski, se* pronunció para establecer un estado bajo el imperio alemán, pero ello no fue aceptado por el mando nazi. Una parte de sus seguidores se desplegaron ahora como guerrillas partisanas a las órdenes de Medvedev y Kovpak en el ejército soviético.

Los alemanes crearon formaciones paramilitares, nutridas por ucranianos nacionalistas encuadrados en la ordenación nazi de Polonia para ejecutar sabotajes en Rusia.

La *División SS Galitzien Galichina*, ucranianos de Leópolis y Cracovia, con 1500 hombres, fue utilizada para operaciones en Alemania y Austria, y en Eslovaquia y Yugoslavia. La "Primera División Ucraniana del ejército nacional" se rindió a británicos y americanos en 1945. Posteriormente una gran mayoría de sus efectivos emigró a EEUU y Canadá.

Tras la I Guerra Mundial, Transcarpatia había sido ocupada por checos y rumanos. La *Podkarpatska Rus* - que declarada independiente en 1920 había sido de inmediato anexionada por Hungría - fue reocupada en 1939 por el ejército soviético y reintegrada a la República Socialista Soviética de Ucrania en 1945.

[7] Yuri Felshtinsky y Michael Stanchev: *Ucrania: la Primera batalla de la Tercera Guerra Mundial*, Centro de libros PAPF SLU, 2022, Deusto.

Ucrania, independiente en la URSS

En la URSS, la gentrificación del Aparato- Brezhnev, Chernienko, Andropov - y la ineficacia o falta de productividad de las políticas comunistas que se distorsionaban por el elevado gasto en la carrera armamentística con EEUU habían conducido al nuevo Secretario General Mikhail Gorbachov a un reajuste o recomposición política: la *Perestroika*, una restructuración que implicaba tanto la funcionalidad en la economía y la producción, como en la administración; *Glasnost*, transparencia, de los cuadros del Partido; y *Novyi myslenie* – una nueva política que sustituía el intervencionismo internacional en países del entorno ideológico de la Doctrina Brezhnev por la flexibilidad "*my way",* de la Doctrina Sinatra"[8], como así la presentaba Guerasimov en Nueva York.

Los contactos directos de potencia a potencia con los mandatarios americanos venían siendo habituales en los años de la Guerra Fría y no faltaron gestos de aproximación tras el consenso político del *Proceso de Helsinki*. Así, se estabilizarían las fronteras y se abría la soberanía a una supervisión de los derechos humanos y de la participación cívica y política. Se trataba de establecer Medidas de Confianza mutuas (CSBM) en aras de la estabilidad, que permitieron llegar a los grandes pactos nucleares- SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*) , NPT (*Nuclear Proliferation Treaty*), CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) e INF (*Intermediate-Range Nuclear Forces*).

Gorbachov anticipó en su restructuración interna las medidas políticas a las económicas, y con las medidas para atajar la corrupción, como el Glasnost, rompió con un consenso establecido desde la época de Stalin: respetar los clientelismos de los soviets de las Repúblicas y el consenso tácito de dejar la dirección de los Partidos Comunistas de las Repúblicas a sus propios nacionales.

La perestroika destruyó la vieja estructura económica antes que los mecanismos de mercado se consolidasen.

Gorbachov se sumó a reuniones con el Presidente Bush, quien tras la cumbre G7 se mostraba dispuesto incluso a apoyar en el futuro la integración de la URSS en la economía mundial de libre mercado, abriéndose a prestar ayuda económica. Gorbachov había encontrado en George Bush un interlocutor favorable.

Por su parte, la búsqueda de interlocutor soviético válido venia resultando frustrante para Washington. Lo necesitaba para la negociación efectiva, dada la gravedad de la proliferación

[8] Entre los muchos relatos, es útil Geoffrey Hosking, *The first socialist Society A history of the URSS from within*, Harvard University Press, 2018.

nuclear. Debido a los funerales de la Nomenclatura en 1982, 1984 y 1985, Bush visitó Moscú con frecuencia. "*You die, I fly*", decían en Washington. Strobe Talbott era el principal artífice de la política con Rusia en la década de los 90. En su equipo estaba Condoleezza Rice, con perfil *"kissingeriano*" y también Chenney, aunque con una visión antagónica, como era la de los demócratas de Clinton.

El Mariscal Yazov fue claro en alguno de estos encuentros: "la OTAN es la amenaza". La disolución del Pacto de Varsovia y las conversaciones 2+4 sobre la reunificación de Alemania despertaron una abierta hostilidad del aparato soviético contra Gorbachov, que se materializó en desaires públicos de sus pares. La debilidad de la URSS latía en la declaración constitucional sobre la soberanía de las Repúblicas. Esto iba a ser desplegado por las élites en los respectivos gobiernos en tiempos de grave crisis económica y desconcierto en la planificación. Los líderes republicanos buscaron la administración y soberanía sobre los propios recursos y la primacía de la normativa republicana sobre la de la Unión. Primero, en 1990, fueron las tres repúblicas bálticas y después Georgia declaró su "independencia".

Incluso Boris Yeltsin, que gozó de una de las primeras medidas de la Perestroika al ser elegido directamente presidente de la República Rusa, valiéndose de su situación protocolaria privilegiada en Moscú, se entrevistó directamente con Bush puenteando al Presidente de la URSS, Gorbachov. Finalmente, el 12 de junio de 1990 el Congreso de los Diputados del pueblo de la República Socialista de la Federación de Rusia declaró la soberanía de Rusia.

***Novo Ogarevo*: nuevo Tratado de la Unión**

Gorbachov convocó en Novo Ogarevo a los presidentes de las Repúblicas para acordar un Nuevo Tratado de Repúblicas. En marzo de 1991, todos los ciudadanos de la URSS habían acudido a votar si apoyaban por referéndum la preservación de la URSS como una "federación renovada de repúblicas soberanas iguales" y si deseaban "continuar formando parte de la URSS sobre la base de la declaración de soberanía estatal". Los resultados habían sido tan claros como engañosos: 80'2% de participación y 70'2 a favor. A continuación, el Partido Comunista de Ucrania formuló en la Rada la Declaración de independencia.

Un sector del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), Medvedev, se oponía a conceder a Rusia la misma autonomía que otras repúblicas (juzgándose *primus inter pares*). Mientras, los conservadores rusos propugnaban un Partido Comunista propio para evitar verse desplazados en el control del de la Unión por plataformas a partir de coaliciones de las otras repúblicas ahora "soberanas".

Iba ya a firmarse el 20 de agosto de 1991 en *Novo Ogarevo* por Nazarvaev de Kazajstán, Yeltsin por Rusia y Gorbachov por la URSS el proyecto de "*Nuevo Tratado de la Unión"* - por el que las repúblicas adquirían control exclusivo sobre los recursos naturales de sus territorios y se reservarían el derecho a decidir la cuantía de sus aportaciones a la Unión , mientras la seguridad nacional seguiría competencia de Moscú, que tendría que consensuar la política exterior con sus repúblicas, cuando el 19 agosto 1991 se produjo el golpe de estado.

Kriushkov, Yazov, Yanayev, Pugov aislaron en su residencia en Crimea a Gorbachov, forzando su dimisión o aparentando su incapacidad o traición. El desencadenante había sido la grabación de una conversación con Yeltsin que reclamaba un referéndum en Rusia en virtud de la nueva Acta de Unión y la destitución de los cuadros de mando, es decir, de los que iban a convertirse en golpistas.

El golpe buscaba declarar el estado de emergencia (lo que resultaba inconstitucional) y revertir todo el proceso de reconstrucción de la URSS abordado por Gorbachov, volviendo a la legitimidad soviética.

Los hechos se precipitaron con un viaje a Crimea de una comisión, el cerco a la Casa Blanca (el parlamento ruso) y el manifiesto de Yeltsin subido a un tanque, declarando inconstitucional el golpe. Paradójicamente, los golpistas no arrestaron a Yeltsin. Ni éste, ni su joven ministro de exteriores Kozyrev- en quien el clan de Sverdlosk situaba hipotéticamente ya como jefe del gobierno en el exilio - confiaban en Gorbachov.

El Secretario de Estado de EE.UU. Baker apostó por Yeltsin: "*hunters will do anything for a buck",* pero Bush apoyó sin reservas la restitución del gobierno a Gorbachov.

Recuperada la aparente normalidad y con Gorbachov ya en Moscú, Yeltsin tomó todo el protagonismo como presidente de Rusia: bloqueó los nombramientos de Gorbachov y ratificó los promulgados por él mismo en los días de la crisis, como el de declararse a sí mismo jefe de las Fuerzas Armadas rusas, además de adoptar un decreto controlando las cadenas de suministros en Rusia, lo que desequilibraba todo el sistema de intercambios de la URSS a favor de Rusia.

Gorbachov los convalidó a excepción de los relativos a los bienes y las Fuerzas Armadas de toda la Unión. Pero con la "suspensión "del Partido Comunista (PC) que aceptó Gorbachov como reacción al golpe, había perdido la base de su poder y toda su autoridad como presidente de la URSS, elegido por el Soviet Supremo.

La ilegalización en Rusia del PC remató la situación. En Rusia los comunistas no estaban encuadrados en el partido ruso republicano: era directamente el PCUS. El 24 de agosto Gorbachov dimitió como Secretario General del PCUS y Yeltsin prohibió sus actividades en Rusia.

Por su parte, en el Consejo de Europa, Kozyrev negó la legitimidad de Gorbachov, pues entendía que su elección parlamentaria había sido de forma indirecta a diferencia de la directa popular de Yeltsin.

Las cuestiones en torno a la independencia

En Ucrania el golpe fue una sorpresa. Cuando Kravchuk hablaba de "independentismo" soberanista separatista había sido para sustituir al gobierno central por un comité de los dirigentes de las Repúblicas: una confederación. Pero tras la Perestroika y su gobierno débil, y la aparición de Yeltsin, no aceptaban un gobierno ruso fuerte de Yeltsin, ni creían factible volver a compartir el poder al estilo del PCUS de Brezhnev.

Ucrania, República Socialista Soviética constituida como tal en su población y reconocida en sus fronteras como miembro pleno de Naciones Unidas, declaró su independencia por decisión de la Rada el 24 de agosto de 1991, cinco días después del golpe de estado en Moscú. Y se preguntó el 1 diciembre en un nuevo referéndum: "¿Apoya el acto de proclamación de independencia de Ucrania?". El resultado fue de 90'3% a favor frente a 7'58% en contra. Leonid Kravchuk, padre de la independencia, se convertía así en el primer presidente ucraniano salido de las urnas.

Armenia, Georgia y los países bálticos se habían adelantado declarando la independencia. Posteriormente, se sucedieron las de Bielorrusia el 25 de agosto, Moldavia el día 26, Kirguistán el día 31 y Uzbekistán el 1 septiembre.

En Rusia, los liberales aliados de Yeltsin y la clase intelectual urbana del sur y del este querían una confederación "dominada por Rusia".

Un sector del PCUS -Medvedev - se oponía a preservar para Rusia la misma autonomía que otras repúblicas (juzgándose *primus inter pares*), mientras otro sector conservador propugnaba un Partido Comunista propio para evitar verse desplazados en el control de la Unión por coaliciones de las otras repúblicas ahora "soberanas".

Anatoly Chernyaev[9], uno de los principales asesores de Gorbachov, escribió en su diario: "no habría ningún problema si no fuera por la cuestión de Ucrania y Crimea". Rutskoi lo avisó a los ucranianos: se dividiría su propio territorio si abandonaban la Unión. En un nuevo viraje, Yeltsin

[9] T*he Diary of Anatoly Chernyaev,* National Security Archive electronic briefing book, *nº 192*.

apoyó a Gorbachov en lo que rusos y soviéticos estaban de acuerdo: no disgregar la unidad eslava. El alcalde Sobchak, firme aliado de Yeltsin y protector de Putin, respaldó en Izvestia este criterio. La cuestión ahora era si las leyes de las repúblicas tenían preeminencia sobre las de la Unión. En este debate, Sobchak, Stankevitch, Lijachov y Putin lucharon por preservar la Unión.

Boris Yeltsin acababa de tomar control de las mayores reservas de gas y petróleo del país más extenso del mundo. Aunque al Presidente Bush le había causado buena impresión el mandatario ruso, el presidente norteamericano precisó que no se establecerían relaciones con una Rusia independiente, pues la República era parte de la URSS. Esta formulación política por parte americana se prolongó en la subsecuente visita de Bush a Ucrania. La Fundación *Heritage* –en clara oposición a Moscú - había elaborado un informe aconsejando a Bush que apoyara las demandas separatistas de las élites gobernantes de las diferentes repúblicas socialistas[10]. No lo veía así Bush, aunque EE.UU. acogía una amplia diáspora ucraniana y de los países bálticos: concretamente 750.000 ucranianos, mientras en Canadá cerca de un millón apoyaba el reconocimiento de la independencia.

Por eso, Bush en su encuentro con Kravchuk evitó unir los conceptos "soberanía e independencia". "*Soberanía no era independencia. Independencia era libertad*", fue el argumento de Kravchuk ante Bush. La cuestión era si la independencia era para constituir otro estado comunista, sería la respuesta de Bush. Preparando el discurso se acordó, sin embargo, de eliminar el "*The"* (La) Ucrania como era el original. "*The" Ukraine*, fue eliminado: un símbolo de aceptación de la entidad propia autónoma de la nación ucrania.

Bush en su discurso en Kiev aclaró que libertad no era independencia: que no respaldaría una independencia de una tiranía global para sustituirla por otra regional. La "declaración de soberanía" de 24 de agosto de 1991 no se complementaba, por tanto, con el reconocimiento de Independencia en el discurso de Bush.

Para Kravchuk, líder del PC y Presidente de la República, según explicó a Bush, la palabra "*independencia*" significaba lo que implicó en la revolución americana: "*libertad*". En este sentido se manifestaba también el *Movimiento Rukh*, formado por disidentes ahora liberados por Gorbachov, un frente popular dentro de la Perestroika que, si bien compensaba el peso de los conservadores anti Gorbachov, también se oponía a que el partido siguiese sometido al centralismo de Moscú. La falta de reacción de Bush fue ampliamente criticada en Washington. El *New York Times* lo tituló "*el discurso del pollo de Kiev*".

[10] Véase la obra de Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial*, Paidós,. 1998

La cuestión de Crimea

Yeltsin había suscrito en noviembre de 1990 con Ucrania un acuerdo garantizando la frontera existente. "*Si una República rompe relaciones con Rusia en el seno de la Unión, Rusia tiene derecho a reclamar los territorios que le corresponden*". Ahí estaban Abjasia, Donetsk, Crimea y algunas regiones en Kazajstán.

Crimea celebraba en 1954 el tercer centenario de protectorado ruso sobre el janato cosaco ucraniano, establecido en el Tratado de Kuchuk Kainarji.

Jruschev, que se había desembarazado de Stalin, tenía que conservar equilibrios para mantenerse en el poder neutralizando a Malenkov y ganando a su favor al Secretario General ucraniano Kirichenko.

El Protocolo 49 adoptado por el Presidium del Soviet Supremo, tras destituir por unanimidad al Secretario General regional, para armonizarlo con la constitución en el Soviet Supremo de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia (RSFSR), sin firma de Jruschev, traspasaba la administración de Crimea a Ucrania, separándola de Rusia.

Más tarde, al disolverse la Unión se planteará la constitucionalidad de tal medida, presentada en el momento como un reajuste funcional económico-administrativo, pues todo se desarrollaba en el marco constitucional de la Unión Soviética para facilitar funcionalmente agua, suministros y producción. La Fiscalía Rusa en 2014 alegará que los Presidiums de los Parlamentos no tenían capacidad jurídica para la segregación de territorios.

Por otro lado, Ucrania alegará que la Unión estaba establecida entre Repúblicas soberanas, lo que implicaba un territorio y población, que Rusia reconoció en diversos actos legales en la integridad del territorio ucraniano.

Las presiones de la minoría ucraniana en EE.UU., con apoyo de los demócratas de Clinton, soliviantaron la estrategia de la Casa Blanca. Así, Bush decidió cesar el apoyo a la Unión de Gorbachov y aceptar las posiciones confederativas.

El Banco central soviético dejo de girar fondos a las Repúblicas. Kravchuk decidió convocar un nuevo Referéndum de independencia. El 1 de diciembre de 1991, los ucranianos, en un 92'3% sobre un 84'18 de participación, aprobaron la Declaración de independencia de la URSS formulada por la Verjovna Rada el 24 de agosto (solo 54% en Crimea, 57% en Sebastopol). El Parlamento rumano, por su lado, reclamó un territorio de la Bukovina ubicado en Ucrania.

Yeltsin aceptó la independencia de Ucrania el 2 de diciembre. Kravchuk estaba dispuesto a devolver el armamento nuclear a Rusia, que tenía desplegados en el territorio a 70.000 hombres. Lengua, identidad y lealtad eran los tres puntos que preocupaban a los mandos. La independencia planteaba también un reparto de la flota.

Los Acuerdos de Belavezha

El presidente ruso Yeltsin propuso una Unión formada por Rusia, Ucrania (Kravchuk)-Bielorrusia (Sushkievich) y Kazajstán (Nazarbaev). Gorbachov se negó y convocó una reunión el 7 de diciembre en Viskuli, en el bosque de Belavezha (donde el vodka Zubrowka). Una nueva generación -Kozyrev, Burbulis, Gaidar y Shakhay (entre los 35 y 46 años)- presentan variantes de la Unión con asesoramiento, entre otros, del profesor Allen Weinstein del *Democracy Center* en Boston. El debate versó primero sobre si el abandono por los tres estados fundadores de la Unión implicaba su disolución.

Shirkovski (KGB) alertó que la disolución de la URSS quebraba el mando supremo de las Fuerzas Armadas incurriendo en "Alta Traición". Gorbachov podía ordenar a las fuerzas militares actuar. Sin embargo, el mariscal Sháposhnikov estaba satisfecho con que se mantuvieran las fuerzas bajo mando único y ello era diferente de la disolución misma de la constitución política de la Unión.

Yeltsin comunicó a Bush la decisión de los presidentes eslavos, "las cuatro Repúblicas" incluyendo Kazajstán– de controlar conjuntamente el arsenal nuclear.

Yeltsin en los primeros meses de 1991 había diseñado un Tratado de la Unión Eslava, rechazado también por Gorbachov. Ahora se transformaba en un Acuerdo para el establecimiento de una Comunidad de Estados Independientes. Y el 8 de diciembre de 1991 la URSS dejo de existir. Si bien todas las Repúblicas tenían derecho a la secesión, era inaceptable que tres presidentes decidiesen el destino de la Unión. Gorbachov pidió a Nazarbaev volver a Alma Ata, donde se especulaba sobre una confederación musulmana o centroasiática. Primakov (inteligencia) descartaba la fuerza y Shevarnadze descartaba la dimisión de Gorbachov, mientras algún asesor (Portugalov) rememoró o repitió la actitud que adoptó De Gaulle para forzar la Constitución de la V República francesa.

Giro americano: El discurso de Princeton

James Baker reaccionó con un discurso en Princeton: EEUU relegaba a segundo plano a Gorbachov y a su gobierno, centrando la atención en las Repúblicas: "podemos ayudar a rusos, ucranianos y vecinos a mantener el equilibrio y escalar la montaña y alcanzar una democracia y

libertad duradera. Estamos agarrados a la misma cuerda…". Pero Bush no tenía en el Congreso el apoyo de los dos partidos para aprobar un nuevo "Plan Marshall" con el que ayudarlas. Si bien Dennis Ross, autor de la idea de abandonar la política de contención, propugnaba esta reorientación, se emborronaba la situación con la nueva Confederación de Estados Independientes.

Yeltsin recibió al Secretario de Estado Baker "en un edificio ruso en territorio ruso" y explicó que la política nuclear, el "maletín", ya no era exclusiva de Gorbachov, pues lo compartía con Sháposhnikov y con él mismo. Baker anotó: "A *Gorby* le van a quitar el teléfono y el maletín antes de fin de año". Shaposhnikov manifestó su deseo por llegar a fundir las fuerzas rusas con las de la OTAN. Yeltsin pidió el reconocimiento de Rusia como sucesor de la URSS. El interés en apoyar la naciente Comunidad de Estados Independientes (CEI) radicaba para Baker en el control efectivo del armamento nuclear.

La última esperanza de Gorbachov estaba en la Cumbre de Almaty, donde esperaba que los centroasiáticos moderaran a los eslavos.

La Cumbre de Almaty: la CEI

Nazarbaev pretendía un acuerdo por separado de las cuatro Repúblicas con armas nucleares.

Solzhenitsyn era partidario de una "reunificación de Rusia y el norte de Kazajstán". Ello bloqueaba a Nazarbaev, que, por una parte, recibía la negativa eslava a abandonar la Unión y, por otra, veía comprometida la autoridad de su República de seis millones coexistiendo con 200 millones de eslavos. Niyazov de Turkmenistan proponía una Confederación Centro-Asiática, que compensara la unión eslava. Karimov en Uzbekistan necesitaba ayuda contra el fundamentalismo islámico.

El 21 de diciembre se celebró la Cumbre de Almaty con la única ausencia de Gorbachov. El día 17 de enero de 1992, Baker regresó a Moscú y se planteó el traspaso de poder. En una carta sin consecuencias Gorbachov intentó que en lugar de "estados independientes" se hablara de "comunidad de Estados europeos y asiáticos". Si las Repúblicas centroasiáticas no querían separarse de Rusia, Rusia no quería separarse de Ucrania, pues la unión con Ucrania había sido el *leit motiv* de la Constitución de 1922 de la URSS.

Liquidada la URSS como sujeto de derecho internacional, el Protocolo de Almaty no estableció ni ciudadanía común ni instituciones supranacionales, de forma que Ucrania no se sentía menoscabada; tampoco un Consejo de Defensa, y se obvió la pretensión bielorrusa de "no ampliarse a Repúblicas con conflictos territoriales".

A diferencia del Imperio ruso, donde los territorios gozaban de particularidades en sus relaciones, la URSS se constituyó en base a la igualdad de todas sus Repúblicas constitutivas. Eso fue la clave del derrumbe de la bóveda, en la que la actitud positiva de Bush fue importante, evitando por otra parte la violencia.

De la Comunidad de Estados Independientes emergería el inicio de un vasto acuerdo económico y comercial con 191 millones de consumidores – la *Eurasian Economic Union* (EAEU)[11] y un acuerdo defensivo limitado: la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)[12].

El reconocimiento de Ucrania fue un elemento disruptivo fundamental. El derrumbe fue la consecuencia directa del referéndum de 1 diciembre 1991. Ni Gorbachov ni Yeltsin veían viable una Unión sin Ucrania. Gorbachov acusaría a Yeltsin de disolver la Unión con el único objetivo de deshacerse de él. Fue "el mayor desastre geopolítico del siglo", al decir de Vladimir Putin.

El camino de Ucrania

El camino de Ucrania independiente y soberana fue emprendido por Leonid Kuchma, sucesor de Kravchuk, que contaba con Víktor Yuschenko (Nuestra Ucrania) y Viktor Yanucovich (Partido de las Regiones), y que dieron vida a unos "Grupos Financieros e Industriales" para facilitar la transformación de la economía postsoviética.

Los grupos se repartieron esferas de influencia. Los clanes de Donetsk y Dnipropetrovsk, los principales, apoyando el Partido de las Regiones de Viktor Yanucovich, el primero, y a Batkivshchyna de Julia Timoshenko, el segundo. Naranjas y blanquiazules determinaron el fluir político.

Kuchma en 1999 propuso la integración euroatlántica. El 16 de abril celebro un referéndum que podía considerarse un voto de confianza sobre cuestiones procesales constitucionales.

Las privatizaciones siguiendo el esquema de "doctrina de choque", aconsejado por los teóricos de Chicago y también practicado en la Rusia de Yeltsin por Gaidar y Burbulis, dejaron esquilmado el potencial tecnológico y científico. No había en la economía soviética fondos de ahorro e inversión, por lo que fueron fondos extranjeros, la bolsa de Londres, los bufetes de Nueva York los que se hicieron con la gestión y aprovechamiento de la industria y los bienes ahora en libre mercado. Mucho fue a bancos en Chipre. Importantes bufetes en Estados Unidos como los Clinton, Biden, Trump intervinieron en las operaciones en libre mercado. No pocos políticos

[11] Un acuerdo de libre comercio en 2015 entre Uzbekistán, Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajstán y Kirguistán con estatuto observador de Moldavia, Georgia y Uzbekistán

[12] Organización de Tratado de Seguridad Colectiva, integrado por Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán. Fue renovado en 2002.

ucranianos se vieron inmersos en complejas operaciones jurídicas y financieras que en más de un caso se tradujeron en conflictos con las leyes.

Mientras tanto, los nuevos oligarcas Lazarenko y Marchuk entraron en competición. La eliminación de candidatos y de opositores enturbió esta primera etapa de la independencia en la que los servicios secretos rusos habrían intervenido logrando situar como primer ministro al general Marchuk, que habría maniobrado para obstaculizar la reelección del presidente Kuchma o eliminar al principal accionista del mayor *holding* del Donbas: Yevgueni Scherban. Según algún periodista, grupos criminales rusos querían controlar esta rica región y le asesinaron. Como también fue eliminado el periodista de guerra Gongadze, muy involucrado en Georgia y Chechenia. Unas cintas comprometedoras acabaron con la vida política de Kuchma permitiendo en elecciones parlamentarias emerger a Viktor Yushenko, tercer gobernador del Banco Nacional y "mejor banquero del año", que era primer ministro en el segundo mandato de Kuchma.

Para viceprimera ministra fue designada Julia Timoshenko; política muy popular procedente de medios financieros liberales, que no complacía ni a los de Donetsk ni a los de Kiev.

Timoshenko acusó públicamente a Naftogaz, de Ucrania, de robar gas ruso y ocultar sus verdaderas deudas y exigió despedir al ministro de energía del clan de Donetsk, lo que forzó la dimisión del titular de economía Tihipko, del clan de Dnipropetrovsk, que había iniciado un plan de préstamos de la banca privada que, con comisiones de hasta el 70% anual, emplearía en pagar pensiones y salarios públicos.

Ambos, Yushenko y Timoshenko, gravaron las operaciones opacas, independizaron la Agencia Tributaria y derogaron la prohibición de licitación pública en el sector energético.

Pero los oligarcas del Donetsk y Kiev conspiraron con Kuchma y llevaron a la cárcel a Timoshenko. Yushenko intervino a su favor. Kuchma se hizo impopular y además Ucrania se vio desautorizada en Naciones Unidas por ventas de armamento a Macedonia contra los kosovares, y también a albaneses, así como a China e Irán, aparte de verse obligada a aceptar su culpabilidad y admitir pagar una indemnización por derribar en Crimea un avión de pasajeros, que volaba de Tel Aviv a Novosibirsk el 4 de octubre 2001.

Soros habría aconsejado a Kuchma dimitir y apoyar a Yushenko, que con Timoshenko habían realizado una privatización transparente de las principales empresas industriales. Pero Kuchma cesó a ambos y, por ello, impidió el gobierno de coalición sugerido por el vicepresidente del Parlamento Medvedchuk.

De nuevo se abrió un frente judicial contra Timoshenko, quien sufrió un grave accidente en su Mercedes cuando se dirigía a comparecer en apelación. Su marido era alto directivo de Sistemas Unidos de Energía (UESU), propiedad de ella misma. La acusación por sobornos en Suiza al anterior primer ministro Lazarenko fue sobreseída en el Supremo.

En las elecciones de 2002 participaron 62 partidos políticos. Aunque Yushenko obtuvo el 23'55% de los votos y Timoshenko un 7'25%, no pudieron abrirse paso claro en unas negociaciones tan heterogéneas, y se abrió un gobierno de coalición, encabezado por Viktor Yanukovitch que venía apoyado por el clan de Donetsk.

Si bien Kuchma había completado dos mandatos, el Supremo aún le permitió volver a presentarse a la Presidencia, pues la nueva limitación constitucional de mandatos había entrado en vigor en un momento posterior a su elección. Eran 26 candidatos. Rusia apoyaba abiertamente a Yanukovich, que era el candidato del gobierno, "el Gran Ya", mientras la oposición se concentró a favor de Yushenko, que tenía consigo en alianza a Julia Timoshenko.

Crimea, el sureste Donbas, el patriarcado de Moscú y los ruso-parlantes votaron en un 39'32% por Yanukovich, mientras el centro y occidente del país, excepto la Rutenia y la Transcarpática húngara, lo hicieron por Yushenko (39'87%). Se producía así una clara división de Ucrania en dos regiones políticas dispares.

En una cena en la dacha del general vicepresidente del Servicio de Seguridad Satsyuk, Yushenko sufrió un envenenamiento por una dioxina en los sushis. Fue tratado en el *Rudolfinerhaus* de Viena y sobrevivió con graves alteraciones faciales. Aun se descubrió un intento de atentado contra Timoshenko.

Pero la segunda vuelta electoral fue extraordinariamente apretada: un 49'42% del electorado a favor de Yanukovich frente al 49'69% de Yushenko. Fue la "*Revolución Naranja*" que, con la mediación del polaco Alexander Kwasniewski, el ruso Boris Gryzlov y de Javier Solana desde la UE, permitió despejar la situación, pues Kiev estaba en una situación de confrontación. Hasta millón y medio de ciudadanos salió a la calle.

El Maidan

El 21 de noviembre de 2004, Yushenko convocó en el Maidan a sus seguidores. En sesión extraordinaria parlamentaria, a la que no se presentaron las otras facciones, Yushenko se autoproclamó presidente, antes de que la Comisión Electoral Central declarara ganador a Yanukovich.

El día 24, a modo de contrapeso, 3.500 delegados de diecisiete regiones – de ellos 159 diputados de la Rada -se congregaron en Severodonetsk, en Lugansk, y por mayoría declararon la República Autónoma del Sureste de Ucrania. Por su parte, los representantes regionales de Odesa plantearon proclamar la región de Novorossia autónoma libre. La capital estaría en Járkov. Mientras, Lugansk y Donetsk decidieron celebrar un referéndum para adquirir la condición de repúblicas independientes dentro de una federación de Ucrania.

La intervención de OSCE y de la UE llevó a que la Rada anulara la segunda vuelta electoral y el Supremo determinó que no era posible determinar un ganador. Finalmente, la tercera vuelta dio a Yushenko 52% y a Yanukovich 44%.

En apoyo de Yushenko figuraba Julia Timoshenko, asociada con Pavel Lazarenko, del clan de Dnipropetrovsk. Con su empresa *Ucranian Petrol* había desbancado a sus antiguos socios *off shore* en Chipre, logrando prácticamente un monopolio en suministros al sector agroindustrial. También había creado *Sdruzesvo,* comercializando el gas y logrando el 25% del yacimiento único en el mundo de granito rojo. Se le calculaba un patrimonio de 6.000 millones de dólares.

El primer gobierno de Yushenko se enfrentó con la aplicación de una reforma constitucional iniciada por Kuchma para fortalecer el Parlamento, por la que el ejecutivo cedía competencias al legislativo. Por el contrario, desconcentró competencias presidenciales en el ejecutivo y ello conllevó a sucesivas crisis agudas entre Timoshenko y el poderoso Petro Poroshenko (Solidaridad europea). Para capear el temporal, y a semejanza de Putin, descargó importantes funciones en el jefe de la Administración Presidencial, su "segundo hombre" del Estado.

Los incumplimientos electorales y las desavenencias dinamitaron el entendimiento entre Timoshenko y Yushenko, concretamente el tratamiento de la compañía mixta *RosUkrEnergo AG* para la reventa del gas natural, a la que Timoshenko quería apartar del mercado y que, constituida en Suiza - según la interpretación de Tymoshenko- utilizaba Yushenko para beneficiar en secreto al Partido de las Regiones.

Otro problema era el arrendamiento de plataformas petrolíferas en la península de Kerch a Venco Energy, registrada en Islas Vírgenes, detrás de la cual se encuentran los oligarcas Rinat Ajmetov y Dmitri Firtash o Pinchuk. O la reprivatización de la acería Krivorzstal del *holding UkrRudProm,* inicialmente comprada por el yerno de Kuchma y revendida al oligopolista mundial indio-británico, Mittal.

Para evitar la dependencia de Rusia en abastecimiento energético, Timoshenko planeó unas refinerías en Odesa que actuarían como redistribuidoras y prohibió la reexportación de petróleo

ruso desde Ucrania hacia Europa, si no era cambiando la estructura de precio, lo que la enfrentó con el ministro de Justicia ucranio-americano Zvarich.

Otro problema fue la instrucción de Yushenko a Poroshenko, en detrimento de Timoshenko, para supervisar la comisión bilateral ruso-ucraniana que ella misma había creado. Timoshenko dimitió y Yushenko llamó al gabinete a Yenajurov del clan de Dniepropetrovsk, que se encontró con la decisión de Gazprom de ajustar los precios del gas de las ex repúblicas soviéticas con los del mercado internacional. Ucrania revisó la comisión por tránsito.

Gazprom y Naftogaz llegaron finalmente a un acuerdo cediendo sus contratos a *RosUkrEnergo* Fue un arreglo político que causó descontento general y que dio alas a los blanquiazules de Yanukovich.

Las elecciones de 2010

Se convocaron elecciones, ahora bajo un sistema proporcional sin segundas vueltas y, aunque el gubernamental "Nuestra Ucrania" de Yushenko quedó en tercer lugar, se intentó articular una nueva coalición sin éxito.

El Partido de las Regiones, socialistas y comunistas, y "Coalición Anticrisis", aciertan al firmar un "Acuerdo Universal de Unidad Nacional", rubricado por todos, excepto Timoshenko y con reservas comunistas, sobre aceptación de la lengua rusa – como cooficial en las regiones con un mínimo de 10% de la población- , una solicitud de adhesión a OTAN y una ley para la libre venta de las tierras, *Chernoziom.*

En 2010 WikiLeaks publicó una conversación del ministro de Defensa ucraniano, Anatoly Hrytsenko, con el embajador americano sobre su contacto con Ajmetov, del Partido de las Regiones, para que llegase a una coalición con "Nuestra Ucrania" y no se opusiera a los planes de Yushenko para el ingreso en la OTAN.

En diciembre de 2006, se aceptó la firma de tres millones de electores solicitando un referéndum para entrar en la UE y en la OTAN, que no llegó a celebrarse. Según las encuestas *Gallup,* en 2008, el 43% de los encuestados consideraba la OTAN un peligro para el país y solo el 15% lo apoyaba, mientras según una consultora ucraniana, más del 40% apoyaba la seguridad proporcionada por el Tratado de Defensa Colectivo de la CEI[13].

[13] En 1984 la Cumbre de la OSCE en Budapest adoptó el *Código de conducta en actividades político militares de Seguridad*, que establece en el punto I.3: "la seguridad es indivisible. No reforzaran su seguridad a expensas de la seguridad de otros estados".

En Bruselas Yanukovich afirmó: "Ucrania no estaba preparada para entrar en la Unión Europea ni en la OTAN". A continuación, viajó a Moscú para entrevistarse con Putin y Medvedev, volviendo a Kiev con una bajada importante del precio del gas. Encontró, sin embargo, la resistencia de los ministros de Exteriores y Defensa, y estalló una crisis política.

Timoshenko volvió a un segundo gobierno. El nuevo ministro de Exteriores Obrizo entregó en la Cumbre de la OTAN de Budapest de 2008 una carta de Yushenko, Timoshenko y Yatseniuk, expresando su deseo de firmar al Plan de Acción para la futura adhesión.

Previamente, en 2001, se había planteado en Viena un acuerdo para constituir una flota de seguridad de policía y emergencias en el Mar Negro con base en Sebastopol y con participación de los países ribereños: Rusia, Ucrania, Georgia, Rumanía, Bulgaria y Turquía.

Sin embargo, Yanukovich veía Ucrania como país No Alineado. Solo el jefe del Partido Popular Ucraniano, Kostenko, era claramente partidario de entrar en OTAN. Los otros candidatos evitaron cuestiones espinosas, como las relativas a la flota rusa, Crimea, Sebastopol.

Era la guerra de Georgia y colapsó la coalición. En Budapest, el Consejo Atlántico abrió una invitación a Ucrania para el futuro, pero no la aceptó de inmediato, pues ni Alemania ni Francia veían conveniente comprometer la solidaridad del artículo 5 a Estados sin fronteras estables consolidadas. Lo mismo ocurrió con Georgia.

Y surgió un nuevo conflicto con Rusia. Timoshenko planteó que las deudas por suministro con Rusia no eran del Estado, sino privadas de la empresa intermediadora (2.220 M$). Pero la solución de salvar al intermediario ucraniano conducía a acabar pagando el precio internacional del gas, aunque siguiera Ucrania descontando el peaje.

Timoshenko cayó y se convocaron elecciones presidenciales en 2010, cuyos resultados fueron los siguientes: Yanukovich 48'95 % frente al 45'47% de Timoshenko.

Sin embargo, en vez de dimitir y pasar a la oposición, Timoshenko se empeñó en continuar como primera ministra de Yanukovich y se le echaron encima rivales políticos y económicos. Así, por sus acuerdos con diversas firmas multinacionales de reputación dudosa (*Trout Cacheries*), diversos pleitos en jurisdicciones (Manhattan) y, en Kiev, en torno a las decisiones sobre el gas, acabó entre rejas, siendo condenada a siete años de prisión en un juicio en el que pesaba lo político.

Ya en el periodo de Yushenko se había planteado que el 28 de mayo de 2017 finalizaba el alojamiento de la flota rusa, así como de las 4.600 instalaciones complementarias de despliegue.

Finalmente, Yanukovich firmó con su homólogo ruso Medvedev los "Acuerdos de Járkov" para el alquiler y estacionamiento de la flota rusa hasta 2042, prorrogando así veinticinco años el Tratado vigente[14].

En política exterior, Yanukovich anunció la dirección estratégica hacia la integración en la Unión Europea, proclamando un *status no alineado.* En 2007 se inició la renovación del "Acuerdo de Asociación y Cooperación con la UE", si bien en 2013 Ucrania estaba aún muy lejos de los criterios de convergencia de Maastricht. En la reunión de la CEI de Minsk, reiteró la prioridad de firmar con la UE, pero a su regreso declaró que había que tomar tiempo. La pérdida de comercio con Rusia, contrapartida de abandonar la Comunidad Euro-Asiática, y del obvio encarecimiento de la energía al abandonar el sistema preferencial de la CEI, sumado al costo de adaptación estructural a la UE, eran de cifras astronómicas.

El Acuerdo con UE. La destitución del Presidente

El 13 de noviembre de 2013, el ex ministro del interior del bloque de Poroshenko, Yuri Lutsenko, convocó por SMS a manifestarse en apoyo a la firma del Acuerdo con UE. Lo que se estaba negociando, sin embargo, era un Acuerdo de Asociación de Vecindad.

Los manifestantes pedían la dimisión de Yanukovich. Los enfrentamientos se propagaron desde el Maidan en Kiev por todo el país, siendo violentos en muchos casos. Además, surgieron un grupo "Sector Derecho" y otro "Autodefensa del Maidan", que litigaban a disparos con el Berkut (los antidisturbios).

En la plaza aparecieron la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, y la subsecretaria de Estado americana Victoria Nuland, refiriéndose a "La Revolución de la Dignidad". Posteriormente, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, Klichko y Yatseniuk se reunieron con John Kerry. Victoria Nuland, en conversación interceptada con el embajador en Kiev, se inclinó por sustituir a Yanucovich por Arseny Yatseniuk ("el *Nulangate*").

El Sector Derecho no renunciaba al uso de la fuerza. En las conversaciones para paralizar el enfrentamiento, intervinieron Steinmeier, Eric Fournier, Vladimir Lukin y Radoslaw Sykorski.

[14] En la constitución de 1954 de la RSS de Rusia, Sebastopol fue considerada una «ciudad de subordinación republicana» de la Federación Rusa. En 1993 el Soviet Supremo de Rusia adoptó una Resolución confirmando el estatuto federal ruso de Sebastopol, pero la crisis constitucional de 1993 lo paralizó y la Constitución no llegó a incluirlo. Sin embargo, la Duma declaró su derecho a ejercer soberanía sobre Sebastopol en 1996 y Ucrania aceptó la presencia de la Flota.

La Rada asumió el poder decidiendo la "dimisión" de Yanukovich y conformando un nuevo gobierno con Yatseniuk, que fue reconocido por EE.UU. Un Congreso paralelo en Járkov recibió a Yanukovich y aprobó una resolución no vinculante sobre la federalización o régimen autonomía constitucional de Ucrania Yanukovich vio cerrado el paso fronterizo y se refugió en Crimea y desde allí marchó a Rostov del Don.

La separación de Crimea y el Donbas

Crimea había proclamado su independencia en 1992, pero la Rada suspendió la decisión y la declaró inconstitucional. Un año más tarde proclamó la soberanía con nombre diferente del que le adscribía la Constitución ucraniana y, tras la revolución de Kiev de 2014, celebró un referéndum de independencia y adhesión a Rusia.

Sin duda, la derogación de la Ley de Lenguas regionales fue el detonante de la "primavera rusa" en el Donbás. Mientras, como resultado de la cumbre de la OTAN de Bucarest de 2008, Putin se aventuró a decir que Ucrania era un estado fallido. Y Yushenko tomó esas palabras para argumentar a favor de la integración en Europa.

Los Acuerdos de Minsk

Cuando Petro Poroshenko tomó el poder (2014-2019) como presidente, los fracasos del ejército ucraniano en el Donbás –en Gorlovka, Debaltseve e Irlovka- condujeron a la firma de los Acuerdos de Minsk. Rusia planteó un estatuto especial, la modificación de la Constitución, la vuelta atrás en la oficialidad de la lengua rusa y la Federalización.

Poroshenko firmó el Acuerdo de Asociación con UE, pero anuló contratos de suministros de carbón con Sudáfrica, reconvirtiéndolos en otros con las repúblicas controladas por Rusia. La renta media per cápita cayó de 3.340$ a 2.092 $. También nacionalizó el *Privat Bank* en una operación de "desoligarquización" y vio aprobada una ley de lenguas de garantías del ucraniano como lengua estatal y el ruso como regional. Consiguió la autocefalia del metropolitano de Kiev y dictó normas de adaptación de las fuerzas armadas a los estándares de la OTAN (STANAG, *Standardization Agreement*).

El 18 de marzo de 2014, consolidando una operación de un mes y seis días, fuerzas irregulares rusas tomaron el parlamento de Crimea, que declaró la república como ente independiente autogobernado. Se eligió un nuevo gobierno y se convocó un referéndum, confirmando la anexión a la Federación Rusa que admitió la Duma rusa.

Naciones Unidas rechazó el referéndum y la anexión, defendiendo el principio de la integridad territorial de Ucrania. Mientras, Rusia, esgrimiendo las resoluciones sobre Kosovo, alegaba el derecho de libre autodeterminación de los pueblos.

El Grupo de Contacto Trilateral (GCT) para el conflicto en el Donbás, convocado entre 2014-2015 e integrado por la OSCE, Ucrania y Rusia, dio lugar a un protocolo o memorándum, sobre "Medidas y Declaración de Apoyo a las recomendaciones de la Reunión Minsk I", con el aval de Francia y Alemania y diez representantes de las repúblicas Popular del Donetsk y de Luhansk, sin reconocerlas como tal, el 5 de septiembre de 2014 (vuelta a la Constitución de 2004 parlamentaria-presidencial, elecciones presidenciales, gobierno de confianza nacional). Lo firmaron Kuchma, Zurabov Heidi Tagliavini por OSCE y los representantes de Lugansk, Plotnitski y Donetsk, Zajarchenko. El protocolo incluyó el cese hostilidades, el control de fronteras, descentralización, un autogobierno local, la elección libre de lengua y autodeterminación lingüística, retirada ilegales, observación electoral.[15]

Pero los insurgentes del Donbás no se plegaban a abandonar el aeropuerto ocupado. Por otra parte, con un misil presuntamente suministrado por Rusia, un avión de pasajeros holandés fue derribado.

En febrero de 2015, en Minsk II, reunidos en el "Formato de Normandía", Angela Merkel, François Hollande, Poroshenko, Putin acordaron la reiteración de Minsk I, añadiendo: alto el fuego, control total de las fronteras por Ucrania (para Ucrania, la línea ex –ante; para Rusia, la ex -post), la retirada de las fuerzas "extranjeras" (es decir, rusas) y el desarme de los "ilegales" (milicias)[16]. También se establecía una amnistía. Y lo más importante: una serie de medidas políticas hacia la federalización.[17]

Los acuerdos no se cumplieron. Todavía en junio de 2021, el consejero para Ucrania de Putin, Suslov, declaraba que "Ucrania puede ser reformada en una confederación". Lavrov, en cambio, afirmaba: "si los americanos están genuinamente preparados para apoyar la aplicación de los Acuerdos de Minsk, el problema puede ser solventado rápidamente". Pero Zelenski no admitió congelar líneas ni hablar directamente con los "terroristas".

En febrero de 2015, Macron y Blinken reafirmaron que los Acuerdos de Minsk eran el camino, y así lo corroboró el Presidente finlandés Ninilstô en 2022. El General ruso Gerasimov acusó a

[15] El texto del Protocolo puede consultarse en https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1363

[16] El texto del Acuerdo puede consultarse en https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/1364

Ucrania de rearmarse indefinidamente. Angela Merkel lo resumió así: "Los Acuerdos de Minsk daban tiempo a Ucrania y Ucrania lo aprovecho para rearmarse".

El 7 de febrero de 2019, el parlamento ucraniano votó por mayoría de 334 diputados la adhesión a la OTAN y la UE. El 21 de febrero de 2022, Moscú reconoció la independencia de Donetsk y Lugansk y el 24, al término del Concierto del Día de los Defensores de la Patria, Vladimir Putin anunció una *Operación Militar Especial*. En septiembre de 2022, las nuevas autoridades rusas avalaron sendos referéndums de Luhansk y Donetsk. Zhaporiya y Jersón quedan verbalmente asimiladas a la incorporación en la Federación Rusa.

El Memorándum de Budapest de 1994, firmado en el marco OSCE[18], acordó que, a cambio despojarse de sus ingenios nucleares, se daba "seguridades" (no garantías) al respeto de la soberanía sobre su territorio y población, caso de agresión a los tres Estados nucleares (Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán) por parte de Rusia, EE.UU. y Reino Unido. El Memorándum, complementado bilateralmente por Francia y China, carente de sistemas de implementación jurídica o militar, solo arroja ahora sombras.

[18] Puede consultarse el texto en https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%203007/Part/volume-3007-I-52241.pdf

LA REVISIÓN NACIONAL ESTRATÉGICA FRANCESA DE 2022

CORONEL D. SÉBASTIEN LATRE

NOTA BIOGRÁFICA

El Coronel Sébastien Latre se graduó como Oficial Ingeniero Aeroespacial de la Academia del Ejército del Aire francés en 2000. En la primera parte de su carrera, se dedicó a la dirección humana y técnica de centros de mantenimiento y preparación de aviones de combate, ocupando también puestos docentes universitarios como profesor de robótica y sistemas de control en la Academia del Ejército del Aire. Fue también nombrado más tarde como especialista en municiones, cyberdefensa y comunicaciones en la Oficina de Logística del Cuartel General del Estado Mayor Conjunto en París.

En 2010, dio un giro internacional incorporándose al Mando de la Fuerza Conjunta de la OTAN en Nápoles, como experto en temas aéreos y logísticos en la Dirección de Recursos, donde participó en varias misiones en Libia, la zona de los Balcanes y África, y en numerosos ejercicios en toda Europa. Su nombramiento para el XVII curso de oficial de Estado Mayor de la Escuela Militar de las Fuerzas Armadas (ESFAS) en Madrid, le permitió acceder en 2021 al puesto de agregado de Defensa adjunto y agregado aéreo en la Embajada de Francia ante el Reino de España.

INTRODUCCIÓN

Si nos apoyamos sobre un modelo de relaciones internacionales siguiendo ciclos, estamos viviendo, sin duda, una fase de transición y de reorganización de los polos de potencia global. Es muy probable que pasemos por una época de desequilibrios estratégicos antes de una próxima fase de estabilidad relativa. Los acontecimientos globales y propios de la polemología de los últimos años apuestan por una reflexión profunda sobre el posicionamiento estratégico de cada país en su entorno regional y mundial.

En este marco, empezaremos exponiendo la posición singular de la que goza Francia en el tablero internacional, debido a su historia particular. Está sentada desde siempre en la mesa de las potencias mundiales, pero, a pesar de ello, no dispone ahora de un poder de influencia o de coacción como las primeras potencias, como los Estados Unidos, por ejemplo. No obstante, disfruta de vínculos culturales, económicos y diplomáticos muy fuertes con países y pueblos en los cinco continentes, además de herramientas de poder relevantes en el ámbito mundial. Esta situación supone una reflexión coherente sobre sus intereses y su postura a nivel mundial en todos los ámbitos.

Ya en el año 1972, estos pensamientos se plasmaban en las ediciones periódicas de los *Livres Blancs* de la defensa nacional y sus revisiones, que sirvieron de base para establecer las Leyes de Programación Militar (LPM) plurianuales. Este año (2023) se procederá a la redacción de una nueva LPM francesa, a raíz de las conclusiones de la Revisión Nacional Estratégica (RNS), que se publicó a finales de 2022. Describiremos las directrices de estos dos documentos en una segunda y tercera parte.

A continuación de este análisis estratégico, y de sus consecuencias para el entorno del defensa francés, completaremos este estudio con la explicación del reciente cambio de rumbo africano en la estrategia de defensa y la política exterior francesa.

Constantes del enfoque estratégico francés

Antes del análisis de la Revisión Nacional Estratégica y de sus efectos concretos, cabe describir las líneas de fuerza del pensamiento estratégico francés, como heredero de una historia compleja, de una ubicación territorial extendida y de un potencial militar-industrial acertado hasta hoy. A lo largo de las últimas décadas existe un hilo conductor bastante constante, que fomenta y mantiene la idea de una Francia independiente y soberana, maestra de su destino.

Esta visión singular se plasma en particular después de la Segunda Guerra Mundial, cuando, a pesar de una derrota militar durante las primeras batallas frente a Alemania, Francia sale con la

cabeza alta ocupando un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con la ocupación de Alemania y Berlín al mismo nivel que los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, y la mayor parte de los centros de decisión de la OTAN en su territorio.

Después de sufrir una fase de descolonización difícil, se queda con territorios nacionales en todo el mundo y establece vínculos diplomáticos fuertes con la mayoría de sus antiguas colonias, en particular en África.

A estos hechos concretos se suma la personalidad todavía presente del general De Gaulle; hombre fuerte que permitió esta transición favorable al final de la Segunda Guerra Mundial, y que volvía a la arena política diez años después, planteando el modelo de gobernanza presidencial bastante centralizado de la Quinta República, que sigue vigente hoy. Fue también en esa época cuando se lanzaron las iniciativas claves que siguen teniendo consecuencias a día de hoy: el uso soberano de la energía nuclear tanto civil como militar, programas industriales de defensa y espaciales, y la retirada de la organización militar de la OTAN (pero no de la parte política). Cabe destacar que Francia implementa desde 1964 una permanencia de alerta y de posibilidad de respuesta con sus armas nucleares, elemento aún más relevante desde el 24 de febrero de 2022. Eso proporciona la base de su defensa propia, con una postura defensiva disuasiva, que tiene como papel impedir toda voluntad de agresión adversa ante la amenaza de una respuesta tan destructiva. Además, desde los años 60, la dirección de las Fuerzas Armadas está íntimamente vinculada con el papel del Presidente de la República, jefe de los Ejércitos, que las puede emplear sin el acuerdo previo del Parlamento.

Estos hitos están siempre anclados en el pensamiento estratégico francés, con una voluntad continua de guardar la capacidad de decisión sobre el futuro del país en el entorno nacional o por lo menos en Europa. Esta visión se concretó en la historia reciente con posturas fuertes: la oposición a intervenir en Irak en 2003 a raíz del argumento falso de armas de destrucción masiva, la intervención en Mali en 2013 para salvar un país en pleno colapso y ahora el Presidente francés marcando distancia con la política estadounidense ante China (discurso del 11 de abril de 2023). Así, plasma una voluntad de pensamiento y acción autónoma, a veces divergente de los caminos propuestos por nuestros aliados tradicionales.

Estos elementos no sirven para mostrar en cuánto es potente o influyente el país, pero pone de relieve las responsabilidades y el papel que supone esta situación particular, la voz y la libertad de pensamiento que se quieren difundir, aunque no cabe duda de que los valores defendidos y el discurso político se enfrentan obviamente al realismo de las situaciones concretas actuales. Estos condicionantes fuertes del razonamiento estratégico francés promueven la noción de

soberanía, sea nacional o europea, y un papel con enfoque mundial. Siguen siendo como un genotipo a través de las épocas, que se percibe ahora en filigrana de la Revisión Nacional Estratégica de 2022. Toma en cuenta los últimos acontecimientos mundiales para alcanzar evoluciones en la postura estratégica francesa. El presidente Macron presentó esta reciente Revisión Nacional Estratégica el 9 de noviembre 2022, y las directrices evocadas para la Ley de Programación Militar se reflejaron en su discurso del 20 de enero de 2023.

LA REVISIÓN NACIONAL ESTRATÉGICA (RNS)

Las reflexiones estratégicas francesas a largo plazo se plasman desde los años 1970 en Libros Blancos que abarcan los asuntos de la defensa nacional y de seguridad desde 2008, teniendo en cuenta los riesgos y amenazas en todos ámbitos para establecer una respuesta global a estos desafíos. Estos Libros Blancos, y sus revisiones periódicas, constituyen documentos claves en el marco de la estrategia de defensa francesa y son referencias para elaborar las distintas políticas que la componen: política de defensa, estrategia de capacidades militares, estrategia tecnológica e industrial y política de recursos humanos, entre otros.

Después de un ejercicio de Revisión Estratégica que, en 2017, permitió caracterizar las principales tendencias que afectan al entorno estratégico internacional, la Ley de Programación Militar 2019-2025, cuyo nivel de ambición y ejecución difieren de los años anteriores, ha sentado las bases para que Francia mantenga un modelo global de Fuerzas Armadas, cuya coherencia, agilidad y credibilidad le permitieran ser eficaz en todo el espectro de posibles conflictos. Sus directrices se han ajustado, tras un ejercicio de actualización en 2021, para tener en cuenta los cambios necesarios como consecuencia de la pandemia de COVID-19 y la aceleración de la competición estratégica.

Desde entonces, el deterioro del entorno internacional continuó con el ritmo de sorpresas diplomáticas y estratégicas. Las ambiciones revisionistas exacerbadas, el oportunismo desinhibido, las crisis sanitaria y climática, las fragilidades políticas de la zona del Sahel y el regreso de una guerra de alta intensidad en suelo europeo recuerdan la profunda interdependencia entre la escena nacional e internacional, en los ámbitos alimentario, económico y energético. La cuestión de nuestra soberanía y resistencia en un mundo interdependiente adquiere un nuevo cariz.

Porque pone en tela de juicio nuestras prioridades, nuestra estrategia de asociación y nuestras orientaciones de capacidades, la concurrencia de estos acontecimientos llevó al Presidente a pedir un doble esfuerzo:

1) Una reflexión interministerial que vincule el análisis del contexto estratégico, nuestras prioridades de seguridad y los objetivos que deben guiar nuestra política de seguridad nacional y de defensa: la Revisión Nacional Estratégica;

2) Un trabajo específico para el Ministerio de las Fuerzas Armadas, basado en el marco dado por esta Revisión, para preparar una nueva Ley de Programación Militar para los años 2024-2030, la cual analizaré en una tercera parte.

Así pues, la preparación de la RNS 2022 se ajustó a la Brújula Estratégica adoptada por la UE y al nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, articulándose en tres partes: (1) un análisis de la evolución del entorno estratégico; (2) una reafirmación de nuestras prioridades en materia de seguridad y una presentación de las seis funciones estratégicas; (3) la presentación de diez objetivos estratégicos en torno a los cuales se estructura la ambición 2030.

Los elementos claves de la evolución del entorno estratégico son:

- La guerra de agresión desatada por Rusia contra Ucrania representa un cambio de rumbo, algunos de cuyos efectos serán duraderos e irreversibles. Nos exige anticipar una confrontación con Rusia durante un largo período de tiempo, en múltiples regiones y espacios.

- El futuro y la legitimidad de la arquitectura de seguridad internacional dependen de nuestra capacidad colectiva para demostrar el fracaso de la agresión rusa y su intento de coacción.

- La confianza de la República Popular China en su capacidad para desafiar el orden internacional sigue creciendo y la lleva a ser más asertiva. La competición resultante con Estados Unidos está cada vez más estructurada para el entorno estratégico y tendrá efectos secundarios en los países europeos.

- La intensificación de la competición estratégica y el renovado protagonismo de las armas nucleares ponen de relieve el papel permanente y el valor único de la disuasión nuclear.

- El Presidente de la República reafirmó el papel fundamental de la disuasión nuclear, recordó sus características doctrinales constantes y recordó la dimensión europea de nuestros intereses vitales, en los términos enunciados en febrero de 2020.

- Nuestros competidores seguirán sacando el máximo partido del uso de modos de acción híbridos.
- La Alianza Atlántica ha adquirido una importancia aún mayor para la seguridad de la zona euroatlántica, mientras que Europa está demostrando su relevancia estratégica e iniciando un aumento de sus capacidades.
- Las democracias necesitan reforzar su capacidad para salvaguardar sus intereses y defender sus valores en la batalla por la influencia.
- Será necesario un esfuerzo global y a largo plazo para mantener nuestra ventaja operativa frente a los efectos niveladores de la difusión de tecnologías avanzadas, emergentes o disruptivas.
- Francia pretende ser un proveedor de seguridad
- Las Fuerzas Armadas francesas tendrán que seguir siendo creíbles en operaciones de alta intensidad, en múltiples lugares y en múltiples campos.

LAS SEIS FUNCIONES ESTRATÉGICAS

Las cinco funciones estratégicas definidas en el Libro Blanco de 2008 siguen siendo pertinentes hoy en día, aunque han sufrido algunos cambios. Son: 1) el conocimiento -la comprensión - la anticipación; 2) la disuasión; 3) la protección y la resiliencia (nuevo); 4) la prevención; 5) la intervención; 6) la influencia (nuevo), que ha aparecido junto a las otras cinco. La añadidura de la resiliencia a la protección se basa en la constatación de que la dimensión geográfica cubierta por la protección del territorio nacional ya no basta para responder a las vulnerabilidades de la Nación; en particular, las dependencias estratégicas de los abastecimientos y flujos energéticos estratégicos y las estrategias híbridas desarrolladas por los competidores estratégicos. La creación de la función estratégica «influencia» corresponde al reconocimiento del rápido crecimiento de las amenazas híbridas y los ataques informáticos. El objetivo es promover los intereses franceses y los valores que defendemos (por ejemplo, los valores universales, el derecho internacional, el multilateralismo), pero también frustrar o responder proactivamente a los ataques contra nuestros intereses, sobre todo en el ámbito de la información.

Las seis funciones estratégicas son ahora las siguientes:

La función conocimiento-comprensión-anticipación incide en todas las demás funciones estratégicas. El mantenimiento de una capacidad de evaluación autónoma es una garantía de la

toma de decisiones soberana. Contribuye directamente a la comprensión de las intenciones de nuestros competidores. A la vez que es una condición para la eficacia operativa de las fuerzas, contribuye a la economía de los medios utilizados.

La disuasión nuclear se basa en su credibilidad política, operativa y técnica. El objetivo de la disuasión es protegernos de cualquier agresión estatal contra nuestros intereses vitales, venga de donde venga y sea cual sea su forma, y sigue siendo la garantía última de la seguridad, la protección y la independencia de la Nación. Garantiza permanentemente nuestra autonomía de decisión y nuestra libertad de acción en el marco de nuestras responsabilidades internacionales, incluso contra los intentos de chantaje que podrían ejercerse contra nosotros en caso de crisis. Con su existencia, contribuye a la seguridad de la Alianza Atlántica y a la de Europa.

La implementación de una función estratégica dedicada a la protección-resiliencia es ahora indispensable. Las nociones de protección y resiliencia se complementan. La función de protección atañe, en primer lugar, al territorio nacional en Francia metropolitana y de ultramar, así como a las zonas donde las comunidades francesas están muy implantadas o expuestas en el extranjero, frente a la dependencia de nuestra economía de los suministros estratégicos y de los flujos energéticos, además de las estrategias híbridas desarrolladas por los competidores estratégicos de Francia. La función de protección-resiliencia debe integrar también las nuevas misiones inducidas por las consecuencias del cambio climático y la degradación de la biodiversidad: armas alimentarias, poder y autosuficiencia, protección y seguridad de las cadenas de valor, asistencia a nuestras poblaciones, protección de los territorios y de las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE), consideración de las amenazas nucleares, radiológicas, biológicas y químicas (NRBQ), manipulación de la información, etc.

La prevención se refiere tanto al territorio nacional como a la acción de Francia fuera de sus fronteras. Su implementación incluye tanto la elaboración de normas nacionales e internacionales, así como la lucha contra el tráfico y la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores para el desarme y la consolidación de la paz. El apoyo a la estabilización de los Estados en crisis contribuye a la prevención de conflictos y limita el coste de nuevas intervenciones. La función de prevención se basa en una amplia gama de escenarios potenciales de crisis o escaladas, que abarcan el extremo superior del espectro y la competencia entre las grandes potencias, así como las manifestaciones de una conflictividad que evoluciona con rapidez.

La función de intervención obedece a tres objetivos: garantizar la protección de nuestros nacionales en el extranjero, defender nuestros intereses prioritarios y los de nuestros socios y

aliados, y estar a la altura de nuestras responsabilidades internacionales. Las Fuerzas Armadas están capacitadas para intervenir en las zonas prioritarias para la defensa y la seguridad de Francia: la periferia europea, la zona que va del Mediterráneo al mar Rojo, una parte de África -desde el Sahel hasta el África ecuatorial-, el golfo Arábigo-Pérsico y el Indo-Pacífico. Francia debe resolver la cuestión de la extensión estratégica de sus fuerzas y, por tanto, la utilización de los puntos de apoyo a los que están adscritas las fuerzas preposicionadas, las fuerzas de soberanía de ultramar y sus alianzas estratégicas.

La función estratégica de influencia tiene como objetivo promover y defender los intereses y valores de Francia. Se trata de un componente esencial de la expresión del poder. La nueva dimensión, dada la capacidad de influencia, constata una aceleración y un endurecimiento de la competencia y la contestación en todos los ámbitos, especialmente en el de las percepciones. La agresividad que manifiestan nuestros competidores nos recuerda que no se puede dar nada por sentado: además de nuestros intereses diplomáticos, económicos y estratégicos, las nuevas batallas de influencia ponen en juego nuestra capacidad de dar vida al modelo francés y europeo y de hacer que el compromiso de Francia en la escena internacional sea comprendido y aceptado. Por lo tanto, debemos asumir más directamente la relación de fuerzas en este ámbito para defender el interés nacional. El Presidente de la República insistió en la importancia ahora fundamental del ámbito de las percepciones y deseó que Francia sepa responder de forma proactiva a este reto estructurador de la influencia, a la que deben contribuir todos los actores institucionales y la sociedad civil. En este contexto, abogó por una movilización más amplia de toda la sociedad, más allá de las Fuerzas Armadas, en una postura de mayor vigilancia, a fin de reforzar su capacidad de resistencia frente a las amenazas proteicas.

Por primera vez, la RNS desglosa las funciones estratégicas en diez objetivos estratégicos a alcanzar:

1. Una disuasión nuclear sólida y creíble

2. Una Francia unida y resistente

3. Una economía que contribuye al espíritu de defensa

4. CiberResiliencia de primera clase

5. Francia, aliado ejemplar en la zona euroatlántica

6. Francia, motor de la autonomía estratégica europea

7. Francia, socio fiable y proveedor de seguridad creíble

8. Garantía de autonomía de evaluación y soberanía en la toma de decisiones

9. Capacidad para defenderse y actuar en ámbitos híbridos

10. Libertad de acción y capacidad para llevar a cabo operaciones militares, incluidas las de alta intensidad, en todos los ámbitos (multimedio y multicampo).

En resumen, Francia debe contar con unas Fuerzas Armadas, unas herramientas y, más ampliamente, una economía, una industria y una población resistentes y preparadas para las futuras amenazas. El Presidente de la República ha reafirmado la ambición de Francia de ser un motor de la autonomía estratégica europea, complementaria de la OTAN. Una vez finalizada la guerra en Ucrania, espera que Europa desempeñe su papel en la construcción de una nueva arquitectura de seguridad y un marco renovado para la estabilidad y el control de armamentos. Reafirmó la importancia fundamental de nuestras asociaciones, empezando por la Unión Europea, y más allá en la búsqueda de una autonomía estratégica colectiva, que permita mantener la paz.

En este contexto, se anunció una revisión de las relaciones con los socios africanos, que será objeto de consultas y conducirá a formas de asociación más ligeras e integradas, tanto geográficamente como en el tiempo. El final de la Operación Barkhane en el Sahel es uno de los primeros pasos de este cambio de rumbo. La descripción de esta nueva estrategia africana se desvela en la cuarta parte.

Estas prioridades y objetivos sirvieron de base para construir la nueva Ley de Programación Militar.

LA LEY DE PROGRAMACIÓN MILITAR Y LA TRANSFORMACIÓN A ALCANZAR

Tras felicitar a los Ejércitos, el Presidente de la República presentó el viernes 20 de enero de 2023 las orientaciones de la futura Ley de Programación Militar (LPM) 2024-2030. Con un presupuesto de 413.000 millones de euros, un tercio más que la anterior LPM, esta Ley debería permitir «ir una guerra por delante» para «estar preparados para guerras más brutales, más numerosas y más ambiguas al mismo tiempo». Después de recomponer los Ejércitos, lo que fue el objetivo de la última Ley de Programación, se necesita «transformarlos», porque «hay que hacerlo mejor y de otra manera». Se trata de mantener un amplio espectro de capacidades, con el objetivo de alcanzar cuatro metas importantes:

Pilar 1: Refuerzo de la disuasión y de la resiliencia

Para asegurar nuestra soberanía, el Jefe del Estado cuenta con el refuerzo de nuestra disuasión, el fortalecimiento de las posturas permanentes, el aumento masivo «de los créditos de inteligencia en casi un 60% en total». Para garantizar nuestra capacidad de resistencia, y más concretamente en el ámbito cibernético, Emmanuel Macron se propone «duplicar nuestra capacidad para hacer frente a grandes ciberataques». Para lograr una resiliencia más general del país, también quiere duplicar a largo plazo «la reserva operativa» hasta 100.000 personas.

Pilar 2: preparación a la alta intensidad

El pivote hacia la alta intensidad queda ilustrado por la capacidad de «pasar de un modelo concebido para garantizar operaciones en entornos en los que nuestra libertad de acción era fuerte, a una capacidad para evolucionar en entornos disputados. Debemos ser capaces de actuar con mayor rapidez, de ser más reactivos, reforzando el escalón de emergencia nacional y disponer así de los medios necesarios para intervenir con poca antelación, incluso lejos de la metrópoli». Para paliar las carencias, es necesario «reforzar resueltamente la disponibilidad operativa, reforzar la disponibilidad de los equipos» y adaptarse a la intensidad de la amenaza para «pensar y construir en consecuencia nuestras reservas de municiones, nuestra logística y nuestro apoyo». También es importante «combinar los efectos militares, gracias a la digitalización del campo de batalla». Con los ejercicios anuales Orión, que se dedican a poner de nuevo la alta intensidad en los escenarios más probables, las Fuerzas Armadas se adiestran a un nivel que no se contemplaba desde hace décadas.

Pilar 3: protección de nuestros intereses en los espacios comunes

Se trata de reforzar «nuestra capacidad de vigilancia y reacción, pero también de iniciativa, para transmitir mensajes estratégicos claros» en varios ámbitos: el espacio extra-atmosférico, el espacio digital y los espacios marítimos. Disponer de la segunda mayor zona económica exclusiva del mundo gracias a sus territorios de ultramar «representa una inmensa ventaja», aunque también «una inmensa responsabilidad, incluso a escala de las cuestiones medioambientales y climáticas». También existe la voluntad de «poder adquirir una capacidad de control de los fondos marinos hasta una profundidad de 6.000 m, por razones militares, pero también para la protección de nuestras infraestructuras submarinas críticas».

Pilar 4: refuerzo de la cooperación internacional

El Jefe del Estado declaró que nuestras asociaciones internacionales «sólo pueden concebirse en el marco de nuestra Europa», porque nuestra seguridad depende de la de nuestros vecinos. Se trata de hacer hincapié en «la interoperabilidad y, por supuesto, en una cultura estratégica

común»; una prioridad de la Brújula Estratégica adoptada en marzo de 2022. Se refiere en particular a ciertas asociaciones establecidas en los últimos años, «desde la creación de un Fondo Europeo de Defensa, hasta la Cooperación Estructurada Permanente, la Iniciativa Europea de Intervención, nuevas operaciones como Takuba, pasando también por asociaciones bilaterales, como CaMo con Bélgica». En el ámbito de la cooperación, España está mencionada numerosas veces como socio privilegiado para desarrollar programas comunes y capacidades.

De forma más amplia, según Emmanuel Macron, Francia debe ser capaz de «asumir todas sus responsabilidades en Europa y más allá», manteniéndose como un «aliado fiable» de la OTAN. «Debemos ser capaces de actuar con los europeos, dentro de la OTAN o fuera de ella, y en caso necesario, proporcionar las capacidades de mando que nos permitan llevar a cabo juntos una operación a gran escala. Esto implica poder desplegar, en un marco europeo, con o sin la OTAN, una capacidad conjunta que represente hasta 20.000 hombres».

A la hora en la que se está redactando este artículo (marzo de 2023), esta Ley de Programación sigue en proceso de aprobación, y es difícil acertar exactamente los materiales que se preverán en el futuro. No obstante, sus hitos más importantes, tal que descritos, seguirán siendo, basándose en las previsiones siguientes:

ÁMBITO	**EQUIPAMIENTO**
Nuclear	Modernización de los vectores (ASMP-A) y plataformas (Rafale, SNLE 3G)
Espacial	Constelación IRIS-2, renuncia a SYR4C
C-UAV	Crecimiento importante de las capacidades (9 a 47 tipos)
Helicópteros	20 HIL (/169), adaptación parco NH-90 y COUGAR, preservación 67 Tigre
Defensa Aérea	Modernización SAMPT/NG, sistema MISTRAL (en 24 plataformas Serval y 8 torretas navales)
Tierra	Seguimiento programa SCORPION (GRIFON, SERVAL, JAGUAR,...), aumento artillería (109 CAESAR), 13 sistemas LRU en 2030, 17 drones SDT en 2030, capacidad de franqueamiento (8 SYFRAL)
Naval	Portaviones NG, renovación portaviones CDG, 6 submarinos BARRACUDA, renovación buques actuales sin aumento, modernización flota Atlantique2 (con reducción formato 22 a 18 en 2030), aumento drones SDAM (3 a 8), modernización aviones radar E2C en E2D, flota Rafale M sin cambio (41), robot para intervención en grandes fondos

Aéreo	Aumento flota Rafale (100 a 137), renovación Mirage-2000 (36 a 48), FCAS, 15 MRTT (3 más), 35 A400M (13 más), retirada 4 C-130H, 1 Eurodrone, 3 ALSR (1 más), 3 ARCHANGE.

A estas inversiones, se deben añadir 10.000 M€ dedicados a innovación, y 16.000 M€ para municiones (misiles anti buques, de crucero, superficie/aire, aire/aire, anticarro, Mistral, Aster, MMP, torpedo pesado, municiones de 40 y 155mm).

LA NUEVA ESTRATEGIA FRANCESA EN ÁFRICA

Indirectamente integrada en la Revisión Nacional Estratégica, la nueva estrategia francesa en África se desarrolla a raíz de la evolución de la situación regional y de las relaciones deseadas con los socios africanos. No obstante, está íntimamente vinculada con las reflexiones estratégicas sobre el papel de Francia en el mundo, expuestas en la Revisión Nacional Estratégica.

Los antecedentes: el fin de la operación Barkhane

El 9 de noviembre de 2022, el Presidente de la República francesa anunció el fin oficial de la operación Barkhane, de acuerdo con la reorganización de las operaciones en la región en curso desde los anuncios del 17 de febrero de 2022. Desembocó en la retirada completa de las fuerzas francesas de Mali, finalizada el 15 de agosto. Los resultados de nueve años en el Sahel, a través de las operaciones SERVAL y BARKHANE, demuestran que la acción de los Ejércitos franceses ha sido decisiva frente a esta amenaza global que va más allá del continente africano. La prioridad de la operación BARKHANE era apoyar y acompañar el desarrollo de los ejércitos de los Estados del Sahel para permitirles garantizar la seguridad de su territorio y proteger a sus poblaciones. Se han logrado resultados significativos. En particular, la fuerza Barkhane ha permitido frenar el aumento de la amenaza terrorista e impedir el afianzamiento de Daesh en la zona de la Triple Frontera, en particular mediante la eliminación de varios de sus principales dirigentes. Gracias a su asociación con las fuerzas locales, también ha permitido poner fin a los ataques a gran escala que causaron la muerte de cientos de soldados a finales de 2019 y principios de 2020. Al proporcionar seguridad, la población maliense del norte del país ha visto mejorar sus condiciones de vida. La presencia francesa ha contribuido al desarrollo de la agricultura y directamente a mejorar el acceso a la sanidad y la educación.

Un cambio de rumbo

El 27 de febrero de 2023, el Presidente de la República pronunció un discurso en el que presentó sus prioridades y la nueva metodología francesa para seguir con la refundación de las relaciones iniciada en 2017 e intensificar la cooperación entre Francia, Europa y el continente africano. Este discurso se dio unos pocos días antes de su visita oficial a África Central (Gabón, Angola, Congo-Brazzaville y República Democrática del Congo), acompañado por el Ministro de las Fuerzas Armadas, que seguirá visitando los socios africanos en Níger, Benín, Togo y Ghana en los meses siguientes.

El nuevo modelo de presencia marcará una ruptura con el despliegue de las bases militares como existen. Esta reorganización no es ni una retirada, ni un repliegue: las bases militares francesas no «se cerrarán», sino que «se transformarán» en escuelas/academias cogestionadas para apoyar un planteamiento colaborativo con las fuerzas armadas locales. De acuerdo con los socios correspondientes, estas bases tendrán como objetivo funcionar con efectivos franceses y africanos, y podrán recibir a los socios y aliados que deseen seguir comprometiéndose en el continente, de acuerdo con el Estado anfitrión. Al mismo tiempo, Francia brindará un mayor esfuerzo en materia de formación y equipamiento, de conformidad con las expectativas expresadas por las autoridades locales.

La transformación del sistema militar francés en África se basa en una lógica de co-construcción con nuestros socios africanos y europeos. Las asociaciones se establecen de forma bilateral y respetan las especificidades de cada Estado. El apoyo militar francés es flexible, evolutivo y reactivo, y se adapta constantemente a las necesidades y limitaciones expresadas por cada Estado socio. Su objetivo es apoyar a los Ejércitos de la región en su consolidación, para que puedan ser los actores principales frente a la amenaza terrorista que se extiende hacia el Golfo de Guinea. A petición de Níger y Chad, se mantiene un sólido sistema en estos países. En Níger, una asociación de combate permite a las fuerzas francesas apoyar eficazmente a las Fuerzas Armadas nigerinas en sus operaciones contra los grupos terroristas armados. En Senegal, Gabón y Costa de Marfil, las asociaciones militares operativas se basan en una lógica de formación, educación y equipamiento.

Esta postura menos visible también permitirá proteger a las fuerzas contra el riesgo de instrumentalización de la presencia militar francesa u occidental por actores locales o exteriores. Más allá de la reducción de la huella física de nuestras bases, el reto consiste en ser capaces de «desmilitarizar» la imagen de la presencia francesa en África (el compromiso francés ya no se ve únicamente a través de un prisma militar), limitar la difusión de narrativas hostiles dirigidas a

Francia, orientando al mismo tiempo las narrativas sobre el conjunto de las ofertas de asociación (humanitaria, desarrollo, seguridad) propuestas por Francia a sus socios africanos. El cambio de paradigma de la política francesa en África y el papel de los militares franceses desplegados allí se explican más claramente a continuación.

UN MODELO COHERENTE CON LA IMPLICACIÓN EUROPEA

Las bases cogestionadas podrán recibir, si así lo desean los socios africanos y con las condiciones que se acuerden con ellos, a otros socios, y en primera línea a los Estados miembros de la Unión Europea. En particular, en marzo de 2023, el Ministro de las Fuerzas Armadas encomió el creciente compromiso de los europeos en Níger, ya sea con carácter bilateral (Italia, Bélgica, Alemania), por apoyar a Francia (España), en el marco de la nueva misión de asociación militar de la UE (EUMPM Níger, iniciada el 20 de febrero de 2023), o por haber expresado una intención de comprometerse en este país del Sahel (Estonia, Hungría, República Checa).

Además, Francia desea una mayor movilización de la base industrial y tecnológica de defensa europea a favor de los Ejércitos africanos para mejorar su competitividad y recibir a más becarios africanos en sus instituciones de formación militar, como lo lleva haciendo Francia hasta ahora.

En un contexto en el que hay cada vez más competidores estratégicos en el continente, en particular rusos, una coordinación entre europeos en el ámbito de la lucha contra la manipulación de la información es fundamental. Debemos seguir trabajando en el fomento de la dimensión africana de la STRATCOM del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y equiparnos de verdaderos recursos para combatir esos ataques informativos. También tenemos que dar visibilidad a nuestro compromiso y multiplicar las visitas conjuntas, como Equipo Europa, sobre el terreno.

En el Golfo de Guinea, Francia apoya el proyecto de concepto de gestión de crisis del SEAE. La reorganización ha de permitir contribuir mejor a lo que se prevé a nivel europeo, es decir un refuerzo de la acción de la UE como apoyo a las políticas de esos países para intensificar su presencia y la eficacia de las fuerzas de seguridad y defensa. Se contemplan acciones puntuales y flexibles de formación o de equipamiento, según las necesidades de los socios del golfo de Guinea.

La transformación del sistema militar francés en África Occidental y Central no cambiará sus compromisos; al contrario, la oferta de asociación de Francia aumentará para formar, equipar y entrenar más, fuera de operaciones exteriores sin límite de tiempo. La vocación de Francia es

estar siempre al lado de sus socios extranjeros, y el continente africano sigue siendo el principal beneficiario de la financiación bilateral francesa.

CONCLUSIÓN

Los años anteriores han mostrado la necesidad de pensar de nuevo en los equilibrios mundiales y regionales, y en las estrategias que se necesitan llevar a cabo para proteger nuestras poblaciones, nuestros valores y nuestros intereses vitales. Cada país europeo debe tener en cuenta este cambio de paradigma, además de que la progresión prometedora de la Unión Europea en el entorno de la seguridad y de la defensa, con un fuerte refuerzo de la cohesión y de la conciencia al respecto, pone de relieve la necesidad de una visión estratégica que abarca una coherencia europea y no solo nacional.

En el caso particular de Francia, no se pueden comprender completamente sus posiciones si no se entiende el camino histórico y político de su defensa a largo plazo. Contiene constantes que siguen siendo un hilo conductor fuerte de la estrategia de defensa francesa. Estas directrices claves se ajustan a los acontecimientos recientes, a continuación de los trabajos estratégicos de los años anteriores, para plasmar esta última Revisión Nacional Estratégica. Este trabajo se presenta como base para las políticas y decisiones claves en el ámbito de la defensa, y para desarrollar la nueva Ley de Programación Militar. Esta ley prevé los programas de defensa de los años futuros, planteados para hacer frente a los desafíos de mañana.

En paralelo a las reflexiones sobre una estrategia a largo plazo para el continente europeo, se necesita elaborar una visión para el continente africano, cuyas problemáticas tienen una resonancia directa en nuestra orilla. Experimenta cambios profundos que conllevan pensar de nuevo nuestro apoyo histórico y las relaciones que mantenemos con nuestros socios africanos. Después de un apoyo regional en la lucha contra el terrorismo yihadista, que ha reducido de manera exitosa la amenaza en el Sahel, se trata de pasar a una lógica de co-construcción con cada país que lo exprese. Esta reorganización está ya en camino, asegurando un apoyo transversal, no solo militar, sino también coherente e inclusivo de las iniciativas y las actividades de nuestros socios europeos.

Para concluir, podemos subrayar que la evolución de la conflictividad y sus consecuencias estratégicas se concretaban en la primavera de 2023, con el importante ejercicio Orión en Francia, entre el 21 de febrero y el 5 de mayo. Se trataba pues de adiestrar a las Fuerzas Armadas con un escenario actual de alta intensidad. En su última fase, se desplegaron hasta 12000 militares, en una región entera, durante tres semanas. Dicho ejercicio contemplaba operaciones conjuntas, de desembarco, integrando factores híbridos, ciber y espaciales, y también tropas

extranjeras, en particular unidades y observadores españoles, preparándose para los desafíos del futuro.

LA OTAN Y EL FORTALECIMIENTO DEL VÍNCULO TRANSATLÁNTICO: ¿DEFINITIVO O CIRCUNSTANCIAL?

DÑA. AMPARO MATÍES VELASCO

NOTA BIOGRÁFICA

Master de Política Exterior por la Universidad Internacional de Valencia (VIU), con prácticas en el Cuartel General Terrestre de Alta Disponibilidad de la OTAN en Bétera (Valencia), por el que recibió la *Commendation de la NRDC-ESP HQ COMMANDER* por su trabajo en el equipo de asesoramiento político.

Abogada en ejercicio titular de su propio despacho jurídico. Como diputada de la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Valencia ha formado parte de diferentes Comisiones de la Federación Europea de Colegios de Abogados.

Con anterioridad a su actividad profesional en el ámbito jurídico, trabajó como periodista en diferentes medios de comunicación, y como jefa de Prensa de la *Conselleria* de Trabajo y Servicios Sociales de la Generalitat Valenciana. Actualmente, colabora en diversos medios de comunicación de prensa escrita, radio y televisión, sobre análisis de actualidad política.

Desde el año 2015, preside el *Club de Encuentro Manuel Broseta*; tribuna de opinión de la sociedad civil con casi cuarenta años de historia, caracterizada por su pluralidad e independencia y el prestigio de sus ponentes. Es, además, vocal de la Junta Directiva de la Asociación Valenciana de Politología.

INTRODUCCIÓN

Cuando el 24 de febrero de 2022 las tropas rusas cruzaron la frontera de Ucrania por varias zonas, no sólo comenzaba la invasión contra dicho país, sino también suponía el inicio de una etapa de cambios en un escenario geopolítico mundial, cuya transformación ya había comenzado. La singularidad de esta guerra, una conflagración en las fronteras del territorio de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), ha supuesto para los europeos soportar las consecuencias de dicha guerra, que no han sido nimias ni pocas, y percibirla con una proximidad inusitada. Por ello, con la distancia temporal del tiempo transcurrido cabe preguntarnos ¿qué hubiera ocurrido si en dicha fecha no hubiera existido la OTAN?

La misión fundamental de la OTAN, tal y como se establece en el Tratado del Atlántico Norte, es "salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, fundados en los principios de la democracia, la libertad individual y el Estado de Derecho", para promover la estabilidad y el bienestar en el espacio del Atlántico Norte. Para eso nació como una organización política y militar de defensa colectiva, como señala Díaz Toribio (2022, p. 3), para "la protección de la integridad y la soberanía de todos sus Estados miembros y la salvaguarda de la paz en Europa". Cumplir con su principal objetivo requiere ser una organización dinámica y rigurosa en su funcionamiento e integradora de la diversidad de necesidades e intereses que respecto de su seguridad tienen los Aliados a cada lado del Atlántico.

Junto a ello, la Alianza tiene la difícil tarea de determinar una visión geopolítica común, fijar las amenazas y riesgos con precisión y establecer las actuaciones, es decir, la estrategia a seguir, que, además de ser una guía es, una garantía de la utilidad de la organización para los Aliados. Aspecto este último, el de la utilidad, imprescindible para su existencia. Pero, para ello, también es necesario que los Aliados mantengan inquebrantable la columna maestra en la que se asienta la organización, los principios y valores de la libertad, la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho. Porque su fortaleza no puede quedar exclusivamente al socaire de acontecimientos abruptos, ya que la realidad geopolítica ha cambiado y lo seguirá haciendo.

A estas alturas, es indudable la incidencia decisiva que ha tenido la guerra de Ucrania en todos los aspectos de la Alianza. El primordial, a estos efectos, ha sido el fortalecimiento del vínculo transatlántico que es la base de la organización, lo que obedece a la percepción por los Aliados de la existencia de una amenaza externa, es decir, un factor exógeno que genera la cohesión y el compromiso. Algo que no ocurría a pesar de la presencia constante de conflictos en el mundo y respecto de los que la OTAN se había ceñido a las tres funciones establecidas en el año 2010,

en el Concepto Estratégico (CE), de defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa, y de la divergente percepción de las amenazas por los Aliados, una constante en la vida de la organización, y que lejos de considerarla "circunstancial" es consustancial a la misma.

Además, en un mundo como el actual, de desafíos sistémicos y de proliferación de amenazas, la OTAN se adentraba en un entorno estratégico muy diferente hasta 2030. Su adaptación al contexto geopolítico en el pasado no tenía por qué ser garantía de éxito en el futuro. La dimensión política y militar debía adaptarse para mantener y reforzar la eficacia de la organización y garantizar su relevancia para los Aliados.

En 2020 el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, presentaba el informe que bajo el título "Unidos por una nueva era", daba cumplimiento del encargo recibido un año antes de los jefes de Estado y de Gobierno para que profundizara en formas que fortalecieran la dimensión política de la Alianza, que fue la base de la Agenda OTAN 2030, presentada en Bruselas en 2021, y que establece la hoja de ruta de adaptación de la Alianza. El informe fue claro y preciso respecto de la actitud que correspondía a sus miembros. Así, los Aliados debían tener como prioridad inequívoca mantener la cohesión y la unidad política. Los Aliados de ambos lados del Atlántico debían reafirmar su compromiso con la OTAN como la principal institución para la defensa del área euroatlántica y comprometerse con un código de buena conducta para respetar tanto el espíritu como la letra del Tratado de Washington. Asimismo, debían mantener y cumplir los requisitos de reparto de cargas acordados.

De esta manera, la OTAN, y como estaba previsto con anterioridad al inicio de la guerra contra Ucrania, aprobaba en Madrid en un contexto diferente por dicha causa, a finales de junio de 2022, el octavo Concepto Estratégico (CE), máximo exponente de su dimensión política en cumplimiento de su función. El documento guía de la organización fija el marco estratégico para una década e identifica las amenazas y riesgos, en estos tiempos convulsos. Con toda lógica, y esta ocasión lo requería, de una forma contundente, explícita y en ocasiones dura.

Destacamos de los 49 puntos de su contenido sólo algunos de ellos al objeto de esta ponencia. Así, el octavo CE declaraba la unión de los Aliados en su compromiso con la democracia, la libertad individual, los derechos humanos y el estado de derecho. Ratificaba la inquebrantabilidad del principio de defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington para defender cada centímetro del territorio aliado, preservando su soberanía e integridad territorial frente a cualquier agresor, con su enfoque 360°. Reafirmaba el vínculo transatlántico entre los Aliados, con el incremento del número y transcendencia de los contactos políticos entre ellos. Y, como no podía ser de otra manera, condenaba enérgicamente la guerra de

agresión de Rusia contra Ucrania, estableciendo expresamente a la Federación Rusa como la amenaza más importante y directa a la seguridad de los Aliados y para la paz y la estabilidad del área euroatlántica. Lo que ha dejado en un *impasse* el Consejo OTAN-Rusia.

Pero si la OTAN había puesto el foco de la amenaza más importante para su seguridad en la Federación Rusa, el desafío a los intereses, la seguridad y los valores de la Alianza recaía en la República Popular China, cuyas políticas son consideradas como coercitivas, por lo que también es considerado como un competidor estratégico.

Conviene subrayar que el octavo CE destaca a la Unión Europea (UE) como un socio único y esencial, dejando patente la importancia que para la Alianza tiene el bloque europeo, ya que 27 de sus 30 miembros pertenecen a dicha organización regional, y a pesar de que la hegemonía norteamericana ha sido una constante en la vida de la Alianza y de que la cooperación entre ambas organizaciones no ha sido lo continúa y firme que se requería. Lo cierto es que, en el actual escenario geopolítico, la revitalización de la cooperación con base en el entendimiento y la confianza es requisito necesario. Como así lo demuestra la Declaración Conjunta OTAN-UE del pasado 10 de enero de 2023, que se aborda en esta ponencia.

Finalmente, destacar la reafirmación que hace la Alianza, y que es habitual en los anteriores Conceptos Estratégicos, de su política de puertas abiertas a todas las democracias europeas que compartan sus valores, tengan la disposición y sean capaces de asumir las responsabilidades y obligaciones correspondientes. Con la advertencia de que la decisión sobre las membresías sólo compete a los Aliados y no a terceros países.

A los países que actualmente son candidatos, como Bosnia-Herzegovina, Ucrania y Georgia, se han unido dos países con una importante posición estratégica para la Alianza y que históricamente han mantenido su neutralidad, Suecia y Finlandia; países que llevan casi treinta años en colaboración con la OTAN por la evolución de los acontecimientos internacionales, pero sobre todo desde que Rusia se anexionó Crimea.

Son muchos los interrogantes que aún están por contestar y la incertidumbre está servida ante la evolución de la situación geopolítica y, en concreto, cuando acabe el conflicto bélico de Ucrania. Cómo se habrán recolocado las posiciones de los Aliados y si se produce cierto distanciamiento o, por el contrario, el fortalecimiento ha quedado apuntalado en la esencia de la Alianza, como requisito inexcusable de su existencia necesaria para la defensa colectiva de sus miembros, son aspectos decisivos para afrontar el horizonte fijado en la Agenda OTAN 2030. Todo ello, dependerá del fortalecimiento de la dimensión política de la Alianza.

TIEMPOS NUEVOS, NUEVAS POSICIONES

La invasión de Ucrania por Rusia ha sido un detonante que ha producido, por necesidad y deliberadamente, cambios en las posiciones de los actores, o sea, de los países, sean o no miembros de la OTAN. Como nos hemos referido en la introducción al mencionar el octavo CE las declaraciones en él contenidas fijan la estrategia de la organización y dejan sentadas las bases para los referidos cambios, tanto en la dinámica y en la composición de la Alianza, como también en las relaciones con el declarado como socio único y esencial, la Unión Europea.

Desde la creación de la OTAN han sido constantes las "sombras" en su funcionamiento interno con origen en la disparidad de sus integrantes, produciéndose a lo largo de estos años crisis en el seno de la organización por los desencuentros, distanciamientos, incomprensiones y replanteamientos. Al rechazo de los socios europeos por la falta de representatividad por la hegemonía norteamericana se unen otras causas, como las diferentes visiones estratégicas a cada lado del Atlántico por la consideración de Rusia como socio o como adversario y potencial enemigo, y la divergencia de intereses entre los socios europeos con distintas visiones de seguridad, porque los países del antiguo bloque soviético conocían bien la acción de Rusia y han seguido de cerca la política de Putin. Por ejemplo, los países bálticos han tenido siempre muy clara la clase de amenaza que puede suponer Rusia y el peligro potencial por el sólo hecho de tener frontera directa.

Por su parte, los países del flanco sur de la Alianza han tenido otra sensibilidad en este tema y países como Alemania han mantenido una estrategia de estrechamiento comercial y energético con Rusia, como el *Nord Stream I y II,* que con la guerra en Ucrania se ha visto cuestionada. También con intereses opuestos son los casos de Turquía y Grecia.

Asimismo, destaca otra razón de consideración para el distanciamiento: la referida a la interpretación que tienen los miembros de sus intereses de seguridad más allá de la zona euroatlántica. Porque los países aliados son soberanos a la hora de llevar a cabo sus políticas exteriores y no son los mismos intereses que puede tener Estados Unidos y otros países en Oriente Medio o en el Asia-pacífico, que otros más pequeños como los países mediterráneos. Esto ha producido que, a veces, no haya unidad a la hora de tratar los desafíos a los que enfrentarse. Y, por último, pero no por ello menos relevante, sino todo lo contrario, está la diferente contribución a la carga de defensa entre los Aliados; una tarea pendiente que arrastran y a la que intentaron poner solución en la Cumbre de Gales en 2014, acordando destinar el 2% del PIB de cada país en gasto de defensa. Este cumplimiento ha sido muy desigual entre los Aliados hasta que se produjo la invasión de Ucrania y la aprobación del octavo CE, que reafirma

el compromiso, por lo que varios gobiernos europeos se apresuraron a aprobar el aumento del gasto en defensa.

Frente a las referidas diferencias generadoras de distanciamiento entre los Aliados, cuya consecuencia clara ha sido la debilitación del vínculo transatlántico, están los valores liberales que comparten al ser todos Estados democráticos, lo que facilita el entendimiento para llegar a acuerdos en temas de seguridad. A ello ha contribuido el éxito que ha tenido el sistema establecido de adopción de decisiones por consenso. Así, tal como indica Adán García (2019, p. 3) "este sistema ha permitido que todos los Estados miembros tengan 'espacio político en clave nacional' dentro de las decisiones tomadas en conjunto". Ahora bien, hace falta algo más. La percepción conjunta de una amenaza contra su seguridad, es decir, la existencia de un enemigo común, lo que produce, y en este caso de la invasión de Ucrania ha producido, es un efecto aglutinador y consecuentemente el fortalecimiento el vínculo transatlántico.

OTAN-UE: Cooperación, transparencia y respeto mutuo

En un contexto de intereses estratégicos divergentes y amenazas emergentes, la cooperación entre la OTAN y la UE era necesaria para abordar las cuestiones de seguridad y estructurar los esfuerzos militares y la defensa. Esa cooperación comenzó con la guerra de los Balcanes y sus bases se sentaron en la Cumbre de Washington (1999) y en el Consejo Europeo de Niza (2000). En el año 2012, en este sentido, señalaba Caracuel (2012, p. 37) que "la OTAN y la Unión Europea pueden y deben jugar un papel complementario y reforzarse mutuamente en su apoyo a la paz y seguridad internacionales…", y señalaba las pautas de ese papel complementario: "respetar la autonomía institucional de ambas Organizaciones, aumentar la cooperación práctica en operaciones, ampliar las consultas políticas en asuntos de interés común y cooperar en el desarrollo de capacidades, minimizando la duplicación y maximizando su coste-eficacia" .

La Declaración Conjunta de la OTAN-UE de 2016 supuso un verdadero impulso para la cooperación entre ambas al establecer una hoja de ruta señalando ocho campos de cooperación, a saber:

1.- Contrarrestar las amenazas híbridas.
2.- Cooperación operativa, incluida la migración en el mar.
3.- Ciberseguridad y defensa.
4.- Capacidad de defensa.
5.- Industria de defensa e investigación.
6.- Ejercicios.
7.- Desarrollo de capacidades de defensa y seguridad.

8.- Fortalecimiento del diálogo estratégico entre la UE y la OTAN.

Por su parte, la siguiente Declaración Conjunta de 2018, insistió en la necesidad de centrar la cooperación en "movilidad militar, lucha contra el terrorismo y mujeres, paz y seguridad".

Los ocho campos de cooperación indicados se han traducido en 74 acciones concretas de resultado dispar, pero que en conjunto demuestran que en la actualidad se ha alcanzado un nivel de cooperación que antes no había existido. Lo que no significa que no haya que seguir trabajando en la mejora y ampliación de la cooperación para afrontar problemas estructurales que deberían superarse en el ámbito político y económico de la Alianza.

En las raíces de la Alianza no hay antagonismo entre ambas organizaciones sino una relación "difícil" y con altibajos en la que siempre ha estado latente cierta desconfianza del sector occidental de la UE frente a la capacidad de Estados Unidos de ser un actor estable. Desconfianza que se basa en los cambios del gobierno estadounidense y en el hecho de haber focalizado su estrategia, en los últimos tiempos, en el Indo-Pacífico. Lo que abocó a la UE a que desarrollara su política de seguridad y defensa que inició en el año 2003 y que ha culminado con la aprobación de la Brújula Estratégica en marzo de 2022, cuando ya había comenzado la guerra de Ucrania.

Comenzada la guerra de Ucrania y definido el escenario geopolítico en el octavo CE, que pone nombre y apellido a la amenaza más grave para la seguridad (Rusia) y al desafío primordial (China), la recomendación del informe del año 2020 de revitalizar la confianza y el entendimiento al más alto nivel entre ambas organizaciones pasó a ser una tarea acuciante. Era el momento de dejar clara cuál era la posición y la relación entre ambas y también su posición respecto del mundo en materia de seguridad y defensa. Poco más de seis meses, desde la aprobación del octavo CE, ha tardado en llegar la tercera Declaración Conjunta sobre Cooperación UE-OTAN de 10 de enero de 2023, que se puede calificar de paradigmática.

En tan sólo catorce puntos ambas organizaciones ratifican que están juntas ante una coyuntura que es crucial para la seguridad y estabilidad euroatlánticas. La consideración de que Rusia sea la amenaza más grave para su seguridad tiene la importancia de que compartir la amenaza conlleva tener la misma percepción, aspecto que no es baladí. Sobre todo, teniendo en cuenta que la diferencia de consideración de las amenazas ha sido una constante entre los Aliados. El rechazo de las acciones de Rusia en Crimea y el Donbás advierte de que no se aceptará un cambio de las fronteras. La referencia a los agentes autocráticos y sus acciones contra los principios liberales, utilizando medios que ya no son sólo militares sino también políticos, económicos y tecnológicos, pone de relieve que estamos en una lucha, hasta hace poco era

velada, entre regímenes liberales y autocráticos, y que va a ser determinante durante esta década. Reconocer la competencia estratégica con China revela que la UE eleva el bajo perfil que había declarado en la Brújula Estratégica respecto de China como socio para la cooperación, competidor económico y rival sistémico.

Dos aspectos nucleares caben destacar de la Declaración. Uno, la afirmación de la coordinación existente en cuestiones de seguridad contenidas tanto en el Concepto Estratégico de la OTAN como en la Brújula Estratégica de la UE, y la importancia del vínculo transatlántico por el valor que supone el reconocimiento de la estrategia de la UE y por ésta la aceptación de los conceptos de seguridad transatlántica. El otro, que la OTAN ostenta la defensa colectiva de los Aliados, sin perjuicio de la complementariedad de la defensa europea y de la interoperabilidad de la misma.

Conscientes de la magnitud de las amenazas compartidas, elevan el nivel de cooperación entre ambas organizaciones ampliando las áreas de actuación que centran en la resiliencia, la protección de las infraestructuras críticas, las tecnologías emergentes y disruptivas, el ámbito espacial y el cambio climático. Como hemos indicado anteriormente, el resultado de las acciones de cooperación ha sido desigual, aunque la declaración de 2023 sea autocomplaciente respecto de las mismas. Por ejemplo, en el área de la Industria de la Defensa y la Investigación es en la que menos se ha avanzado, a pesar de que la Agencia Europea de Defensa ha asistido al Foro de la Industria de la OTAN 21.

Como colofón el respeto a la autonomía de decisión de ambas organizaciones se puede interpretar como que deja vía libre a la posibilidad de que en un momento determinado la OTAN apoye a Turquía, y la UE apoye a Grecia. La llamada a la transparencia entre ambas organizaciones es una muestra más de la voluntad de que la cooperación sea eficaz. Sobre todo, teniendo en cuenta que hay tensiones entre algunos países que son difíciles de superar, pero no imposible.

La Declaración es ambiciosa, pero sobre todo era necesaria para la constatación de que el vínculo transatlántico se ha fortalecido y la hoja de ruta que se ha marcado es más cooperación, transparencia y respeto mutuo.

Nuevos Aliados: Suecia y Finlandia

La invasión de Ucrania ha sido un punto de inflexión en la política de neutralidad que en materia de defensa y seguridad mantenían históricamente dos países de la región báltico-nórdica, Suecia y Finlandia, y que tan sólo hace dos años era imprevisible, a pesar de la permanente vulnerabilidad de la zona báltica y de la creciente competencia sistémica, tanto económica como

estratégica, en la zona del Ártico que potencias asertivas como Rusia y China tienen interés por controlar.

Se trata de dos naciones de idiosincrasias diferentes, pero cuya ubicación geográfica las ha unido en un aspecto de vital importancia como es el de su seguridad. Aunque ambos países como miembros de la UE están cubiertos por la cláusula de asistencia mutua establecida en el artículo 42 del Tratado de la Unión, llevaban casi treinta años de estrecha colaboración con la OTAN; dato significativo y a tener en cuenta porque demuestra, a priori, que ambas partes eran conscientes de la necesidad de estrechar la colaboración en un panorama geopolítico en constante evolución.

Desde el año 1994, en el que ambos países de unieron al programa Asociación para la Paz de la OTAN, se ha sucedido su participación en diversas misiones dirigidas por OTAN en Balcanes, Afganistán e Irak, participación en ejercicios, y asistencia a las reuniones ministeriales de exteriores y defensa. Ambas se han ido adaptando a los estándares de interoperabilidad de la organización, con lo que el camino estaba iniciado y el campo sembrado para poder actuar ante cualquier acontecimiento abrupto. Sin embargo, cuando se produjo la anexión de Crimea por Rusia en 2014, ambos países se aferraron a su neutralidad al mismo tiempo que se convertían en socios de Oportunidades Mejoradas de la OTAN, estableciéndose un intercambio de información sobre seguridad y aumentando el nivel de colaboración. Pero la invasión de Ucrania abocó con carácter urgente a ambos países a reevaluar su seguridad.

Según el gobierno finlandés, el ingreso en la OTAN reforzaría la seguridad del país y la de la región del Mar Báltico y norte de Europa, considerando que tiene una fuerte capacidad de defensa y que ello reforzaría a la OTAN y a la defensa colectiva de la Alianza. De esta forma, estaría cubierta por las garantías de seguridad consagradas en el Artículo 5 del Tratado de Washington, pero, además, participaría en la toma de decisiones sobre cuestiones de política de seguridad que para dicho país son de vital importancia. La percepción de la amenaza en esta ocasión ha sido lo suficientemente intensa para, si no eliminar, al menos mitigar el rechazo de una parte de la sociedad finlandesa de posicionarse claramente contra Rusia.

Por su parte, para el gobierno sueco, la pertenencia a la OTAN es la mejor manera de proteger su seguridad. El informe sobre "Deterioro del entorno de seguridad: implicaciones para Suecia", encargado por el gobierno sueco cuando se produce la invasión de Ucrania, dice claramente: "Para Suecia, el efecto principal de ser miembro de la OTAN sería que Suecia pasaría a formar parte de la defensa colectiva de la OTAN y estaría cubierta por las garantías de seguridad consagradas en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte".

Si en el caso de Finlandia la preocupación viene por la extensa frontera que tiene con Rusia, en el caso de Suecia viene por la zona ártica, en la que tiene una considerable actividad comercial, además de que, en los últimos quince años, de manera regular Rusia ha estado invadiendo algunas de sus pequeñas islas de esa zona.

En el presente caso, es claro que se produce un beneficio para ambas partes, es decir, ganan todos pese a quien pese. Para Finlandia, su entrada en la OTAN la revitaliza y fortalece, ya que aumenta tropas y frontera de 1.340 km con Rusia, (la última vez que se produjo una ampliación fue en 2020 con la entrada de Macedonia del Norte), reforzándose la defensa de la zona báltica y del Ártico por las incursiones de Rusia y China. Se trata de países democráticos con economías solventes, y con capacidades y conocimientos en alta tecnología, Ejércitos de alta calidad y pertenecen a la UE. Por lo que se configuran como buenos socios estratégicos y militares y sobre todo fiables. Por su parte, Suecia y Finlandia conseguirán estar bajo la ahora ansiada defensa colectiva del artículo 5 del Tratado de Washington. Mientras dure el proceso de adhesión tienen las garantías de seguridad de la Alianza, lo que supone una tranquilidad ante el posible endurecimiento de las condiciones de seguridad.

Ahora bien, desde el inicio del proceso de su incorporación se ha puesto de manifiesto la constante que ha regido en la vida de la Alianza: las diferencias entre los Aliados. Me refiero a las reservas de Turquía a la incorporación de Suecia, que no debe generar una crisis interna, porque en estos momentos a nadie le interesa ni siquiera a Turquía, aunque ahora los devastadores efectos del terremoto y las próximas elecciones le den una tregua para posicionarse definitivamente. No es momento ni ocasión de que el vínculo transatlántico que se ha fortalecido a causa de la guerra se debilite.

Con todo ello, la incorporación de Suecia y Finlandia a la Alianza, no solo es inevitable, sino que es conveniente porque en el mundo multipolar al que nos dirigimos, pero con solo dos modelos - el liberal y el autocrático- hay mucho en juego. Por ello, una vez más ha de ser la dimensión política de la OTAN la que despliegue todos sus efectos para solucionar la situación.

Más allá de la zona euroatlántica: China

Los nuevos tiempos traídos por la guerra de Ucrania hace inevitable una somera referencia a China, ya que respecto a la misma la Alianza ha variado su posición. Antes de la invasión de Ucrania, China era considerada por la Alianza como un competidor estratégico de todo el espectro, pero que no representaba una amenaza militar para la zona euroatlántica. Y ello, a pesar de que la asociación estratégica entre China y Rusia era un hecho desde hacía años, aunque con las ambigüedades habituales que caracterizan al gigante asiático, y también de la

existencia de una competencia económica, tecnológica, geopolítica e ideológica con los Estados Unidos.

La declaración conjunta de Rusia y China del 4 de febrero del 2022, habla por sí sola respecto de la OTAN y era un aviso a navegantes, cuando expresa:

> *"Las partes creen que ciertos Estados, alianzas y coaliciones militares y políticas buscan obtener, directa o indirectamente, ventajas militares unilaterales en detrimento de la seguridad de otros, incluso mediante el empleo de prácticas de competencia desleal, intensificar la rivalidad geopolítica, fomentar el antagonismo y la confrontación, y socavar gravemente el orden de la seguridad internacional y la estabilidad estratégica mundial. Las partes se oponen a una mayor ampliación de la OTAN y piden a la Alianza del Atlántico Norte que abandone sus enfoques ideologizados de Guerra Fría, que respete la soberanía, la seguridad y los intereses de otros países, la diversidad de sus antecedentes civilizatorios, culturales e históricos, y que ejerza una actitud justa, y actitud objetiva hacia el desarrollo pacífico de otros Estados. Las partes se oponen a la formación de estructuras de bloques cerrados y campos opuestos en la región de Asia y el Pacífico, y se mantienen muy atentas al impacto negativo de la estrategia del Indo-Pacífico de Estados Unidos sobre la paz y la estabilidad en la región. Rusia y China han realizado esfuerzos constantes para construir un sistema de seguridad equitativo, abierto e inclusivo en la Región de Asia y el Pacífico (APR) que no esté dirigido contra terceros países y que promueva la paz, la estabilidad y la prosperidad.* (Publicado en la web del gobierno de la Federación Rusa 2022)".

Tan solo sólo veinte días después Rusia invadía Ucrania.

Ha quedado clara que la posición de China respecto de la acción de Rusia se basa en dos de los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica que rigen su política exterior, estos son: el respeto mutuo por la soberanía y la integridad territorial, y la no interferencia en los asuntos internos de otros países. Los otros tres principios: no agresión mutua, igualdad y beneficio mutuo, y coexistencia pacífica, no dejan de ser una declaración de buenas intenciones que contradicen en muchas ocasiones la actuación de China.

También ha quedado claro que China está en contra de la OTAN. El motivo es conocido, no quiere que esté presente en el Indo-Pacífico porque en esta región pretende imponer un orden acorde con sus intereses. Para ello, mantiene una competición con los Estados Unidos que en dicha región y en términos militares ya es una potencia asiática, además, de que ha sabido tejer una red de alianzas con otros países para contener el avance de China en sus propósitos. Así, este año 2023, Estados Unidos ha reforzado la cooperación de seguridad con Japón; país que considera a China un desafío sin precedentes para su seguridad. El acuerdo implica una reorganización de la presencia militar estadounidense en el archipiélago nipón, entre otras cosas. Pero significa algo mucho más relevante y es que se hace oficial que Japón ha cambiado

la postura que ha mantenido desde el fin de la II Guerra Mundial. El aumento de su gasto militar y la firma también en 2023 de un acuerdo de defensa con Reino Unido son una buena muestra de ello. Todo esto, para configurarse como líder militar y económico en la región.

Ya en el Informe 2030 de la OTAN se decía que debería mejorar su capacidad para coordinar la estrategia y salvaguardar la seguridad de los Aliados frente a China, lo que significaba ir más allá de la zona euroatlántica. Ante la postura de China contra la Alianza, la OTAN tenía que posicionarse. El párrafo 45 del CE destaca la importancia que para la Alianza tiene el Indo-Pacífico por los acontecimientos que se están produciendo en la región y su posible incidencia en la seguridad euroatlántica. Para afrontar ese desafío y defender los intereses de seguridad comunes, ya sea de los socios actuales que la Alianza tiene en la región o de los socios nuevos, el diálogo, pero sobre todo la cooperación, es el medio. La OTAN fomentará la asociación con aquellas naciones que tienen la misma percepción de seguridad ante las actuaciones de China.

Lo relevante ahora es que la convicción de que la OTAN va a ser más política e ir más allá cuenta con el impulso de los Aliados de ambas partes del Atlántico.

CONCLUSIONES

La guerra de Ucrania ha precipitado una reactualización de la OTAN que implica volver con fuerza a su función primigenia: la defensa colectiva, lo que entraña riesgos al tener que reorientar sus políticas, aunque sea para volver al propósito para el que nació.

El fortalecimiento del vínculo transatlántico pone de manifiesto que entre los Aliados no existe antagonismo, sino que sus diferencias son un elemento consustancial de la OTAN con las que tienen que convivir.

El reforzamiento de los lazos entre la OTAN y la UE abre una nueva etapa en la vida de la Alianza con el impulso de los Aliados de ambas partes del Atlántico para hacerla más política y que vaya más allá de la zona euroatlántica.

La Tercera Declaración OTAN-UE es la constatación de que el vínculo transatlántico se ha fortalecido y la hoja de ruta marcada es más cooperación, transparencia y respeto mutuo.

La Alianza se reforzará con la incorporación de nuevos Aliados, pese a quien pese, en la pugna que se está librando entre regímenes liberales y autocráticos en el tránsito hacia la multipolaridad.

A lo largo del conflicto de la guerra de Ucrania vamos a ser testigos de muchos acontecimientos que van a poner a prueba las costuras del vínculo transatlántico, de la eficacia de la dimensión

política de la OTAN en su resolución depende nuestra seguridad para el futuro, y los aliados lo saben.

No hay una respuesta en términos absolutos respecto a si el fortalecimiento del vínculo transatlántico es definitivo o circunstancial, debido a la confluencia de intereses diversos de los Aliados. Así, en el ámbito militar, el fortalecimiento del vínculo es definitivo, pero en el resto de ámbitos, el político, social y económico, es circunstancial.

BIBLIOGRAFÍA

Adán García, A.J.: *2022. Año de un nuevo Concepto Estratégico*. [Soporte digital]. Documento de Opinión IEEE 18/2022. (2022) https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO18_2022_ANGADA_Nuevo.pdf

Adán García, A.J.: *70 años de evolución estratégica en la OTAN.* [Soporte digital]. Documento Marco IEEE 04/2019. (2019) https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2019/DIEEEM04_2019ANGADA-OTAN.pdf

Agenda OTAN 2030. [Soporte digital] https://www.nato.int/nato2030/

Caracuel, M. A.: "Una asociación estratégica genuina: la visión de la Unión Europea desde la OTAN". *Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.* IEEE (2012), 37-54.

Conclusiones del Consejo sobre la ejecución de la declaración conjunta del presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. [Soporte digital]. Consejo de la Unión Europea. 15283/16 (2016). https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15283-2016-INIT/es/pdf

Declaración de la Cumbre de Madrid. [Soporte digital]. Madrid, 29 de junio de 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm?selectedLocale=en

Declaración conjunta sobre la cooperación OTAN-UE, 10 de julio de 2018. [Soporte digital]. Consejo de la Unión Europea (2018). https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf

Declaración conjunta sobre la cooperación OTAN-UE, 10 de enero de 2023. [Soporte digital]. Consejo de la Unión Europea (2023). https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/

Declaración Conjunta de la Federación Rusa y la República Popular China sobre las Relaciones Internacionales Entrando en una Nueva Era y el Desarrollo Sostenible Global, 4 de febrero de 2022. [Soporte digital]. Gobierno Federación Rusa. http://en.kremlin.ru/supplement/5770

Deterioro del entorno de seguridad: implicaciones para Suecia. Ds 2022:8 [Soporte digital] Gobierno Sueco 2022. https://www.government.se/legal-documents/2022/05/ds-20228/

Díaz Toribio, J.: "Las trece crisis: la supervivencia de la OTAN a sus cuestionamientos internos". [Soporte digital]. Documento de Opinión IEEE 75/2022. (2022) https://www.ieee.es/contenido/noticias/2022/09/DIEEEO75_2022_JOSDIA_OTAN.html

Feliu, L.: "La necesidad de una profunda transformación de la Alianza Atlántica". *Revista Ejército núm. 105* (2016), 15-21.

Mackinlay, A.: "La neutralidad de Suecia y Finlandia, semejanzas, diferencias y futuro". [Soporte digital]. Documento Marco IEEE 5/2020. (2020) https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2020/DIEEEM05_2020ALEMAC_SueciaFin.pdf

Marco de Santayana, J.: "La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud". [Soporte digital]. Documento de Análisis IEEE 3/2023. (2023) https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2023/DIEEEA03_2023_JOSPAR_Asociacion.html

Milosevich-Juaristi, M.: "Las últimas propuestas de Rusia para cambiar el orden de seguridad europeo creado después de la Guerra Fría". [Soporte digital]. Real Instituto Elcano ARI 3/2022. (2022) https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/01/ari3-2022-milosevich-rusia-orden-de-seguridad-europeo-descontento-pasivo-al-revisionismo-activo.pdf

Romero, C.: "Agenda OTAN 2030 y Concepto Estratégico 2022". [Soporte digital]. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, núm. 1* (2022), 113-120. https://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/398

Simón, L.: "La gran competición estratégica del siglo XXI y el vínculo trasatlántico". *Cuadernos de Estrategia 211*. IEEE (2022), 45-56.

Strategic Concept. OTAN 2022. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022. [Soporte digital] https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

Tratado del Atlántico Norte. Washington DC, 4 de abril de 1949. [Soporte digital] https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es

Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa: por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales. [Soporte digital] Anexo. Secretaría General del Consejo de la UE. Bruselas, (2022). 7371/22. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/es/pd

LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ESTRUCTURA INTEGRADA DEL MANDO MILITAR DE LA OTAN

TENIENTE CORONEL ET. D. CARLOS MORALES MORILLAS

NOTA BIOGRÁFICA

Carlos Morales es Teniente Coronel de Infantería y se encuentra destinado en el Mando de Adiestramiento y Doctrina. Diplomado de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, ha realizado diferentes cursos nacionales y extranjeros de especialización en inteligencia y operaciones; seguridad y defensa; y, asesoría de género en operaciones. A lo largo de su carrera militar, ha alternado destinos de mando de Unidades de Infantería tipo Sección y Compañía con los de Estado Mayor. Ha servido en destinos, operaciones y misiones de la OTAN y de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina, Afganistán, Malí, Senegal, Turquía y Níger.

Es Máster en Derecho "con premio extraordinario" y Diplomado de estudios avanzados en Derecho europeo, con la calificación de "sobresaliente". Asimismo, es Máster en Derecho inmobiliario y Máster en prevención de riesgos laborales. Asesor e investigador, ha obtenido varios premios de estudios jurídicos otorgados por la Universidad de La Laguna y el Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife.

INTRODUCCIÓN

No hay un número suficiente de especialistas en cuestiones de género ¬hombres o mujeres¬ para satisfacer todas las necesidades actuales y potenciales de las misiones y operaciones dirigidas por la OTAN. Algunas de estas deficiencias están arraigadas en las tradiciones militares de los países miembros, y solo pueden superarse con el tiempo, siempre que se aborden conscientemente hoy.

El enfoque que la OTAN viene llevando a cabo, desde el 31 de octubre de 2000, para la *NATO Women, Peace and Security (WPS) Agenda* se enmarca en los principios de integración, inclusión e integridad.

Su objetivo es integrar las cuestiones de género en la resolución de conflictos y los procesos de paz, las operaciones de mantenimiento de la paz, el desarme, la desmovilización y la reintegración, la reforma del sector seguridad, la protección y los derechos de las mujeres.

A nivel multilateral, la OTAN y sus socios se han unido a una serie de organizaciones internacionales, como la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), para contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de los principios de la RCSNU 1325 y sus resoluciones adicionales, y han abogado por un enfoque integral de esta cuestión mundial en el ámbito de la seguridad.

El 21 de octubre de 2021, los ministros de Defensa de la OTAN aprobaron el *NATO's 2021-2025 Action Plan on WPS*, que apoya el compromiso de los Aliados de la OTAN, reafirmado en la Cumbre de Bruselas de 2021 de seguir promoviendo la igualdad de género e integrar la perspectiva de género en las estructuras políticas, civiles y militares de la OTAN.

En el mes de junio de 2022, la Cumbre de Madrid reunió a los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, los cuales aprobaron el Concepto Estratégico 2022, que enfatiza la "importancia transversal de integrar la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en nuestras tareas principales" y afirma que "la OTAN continuará promoviendo la igualdad de género como reflejo de sus valores", incorporando la perspectiva de género en toda la Alianza.

A este respecto, la Representante Especial del Secretario General de la OTAN para las Mujeres, la Paz y la Seguridad actúa como punto focal de alto nivel para el trabajo de la OTAN en este ámbito.

Para ello, está en continua y estrecha comunicación con las oficinas de los asesores de género del Estado Mayor Militar Internacional (IMS) y de ambos Mandos Estratégicos (Bi-SC*, Strategic Commands*).

Esto viene siendo así desde el año 2009, cuando los primeros asesores de género de la OTAN se desplegaron en sus dos Mandos Estratégicos, así como en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán, reemplazada en 2015 por la Misión de Apoyo Decidido (RSM, *Resolute Support*) hasta principios de septiembre de 2021.

En la actualidad, existen asesores de género en todas las estructuras militares de la OTAN y en todas las operaciones y misiones, incluida la Misión de la OTAN en Irak y la Fuerza Internacional de Seguridad en Kosovo (KFOR).

Uno de los puestos clave dentro de la oficina del Director General del Estado Mayor Militar Internacional (IMS) es la Oficina del Asesor de Género (GENAD), que además de prestar asesoramiento en cuestiones de género, es el punto focal permanente para recopilar, proporcionar y compartir información sobre programas, políticas y procedimientos nacionales sobre estas cuestiones.

Al igual que la Representante Especial del Secretario General de la OTAN para las Mujeres, la Paz y la Seguridad, mantiene un estrecho contacto con los Mandos Estratégicos y las organizaciones internacionales interesadas en la integración de la perspectiva de género en las operaciones militares, así como en cuestiones relacionadas con el género.

Así, el 17 de enero de 2023, organizó su octava Sesión de Inmersión Profunda (*eighth Deep Dive Session*), centrada en el papel de la OTAN en la integración de la perspectiva de género y en los desafíos militares a considerar al abordar las violaciones contra niñas y niños en un entorno de conflicto armado.

PROPÓSITO

Numerosos autores ¬principalmente militares¬ con mayor experiencia y conocimiento han escrito sobradamente acerca de la implementación de la perspectiva de género en la OTAN, describiendo prolijamente su evolución, así como sus hitos más importantes.[1] En el presente caso, el propósito es bien distinto ¬a la par que desafiante¬ y doble.

[1] En este artículo se citan a los Coroneles Javier María Ruiz Arévalo y Jesús Ignacio Gil Ruiz, y al Teniente Coronel Álvaro Martínez Villalobos.

Primeramente, se pretende "crear conciencia" en el lector sobre la comprensión de la capital importancia que tiene la (acertada) aplicación de la perspectiva de género en cualquier actividad emprendida por la estructura integrada del mando militar de la OTAN, que tenga siempre presente la desigual incidencia y repercusión que los conflictos armados (prevención de conflictos, solución de conflictos, reconstrucción después de los conflictos y consolidación de la paz) tienen en mujeres, hombres, niñas y niños.

En particular, las mujeres y las niñas se ven ¬a menudo¬ desproporcionadamente afectadas por las consecuencias derivadas de aquéllos, debiéndose garantizar la igualdad de oportunidades de todos (mujeres, hombres, niñas y niños).

A través de estas páginas, el autor comparte su visión sobre los denodados y evidentes esfuerzos que viene desarrollando la estructura integrada del mando militar de la OTAN, a partir de la promulgación de la Directiva *Bi.SC 4O-1* (de fecha 2 de septiembre de 2009) hasta la actual Directiva *Bi.SC 04O-001* (de fecha 20 de octubre de 2021), para contribuir al compromiso de la comunidad internacional en apoyo de los principios establecidos en la RCSNU 1325, así como en sus once resoluciones adicionales(1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242, 2272, 2467, 2493 y 2538). Sin ánimo de ser exhaustivos y dentro de los límites de extensión establecidos para este artículo, se analizarán aquellos aspectos de la mencionada Directiva *Bi.SC 4O-1* (2009) y sus sucesivas revisiones, que ¬a juicio del autor¬ demuestran los esfuerzos llevados a cabo por dicha estructura militar para aplicar e integrar la perspectiva de género tanto en sus cuarteles generales como en ejercicios, misiones y operaciones.

En especial, se incidirá en el "punto de inflexión" que supuso la revisión de la Directiva *BI-SC 40-1*, de fecha 8 de agosto de 2012, que desembocó en la Directiva *Bi.SC 04O-001*, de fecha 17 de octubre de 2017; la cual, haciéndose eco de una copiosa normativa internacional, introdujo numerosas novedades en la integración de la perspectiva de género en la estructura integrada del mando militar de la OTAN.

Su revisión posterior, dio lugar a la vigente Directiva *BI.SC 04O-001*, de fecha 20 de octubre de 2021. Una vez conseguidos los conocimientos anteriores, el lector estará en condiciones de desarrollar sus propios juicios u opiniones sobre cómo la OTAN da protección a mujeres, hombres, niñas y niños de los peligros que entraña cualquier conflicto, siendo la estructura integrada de su mando militar uno de los instrumentos más importantes para llevarla a cabo. Si es así, se habrá conseguido el segundo propósito. Esto es, "promover una cultura" de perspectiva de género en el lector de estas páginas.

ANTECEDENTES

Una vez hubo finalizado la Segunda Guerra Mundial, las potencias mundiales (principalmente de Europa y América del Norte) vieron la necesidad de crear una estrategia de defensa colectiva que garantizara que los conflictos habidos en la primera mitad del siglo XX no vieran nuevamente la luz.

La violenta experiencia de las dos guerras mundiales y el cambiante contexto mundial de paz y seguridad, dieron lugar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por el Consejo de las Naciones Unidas en París, en diciembre de 1948, que ¬suponiendo un avance importante para lograr la reconciliación de las naciones¬ no garantizaba, por sí misma, que tales conflictos no volvieran a reproducirse, habida cuenta del enfrentamiento explícito entre los Estados Unidos y la extinta Unión Soviética, la cual, mantenía sus fuerzas en pie de guerra en Europa oriental y parte de la central.

Con la creación de la OTAN el 4 de abril de 1949, y fruto de la incorporación de la mujer en el seno de las Fuerzas Armadas de los países miembros, se abre paso (lentamente) a la presencia de la mujer en la Alianza Atlántica. Era cuestión de tiempo que las mujeres militares ¬impregnadas del empoderamiento de las mujeres en la sociedad de esos países¬ se asociaran para hacer valer sus derechos y comenzaran a implementar la perspectiva de género en todos sus ámbitos de actuación.

Leyendo a Martínez Villalobos:

"Ya en 1954 la OTAN (durante el Comité Anual de Examen del Servicio Militar) había tratado o debatido sobre las funciones a desempeñar por las mujeres. Formalmente, la primera Conferencia de la OTAN de Mujeres Oficiales tuvo lugar en Copenhague en 1961 y en 1966 se convoca la Conferencia de Directores de Mujeres Oficiales a la que asisten representantes de siete países de la OTAN. En noviembre de 1973 se crea un Comité específico de Mujeres en las Fuerzas de la OTAN (Committee on Women in the NATO Forces, CWINF); las delegadas, que ya representaban entonces a unas 100.000 mujeres militares, adoptan una resolución en la que se acordaba que la mujer debería tener la oportunidad de servir en todo tipo de empleos, con la excepción de aquellos que implicaran entrar en combate (y esto porque ya se consideraba entonces una competencia de índole política y nacional). Este Comité de Mujeres se reconoció formalmente por parte del Comité Militar en julio de 1976". (Martínez Villalobos, 2021: 54).

A finales de los años noventa, las diferentes asociaciones de mujeres se unieron para impulsar la inclusión de la perspectiva de género en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) para que la paz y seguridad internacionales fueran efectivas y duraderas.

En el año 2000, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 1325, reconociendo por vez primera: "la urgente necesidad de incorporar una perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz [...]"; la importancia de que "se imparta a todo el personal de mantenimiento de la paz adiestramiento especializado sobre la protección, las necesidades especiales y los derechos humanos de las mujeres y los niños en las situaciones de conflicto"; y, la protección y plena participación de las mujeres en el proceso de paz, contribuyendo "considerablemente al mantenimiento y el fomento de la paz y la seguridad internacionales".

Por todo ello, exhorta "a todas las partes en un conflicto armado a que respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles [...]".[2]

Si bien los acontecimientos mencionados ocurrieron a nivel político, la adopción de la Directiva *Bi-SC 40-1* en 2009 fue un logro histórico para el componente militar de la OTAN.

Con objeto de centrar el análisis de este trabajo en la Directiva *Bi-SC 40-1*, de fecha 2 de septiembre de 2009 y sus tres revisiones posteriores (2012, 2017 y 2021), se partirá del antecedente inmediato de la RCSNU 1325.

Derivada de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing (China), entre los días 4 y 15 de septiembre de 1995, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el mes de octubre de 2.000, consagró, por primera vez en su historia, una sesión entera a debatir las experiencias vividas por las mujeres en situaciones de conflicto, posteriores al conflicto y su contribución a la paz.

Como resultado de ese debate, el 31 de octubre de 2000, las Naciones Unidas adoptan por unanimidad la RCSNU 1325, reconociendo el efecto desproporcionado de los conflictos en las mujeres y subrayando el papel esencial de las mujeres en la prevención de conflictos, así como en los esfuerzos de consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos.

Al considerar la incorporación de la perspectiva de género en la OTAN resulta práctico examinar dos períodos: antes y después, de la adopción de la Resolución 1325.

[2] Extracto de la resolución, en su versión en español. A mayor abundamiento, véase Caracuel Raya (2010: 68-69).

Como dice Gil Ruiz:

[...] antes de la RCSNU 1325, la perspectiva de género se centró en un debate sobre la incorporación y la integración de las mujeres en las Fuerzas Armadas. La adopción de la Resolución 1325 en el año 2000 representó un cambio paradigmático en el discurso sobre la seguridad internacional. Por primera vez, el Consejo de Seguridad de la ONU abordó el impacto desproporcionado y específico de los conflictos armados en las mujeres y reconoció la necesidad de la participación de las mujeres en la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, resolución de conflictos y construcción de la paz. (Gil Ruiz, 2016: 125).

No obstante, lo anterior, la implementación de la RCSNU 1325 en los países miembros de la OTAN durante sus primeros años de vigencia tuvo un desarrollo desigual. Así lo atestiguó el Comité Ejecutivo de Perspectiva de Género de la Alianza[3] en sus reuniones anuales posteriores a dicha implementación. Añade Gil Ruiz: *"... se llegó a la conclusión de que, durante los primeros años, la Resolución 1325 se había incorporado de manera irregular entre los países miembros. Algunos de estos países habían realizado un buen desarrollo de sus planes y directivas, e incluso estaban organizando sesiones de instrucción y adiestramiento previas al despliegue, o sobre el terreno directamente, mientras otros países apenas habían comenzado a considerar el tema*". (Gil Ruiz, 2020: 160).

Entre los años 2000 y 2007, tuvieron lugar dos importantes hitos relativos a cuestiones de género: la Cumbre de Praga (noviembre de 2002) y la creación del "*IMS International Staff Task Force on gender balance and diversity*" (febrero de 2003), para abordar por acuerdo de los países miembros, surgido de dicha Cumbre, la cuestión del equilibrio entre los géneros; acordando que no se fijarían cuotas en el reclutamiento del personal de la OTAN, sino que se basaría en criterios de mérito y capacidad.

El 10 de diciembre de 2007, el Consejo de Asociación Euroatlántico (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC) de la OTAN, mediante el documento "EAPC(C) D (2007)0022", adoptó por primera vez la Política de implementación de la RCSNU 1325.[4] Esta política allanó el camino para una mayor integración de la perspectiva de género y el equilibrio de género en la estructura militar y civil de la OTAN, y la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas de la OTAN.

---

[3] El Comité de Perspectivas de Género de la OTAN (*NATO Committee on Gender Perspectives*, NCGP) "*promotes gender mainstreaming as a strategy for making the concerns and experiences of both women and men an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies, programmes and military operations".*

[4] NATO/EAPC *Policy for the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and related resolu* https://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/NAPS-Website/6.Policy/2007-NATO-Policy-on-Implementation-of-1325-NATO-2007.pdf

Su anexo 1 explica la relevancia de esta Resolución, en su punto 5: *"Las cuestiones de género son un componente importante de esos esfuerzos (de consolidación de la paz), y se necesitará un enfoque adaptado a cada situación para asegurar que se pueda obtener el máximo efecto de la incorporación de las perspectivas de género en el enfoque de la OTAN".* Por su parte, su punto 6, al hablar de la política de implementación, señala: "*la aplicación de la política debe ser pertinente para la conducción cotidiana de las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN. Por esta razón, las autoridades militares de la OTAN deberían liderar la iniciativa en la elaboración de propuestas prácticas".* Entre las medidas prioritarias a adoptar, su punto 7 destaca la incorporación de las cuestiones de género en todas las fases de las misiones y operaciones de la OTAN, velando por la sensibilidad de género en toda la cadena de mando. Particularmente, llama la atención de dichas autoridades militares para que aprovechen el trabajo realizado por las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea (UE) sobre "*la integración de la perspectiva de género en las operaciones de apoyo a la paz, con el objetivo de garantizar, en la medida de lo posible, la compatibilidad de los esfuerzos emprendidos, lo que conducirá a intercambios periódicos de experiencias y mejores prácticas".*

Asimismo, su punto 8 apela a la consideración de aquéllas sobre "*la necesidad de contar con un asesor especializado en cuestiones de género, tanto para sus operaciones y misiones, como en sus cuarteles generales*". Finalmente, sobre la base de este documento, su punto 9 encomienda a las autoridades militares de la OTAN, la elaboración de un "concepto militar" para aplicar la RCSNU 1325, involucrando a sus socios en esta labor. El 2 de septiembre de 2009, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) integró en su estructura integrada del mando militar, por vez primera, la RCSNU 1325, así como la perspectiva de género, a través de la *Bi.SC Directive 40-1 "Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO Command structure including measures for protection during armed conflict"* (en adelante, la Directiva 40-1).

Posteriormente, conforme se fueron incorporando nuevas políticas a las sucesivas resoluciones conexas del supradicho Consejo, la estructura integrada del mando militar de la OTAN ha venido, a su vez, revisando la Directiva, de conformidad con la orientación política y militar de la OTAN, aplicando e integrando la perspectiva de género en el seno de la mencionada estructura, abogando siempre por un enfoque amplio e integral de esta cuestión mundial en el ámbito de la seguridad. Lo anterior no sería posible sin el concurso de la Oficina del Estado Mayor Internacional del Asesor de Género y del Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género, los cuales trabajan para integrar la perspectiva de género en todos los aspectos de las operaciones de la OTAN.

Llegados a este punto, se hace necesario decir que este artículo centrará su atención en las singularidades más significativas de cada una de las directivas que, a juicio de su autor, permiten apreciar la evolución y los cambios introducidos en aquéllas, relativos a la integración tanto de la RCSNU 1325 como de la perspectiva de género. Como se ha tenido ocasión de señalar, es a partir de la directiva *Bi-SCD 040-001* (2017) cuando se produce un salto cualitativo, al hacer recaer en los "Comandantes" la responsabilidad última de la implementación de la perspectiva de género, descendiendo a lo largo de la cadena de mando hasta el último de sus integrantes.

Así lo explicita el propósito de la directiva, al final de su punto 1-1:

> "*Commanders, within their power, maintain overall responsibility for this implementation, with the Gender Advisor (GENAD) providing support and advice, and Gender Focal Points (GFP) supporting and facilitating the GENAD in staff functions. While the responsibility rests with the commanders, all staff functions have their responsibilities".*

A continuación, se expondrán los aspectos de cada una de las directivas (2009, 2012, 2017 y 2021) que demuestran la evolución habida en la integración de la perspectiva de género en toda la cadena de mando de la referida estructura militar, así como los continuos esfuerzos por adaptarse a lo que, en cada momento, las resoluciones adicionales a la RCSNU 1325 demandaban.

DIRECTIVA "*Bi-SC DIRECTIVE 40-1. INTEGRATING UNSCR 1325 AND GENDER PERSPECTIVES IN THE NATO COMMAND STRUCTURE INCLUDING MEASURES FOR PROTECTION DURING ARMED CONFLICT"* (2009)

Esta Directiva, propuesta por la Sección de Recursos Humanos de la División de Personal (J1 HRX) del Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE), incluye en su título, no sólo la integración de la RCSNU 1325 y la perspectiva de género en la estructura integrada del mando militar de la OTAN, sino también una serie de medidas de protección durante el conflicto armado; especificando, en su capítulo 3, las que van dirigidas a las mujeres y niñas.

La experiencia de los conflictos pasados y presentes hace que la Alianza reconozca los riesgos potenciales que corren las mujeres y las niñas como consecuencia de la tolerancia de conductas que se presentan en situaciones de conflicto y/o en presencia temporal de fuerzas militares (hostiles, neutrales o amistosas) y atentan contra la integridad física de las mujeres.

Aunque los esfuerzos de la Alianza se centran principalmente en las mujeres y las niñas (dada su posición desventajosa), reconoce también la obligación de proteger a todos los niños.

Asimismo, considera que el enfoque integral de la igualdad de género es un factor clave que debe estar siempre presente, a lo largo de toda la cadena de mando, en todas las fases de las actividades, misiones y operaciones conducidas por la OTAN, por lo que su aplicación y dimensión debe ser transversal.

Para llevar a cabo lo anterior, es imperativo contar con la visión y perspectiva de su personal militar femenino debido a su potencial influencia en todas las fases de una crisis o conflicto. Sólo de ese modo se conseguirá que la integración de las dimensiones de género en un contexto operativo dado sea considerada un "multiplicador de fuerzas".

En todo ello, es también fundamental la presencia de un Asesor de Género (GENAD) cualificado en cualquier ejercicio, operación o misión que lleve a cabo la OTAN, con objeto de proporcionar el asesoramiento y apoyo adecuados tanto al jefe como a sus subordinados.[5] El GENAD será el asesor principal de jefes y subordinados en la integración de la perspectiva de género en el planeamiento de todos los programas de enseñanza y adiestramiento de la estructura de mando. Sus cometidos y responsabilidades, si bien se aplican por igual en los puestos ocupados en cuarteles generales estáticos o desplegables en ejercicios, operaciones y misiones, pueden adaptarse a las especificidades de estos últimos.

[5] Siendo requisito indispensable que comparta e intercambie información con las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación en materia de Seguridad en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE), la Cruz Roja

De entre sus numerosos cometidos, y toda vez que esta directiva fue propuesta por la Sección de Recursos Humanos de la División de Personal de SHAPE, se destaca como fundamental el de "apoyar a la División de Personal en la actualización de los puestos ocupados por mujeres en misiones y operaciones". [6]

Como medida transitoria ante la escasez de GENAD, se solicita a las naciones que contribuyan con personal con experiencia en cuestiones de género para ocupar puestos de GENAD. Incluso que formen parte, como observadores, en los procesos de selección de personal civil.

Como se señaló al principio, esta directiva dedica un capítulo monográfico a las "medidas para la protección de las mujeres y las niñas en los conflictos armados". [7]

Durante las operaciones y misiones dirigidas por la OTAN, es importante comprender claramente el contexto cultural local en el que operan sus fuerzas, incluidas las cuestiones de género, y adoptar medidas para promover la igualdad de género en relación con la operación y no limitarse a aplicar sus propias normas culturales. [8] Sólo así se mejora el intercambio de información, conocimientos e inteligencia, y se genera confianza y credibilidad en la población local.

Internacional (CRI) y las organizaciones no gubernamentales (ONG); y, mantenga contactos proactivos con el Comité de la OTAN sobre Perspectivas de Género (NCGP) y otras organizaciones internacionales; así como organizaciones de mujeres locales e internacionales para facilitar el intercambio de información durante tiempo de paz, situaciones de crisis y ejercicios.

[6] La Directiva, en su punto 1-12, sugiere al GENAD las áreas a las que, sin ser exclusivas, debe apoyar, asesorar y establecer enlace: J1, J2-J9, J3-J5, J4 y J7.

[7] Consecuencia directa de la honda preocupación de la Alianza por los riesgos potenciales que corren las mujeres y las niñas como consecuencia de la tolerancia de conductas que se presentan en situaciones de conflicto.

[8] El punto "3-3. *Operational Planning, Execution and Evaluation"*, enumera dichas medidas y responsabilidades. Por su parte, el punto "3-4. *Reporting (Deployed /Operational Environment)*, centra su atención en los casos en los que se vea involucrado personal civil de la OTAN. En dichos casos, el jefe de la fuerza ¬aplicando los procedimientos disciplinarios descritos en el Reglamento de Personal Civil de la OTAN y la Directiva ACO 50-11 (Despliegue de Civiles de la OTAN) ¬ nombrará un oficial instructor para llevar a cabo una investigación preliminar dentro de las 72 horas, cuyo resultado será incluido en el informe de situación diario al *SHAPE Command Group*.

DIRECTIVA "*BI-STRATEGIC COMMAND DIRECTIVE (BI-SCD) 40-1 INTEGRATING UNSCR 1325 AND GENDER PERSPECTIVE INTO THE NATO COMMAND STRUCTURE*" (2012)[9]

A diferencia de la anterior, el proponente de esta Directiva fue la División de Cooperación Civil-Militar (CIMIC) de SHAPE (aunque la propia directiva ¬en su punto 6¬ se encarga de advertir de que, aproximadamente, a partir de diciembre de 2012, el proponente será el asesor de género de SHAPE).[10]

Establece una estrategia para proteger a toda la sociedad. Destacando principalmente su preocupación por la seguridad de mujeres, niñas y niños, señala que la perspectiva de género "debe utilizarse en el diseño, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de todas sus políticas y programas".

En su fundamento, subraya la vital importancia de analizar la diferente percepción que, de la seguridad y los riesgos durante los conflictos armados, tienen hombres, mujeres, niños y niñas. Sólo así se logrará un entorne estable y seguro. Así mismo introduce la especial vulnerabilidad que –en los conflictos armados¬ presentan las mujeres, las niñas y los niños frente a la violencia sexual y de género, la explotación y el abuso sexuales.[11]

Considera acciones de guerra la violación, la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la esterilización forzada, la mutilación y otras formas de violencia sexual, las cuales constituyen una nueva arma estratégica de guerra para aterrorizar, desplazar e incluso limpiar étnicamente a una población determinada.[12]

[9] En comparación con la Directiva Bi-SC DIRECTIVE 40-1 (2009), aplica en la OTAN nuevas políticas contenidas, entre otras, en: las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 1674 (2006), 1261 (1999), 1314 (2000) y 1612 (2005); la Directiva "Bi-SC 75-2. Enseñanza, Instrucción, Adiestramiento y Evaluación, de fecha 18 de febrero de 2010; el documento EAPC(C) D (2007)0022 "Aplicación de la RCSNU 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, de julio de 2011; y, la Política de la OTAN de lucha contra la trata de seres humanos, de fecha 21 de abril de 2011 (IMSM-0217-2011).

[10] La cooperación civil-militar (CIMIC) es una función conjunta que comprende un conjunto de capacidades esenciales para apoyar el logro de los objetivos de la misión, evaluando continuamente el entorno civil y asesorando al comandante de la operación/misión sobre cualquier impacto que pueda tener en aquél la misión y viceversa.

[11] El anexo B. Normas de Conducta, se encarga de delimitar ambas conductas. Explotación Sexual: cualquier abuso (o intento) con fines sexuales, económicos, sociales o políticos. Abuso sexual: acto o amenaza de naturaleza sexual, utilizando la fuerza o la coerción.

[12] La RCSNU 1820 (2008) pidió al Secretario General de las Naciones Unidas y a los países que aportan contingentes a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que adoptaran medidas para combatir la violencia sexual.

Esta directiva es muy consciente de la importancia de integrar la perspectiva de género en el planeamiento y ejecución de las operaciones y/o misiones de la OTAN; reconociendo que los comandantes (y su personal subordinado) aún no están capacitados para ello. Por este motivo, se debe contar con "Asesores de Género" (GENAD) y "Asesores de Género sobre el Terreno" (GFA) que coadyuven al asesoramiento específico de aquéllos en cuestiones de género.

En el Anexo A de la directiva se enumeran las diferentes funciones y responsabilidades tanto del GENAD como del GFA. Al tiempo que, su punto 7, introduce, por primera vez, la figura del Punto Focal de Género (GFP).[13]

Los puestos de GENAD y GFA son puestos "a tiempo completo" que requieren una formación, educación y experiencia adecuadas. Ambos deben tener acceso directo al Comandante/Grupo de Mando.

La diferencia fundamental estriba en que el primero trabaja (en tiempo de paz) en un cuartel general (estático) de nivel operacional y/o estratégico; mientras que el GFA despliega sobre el terreno en cuarteles generales de niveles operacional y táctico.

Por su parte, el GFP es un puesto (a nivel táctico) de "doble gorra" que mantiene un diálogo funcional con el GENAD, apoyando ¬a través de la cadena de mando¬ al Comandante en la aplicación de directrices y procedimientos con perspectiva de género.[14]

En el anexo C se indican los cursos de formación obligatorios y recomendados para los GENAD y los GFA; incluyendo los cursos de planeamiento operacional como capacitación "recomendada", ya que ambos deben ser parte integrante de los "Grupos de Planeamiento Operativo" en los niveles estratégico y operacional (SOPG y JOPG).[15]

[13] *Gender Advisor* (GENAD), *Gender Field Advisor* (GFA) y *Gender Focal Point* (GFP), por sus siglas en inglés.
[14] El GFP garantiza que la perspectiva de género esté plenamente integrada en la operación/misión. Entre sus actividades destacan el análisis y evaluación de los diferentes riesgos para la seguridad de hombres y mujeres, la formación del personal de su unidad en cuestiones de género. Asimismo, puede integrarse en patrullas que, sobre el terreno, presten ayuda humanitaria, realicen operaciones de búsqueda y asistencia a las fuerzas de seguridad locales.
[15] Se designa al Centro Nórdico de Género en las Operaciones Militares (NCGM), integrado en el Centro Internacional de las Fuerzas Armadas Suecas (SWEDINT) para impartir la capacitación del GENAD y del GFA. El NCGM ayuda a las fuerzas armadas a integrar las perspectivas de género en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las operaciones mediante la educación y la capacitación, integrando el género en los ejercicios militares, cooperación a través de una red de expertos e instituciones clave y asesoramiento para el desarrollo de políticas y procesos. El NCGM colabora estrechamente con los países nórdicos, la OTAN, las Naciones Unidas, la Unión Europea, otras organizaciones y centros de entrenamiento militar de todo el mundo.

Su capítulo 3 apela a un mayor compromiso de las naciones, durante el proceso de generación de fuerzas,[16] en la incorporación de la perspectiva de género y en un mayor equilibrio en la presencia de hombres y mujeres en los contingentes que participen en las operaciones y misiones de la OTAN.[17]

Asimismo, considera que la clave del éxito de cualquier operación y/o misión pasa, no sólo por la comprensión del contexto cultural en el que se llevan a cabo, sino también por analizar la distinción entre el derecho internacional y local, los derechos humanos y la cultura propia de la zona de conflicto.

Para llevar a cabo lo anterior, la directiva considera fundamental la creación de unidades y patrullas mixtas que generen confianza en la población y contribuyan al éxito de la misión.[18]

Finalmente, la directiva es consciente de la enorme importancia de la imagen e integridad que debe presidir cualquier operación, misión y ejercicio llevado a cabo por la OTAN. Por ello, el anexo B de la directiva incluye las normas de comportamiento que debe observar todo contingente generado y dirigido por la OTAN, tanto durante el servicio como fuera de él.[19]

[16]La "generación de fuerzas" es el procedimiento por el cual los Aliados (y los países asociados) proporcionan el personal y el equipo necesarios para llevar a cabo las operaciones y misiones aprobadas por el Consejo del Atlántico del Norte.

[17] Para ello, los niveles estratégico y operacional de la OTAN ¬antes de llevar a cabo una nueva operación o misión¬ deben incorporar en su planeamiento las lecciones aprendidas de la OTAN, la UE y la ONU, así como de las organizaciones internacionales de mujeres (gubernamentales y no gubernamentales).

[18]Las lecciones aprendidas de anteriores conflictos avalan la eficacia de crear unidades mixtas que aseguren la participación de las mujeres en puestos tácticos y operativos para la obtención e intercambio de información, generando mayor confianza y credibilidad en la población. A este respecto, las patrullas mixtas son el medio ideal para contactar y colaborar con la población local, recabando aquella información que contribuya al éxito de la operación. En especial, debe propiciarse el contacto con las mujeres locales para abordar los problemas específicos de protección de las mujeres y las niñas, por su especial vulnerabilidad a la violencia sexual y a la trata de seres humanos. Se cita como ejemplo, la recolección de agua y leña; actividad de la que mujeres y niñas suelen ser las principales responsables y, por tanto, pueden ser las primeras en observar acciones que puedan afectar el entorno de seguridad.

[19] A mayor abundamiento, el capítulo 1 de la Directiva llama la atención de los jefes de fuerza de la OTAN para que tanto ellos como sus subordinados no toleren ni cometan actos de explotación y abuso sexuales; debiendo esforzarse por prevenir y, en su caso, sancionar tales conductas dentro de sus respectivos ámbitos de poder y autoridad.

DIRECTIVA "*BI-STRATEGIC COMMAND DIRECTIVE 040-001 INTEGRATING UNSCR 1325 AND GENDER PERSPECTIVE INTO THE NATO COMMAND STRUCTURE*" (2017)[20]

Esta Directiva fue propuesta por ambas oficinas de los GENAD de los dos Mandos Estratégicos de la OTAN, lo que supuso un cambio cualitativo en su contenido.[21]

En su fundamento, se dice que "la Directiva proporciona una dirección y una orientación más avanzadas para apoyar la continua y efectiva institucionalización de la perspectiva de género en todas las actividades dentro de los dos Mandos Estratégicos".

Así mismo enfatiza la importancia de prevenir y responder a la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos (*Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence*, *CR-SGBV*) por el impacto negativo que tiene tanto en la consolidación de la paz y la seguridad como en la población local, la cual pondrá en cuestión la capacidad de una fuerza militar para asegurar el respeto y ofrecerle protección, al no percibir la integración de la perspectiva de género dentro y fuera de esa fuerza.[22]

Por dichos motivos, la directiva ¬persuadida de la importancia de integrar la perspectiva de género en el planeamiento de las operaciones y misiones¬ establece una guía como herramienta principal de trabajo.[23]

Asimismo, llama la atención sobre la percepción errónea ¬comúnmente aceptada¬ de considerar menos importante la integración de la perspectiva de género en aquellas operaciones en las que se utiliza la fuerza letal (*kinetic operations*), cuando lo cierto es que aquéllas normalmente "causan daños significativos al tejido social y cultural de una sociedad".

---

[20] En comparación con la Directiva Bi-SC DIRECTIVE 4O-1 (2012), aplica en la OTAN nuevas políticas contenidas, entre otras, en: las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) y 2272 (2016); el documento EAPC(C)D(2014)0001 "Aplicación de la RCSNU 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad", de fecha 20 de junio de 2014; el documento MCM-0009-2015 "Directrices militares sobre la prevención y la respuesta a la violencia sexual y de género relacionada con los conflictos", de fecha 01 de junio de 2015; y, el Plan de Acción de la OTAN/EAPC para la aplicación de la Política de Paz y Seguridad, de fecha 29 de abril de 2016 (AC/340(EAPC)N(2016)0011-*Revision* 2).

[21]*The proponents for this directive are SHAPE Staff Advisory Group Gender Advisor (SAG GEN) and HQ SACT Special Advisory Group Gender Advisor (SAG GEN).*

[22]Para cumplir dicho objetivo se redactó el document *NATO MCM-0009-2015 Military Guidelines on the Prevention of, and Response to, Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence (1 June 2015)*.

[23]Esta guía (*ACO Gender Functional Planning Guide, FPG),* de 24 de julio de 2015, orienta a los grupos de planeamiento estratégico, operacional y táctico de la OTAN sobre cómo integrar la perspectiva de género en cada uno de esos niveles de planeamiento, en estrecha coordinación, a lo largo de toda la cadena de mando.

Precisamente por utilizarse la fuerza letal, considera de vital importancia dicha integración en los procesos de estabilización y reconstrucción posteriores al conflicto armado, habida cuenta del diferente modo en que se ven afectados mujeres, hombres, niñas y niños a lo largo de dichos procesos.

Particularmente, por la especial vulnerabilidad de las mujeres y las niñas, el análisis de género debe abarcar todos sus aspectos y estar presente a lo largo de todas las fases del proceso de planeamiento de una operación/misión (desde la fase de *Indications & Warning* hasta la de *Transition*).[24]

A diferencia de las dos directivas anteriores, responsabiliza a las naciones que aportan contingentes (*Troop Contributing Nations*, *TCNs*) a las operaciones y misiones de la OTAN del adiestramiento de sus nacionales (militares y civiles), tanto previo al despliegue como en el teatro de operaciones. Ello no obsta que se ofrezca el apoyo necesario para completar los programas nacionales con objeto de "garantizar la coherencia y el cumplimiento de la "*NATO/EAPC on Women, Peace and Security*", así como de la "*NATO Military Guidelines on prevention of, and response to CR-SGBV*".

Asimismo, esta Directiva por primera vez incluye la oficina del GENAD dentro del Grupo de Asesores (*Staff Advisory Group, SAG*) del Grupo de Mando (*Command Group, CG*), a la vez que establece las relaciones funcionales entre el GENAD y el GFP, dentro del cuartel general y con el resto de cuarteles generales superiores y subordinados, para asegurar la sincronización vertical.

Finalmente, ordena la designación ¬de forma permanente¬ de un GFP en cada división del Estado Mayor, firmada por el jefe de este último, y recomienda la formación específica que debe tener un GFP.[25]

[24]Así lo contempla la directiva cuando dice: "Al planear una operación/misión en un área geográfica determinada, es de vital importancia conocer las especificidades culturales relativas a la masculinidad y feminidad, así como los roles de género de hombres y mujeres, ya que ¬si se ven interrumpidos¬ pueden incidir negativamente en la situación de seguridad de la zona, apareciendo nuevas vulnerabilidades y amenazas como consecuencia de la alteración de dichos roles. Es por ello que, cuando la situación lo requiera, la recopilación de datos deberá desglosarse por sexo con objeto de tener un conocimiento de la situación (*situational awareness*) lo más exacto posible, y no sesgado, por centrarse sólo en uno de los sectores de la población".

[25]Debe estar en posesión de los cursos: *ADL 169 on Improving Operational Effectiveness by Integrating Gender perspective and ADL 171 specifically for GFP (HQ SACT JADL courses).* Sus funciones y responsabilidades se describen con más detalle en la *ACO Gender Functional Planning Guide*, así como incluirse en el *HQ Standing Operating Procedures (SOPs)*.

DIRECTIVA "*BI-STRATEGIC COMMAND DIRECTIVE 040-001 INTEGRATING GENDER PERSPECTIVE INTO THE NATO COMMAND STRUCTURE*" (2021)[26]

Esta Directiva fue propuesta por los asesores de género de ambos mandos estratégicos.[27] Por ello evidencia una exquisita sensibilidad al tratar la integración de la perspectiva de género en todos sus ámbitos. No en vano, recoge una prolija normativa, incorporando tres capítulos y tres anexos totalmente novedosos y de gran calado. [28]

Hay que esperar hasta la promulgación de esta Directiva para encontrar las definiciones oficiales de la OTAN, en relación con los cuatro conceptos clave relativos a "género", "análisis de género", "perspectiva de género" e "incorporación de la perspectiva de género".[29]

Así mismo, en consonancia con la "*NATO/EAPC Policy and Action Plan on WPS*", es la primera vez que se dedica un epígrafe especial a "la incorporación de la perspectiva de género: integración, inclusión e integridad".[30]

---

[26] En comparación con la Directiva *Bi-SC DIRECTIVE 4O-1* (2017), aplica en la OTAN nuevas políticas contenidas, entre otras, en: las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2467 (2019), 2493 (2019) y 2538 (2020); el documento EAPC(C)D(2018)0019 "Política y Plan de acción de la OTAN/EAPC sobre Mujeres, la Paz y la Seguridad", de fecha 7 de agosto de 2018 y el "Plan de Acción para la Aplicación de la Política OTAN/EAPC sobre Mujeres, la Paz y la Seguridad (2021-2025)", de fecha 21 de octubre de 2021; los documentos *PO(2021)0190, "NATO policy on preventing and responding to CRSV", 25 May 2021* y *PO(2019)0459-AS1(INV), "NATO policy on preventing and responding to SEA", 18 November 2019*; y, el documento ACT/NWCC/TT-2826/SER:NS0053 "*The NATO Warfighting Capstone Concept*", de fecha 2 de diciembre de 2020.

[27] *The proponents for this directive are SHAPE Gender advisor (GENAD) and ACT GENAD.*

[28] *Chapter 2. Gender Advisory Structure. Chapter 3. Implementation in Warfare Development. Chapter 5. Responding to and Preventing Gender based violence, Conflict-related sexual violence and Sexual exploitation and abuse. Annex B. Gender Advisor and Gender Focal Point Functions and Trainings. Annex C. Considerations for the OPLAN Gender perspective Annex and Appendices. (To be noted that this Annex, related to the drafting of operational plans, is not included in the version of BI-SC DIR 40-01 which is releasable to the public). Annex E. International Law aspects of Gender Perspective in Military Operations.*

[29] Hasta la creación de la "Base de datos terminológica oficial de la OTAN" (NATOTermOTAN - Home), las directivas de 2009, 2012 y 2017, habían definido de forma diferente cada uno de estos cuatro conceptos. En el apartado 1-4 de la Directiva *Bi-SC DIRECTIVE 04O-001* (2021): a. "*Gender refers to the social differences and relations between women and men, which are learned through socialization and determine a person's position and value in a given context; b. "Gender analysis is the systematic gathering and examination of information on gender differences and on social relations between men and women in order to identify and understand inequalities based on gender"; c. "Gender perspective is the consideration of gender-based differences between women and men as reflected in their social roles and interactions, in the distribution of power and the access to resources"; d. "Gender mainstreaming is defined as a strategy used to achieve gender equality by assessing the implications for women and men of any planned action, in all areas and at all levels, in order to assure that the concerns and experiences of both sexes are taken into account".*

[30] *Vid.* epígrafe 1.5 de la Directiva, pág. 5 a 7. *NATO/EAPC Policy and action plan on Women, Peace and Security, 7 August 2018. Action Plan for the Implementation of the NATO/EAPC Policy on Women Peace and Security (2021-2025).*

En este sentido, la OTAN alienta a sus Aliados y a los países socios a que sigan siendo conscientes del efecto positivo que tiene en la organización la inclusión de hombres y mujeres en proporción adecuada, especificando que la presencia de las mujeres en todos los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la paz, la seguridad y la estabilidad, incluida la solución de conflictos, es un factor clave para la eficacia y la legitimidad de las fuerzas lideradas por la OTAN.[31]

Para llevar a cabo lo anterior, se considera imperativo el uso de un lenguaje inclusivo (hablado y escrito) en el lugar de trabajo, que: no discrimine a un sexo en particular; no perpetúe los estereotipos de género; contribuya a la promoción de la igualdad de género; y cree un entorno de trabajo inclusivo (NATO *Gender-Inclusive Language Manual* (PO (2020)0156).

Fiel reflejo de la vital importancia que la OTAN da a la integración de la perspectiva de género ¬con un enfoque sistémico¬ en toda su estructura de mando, esta Directiva dedica por primera vez un capítulo (segundo) a detallar la "estructura integrada de asesoramiento sobre cuestiones de género" que abarca todos los niveles (estratégico, operacional y táctico) y se aplica en todas las líneas de acción. En él se establece la "Comunidad de interés de asesoría de género", que identifica a los actores principales dentro de las estructuras militares y civiles de la OTAN que apoyan la integración de la perspectiva de género.[32]

De igual modo, la directiva destina su capítulo tercero a la implementación de la perspectiva de género en cualquier actividad ¬llevada a cabo por sus dos mandos estratégicos¬ que contribuya al esfuerzo bélico de la OTAN.[33]

Finalmente, su capítulo quinto (*Responding to and preventing gender-based violence, conflict-related sexual violence and sexual exploitation and abuse*), tiene por objeto "concienciar sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos y la explotación y abuso sexual como formas prevalentes de violencia dentro del concepto más amplio de violencia de género (relacionada o no con conflictos).[34]

---

[31] Ejemplo de ello son las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, donde la participación de las mujeres en funciones de combate ha aumentado significativamente en los últimos años. Por su parte, Israel tiene la mayor tasa de participación de la mujer de cualquier Ejército del mundo.

[32] *The functional offices and/or positions that support NATO's efforts in integrating gender perspective in military operations are the GENAD Offices and the WPS Office. The GMO discipline is supported by a sub-committee of the Military Committee (MC), the NATO Committee on Gender Perspectives (NCGP) and by the NATO Department Head (DH) on Gender, the Nordic Centre for Gender in Military Operations (NCGM).*

[33] *This chapter aims to provide guidance on how to apply a gender perspective across any activity undertaken by the Bi-SCs that contributes to NATO's Warfare Development effort.*

[34] La Cumbre de Líderes Aliados que tuvo lugar, el 14 de junio de 2021, en la sede de la OTAN en Bruselas (Bélgica), respaldó la política adoptada por sus Ministros de Defensa, a principios de junio de 2021, para sentar las bases del compromiso continuo de la Alianza para prevenir y responder a la violencia sexual relacionada con los conflictos, en todas las operaciones, misiones y actividades encomendadas por el Consejo de Seguridad.

Mención especial merece en este capítulo su apartado 5-2.f, el cual, establece las diferencias terminológicas entre: "violencia sexual relacionada con el conflicto"; "explotación y abuso sexuales" y, "acoso sexual".[35]

La violencia sexual relacionada con el conflicto hace referencia a "los actos de violencia sexual cometidos por personal (militar o civil) ajeno a las fuerzas de la OTAN, contra civiles o fuerzas militares, utilizados normalmente como táctica de guerra". Generalmente para obtener ventajas políticas o militares, se reconoce, codifica y enjuicia como una de las violaciones más graves del derecho internacional. Comprende los siguientes actos: violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, aborto forzado, esterilización forzada, matrimonio forzado y cualquier otra forma de violencia sexual ¬de gravedad comparable¬ perpetrada contra mujeres, hombres, niñas o niños, que esté relacionada directa o indirectamente con un conflicto. La definición de las Naciones Unidas incluye ¬además¬ la trata de personas con fines de violencia o explotación sexual. [36]

Por su parte, la explotación y abuso sexuales son cometidos por personal de la OTAN contra la población local.[37]

Finalmente, el acoso sexual es "la violencia sexual cometida entre dos (o más) miembros de la OTAN". Tiene un alcance más amplio que los dos términos anteriores y se halla protegido por la política de la OTAN sobre acoso, intimidación y discriminación en el lugar de trabajo.[38]

En cuanto a las dos primeras conductas, el capítulo 5 dedica ¬por su especial gravedad¬ un apartado específico a cada una de ellas; advirtiendo de la obligación que tiene todo el personal, que participe en misiones y operaciones de la OTAN, de recibir formación específica que le permita "identificar, prevenir y reaccionar ante" tales conductas.

---

[35] Esta Directiva *Bi-SC DIRECTIVE 040-001* (2021 implementa, de modo particular, las políticas de la OTAN sobre "*NATO policy on preventing and responding to CRSV"* (2021) y "*NATO policy on preventing and responding to SEA*" (2019), advirtiendo de que, si bien esta última norma tiene un ámbito de aplicación más amplio que la presente Directiva, la explotación y abuso sexuales, al ser cometidos por personal de la OTAN contra la población local, "es contraria a los principios y valores fundamentales de la OTAN, y socava la eficacia y credibilidad de la Alianza y pone en riesgo el éxito de la misión".

[36] A mayor abundamiento, véanse: S/2019/280, "*CRSV Report of the UN Secretary General; 2020 Handbook for UN Field Missions on preventing and responding to CRSV"* y PO (2021)0190, "*NATO policy on preventing and responding to CRSV", 25 May 2021*.

[37] *Vid*. PO (2019)0459-AS1(INV), "*NATO policy on preventing and responding to SEA*", 18 November 2019

[38] *Vid*. ON (2020)0057-COR1, "*NATO Policy on the prevention, management and combating of harassment, bullying and discrimination in the workplace"*, dated 4 November 2020.

El apartado 5-5, relativo a la violencia sexual relacionada con el conflicto, al hablar de la política de la OTAN para hacer frente a la misma, la incardina en un marco más amplio de políticas y directrices, que incluyen ¬además del Derecho Internacional¬ las Agendas de "Mujeres, Paz y Seguridad" y "Seguridad Humana", respectivamente.

La OTAN, al tratar la "seguridad humana", aplica un enfoque multisectorial de la seguridad que, dando primacía a las personas, se refiere a los riesgos y amenazas para las poblaciones donde la OTAN tiene operaciones, misiones o actividades, y cómo mitigarlos y responder a ellos. Incluye temas como la lucha contra la trata de seres humanos, la protección de los niños en los conflictos armados, la prevención de la violencia sexual relacionada con los conflictos y cómo responder a ella; la protección de los civiles, y la protección de los bienes culturales.[39]

Por su parte, el apartado 5-6, al hablar de la explotación y abuso sexuales, establece específicamente en su apartado b) que la OTAN aplica la "tolerancia cero".[40]

Finalmente, en lo atinente a las funciones, formación y evaluación, tanto del GENAD como del GFP, el anexo B de esta directiva contempla por vez primera "*Job Descriptions*" específicas para dichos puestos en la estructura integrada del mando militar de la OTAN.[41] Particularmente, para el puesto de GFP, la orden del Jefe de Estado Mayor (COS) de SHAPE previene que "la carga de trabajo adicional de los GFP sea respetada, reconocida y reflejada en el historial de su carrera militar".

CONCLUSIONES

Desde el año 2000, la OTAN y sus socios vienen contribuyendo a los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo de un enfoque integral de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, asentada sobre los principios de integración, inclusión e integridad.

---

[39] En la Cumbre de Madrid de junio de 2022, los jefes de Estado y de Gobierno hicieron hincapié en la capital importancia de la seguridad humana y la integración de sus principios las tres tareas básicas de la OTAN: disuasión y defensa; prevención y gestión de crisis, y seguridad cooperativa. El Concepto Estratégico 2022 considera que la seguridad humana (incluida la protección de los civiles y la mitigación de daños a la población civil) es fundamental para el enfoque de la OTAN en materia de "prevención y gestión de crisis, estabilización y reconstrucción", en estrecha colaboración con otros actores internacionales.

[40] "*NATO has a zero-tolerance approach to all acts of SEA and all personnel (Peacetime Establishment as well as deployed missions, teams, and headquarters) and NATO-led forces are prohibited from engaging in, or facilitating, any form of SEA. All personnel must strive to prevent and respond to SEA within their sanctioned power and authority, and all allegations of SEA are to be reported and assessed.*"

[41] *ACT/CG/GENAO/TT-3332/SER: NU: 0271," Strengthening gender perspective within ACT", Directive 40-2, dated 17 Dec 2020 (updated annually). SHNCOM/COS/OAC/20-006348, "SHAPE COS Order no.100", 27 JUL 2020.*

Siendo conscientes del efecto positivo que tiene en el seno de la Alianza la inclusión de hombres y mujeres en proporción adecuada, la OTAN alienta a sus Aliados y socios a que sigan velando por un mayor equilibrio de hombres y mujeres en los contingentes que participen en las operaciones y misiones de la OTAN.

La presencia de las mujeres en todos los procesos de adopción de decisiones relacionadas con la paz, la seguridad y la estabilidad, incluida la solución de conflictos, es un factor clave para la eficacia y la legitimidad de las fuerzas lideradas por la OTAN.

Las Directivas de 2009, 2012, 2017 y 2021 han venido incorporando sucesivamente todo aquello que la perspectiva de género demandaba en cada momento. De todas ellas, la de 2017 supuso el punto de inflexión que proporcionó a los dos Mandos Estratégicos de la OTAN una dirección y orientación más avanzadas para apoyar la continua y efectiva institucionalización de la perspectiva de género en todas sus actividades.

En la actualidad, existen asesores de género en todas las estructuras militares de la OTAN y en todas las operaciones y misiones con el cometido primordial de que el análisis de género esté presente a lo largo de todas las fases del proceso de planeamiento. La presencia de los asesores de género, junto con la incorporación de la visión del personal militar femenino y la comprensión del contexto cultural local en el que se opera, contribuirá al éxito de las misiones y operaciones de la OTAN, especialmente en los procesos de estabilización y reconstrucción posteriores al conflicto armado.

La Directiva de 2021 será revisada en su momento. Mientras tanto, la Cumbre de Madrid (junio de 2022) aprobó el Concepto Estratégico 2022, enfatizando la importancia transversal de integrar la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en las tareas principales de la OTAN como reflejo de sus valores.

No obstante, lo anterior, desgraciadamente la violación, la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la esterilización forzada, la mutilación y otras formas de violencia sexual constituyen una nueva arma estratégica de guerra contra una población determinada.

EPÍLOGO

Durante la elaboración de este trabajo, el autor ha mantenido varias conversaciones ¬vía correo electrónico¬ con las tres máximas autoridades de la OTAN, en lo que a "asesoría de género" se refiere.

A saber: la Representante Especial del Secretario General de la OTAN para la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad (*NATO Secretary General's Special Representative for Women, Peace and Security, SGSG WPS*); la Presidenta del Comité de la OTAN sobre Perspectiva de Género (*NATO Committee on Gender Perspectives, NCGP*); y, la Asesora de Género del Estado Mayor Militar Internacional (*International Military Staff Office of the Gender Advisor, NATO IMS GENAD*).

En dichas conversaciones, les expuso que este artículo iba a ser presentado como ponencia en el seno del VII Congreso ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*". En concreto, en el "Panel II: Seguridad Internacional".

La Asesora de Género del Estado Mayor Militar Internacional se interesó por el contenido de dicho panel, trasladándosele el extracto siguiente del mismo:

> *"El VII Congreso ADESyD no puede pasar por alto la prioridad que supone para la seguridad europea la invasión ilegal de Ucrania por parte de Rusia. Este acontecimiento desafía directamente los pilares de nuestra seguridad y convulsiona, con alcance aún difícil de prever, la estabilidad global.*
>
> *Este afán de globalidad nos atañe y no se limita a una única amenaza. [...]*
>
> *Aspiramos a completar el panel con un análisis de cuestiones transversales y de gran impacto, [...], como las cuestiones de género en situaciones de conflicto armado y otros aspectos relacionados con la seguridad humana.*

Como colofón, el autor ha querido incluir las reflexiones que desinteresadamente han escrito para ser compartidas con los asistentes a dicho panel y/o los lectores de este artículo.

No existe mejor ayuda para que este artículo cumpla con los dos objetivos propuestos: "crear conciencia" y "promover una cultura" de perspectiva de género en el lector.

> *"Russia's war in Ukraine has once again made it painfully evident that every conflict has an inherent gender perspective. Gender mainstreaming and analysing the human environment enables us to understand the conflict as a whole. It is a valuable tool to make the invisible visible. Therefore, we need to ensure that gender mainstreaming is core to everything we do.*
>
> *As demonstrated during the NATO Madrid Summit last year, Spain is a valuable partner for enhancing gender equality and we are grateful to count on your support." (Ms Irene Fellin SGSG WPS)*

"Conflict impacts men, women, girls and boys differently. It is critical that military planning considers the gender perspective and that the Gender Advisors are embedded into all levels of military command. Understanding the gender perspective gives a more accurate intelligence picture and gives greater insight into the vulnerabilities and human security issues within the civilian population. The gender perspective helps improve operational effectiveness by helping NATO understand and respond to the threat environment." (Lt Col Diana Morais, Chair of the NCGP & Lt Col Katherine Prudhoe, NATO IMS GENAD)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Caracuel Raya, M. A.: "La aplicación de la Resolución 1325 en las Organizaciones de Seguridad y Defensa Europeas", *Security and Defense Studies Review, 11* (2010), 65-80.

Caracuel Raya, M. A.: "Actualidad de las cuestiones de género en conflictos internacionales: Seguimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de NNUU" [en línea], Pliegos de Yuste: Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos, 17 (2016), 107-122. [Consulta: 22/01/ 2023].

Gil Ruiz, J.I.: "La implementación de la perspectiva de género en la OTAN" [en línea], Pliegos de Yuste: Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos, 17 (2016), 123-137. [Consulta: 23/01/ 2023].

Gil Ruiz, J.I.: "La implementación de una perspectiva de género en la OTAN", en Ruiz Arévalo, J.M. (coord.): *La perspectiva de género en la gestión de crisis. Asesoría de género en operaciones*, Granada: Universidad de Granada, 2020, p. 149-176.

Klugman, J. et al: "Can the Women, Peace and Security Agenda and International Humanitarian Law Join Forces?" *The Georgetown Institute for Women, Peace and Security, Washington D.C., US.* (2021), 11-23. https://www.mararevkin.com/uploads/1/2/3/2/123214819/can-wps-and-ihl-join-forces__1_.pdf> [Consulta: 22/01/ 2023].

Magdaleno Galdona, C: "La OTAN busca profundizar en la perspectiva de género como una ventaja militar extra". <https://efe.com/canarias/otan-busca-profundizar-perspectiva-de-genero-como-ventaja-militar/> [Consulta: 30/01/ 2023].

Martínez Villalobos, A: "La cuestión de género, una prioridad para la OTAN", Revista Española de Defensa, 381 (2021).

Ruiz Arévalo, J.M.: "La perspectiva de género en las operaciones militares. Exigencia jurídica y operativa", Revista UNISCI, 55 (2021).

Ruiz Arévalo, J.M.: "La perspectiva de género en las operaciones militares", en Ruiz Arévalo, J.M. (coord.): *La perspectiva de género en la gestión de crisis. Asesoría de género en operaciones*, Granada: Universidad de Granada, 2020, p. 19-36.

Ruiz Arévalo, J.M.: "Cometidos del asesor de género en los cuarteles generales operativos", en Ruiz Arévalo, J.M. (coord.): *La perspectiva de género en la gestión de crisis. Asesoría de género en operaciones*, Granada: Universidad de Granada, 2020, p. 177-198.

Solanas, M.: "España y la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad: pensar en global, actuar en local" [en línea], Pliegos de Yuste: Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos, 17 (2016), 12-23. [Consulta: 24/01/ 2023].

EL FLANCO SUR Y LA GUERRA DE UCRANIA

CORONEL JOSÉ PARDO SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA

NOTA BIOGRÁFICA

El Coronel José Pardo de Santayana y Gómez de Olea, diplomado de Estado Mayor, es coordinador de Investigación y analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Posee un máster en Relaciones Internacionales por la Fundación Ortega y Gasset. Es diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales.

Es autor de numerosas publicaciones sobre asuntos estratégicos actuales y del pasado.

Es miembro colaborador de la Academia de la Historia de Cuba y presidente de la Fundación Tomás Moro.

INTRODUCCIÓN

Los intereses de España se proyectan en distintas direcciones, pero cuando se trata de seguridad, la prioridad está claramente en el área mediterránea y específicamente en el flanco Sur. Así, el gobierno español lleva años impulsando tanto en la OTAN como en la UE la necesidad de prestar más atención también en dicha dirección, utilizando la terminología de 360 grados para referirse a ello. La guerra de Ucrania, al desplazar toda la atención hacia el este, ha creado un serio problema estratégico a los intereses de seguridad españoles. En adelante, la prioridad española encontrará aún menos eco.

SITUACIÓN GEOPOLÍTICA

La tiranía de la geografía ha situado a la península Ibérica lejos de Ucrania y a la vista de la costa noroccidental africana. Se trata de un continente cuya demografía se multiplicará por dos en poco más de tres décadas. Hagamos pues lo que hagamos, «la joven África va a huir hacia el viejo Continente; esto se inscribe en el orden de las cosas (Smith, 2019)». Sin paz y desarrollo en el continente vecino, el fenómeno puede volverse incontrolable. España, como indica el III Plan África (2019), «es el país que más se juega en África. […] El interés nacional inmediato está en África, casi tanto como lo está en Europa. […] España debe aspirar a desempeñar un papel en África equiparable al que tuvimos en Iberoamérica en los años 80 y 90 del siglo pasado»[42].

España es también puente de paso hacia Europa del tráfico de drogas procedente tanto de África como de Iberoamérica y, en menor medida, también de otros tráficos, como el de armas.

Para complicar las cosas, el flanco Sur, que ya es de por si un arco de conflictividad, es una región donde, en los últimos años, el panorama general se está deteriorado. Somos testigos de cómo se está empeorando la relación argelino-marroquí, con una consecuencia muy grave para la seguridad energética de España y con el potencial de que se pueda desencadenar un conflicto armado. Especialmente grave resulta también la expansión de las redes yihadistas en el Sahel. El *Strategic Survey 2022* nos recuerda que «el extremismo islámico continúa extendiéndose en África, especialmente en el Sahel y en Mozambique»[43]. Del mismo modo, la guerra civil en Libia es un problema de seguridad en sí mismo y un catalizador de conflictividad y de tráficos ilícitos.

[42] Borrell, J. (2019). Prólogo al III Plan África, Gobierno de España.
[43] *Strategic Survey* (diciembre de 2022). IISS, p. 6.

PRESENCIA DE RUSIA EN ÁFRICA

En el contexto de la guerra de Ucrania gana aún más en importancia estratégica la presencia creciente de la Federación Rusa en el continente negro, desplazando el liderazgo de los países occidentales en la región, en particular el de Francia. Tampoco se puede olvidar la presencia en África —ya de largo recorrido— de China, que está en asociación estratégica con Rusia, habiendo creado ambas potencias unos mecanismos de coordinación de sus intereses bastante eficaces.

La presencia de los pseudomercenarios de Wagner en algunos de los países de la región, como Libia, Mali, Burkina Faso o la República Centroafricana, resulta especialmente preocupante, tanto por la buena acogida de los gobiernos de dichos países como por la experiencia que están adquiriendo en la guerra y el poder que la organización está adquiriendo en Moscú como consecuencia de los éxitos militares.

Pues bien, Rusia y China han llegado a dicho continente para quedarse. Los problemas de la región no se podrán resolver en abierta confrontación con estas potencias. Para España y para la UE es, pues, necesario mantener algún tipo de puente de comunicación abierto y nuestro país es quizás el actor más adecuado para hacer este papel.

Lo peor sería, sin duda, que en África se abriera un nuevo teatro de enfrentamiento militar entre Occidente y la Federación Rusa, algo que hoy en día no se puede descartar, teniendo en cuenta el alineamiento de Marruecos con Estados Unidos y de Argelia con Rusia, así como el estrechamiento de las relaciones entre las potencias revisionistas con Irán, en un momento en que dicho país está muy cerca de estar en condiciones para poder dotarse del arma nuclear. Argelia es también un país donde China tiene una presencia creciente. Las inversiones chinas incluyen el puerto de Cherchel que en pocos años se ha convertido en uno de los más importantes del Mediterráneo, así como las obras de ampliación del aeropuerto de Argel (Baqués y Fojón, 2023, 59).

Resulta especialmente preocupante el hecho de que Israel está armando y colaborando con la modernización militar de Marruecos, en particular, dotándola de drones, capacidad militar que Irán está dotando a Argelia. De ese modo, las tensiones y conflictos tanto de la guerra de Ucrania como de los conflictos de Oriente Medio pueden encontrar su resonancia al sur de la península Ibérica.

Es conocido que tanto Pakistán como Irán y Rusia, países que se enfrentan a potencias muy superiores, utilizan con frecuencia la desestabilización como instrumento para proteger sus intereses estratégicos, de modo que prefieren un territorio desestabilizado que dominado por

su enemigo o rival. A esto se suele denominar la búsqueda de profundidad estratégica. Es el caso de Pakistán en Afganistán o Irán en el Líbano y Yemen. Hay que contar con la posibilidad de que desde Moscú se propicie alguna maniobra en dicho sentido, sobre todo si la guerra de Ucrania se alarga y Rusia se encuentra en serios apuros. Tal escenario pondría a España ante serios dilemas estratégicos con el agravante de que en caso de despliegue de tropas españolas, estas se enfrentarían a fuerzas experimentadas, endurecidas por la guerra y con muy pocos escrúpulos.

CONSIDERACIONES GENERALES

Además, la guerra de Ucrania se enmarca en el gran juego geopolítico que enfrenta a las grandes potencias Estados Unidos y sus Aliados, por un lado, y China y Rusia, por el otro. La intensificación de la rivalidad entre estas potencias no facilita en absoluto que la guerra acabe, se resuelva el problema de seguridad generado y favorece que se pueda extender a otras partes.

Es inevitable que los distintos países de la OTAN tengan distintas visiones del conflicto de Ucrania y de la seguridad de Europa. Lo importante es que todas las visiones sean incorporadas en la Alianza y se mantenga la unidad.

Por las razones expresadas y por tener España una posición geográfica bastante singular y periférica, es lógico que en la península Ibérica se tengan perspectivas y prioridades diferentes. La guerra de Ucrania no es una amenaza directa contra nuestro país. La posición de España en relación de esta guerra se deriva, pues, de la solidaridad con los Aliados con la preocupación particular de que una confrontación directa con el Kremlin en Ucrania haría todavía más difícil la relación con Rusia en África.

De ese modo, la misión de España en la OTAN y la UE debe ser respaldar a los Aliados en el Este, pero mantener sus propias capacidades militares dirigidas al flanco Sur. No hay recursos militares para más y, aun así, el Estado español tendrá que hacer importantes esfuerzos para que sus Fuerzas Armadas respondan a los grandes retos estratégicos que ya son una realidad innegable.

Como se ha puesto de manifiesto como consecuencia de la guerra de Ucrania, las Fuerzas Armadas europeas no estaban preparadas para un conflicto como el que estamos viviendo ni en cantidades de tropas, ni de municiones, ni de las capacidades tecnológicas más avanzadas.

Tampoco se debe tomar a la ligera la amenaza nuclear rusa. España, al menos, no debe hacerlo: no dispone de armas nucleares propias y no se enfrenta a un riesgo existencial como

consecuencia de la guerra de Ucrania, pero sí en caso de escalada militar del conflicto a territorio de la OTAN.

Por último, España es una sociedad políticamente polarizada con poca cohesión nacional y tensiones territoriales. Dentro del propio gobierno hay serias diferencias, que no se disimulan, en relación con el apoyo que se debe dar a Ucrania en esta guerra. Todas estas circunstancias hacen que, en caso de una mayor implicación en la guerra de Ucrania, España se pueda exponer a serios problemas internos y, en particular, a que se pudiera organizar de nuevo un referéndum secesionista que cogería al Estado en peores condiciones para responder.

Todo lo expresado anteriormente hace pensar que el Estado español debe mantener, como hasta ahora, una posición prudente en relación con la guerra de Ucrania y tener en cuenta las consecuencias de esta en el flanco Sur.

Bibliografía

Baqués, J y Fojón, E. (2923. *La realidad geopolítica de España. Hacia el estatus de actor estratégico*. UNED.

Borrell, J. (2019). "Prólogo". *III Plan África*, Gobierno de España.

Smith, S. (2019). *La huida hacia Europa***.** Arpa.

EL DILEMA DE LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN MENA TRAS LA INVASIÓN DE UCRANIA

DRA. DOÑA MARÍA DOLORES ALGORA WEBER

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Historia Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid. Master en Paz, Defensa y Seguridad por el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (UNED). Master en Seguridad Nacional por el CESEDEN /Universidad Rey Juan Carlos

Formó parte del Grupo de Expertos de la "Iniciativa 5+5" Defensa y de la Comisión de Geopolítica y Geoestrategia del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

Ha participado como Observadora Internacional de la Unión Europea en los Territorios de la Autoridad Palestina, en Egipto y en Túnez y de la OSCE en la República de Bosnia-Herzegovina.

En la actualidad es investigadora del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Victoria e imparte docencia en otras Universidades privadas de Madrid y Cartagena (Murcia).

Sus líneas de investigación son: las relaciones en el Magreb-Sahel y Oriente Medio, Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, y el agua y otros recursos estratégicos.

La autora es investigadora del Proyecto I+D: "Crisis y procesos de cambio regional en el norte de África. Sus implicaciones para España" (CSO2017-84949-C3-3-P).

Su producción científica puede consultarse en www.mariadoloresalgora.es

CONTEXTO DEL CONFLICTO DE UCRANIA EN EL ORDEN INTERNACIONAL Y SU IMPACTO POLÍTICO EN LA REGIÓN DEL NORTE DE ÁFRICA Y ORIENTE MEDIO (MENA)

Las tensiones entre Rusia y Ucrania ya habían tenido sus antecedentes en noviembre de 2013 con motivo de las movilizaciones del *Euromaidán* en Kiev, en las que los manifestantes se mostraron a favor de un Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea. Aquellas manifestaciones tuvieron una respuesta en las movilizaciones de los sectores prorrusos. En marzo de 2014, a través de un referéndum inconstitucional rechazado por Kiev, la República de Crimea y la Ciudad Autónoma de Sebastopol declararon su independencia de Ucrania. Esto dio lugar a una intervención de las Fuerzas Armadas rusas. A finales de ese mes, tras el veto de Rusia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la resolución 68/262 de la Asamblea General reconoció la soberanía ucraniana de la península. Igual procedimiento siguieron, en mayo, la República de Donetsk y la República de Lugansk en la región de Donbás, al este del país. Estados Unidos y la Unión Europea se mostraron en contra de las consultas, no siendo así por parte de Rusia. Pocos días después, Moscú proclamó la adhesión al territorio ruso de la recién constituida República de Crimea, atribuyendo este hecho a la voluntad popular. En septiembre de ese mismo año, los Acuerdos de Minsk, pusieron fin a los combates ruso-ucranianos.

El 24 de febrero de 2022, la Federación de Rusia lanzó lo que el Kremlin definió como "una operación militar especial" en Ucrania, contraviniendo así el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas.[1] Desde ese mismo día en que se inició la invasión de aquel territorio, este conflicto pasó a convertirse en el eje central del escenario internacional. En pleno proceso de redefinición del orden mundial, por la competencia o ascenso de las potencias emergentes en una carrera por la consolidación de su predominio global, la agresión rusa ha dado lugar a una amenaza a la estabilidad internacional en su conjunto, cuyas consecuencias sobrepasan los límites del marco geográfico de la contienda. Tanto es así, que muchos analistas consideran que el mundo ya no volverá a ser como lo era antes del estallido de la guerra ruso-ucraniana.

Este conflicto ha parecido restaurar el esquema que caracterizó el orden internacional de la Guerra Fría, resumido en un "estás a mi favor o estás en mi contra". Sin embargo, aquella dicotomía de bloques no se ha proyectado con la misma nitidez en el presente contexto multipolar. Actualmente, las relaciones procedentes del impulso de la globalización son muy diferentes a las de la posguerra de la Segunda Guerra Mundial.

[1] Carta de las Naciones Unidas, 26/06/1945. https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-1

No obstante, la invasión de Ucrania por Rusia ha alcanzado una magnitud que no se recordaba en Europa desde hacía décadas. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha denunciado esta agresión comparándola con lo vivido en la Segunda Guerra Mundial, añadiendo a su denuncia las hostilidades de 2008 y 2014, también originadas por Rusia. La presente ocupación sin justificación ha puesto de manifiesto que todavía se puede alterar el *statu quo* internacional en Europa por el empleo de medios militares, cuando el uso de la fuerza de un país contra otro parecía ya cosa del pasado. En Estados Unidos y la Unión Europea se ha vuelto a suscitar el temor a que una escalada del conflicto eleve el nivel de alerta nuclear.

Según constata la Organización de las Naciones Unidas, la situación ha provocado una ola de refugiados y desplazados internos, que requiere una asistencia humanitaria urgente. Estas circunstancias inevitablemente rememoran episodios de la historia contemporánea, no tan lejanos.

Rusia pretende controlar Ucrania y apartarla de la influencia occidental. El Concepto Estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aprobado en la Cumbre de Madrid de junio de 2022, ha vuelto a posiciones que dejan atrás aquella política de no confrontación, que progresivamente se había implantado desde los años noventa del siglo pasado. La proyección exterior de la política rusa, su acción económica y el despliegue de su labor diplomática rememoran la creación de un nuevo glacis ruso en Europa. En este contexto, el presidente Zelenski no ha cejado en su empeño de reclamar la inmediata adhesión de Ucrania a la Unión Europea y a la Alianza Atlántica, a pesar de que dichas aspiraciones han desatado la percepción de amenaza por parte de su homólogo ruso, Putin.

Si bien estos factores recuperan las tensiones de aquellos tiempos, ahora en el siglo XXI, las tendencias internacionales ya no se definen únicamente entre el espacio occidental, cada vez más indefinido y discutido, frente al espacio ruso. La influencia de China como actor internacional está llamada a desempeñar un papel insoslayable. India o Brasil igualmente están decididos a ocupar el lugar que les corresponde como potencias emergentes. El mundo actual es un mundo de espacios diversos y relaciones multilaterales y transnacionales. Esto no está reñido con la revalorización de la geopolítica y las fronteras, como pasó en la anterior centuria, pero ello se produce en un ámbito en el que no sólo se han multiplicado y potenciado los actores internacionales, sino que además, estos aspiran a la implementación de su propia independencia estratégica.

Por esta razón, la reacción que los países de la región del Norte de África y Oriente Medio han tenido frente a la ocupación rusa de Ucrania requiere un análisis más allá del de las influencias

internacionales externas a la zona. Este artículo pretende abordar sus posicionamientos, dado que estos han sido reflejo de su cada vez mayor autonomía en medio de un marco multipolar. Simplificar el enfoque de estas respuestas a comportamientos ligados a alianzas derivadas de aquellos años de la Guerra Fría, incluso a los inmediatamente posteriores, podría llevar a una distorsión de la realidad internacional que ya no es la de hoy en día.

La región MENA (*Middle East and North Africa*, en sus siglas en inglés) abarca los Estados árabes del Magreb, de Oriente Próximo y de Oriente Medio, incluidos los del Golfo Árabe o Pérsico. Ya no pueden contemplarse como aliados fieles e incondicionales de Estados Unidos o de la Unión Europa a aquellos que lo fueron en su momento. Asimismo, los lazos con Moscú han evolucionado, al igual que el régimen interno de la Federación Rusa. A ello se suma, desde el inicio de este siglo, que la penetración de China en los asuntos mundiales también ha dejado su huella en ellos, hasta el extremo de situarse el Gobierno de Pekín entre los grandes poderes que se disputan el orden internacional y, de forma más concreta, el de esta región.

La región MENA sigue siendo una zona estratégica, en la que también concurre la ascendente influencia de otros Estados musulmanes como son Turquía e Irán. En cuanto a la primera, y en referencia a esta zona, la relación de Ankara con Washington se ha trastocado en las dos últimas décadas, tanto por los factores que han afectado a sus vínculos bilaterales como por las tendencias del conjunto regional, muy especialmente a raíz de las revueltas árabes. En cuanto a Irán, Teherán mantiene la tensión internacional por su programa nuclear, pero no se pueden obviar los acuerdos recientemente alcanzados con Arabia Saudí en sus relaciones bilaterales. Aun siendo pronto para hacer un balance de ello, auspician un punto de inflexión en el devenir de las potencias islámicas. Quizás sea en la guerra de Yemen donde esta aproximación tenga su primer reflejo.

Y, en una visión más amplia hacia Asia central, tampoco se puede olvidar el impacto de la reciente situación en Afganistán, país no árabe, pero también musulmán. Desde 2021, la evolución de este teatro de operaciones resulta crucial en unos momentos que inevitablemente llevan a comparar la expansión rusa y la de la Alianza Atlántica en aquel territorio.

Israel, ni árabe ni musulmán, epicentro de la conflictividad de Oriente Próximo, tras los Acuerdos de Abraham de 2020, se ha encaminado hacia la inclusión regional a través de su reconocimiento por parte de Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Marruecos y Sudán. Otro acontecimiento que ha trazado un nuevo derrotero de la región MENA.

En definitiva, un escenario al sur del Mediterráneo en el que los acontecimientos giran inusitadamente para diseñar alianzas tan novedosas como efímeras en algunos casos. Un

escenario en el que transcienden estrategias internacionales que, si bien en tiempos no muy lejanos se vieron condicionadas por el proceso de la globalización, en otros tiempos más recientes se han visto igualmente afectadas por la Primavera Árabe, la pandemia COVID-19 y, como no podía ser de otra manera por su alcance, por la invasión de Ucrania y los muchos otros factores que todo ello conlleva.

Este último conflicto, al que dedicamos este capítulo, está teniendo un impacto muy destacado sobre la región MENA. Esto se debe precisamente al refortalecimiento de la política rusa en aquella zona estratégica al hilo de los sucesos acontecidos en la última década. Actualmente, la presencia rusa es determinante en la proyección exterior de estos Estados.

Tras el periodo postsoviético, los gobiernos moscovitas priorizaron su proyección exterior hacia las relaciones con las repúblicas asiáticas, que habían formado parte de la extinta Unión Soviética. Esto supuso un distanciamiento de la región de Oriente Próximo, incluso la del norte de África, desde que Argelia se incorporara al Diálogo Mediterráneo de la OTAN en el año 2000.

Contra todo pronóstico, a partir de 2011, la evolución de los acontecimientos en torno a la Primavera Árabe y, muy concretamente, desde 2015 los de la guerra de Siria permitió la recuperación de la presencia rusa en estos países. Eran unos momentos en los que se encontraban algunos en pleno proceso de reformas, en el mejor de los casos, o de cambio de régimen y de tensiones y conflictos, en la mayoría de ellos. A raíz de la intervención militar rusa en el conflicto sirio en apoyo del presidente Bashar al Asad, la figura del presidente Putin se vio reforzada ante los múltiples actores en juego en la región. Promovió las Conversaciones de Paz de Astana, junto a Irán y a Turquía, las cuales corrieron paralelas a las de las Naciones Unidas. Protagonizó la mediación ante actores como Hezbollah y Hamás, ambos elementos amparados por Irán, que le proporcionaron un reconocimiento en el Líbano y la Franja de Gaza. En 2019 y 2020, la influencia rusa se hizo sentir en Libia a través de cientos de mercenarios del grupo Wagner que respaldaron al sector opositor del general Haftar. Ha conseguido convertirse en un suministrador de armas, además de Argelia, para Egipto y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, con los que se ha asociado a través del programa de la OPEP+ (García Gascón, 2022).

Por tanto, la Federación Rusa ha encontrado en este contexto la ocasión de recuperar el papel que ya había desempeñado anteriormente, desde las décadas centrales del siglo pasado hasta que desapareciera la URSS en los noventa. Paralelamente al remonte ruso, Estados Unidos y la Unión Europea se inclinaron hacia la no intervención en los movimientos árabes en el interior de aquellos Estados, con la excepción de Libia. Tanto fue así que, mientras, Rusia se pudo beneficiar tanto de la inestabilidad regional como del distanciamiento estadounidense y

europeo. El Diálogo Euromediterráneo se vio paralizado por los acontecimientos, a la vez que Estados Unidos focalizó sus intereses hacia la región de Asia-Pacífico.

A la postre, el retraimiento occidental ante las revueltas árabes ha sido crítico para que Rusia haya podido desempeñar nuevamente un papel central entre las potencias regionales. Moscú ha vuelto a incrementar su actividad en la región MENA, lanzando y mediando en iniciativas que han sido muy valoradas por los gobiernos árabes y por el de Irán, lo cual ha afectado de manera directa a los intereses de Israel. Alejado de la conflictividad vecinal ocasionada por las revueltas, el Gobierno de Tel Aviv ha procurado mantener su neutralidad en la zona y obtener los mejores réditos para su situación.

Por otro lado, como hemos anticipado, la retirada de Estados Unidos y de sus Aliados de Afganistán ha contribuido al empoderamiento de Rusia, autopercibiéndose como un Estado con mayor capacidad que el estadounidense para dominar el orden internacional. El Kremlin se ha robustecido ante el fracaso de la misión de la OTAN en el país asiático. Esta situación se ha llevado por delante lo que fue, en 2010, su Nuevo Concepto Estratégico, a través de un varapalo occidental similar al que ya recibió allí mismo la Unión Soviética a finales de los años ochenta.

Los acontecimientos de la región MENA, de una forma u otra, se pueden entender que le han servido a Rusia de impulso nuevamente hacia su liderazgo mundial, que ha terminado por sobrepasar los límites regionales para recuperar su consideración como potencia en el orden internacional.

El activismo ruso se ha puesto de manifiesto a través de:

- su intervención militar y la venta de armamento
- su penetración diplomática
- sus proyectos energéticos e infraestructuras

Este activismo pudiera juzgarse de oportunista, pero en definitiva, el resultado ha sido el reforzamiento de su presencia en la región MENA. Es más, estos rasgos que caracterizan la acción de la Federación Rusa en esta región estratégica, analizados en detalle, bien se podrían asimilar a los que caracterizan su acción internacional en otros espacios, como el africano o el asiático, a raíz de la invasión de Ucrania. En otras palabras, la proyección exterior de Moscú ha vuelto a ser un instrumento eficaz al servicio de su liderazgo en un escenario mundial multipolar.

EL POSICIONAMIENTO DE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN MENA

En febrero de 2022, al producirse la invasión rusa no justificada de Ucrania, las Naciones Unidas inmediatamente reaccionaron poniendo en marcha todos los mecanismos internacionales previstos para garantizar la paz y la seguridad internacionales.

El posicionamiento de los países de la región MENA, respecto a las resoluciones condenatorias de las Naciones Unidas[2] contra Rusia, sorprendió en las cancillerías occidentales. Algunos analistas llegaron a tildar la conducta de los gobiernos árabes de tibia ante un hecho que ya contaba con los antecedentes mencionados y evidenciaba una flagrante violación del derecho internacional (García Gascón, 2022). Sin embargo, un análisis detenido pone de manifiesto que la conducta de los gobiernos árabes no se puede señalar ni como contraria a los principios básicos del orden internacional, ni como anómala en comparación con la que tuvieron la mayoría de los Estados del mundo (Al-Haddad, 2022), especialmente si nos referimos a ese amplio espacio, ahora llamado "el Sur Global". No obstante, la respuesta árabe supuso un posicionamiento cuestionable a lo esperado por Estados Unidos o la Unión Europea, que sigue desconcertando tanto a Washington como a Bruselas. Los países árabes se han mostrado unidos e indiferentes ante los intereses occidentales. Esto ha puesto de manifiesto la evolución estratégica fruto de los cambios regionales, un nuevo equilibrio en MENA del que los países occidentales han empezado a tomar conciencia a raíz del presente conflicto.

El Consejo de Seguridad fue convocado el 25 de febrero. Tras dos jornadas de debate, el 27, concluyó con la Resolución S/2623 (2022),[3] de cuya votación resultaron 11 votos a favor, 1 en contra de Rusia y 3 abstenciones. Entre éstas, además de la de China y la de India, estuvo la de Emiratos Árabes Unidos. El representante árabe expuso su temor a que esta medida incrementara la violencia del conflicto y solicitó volver a la vía diplomática, a la vez que instó a la inmediata ayuda humanitaria a la población civil. Una semana después, desde Abu Dabi se anunciaba la cesión de 5 millones de dólares para asistencia humanitaria a Ucrania (Llanera, 2022); apoyo que se ha ido incrementando y no ha cesado desde el inicio de las hostilidades (OCHA, 2023). La posición emiratí se centró en los aspectos humanitarios, sin expresar refutación alguna contra la ocupación rusa, lo cual no deja de ser destacable viniendo de un país cuyo liderazgo regional está en indudable ascenso emulando al saudí.

[2] Asamblea General de las Naciones Unidas. Undécimo periodo extraordinario de sesiones de emergencia. https://www.un.org/es/ga/sessions/emergency11th.shtml

[3] Naciones Unidas, Noticias, 27/02/2022. Security Council Calls Emergency Special Session of General Assembly on Ukraine Crisis, Adopting Resolution 2623 (2022) by 11 Votes in Favour, 1 Against, 3 Abstentions | UN Press

Una vez más, tanto el veto de Rusia como la falta de unanimidad entre el resto de los miembros, forzaron a trasladar la consulta a la Asamblea General.[4] En la sesión de emergencia, correspondiente a su undécimo periodo extraordinario, se instó a su discusión, dando lugar a una primera resolución, la A/ES-11/L.1, el 1 de marzo.[5] Al día siguiente, su votación tuvo como resultado el respaldo de una abrumadora mayoría con 141 votos a favor, 5 en contra y 35 abstenciones.[6]

La Resolución pedía un alto el fuego inmediato y la retirada de las tropas rusas de Ucrania. Condenaba la implicación de Bielorrusia. Deploraba la alteración del reconocimiento del estatuto fijado para los territorios ucranianos de Donetsk y Luhansk, a la vez que exhortaba a la vuelta a las negociaciones y a los Acuerdos de Minsk, y el respeto a las operaciones de socorro y los corredores humanitarios para la protección de la población.

El único gobierno árabe que se posicionó en apoyo del de Moscú fue el de Damasco, para el cual la convocatoria de urgencia, en la resolución del conflicto en Ucrania y su impacto sobre la población, ha contrastado con la reacción de la comunidad internacional en relación a este país de Oriente Próximo. El representante de Siria no sólo salió en defensa de Rusia, sino que además responsabilizó a Estados Unidos y a sus Aliados occidentales de haber arengado el nacionalismo ucraniano. Igualmente, destacó la contradicción del Gobierno de Kiev al denunciar la ocupación de su territorio, mientras considera patente su apoyo a la presencia de Israel en los Altos del Golán.

De los demás Estados árabes, se abstuvieron Irak, Sudán y Argelia, siendo la posición de este último llamativa por la cercanía entre los gobiernos de Argel y Moscú. El caso de Marruecos resultó singular y muy significativo, puesto que se ausentó en las votaciones para no tener que definirse, aunque en los meses posteriores, de facto, se ha visto forzado por las presiones estadounidenses a cambiar su posicionamiento, evidentemente hacia una implicación activa en el lado occidental. Rabat hubiera deseado tener margen para mantener un equilibrio de fuerzas en el escenario internacional, pero el reconocimiento de la marroquinidad del Sahara Occidental por parte del presidente Donald Trump, no rectificada por Joe Biden, ha sido un factor decisivo para la inclinación de la balanza hacia las exigencias de Estados Unidos (Navarro, 2022).

Emiratos Árabes Unidos, que inicialmente se había abstenido en el Consejo de Seguridad, en la Asamblea General se decantó a favor de la aprobación de la Resolución, como lo hicieron el

[4] Naciones Unidas, Noticias, 02/03/2022. https://press.un.org/en/2022/ga12407.doc.htm
[5] Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/ES-11/L.1, 01/03/2022. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/30/pdf/N2227230.pdf?OpenElement
[6] Naciones Unidas, Noticias, 02/03/2022. https://news.un.org/es/story/2022/03/1504852

resto de los gobiernos árabes. Entre ellos, aquellos Estados que ya en ocasiones previas habían experimentado la ocupación territorial por el traspaso de sus fronteras, como el Líbano y Kuwait[7], e incluso Libia, pero en este caso por el apoyo ruso a los grupos de oposición al proceso político en ciernes.

Tampoco deja de ser significativa la abstención de Irán ante la condena internacional de Rusia, por las habituales alianzas de Teherán con el gobierno moscovita.

Reanudado el periodo de sesiones extraordinario el 24 de marzo, la Asamblea General centró la discusión en torno a la situación humanitaria derivada del conflicto, tomando como base dos borradores, el de la Resolución A/ES-11/L.2 [8], titulado "Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania", y el de la A/ES-11/L.3 [9] "Situación humanitaria derivada del conflicto en Ucrania". De nuevo se condenó la violación del Derecho Internacional Humanitario y se denunció el abuso de los derechos humanos en Ucrania por parte de Rusia, interpelando a los Estados para la coordinación urgente de la asistencia humanitaria y volviendo a reiterar la inmediata retirada de las tropas rusas. El texto de la L.3, presentado por Sudáfrica, no fue sometido a votación, puesto que hacía referencias generales a la situación humanitaria sin mencionar específicamente a la Federación Rusa.

La segunda Resolución, la L.2, quedó aprobaba por la sesión de emergencia de la Asamblea General, con apenas variaciones en los resultados de la votación. Marruecos volvió a estar ausente y Argelia se abstuvo. Entre los votos en contra se mantuvo el de Siria. Damasco esgrimió la falta de separación entre los asuntos políticos y los humanitarios, señalando la inconveniencia de este comportamiento de la comunidad internacional al polarizar y politizar las cuestiones humanitarias. Su representante corroboró el criterio de su homólogo ruso al calificar aquella discusión en la Asamblea General como un "espectáculo anti-ruso", lo cual llevó a la interpelación directa de la delegación norteamericana. En la intervención de su embajadora se mencionó la responsabilidad del presidente Putin, como único actor capaz de frenar la violencia, a la vez que se acusó a las Fuerzas Armadas rusas de las atrocidades cometidas en la ciudad siria de Alepo.[10] El representante chino también hizo hincapié en la necesidad de abordar con neutralidad la protección de la población.

[7] Naciones Unidas, Noticias, 01/03/2022. https://press.un.org/en/2022/ga12406.doc.htm
[8] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ES-11/L.2, 21/03/2022. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/294/10/PDF/N2229410.pdf?OpenElement
[9] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ES-11/L.3, 22/03/2022 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/295/56/PDF/N2229556.pdf?OpenElement
[10] Naciones Unidas, Noticias, 23/03/2022. https://press.un.org/en/2022/ga12410.doc.htm

Arabia Saudí elogió el esfuerzo de quienes se habían involucrado en la asistencia humanitaria, pero quiso señalar que los países del Golfo mantienen buenas relaciones de amistad con todos los Estados, entendiéndose así con ambas partes en conflicto. Egipto llamó a la moderación de la subida de los precios de los alimentos y la energía por el impacto sobre los países para los que Ucrania y Rusia eran proveedores prioritarios. No obstante, hizo expreso su apoyo a la ayuda humanitaria para el pueblo ucraniano, tomando como referencia cualquiera de los borradores. Igualmente lo hicieron los argelinos e iraquíes, mencionando en este caso su propia experiencia. Jordania señaló la importancia de determinar el origen de las violaciones del derecho internacional y el Líbano también quiso pronunciarse de forma específica a favor de la cooperación humanitaria.

Y, como era de esperar, Israel y Turquía se posicionaron a favor, mientras que Irán se abstuvo.

Los debates anteriores y la aprobación de la Resolución L.2 fueron el preludio que directamente llevó a las medidas tomadas el 7 de abril por la Asamblea General; fecha precisamente en la que se rememora anualmente el genocidio ruandés, evocación que aprovechó el representante ucraniano para emular lo que estaba sucediendo en aquel momento en su país. Esta sesión dio lugar a la aprobación de la Resolución A/ES-11 /L.4[11], que de manera extraordinaria suspendió a Rusia del Consejo de Derechos Humanos por 93 votos a favor, 24 en contra y 58 abstenciones.[12] Únicamente Libia había pasado por una circunstancia excepcional similar en 2011. Esta vez, a consecuencia de la agresión a Ucrania, el representante ruso recurrió al argumento del neocolonialismo de Estados Unidos y sus Aliados como sustrato de fondo del planteamiento que había llevado a dicha decisión. Posiblemente, ello explique que contara con un número de abstenciones entre los países árabes considerablemente superior al que había habido en las anteriores unas semanas antes. Todos ellos coincidieron en sus intervenciones en el hecho de que esta Resolución suponía un paso escalonado que agravaba la situación, siendo especialmente crítico el discurso saudí, secundado por otros países del Consejo de Cooperación del Golfo. En éste volvió a salir la advertencia sobre la politización, lo cual genera diferencias y discriminaciones en las exigencias de la comunidad internacional respecto a los derechos humanos. Asimismo, incidió en el perjuicio que esto ocasionaba al esfuerzo multilateral y a los principios del derecho internacional (MEE Staff, 2022). No obstante, ninguno de ellos llegó a la acritud del representante sirio, quien acusó a los países occidentales de aprovechar la situación de Ucrania para denunciar a la Federación Rusa e imponer su dominio al resto del mundo, a lo

[11] Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ES-11/L.4, 06/04/2022. https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/310/53/PDF/N2231053.pdf?OpenElement
[12] Naciones Unidas, Noticias, 07/04/2022. https://news.un.org/es/story/2022/04/1506852

que añadió un llamamiento a la comunidad internacional sobre la necesidad de una aplicación justa y equitativa de los derechos humanos, aludiendo a la situación del pueblo palestino y los abusos de las fuerzas israelíes como muestra de la arbitrariedad de la actuación internacional; críticas que fueron contestadas por el representante israelí, argumentando la laxitud del Consejo de Derechos Humanos respecto al terrorismo palestino, concretamente mencionó como ejemplo a Hamás.

De los países árabes, Libia fue el único que votó a favor. Se abstuvieron Túnez, Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Arabia Saudí, Omán, Catar, Yemen y Sudán. Argelia se sumó a los votos en contra de Siria. El Líbano, Mauritania y Marruecos no votaron. De los otros países de Oriente Medio, Irán lo hizo en contra, e Israel y Turquía, a favor.

Cabe detenerse también en el pronunciamiento de China, la cual se posicionó en contra al considerar que obligaba a los países a elegir bandos. Argumentó que el proyecto de Resolución se había realizado de forma precipitada sin verificar los datos, lo cual fue contrarrestado con la intervención norteamericana que hizo mención de las imágenes directas sobre el territorio frente a la política desinformativa que venía ejerciendo el Gobierno de Moscú.

En octubre y noviembre de 2022, se repitieron las convocatorias de las sesiones extraordinarias, en las que se volvieron a aprobar resoluciones que reafirmaron el compromiso internacional con la integridad de Ucrania y la obligación de la Federación Rusa de rendir cuentas por la violación del derecho internacional. Más allá de ello, igualmente se reconoció la necesidad de establecer mecanismos de cooperación destinados a la reparación de daños, pérdidas y perjuicios ocasionados por Rusia contra Ucrania.[13] Los posicionamientos fueron similares y los argumentos incidieron en los que ya se habían producido previamente.

De forma paralela a la actuación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al igual que ocurriera en 2014 tras la ocupación rusa de la península de Crimea, con motivo de la invasión de Ucrania en febrero de 2022, la comunidad internacional volvió a imponer sanciones económicas contra Rusia y Bielorrusia.

El 21 de febrero, cuando el presidente Putin, respaldado por la Duma, decidiera reconocer la independencia de las regiones ucranianas de Donetsk y Lugansk, Estados Unidos, la Unión Europea y otros socios, reaccionaron aprobando un paquete de sanciones a la Federación Rusa, las cuales no frenaron la invasión ulterior de Ucrania. Desde entonces, tras esta agresión militar,

[13] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/ES-11/L.6, 07/11/2022 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/679/18/PDF/N2267918.pdf?OpenElement

se han ido adoptando nuevos paquetes de sanciones contra Moscú en abril de 2023, incluso quedó incluido el grupo Wagner en la lista de los afectados por las medidas restrictivas.[14]

Si bien ya se ha comentado cómo fue la conducta respecto a la Resolución condenatoria de las Naciones Unidas, en el caso de las sanciones económicas, la mayoría de los gobiernos árabes rechazaron unirse a los esfuerzos internacionales para aislar económicamente a Rusia. Se resistieron a manifestarse abiertamente contrarios por los efectos que ello pudiera tener en sus vínculos con el Kremlin. Tras la invasión de Ucrania es evidente que para los países de Golfo el petróleo y el gas han seguido siendo armas estratégicas, que ya antes de este conflicto venían ocasionando fricciones entre Estados Unidos y Arabia Saudí por las medidas tomadas por el presidente Biden respecto a los mercados de hidrocarburos.

En marzo de 2022, cuando las compañías de hidrocarburos de los países occidentales estaban suspendiendo sus relaciones con Moscú, Arabia Saudí anunció que no contemplaba la ruptura de los acuerdos mantenidos con Rusia en el marco de la OPEP+ (García Gascón, 2022). En diciembre, la Unión Europea y el G7+ establecieron un tope para el precio del crudo ruso, a lo que se sumó en febrero de 2023, un año después de la invasión, la limitación de los precios de los productos derivados del petróleo (CDE, 2023). Con estas restricciones, lo que se ha pretendido es erosionar la economía rusa y limitar las capacidades de Moscú para la financiación de la guerra. Estas medidas han sido rechazadas por Arabia Saudí por su impacto en la OPEP+. Por este motivo ha terminado por reducir la producción de barriles de petróleo, lo cual ha redundado en un aumento de precios que ha beneficiado a los rusos, entre otras razones por la demanda china. Paralelamente, una vez más, como ocurre cada vez que se quiere presionar a Riad, se ha presentado en el Congreso de Estados Unidos la ley de "*No Oil Production and Export blocks*" (NOPEC), con el fin de imponer un precio tope a las exportaciones del crudo saudí. También una vez más, la respuesta de Riad no se ha hecho esperar, amenazando el príncipe Abdulaziz Ben Salman con no vender petróleo a ningún país que respalde dicha decisión (Asbab, marzo 2023).

Por otro lado, no deja de ser cuestionable la eficacia de estas sanciones occidentales, pues desde Moscú se han potenciado alternativas que le propicien evitar el hundimiento de su economía orquestado por los países occidentales. Estas restricciones han favorecido recuperar el enfoque de la colaboración entre Rusia, Irán e India en la construcción de las infraestructuras de un corredor de transporte internacional norte-sur, el cual garantice el suministro del gas ruso y

[14] Consejo de la Unión Europea, 23/06/2023. https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/

ofrezca mercados encaminados a disminuir su dependencia del europeo. El proyecto está en marcha desde el año 2000, pero la invasión de Ucrania y el aislamiento ruso ha llevado a su reactivación. En 2022, el Gobierno de Nueva Deli ha duplicado su volumen de comercio con Rusia, beneficiándose de la reducción de los precios del petróleo ruso por las sanciones occidentales. Igualmente, esta línea comercial dará acceso a India al golfo Pérsico por las relaciones con Irán. De la misma manera, China se ha visto favorecida por el suministro de crudo durante el pasado año, con la misma finalidad de Rusia de suplir la ausencia del mercado europeo (Asbab, mayo 2023).

Este juego de intereses estratégicos asiáticos podría perjudicar a las economías de las monarquías del Golfo, a menos que los recientes acuerdos con Irán y sus relaciones con China dieran un giro al cálculo que se despende de estos factores de riesgos económicos. Por tanto, abordar este enfoque en el marco de la geopolítica asiática, explica el posicionamiento del equilibrio que desean mantener los países árabes de Oriente Medio. Estados Unidos y los países europeos siguen siendo un eje fundamental de sus alianzas, pero ya no al extremo de tomar partido único por ellos. Los cambios estructurales en los mercados energéticos de las potencias emergentes, con sus consabidas tensiones, que se están produciendo como consecuencia del conflicto ruso ocupan un lugar sustancial en el balance de los países del Consejo de Cooperación del Golfo a la hora de proyectar sus intereses internacionales.

En definitiva, la conducta de los Estados árabes, tanto en las Resoluciones de las Naciones Unidas como respecto a las sanciones internacionales, lo que revela es que, más allá de los requerimientos elementales del acatamiento del derecho internacional, han preferido mantenerse comedidos en sus posiciones y al margen de un conflicto lejos de su región, evitando contrariar a la Federación Rusa y comprometer sus relaciones. En todo momento, estos han buscado su consonancia entre el respaldo a Ucrania, la confrontación entre Occidente y Rusia, incluso el concierto con China (Yahya, 2022).

Entre los no árabes de la región MENA, Israel condenó la invasión rusa, pero manteniendo todos los canales abiertos con Moscú. Ahora que Estados Unidos ha enfocado sus intereses hacia otras áreas estratégicas, para el Gobierno israelí, ya fuera el del primer ministro Benett cuando estalló el conflicto como posteriormente el actual Netanyahu, el presidente Putin ha terminado por convertirse en un aval para frenar las pretensiones iraníes, a la vez que las de los grupos ligados a Hezbollah que actúan en el entorno de los Altos del Golán desde Siria (Armengou, 2022). El presidente Zelenski mantiene permanentes y tensas relaciones con Netanyahu, quien en no

pocas ocasiones se ha visto increpado por sus vaivenes hacia el gobierno moscovita. Tel Aviv se ha mantenido sin suministrar armamento a Ucrania (Rengel, 2023).

Paralelamente, la posición israelí ha estado condicionada por otros factores, como el de la presencia de población judía tanto en Ucrania como en Rusia. En este sentido el Gobierno de Tel Aviv se ha encontrado entre dos aguas, pues esta circunstancia tanto le aproxima al de Moscú como al de Kiev. En el seno de la sociedad israelí, los sectores judíos procedentes de la antigua Unión Soviética se han integrado y concentrado en torno al partido Israel Beituna, liderado por Avigdor Lieberman, cuyo peso en la arena política israelí viene siendo muy destacado desde hace años. Pero, a su vez, después de Bielorrusia, Ucrania es el Estado del mundo que alberga dentro de sus fronteras al mayor número de población judía en la diáspora. El presidente Zelenski ha seguido los pasos estadounidenses reconociendo a Jerusalén como la capital administrativa del Estado de Israel (AJN, 2021).

Otro actor esencial es Turquía, que votó a favor de la Resolución condenatoria, no sin antes señalar su predisposición para apoyar un proceso de paz, en su condición de país del entorno de su vecindad y amigo de ambos pueblos, el ruso y el ucraniano. La posición de Ankara es otra de las que merece una consideración específica, distinguiendo por una parte sus aspiraciones como Estado y por otra la proyección que le permiten sus compromisos internacionales. Desde su ámbito nacional, su inclinación en el caso de la invasión de Ucrania ha sido la de mantener el papel que ya venía pergeñando en los últimos años como potencia mediadora en la región MENA. Así lo había hecho en los conflictos ocasionados por la Primavera Árabe, en los que su perfil como Estado musulmán le ha propiciado una ascendencia notable. Las revueltas ofrecieron al gobierno turco la ocasión de implementar su propia autonomía estratégica. Ésta había sido asumida por el presidente Erdogán como un objetivo propio, derivado de las líneas trazadas por la Hermandad Musulmana, pero con escasas posibilidades de aplicación real hasta entonces. Sin embargo, desde el ámbito internacional, su pertenencia a la OTAN, desde que se produjera su adhesión a la organización en 1952, es un hecho que siempre ha condicionado su proyección exterior como el único país asiático entre sus miembros. En esta ocasión, ante la invasión de Ucrania, una vez más, se ha impuesto la obligación de un posicionamiento contrario a Rusia al unísono con el resto de la Alianza Atlántica. Esta posición se añade a la complejidad y perplejidad estratégicas que, ya desde hace más de una década, caracterizan la política exterior del Gobierno de Ankara. Las relaciones turco-rusas dan muestra de circunstancias que en ocasiones resultan muy controvertidas en virtud de su afiliación con los países de la OTAN, lo cual representa un elemento de tensión entre ésta y el resto, especialmente con los designios de Estados Unidos en la región MENA. A estas diferencias se van sumando ahora otras que

plantea la defensa de Europa como consecuencia de la guerra ruso-ucraniana. Ankara se debate entre la defensa de sus intereses nacionales y las presiones ejercidas desde la Alianza Atlántica y la Unión Europea. El manejo de estas circunstancias por el presidente Erdogán, permitirá en esta ocasión alcanzar algunos de sus objetivos, como ha quedado plasmado en su cesión ante el ingreso de Suecia en la Organización.

LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LAS RELACIONES REGIONALES EN LA REGIÓN MENA

Por tanto, como se ha expuesto anteriormente, los factores que explican la diversidad de comportamientos entre los Estados de la región MENA ante las medidas internacionales son de índole muy diferente. Profundizando en ello, y yendo al contexto previo a la invasión, se pueden argumentar justificaciones de fondo que van desde la percepción del orden internacional en términos generales, a la concreción de situaciones específicas que estarían detrás de los posicionamientos regionales.

Entre las primeras, al menos hasta la invasión de Ucrania, Rusia compartía con los países árabes la visión multipolar del orden internacional. Es decir, compartía la creciente tendencia hacia la superación del orden unipolar dominado por Estados Unidos que se instaló a raíz de la Primera Guerra del Golfo tras el final de la Guerra Fría. En los años noventa, este conflicto determinó las relaciones internas de la Liga Árabe, en la cual no sólo surgieron las habituales desavenencias entre los intereses de los Estados, sino que además los dividió en dos bloques, estando uno de ellos aliado al bando occidental en la guerra. Los países árabes salieron muy dañados en las relaciones entre ellos. Los acontecimientos que han seguido posteriormente en los diferentes escenarios de crisis del mundo árabe tampoco han facilitado la cohesión entre los gobiernos de la región. La superación de esta fractura ha supuesto concesiones muy considerables en el espacio de lo que se considera la "nación árabe", a pesar de sus constantes diferencias y situaciones convulsas.

Dicho lo anterior, se puede entender que la visión multipolar del orden internacional sustentado en el reparto del equilibrio del poder mundial es un planteamiento ya enraizado entre los países árabes y compartidos con la Federación Rusa, al que se añade China. Esta percepción explica la aproximación entre estos espacios a medida que el Kremlin se ha ido recuperando como potencia a costa de la región MENA. En la actualidad, los países del Golfo consideran que ésta es la única forma de defender sus intereses regionales: la diversidad en las opciones estratégicas y los nuevos horizontes en sus compromisos (Al-Haddad, 2022).

Como ya se ha comentado, Rusia ha tenido la habilidad de recuperar el reconocimiento, que había quedado ensombrecido durante las décadas pasadas, obteniendo de su acción resultados

muy positivos de cara a su imagen ante los países árabes. Su presencia se percibe como un elemento de conciliación, cada vez en mayor medida. Por otro lado, hasta el estallido de las hostilidades en Ucrania, especialmente en el caso de Emiratos Árabes, los rusos se habían convertido en uno de los socios más potentes de la región por sus relaciones comerciales y por el impulso del turismo, así como por los suministros de armamento, elementos críticos que han atenuado la posición de firmeza frente a Moscú que desde Washington se exigía en esta situación.

En otras palabras, los árabes han intentado reflejar el cambio de percepción respecto a su tradicional alianza con Estados Unidos, resultado del reajuste de su presencia regional. Esto propicia la aproximación rusa como garante de su seguridad en la zona.

A su vez, los gobiernos árabes son conscientes de los problemas de gobernanza que ocasiona una posición pro-norteamericana ante la opinión pública. Después de haber pasado por la Primavera Árabe**,** más allá de los fracasos que se puedan señalar, ésta ha dejado un espíritu marcadamente contestatario en las sociedades de aquellos países.

La coherencia rusa en su apoyo del régimen del presidente al Asad representa otro factor de peso para entender cómo la influencia de Moscú pudiera llegar a socavar los pilares de la de Washington. Más aun habiendo sido Siria readmitida en la Liga Árabe a raíz del restablecimiento de relaciones con Arabia Saudí. En la apertura de la Cumbre de la Organización, celebrada en Yeda en mayo de 2023, paradójicamente coincidieron los presidentes Zelenski y al Asad (Alamillos, 2023). El primero, invitado por los saudíes en un guiño a sus aliados estadounidenses, que no ha dejado de incomodar a Argelia e incluso a Egipto. El segundo, a pesar del rechazo de Qatar y Marruecos, ha regresado a las sesiones por primera vez después de que fuera suspendido por más de una década desde que empezara la represión interna de su país en 2011. Mientras que el ucraniano ha aprovechado la presencia de los jefes de Estado árabes para pedir independencia en las posturas para condenar la invasión rusa, el sirio ha manifestado su deseo de iniciar una nueva etapa en el marco de las relaciones inter-árabes alejada de las intervenciones extranjeras, en una posición evidentemente comedida tras su readmisión. Para ambos Estados, la financiación del Golfo es un asunto clave de cara a la reconstrucción de estos países tras sus respectivos conflictos. Zelenski logró arrancar de Arabia Saudí su voluntad de mediación, ahora que el príncipe Mohamed Bin Salman mantiene estrechas relaciones con Putin en el frente energético.

Esta disposición al equilibrio entre las partes indica que los países árabes parecen dispuestos a sacar el máximo beneficio de la rivalidad multipolar que se ha generado en torno a la región

MENA. Esto explica que, por su parte, a raíz de las tensiones internacionales generadas por la invasión de Ucrania, los gobiernos árabes hayan visto la ocasión de instrumentalizar las relaciones con Rusia para ejercer su presión sobre Estados Unidos y los países europeos. El aparente regreso al orden de los dos bloques ha generado un contexto propicio en el que estos países puedan presuponer una mayor flexibilidad en las exigencias sobre la gobernanza interna de las autocracias árabes y alcanzar algunas concesiones (Wehrey, 2022).

Otra cuestión que se plantea, ligado a lo anterior, es la razón sobre por qué estos países se han lanzado a una carrera para la obtención de un armamento que no les sirve para afrontar las amenazas reales a su seguridad. Estas estarían más en conexión con el terrorismo que con un ataque convencional. Sin embargo, los intercambios comerciales relativos a la venta de armas con los países del Consejo de Cooperación del Golfo se han disparado en la última década (SIPRI, 2022), llegando a alcanzar 5.000 millones de dólares en 2021. Argumentos en torno al reconocimiento internacional de su supremacía política, más allá de su dimensión energética, pudieran explicar la aceleración de esta trayectoria. Esta predisposición al rearme ha proseguido de forma paralela a la evolución del conflicto en Ucrania.

A pesar de estas tendencias, hay otros datos que apuntan a que Rusia seguirá desempeñando un papel complementario a las relaciones que ya mantienen con sus aliados occidentales, pues no tiene capacidad de sustituir las garantías en torno a la seguridad que les ofrece Estados Unidos, al menos a día de hoy.

Llegados a este punto, observando la trayectoria de los acontecimientos derivados de la invasión de Ucrania más de un año después de que se produjera este hecho, una pregunta clave sería ¿hasta cuándo Rusia podrá mantener su liderazgo y su capacidad como actor mediador obtenida durante la pasada década después de esta guerra ruso-ucraniana? Es probable, incluso que como vendedor de armas, no pueda resistir ya la competencia de Estados Unidos, Francia, Alemania y China, o de los vendedores emergentes como Turquía e Israel. Los países árabes ya no se sienten atraídos por el mercado ruso a la hora de proveerse de armamento. La prolongación del conflicto ha ocasionado un impacto negativo por la escasez de suministros en el mercado, dado el deterioro de la industria de defensa rusa, además de que está demostrando su bajo rendimiento en el terreno, especialmente en lo relativo a componentes electrónicos avanzados entre los que están los drones iraníes.

Por otro lado, hay que considerar la posibilidad de que la expansión y prolongación del conflicto acabe por dañar la recuperada imagen de Rusia en la región MENA. Actualmente, todo apunta

a que el Kremlin no va a salir fortalecido de esta contienda. La evolución de la situación en esta dirección, sin duda pondría a prueba las relaciones con Moscú.

Paralelamente, el recrudecimiento de la guerra en Ucrania lleva a otros escenarios de inestabilidad dentro de este extenso marco geográfico. Los enfrentamientos entre Rusia y Ucrania han obligado a la retirada de los mercenarios rusos del grupo Wagner de la región MENA. En el caso de Siria, esto afecta al apoyo del presidente al Asad, lo cual puede que ya no tenga demasiado impacto una vez readmitido el Gobierno de Damasco en la Liga Árabe, además de los acuerdos alcanzados entre Arabia Saudí e Irán por mediación de China. Sin embargo, ello podría tener consecuencias de carácter social, pues simultáneamente en este país se están reclutando jóvenes procedentes de las filas de la oposición al régimen, incentivándolos para incorporarse a las líneas del frente ruso (Wehrey, 2022). La mayoría de estos sectores sirios carecen de las competencias requeridas para intervenir en un conflicto convencional como es el de Rusia contra Ucrania. Estos combates no se asimilan a la insurgencia para la que están entrenados, la cual también ha servido para su despliegue en los países árabes del Magreb o en África. Por tanto, más que como fuerza de choque, su presencia servirá como refuerzo para impedir la desmotivación de las Fuerzas Armadas rusas ante la resistencia ucraniana.

Mientras, el grupo Wagner no tiene inconveniente en hacer alistamientos en Siria, donde ya no siente la amenaza de la influencia occidental, no ocurre lo mismo respecto a Libia o a Mali. Allí Estados Unidos y la Unión Europea compiten con estos mercenarios en su intervención sobre el terreno. Las fuerzas francesas se han visto desplazadas por los rusos. Este manejo de tropas, al servicio de los intereses estratégicos de Putin, no dejará de tener un coste mediático del que pueda verse muy perjudicado los rusos.

Igualmente, persiste la alerta e incertidumbre de los efectos que pueda ocasionar esta guerra sobre las relaciones de Rusia e Irán. Inicialmente, lo que ha favorecido es la consolidación del marco de desafíos comunes que ya venían afrontando como oposición a los intereses estratégicos occidentales en los últimos años. Sin embargo, tras el mandato del presidente Trump, estadounidenses y europeos han vuelto a dar prioridad a alcanzar algún acuerdo con Teherán por la vía diplomática respecto a su programa nuclear. La posición iraní en apoyo de Rusia contribuye a complicar sus relaciones con Occidente. Por otro lado, aunque la guerra ruso-ucraniana ha robustecido los vínculos ruso-iraníes, se mantienen posturas distintas respecto a sus relaciones con Israel y el futuro de Siria. Ahora bien, cabe preguntarse qué evolución seguiría a la situación actual si el conflicto derivara hacia el debilitamiento de Moscú. Sin duda, Teherán estará a la zaga para ocupar el vacío que pueda dejar Rusia en MENA. En este supuesto, se podría

acentuar la carrera de armamentos en la región y fortalecer a los actores que ya utilizan los iraníes como proxis. Esto representaría una amenaza existencial para los regímenes árabes más poderosos, lo cual pudiera volver a poner nuevamente en entredicho las relaciones de los ayatolás con las monarquías del Golfo, a pesar de su reciente aproximación, propiciada por los chinos.

China, no sólo como potencia cada vez más influyente en la región, sino además en su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad, está destinada a hacerse valer. El Gobierno de Pekín ha lamentado que Ucrania no haya desempeñado un papel internacional de puente de comunicación entre el Este y el Oeste y, que por el contrario, haya optado por erigirse en una frontera de confrontación, volviendo a una Guerra Fría ya superada.[15] Es evidente que la alteración del espacio euroasiático con este conflicto es un obstáculo para los planes de expansión y desarrollo económico del gigante asiático, que ha ampliado sus acuerdos para el suministro de petróleo y gas con Arabia Saudí y Qatar. Sin dejar de condenar la violación de la soberanía de otro Estado, posicionarse frente a Rusia limita su proyección estratégica más allá de las fronteras territoriales del conflicto. Tanto en la región MENA como en el continente africano, el gobierno ruso y el chino han compartido intereses y han establecido alianzas que se verán condicionadas por la evolución de las hostilidades contra Ucrania. Reflejo de este pretendido equilibrio ha sido el posicionamiento del representante pekinés en las votaciones de las Naciones Unidas, ya comentado. Un posicionamiento que contrasta con las amenazas que desde el Gobierno de Pekín se ciernen en torno a la situación de Taiwán. Es evidente, que los chinos están buscando alianzas que les garanticen el suministro energético en caso de verse afectados en algún momento por las sanciones occidentales al igual que los rusos. Asimismo, su diplomacia entre Arabia Saudí e Irán es buen reflejo de este objetivo estratégico chino.

Todas estas circunstancias, mientras tengan un carácter coyuntural, dificultan el ejercicio del análisis prospectivo sobre la evolución de esta área estratégica. No sería correcto considerar que los posicionamientos árabes pongan de manifiesto que se ha producido un cambio completo del orden regional, dando paso a una seguridad controlada por Moscú o Pekín, ni que los países hayan decidido posicionarse claramente bajo su órbita de intereses (Al-Haddad, 2022).

Lo que sí ha quedado demostrado en los escenarios que han seguido a la invasión de Ucrania, es que las relaciones de Estados Unidos con las autocracias árabes han quedado desfasadas dentro del marco de las tendencias globales en la actualidad en la región MENA, que apuntan

[15] Naciones Unidas, Noticias, 28/02/2022. https://press.un.org/en/2022/ga12404.doc.htm

hacia un orden multipolar; realidad que ha sido plasmada en el último Documento de Estrategia de Seguridad Nacional, emitido por la Casa Blanca en octubre de 2022.[16]

Aunque la estrategia de Estados Unidos sigue siendo la de mantenerse fuera de los conflictos que se desarrollan en esta zona estratégica, lo cierto es que la guerra ruso-ucraniana ha ocasionado que Washington recupere su atención en la región. El presidente Joe Biden se ha visto obligado a comprometerse con mayor firmeza en la seguridad de los países de Oriente Medio, por lo que ahora ambicionan los rusos y los chinos. Los estadounidenses van a seguir estando presentes con sus bases en Qatar, Kuwait, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Bahréin y Omán. Van a mantener su influencia a través de sus relaciones con Marruecos, Egipto, Israel, Jordania y las monarquías del Golfo. En realidad, por lo que Estados Unidos apuesta es por que la evolución de la guerra contra Ucrania, desencadenada por Rusia, acabe por desengañar a sus tradicionales aliados de la realidad del Kremlin, quedando el papel ruso tan solo limitado al de un proveedor de armamentos a lo sumo.

Los Estados Unidos parecían estar dispuestos a evitar invertir sus capacidades y esfuerzos en una región que había dejado de formar parte de sus prioridades, pero un año después de la invasión de Ucrania, los cambios estratégicos que se aprecian en la región MENA, han acabado con esta posibilidad.

En cualquier caso, al margen del actual conflicto en torno a Ucrania, en este escenario político todo apunta a que se seguirán manteniendo los procesos que actualmente marcan las tendencias regionales que se habían emprendido antes de estos acontecimientos. No hay señales de que se vaya a retroceder en los Acuerdos de Abraham, ni que vaya a haber cambios en la reconciliación entre los Estados del Golfo con Qatar, ni que Turquía vaya a retroceder en la aproximación emprendida hacia Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos e Israel, ni que Arabia Saudí ni Emiratos Árabes Unidos vayan a retroceder en su aproximación a Siria.

PERCEPCIÓN DEL CONFLICTO POR LAS SOCIEDADES DE LA REGIÓN MENA

La invasión rusa de Ucrania y el posicionamiento de los Estados ante este hecho, en el caso de la región MENA, pone de manifiesto la existencia de dos percepciones muy distantes entre sí.

Mientras que los gobiernos árabes intentan mantener la neutralidad sin implicarse de manera directa, los ciudadanos se muestran mucho más partidarios de inclinar la balanza hacia el lado

[16] National Security Strategy, Washigton D.C. 10/10/2022. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

ruso. Los motivos de esta predisposición no se pueden limitar a la desconfianza que suscita en sus ciudadanos el respaldo de Israel a las intenciones de la política norteamericana en la zona.

La reacción de los ciudadanos se explica por diferentes circunstancias (Cherif, 2022). En las sociedades árabes todavía subyace un espíritu anticolonial y antiimperialista. Es la retórica frecuente que se oye a los líderes políticos, la que se encuentra en los libros de Historia o la que se deriva de los entresijos diplomáticos o en las conversaciones en los cafés, en los que las relaciones sociales cobran un valor capital en estas sociedades extremadamente abiertas a la vida comunitaria. Eso hace que los gobiernos árabes puedan mostrarse muy prooccidentales en la cooperación en materia de seguridad, de economía, de cultura o de cualquier otro ámbito, pero, a su vez, de cara al interior de sus sociedades persiste una crítica amarga y una permanente actitud defensiva hacia cualquier atisbo de pasado colonial. Las posiciones de firmeza contra la influencia extranjera aparecen como un reclamo hacia los votantes en los programas electorales. Esa huella profunda perdura especialmente en los países del Magreb y Oriente Próximo, que, a su vez, se consideran distantes de las proclamas de los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

En este contexto social resulta crucial el hecho de que los ciudadanos árabes vean a Ucrania ligada indefectiblemente a Europa. A ello se suma lo ya comentado sobre la inclinación proisraelí del Gobierno de Kiev por la composición social del país. Por tanto, de ahí surge la identificación de la defensa de Ucrania con la de los intereses que secundan las antiguas potencias ocupantes de sus propios territorios, que es como se interpreta el colonialismo desde dentro de sus sociedades. No se trata tanto de una preferencia por los valores rusos ni del presente ni del pasado, que tampoco se han identificado con los del mundo musulmán plenamente, sino de una protección de los suyos propios que relacionan su usurpación con los gobiernos europeos. Este razonamiento cala en el ánimo social con mucha más fuerza que los argumentos del derecho internacional, lo cual no significa que estén en contra de su respeto o sea ignorado, aunque sí muy discutido en su aplicación. Ésta se percibe al servicio de un orden internacional occidental, que con frecuencia lo tergiversa en favor de sus intereses. Este es un sentir muy generalizado en sociedades que han soportado el colonialismo europeo o se sienten víctimas de la intervención norteamericana en Oriente Próximo y Oriente Medio. Esto no se debe confundir con las políticas de los gobiernos u otros intereses económicos ligados a las relaciones interestatales.

Por otro lado, en estos países la propaganda rusa o prorrusa, muy extendida en los medios de comunicación, ha seguido transmitiendo la visión de la invasión de Ucrania y la reacción

internacional como el hostigamiento y aislamiento de la Federación Rusa por parte de los países occidentales; por ejemplo, el canal *Rusia Today Arabic* ha mantenido sus emisiones de las que se puede deducir esta interpretación de los acontecimientos. Frente a una pobre y débil imagen de Zelenski, se transmite otra de Putin muy positiva, la cual controlan y favorece a las autocracias regionales. El presidente ruso aparece como un modelo de mandatario capaz de modernizar las sociedades desde arriba, sin estar sujeto a las alteraciones de la contestación ciudadana a través de los movimientos democráticos. Esta visión positiva de Putin se ajusta a la polarización que caracteriza a estos países desde que se produjera la Primavera Árabe. Para las monarquías del Golfo, más allá de un aliado, es un ejemplo de cómo convertir una situación de debilidad en fortaleza, sin exponerse a la agitación social de otros países. A todo ello, inevitablemente, también hay que sumar la difusión de *fake news,* evidentemente favorecedoras de quién controla estos medios y redes sociales.

También aparecen en los medios de difusión de masas de todo tipo noticias sobre las tensiones de Estados Unidos con los países del Golfo. Desde que Joe Biden llegara a la presidencia, éstas se han incrementado como consecuencia de las críticas respecto a los derechos humanos. Por ejemplo, reflejo mediático de estas fricciones han sido el distanciamiento entre Arabia Saudí y Estados Unidos a raíz del caso del asesinato del periodista Jamal Khashoggui en Turquía. Igualmente, la retirada de los hutíes de la lista de terroristas en la guerra de Yemen, que ha enfriado la relación con Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (MEE Staff, 2022). En el Magreb-Sahel, el grupo Wagner aparece como el libertador de la intervención francesa. Estados Unidos se presenta como un actor incapaz de frenar la expansión iraní, lo que favorece la propaganda hacia Rusia y China.

A ello se añaden otros temas muy sensibles y cruciales para el devenir del mundo árabe en su conjunto, como es todo lo relacionado con el conflicto palestino-israelí. Los ciudadanos árabes anhelan que una victoria rusa sobre Ucrania debilite a Estados Unidos y a Israel, favoreciendo así la posición de los palestinos. Se acusa a Occidente de tener un doble rasero y se compara la situación de Ucrania con la de Palestina: mientras los ucranianos son ensalzados y protegidos en su lucha contra la ocupación rusa, los palestinos son duramente criticados y se mantiene la inactividad ante la ocupación israelí de los territorios de la Autoridad Palestina en Cisjordania. Asimismo, se establecen comparaciones con Irak en 2003, cuando se produjo la ocupación norteamericana de aquel país, aplaudida por la comunidad internacional (Salah, 2022). Este sentir popular también estuvo presente en las intervenciones de los representantes de países asiáticos y africanos en el foro de las Naciones Unidas, de cuyas palabras se podía deducir la incredulidad hacia el orden internacional emanado de la Organización.

Otro doble rasero, cuyo impacto está muy extendido ocasionando importantes desengaños en la opinión pública árabe, se centra en el apoyo que han recibido los refugiados ucranianos frente a los sirios, por mencionar tan solo los más recientes de la región. Esta percepción se agudiza con el desvío de fondos internacionales que la guerra ruso-ucraniana está ocasionado respecto a los previstos para los refugiados árabes palestinos, iraquíes y sirios.

Los aspectos señalados hacen que estas sociedades perciban con frustración estas diferencias en las respuestas dadas a los conflictos de la región MENA, a la vez que se extiende el convencimiento de que responden a una muestra de la hipocresía de la diplomacia internacional. Simultáneamente, prolifera una figuración de la Federación Rusa como si ésta encarnara todas sus aspiraciones frente a los manejos de Occidente. Tan sólo el reflejo del sentimiento de los sectores opositores al régimen de al Asad es capaz de frenar esta imagen, pero no sin la amargura que emana de la indiferencia hacia su situación en comparación con la reacción que ha desatado la de Ucrania (Swehat, 2022).

LOS EFECTOS Y LOS DESAFÍOS REGIONALES DERIVADOS DEL CONFLICTO

Como se viene argumentando, el efecto sobre las posiciones políticas de los gobiernos regionales de MENA, entre las aspiraciones rusas y las tendencias occidentales, ya es buena muestra del dilema al que les ha llevado la guerra ruso-ucraniana.

Para la Unión Europea las consecuencias de ésta sobre su vecindad del sur suponen un riesgo estratégico considerable para la seguridad. Esta situación pudiera retrasar aún más la recuperación de las relaciones euro-mediterráneas, que ya se vieron ralentizadas con otros procesos internacionales, a la vez que pudiera dejar sus secuelas sobre las relaciones dentro del marco del Diálogo Mediterráneo de la OTAN (Simón, 2022).

Y es que el impacto de la invasión de Ucrania en la región MENA, se ha venido a sumar al que ya dejaron las revueltas y conflictos derivados de la Primavera Árabe y, posteriormente, a los de la pandemia del COVID-19.

Estos desafíos están en conexión con otros factores como son los efectos del cambio climático, con los del fin de la era del petróleo y la implementación de energías renovables o con los de la frustración de la juventud por la falta de oportunidades de trabajo y la permanencia de regímenes que recortan sus libertades.

Por tanto, poner el punto de mira únicamente en el desarrollo de las políticas para la transformación del sector de la seguridad regional desde el ámbito de la Seguridad y Defensa, no será suficiente para garantizar la estabilidad en la región MENA en las próximas décadas.

La gobernanza en estos países se muestra como el mayor desafío para los gobiernos, incluso por encima de los intereses generados a raíz de la competencia de las grandes potencias. Todo ello representa en su conjunto un verdadero foco de agitación para estas sociedades, las cuales, unas desde su base y otras desde las élites de su cúspide, pero todas ellas en un proceso de transición económica, política o social**.** Transiciones que en ciertos entornos pudieran agravar situaciones de crisis, como pudiera ser en el Magreb y Oriente Próximo, pero que en otros pudieran incentivar el progreso, como ya está sucediendo en los países del Golfo. Es decir, una región de cualquier forma en un cambio que realzará las diferencias y las divisiones internas.

Todo lo mencionado ya permite abordar el dilema de la seguridad en MENA, pero a ello cabe aún añadir otros efectos colaterales que está teniendo la invasión de Ucrania en varios ámbitos económicos y sociales:

En primer lugar, se ha producido un aumento del precio del gas y el petróleo, a pesar de que los países del Golfo inicialmente intentasen controlar el alza y evitar dar la imagen de aprovechamiento de la situación internacional, puesto que Arabia Saudí, Kuwait y Emiratos Árabes Unidos son los mayores productores a nivel mundial (Al-Haddad, 2022). Sin embargo, posteriormente se ha ido cediendo ante la posibilidad de generar unos pingües ingresos en la coyuntura de crisis actual, los cuales favorecerán los objetivos saudíes de diversificar sus fuentes energéticas como queda recogido en su programa Visión 2030 (Asbab, marzo 2022). Catar, como suministrador de gas, ha estrechado su asociación estratégica con Estados Unidos y la Unión Europea. Respecto a otros, Argelia y Libia se han visto beneficiadas por este incremento, pero al resto de los Estados árabes les ha perjudicado, especialmente a aquellos países con economías ya colapsadas, como es el caso de Túnez, Egipto o el Líbano, y a los que siguen marcados por los conflictos recientes, como Siria y Yemen.

En segundo lugar, la interrupción del mercado de cereales y otros productos agrícolas procedentes de Ucrania y de Rusia es el germen de nuevas crisis humanitarias. Millones de personas corren el riesgo de quedar expuestas a situaciones de hambruna. Países como Egipto, Libia y Túnez tienen una dependencia de estos productos del 50% y Marruecos del 30% (Cherif, 2022). El bloqueo del mar Negro provocó problemas logísticos de transporte. Finalmente, pudo ser desbloqueado por un acuerdo auspiciado por las Naciones Unidas, en el que medió Turquía, en julio de 2022. Ello no evitó el alza del precio alcanzado por las materias primas y la imposibilidad de pagar a los exportadores por la exclusión de Moscú del sistema *Swift* (Slate Studio, 2022). Un año después, en julio de 2023, El Kremlin ha suspendido el acuerdo del grano, por lo que dejará la ruta de suministro desde los puertos ucranianos para pasarse a la del

corredor internacional de transporte Norte-Sur desde el mar Caspio. La escasez y subida de precios del pan y la pasta afecta a los sectores de población más desfavorecidos, poniendo a prueba la estabilidad social en estos países. Yemen es uno de los casos más significativos, en el que la inflación y escasez cae sobre una población con 16 millones de personas en situación de crisis humanitaria y 5 millones en hambruna (Soler, 2022). En este país ha aumentado el riesgo de inseguridad alimentaria a la que también se han unido los efectos de la sequía. A ello cabe sumar la grave inseguridad energética que ya de por sí caracteriza a todos estos países. Esta situación podría ser el contexto de agitaciones populares masivas.

La Unión Europea se ha visto obligada a sumar a la asistencia que ya venía prestando a Ucrania desde 2014, tras la ocupación de Crimea, la que ahora requiere esta nueva situación, la cual a su vez se añade a la que ya antes prestaba a otras regiones, como las derivadas de las crisis en Etiopía y en el Sahel. La desviación de fondos internacionales con este fin ha disminuido las dotaciones para los países árabes, contribuyendo al aumento de la presión migratoria.

CONCLUSIONES

Como balance final de lo expuesto anteriormente habría que destacar que la invasión de Ucrania ha puesto de manifiesto la complejidad del cálculo estratégico en la región MENA, especialmente en lo referente a la zona de Oriente Medio. Las relaciones entre los Estados árabes y las potencias extranjeras implicadas en la zona se han visto alteradas, respondiendo a una percepción multipolar del orden internacional.

Los gobiernos árabes se han visto en la tesitura de tenerse que definir por algún bando, el de Rusia o el de Estados Unidos y sus aliados; compromiso del que han tratado de escapar apostando por su autonomía estratégica. Los países occidentales han quedado en cierta medida desconcertados por estas políticas de equilibrio.

Estados Unidos ha recuperado su interés estratégico hacia la región MENA para frenar el impulso que la guerra ruso-ucraniana ha dado a la expansión rusa y china. La Casa Blanca ha tomado conciencia de la pérdida de influencia que ha supuesto el reajuste de su presencia regional de la última década, el cual ha dejado espacio para el empoderamiento del Kremlin. Las circunstancias actuales todavía no permiten evaluar si esta actitud de Rusia responde al oportunismo surgido de los acontecimientos o a un cambio estable del orden regional en los próximos años. Ello dependerá de la duración y desenlace final del conflicto de Ucrania. El vacío que pudiera producirse por el debilitamiento de Moscú podría verse ocupado por Irán, lo cual representa un riesgo a la seguridad de los países del Golfo. Estos han visto la ocasión de instrumentalizar sus relaciones con Rusia para condicionar las que mantienen con Estados Unidos.

Por otro lado, todo apunta a que las tendencias de los procesos de cambio, ya emprendidos en la región con anterioridad, seguirán su propio curso en el marco de las relaciones internas de la zona, a pesar de que el conflicto no deja de ser un desafío para los gobiernos árabes. La percepción ciudadana de éste podría ocasionar importantes riesgos para la estabilidad y gobernanza de estos países en el futuro.

En lo que se refiere al ámbito económico, la guerra ha propiciado una división entre aquellos países que se han beneficiado por los réditos del precio de los hidrocarburos y los que han padecido un empeoramiento de sus economías ya de por sí debilitadas por las revueltas árabes, como fue el caso de Egipto, Jordania, Túnez y el Líbano. En otros Estados regionales se ha disparado la inflación, como ha sido el caso de Turquía e Irán. Estos factores se suman a las secuelas de la Primavera Árabe y las del COVID-19.

Para la Unión Europea este escenario en su vecindad al sur del Mediterráneo implica un factor de riesgo a su seguridad que podría tener repercusiones catastróficas si se prolonga la guerra ruso-ucraniana. En esta frontera del sur podría estar para España el impacto más directo de la invasión de Ucrania.

BIBLIOGRAFÍA

AJN (Agencia Judía de Noticias): "Ucrania reconoce a Jerusalén como la capital de Israel y abrirá una embajada allí", 16/12/2021. https://agenciaajn.com/noticia/ucrania-reconoce-a-jerusalem-como-la-capital-de-israel-y-abrira-una-embajada-alli-2-182313

Alamillos, A.: "Zelenski visita Arabia Saudí: ¿Qué busca (y qué puede conseguir) Ucrania en la Liga Árabe?", *El Confidencial,* 20/05/2023. https://www.elconfidencial.com/mundo/2023-05-20/zelenski-visita-arabia-saudi-que-busca-liga-arabe_3632604/

Al-Haddad, Y.: "كيف يفكر الخليج دول حرب أوكرانيا؟" (¿Qué piensan los Países del Golfo sobre la Guerra de Ucrania?), *Futureuae.com,* 22/03/2022. https://futureuae.com/ar-AE/Mainpage/Item/7195

Armengou, P.J.: "Zelenski, un judío incómodo para Israel", *ARA,* 05/10/2022. https://es.ara.cat/internacional/oriente-proximo/zelenski-judio-incomodo-israel_1_4509614.html

Asbab: الـ ن فط الـ سعودي يـ تحدى بـ ثـ قة تـ هديـ دات بـ عـ قوبـ ات أمريـ كـ ية (El Petróleo saudí desafía confiado las amenazas de las sanciones estadounidenses), *Contextos,* marzo 2023. https://www.asbab.com/contexts/

"تـ عاون روسـ يا مع وإيـ ران الـ هـ ند لـ مواجـ هة لـ غربـ عـ قوبـ ات - ممر لـ ن قل الـ شمالـ ي الـ جـ نوبـ ي" (Rusia e Irán cooperan con India para contrarrestar las sanciones occidentales – El corredor de Transporte Norte-Sur), *Revisiones Geopolíticas*, mayo 2023. https://www.asbab.com/reviews/

CDE (Centro de Documentación Europea de Almería): "La UE y el G7 acuerdan limitar los precios de los productos derivados del petróleo ruso", 06/02/2023. https://www.cde.ual.es/la-ue-y-el-g7-acuerdan-limitar-los-precios-de-los-productos-derivados-del-petroleo-ruso/

Cherif, Y.: "Norte de África: para Rusia "con amor"", *Afkar,* nº 63*,* Primavera 2022. https://www.iemed.org/publication/norte-de-africa-para-rusia-con-amor/?lang=es

García Gascón, E.: "El mundo árabe se muestra tibio ante la preocupación occidental en la crisis de Ucrania", *Público*, 03/03/2022. https://www.publico.es/internacional/mundo-arabe-muestra-tibio-preocupacion-occidental-crisis-ucrania.html/amp

Llanera, M.: "Emiratos Árabes Unidos, el primer país árabe en ofrecer ayuda a Ucrania", *La Razón*, 02/03/2022. https://www.larazon.es/internacional/20220302/kzj7q2nfpjgxzlxmrqjuvdcaeq.html

MEE Staff: "Gulf states abstain as UN suspends Russia from rights council over Ukraine abuses", *Middle East Eyes,* 07/03/2022. https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-gulf-countries-abstain-vote-suspend-un-rights-council

Navarro Amuedo, A.: "Los dilemas de Marruecos ante la guerra en Ucrania", *Nius,* 07/03/2022. https://www.niusdiario.es/internacional/africa/dilemas-marruecos-rusia-guerra-ucrania_18_3294120128.html?amp=true#amp_tf=De%20%251%24s&aoh=16545005312477&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com

OCHA, Service: "UAE, Ukraine discuss developments related to humanitarian situation in Ukraine", *Reliefweb,* 12/06/2023. https://reliefweb.int/report/ukraine/uae-ukraine-discuss-developments-related-humanitarian-situation-ukraine

Rengel, C.: "Israel ante Ucrania, la neutralidad que enfada a Kiev y causa roces diplomáticos", *Huffpost,* 22/07/2022. https://www.huffingtonpost.es/global/israel-ucrania-neutralidad-enfada-kiev-causa-roces-diplomaticos.html

Salah, A.: "Why Does Some of the Arab Public Support Putin's War in Ukraine?", *Carnegie Endowment for International Peace*, 16/06/2022. https://carnegieendowment.org/sada/87353?utm_source=rssemail&utm_medium=email&mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjIAAAGFVFVcXG_H3R-iyN-ZHQI5B9ad2E9ySfA-YiHhexPNx-ZWytL1m-pZG3ACoYklneTzMal6cZGpgkemN6W3c1P8n3xdDsBtsNLYnjI

Simón, L.: "La OTAN y el Sur tras Ucrania", *Real Instituto Elcano, 06*/06/2022. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-y-el-sur-tras-ucrania/

SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*): "El comercio mundial de armas desciende ligeramente, pero aumentan las importaciones en Europa, Asia Oriental y Oceanía", *Press release Embargo*, 14/03/2022. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/sipri_at_press_release_esp.pdf

Slate Studio: "La guerre en Ukraine fait entrer le Moyen-Orient dans une nouvelle phase de son histoire", 10/06/2022. https://www.slate.fr/story/229002/tribune-guerre-ukraine-russie-changer-moyen-orient-arabie-saoudite-emirats-turquie-erdogan-petrole-etats-unis

Soler i Lecha, E.: "Oriente Medio y el Norte de África ante la guerra en Ucrania: vasos comunicantes", *CIDOB Opinión,* nº706, 03/2022. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2022/oriente_medio_y_el_norte_de_africa_ante_la_guerra_en_ucrania_vasos_comunicantes

Swehat, Y.: "Mirar a Ucrania con ojos sirios", *Público*, 03/03/2022. https://blogs.publico.es/otrasmiradas/57320/mirar-a-ucrania-con-ojos-sirios/

Wehrey, F.: "The Impact of Russia's Invasion of Ukraine in the Middle East and North Africa", *Carnegie Endowment for International Peace*, 19/05/2022. https://carnegieendowment.org/2022/05/19/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-in-middle-east-and-north-africa-pub-87163

Yahya, M.: "The Arab World and the Ukraine conflict: The quest for nonalignment", *Atlantic Council,* 12/12/2022. https://www.atlanticcouncil.org/uncategorized/the-arab-world-and-the-ukraine-conflict-the-quest-for-nonalignment/?mkt_tok=ODEzLVhZVS00MjIAAAGGCPzq9WBI-v1t9jDgkKxWQnSAES-dqAs18ZBhkf8ugrSFWNsrrzoBc27s4rS3JOv6_G1dlum-q8TVfxFaKYXag7teFvDykt-sXFev

PANEL III: SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

COORDINADO POR D. GONZALO DÍAZ RODRÍGUEZ

SÍNTESIS DEL PANEL "SEGURIDAD PÚBLICO-PRIVADA"

Por Dra. María Teresa Heredero Campo

La seguridad de los ciudadanos viene explicada por algunos autores como un bien que nos corresponde por naturaleza. En este sentido, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, define en su primer párrafo la seguridad ciudadana como la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no queden en meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica.

No ha lugar a duda que el ser humano necesita sentirse seguro y, en estos términos, el binomio que forman la seguridad pública y la seguridad privada es fundamental, pues cuando se complementan, logran alcanzar metas muy importantes.

Los cuatro ponentes que intervinieron en la mesa de cierre del VII Congreso ADESyD "*Compartiendo (visiones de) Seguridad*", abordaron temas relacionados con la Seguridad en esas dos vertientes. Sus intervenciones suponen una muestra más de que aún hay muchas cuestiones por resolver que requieren un continuo estudio y un trabajo sobre ellas, pues el paradigma de la Seguridad supone un reto constante que nuestra sociedad debe afrontar.

Los temas tratados en este panel fueron muy diversos, lo que permitió al auditorio conocer y profundizar en algunos temas tan interesantes como los que, a continuación, se relacionan a propósito de cada una de las intervenciones.

En primer lugar, intervino Antonio Cortés Ruiz, General de Brigada de la Guardia Civil, quien inició su ponencia titulada "La contribución de la Seguridad Privada a la Seguridad Pública" poniendo de relieve el marco normativo del que considera que hay que partir para abordar tan magna cuestión. A reglón seguido, habló sobre el reparto de competencias entre los Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad privada. En su intención de poner de manifiesto la importancia que tiene el sector privado, comentó algunas cifras que se traducen en la importancia que está adquiriendo la seguridad privada en el desempeño de algunas labores, indicando incluso la posibilidad futura de sustituir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en determinados servicios de protección. Apuntó la tecnología como "motor del cambio", algo que todas las personas tenemos muy presente, e hizo hincapié en que la Administración debe proveer a la seguridad privada de un marco jurídico adecuado que le permita su correcto desarrollo. Concluyó su intervención afirmando que España está a la vanguardia en tecnología, procedimientos y calidad de su personal.

La segunda intervención de la mesa fue la del Comisario Manuel Yanguas Hernández, quien abordó el tema de "La importancia de la colaboración pública-privada frente a las agresiones del personal sanitario", un tema siempre de actualidad, pues es un colectivo que desafortunadamente se ve expuesto de forma continua a agresiones de todo tipo, lo que indica, además de un necesario protocolo de actuación incardinado a su protección, el desarrollo de medias preventivas más eficaces. El Comisario Yanguas aludió a la actividad desplegada por los Interlocutores Policiales Sanitarios de la Policía Nacional, una figura creada en 2017, encargada de asesorar y dar información a los centros sanitarios que lo soliciten para prevenir o afrontar actos violentos. En definitiva, personal capaz de determinar el riesgo de que se produzcan agresiones y, al mismo tiempo, determinar las medidas policiales que en cada supuesto particular deban ser adoptadas. En esta línea, según informó, se está realizando formación con la finalidad de dotar al personal sanitario de estrategias y herramientas para afrontar situaciones conflictivas. Cerró su intervención aludiendo a dos interesantes cuestiones, la propuesta de ampliación a los centros sanitarios del protocolo de denuncias *in situ* con apoyo telemático y el denominado Proyecto IPNS 2.0.

Por su parte, Jerónimo Robledo Morales, el tercer interviniente, expuso bajo el título "Uso de la Inteligencia Artificial en la seguridad ferroviaria" una interesante ponencia en la que trató cuestiones relacionadas con el uso de la inteligencia artificial aplicada a la seguridad, poniendo en valor el trabajo que está haciendo RENFE para mantenerse a la vanguardia del mercado en el uso de las nuevas tecnologías, abogando por la digitalización de sus sistemas de seguridad. En este sentido, centró su intervención en explicar los aspectos más importantes del proyecto RS3 (RENFE *Smart Security Station*) que busca mejorar la seguridad del entorno ferroviario manteniendo presente la importancia de que el cliente tenga una buena experiencia. Como de forma muy acertada advirtió el ponente, debemos ser siempre conscientes del cambiante, volátil e inestable entorno en el que nos encontramos.

El panel se completó con una cuarta ponencia a cargo de José Miguel Ángel Olleros, que en su intervención sobre la "prevención del delito a través de la seguridad por diseño", nos habló del origen del término y del objetivo que cumple la misma, que no es otro que facilitar el desarrollo de las personas diseñando nuevos entornos más seguros donde se reduzca la oportunidad delincuencial y el sentimiento de inseguridad. En el desarrollo de su ponencia abordó la importancia que tiene esta seguridad por diseño en la regeneración urbana y aludió a los cuatro pilares indisociables que reducen la oportunidad del delito, lo atractivo de la acción y la vulnerabilidad del sistema de defensa.

Durante esta séptima edición del Congreso, hemos podido comprobar la importancia que tiene entender el alcance y la proyección de la Seguridad tanto pública como privada. A través de las ponencias que han tenido lugar, hemos tenido oportunidad de adquirir nuevos conocimientos, profundizar en temas muy interesantes relacionados con la Seguridad y concienciarnos del alcance que tiene sentirnos seguros en el sentido más amplio de la expresión.

Todo ello demuestra, un año más, que la Seguridad es un factor esencial para todas las personas, por lo que es de recibo agradecer que iniciativas de este tipo se lleven a cabo enriqueciendo así nuestros saberes.

LA CONTRIBUCIÓN DE LA SEGURIDAD PRIVADA A LA SEGURIDAD PÚBLICA

GB. GUARDIA CIVIL D. ANTONIO CORTÉS RUIZ

NOTA BIOGRÁFICA

Fue promovido al empleo de General de Brigada, Guardia Civil, en febrero de 2022 y actualmente desempeña sus cometidos como Jefe de la Jefatura de Armas, Explosivos y Seguridad. De esta Jefatura dependen dos Unidades: una de ellas se ocupa del control de las Armas y Explosivos en todo el territorio nacional, por ser una competencia exclusiva de la Guardia Civil; y la otra Unidad se encarga de ejercer el control operativo de la seguridad privada en la demarcación territorial que corresponde a la Guardia Civil

Anteriormente, prestó servicio en la Unidad Central Operativa de Policía Judicial, como jefe de diversos Grupos de Investigación de la criminalidad organizada y, en su ascenso a Coronel, se hizo cargo de la Unidad Central de Inteligencia Criminal (UTPJ), con cometidos en análisis criminal, coordinación de las Unidades de Policía Judicial territoriales y cooperación internacional en el ámbito de la investigación.

MARCO NORMATIVO

En la Constitución Española se establece que el Estado tiene la competencia exclusiva en seguridad pública, artículo 149.1. De ahí, la proyección de la Administración sobre la prestación de servicios de seguridad por empresas privadas.

En la Ley 5/2014 de Seguridad Privada, tanto en su preámbulo, como en su articulado, se establece que la participación de la Seguridad Privada en la Seguridad Pública es FUNDAMENTAL. Así el art. 4 es clarificador:

"La seguridad Privada tiene como fines:

- *Contribuir a garantizar la Seguridad Pública*
- *Complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado"*

También establece la Ley que "todas las actividades de Seguridad Privada tienen la consideración de complementarias y subordinadas respecto de la Seguridad Pública".

Y esto no es incompatible con el legítimo interés que tiene toda empresa privada, que es el de obtener beneficios económicos.

REPARTO DE COMPETENCIAS

El reparto de competencias entre los Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de seguridad privada es el que sigue:

- Corresponde a la Policía Nacional el control del sector de la seguridad privada, sus empresas, personal, medios y actuaciones.
- Corresponde a la Guardia Civil, todo lo relacionado con Armas, Guardas Rurales y, muy importante, el control de las actuaciones operativas del personal de seguridad privada, que preste servicios en su ámbito de competencia.

En las Comunidades con competencias transferidas, las Policías Autonómicas realizan el control administrativo y operativo de la seguridad privada, salvo todo lo relacionado con las armas, que es competencia exclusiva de la Guardia Civil.

Por ello, según establecen las Ordenes INT/314 y 318/2011, "las comunicaciones, así como la puesta a disposición de presuntos delincuentes, instrumentos, efectos y pruebas de delitos, se cumplimentarán respecto a los miembros competentes del Cuerpo que corresponda, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

ALGUNAS CIFRAS DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD PRIVADA

- La facturación del sector fue de 5.100 millones de euros en el año 2022. Las tres grandes actividades en la que se ejerce la seguridad privada son la vigilancia, con un 60%; los sistemas y alarmas, con un 34%; y el resto, transporte de fondos.
- Procedencia del negocio: 75% del ámbito privado y 25% del público (incremento lento, pero progresivo del ámbito público).
- Por sectores: industria y energía 17%; comercio 16,5%; servicios 16,5%; infraestructuras de transporte 15,6%; instalaciones de organismos públicos 11,8%.
- Número de empresas de seguridad privada: 1.571
- Vigilantes de seguridad en activo en 2021: 87.500, pero si sumamos guardas rurales y escoltas se acerca a las 100.000 personas. No obstante, el número de habilitaciones de vigilantes que constan en el Ministerio del Interior es de 225.000.
- Número habitantes por cada vigilante de seguridad privada en España 1/553; ídem en Europa 1/281.

SECTORES EN LOS QUE OPERA LA SEGURIDAD PRIVADA

La Seguridad Privada cada vez está adquiriendo un mayor protagonismo. Hoy está presente en edificios de todas las Administraciones Públicas, edificios judiciales, museos, medios de transporte y sus estaciones, centros comerciales, bancos, supermercados, transporte de fondos, hospitales y un largo etcétera; también en las infraestructuras críticas, tales como las centrales nucleares y gasoductos (Como ejemplo, una noticia reciente en medios de comunicación: la OTAN crea una célula que revisará las infraestructuras críticas para evitar sabotajes como el de *Nord Stream*).

También incluso en lugares o situaciones que hasta no hace mucho parecía impensable que la seguridad estuviese a cargo del sector privado, como:

- Control de seguridad de aeropuertos, prisiones, centros de internamiento de extranjeros y eventos deportivos.
- Instalaciones militares
- Buques pesqueros en zonas con riesgo de piratería

- Polígonos industriales y urbanizaciones delimitadas
- Escolta de explosivos
- Protección de amenazados por el terrorismo de ETA

No obstante, hay que hacer constar que la vigilancia de explosivos o el servicio de escoltas están en franco retroceso porque el mapa del terrorismo ha cambiado.

En todos los lugares mencionados anteriormente, el servicio se está realizando a plena satisfacción de sus titulares, ya sean las Administraciones Públicas, empresas privadas o los ciudadanos.

Estos avances han sido posibles por los cambios en materia regulatoria. La Ley de Seguridad Privada indica en su preámbulo que "es necesario matizar el principio general de exclusión de la seguridad privada de los espacios públicos, cuya formulación anterior, excesivamente rígida, había dificultado o impedido la necesaria autorización de servicios en beneficio del ciudadano".

Podemos imaginarnos el refuerzo que supone este despliegue, como apoyo a las Fuerzas de Seguridad. Esto está posibilitando que la Seguridad Pública se centre en aquellas funciones más especializadas, como la atención al ciudadano (recepción de denuncias), reacción ante incidentes (seguridad ciudadana), protección de víctimas sensibles, control de masas, lucha contra el terrorismo, crimen organizado y cibercrimen o la cooperación policial internacional. Podríamos decir que la seguridad pública cada vez tiende a ser reactiva, mientras que la seguridad privada es más bien preventiva.

Con toda seguridad, todavía queden bastantes posibilidades de sustitución a las Fuerzas de Seguridad en determinados servicios de protección. Este reemplazo se refiere no solo a la vigilancia humana, sino a la totalidad del sistema de protección de una instalación, en el que se integran también medios tecnológicos, centro de control y cada vez más sistemas de inteligencia artificial. Hay que tener en cuenta que los recursos humanos son los más escasos y a la vez los más valiosos, tanto en la seguridad privada, como en la pública.

UNA SEGURIDAD PRIVADA MÁS EFICIENTE

Otro de los aspectos que es necesario tratar es de qué manera la Seguridad Pública puede ayudar a la Privada para que sea más eficiente, en beneficio del servicio que está prestando y, por consiguiente, en la mejora de la Seguridad Pública. A continuación, se mencionan algunos de los medios para alcanzar este objetivo:

- Es necesario que la Seguridad Pública haga partícipe a la Seguridad Privada de la información que necesite para el desarrollo de sus tareas; entre ellas, realizar una adecuada evaluación de los riesgos a los que deba enfrentarse. Como ejemplos se pueden citar la aparición de nuevos *modus operandi*, datos sobre incidencia delictiva en un determinado sector, perfiles de delincuentes o la actuación de delincuentes en una determinada área geográfica.

- La Administración debe proveer a la seguridad privada de un marco jurídico adecuado que le permita su desarrollo, pero de acuerdo con los principios, tradiciones y valores de nuestra sociedad (nuestra regulación no puede ser la misma que en los países de tradición anglosajona). Pero al ser el de la seguridad privada un sector muy regulado, es necesario que las modificaciones legales sean muy ágiles, lo que choca con todos los trámites que requieren estos cambios. Un aspecto muy demandado por el sector es el oportuno respaldo jurídico al personal de seguridad privada en sus actuaciones; así como la debida penalidad a la reincidencia de los delincuentes.

- Los desarrollos tecnológicos también están posibilitando importantes avances, tales como cámaras de videovigilancia inteligentes, sistemas de reconocimiento facial, drones y, sobre todo, el uso de tecnologías predictivas y de inteligencia artificial, las cuales potencian de manera exponencial la eficiencia de los sistemas. Otro ejemplo es la modernización de las Centrales Receptoras de Alarma, que está permitiendo disminuir el uso de recursos de seguridad pública en la atención de alarmas innecesarias. En resumen, podríamos decir que la tecnología es el "motor del cambio". Y hay que añadir, que estos progresos también llegan, más tarde o temprano, a la Seguridad Pública.

- Mejora en los procesos de la Administración Digital, singularmente en las comunicaciones que tienen que realizar las empresas con los órganos de la Administración.

Anteriormente se ha mencionado el necesario trasvase de información de la Seguridad Pública a la Seguridad Privada. De la misma forma, es esencial el intercambio en sentido contrario. Las informaciones aportadas por los vigilantes, así como las posibilidades de los medios tecnológicos, generan datos que son esenciales para la seguridad ciudadana y, en muchos casos, para la actividad de investigación de los Cuerpos Policiales. A título de ejemplo se pueden citar: imágenes de cámaras de seguridad para identificar personas y vehículos implicados en hechos delictivos y que han resultado fundamentales para esclarecer importantes casos de homicidios.

Lógicamente, todo el intercambio de información entre la Seguridad Pública y la Privada debe realizarse con estricto respeto a la normativa de protección de datos.

PRINCIPALES RIESGOS PARA LA SEGURIDAD

En todos los ámbitos de la lucha contra la delincuencia es fundamental la colaboración público-privada, empezando por la mayor amenaza de todas que es el terrorismo. Como ejemplo, la "Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre la Respuesta para hacer frente a la perpetración de un atentado terrorista" establece que el responsable de las Fuerzas de Seguridad enlazará con la seguridad privada de su demarcación para recabar los apoyos necesarios. También en otra Instrucción referida a los niveles de alerta antiterrorista, a la seguridad privada se le asigna una serie de funciones, diferentes en cada nivel. Hay que tener en cuenta que el tipo de amenaza terrorista ha cambiado, siendo actualmente mucho más indiscriminada, por lo que es más probable que personal de seguridad privada se encuentre ante un incidente de esta naturaleza y, por tanto, deberá estar más preparado y mentalizado para reaccionar adecuadamente.

Otro de los riesgos es la delincuencia en el ámbito Ciber, que está teniendo un incremento preocupante. Todas las empresas de un cierto tamaño cuentan con unas estructuras más o menos grandes de protección ante ataques cibernéticos (gestionadas directamente o bien externalizadas). Los conocimientos, el *software* y los apoyos prestados por algunas de estas empresas son imprescindibles para las funciones de investigación de las Fuerzas de Seguridad, como es el caso del rastreo de criptomonedas, cada vez más utilizadas para ocultar los beneficios obtenidos en actividades ilícitas.

Idénticos comentarios pueden hacerse respecto a la delincuencia más tradicional: sustracciones de cobre, ocupaciones ilegales de inmuebles, sustracciones en el comercio, robo de combustible en oleoductos, agresiones a profesionales de la salud, robos en todo tipo de establecimientos, fraudes, etc. En todos estos ámbitos están trabajando de forma intensa y satisfactoria la seguridad pública y privada, y sus esfuerzos redundan en beneficio de la seguridad de todos los españoles.

También hay que destacar el riesgo, del que no se habla mucho, derivado de las amenazas internas al que se enfrentan determinadas empresas, que en ocasiones es el de mayor peligrosidad por la información que pueden tener sus empleados. Es muy importante la comprobación de los antecedentes penales del personal de seguridad privada, especialmente los ubicados en los puestos de mayor responsabilidad, siendo necesaria una adecuada cobertura jurídica para poder llevar a cabo esta colaboración.

FUTURO, QUE YA ES PRESENTE

Los sistemas actuales de obtención de información - tanto los procedentes de fuentes humanas, entre otros, las patrullas de seguridad ciudadana y los vigilantes de seguridad que en su actividad de interacción con el ciudadano generan informaciones de interés *(HUMINT)*, pero sobre todo las que se obtienen por medios tecnológicos, como telefonía móvil, datos asociados al tráfico de internet, redes sociales, cámaras inteligentes, sistemas de reconocimiento de matrículas, reconocimiento facial, controles de acceso a aeropuertos y otros lugares, movimientos de tarjetas bancarias o de fidelización y otros muchos - generan un volumen tan alto de datos que para ser útiles necesitan de potentes sistemas capaces de analizarlos y elaborarlos.

Esta información, o más bien inteligencia, generada en el ámbito empresarial privado, es de la máxima importancia para las Unidades de Investigación y de Inteligencia de las Fuerzas de Seguridad, las cuales disponen de Grupos dedicados específicamente a estas tareas. Pero esta misma necesidad también la tienen las empresas privadas (tanto las empresas de seguridad, como de cualquier otro ámbito). Una parte de ellas, de momento las más grandes, están creando un área de Inteligencia, generalmente vinculado al Departamento de Seguridad, porque necesitan analizar toda la información que les llega, para tomar las decisiones adecuadas, de cara a mejorar la seguridad de su empresa. Por ello, estas empresas cada vez demandan más personal con perfiles de matemáticos, ingenieros o analistas de datos.

Otro de los ámbitos en los que cada vez toma mayor relevancia la colaboración público-privada en materia de seguridad es la que se realiza en la esfera internacional. Cada vez es más importante la presencia de empresas españolas en otros países, algunos de los cuales tienen graves problemas de seguridad ciudadana. Estas empresas demandan de la seguridad pública información sobre los riesgos de estos países, que son atendidas generalmente con los datos aportados por los Consejeros o Agregados de Interior y con otras fuentes de información. También el Estado participa en la formación del personal expatriado de empresas con negocios en el extranjero, por ejemplo, la Guardia Civil dispone del curso HEAT *(Hostile Environment Awarenes Training),* que está teniendo una excelente crítica entre aquellos que lo han realizado. De la misma forma, las empresas asentadas en otros países también canalizan información de interés para la seguridad pública.

CONCLUSIONES

La Seguridad Privada tiene un papel fundamental en la Seguridad Pública.

La Seguridad Pública y la Privada trabajan, se apoyan y se necesitan mutuamente.

La Seguridad Privada en España está a la vanguardia en tecnología, procedimientos y calidad de su personal.

LA IMPORTANCIA DE LA COLABORACIÓN PÚBLICA-PRIVADA FRENTE A LAS AGRESIONES DEL PERSONAL SANITARIO

COMISARIO PRINCIPAL D. MANUEL YANGUAS FERNÁNDEZ

NOTA BIOGRÁFICA

Comisario Principal de Policía Nacional. Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada.

ANTECEDENTES

Los profesionales en el ámbito sanitario son el principal activo del Sistema Nacional de Salud (SNS), pero a pesar de ello son un colectivo que se ve afectado por agresiones de diferente índole en el ejercicio de su actividad profesional, situaciones violentas que les ponen en riesgo y pueden provocar efectos nocivos, tanto en la seguridad y en la salud de la persona afectada como en el sistema sanitario en su conjunto. Por ello, es preciso desarrollar e implantar medidas preventivas y, de manera simultánea, proporcionar a los profesionales en el ámbito sanitario protección frente a este tipo de violencia en su lugar de trabajo.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la violencia en el lugar de trabajo como "todos aquellos incidentes en los que la persona es objeto de malos tratos, amenazas o ataques en circunstancias relacionadas con su trabajo, incluyendo el trayecto entre el domicilio y el trabajo, con la implicación que se amenace explícita o implícitamente su seguridad, su bienestar y su salud".

Diferentes antecedentes nos sitúan en un escenario en el que las agresiones que afectan a los profesionales en el ámbito sanitario tienen ya un largo recorrido. A nivel internacional fueron reconocidas con la publicación por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el año 1998, de un informe basado en un amplio estudio sobre violencia en el lugar de trabajo, en el que se concluía que el riesgo de los profesionales sanitarios de sufrir agresiones durante el desempeño de sus funciones era más elevado en comparación con otros ámbitos laborales.

La OMS, la OIT, el Consejo Internacional de Enfermeras y la Internacional de Servicios Públicos publicaron en el año 2002 el documento "Directrices Marco para afrontar la Violencia Laboral en el Sector Salud", elaboradas a partir de datos obtenidos de varios estudios de casos por países cuya finalidad era estimular y orientar iniciativas en los planos internacional, nacional y local.

A nivel europeo, el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 1957 (Tratado de Roma) y, en particular, su artículo 118, obliga al Consejo de las Comunidades Europeas a establecer las disposiciones mínimas para promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, con el fin de elevar el nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores. Desde entonces se han publicado varias Decisiones y Directivas con el objeto de cumplir dicho mandato legal.

En España, el Pleno del Senado aprobó en el año 2012 una moción por la que encomendaba al Gobierno a establecer los mecanismos de información que reforzasen la figura del profesional

sanitario como autoridad en su trabajo y la necesidad de que los servicios de salud de todas las Comunidades Autónomas contasen con una serie de medidas preventivas y disuasorias frente a las agresiones en el ámbito sanitario.

Entre las medidas adoptadas en el ámbito estatal se encuentra la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal, que llevó a cabo una reforma del Código Penal, reflejada en el artículo 550.1, donde se amplían los funcionarios protegidos como autoridad pública a los sanitarios y docentes, estableciendo que: "En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo o con ocasión de ella".

En cualquier caso, y sin perjuicio de la puesta en marcha de las actuaciones de prevención que pudieran ser competencia de la Administración sanitaria, la incidencia creciente de este problema hizo aconsejable la adopción de un plan de actuación por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, el "Protocolo sobre medidas policiales a adoptar frente a agresiones a profesionales de la salud", aprobado mediante la Instrucción 2/2017, destinado a establecer un marco de actuación operativo adecuado al objeto de reforzar las labores de prevención e investigación de la comisión de ilícitos penales a profesionales sanitarios en los centros médicos o con ocasión de su labor, con la finalidad subyacente de reducir la incidencia delictiva objetiva y mejorar la sensación subjetiva de seguridad del personal que trabaja en los mismos.

Este instrumento tiene por objeto establecer un procedimiento de actuación común para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ante cualquier tipo de agresión o manifestación de violencia e intimidación dirigida a médicos y profesionales de la salud, comprendiendo, por tanto, cualquier conducta susceptible de encuadre dentro del concepto de agresión física (lesiones y coacciones), agresión verbal (insultos, vejaciones, calumnias e injurias), así como aquellos actos que supongan infracción penal directamente relacionada con la actividad sanitaria. Con ello se pretende responder de manera coordinada y eficaz a todas las cuestiones relacionadas con la protección de los profesionales de la salud y su entorno, fortaleciendo la cooperación policial con las autoridades sanitarias en sus actuaciones para mejorar la seguridad en el ámbito de centros médicos, reforzando el conocimiento y confianza en los Cuerpos policiales.

Los principales objetivos del Protocolo son articular mecanismos e instrumentos de coordinación permanentes en todo el territorio nacional entre los expertos policiales y las autoridades sanitarias para proteger, reducir las oportunidades de comisión de hechos delictivos

y perseguir a los sujetos activos, mejorando las capacidades de detección y neutralización de amenazas y, en su caso, minimizando las consecuencias.

La ejecución de la Instrucción está siendo llevada a cabo por los Interlocutores Policiales Sanitarios de Policía Nacional y Guardia Civil, a través de una red creada de Interlocutores nacionales y provinciales entre ambos cuerpos.

Asimismo, cabe destacar que en 2020 el Ministerio del Interior puso en marcha una nueva funcionalidad en la *App* denominada "Alertcops", orientada a la protección específica de los miembros del colectivo sanitario. Para poder acceder a la aplicación es preciso estar registrado previamente en el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios (REPS), cuyo acceso es posible a través de la página web del Ministerio de Sanidad.

Por otro lado, desde el Ministerio de Sanidad, en el pleno de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, el 26 de julio de 2017, se acordó la creación de un grupo de trabajo que elaborara las bases de un sistema de información de agresiones a los profesionales del mismo Sistema Nacional de Salud. En mayo de 2018 se constituyó el "Grupo de trabajo para el análisis y estudio de las agresiones a los profesionales del Sistema Nacional de Salud**".** Ante la inexistencia de un sistema de información previo que recopilara de forma homogénea los datos de las agresiones notificadas en los distintos servicios sanitarios, el grupo de trabajo elaboró un documento consensuado que integra un conjunto mínimo de datos de agresiones a profesionales en el ámbito sanitario e inicia la recogida con los datos aportados por las Comunidades Autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, de las agresiones notificadas en 2017 y 2018.

En el grupo de trabajo, de carácter técnico, se han elaborado periódicamente informes de agresiones a profesionales del Sistema Nacional de Salud plasmando la situación de las notificaciones de agresiones registradas durante los años 2017 al 2021.

DATOS SOBRE AGRESIONES AL PERSONAL SANITARIO

En el año 2021 se notificaron un total de 10.170 agresiones en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, suponiendo 15.71 notificaciones de agresiones por cada 1.000 profesionales. Esto supone 2.24 puntos más con respecto al año 2020, año en el que se notificaron un total de 8.532 agresiones en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, suponiendo 13,47 notificaciones de agresiones por cada 1.000 profesionales.

Según los datos obtenidos, se puede observar que en el 77% de las notificaciones la persona agredida fue mujer, siendo distribuciones similares a los resultados obtenidos en los análisis de años previos.

La mayoría de las notificaciones sitúan a los agredidos en el rango de edad desde los 35 a los 55 años, por lo que, si se realiza una comparación con los datos de los años anteriores, se comprueba que la proporción se mantiene similar en esa franja etaria (55% en 2019 y 53% en 2020).

En el año 2021, en Atención Primaria y extrahospitalaria se notificaron 32,27 notificaciones por cada 1.000 profesionales, mientras que en atención hospitalaria se notificaron 8,37. A la vista de estos datos, se puede observar que la tasa de notificación de agresiones es 3,85 veces superior en Atención Primaria y extrahospitalaria que en atención hospitalaria.

En referencia a la categoría a la que pertenecen los profesionales que han notificado las agresiones, el personal facultativo y el personal administrativo son los que reportan un mayor porcentaje de agresiones, en comparación con el resto de las categorías profesionales existentes en las instituciones sanitarias.

Las agresiones notificadas por parte de los profesionales del Sistema Nacional de Salud se corresponden en su mayoría con agresiones de tipo no físico, entre las cuales se encuentran los insultos y las amenazas. Sin embargo, y pese a que las agresiones físicas suponen un menor porcentaje, es un dato que no se debe dejar de considerar, ya que, traducido en términos absolutos, se corresponde con 1.483 actos violentos de tipo físico a lo largo de 2021.

Las agresiones notificadas tuvieron lugar mayoritariamente en las consultas (40%), seguidas de los puntos de admisión e información (21,30%), la hospitalización (16,54%) y los servicios de urgencias (10,20%).

En un 3% de las ocasiones, las agresiones tienen lugar en el domicilio del paciente o en la vía pública; dato a destacar, puesto que a pesar de que no suponga un porcentaje muy elevado, no deja de ser una fuente de conflicto importante y a tener en cuenta, a la hora de establecer medidas preventivas o correctivas en los ámbitos de las visitas domiciliarias o los trayectos "*in itinere"* del propio profesional. De hecho, el valor absoluto de las notificaciones de agresiones que ocurren en el domicilio o en la vía pública, en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, alcanza una cifra considerable, con un total de 310 notificaciones en 2021.

La causa más frecuente de agresión hacia el personal que se encontraba realizando su actividad laboral en el ámbito del Sistema Nacional de Salud durante el año 2021 se corresponde con las

causas relacionadas con la atención percibida por el usuario (35,88%), seguida de las causas relacionadas con las demandas del usuario (23,74%) y, en tercer lugar, por las causas ajenas a la organización o a la asistencia prestada (20,34%) con un porcentaje muy similar a las causas relacionadas con el propio acto sanitario o administrativo realizado (20,04%).

En los datos analizados de 2021, el perfil de la persona agresora en un 74% de las veces corresponde al propio usuario o paciente y en un 26% de las agresiones se corresponde con un familiar o acompañante. En las notificaciones que han registrado la variable sexo del agresor, en un 59 % son hombres y el 19% del total corresponden al perfil de reincidentes.

Las notificaciones de agresiones a profesionales del Sistema Nacional de Salud durante el periodo 2017-2021 han variado y se han distribuido de manera heterogénea en el Sistema Nacional de Salud. Durante 2018 y 2019 se observa un ligero incremento en el número total de notificaciones de agresiones y se puede observar que, aunque las agresiones no físicas aumentan cada año, las físicas parecen mantenerse e incluso llegan a disminuir en 2019 respecto a los dos años anteriores. En el año 2020 se produce un descenso, en probable relación con la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del SARS-Cov-2, y en el año 2021, con la evolución de la misma, se observa un aumento en el número de notificaciones de ambos tipos de agresiones en números absolutos.

ACTIVIDAD DESPLEGADA POR LOS INTERLOCUTORES POLICIALES SANITARIOS DE LA POLICÍA NACIONAL

Desde la creación de la figura en el año 2017, los distintos Interlocutores Policiales Sanitarios de la Policía Nacional han mantenido una relación frecuente y cercana con los responsables de los centros sanitarios y de las correspondientes Consejerías de Sanidad y, en especial, con los directores de seguridad de los 38 departamentos de seguridad creados en establecimientos sanitarios y en los departamentos constituidos en 3 Consejerías de Sanidad de sus correspondientes Comunidades Autónomas.

En este sentido, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, cabe significar que, "en relación con la empresa o entidad en la que presten sus servicios, corresponde a los directores de seguridad el ejercicio de las siguientes funciones:

a) La organización, dirección, inspección y administración de los servicios y recursos de seguridad privada disponibles.

b) La identificación, análisis y evaluación de situaciones de riesgo que puedan afectar a la vida e integridad de las personas y al patrimonio.

c) La planificación, organización y control de las actuaciones precisas para la implantación de las medidas conducentes a prevenir, proteger y reducir la manifestación de riesgos de cualquier naturaleza con medios y medidas precisas, mediante la elaboración y desarrollo de los planes de seguridad aplicables.

d) El control del funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de seguridad privada.

g) La comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes de las circunstancias o informaciones relevantes para la seguridad ciudadana, así como de los hechos delictivos de los que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

h) La interlocución y enlace con la Administración, especialmente con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respecto de la función de seguridad integral de la entidad, empresa o grupo empresarial que les tenga contratados, en relación con el cumplimiento normativo sobre gestión de todo tipo de riesgos…"

Estos contactos han servido para poder concretar el grado o nivel de riesgo de que se produzcan agresiones contra los profesionales sanitarios, así como para determinar las medidas policiales de protección que debían ser adoptadas, siempre de manera personalizada e individual.

Ello ha permitido, por una parte, responder de una manera coordinada y eficaz a las cuestiones relacionadas con la protección de los profesionales de la salud y su entorno y, por otro lado, fortalecer la cooperación policial con las autoridades sanitarias y directores de seguridad en sus actuaciones, a fin de mejorar la seguridad en el ámbito sanitario, reforzando, de esta manera, el conocimiento y confianza en la Policía Nacional.

La figura del Interlocutor Policial Sanitario es ya conocida tanto a título individual, entre los diferentes colectivos que desarrollan su actividad en el ámbito sanitario, como de forma colectiva a través de los distintos Consejos y Colegios profesionales en los que se encuentran adscritos. También entre futuros profesionales sanitarios que están finalizando los estudios de Grado en las distintas Facultades Universitarias sanitarias.

A nivel central, en la Policía Nacional, el equipo está formado por el Comisario Principal, Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada, en calidad de Interlocutor Policial Nacional Sanitario (IPNS), y dos Policías, psicólogas y expertas en intervención en situaciones de crisis y comunicación estratégica.

Además, se cuenta con 55 Interlocutores Policiales Territoriales Sanitarios (IPTS), en cada una de las provincias, así como en las ciudades de Vigo, Gijón y Algeciras, que son, a su vez, los responsables de la dirección y gestión de las distintas Unidades Territoriales de Seguridad Privada.

Todos ellos han sido formados y se encuentran perfectamente capacitados tanto para la resolución de situaciones conflictivas, como para la propuesta de medidas preventivas ante posibles agresiones al personal sanitario.

Todos los Interlocutores Policiales asesoran a los centros sanitarios que así lo soliciten, respecto de la adopción de aquellas medidas de seguridad adecuadas para la prevención y reducción de los riesgos de comisión de posibles actos violentos. A este respecto, se destacan como factores disuasorios de primer orden ante posibles agresiones, primero, la necesidad de la creación de un departamento de seguridad, con el nombramiento de un director de seguridad al frente del mismo y, segundo, la necesidad de la presencia física de vigilantes de seguridad en los distintos centros y establecimientos sanitarios.

La labor principal del Equipo Nacional del Interlocutor Policial Sanitario se centra en las relaciones y contactos institucionales con el fin de establecer una estrecha colaboración con los organismos que engloban el ámbito sanitario. Actualmente se está colaborando con los Colegios Oficiales de Médicos, Enfermeros, Odontólogos, Farmacéuticos, Veterinarios y Fisioterapeutas, además de con el Observatorio de Seguridad Integral de Centros Sanitarios (OSICH), las Mutuas Sanitarias privadas y las Universidades, públicas y privadas, que forman a los distintos profesionales sanitarios, impartiendo formación preventiva.

Al mismo tiempo, se están impartiendo jornadas formativas, tanto presenciales, en todo el territorio nacional, como cursos *online* y webinarios, con la finalidad de dotar a los profesionales sanitarios de estrategias y herramientas de prevención, para su propia protección y la de sus compañeros ante las agresiones que pudieran sufrir ("Formación en técnicas y herramientas de comunicación para la prevención de agresiones").

El contenido de estas actividades formativas consta de dos partes: en la primera de ellas, se explica el concepto de agresión, sus causas y consecuencias, y se exponen los datos actualizados de la situación de las agresiones a nivel nacional, a la vez que se explica el uso y las posibilidades que la aplicación AlertCops ofrece a los profesionales sanitarios. La segunda parte está orientada a dotar a los profesionales sanitarios de una serie de herramientas y estrategias preventivas para hacer frente a una potencial situación crítica. Estas estrategias se trabajan, en primer lugar, con la organización contextual del entorno de trabajo, para disponerlo de tal manera que facilite

posibles vías de escape y salir indemne de la situación crítica. En segundo lugar, se ofrece a los profesionales sanitarios una serie de estrategias de comunicación, basados en actuaciones ante situaciones críticas e intervención en crisis y se realizan actividades prácticas de *role playing* a fin de poner en práctica las herramientas psicológicas aprendidas y comprobar su efectividad.

Y como todos aquellos profesionales que trabajan en el ámbito sanitario son susceptibles de encontrarse con una situación crítica en un momento dado y en el desempeño de sus funciones, desde Policía Nacional no hacemos distinción entre profesional sanitario o no en materia de formación. Por ello, en las actividades formativas se incluyen también a los colectivos de los celadores, al personal administrativo y, por supuesto, a los vigilantes de seguridad ("Formación en análisis del comportamiento en previsión ante agresiones en entornos sanitarios").

El año 2022 supuso la vuelta paulatina a la normalidad, tras dos años de crisis sanitaria debido a la pandemia; se fueron eliminando progresivamente las restricciones y se ha vuelto a la atención presencial en los centros sanitarios de toda España. Como consecuencia de éste y otros factores, han aumentado las denuncias sobre agresiones a profesionales de la salud, especialmente en el ámbito de la Atención Primaria, que ya supera a las urgencias hospitalarias, que es dónde tradicionalmente se estaban produciendo más agresiones. No solamente se han visto incrementadas las denuncias en el ámbito de Policía Nacional. También, los datos del Ministerio de Sanidad, la Secretaría de Estado de Seguridad, y las Organizaciones Profesionales indican un aumento respecto a años anteriores.

Algunas de las posibles causas que se pueden atribuir a este aumento pueden ser, entre otras, la demora en la atención debido a la saturación del sistema y la carencia de recursos humanos.

En relación con la actividad formativa, en 2022 también se ha recuperado la normalidad, lo cual ha conllevado un aumento de la labor didáctica de los Interlocutores Policiales Sanitarios, llegando a más de 4.600 profesionales sanitarios formados en toda España, tanto en forma presencial como *online*. Esto supone un total de 17.389 sanitarios formados en prevención de las agresiones en todo el ámbito nacional, desde que se implantó el "Protocolo sobre medidas policiales a adoptar frente a agresiones a profesionales de la salud".

Durante el año 2022, la Secretaría de Estado de Seguridad ha intensificado la campaña de sensibilización iniciada los años anteriores, mediante la elaboración de guías, vídeos explicativos y cartelería, con recomendaciones y herramientas para la prevención de las agresiones. El material elaborado ha sido difundido por los Interlocutores Policiales Sanitarios, para su exhibición tanto en centros sanitarios como en las oficinas de denuncias de Policía Nacional.

Por otra parte, se ha mantenido e intensificado la línea de colaboración con los departamentos de seguridad del sector sanitario.

Respecto a la operativa policial hospitalaria, a pesar de no hallarnos ya en circunstancias excepcionales de pandemia, las patrullas policiales han acudido de forma continuada a los centros hospitalarios y en forma de acompañamiento domiciliario, cuando la situación lo ha requerido. Concretamente, durante el año 2022 se realizaron 2.624 actuaciones policiales en centros sanitarios y 6.188 en domicilios. Por otra parte, se han llevado a cabo 92 detenidos por agresiones a profesionales sanitarios.

PROPUESTA DE AMPLIACIÓN A LOS CENTROS SANITARIOS DEL PROTOCOLO DE DENUNCIAS *IN SITU*, CON APOYO TELEMÁTICO, PARA DETERMINADOS DELITOS LEVES

Complementando todo lo expuesto -y a fin de contemplar nuevas medidas específicas para hacer frente a estos hechos, y que permitan frenar la evolución de este fenómeno, en el que en dos de cada tres casos el autor de la agresión es el/la paciente, y alrededor del 19 % son reincidentes- se estimó de interés la ampliación del Protocolo de denuncias *in situ*, con apoyo telemático, para determinados delitos leves, aprobado por la Instrucción núm. 5/2020, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Dicho Protocolo de denuncias *in situ* tiene por objeto aprovechar las facilidades tecnológicas disponibles para establecer un procedimiento que permita, con apoyo telemático, la presentación de denuncias ante agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por la comisión de determinados delitos leves en establecimientos comerciales "sin perjuicio de su posible ampliación futura a otros ámbitos" y sin necesidad de que sus responsables, empleados o personal de seguridad privada deban desplazarse hasta las dependencias policiales para presentarlas.

La ampliación del Protocolo tendría el mismo objeto antes referido. Se podría aplicar cuando simultáneamente se cumplan respecto a los presuntos autores criminales o cómplices las circunstancias ya previstas en el mismo (que se encuentren a disposición policial en el Centro sanitario y que hayan sido sorprendidos en delito flagrante) y se reúnan por parte de los Centros Sanitarios los requisitos exigidos actualmente a las entidades comerciales y sus establecimientos; esto es, disponer de un Departamento de Seguridad formalmente constituido, tener contratado un servicio de vigilantes de seguridad privada, estar en disposición de cumplir las condiciones logísticas necesarias para garantizar tanto la correcta conectividad a los entornos web de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado territorialmente competentes, como la ejecución, en un marco de privacidad suficiente, del resto de obligaciones operativas derivadas,

y suscribir por persona, con capacidad de representación suficiente para obligarse en su nombre, un documento de adhesión con la Policía Nacional, con la Guardia Civil o separadamente con ambos, según el Cuerpo territorialmente competente.

EL PROYECTO IPNS 2.0

El Equipo Nacional del Interlocutor Policial Sanitario tiene preparadas futuras acciones, que siguiendo en la misma línea en la que se trabajaba antes de la pandemia, son nuevas y adaptadas a las actuales circunstancias.

Se va a continuar con la formación de aquellos sanitarios que quieran profundizar en temas como la comunicación con el paciente, técnicas de contención verbal y como novedad, introduciremos nuevas herramientas que consideramos necesarias y a la vez imprescindibles, tras pasar por una situación tan extraordinaria como la COVID-19, en la que el impacto psicológico ha sido tan alto para los profesionales de la salud, que puedan identificar signos o síntomas que requieran una atención especial. Para ello, se ha elaborado material gráfico y visual con recomendaciones basadas en las situaciones críticas y en los recursos puestos al servicio del colectivo sanitario y del resto de los ciudadanos.

Además, se ha puesto a disposición de todos los profesionales de la salud un canal directo de comunicación, a través del cual facilita asesoramiento a los mismos sobre cuestiones preventivas en el ejercicio de su actividad. Dicho canal de comunicación se establece a través de la cuenta de correo electrónico ucsp.ipnsadjunto@policia.es. En la misma, el personal sanitario puede plantear cualquier tipo de cuestión o inquietud referente a su seguridad, comprometiéndonos a facilitar una respuesta concreta y adaptada a sus circunstancias personales. Este canal de comunicación busca complementar la asistencia al personal sanitario ante situaciones que no requieran una respuesta urgente o inmediata, y nunca sustituirá a los servicios de emergencia de la Policía Nacional, que se seguirán canalizando a través del teléfono 091, y que darán respuesta inmediata a las situaciones de urgencia.

USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA SEGURIDAD FERROVIARIA

D. JERÓNIMO ROBLEDO MORALES

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencias de la Información, ha desarrollado toda su vida profesional en RENFE, ocupando diferentes puestos como la Gerencia de Área del servicio de Estudios.

Cuenta con la habilitación de Director y Jefe de Seguridad.

Fue responsable del CECON, RENFE, y durante su gestión se concedió a este organismo el trofeo al mejor sistema de seguridad instalado.

En el año 2018 se le nombra Director de Seguridad, Autoprotección y Prevención de Riesgos, siendo el director de seguridad del departamento de seguridad del Grupo RENFE hasta el 31 de agosto de 2023.

LA SEGURIDAD CORPORATIVA EN EL SECTOR FERROVIARIO

En el momento actual, la función y actividad de la seguridad corporativa cobra cada vez mayor importancia dentro del negocio de las empresas que disponen de esta área. A través del Departamento de Seguridad se actúa gestionando los riesgos que pueden afectar a los diferentes activos, ya sean de carácter personal como técnico o patrimonial.

Estamos viviendo el paso de un modelo mecanicista, que considera a la seguridad como un servicio, producto o persona, hacia el de un modelo de gestión que considera la seguridad como un proceso estratégico más de la empresa, utilizando para ello una metodología basada en la gestión de la calidad.

En el entorno cambiante, volátil e inestable que atravesamos es fundamental el aprovechamiento de la tecnología y el manejo de datos como elemento esencial en la toma de decisiones. En este sentido, RENFE, como compañía que gestiona diversas infraestructuras críticas y prestadora de un servicio público, está apostando por las nuevas tecnologías a través de diversos proyectos, entre los que se encuentra el RS3, por el que se ha puesto en marcha la implementación de sistemas de inteligencia artificial a los equipos de videovigilancia de cerca de 500 estaciones de Cercanías (todas aquellas que tienen en la actualidad más de 200 viajeros diarios). A partir de 2025, se trabajará en la ampliación de este proyecto a las casi 400 estaciones restantes en las que el número de viajeros en inferior a los 200 clientes diarios.

Todo ello servirá para ofrecer una mayor seguridad al viajero como cliente final de la compañía, y una mayor eficacia en el conocimiento y toma de decisiones para el negocio, y sobre todo, con información en tiempo real; una información que además puede ser almacenada para desarrollar proyectos de prospectiva relacionados con los hábitos, usos y costumbres de nuestros clientes.

El Proyecto RS3

En este contexto, RENFE se planteó cómo afrontar estratégicamente el paso de una "seguridad forense", que venía ejerciéndose de manera tradicional y con un marcado carácter reactivo, a una "seguridad activa y predictiva", basada sobre todo en la prevención y que se fundamenta en datos (reales, contrastados y en el momento en que se producen) para la toma de decisiones y hacer más eficaces las medidas, al poder adoptarse anticipadamente, y más eficientes, al poder ser más adecuadas a la realidad.

Para la implementación de esta estrategia la herramienta adecuada era la digitalización de los sistemas de seguridad, debiendo abordarse ese paso con la transformación de los sistemas analógicos al mundo digital.

RENFE RS3 (RENFE *Smart Security Station*) prevé sustituir más de 7000 cámaras de seguridad analógicas por cámaras IP, que recopilarán y procesarán de forma anónima y automatizada, miles de datos de cada estación y que los integrará en un cuadro de mando único.

Los objetivos fundamentales del proyecto son:

- Mejorar la seguridad en el entorno ferroviario, tanto en andenes como en vestíbulos, y aumentar su operatividad.
- Mejorar el alineamiento del Área de Seguridad con los objetivos y resultados de negocio de las diferentes Sociedades del Grupo RENFE.
- Mejorar la experiencia del cliente, eje fundamental del plan estratégico de la compañía.

La situación al inicio del proyecto en el año 2021 era la siguiente:

- ✓ 781 instalaciones a nivel Nacional con tecnología Analógica.
- ✓ Un Centro de control 24 horas Central (CECON) y otros 4 Centros 24h (Barcelona, Bilbao, Sevilla y Valencia).
- ✓ 7.000 cámaras y 650 grabadores de vídeo.
- ✓ 30.000 elementos tecnológicos.

Además, no existía un Cuadro de Mando Integral, los sistemas estaban desconectados entre ellos y muchos de los procesos no estaban automatizados, sino que se realizaban de forma manual.

Frente al panorama señalado, el escenario previsto para 2024 a la finalización de la implantación de este proyecto será:

- ✓ 483 instalaciones con el sistema RS3 y una inversión realizada de 30 millones de euros, procedentes de fondos europeos.
- ✓ 7.000 cámaras inteligentes, de más de 10.000 cámaras gestionadas.
- ✓ 500 servidores de última generación (a nivel nacional, muy deslocalizados)

- ✓ Transformación de los centros de control 24H en iCECON e iC24h (Barcelona y Bilbao, Sevilla y Valencia); unos centros de seguridad plenamente digitalizados.
- ✓ 50.000 elementos tecnológicos, interconectados en tiempo real.
- ✓ Un Centro de Inteligencia Analítica que permitirá realizar una seguridad predictiva, un control del fraude inteligente y una optimización de los recursos.
- ✓ 400 *Body Cams.*

También se implementarán nuevos sistemas operativos:

- ✓ Sistema SAS BI, integrador de toda la seguridad.
- ✓ Grandes bases de datos.
- ✓ DATALAKE, cuadro de mando integral con analítica neuronal.
- ✓ i INTEGRA, que integre automáticamente todos los sistemas.
- ✓ Gestión de la red de comunicaciones.
- ✓ Gestor del mantenimiento predictivo.

Esta implementación tiene tres objetivos clave basados en la calidad de los datos:

a) Herramienta Básica para toma de decisiones. A través de un Cuadro de Mando Integral basado en:

    - ✓ Analítica del dato.
    - ✓ Datos en tiempo real.
    - ✓ Visibilidad / Usabilidad.
    - ✓ Coherencia de bases históricas.

b) Herramienta Básica para intervención que gestione todo tipo de alarmas en tiempo real y posibilite:

    - ✓ Toma de decisión temprana.
    - ✓ Conocimiento Inmediato de los sucesos.
    - ✓ Mejora operativa para intervención.

- ✓ Optimización de recursos.
- ✓ Minimizar daños y accidentes.

c) Herramienta básica para predicción que realice inteligencia profunda y establezca redes neuronales que permita:

- ✓ Extraer de los datos conocimiento.
- ✓ Análisis Predictivo.
- ✓ Detección de anomalías y patrones comportamiento.
- ✓ Optimización productiva de los recursos.

Con estos sistemas se generarán cientos de Terabytes, que habrá que analizar y gestionar desde ese Centro de Inteligencia Artificial y desde los iCECON e IC24h, para que constituyan la fuente de la toma de decisiones, tanto de seguridad como de los negocios, dentro del nuevo marco predictivo que van a generar.

Así mismo, la implantación de esta tecnología permitirá una serie de analíticas de las que se servirá no sólo seguridad, sino también será fuente de apoyo para otras áreas del negocio:

- ✓ Analítica avanzada de fraude (sus tipos y contraste con los datos de los concentradores de tornos)
- ✓ Aforo automático y en tiempo real de la estación, del andén y del tren.
- ✓ Número de viajeros que entran y salen.
- ✓ Analítica del perfil de viajero.
- ✓ Análisis del perfil de equipaje (tamaño, …).
- ✓ OMU (Objeto Movilidad Urbana, entre los cuales se incluyen las bicicletas y patinetes).
- ✓ Detección de caídas a la vía y accidentes.
- ✓ Protección de la caja de vía.
- ✓ Detección de fuego y humo.

- ✓ Alarmas por agresiones y peleas, para lo cual ya estamos trabajando con la simulación de peleas para que las cámaras puedan reconocerlas y lancen mensajes de aviso y alarma a los centros de control.
- ✓ Ayudas al personal operativo.
- ✓ Estudio de comportamientos.
- ✓ Análisis de flujos.
- ✓ Seguridad de los trabajadores.
- ✓ Control de calidad de las empresas de servicios.
- ✓ Realización de rondas virtuales….

Si profundizamos un poco en los aspectos comentados podemos decir, en cuanto a las analíticas integradas, que se realizarán análisis de:

- ✓ Vestíbulo: Se analizan los elementos que concurran en la zona de tornos de la estación y se detectan los accesos (entradas y salidas), fraudes, Personas de Movilidad Reducida, objetos de movilidad urbana, maletas y bultos asociados al pasajero y niveles de saturación. Con las analíticas actualmente implantadas se están detectando los diversos tipos de fraude y el Negocio está actuando, implementando medidas como brigadas antifraude en aquellas estaciones donde más se produce, mientras que Seguridad lo está haciendo incrementando la presencia de vigilantes en aquellos tornos, estaciones y horas en que más puede generarse.
- ✓ Andén: Se analiza el número de pasajeros que trascurran por el andén para determinar el aforo y la densidad y los elementos asociados descritos en la zona de tornos. Detección de tren y análisis de comportamiento en vía y cruces de vías. A través de estas analíticas desde los centros de control se dan instrucciones a los vigilantes para que distribuyan de forma más homogéneas a los clientes a lo largo del andén, o en caso de un alto nivel de ocupación de los mismos, previendo posibles aglomeraciones, impidiendo el corte de los viajeros a los mismos.
- ✓ Alertas: El análisis de las dos zonas es capaz de generar alertas sobre situaciones anómalas (exceso de aforo, peleas, caídas, situaciones de emergencia, armas de fuego, vandalismo, tumultos, fraudes, grafitis, torno abierto, etc.) que se plasman en planos interactivos, teleindicadores de ocupación de andenes, avisos a los Centros de Control…

En cuanto al uso de Herramientas de *Business Intelligence*, la representación de todos estos datos procesados se realiza con el análisis y la visualización dinámica y objetiva de los entornos examinados. Los informes o vistas de *reporting*, tanto externos como propios, contienen información en tiempo real de:

- ✓ Conteo de pasajeros comparada con la media de los últimos días, semanas, o meses.
- ✓ Conteo de casos y tipos de fraude comparando estos datos con la media de los últimos días.
- ✓ Conteo de Objetos Móviles Urbanos (bicicletas, patinetes, etc.) comparada con la media de los últimos días.
- ✓ Estadísticas de aforo en andén comparando con los últimos días.

Todos estos datos obtenidos a través de las nuevas cámaras son básicos para la gestión que deben realizar los negocios integrados en el Grupo RENFE, pero también son básicos para la actuación del área de Seguridad.

A través de cuadros de mando que el propio sistema RS3 genera se dispone de los datos de seguridad, datos de viajeros y datos externos. Desde la Dirección de Seguridad, Autoprotección y Prevención de Riesgos del Grupo Renfe se organizan y seleccionan los datos de los sistemas internos de seguridad (Gestor de incidencias, etc.) y se usan para compararlos con el cuadro de mando de RENFE Viajeros, al objeto de contrastar la eficacia y eficiencia real de los sistemas.

En la actualidad, desde el Área de Seguridad ya podemos mostrar el posicionamiento en tiempo real tanto de los trenes como de los recursos (vigilantes de seguridad…) y con las nuevas implantaciones del sistema RS3 será posible analizar en tiempo real y por estación:

- ✓ Incidencias operativas.
- ✓ Incidencias positivas como las prestaciones de ayuda o asistenciales que realizan los vigilantes.
- ✓ Evolución de los datos operativos de los viajeros: evolución del servicio, puntualidad, incidencias, descubiertos en los servicios, etc.

Como ya hemos señalado anteriormente, el proyecto RS3 incluye la creación de una nueva red de Centros de Seguridad Inteligente "i-CECON e i-C24H" anexos a los Centros de Seguridad existentes, como medio para responder de forma independiente, predictiva y eficaz ante incidentes, alertas y emergencias que puedan afectar específicamente a su ámbito de actuación,

así como la toma de datos en tiempo real de los sistemas procedentes de la digitalización de sus activos (sistemas de analítica de vídeo, monitorización remota, etc.), el control de la calidad del dato, gestión de alertas en tiempo real, etc.

En estos centros se realizará:

- ✓ La gestión, monitorización y estudio de los datos procedentes de la analítica de vídeo, el control de la calidad del dato, y se generarán alertas en tiempo real que serán gestionadas por los Centros de Control.
- ✓ La gestión, monitorización y mantenimiento de la infraestructura del sistema de analítica de vídeo (servidores y cámaras destinadas a analíticas).
- ✓ La creación de informes *ad hoc* que permitan la mejora en la toma de decisiones y la mejora en la gestión de recursos de seguridad.
- ✓ La gestión de la mejora de los algoritmos de analítica de vídeos existentes o futuros.

La creación de entornos I-CECON E I-C24H de gestión de seguridad predictiva y explotación de los datos procedentes de los de sistemas de analítica de video, incluirá:

- ✓ Adecuación de espacios en los centros de seguridad.
- ✓ Mobiliario técnico para Operadores y Supervisores de salas.
- ✓ Integración SW/HW de la totalidad de sistemas implicados.
- ✓ Sistemas de Visualización de salas "i-CECON e i-C24H" a nivel nacional.
- ✓ Sistema de presentación inalámbrico.

La adecuación de los sistemas multimedia de salas de crisis y de gestión de incidencias para la explotación de los datos de analítica de vídeo en caso de emergencias conllevará:

- ✓ Migración del sistema de gestión de señales a través de matrices HDMI.
- ✓ Renovación de sistema de control de pantallas en salas de crisis.
- ✓ Adaptación y renovación de sistemas de videoconferencia.
- ✓ Control centralizado de todos los sistemas de las salas.

Conclusión

Con el uso de la inteligencia artificial aplicada desde el área de Seguridad y sus centros de control, RENFE pretende seguir a la vanguardia del mercado ferroviario durante este Siglo XXI, combinando de la manera más eficaz los recursos humanos y tecnológicos, y con el foco puesto en el cliente como parte esencial del negocio, en el que, indisolublemente, la seguridad corporativa constituye un proceso estratégico más del que dispone la Compañía para la consecución de sus objetivos empresariales.

PREVENCIÓN DEL DELITO A TRAVÉS DE LA SEGURIDAD POR DISEÑO

D. JOSÉ MIGUEL ÁNGEL OLLEROS

NOTA BIOGRÁFICA

Experto en seguridad por diseño y prevención del delito para la regeneración urbana en el entono construido. Ingresa como vocal del comité técnico CTN108 de AENOR en el 2005. Actualmente, es coordinador de los comités técnicos de UNE para la redacción y armonización de normativas: CTN 108/GT5: Accesos y protecciones perimetrales | CTN 085/SC4/GT2: Puertas y herrajes de seguridad | CTN 041/325: Prevención del delito a través del diseño ambiental.

Dispone de diversas titulaciones que le permiten tener una visión holística para el diseño, la planificación y la evaluación de soluciones para la prevención del delito. Es director de Seguridad Privada TIP 14.569 (Primero de la promoción 2002 / nota 9,50). Formador acreditado Ministerio del Interior. Lic.20059. Experto en Seguridad Integral (Universidad Antonio Nebrija). Perito Judicial en Seguridad Privada. *Certified Neurotrainer* (ANE International). Certificado de profesionalidad para la docencia del empleo | ID: SSCE01110. Diplomado avanzado en CPTED por *The International Crime Prevention Through Environmental Design Association* (nota Tesina 99,7). Experto español acreditado UNE en ISO/TC 292/WG6 / Seguridad y Resiliencia.

Es autor de los libros *Libro básico de la seguridad" (2008), Arquitectura y Seguridad en la planeación de Proyectos de Edificación* (2016) y *Seguridad por Diseño activa positiva (2023)*. Es el creador de la metodología *Genoma Del Robo®* para seguridad residencial.

Ha recibido las siguientes menciones: Mención Honorífica de Policía Nacional clase A (2021). Aval ANE INTERNATIONAL a Genoma Del Robo®, como metodología que aporta gran valor al bienestar humano con base neurocientífica en la prevención del delito residencial (2021). Primer premio de innovación, I+D+i Security Forum, Evaluador de riesgos (2019). Premio Comunidad de Madrid, Artesanía innovadora, Concepto OCS de edificación moderna; Operativa, Comodidad y Seguridad (2011).

INTRODUCCIÓN

Como seres humanos necesitamos vivir con una situación emocional que nos permita desarrollar nuestra vida privada, social y laboral en un ambiente de normalidad, pero al mismo tiempo sensitivo, que nos anime a participar, a sentirnos parte del ecosistema, sin pérdida de calidad urbana y que nos ayude a alcanzar nuestro ansiado nivel de autorrealización.

La Seguridad por Diseño® parte del axioma "la oportunidad es una causa del delito puesto que no existe ninguna clase de delito donde la oportunidad no cumpla su papel*".* En consecuencia, trata de reducir la oportunidad delincuencial desincentivando al delincuente y para ello propone un modelo de seguridad de triple impacto: ambiental, social y económica, nacida para proteger la salud mental, el patrimonio y el estilo de vida. Es una forma táctica y holística de generar seguridad de bajo consumo altamente efectiva basada en un triple enfoque: el diseño del espacio físico, el control informal ejercido por la actividad de las personas y el endurecimiento de las infraestructuras basado en combinar resistencia física y detección electrónica anticipada.

Por lo tanto, esta nueva seguridad nace con el objetivo de facilitar el desarrollo de las personas diseñando los nuevos hábitats[1], más seguros, sensitivos y sostenibles, que reduzcan la oportunidad delincuencial, el sentimiento de inseguridad, que activen la participación comunitaria y eleven la calidad y bienestar de las personas en el espacio público y privado.

Se sabe que generando bioquímica positiva mediante el diseño de los hábitats se fomenta la identidad barrial, el sentido de pertenencia, inclusión social, confort, ocupación constante, control natural de los accesos, la vigilancia natural, el refuerzo del territorio, el mantenimiento de los espacios públicos y la participación comunitaria. En definitiva, evita la desconexión entre persona y hábitat.

Los practicantes de la *Seguridad por Diseño®* son profesionales especializados en la prevención y están convencidos de que un inadecuado diseño del espacio físico no puede contrarrestarse con tecnología de control panóptico. Son conscientes de que cuando un delincuente puede adentrarse sin ser visto ni oído trasciende de ser un problema de seguridad para convertirse en un gran problema de calidad de vida urbana, de salud y de bienestar.

[1] "Hábitat" es un espacio diverso que utiliza el significado para conectar con la persona. Es diverso, experiencial e inclusivo para que pueda transcender en el habitante y pueda ser compartido. Considera todo el ecosistema natural, social y material para aportar sentimiento de pertenencia, participación y autorrealización. Es, en definitiva, un espacio donde la forma y la función siguen a las personas.

Por lo tanto, sus diseños tienen como objetivo facilitar el desarrollo de las personas, reduciendo la oportunidad delincuencial, el sentimiento de inseguridad y, por ende, se active la participación comunitaria para ejercer de control informal a la vez que se reactiva la ocupación del espacio público y la actividad económica barrial.

La *Seguridad por Diseño®* en la regeneración urbana

La regeneración urbana que auspician las sociedades más prosperas busca favorecer la salud y el bienestar conectando a las personas para que participen de su comunidad, se reduzca su aislamiento y la soledad, que puedan y deseen enriquecer el bien común, y puedan aumentar su sentido de pertenencia a una zona, comunidad, barrio o ciudad. Que se sientan soberanos.

Para conectar a estas personas con sus hábitats, entre otras cosas, es necesario cambiar el modelo urbanístico actual basado en la construcción de enclaves periféricos para iguales, con infraestructuras que fomentan el aislamiento, la individualidad y el sentimiento de inseguridad. Enclaves donde "todo" es privado y no existe vida si no se dispone de vehículo privado. Donde el consumo en grandes superficies y plataformas digitales se prioriza sobre el pequeño comercio local y el juego en el espacio público.

La seguridad por diseño puede ser la herramienta necesaria para ayudar a reducir la actual desconexión de la ciudadanía, fomentando la estancia en lugar del desplazamiento y diseñando viviendas más seguras que no den la espalda a la calle y que nos generen la tranquilidad de no ser invadidos; viviendas dentro de espacios de usos mixtos, con establecimientos para el comercio local y plazas que fomenten la cohesión, recuperando la actividad socio cultural en el espacio público y comunitario.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD POR DISEÑO.

El marco institucional es amplio y forma parte del programa internacional para la regeneración urbana del espacio público y privado con relevancia para las personas, enfocado dentro del desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles, que fomenta la calidad y bienestar del espacio público y del estilo de vida. Está directamente vinculada con el objetivo 2.3 de la Agenda Urbana 2030, con el programa *New Bauhaus Europa* (NBE), con los objetivos de desarrollo sostenible: ODS 3, 4, 11 y 17 y los estándares ISO CPTED 22341 y CEN-TS14383.2.

La necesidad de diseñar nuevos hábitats y de regenerar los existentes con premisas de seguridad contra el delito y contra la precepción del delito también forma parte de los enfoques relacionados con el marco de la Criminología Ambiental y aparece en la nueva Ley Española 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura, así como en la Declaración de DAVOS 2018

que es contundente en el mensaje: "No puede haber desarrollo democrático sin protección del hábitat".

Complementariamente, encontramos referencias al espacio seguro en:

- ✓ Estrategia de Seguridad Interior de la UE (ISS, 2010):

  "La seguridad se ha convertido en un factor clave para garantizar una alta calidad de vida".

- ✓ La Agenda Urbana ([14] 2017) para la UE, que destaca la importancia de la seguridad por diseño en la planificación de los espacios públicos.
- ✓ Organización de las Naciones Unidas (ONU).

  Subraya la importancia de la seguridad y remarca la importancia del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 de la ONU 2030 como alto y claro: "*Hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles".*

- ✓ Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat, aprobada en Quito en octubre de 2016. Los párrafos 100 y 103 se refieren a las ciudades seguras, la delincuencia y la violencia.
- ✓ Nueva Carta Urbana de Leipzig ([16] 30-11-2020; página 2)

  "La importancia de diseñar espacios públicos de alta calidad, abiertos y seguros. Lugares urbanos vibrantes, permitiendo a las personas interactuar, intercambiar e integrarse en la sociedad".

ATRIBUTOS DE LA SEGURIDAD POR DISEÑO

Como anteriormente hemos indicado, la *Seguridad por Diseño®* se enfoca a la prevención del delito, la reducción del sentimiento de inseguridad y la revitalización de la actividad comunitaria. Representa un modelo regenerativo por diseño e intención que considera el espacio para ofrecer forma, función y significado a la persona. Basada en el concepto de reducción y enfocada a mantener las soluciones en su más alto valor durante el mayor tiempo posible, presenta una visión táctica de la seguridad y absolutamente holística que considera el ecosistema barrial y desciende a los subsistemas natural, social y material para dar forma, función y significado. En su proceso evalúa la facilidad del espacio para ser defendido, la capacidad del espacio para ser defendido y el significado que tiene el espacio para sus moradores.

Es, sin duda, una evolución de la seguridad en términos preventivos que busca reducir delitos de oportunidad, percepción de inseguridad y aumentar la cohesión comunitaria, mediante la modificación de variables socioambientales, tales como el espacio físico, el control social informal y el endurecimiento de las infraestructuras.

¿Cuáles son los actores necesarios para la prevención del delito?

Para prevenir el delito de forma más efectiva, económica y sostenible la ciudadanía necesita la cooperación de urbanistas, arquitecturas, administraciones, organizaciones prosociales, policías y profesionales de la prevención, o de otra forma solo les quedará la posibilidad de perseguir el delito en lugar de prevenirlo.

¿Cuáles son los pilares de la seguridad por diseño?

Se consolida bajo cuatro pilares para reducir la oportunidad del delito, la atracción de la acción y la vulnerabilidad del sistema de defensa. Pilares que no pueden disociarse y son:

- Comportamiento de las personas, considerando la consciencia, el conocimiento y los hábitos adquiridos.
- Diseño del espacio físico, del subsistema social-cultural y material.
- Tecnología con ecodiseño de bajo impacto, incluyendo tecnología física, electrónica y lógica.
- Mantenimiento, abarcando tanto los aspectos naturales como los materiales.

Es relevante considerar, aunque con diferentes matices, que el diseño urbano, su gestión para fomentar la participación comunitaria y el mantenimiento genera oportunidades delictivas o las desincentiva. Y lo más importante para la época actual, que estos tres grandes bloques -espacio

físico, participación y mantenimiento- son más efectivos, sostenibles, sociales y económicos que la instalación de sistemas de alarmas y videovigilancia.

EJEMPLO DE ESPACIO SEGURO CONFORME A ISO22341 y CEN-TS14383-3. Proceso certificado bajo la metodología Genoma Del Robo®.

ANGEL OLLEROS CONSULTORÍA SL
Fecha: Junio 2023.
Normas aplicadas: ISO 22341 / TS14843-2 / TS14834-3
Metodología: Genoma Del Robo para el espacio construido (público y privado).

PLANIFICACIÓN URBANA: Capacidad para engendrar calidad urbana y un entorno capaz de limitar las oportunidades delincuenciales de forma natural. El control informal tambien disminuye en zonas residenciales de baja densidad y en enclaves sin vitalidad de espacios públicos.
Valorar las estructuras físicas y sociales existentes.
Evitar enclaves.
Posibilidad de crear vitalidad barrial.
Proveer mezcla de situaciones.
Dinamismo y densidad urbana adecuada.
Evitar barreras físicas y espacios residuos.
DISEÑO URBANO Ubicación de las construcciones, uso de los planos inferiores y planos más altos, distribución de áreas verdes y espacios públicos, trazado de calles, ubicación de paradas de transportes públicos y áreas de aparcamientos. Para que el diseño urbano sea más efectivo es relevante que los criterios de seguridad se extiendan al diseño de los edificios (building design).
Continuidad del tejido urbano.
Ubicación de las actividades.
Horarios y calendarios de las actividades.
Visibilidad.
Accesibilidad.
Territorialidad.
Atracción aprovechable para personas (no atractividad estética abstacta).
Calidad de los materiales para prevenir deterioro.
ADMINISTRACIÓN DE LOS ESPACIOS Referido a las consideraciones incluidas en el plan urbanístico y diseño urbano. La manera en que los espacios están diseñados y tratados influye en su gestión, facilitando la intervención de los responsables o haciéndola más dificil.
Mantenimiento integral adecuado con instrucciones prácticas.
Vigilancia informal con le diseño y formal con la tecnología. Con instrucciones prácticas.
Reglas de conducta en los espacios públicos. (Vinculado con la gestión de dichos espacios).
Acoger a grupos especiales.
Comunicación con el público (para generar sentimiento de pertenencia y propiedad. "Respeto a lo dado").
ENDURECIMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS. Hace que la comisión de un crimen requiera un mayor grado de esfuerzo y notoriedad, lo que unido a un diseño de vigilancia natural y control informal, reduce significativamente la oportunidad delincuencial. Es referido a muros, puertas, ventanas, cuartos críticos, problemas en el uso, conflictividad vecinal, empleos incorrectos, accidentes o posición estratégica dentro del barrio/ciudad, e instalaciones electricas, gas, agua, telefonía. Incluye la elaboración y entrega a los propietarios de la guía de uso.
Generales
Vigilancia natural: vegetación, iluminación, orientaciones de ventanas, permeabilidad visual de perímetros y entre vecinos.
Diseño arquitectónico: que dificulte la escalada y la continuidad en plantas bajas y cubiertas.
Acceso desde el exterior: único o multiples comunes o múltiples individuales.
Evaluación y control del acceso en corredores de paso interiores de bajo tránsito.
Adecuada ubicación, orientación y capacidad de visión de la caseta de control.
Identificación de los espacios de alto riesgo y de los potenciales blancos de la criminalidad para su evaluación.
Precanalizaciones de la envolvente de la vivienda para ulteriores medidas de seguridad (físicas, electrónicas y ciber).
Precanalizaciones de la infraestructura de zonas comunes de la urbanización para ulteriores medidas de seguridad.
Precanalizaciones de la infraestructura de zonas comunes de la urbanización para riesgos accidentales (safety e incendio).
Control de operatios de servicios.
Endurecimiento
Endurecimiento físico de la caseta de control.
Endurecimiento físico de los accesos comunes y de emergencia (urbanización).
Endurecimiento físico y capacidad de detección de intrusión en garajes, cuartos de comunicaciones y accesos a trasteros.
Evaluación del rendimiento y endurecimiento de resistencia al ataque de intrusión de puertas y ventanas en viviendas.
Evaluación de la autonomía de energía para sistemas de detección en caso de corte de energía.
Evaluación del rendimiento y endurecimiento de resistencia al ataque de intrusión de puertas y ventanas en viviendas.
Capacidad de gestión
Guia de uso para propietarios (no manuales).
Guía de hábitos de seguridad.
Capacidad de operar con los sistemas de defensa.

Reservados todos los detechos. ÁNGEL OLLEROS CONSULTORÍA SL

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS EDITORES

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

María Angustias Caracuel Raya es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Magíster en Seguridad y Defensa Hemisférica por la Universidad del Salvador de Argentina, y Diplomada por la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid, la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (ESDC) de la Unión Europea, la Escuela de la OTAN de Oberammergau (Alemania), el Colegio Interamericano de Defensa (graduada de honor de la 47 promoción), del Curso de Defensa Nacional del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional y del Colegio de Defensa Báltico. Ha sido miembro del Observatorio de la Vida Militar, adscrito a las Cortes Generales, entre 2014 y 2018, y del Panel Asesor de la Sociedad Civil sobre Mujeres, Paz y Seguridad de la OTAN de 2016 a 2018.

Es miembro del Área de Consejeros del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL) del Ministerio de Defensa y Presidenta fundadora de la Asociación de Diplomados Españoles de Seguridad y Defensa (ADESyD) y Directora de *Spanish Women in International Security* (SWIIS), afiliada internacional de *WIIS-Global*, con sede en Washington DC.

Entre sus publicaciones se encuentran *Los Cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría* (Tecnos, 2004), y temas sobre la seguridad euroatlántica y el Mediterráneo, la seguridad hemisférica, la Resolución 1325 de NNUU sobre Mujeres, Paz y Seguridad, y Asociacionismo y ciudadanía. Asimismo, es editora de los Boletines Informativos de ADESyD, disponibles en www.adesyd.es.

JOSÉ DÍAZ TORIBIO

José Díaz Toribio es Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Granada, *Master in Business Administration* en ICADE y Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Su carrera profesional la desarrolla en el área financiera como director financiero de varias empresas industriales. En el campo de los estudios de seguridad es autor de la obra "*El Coste Estratégico de la No-OTAN en un contexto de incertidumbre*", publicado por el Ministerio de Defensa, y de otras referencias bibliográficas sobre seguridad y defensa. Es Vocal de la Junta Directiva de la Asociación de Diplomados Españoles en Seguridad y Defensa (ADESyD), a través de la cual coordina el Congreso ADESyD de Seguridad.

MONTSERRAT FERRERO ROMERO

Montserrat Ferrero Romero es directora de desarrollo de negocio de la startup tecnológica IDBOTIC, dedicada a la ciberseguridad en el ámbito "*Internet of Military Things*".

Es Licenciada en "Ciencias Políticas y de la Administración" por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Máster en "Comunicación Política e Institucional" por la Universidad Santiago de Compostela y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (USC-IUOG), y Máster en "Dirección y Gestión de Adquisiciones de Sistemas para la Defensa" por la Universidad de Zaragoza (UNIZAR) y el Centro Universitario de la Defensa (CUD).

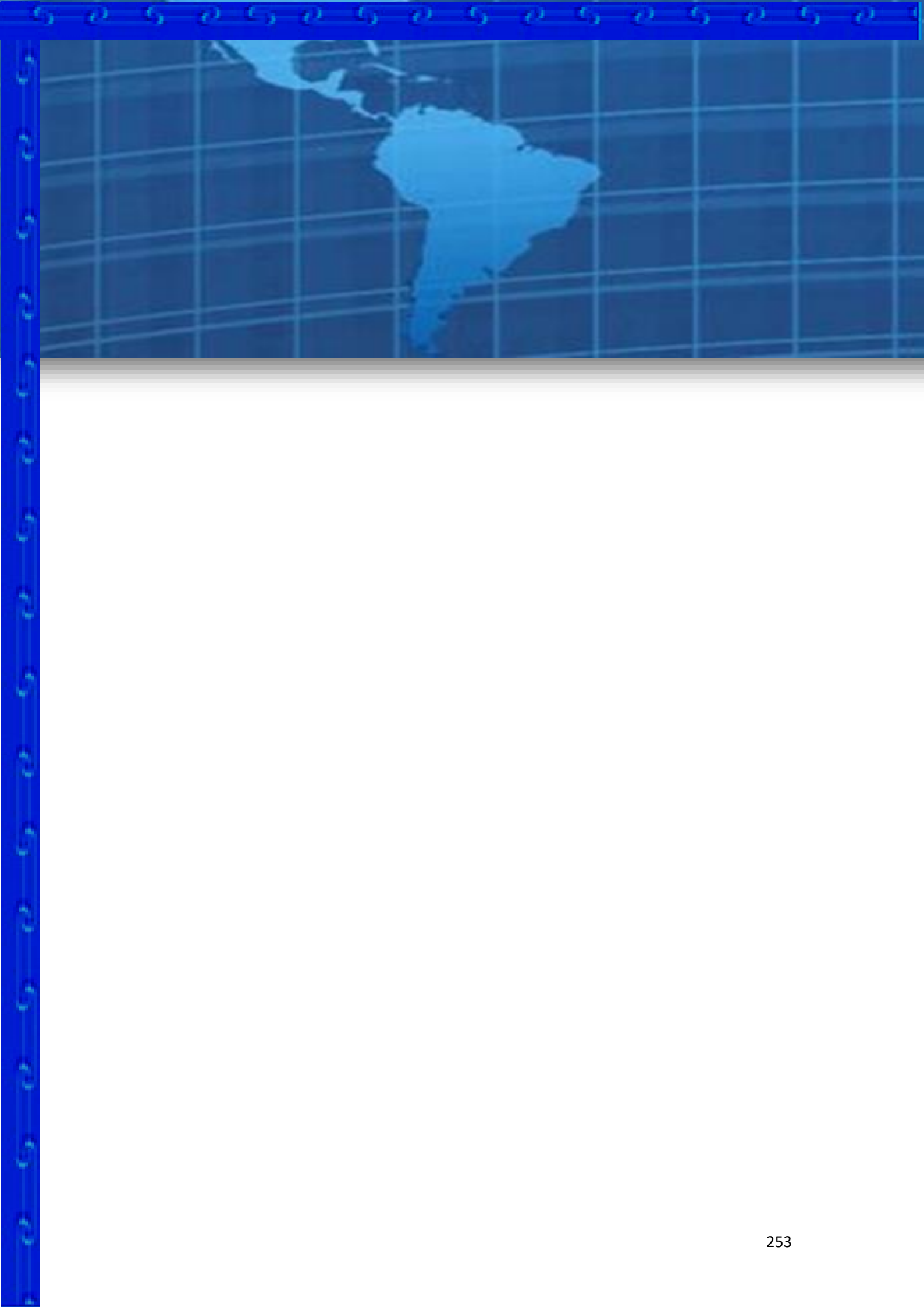
Ha desarrollado toda su carrera profesional en diferentes ámbitos de la Seguridad y Defensa. Ha sido directora gerente de la Fundación para las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, y consultora de *Public Affairs*, comunicación estratégica y desarrollo de negocio I+D+i para agencias, instituciones y pymes.

Es Secretaria de la Asociación Española de Diplomados en Seguridad y Defensa – ADESyD, miembro de Spanish Women In International Security – SWIIS, de MujeresTech y embajadora de la marca Ejército. Su lema vital y profesional es *"Con todas mis Fuerzas, siempre".*

MARÍA TERESA HEREDERO CAMPO

Abogada y Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca. Además de Directora y Jefa de Seguridad, es perita calígrafa y documentóloga. Ha desarrollado la mayor parte de su labor como docente en el sector de la Seguridad Privada, donde ha obtenido el reconocimiento Distinción de Honor "*Universitas Summa Cum Laude*", por sobresalir en el cumplimiento de sus obligaciones profesionales y en las inherentes al estudio, la docencia, la investigación y la labor académica en marzo del 2018 y Mención Honorífica Categoría "B", concedida en mayo de 2019. Es experta en Derecho de Consumo y Protección de datos. Tiene numerosas publicaciones y ha participado como ponente en eventos nacionales e internacionales.

ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS

Elvira Sánchez Mateos es profesora de Relaciones Internacionales en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), profesora asociada en la Universitat de Barcelona, Doctora en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Barcelona y Máster en Relaciones Internacionales por la *School of Advanced International Studies* (SAIS), *The Johns Hopkins University*. Sus principales líneas de estudio son la seguridad internacional y el análisis de conflictos y de políticas exteriores,

especialmente en Asia y en el Mundo Árabe. Ha participado en diversos grupos de investigación y ha realizado tareas de asesoramiento sobre estos temas. Ha sido coordinadora general de Casa Asia, asesora del Instituto Europeo del Mediterráneo (Iemed) y del Patronat Català pro Europa, miembro del comité de dirección de la red EuroMeSCo (*EuroMediterranean Study Commission*), investigadora sénior de la Fundación CIDOB y profesora ayudante y asociada en la Universidad Autónoma de Barcelona y en la Universidad de Lleida.