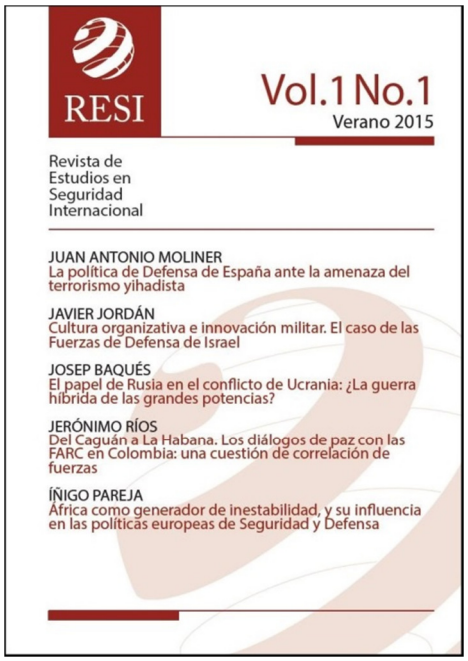



Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 1 (2015)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157
DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1

**Para citar este artículo/To cite this article**:

Juan Antonio Moliner, "La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 1-16.

DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.1

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

# La política de defensa de España ante la amenaza del terrorismo yihadista

Spanish Defence Policy against the Threat of Jihadist Terrorism

JUAN ANTONIO MOLINER

Ministerio de Defensa, España

RESUMEN: Se defiende la tesis de que el terrorismo yihadista, cuyo fin es la ordenación política de la sociedad sobre una interpretación fundamentalista del Islam, es una seria amenaza para España. Analizada y enfrentada como cualquier otra amenaza, ante ella no cabe sino defenderse. En ese análisis se parte de los conceptos, hoy en día estrechamente relacionados, de seguridad y defensa, se considera también el de política de Defensa y, tras describir la política de Defensa de España ante esa grave amenaza, se justifica la imperiosa necesidad de lograr el apoyo ciudadano para que cale en la sociedad su vital necesidad, la importancia de que esas políticas de Defensa, que protegen a la sociedad y sus intereses, requieren el esfuerzo adicional que implica el mantenerlas y sostenerlas adecuadamente.

PALABRAS CLAVE: Seguridad, Defensa, Política de Defensa, Terrorismo yihadista

ABSTRACT: The thesis defended is that Jihadist terrorism, whose final purpose is the political planning of society based upon a fundamentalist interpretation of Islam, constitutes a serious threat to Spain. Examined and addressed as any other threat, before it the only possible response is fighting back. In that analysis, the concepts of Security and Defense, today closely linked, are taken as starting points. The concept of Defense policy is also covered, and, after describing the Spanish Defense policy to face that threat, the imperative need to attain community and citizens support is justified, so that its vital necessity permeates on society, as well as the importance that those Defense policies, which serve to protect the society and its interests, require every additional effort to be sustained and maintained properly.

KEY WORDS: Security, Defence, Defence Policy, Jihadi Terrorism

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 1-16.
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.1

## SEGURIDAD Y DEFENSA

Seguridad y defensa son conceptos que se mencionan frecuentemente en nuestros días. Con la caída del muro de Berlín y sobre todo desde que la televisión transmitió en directo el horror del terrorismo catastrófico de las Torres Gemelas, el concepto de seguridad ha integrado en sí el de defensa, y a la política de Defensa se le ha sobrepuesto la política de Seguridad.

Los cambios en la escena internacional han sido trascendentes. Entre ellos, la desaparición de la política de bloques que protagonizó la guerra fría, la emergencia de la denominada 'globalización', así como la aparición de nuevos riesgos y amenazas a la paz y seguridad internacionales, y particularmente el terrorismo trasnacional.

Se cambiaban el escenario y las reglas y había que adaptar concepciones, estrategias, procesos de planeamiento y formas de acción, todo ello asumiendo claramente la necesidad de una plena coherencia en la política Exterior de España y la imprescindible confirmación de su presencia en el mundo occidental a través de las estructuras de seguridad y defensa. Se entabló así una relación dialéctica entre defensa y seguridad, planteándose cuestiones referidas a la naturaleza de esos conceptos, o a las relaciones entre ellos, cómo dónde acaba una y empieza otra, o cómo se pueden complementar mutuamente.

En esta gran evolución que ha sufrido el concepto de seguridad se pueden destacar algunas de sus características más importantes:

- Desde un punto de vista psicológico, seguridad es un estado en el que el ser humano siente sus necesidades básicas satisfechas, incluyendo las referidas a su bienestar y a la ausencia de riesgos, y a partir del mismo, avanzar en otras motivaciones y la satisfacción de impulsos más elaborados.
- Sociológicamente, el concepto ha evolucionado para englobar los desafíos y trasformaciones de nuestro mundo global. En la percepción social, seguridad engloba y requiere control de una gran diversidad de riesgos y amenazas, desde el conflicto bélico hasta las alteraciones producidas por el cambio climático.
- Estratégicamente, además de ser un concepto que abarca muchos ámbitos, es dinámico, adaptándose a la rapidísima evolución del entorno.
- Desde una perspectiva política, es una acción del Estado y un servicio público que garantía bienestar y estabilidad, y que requiere asumir la responsabilidad al más alto nivel político.

Como dice el proyecto de Ley de Seguridad Nacional: "La seguridad constituye la base sobre la cual una sociedad puede desarrollarse, preservar su libertad y la prosperidad de sus ciudadanos, y garantizar la estabilidad y buen funcionamiento de sus instituciones" (BOCG 2015:2).

En cuanto a la defensa, hay que recoger que es un concepto que tradicionalmente ha estado vinculado al espacio y cuyo objetivo es "Hacer frente a los conflictos armados que se pueden producir como consecuencia tanto de la defensa de los interés o valores exclusivamente nacionales –en los que se intervendría de manera individual–, como de la defensa de los interés o valores compartidos en virtud de nuestra pertenencia a organizaciones internacionales tales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización del Tratado del atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE), en los que se intervendría conforme a sus tratados constitutivos junto con otros socios o aliados" (ESN 2013:40).

En consecuencia, la seguridad es el pilar básico, la principal obligación del Estado, sobre la que se asienta todo el sistema de derechos que éste garantiza, y la defensa, en cuya ejecución las Fuerzas Armadas (FAS) son la herramienta fundamental, constituye el principal instrumento para garantizar la respuesta ante potenciales amenazas, la disuasión frente a hipotéticos enemigos y la oposición determinada contra actos hostiles que afecten a los intereses de nuestra nación o pongan en peligro el marco de convivencia que nos hemos dado como pueblo libre, soberano y democrático.

## ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL Y POLÍTICA DE DEFENSA

Con la aprobación de la mencionada Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), titulada "Un proyecto compartido", por el Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013, España dispone –como hacen las principales naciones de nuestro entorno– de un documento estratégico de primer nivel que abarca, de forma integral y amplia, todos los aspectos que afectan a la 'Seguridad Nacional'.

El documento, que como es conocido supone una revisión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011, persevera en el enfoque integral de la Seguridad Nacional, hace un diagnóstico de nuestro entorno de seguridad, concreta los riesgos y amenazas a los que se enfrenta España en un mundo en constante transformación, define líneas de acción estratégica y, sobre todo, diseña un sistema institucional flexible para potenciar la actuación coordinada de todos los instrumentos existentes.

Tras dos años desde la sanción de la ESN, se han dado importantes pasos hacia la racionalización de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional. Para ello se han creado nuevos organismos como el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados y se avanza en dotarse de un soporte jurídico: la futura Ley de Seguridad Nacional, cuyo proyecto está siendo discutido en el Parlamento. Con todo ello se dispondrá de manera definitiva de una arquitectura institucional que permitirá la constitución de un sistema de seguridad integral, diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad, incluida la defensa del Estado.

Además de ser una línea de acción estratégica en la ESN, la Defensa Nacional se plasma en la concreta política de Defensa que cada Gobierno fija para la legislatura y que se lleva a cabo a través de la Directiva de Defensa Nacional (DDN). En el contexto actual, establecer la política de Defensa significa identificar los intereses a proteger y el nivel de ambición de España en el mundo. En una perspectiva más política, la de Defensa debe ser igualmente una política consensuada para convertirse en una auténtica política de Estado. No significa esto que los partidos políticos lleguen acuerdos detallados y absolutos, pero debe existir una acción casi sobreentendida, casi cultural, en el sentido de que estos asuntos carezcan de inclinación ideológica o dogmática y no sean objeto ni de apropiación partidista ni de olvido o desgana en su construcción.

Con las diferentes Directivas de Defensa Nacional los presidentes de Gobierno han ido orientando sus políticas de Defensa. Desclasificadas a partir de 1992, las directivas son documentos programáticos que enmarcan las líneas generales y las directrices de actuación que afectan a los objetivos y estrategias de la Defensa. En el momento actual está en vigor la Directiva de Defensa Nacional 2012 (DDN-2012), aprobada en julio de ese año. En ella se recoge el panorama estratégico internacional, los objetivos de la política de Defensa y las indicaciones y mandatos concretos a desarrollar en la legislatura para conseguir esos objetivos.

## LA AMENAZA YIHADISTA, ¿ES REAL?

El concepto de 'yihad' puede analizarse desde una perspectiva de descripción e interpretación de los textos religiosos islámicos. Probablemente este concepto asociado al de guerra santa no encuentra apoyo en el Corán y otros textos, "sino en la interpretación que se hace de ellos y en su utilización para justificar unos hechos delictivos y criminales en la actualidad" (Garriga 2015:39).

Pero en Occidente es general la creencia de que la yihad se refiere a la guerra santa que algunos musulmanes creen deben llevar a cabo por imposición de su Dios para llevar al Islam a todos los rincones. Y si la Real Academia Española reúne en su diccionario aquello que se ha constituido en uso corriente en el idioma español, se comprenderá porqué el término 'yihad' se recoge como 'guerra santa de los musulmanes'. Y esa identificación de la yihad con el terrorismo, que practican los musulmanes radicales apoyados en su interpretación fundamentalista, es la que se sigue en estas páginas.

Al hablar de 'terrorismo yihadista' nos referimos a bandas organizadas, compuesta por individuos que se declaran integristas islamistas y que realizan actos indiscriminados para causar muertes, lesiones y estragos con la finalidad de inducir a una población, organización o gobierno para obtener un fin que es la ordenación política de la sociedad sobre una interpretación fundamentalista del Islam.

Aunque resulta muy interesante distinguir entre los diferentes "movimientos radicales, de tinte mesiánico, que se alimentan del desconcierto social y aprovechan el aturdimiento político" (Martin, 2015: 28), no es esa diferenciación el objeto de este trabajo. Pero quede constancia de la muy diferente naturaleza que tienen los diversos grupos y organizaciones a los que etiquetamos como terroristas yihadistas. Sin duda no es lo mismo la constelación Al Qaeda que el ISIS (o Daesh), este último que "supone algo más, una alternativa de vida y lucha más consistente y evolucionada que la que puede ofrecer un mero movimiento radical amarrado a la violencia" (Martin, 2015: 28).

La amenaza incluye, de forma especial, la de esos nacionales trasformados en combatientes yihadistas mediante procesos de radicalización y asunción de las ideas más extremistas (Garcia-Calvo y Reinares, 2013), que pueden regresar adoctrinados, entrenados, formados en técnicas y tácticas terroristas y muy motivados para la acción. Pues debemos distinguir entre "los que están en el frente, los que se convierten en kamikazes y los que volverán para castigar a los infieles" (Erelle, 2015: 39). Es interesante diferenciar entre lobos solitarios y terroristas individuales, siendo aquellos los que no siguen pautas externas, ni líderes, ni pertenencia a organización alguna (Garriga, 2015: 55 y ss).

Ante estos aspectos considerados sobre la amenaza del terrorismo yihadista, podíamos preguntarnos sobre cuál es la percepción de los españoles ante la misma. Pues bien, se aprecia un aumento de la preocupación con el mismo, relacionado con la extensión del Daesh, del llamado Estado Islámico.

Así, en la última encuesta del Barómetro del Real Instituto Elcano de abril-mayo de 2015 (RIE, 2015), el terrorismo islamista es la amenaza percibida como más seria, con más del 90% de los encuestados que la consideran muy importante (73%) o importante (19%). Y después va el Estado Islámico (66% muy importante y 21% importante).

Aún más, al ser preguntados por los objetivos de la política exterior española "combatir el terrorismo yihadista" es el más importante de esos objetivos que alcanza una puntuación de 8,4 sobre 10.

Finalmente, me gustaría significar que son ya mayoría los españoles que apoyan que nuestro país SÍ debería participar en operaciones contra el Estado Islámico (55%) frente a los que dicen que NO (33%).

Si tenemos en cuenta que en una encuesta de Gallup International de 2014 (Gallup International 2014), a la pregunta de si hubiera una guerra, estaría usted dispuesto a luchar por su país, sólo un 21% de los españoles respondía afirmativamente (mientras que Francia era 29%, Reino Unido el 27%, si bien Alemania el 18% e Italia el 20%). Cabe esperar que la percepción de la amenaza reflejada en la encuesta del RIE está empezando a cambiar esa baja disposición de los españoles a defender a su país utilizando, si fuere necesario y justo, los medios y capacidades militares.

Tras los atentados del 11-S, la continuidad de la actividad yihadista no ha cesado de incrementar el terror y la inseguridad en los países occidentales, produciendo un aumento de actitudes y conductas xenófobas hacia lo musulmán y una confusión entre Islam y violencia. Muchas opiniones advierten de este error que supone "confundir una religión como es el Islam, que no solo rechaza la violencia entre los hombres, sino que además promueve la paz a todos los niveles, con el terrorismo islamista" (Garriga, 2015: 15).

Pues bien, ante la amenaza terrorista yihadista, España, de acuerdo con su Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, elevó a 4 el nivel de alerta (muy alto si se tiene en cuenta que es de un máximo de 5), ya que como indicó el Ministro del Interior existen "datos que justifican plenamente la decisión, y hay líneas de investigación abiertas en ese sentido" (Rodriguez, 2015a).

En la ESN se contempla el terrorismo como la segunda amenaza para la seguridad Nacional y se recoge que España es objetivo del terrorismo yihadista. Tanto por nuestra posición geográfica, como por la reiterada difusión de grupos yihadistas presentando a España como parte del imaginario del Islam y, sobre todo, por una realidad en la que nuestro país ya ha sido objeto de un gravísimo atentado fundamentalista e intentos de radicales de perpetrar otros que han sido desmantelados por la eficiencia policial.

Una aproximación a la gravedad de esta amenaza es que desde el 11-M se han detenido en España 571 personas relacionadas con el terrorismo yihadista y solo en 2014 se produjeron en España 35 detenciones por actividades de captación, adoctrinamiento y facilitación de individuos para su incorporación a las redes terroristas, sobre todo en Mali y la zona siria-iraquí. La abundancia de noticias sobre detenciones de personas que llevan a cabo labores de radicalización y captación es continua. El riesgo de combatientes fundamentalistas retornados, ya sean españoles o de otros países europeos es cierto, habiéndose producido arrestos de quienes regresan de lugares de conflicto o de personas detenidas en diversas ciudades españolas cuando estaban cruzando la frontera para viajar a Siria e Irak. Y fuera de España, ciudadanos de nuestro país han sido objeto de acciones terroristas y secuestros, aunque no se ha producido ninguna víctima mortal.

La vigente DDN-2012 también recoge la necesidad de hacer frente a esa amenaza híbrida y de carácter asimétrico que es el terrorismo, y por ello nos detendremos ahora en presentar algunas reflexiones de naturaleza ética sobre la amenaza yihadista.

Hace algún tiempo, no demasiado, un video nos mostraba como degollaban a un hombre, hecho que, desgraciadamente, se ha repetido en otras diferentes ocasiones. Era norteamericano, judío y periodista. Por eso lo hicieron. Colocaron una cámara y le vistieron de naranja presidiario. Le afeitaron la cabeza. Le acuchillaron luego. Parece ser que le habían torturado diariamente

desde su captura, meses antes. También podríamos recordar imágenes de un piloto jordano encerrado en una jaula metálica y quemado vivo. Y muchas otras de un horror que creíamos superado, como el rapto de mujeres y niñas condenadas a la esclavitud sexual, el asesinato de personas tirándolas desde edificios por su orientación sexual u otras similares que aparecen en los medios de comunicación occidentales.

Todos esos casos muestran al mundo cómo se desprecia a quien representa a un Estado democrático, a la libertad de credo y la libertad de expresión o al valor del patrimonio cultural de la humanidad. Muestran cómo asesinar, cómo se desangra un ser humano, individuos como ustedes o como yo. Muestran cómo quieren que nos desangremos los que no somos como ellos. Por eso lo hacen.

Y es eso o renunciar. Renunciar a ser español, marroquí o norteamericano; cristiano, judío o ateo; periodista, cajero o policía. Cualquiera que pueda creer en el derecho a ser diferente –que es tanto como el derecho a ser uno mismo, que es tanto como ser, como existir, como ser libre– es su enemigo. Todos –uno mismo– lo somos. Su proyecto no es otro que destruir cuanta institución proteja la libertad, porque de esa manera nos destruyen a nosotros. Es el odio. El odio merecido, podría pensarse; demasiados años de soberbia, dirán otros; es el petróleo, añadirán aquellos. Y otros que no, que en realidad todo es una conspiración del capitalismo internacional, interesado en la venta de armas. Pero es esencial centrarse en lo básico: la sangre es nuestra. El odio de ellos. Odio que se ha plasmado en un texto, en un manual a seguir por aquellos que utilizan y promueven el salvajismo con fines y objetivos definidos (Garriga, 2015: 75 y ss).

Considérese otra reflexión adicional desde esa perspectiva ética. Tras los recientes atentados el día 26 de junio de 2015 en Túnez, Kuwait, Mogadiscio y Lyon, el Primer Ministro francés declaró que se está librando una guerra de civilizaciones. Ha añadido que esa guerra se sitúa también en el seno del Islam, entre un Islam de valores humanistas y otro Islam oscurantista y totalitario que quiere imponer su visión a la sociedad. Inmediatamente, ha recibido apoyos y críticas. Estas vienen de los que manifiestan que las causas están no en el Islam, sino en los problemas políticos y económicos de las minorías musulmanas oprimidas y explotadas. O que los ciudadanos occidentales que se unen a la yihad lo hacen por penalidades económicas, disfunciones, identidades confusas, alineación generalizada, falta de integración e incluso enfermedad mental. También se ha comparado "el reclutamiento de yihadistas con métodos a los que recurren las sectas" (Erelle, 2015:43), que procuran aportar reconocimiento y sosiego a los que frecuentemente solo tienen aislamiento y soledad.

Además de que el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha reafirmado que el terrorismo en todas sus formas constituye una de las amenazas más serias a la paz y seguridad internacionales, que no puede ni

debe ser asociado con ninguna religión, nacionalidad o civilización, y aunque puedan existir motivos de queja, no se puede aceptar que como reacción contra unas u otras injusticias se instrumentalice una religión y "emerja un proyecto político-ideológico apoyado en actos terroristas" (Zizec 2015: 14). En todo caso se insiste en la necesidad de que todos los Estados adopten medidas para combatir el terrorismo bajo el respeto al derecho internacional.

La amenaza que supone el terrorismo yihadista en los comienzos del siglo XXI es la de una auténtica confrontación con los valores y principios occidentales que están en la base de la dignidad del ser humano, además de enfrentar consigo mismo y su crisis de identidad el futuro desarrollo cultural del mundo musulmán. "La civilización occidental está en la obligación ética de protegerse y responder a la barbarie yihadista" (Merlos, 2015).

Por todo ello, el Estado democrático, responsable de proporcionar seguridad a sus ciudadanos, debe establecer algunas líneas rojas que no pueden ser traspasadas:

- Inmersos en la cultura y civilización occidental, no se puede hacer dejación de los valores y convicciones ciudadanas esenciales: libertad, igualdad, tolerancia, democracia.
- No son los países occidentales quiénes debe adaptarse a determinadas creencias y sensibilidades, sino que son las personas que vienen a vivir en nuestras sociedades, las que tienen que aprender a convivir con nuestro compromiso con las libertades. Y estas deben prevalecer en caso de conflicto con sus creencias, que pueden ejercer en virtud de esa misma libertad.
- El multiculturalismo no debería significar que se tolere la intolerancia, por más que esta venga amparada en supuestas connotaciones culturales. Lapidar por adulterio, cortar la cabeza por homosexualidad, amputar las manos por robar, son prácticas que no se pueden aceptar en base a un relativismo ético-cultural ni en nuestras sociedades, ni en las de ellos.
- No se puede permanecer indiferentes ante terroristas que se llaman soldados y torturan, roban, violan y matan a sangre fría, en nombre de una religión, con una visión en la que hay que eliminar a los infieles: "Podemos hacer con ellos lo que queramos. Puedes quemarlos o estrangularlos, siempre y cuando tengan una muerte atroz" (Erelle, 2015: 43), y justificándolo en una peculiar función militar, absolutamente opuesta a cualquier código ético militar. Por esto no cabe sino recoger con esperanza la propuesta de creación de una Corte Penal Internacional específica para delitos de terrorismo.

Por eso cuando el yihadismo asciende como ideología política totalitaria envuelta en una religión o en una interpretación de esa religión, no podemos aceptarlo. "Las cosas explotan cuando los miembros de una comunidad religiosa experimentan como una ofensa blasfema y un peligro para su forma

de vida no ya el ataque directo contra su religión, sino la misma forma de vida de otra comunidad" (Zizec, 2015: 34).

Para muchos en el Islam se presentan en el momento actual contradicciones que actúan como una barrera al progreso, particularmente de las mujeres, apoyadas en su consideración y desprecio general a los principios occidentales por considerarlos inmorales. Para otros, esa es una interpretación interesada que no tiene por qué ser necesariamente así. Para los que creemos en los valores del mundo occidental, existe el deber de proteger nuestra cultura, valores y leyes.

Por todo esto, por golpear en cualquier lugar y a cualquier individuo de manera imprevisible, por amenazar nuestros valores y pretender sembrar la frustración, la amenaza de hoy en día del terrorismo yihadista global es evidente. Pero no es, en absoluto, la única. Se ha creado una madeja de elementos que se conectan y retroalimentan entre sí, que actúan a nuestras puertas cuando no en nuestra cocina.

En efecto, se puede citar a los Estados fallidos y analizar lo que Mali representa para el yihadismo, o el reciente Estado Islámico de Irak y Levante en Oriente Medio, o el auge yihadista en algunos países del Sahel y del Golfo de Guinea. Si se considera la porosidad de las fronteras se habrá hecho la entrada –por ejemplo– en Libia, foco, por cierto, de un incesante tráfico de armas y personas, otras serias amenazas que alimentan a aquellos grupos tanto como a la delincuencia organizada.

Esta porosidad de fronteras facilita la amenaza: en enero de 2013 un grupo yihadista conectado con Al Qaeda tomó la instalación gasística argelina de In Amenas. Reclutados en Mali y Níger, antes de llegar a Argelia, se entrenaron y armaron previamente en Libia. Su ataque, con una duración de dos o tres días, produjo una contracción del 12% del flujo de gas a España y de casi el 20% a Italia por espacio de dos semanas.

La política ficción dibujaba, hace tiempo, el increíble escenario de un grupo terrorista que se hiciera con armas de destrucción masiva. Pues bien, eso parece que ya ocurrido en Siria por parte de los terroristas del Estado Islámico y el riesgo de que se repita ha crecido.

Una importante explicación de la difusión del terrorismo yihadista se encuentra en aprovechar los territorios cuyas estructuras estatales son débiles cuando no inexistentes, auténticos Estados fallidos que proporcionan excelentes bases de operaciones desde donde dirigir las acciones y cobrar los réditos de las mismas con total impunidad. Por esto la amenaza del ISIS es para algunos algo más que una amenaza de terroristas. "Debemos entender la lucha contra el Estado Islámico de una manera diferente a la lucha contra el terrorismo. Nos enfrentamos a otra cosa. A una idea evolucionada que sin duda influirá en la forma de los gobiernos del futuro en la región" (Martin, 2015:29).

Hay que remarcar que la amenaza, las amenazas, existen y son reales. Los que las provocan se mueven en la globalización y las nuevas tecnologías como pez en el agua. Para los 'malos' no hay fronteras, ni siquiera se enmascara la brutalidad, sino que se despliega en una parafernalia comunicativa perfectamente planificada en la que esas imágenes de ejecuciones y atrocidades no solo aíslan a sus ejecutores, sino que contribuye al aumento del reclutamiento de extremistas. Los terroristas yihadistas han "cimentado su fuerza expansiva en una propaganda sensacionalista tan efectiva como el estreno de película de Hollywood" (Erelle 2015:133). Por el contrario, para los jueces, los fiscales, la policía o las Fuerzas Armadas, para los Estados y los organismos internacionales sí existen las leyes, los derechos humanos básicos, las fronteras, el imperio de la ley civil.

En paralelo a lo anterior, la confluencia de una crisis económica devastadora y la emergencia de nuevos poderes regionales y globales han acabado por poner a los países europeos frente al espejo. La placidez autocomplaciente ha creado el espejismo de un sistema democrático universal al que las naciones van llegando natural e inevitablemente. Quienes piensan que este estado de cosas es consecuencia del triunfo de Occidente, y que puede peligrar si no se defiende, aún corre el riesgo de ser tildado de catastrofista.

Por esto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado diferentes resoluciones para hacer frente al terrorismo yihadista de entes como el Daesh, el Frente Al Nusra, Al Qaeda y otros grupos e individuos. Con ellas se trata de coordinar a la Comunidad Internacional para oponerse, bajo el capítulo VII de la Carta, a los mencionados grupos y abortar las fuentes de financiación y de actividad económica de los terroristas, adquisición de material y armamento, así como hacer frente a la destrucción de patrimonio cultural de la humanidad, secuestros y extorsiones. También prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de personas con intenciones terroristas a países afectados por el terrorismo yihadista (CSNU 2015, 2014).

La amenaza, las amenazas, existen y son reales. Los que las provocan se mueven en la globalización y las nuevas tecnologías como pez en el agua. Para los 'malos' no hay fronteras, para los jueces, los fiscales, la policía o las Fuerzas Armadas, para los Estados y los organismos internacionales, lógicamente, sí. Pues bien, ante los riesgos y las amenazas que afectan a España, incluyendo la del terrorismo yihadista, nuestro país tiene el derecho de defenderse, derecho que se apoya en los artículos 8, 30 y 97 de la Constitución Española, y que es de conformidad con el texto de la Carta de las Naciones Unidas.

## LA POLÍTICA DE DEFENSA DE ESPAÑA ANTE LA AMENAZA YIHADISTA

En consecuencia, la tesis aquí defendida es que el terrorismo yihadista es una amenaza para España, que como tal ha de ser tratada y ante la que no cabe

otra solución que la de defenderse. Y para ello la política de Defensa debe enfocar su análisis, establecer sus líneas de acción y determinar actuaciones y objetivos a conseguir.

En el complejo escenario del siglo XXI, las amenazas y los riesgos se retroalimentan unos a otros y transcienden fronteras. Por tanto, las respuestas, incluyendo las militares, deben ser necesariamente interactivas, integrando al mismo tiempo las esferas nacionales, las europeas e incluso las globales. En este escenario, las Fuerzas Armadas son herramienta eficaz en el campo de la seguridad e instrumento esencial de la acción exterior para la defensa de los intereses de España y sus ciudadanos.

En nuestra era de la globalización y los riesgos transnacionales, la seguridad, su estrategia, y la política de Defensa, sólo tienen sentido en un marco multinacional, donde se primen las alianzas estables cimentadas en la existencia de unos valores comunes. Valores como la paz, la libertad, la justicia y la prosperidad que no surgen de la nada, sino que se han conseguido mediante el esfuerzo ímprobo y el sacrificio de generaciones, se ven ahora amenazados desde la asimetría, golpeados desde escenarios lejanos a los que no hay otro remedio que proyectarse.

Lo que pretende la política de Defensa de España es preservar la paz y seguridad, el bienestar y el modo de vida de nuestros ciudadanos. Para afrontar y vencer al fundamentalismo yihadista es necesario que el conjunto de la sociedad y de sus fuerza políticas mueva el suelo integrista, refuerce la necesidad de mantener y continuar promoviendo los valores nucleares del humanismo y la laicidad que no aceptan que la vida pública en todas sus dimensiones se atenga a unas particulares leyes religiosas.

De modo específico, la política de Defensa proyecta nuestras fuerzas militares a escenarios lejanos donde se incuba el huevo de la serpiente, para atender a nuestros intereses más específicos, en ciertos ámbitos que forman nuestras áreas de atención estratégica preferente: el Mediterráneo, incluyendo Oriente Medio, y el Sahel especialmente, pero también el golfo de Guinea y el Cuerno de África.

En este contexto, para establecer esa política en el marco de la acción exterior del Estado hay que identificar los intereses a proteger y el nivel de ambición de España en el mundo. Se precisa, ante todo, voluntad de hacer política Exterior y de Defensa, de convertirla en auténtica política de Estado, y para ello es preciso lograr que la ciudadanía tenga conciencia de los riesgos y amenazas y el convencimiento de que la mayor garantía de paz y seguridad no es otra que la credibilidad, y que ésta se basa no sólo en la disponibilidad de las capacidades necesarias para ejercer la disuasión, sino también en la determinación de utilizarlas si fuera preciso.

Y ello lleva a una nueva reflexión. Aunque los riesgos sean en ocasiones puramente nacionales y no debamos abandonar la seguridad de España a la espera de un hipotético consenso internacional, lo cierto es que dicha

seguridad es hoy fundamentalmente multilateral, y que la legitimidad en la defensa de una posición se gana también en la escena internacional.

La seguridad y defensa de España estarán mejor salvaguardadas cuanto mayor sea nuestra capacidad de establecer relaciones bilaterales y multilaterales con naciones con las que compartimos valores, modos de vida, vecindad geográfica e intereses para nuestras respectivas sociedades. Las organizaciones de seguridad y defensa en las que España participa son imprescindibles en un escenario en que la variedad de amenazas, su propia globalización y la incertidumbre que generan, harían impensable su confrontación por actores aislados.

Teniendo todo lo anterior en cuenta y desde esa perspectiva multilateral y bilateral, España ha abordado y aborda la amenaza yihadista a través de una política de Defensa, que coordinada con la política Exterior y la política Interior de Seguridad Ciudadana, tiene varios aspectos en cada uno de los cuales se indican a continuación actividades relevantes llevadas a cabo:

En los aspectos orgánico y normativo:

- Se ha creado el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) en la Secretaría de Estado de Seguridad.
- Se ha acentuado el reconocimiento y protección integral de las víctimas del terrorismo con reformas legislativas, sociales y económicas.

En el aspecto estratégico:

- Nuestro país ha aprobado el Plan Estratégico Nacional de lucha contra la radicalización violenta. En el mismo se recoge que en el ámbito externo, junto al interno y el ciberespacio son los tres ámbitos de actuación, y en relación con la ejecución de una serie de medidas propuestas y que coordina el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el papel desempeñado por las Fuerzas Armadas en el exterior.
- España participa activamente en la Estrategia de la UE en la lucha contra el terrorismo, con las finalidades de prevenir, proteger, perseguir y responder para "intentar contrarrestar las causas profundas del fenómeno a largo plazo" (Ruiz, 2015); en la Estrategia de la UE para Siria e Iraq con el objeto de preservar el carácter multiétnico, multirreligioso y multiconfesional de Siria e Iraq, además de apoyar a la acción militar de la Comunidad Internacional contra el Daesh); y también en la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo (Resolución de la Asamblea General de 8 de septiembre de 2006).

En el aspecto operativo:

- Se actualiza permanentemente el nivel de alerta antiterrorista. Para ello el Ministerio del Interior, en coordinación con el Centro Nacional de Inteligencia, la Jefatura de Información de la Guardia Civil y la Comandancia General de Información del Cuerpo Nacional de Policía,

declara el nivel correspondiente según la situación y de acuerdo con el Plan de Prevención y Protección Antiterrorista. Hay cinco niveles y en junio de 2015 se declaró el nivel 4, con un aumento visible de la vigilancia policial en las calles, además de "un aumento especial de la vigilancia en lugares susceptibles de comisión de un atentado y en infraestructuras críticas como centrales nucleares o instalaciones eléctricas, centros de comunicación, plantas químicas o de distribución de agua y también en aeropuertos, estaciones de trenes y autobuses" (Rodriguez, 2015b).

- Las Fuerzas Armadas colaboran a partir del nivel 4 de riesgo alto. Para el nivel 5 de riesgo muy alto, en estrecha coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, unidades militares reforzarán la protección de objetivos estratégicos, incluido el reconocimiento aéreo y pudiendo decretarse la restricción y control del espacio aéreo.
- Se continúa el seguimiento de los grupos terroristas radicados en España que se dedican a la captación, financiación y envío de yihadistas a Siria, Iraq o el Sahel.
- Finalmente, y aquí se debe indicar que esta acción es la plasmación más clara y determinante de la política de Defensa de España contra la amenaza yihadista, las Fuerzas Armadas participan en una serie de operaciones en el exterior que se describen a continuación con más de detalle.

Es este último aspecto, la participación de militares españoles en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el que plasma de forma más decidida el esfuerzo de las Fuerzas Armadas como estructuras esenciales de la Defensa nacional para hacer frente a la amenaza yihadista. Por supuesto, todas esas participaciones de las Fuerzas Armadas españolas en el exterior han sido autorizadas por una amplia mayoría del Congreso de los Diputados, a quién en cumplimiento del artículo 17 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005, se ha dirigido el Gobierno a través del Ministro de Defensa

En el momento de escribir estas líneas (agosto 2015), España participa en siete misiones de la UE (en EUFOR ALTHEA BiH, EUTM-Mali, EUMAM RCA, EUNAVFOR Med, EUNAVFOR Atalanta, EUCAP Néstor y EUTM-Somalia); tres de la OTAN (RESOLUTE SUPPORT en Afganistán, ACTIVE FENCE en apoyo en la Defensa Aérea de Turquía y ACTIVE ENDEAVOUR en el Mediterráneo); dos de Naciones Unidas (UNIFIL en Líbano y UNOCI en Costa de Marfil); dos de apoyo bilateral (a Francia en su operación BARKHANE y a la misión MINUSMA de la ONU, con el despliegue de un Destacamento aéreo basado en Dakar –Senegal– con un avión de transporte aéreo y el contingente necesario para su operación y mantenimiento, y a Francia y MINUSCA en Gabón y República Centroafricana); y finalmente dos misiones de seguridad cooperativa en Cabo Verde y Golfo de Guinea. Además, participamos en la Coalición Internacional contra el Daesh en Irak,

proporcionando instrucción y adiestramiento a las fuerzas iraquíes y con personal en los Cuarteles Generales de la Coalición. A finales de abril finalizó la misión de Policía Aérea en los Países Bálticos en el seno de la OTAN y ya se participa en la misión EUNAVFOR Med de la UE para desmantelar el negocio de las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo Occidental/costas de Libia. En total, hay en el momento de escribir este artículo más de dos mil cuatrocientos militares españoles involucrados en las mencionadas misiones y operaciones.

Pero la política de Defensa de España se proyecta más allá de la intervención de los militares españoles promoviendo la paz y la seguridad fuera de las fronteras y particularmente colaborando a que los países puedan hacer frente a las crecientes amenazas del terrorismo yihadista dentro de sus territorios. Entre esas otras acciones hay que destacar los esfuerzos en el análisis, vigilancia y detección de las amenazas terroristas por medio de organismos y capacidades militares de inteligencia; el desarrollo de capacidades contra artefactos explosivos; o todo el conjunto de acciones que bajo el concepto de Diplomacia de Defensa apoyan desde una perspectiva bilateral a los países que afrontan el terrorismo yihadista en sus territorios.

Este conjunto de acciones y actividades es la muestra real y tangible de la política de Defensa de España para hacer frente a la amenaza yihadista, pues los terroristas fundamentalistas están presentes prácticamente en todos esos escenarios geográficos en los que actúan nuestras Fuerzas Armadas. Es la forma de luchar de nuestros militares contra este terrorismo, hoy más global que nunca, ya que en las misiones mencionadas se ayuda a los países a combatir a los grupos terroristas que asolan sus territorios, y puedan alcanzar la capacidad y suficiencia para hacerlo con sus propios medios.

Por esto la actuación de militares españoles en Afganistán donde están presentes los talibán; en Mali, donde además de los yihadistas de Al Qaeda en el Magreb Islámico, Ansar El Dine, Al Mourabitoun y el Frente de Liberación de Macina, se ha confirmado la presencia de Boko Haram en la frontera con Costa de Marfil; en Líbano lugar en el que tenemos por un lado al grupo chií Hizbollah y por otro al suní Frente Al Nusra y otros vinculados al Daesh (Brigadas de Omar); en Irak con el Daesh; en Somalia con Al-Shabaab; en la República Centroafricana donde imperan los Grupos Armados Musulmanes, los anti Balaka, los ex Seleka y numerosos grupos armados y milicias activas, por mencionar algunos de los más significativos.

## CONCLUSIONES

En todo caso para que la política de Defensa sea eficiente, creíble y un auténtica política de Estado, para que se pueda hacer frente a la amenaza yihadista y al resto de riesgos y amenazas que se deben afrontar, es necesaria una última consideración. Para tener éxito es preciso lograr el apoyo ciudadano. No habrá política de Defensa ni auténtica estrategia de seguridad

en España, ni órganos que la desarrollen adecuadamente y coordinen de manera efectiva, mientras no cale profundamente una política de comunicación estratégica de la defensa, una cultura de la defensa y una conciencia de la defensa entre los ciudadanos españoles.

Es imprescindible que los españoles tengan conciencia de los riesgos y amenazas existentes, que tengan el convencimiento de que la mayor garantía de paz y seguridad no es otra que la credibilidad, y que ésta se basa no sólo en la disponibilidad de las capacidades necesarias para ejercer la disuasión, sino también en la determinación de utilizarlas si fuera preciso.

Los ciudadanos vienen otorgando las mayores puntuaciones a nuestras Fuerzas Armadas en las diferentes encuestas de opinión. Sin embargo, en esas encuestas se pone de manifiesto un cariño cuya base es extremadamente frágil. Cuando se les pregunta si el presupuesto de nuestras Fuerzas Armadas es igual, inferior o superior al de otros países de nuestro entorno, la respuesta –acertada– es que es inferior. Y, por fin, al opinar sobre si ese presupuesto es excesivo, ajustado o en exceso reducido, la contestación es que es excesivo.

Y es que, si los españoles no saben para qué sirve la política de Defensa y si desconocen cómo impacta en su calidad de vida y en el futuro de los suyos, si no son conscientes de que existen riesgos y amenazas a la paz y la seguridad, no exigirán los medios que se precisan para esa función.

En los últimos treinta años se ha conseguido que las Fuerzas Armadas sean objeto del aprecio de una gran mayoría de la población. Hay que perseverar ahora en que cale en la sociedad su vital necesidad, la importancia de las políticas de Defensa cuyos intereses ellas protegen, así como sus objetivos y sus beneficios y, por tanto, el esfuerzo adicional que implica el mantenerlas y sostenerlas adecuadamente.

Si la mejor estrategia frente a una amenaza, y el terrorismo yihadista lo es, consiste en la prevención y anticipación, el conocimiento y la concienciación de la naturaleza de esa amenaza es esencial. Después es necesario tener la convicción moral de la legalidad y legitimidad de la propia causa, de los principios y valores que se defienden. Finalmente, es imprescindible utilizar las capacidades y medios disponibles, en todo el amplio espectro, con firmeza, rigor y proporción. Es en esta línea cuando la política de Defensa tiene que cumplir su papel de análisis y planteamiento de objetivos y líneas de acción para conseguirlos. Por ello, una vez más, resulta sumamente necesario que mejore en España la cultura de seguridad y defensa, la difusión y comprensión de los problemas, riesgos y amenazas, entre las destaca por su gravedad la del terrorismo yihadista.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

***Juan Antonio Moliner*** *es General de División del Ejército del Aire y Director del Gabinete Técnico del Secretario General de Política de Defensa. Ministerio de Defensa. España.*

REFERENCIAS:

Boletín Oficial de las Cortes Generales, BOCG (2015), *Proyecto de Ley de Seguridad Nacional.* Congreso de los Diputados. Serie A. Núm. 158-1, 29 de mayo.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, CSNU (2014, 2015). *Resoluciones 2199 (2015), de 12 febrero; 2178 (2014), de 24 septiembre; 2170 (2014), de 15 agosto.*

Erelle, Anna (2015), *En la piel de una yihadista*, Barcelona: Debate.

Estrategia de Seguridad Nacional, ESN (2013), *Un proyecto compartido*. Presidencia del Gobierno, Departamento de Seguridad Nacional, 31 de mayo.

Garcia-Calvo, Carola y Reinares, Fernando (2013), "Procesos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en España: ¿Cuándo? ¿Dónde? ¿Cómo?", *Análisis del Real Instituto Elcano,* 16/2013, 18 de noviembre.

Garriga Guitart, David (2015). *Yihad, ¿qué es?,* Barcelona: Comanegra.

Martin, Javier (2015), *Estado islámico. Geopolítica del caos*, Madrid: Catarata.

Merlos, Alfonso (2015), *"Frontalidad", ABC*, 29 de julio.

Real Instituto Elcano, RIE (2015). *Barómetro (BRIE) 36ª oleada. Abril-mayo 2015*. Junio 2015.

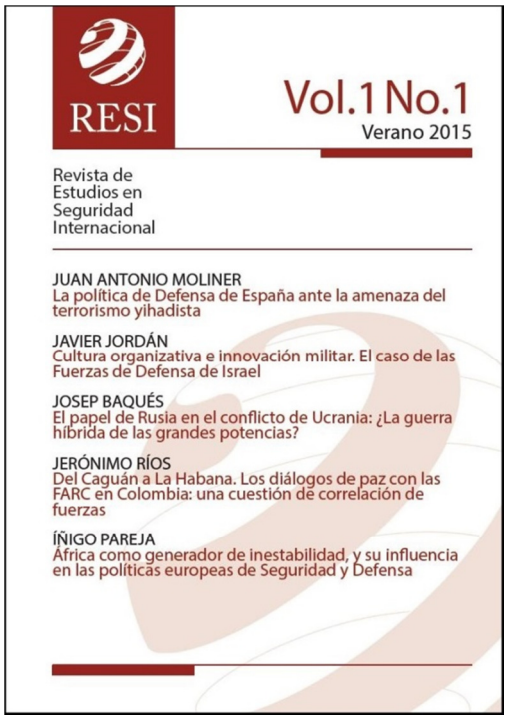
Rodríguez, Juan Antonio (2015a), "Los niveles de alerta antiterrorista en España y qué suponen", *El País*, 26 de junio.

— (2015b). "Entrevista al Ministro del Interior", *El País*, 12 de julio.

Ruiz Granado, Fernando (2015), "La estrategia de la UE contra el yihadismo en tiempo de ISIS", *Documento marco del Real Instituto Elcano,* 17/2015. 29 de julio.

Gallup International (2014), *WIN/Gallup International´s annual global End of Year Survey 2014*. Disponible en: http://www.wingia.com/en/services/end_of_year_survey_2014/global_results/8/45/

Zizec, Slavoj (2015), *Islam y modernidad*, Barcelona: Herder.




Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 1 (2015)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157
DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1

**Para citar este artículo/To cite this article**:

Javier Jordán, "Cultura organizativa e innovación militar: el caso de las Fuerzas de Defensa de Israel", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 17-40.

DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.2

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

# Cultura organizativa e innovación militar: el caso de las Fuerzas de Defensa de Israel

Organizative Culture and Military Innovation: the Case of the Israel Defense Forces

JAVIER JORDÁN

Universidad de Granada, España

RESUMEN: La cultura de las organizaciones condiciona la adaptación al cambio, también en los ejércitos. Este artículo ofrece un caso de estudio sobre la peculiaridad de la cultura organizativa de las Fuerzas de Defensa de Israel y sobre el modo como ésta favoreció los procesos de innovación tras las carencias detectadas en la guerra de Líbano en el verano de 2006.

PALABRAS CLAVE: Cultura organizativa, Innovación militar, Israel, Hizbollah

ABSTRACT: The organizational culture influences the adaptation to change, also in the armies. This article presents a case study on the organizational culture of the Israel Defense Forces and the way it encouraged innovation after the deficiencies detected in the Lebanon war in the summer of 2006.

KEYWORDS: Organizational culture, Military innovation, Israel, Hezbollah

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 17-40.
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.2

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza el modo como la cultura organizativa de los ejércitos afecta a los procesos de innovación militar. Para ello se repasan en primer lugar los factores que explican la innovación, prestando una atención especial a los elementos culturales. A continuación se examina en detalle la cultura militar israelí y su influencia en los procesos de cambio, tomando como caso de estudio las transformaciones efectuadas por las Fuerzas de Defensa de Israel (IDF) tras la guerra del Líbano de 2006.

La elección del caso obedece a las siguientes razones: a las IDF y a la sociedad israelí en general se le atribuye una cultura favorable a la innovación basada en la improvisación, la flexibilidad, la originalidad y la adaptación al cambio. Además, la reacción de las IDF tras las deficiencias detectadas en la guerra de 2006 ha recibido atención en la literatura académica y militar, lo que permite disponer de documentación al respecto. Y, por último, el caso está relacionado con las consecuencias derivadas de una guerra híbrida, en la que Hizbollah demostró unas capacidades armadas muy superiores a las afrontadas por las IDF en Gaza y Cisjordania (Hoffman, 2009: 37). El modo como la organización militar israelí respondió a este desafío puede resultar de interés para la planificación y actuación de los ejércitos occidentales en otros escenarios de conflicto híbrido.

## FACTORES QUE EXPLICAN LA INNOVACIÓN MILITAR

Como otras muchas realidades sociales, la innovación militar es un fenómeno complejo, resultado de un proceso en el que interactúan variables de distinta naturaleza. En un trabajo previo hemos definido la innovación militar como: "el resultado de un proceso de cambio integral que afecta sustancialmente a la doctrina, al adiestramiento y, a menudo, a la orgánica y/o materiales en una o varias ramas de un ejército, y que supone un aumento considerable de la efectividad al cumplir alguna o varias de las misiones asignadas" (Jordán, 2014a).

Theo Farrell distingue entre innovación y adaptación, una diferenciación que asumimos en este artículo. Según Farrell (2010: 569), la adaptación es un cambio de menor calado que la innovación. La adaptación se refiere a modificaciones en las tácticas, técnicas y procedimientos (TTPs) para mejorar el desempeño operativo, que no requieren cambios en la doctrina formal. Con el tiempo esos cambios adaptativos pueden ser incorporados a la doctrina provocando la modificación de esta última. También pueden incentivar cambios importantes en la estructura, en el adiestramiento y/o en los materiales. En caso de que así fuera, las adaptaciones acabarían dando lugar a auténticas innovaciones militares. Un ejemplo de ello habrían sido las numerosas adaptaciones realizadas por las fuerzas norteamericanas en Irak y

Afganistán que acabaron siendo incorporadas al Manual de Campo de Contrainsurgencia del US Army y del US Marine Corps, publicado en 2006, bajo la dirección del General Petraeus.

En otro trabajo posterior se han expuesto las distintas explicaciones que la literatura especializada sobre el tema –en su mayoría anglosajona– ha ofrecido a lo largo de las tres últimas décadas sobre el origen de estos procesos (Jordán, 2014b). De manera esquemática se trata de las siguientes:

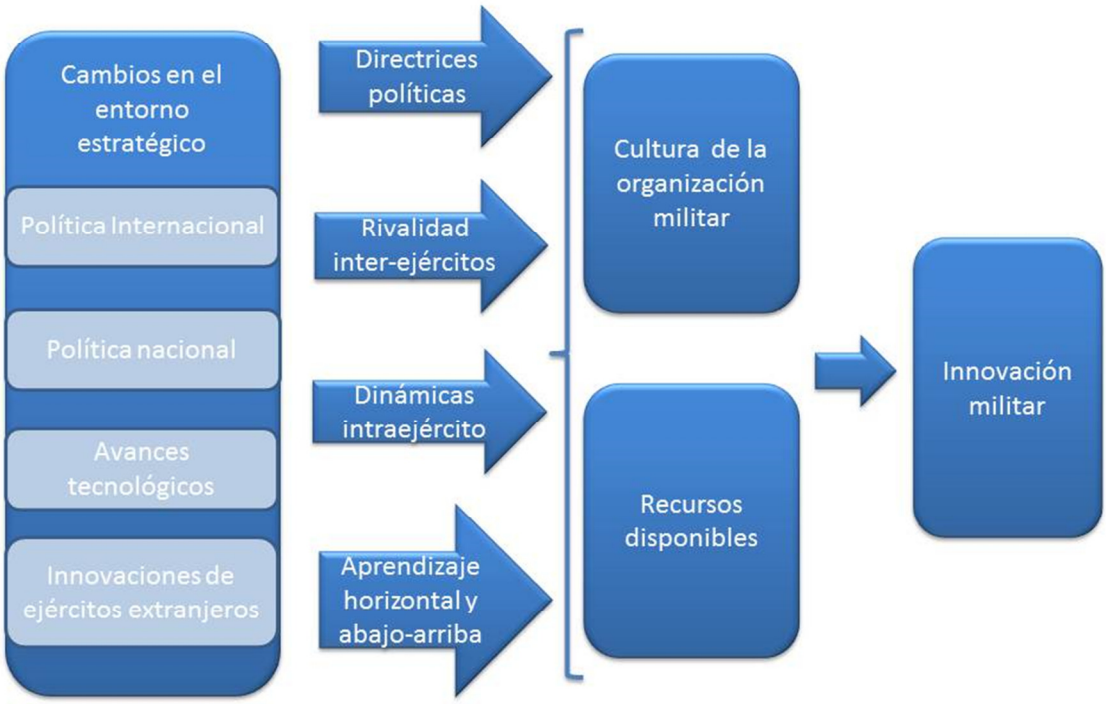
- *Impulso político*. La innovación sería resultado de inputs procedentes del nivel político que impulsan la adaptación de las organizaciones militares a los cambios del entorno estratégico. En el desarrollo de estos procesos los responsables políticos se sirven de oficiales senior que comparten su misma visión y que desde el interior de la organización militar promueven el cambio (Posen, 1984).
- *Competencia inter-ejércitos*. El reparto presupuestario impulsa a competir y, en consecuencia, a innovar. Según esta corriente, los ejércitos cambian por iniciativa propia, sin necesidad de recibir estímulos del poder político. Los ejércitos se mantienen atentos a la aparición de nuevas necesidades y misiones. Y, una vez identificadas, tratan de asumirlas desarrollando capacidades que requieren innovación. Otras veces, el nicho a ocupar no es completamente novedoso, sino el replanteamiento de una antigua misión que sale de nuevo 'a concurso' (Cote, 1996; Davis, 1967).
- *Dinámicas intra-ejército*. Según esta explicación, la innovación también es resultado de iniciativas internas en la organización militar, no de directrices políticas. El proceso consta de dos etapas. En la primera, algunos oficiales de alta graduación detectan necesidades generadas por cambios en el entorno estratégico que requieren innovaciones dentro de su propio ejército. Esos oficiales senior, apoyados por cuadros intermedios, desarrollarían lo que Rosen (1991: 20) denomina 'una teoría de la victoria': "una explicación de las necesidades que se plantearán en la siguiente guerra y cómo deberá combatirse para vencer en ella". La aparición de dicha teoría va acompañada de un debate intelectual dentro del ejército, y en esa reflexión colectiva los promotores del cambio buscan aliados y recursos a favor de su propuesta. La segunda etapa del proceso de innovación se solapa a menudo con el debate intelectual, y consiste en la creación de vías orgánicas que consoliden el cambio operado por la innovación.
- *Cultura y cambio*. Según Theo Farrell y Terry Terriff (2002: 7-10), la cultura es un factor clave a la hora de entender los objetivos, estrategias y modos de operar de un determinado ejército. Por cultura se entiende el conjunto de creencias subjetivas sobre el mundo social y natural que define los actores, la situación de éstos y las posibilidades de acción. La cultura influye –a menudo de manera implícita– en la dirección que adoptará la innovación.

- *Innovación horizontal y abajo-arriba*. Adam Grissom (2007: 920-924) llama la atención sobre la existencia de anomalías empíricas que las cuatro explicaciones precedentes no aclaran de manera satisfactoria. Todas ellas adoptan un enfoque top-down en el diseño e implementación de los procesos de innovación. Incluso el modelo cultural, pues según Farrell y Terriff (2002: 8), los valores y creencias de la organización se generan, mantienen y difunden desde la jerarquía de las organizaciones militares. Sin embargo, tal como apunta Grissom, la historia militar ofrece numerosos ejemplos de innovaciones que han seguido una dirección abajo-arriba y horizontal. Uno de ellos es el que identifica Robert T. Foley (2012) en su estudio sobre las innovaciones del ejército alemán en el frente occidental entre los años 1916-1918, que se plasmaron en la defensa en profundidad y en otras mejoras continuas de su sistema defensivo. Fueron cambios desarrollados por las propias unidades tácticas que se diseminaron entre ellas, sin esperar la aprobación de instancias superiores.
- *Tecnología e innovación militar*. El historiador militar israelí Martin Van Creveld (1991: 319) distingue entre innovación militar e innovación tecnológica, siendo la primera la que confiere auténtica ventaja competitiva, y la segunda un factor que ha impulsado numerosas innovaciones militares, aunque rara vez lo ha hecho por sí solo.
- *Emulación*. La innovación no es sinónimo de invención. Un ejército innova cuando lleva a cabo un cambio sustancial, al margen de que éste haya sido adoptado antes por otros, y de que sea precisamente el éxito ajeno el que le mueve a innovar. En ese sentido la emulación es una estrategia eficiente, pues ahorra los costes que conlleva todo proceso de ensayo y error. Al mismo tiempo, es racional si la innovación que se importa resulta necesaria y se cuenta con los recursos suficientes para emprenderla (Horowitz, 2010).

Aunque algunas de estas explicaciones son presentadas por sus respectivos autores de manera excluyente (por ejemplo, así lo hace Rosen frente a la teoría de Posen), en la práctica dos o más factores suelen estar presentes en un mismo caso de estudio. De hecho, combinando las interacciones de todos ellos podemos construir el modelo teórico expuesto en el gráfico 1.

El origen inicial de los procesos de innovación se encuentra en los cambios en el entorno estratégico, entorno que engloba el escenario internacional, el ámbito de la política doméstica, los avances tecnológicos (cuyas primeras ideas surgen en su mayoría en el sector civil pero que en algunos casos son desarrollados con recursos de Defensa) y las innovaciones percibidas como exitosas de ejércitos extranjeros que animan a la emulación en las propias fuerzas armadas.

Gráfico 1. Factores que impulsan y/o condicionan los procesos de innovación militar




Fuente: elaboración propia

A partir de ese entorno estratégico dinámico se generan diversas variables (variables independientes) que inciden sobre la innovación (variable dependiente): 1) directrices gubernamentales, que incluyen tanto impulsos concretos como condicionantes de carácter político (que incluso pueden frenar el cambio); 2) competencia entre ejércitos para atender esa nueva demanda; 3) las dinámicas intraejército estudiadas por Rosen; y 4) el aprendizaje abajo arriba y horizontal de los propios ejércitos en el transcurso de las operaciones o de los ejercicios. No están siempre todas presentes. La importancia de una u otra varía en función de los casos.

El modo como las variables independientes afectan a la innovación se encuentra condicionado a su vez por dos variables intervinientes: la cultura organizativa y la disponibilidad de recursos. En este artículo vamos a centrarnos en la primera de ellas.

## CULTURA ORGANIZATIVA E INNOVACIÓN MILITAR

En el ámbito civil el concepto de cultura organizativa se refiere al conjunto de valores y creencias profundamente arraigadas que proporcionan normas de

comportamiento y conducta en una organización (Slater & Narver, 1995: 67). La cultura orienta el comportamiento individual de los miembros y contribuye a la consistencia y predictibilidad dentro de la organización, que serán mayores cuanto más fuerte sea la cultura organizativa. Lo cual depende de que sea compartida y aceptada a lo largo y ancho de la organización. Por el contrario será débil si no es ampliamente reconocida.

La cultura organizativa incluye características observables e intangibles. Entre las primeras se encuentra la arquitectura y decoración de los edificios, el modo de vestir de los miembros, los modelos de comportamiento, las reglas explícitas, las historias, los mitos, el lenguaje y las ceremonias. En un nivel más abstracto la cultura organizativa está compuesta por valores, normas implícitas y creencias compartidas (Hodge, Anthony y Gales, 2003: 276).

Como otros elementos organizacionales, la cultura cambia con la propia organización. Pero a menudo es un proceso largo que requiere desafiar suposiciones, valores y creencias. El cambio cultural implica examinar, modificar y transformar esos valores y principios compartidos. Puede ser un cambio planificado y hasta cierto punto revolucionario, o no planificado y frecuentemente evolutivo (García Morales, 2004: 183).

La cultura es un factor clave a la hora de explicar los procesos de aprendizaje organizacional y la capacidad de innovación de las organizaciones. Para favorecer el cambio la cultura debe ser creativa, flexible y orientada hacia la resolución de problemas. Una cultura que valore el emprendimiento y la innovación genera un ambiente sensible al aprendizaje organizacional. No será así si se aferra al inmovilismo y desprecia la identificación de lecciones aprendidas (García Morales, 2004: 182-184).

En las organizaciones militares, la cultura influye en cómo los oficiales senior definen cuál es el mejor modo de operar, y esto se traduce en elecciones concretas en la elaboración de la doctrina y en el impulso, o no, de los procesos de innovación militar.

Como apuntábamos líneas atrás, Farrell y Terriff (2002) consideran que las transformaciones culturales, tanto de la cultura estratégica de la sociedad y de sus élites, como la cultura organizativa de la institución militar, afectan sensiblemente a la innovación en los ejércitos. Y tales procesos de cambio pueden tener a su vez tres orígenes diferentes:

- El primero es un *cambio pre-planeado*. Se produce porque los líderes del cambio, civiles o militares, tratan de modelar la cultura estratégica de la sociedad o la cultura organizativa del ejército con el fin de modificar la doctrina militar. Dichos líderes hacen por tanto un uso instrumental de la cultura en apoyo del cambio previsto (y en el que habitualmente creen; no es una simple manipulación). Farrell y Terriff aclaran que este proceso es a menudo lento e incierto, sujeto a las luchas burocráticas que Rosen señala en su teoría.

- En otros casos el cambio cultural es *consecuencia de un shock externo*. Farrell y Terriff ponen como ejemplo la cultura estratégica antimilitarista que arraigó en Japón y Alemania tras la derrota en la Segunda Guerra Mundial. Otro caso sería el trauma post-Vietnam que favoreció la puesta en marcha de diversos cambios en el US Army, entre los que se contó la elaboración de la doctrina del AirLand Battle (Jordán, 2014c). Los atentados de Washington y Nueva York en septiembre de 2001 también forzaron un proceso de cambio en la cultura estratégica de Estados Unidos (y en la cultura organizativa de algunas de sus unidades militares, como por ejemplo las de operaciones especiales). Cambios acentuados por las experiencias bélicas posteriores en Irak y Afganistán (McChrystal, 2013).
- En tercer lugar, el proceso de cambio cultural puede estar relacionado con el *contacto con otros ejércitos*, poniendo en marcha los ya mencionados mecanismos de emulación. Farrell y Terriff mencionan el caso de la revolución Meiji en Japón. En sentido contrario, el inmovilismo cultural puede obstaculizar los procesos de emulación, a pesar incluso de que se produzcan shock externos a favor del cambio. Farrell y Terriff mencionan el fracaso de las reformas militares de Turquía durante los siglos XVIII y XIX. Aunque habían sido derrotados por los ejércitos de Rusia y Austria, las élites otomanas se opusieron a la emulación de aquellos pues pensaron que imitar a los infieles pondría en peligro las bases culturales y religiosas de su imperio.

Además de Farrelll y Terriff, otros autores han llamado la atención sobre la importancia de los aspectos culturales en los procesos de cambio militar. Es el caso por ejemplo del historiador militar Williamson Murray (2002: 16-18) o de la politóloga Elizabeth Kier. En opinión de esta última (Kier, 1995: 66-67), la doctrina militar rara vez constituye una respuesta cuidadosamente calculada a las variables del ámbito externo. Las preferencias de los actores –en este caso de la institución militar– no se pueden deducir a partir de condicionantes estructurales o de necesidades funcionales. No es que estos sean irrelevantes (por ejemplo, factores como la distribución de poder en una región, o los avances tecnológicos). Pero para explicar las elecciones de un determinado actor es preciso comprender antes su cultura y el modo como ésta condiciona su comportamiento. A partir de dicha premisa, Kier entiende que la cultura organizativa actúa como variable interviniente entre las decisiones de los responsables civiles y la doctrina militar.

En una línea similar a los otros autores mencionados, Kier (1995: 69-70) entiende la cultura organizativa como el conjunto de supuestos y valores que modelan las percepciones compartidas y las formas o prácticas a través de las cuales esos significados se expresan, afirman o comunican a los miembros de una organización. Según Kier, para conocer la cultura de una organización militar es preciso bucear en sus archivos, en sus documentos históricos, en los contenidos impartidos en las academias militares y en los artículos de sus revistas profesionales. También es necesario saber qué se considera desviado

o tabú en esa organización y porqué se produce un conflicto entre las nuevas ideas y la cultura organizativa.

Cada institución militar tiene su propia cultura, diferente con frecuencia a la de otros ejércitos (Kier, 1995: 70). Por otro lado, la cultura de una organización militar no equivale necesariamente a lo que se podría entender como el 'carácter nacional'. Las instituciones militares pueden reflejar algunos aspectos de la cultura de la sociedad civil pero los ejércitos, al ser en algunos casos 'organizaciones totales', desplazan ciertos valores sociales y potencian otros. No obstante, algunos sociólogos militares, como Janowitz (1990: 53) y Moskos, Williams y Segal (2000: 11) destacan que cada vez son más los ejércitos inmersos en procesos de 'civinilización', donde se produce una mayor convergencia entre los valores sociales predominantes y los propios de la institución militar.

## CULTURA ORGANIZATIVA EN LAS FUERZAS DE DEFENSA DE ISRAEL

Son numerosos los trabajos académicos que han estudiado la cultura organizativa de las IDF (Adamsky, 2010; Kover, 2011; Pahlavi & Ouellet, 2012; Petrelli, 2013; Marcus, 2015). La mayoría de ellos coinciden en dos grandes rasgos que aglutinan a su vez otras características. Se trata de: 1) la orientación a lo práctico y 2) del anti-intelectualismo. Vamos a examinarlos atendiendo particularmente a aquellos aspectos que afectan a los procesos de innovación.

### *Pragmatismo creativo*

En primer lugar, la orientación práctica, imaginativa, abierta y enfocada a la resolución de problemas concretos. Se trata de un rasgo atribuido de manera amplia a la sociedad israelí, donde el término *bitzu'ist* (una persona resolutiva, más dada a hacer que a teorizar) tiene un carácter positivo.

La orientación práctica enfatiza el valor de la intuición, de la experiencia, y del sentido común por encima de la teoría y del intelectualismo –lo que nos llevará la segunda gran nota distintiva de la cultura militar israelí. La orientación práctica se atribuye al 'ethos' de los pioneros judíos. Y está asociada a otros rasgos comunes del modo de ser israelí, como son el gusto por la actitud informal, la franqueza, la competitividad, la crítica a la autoridad o la tolerancia al fracaso siempre que se aprenda de él. Evidentemente se trata de generalizaciones que forman parte de autopercepción popular y que el libro de dos periodistas del *Jerusalem Post*, Dan Senor y Saul Singer (2009) *Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle* ha compendiado en tono divulgativo. Pero estas ideas generales coinciden con hallazgos empíricos más sólidos, como los del sociólogo Oz Almog sobre la cultura de los israelíes nacidos en Israel (conocidos como *sabras*). Almog advierte una clara orientación hacia lo

práctico y la resolución de problemas que se extiende al ámbito público y privado y, también, al militar (Citado por Kober, 2011: 721).

Dicha actitud en el seno de las IDF fue sintetizada hace décadas por el General Moshe Dayan: "Dependiendo del caso, prefiero un exceso de iniciativa y acción, aunque suponga algunos errores aquí y allí, a la pasividad de 'sentarse y no hacer nada' bajo la excusa del papeleo y de siete autorizaciones previas" (citado en Ben Shalom & Shamir, 2011: 105).

La orientación a lo práctico, se encuentra asociada a otros elementos característicos de la cultura militar israelí:

- *Actitud favorable a la improvisación, a la flexibilidad, a las soluciones prácticas y de circunstancias*. Según el Coronel Meir Finkel (2011: 12), este rasgo de las IDF constituye también un reflejo de la cultura israelí en sentido amplio. Se ha visto reforzada por los numerosos éxitos de las IDF, lo que a su vez ha aumentado la autoconfianza en su capacidad de adaptación y su desinterés por las experiencias de otros países (Cohen, Eisenstadt & Bacevich, 1998: 52).
- *Mentalidad no punitiva hacia la crítica de la doctrina militar y de las ideas establecidas*. Guarda relación con la tradición rabínica, acostumbrada a las preguntas y al debate. Favorece el pensamiento crítico, el aprendizaje organizacional y la innovación abajo-arriba (Markus, 2015: 523).
- Subrayando lo anterior: *insistencia en las lecciones aprendidas* tras los ejercicios y el combate real, y un profundo interés en la gestión del conocimiento y el aprendizaje organizacional (Markus, 2015: 512-516).
- *Actitud favorable a las relaciones informales en el seno de la organización*, favorecida por el tamaño relativamente reducido de las IDF, por la simplicidad de su cadena de mando y también por el estilo 'informal' de la disciplina militar, que contribuyen al intercambio de experiencias e información, y por tanto al aprendizaje organizacional (Markus, 2015: 513). Según, Cohen, Eisenstadt y Bacevich (1998: 65-66), la informalidad y la actitud abierta son herencia de la cultura igualitaria de los pioneros socialistas. Con el tiempo se ha ido diluyendo en la sociedad capitalista israelí, pero las IDF se han esforzado en mantenerla. Posiblemente porque es acorde con los elementos de la cultura militar que estamos examinando.

  Probablemente también tenga que ver con la preferencia por lo informal, el hecho de que *las IDF sean una organización joven*, como el propio Estado de Israel. Lo que a su vez favorece la flexibilidad y la capacidad de adaptación (Pahlavi & Ouellet, 2012: 40). Otra manifestación del gusto por lo simple es el estilo directo al hablar (conocido en hebreo como *dugri*). Puede chocar a quienes no están habituados, pero es entendido como honesto y auténtico, en contraposición a un modo de

expresarse más 'diplomático' que corre el riesgo de ser equiparado a poco sincero y artificial. Esto también favorece el intercambio sencillo y rápido de opiniones y experiencias (Adamsky, 2010: 110).

- *Aceptación del 'mando tipo misión'* (*Mission Command* o *Auftragstaktik* en alemán, de donde tiene su origen). Es un modo de ejercer el mando que, al asumir la fricción clausewitziana, cede autonomía a los subordinados para alcanzar objetivos definidos de antemano. Es un enfoque asociado a la confianza entre el mando y sus subordinados, la orientación ofensiva, la iniciativa y la tolerancia al riesgo. En el caso de las IDF es interesante la evolución que ha experimentado esta actitud. En un comienzo los padres fundadores de las IDF, el General Charles Ord Wingate y el General Yitzhak Sadeh, transmitieron una cultura de independencia e iniciativa a la joven generación de mandos, entre los que se encontraban Yigal Allon, Moshe Dayan y Yigael Yadin. Se aplicó en las campañas de 1956, de los Seis Días y del Yom Kippur para favorecer la iniciativa táctica y la guerra de maniobra. Y contribuyó también a la aparición de mitos de improvisación e independencia exitosos como el de la Unidad 101, creada en la década de 1950 y liderada por el entonces joven oficial Ariel Sharon (Petrelli, 2012: 57).

  Sin embargo, en las campañas posteriores, como las de Líbano en 1982 y muy especialmente en 2006, ha disminuido la autonomía como consecuencia de factores políticos, sociales, burocráticos, educacionales y tecnológicos (Ben-Shalom & Shamir, 2011). Entre medias ha habido excepciones, como por ejemplo la unidad especial Egoz, que llevó a cabo acciones en profundidad en Líbano antes de la guerra de 2006 y a la que se permitió una notable autonomía en la elaboración de sus propias tácticas (Marcus, 2015: 510-511). Sin embargo, el grueso de la fuerza convencional se ha visto afectado por una pérdida de flexibilidad en la aplicación de este tipo de mando.

- *Conciencia de escaso margen estratégico*. Se trata de una actitud sintetizada por las palabras hebreas *ein beira* (no hay elección, no hay más remedio). Es decir, las IDF no pueden permitirse una derrota decisiva. Israel es un país pequeño rodeado de vecinos hostiles. Aunque desde el punto de vista diplomático la situación ha mejorado –en una región que continúa siendo extremadamente volátil– esta percepción lleva a que las IDF vinculen innovación con supervivencia. Por ejemplo, las enormes pérdidas sufridas por su fuerza aérea en la guerra del Yom Kippur incentivaron el desarrollo y empleo de drones, y de cambios doctrinales que le permitieron obtener una victoria aplastante en la batalla aérea de Líbano en 1982 (Jordán y Baqués, 2014: 27-31). Este escaso margen estratégico también explica que el enfoque israelí se oriente hacia guerras cortas, de maniobra y libradas en territorio enemigo (Petrelli, 2013: 676; Colom, 2011: 66-67).

*Anti-intelectualismo*

Otra característica que aparece frecuentemente mencionada en los trabajos sobre cultura militar israelí es el 'anti-intelectualismo', un rechazo de las teorías abstractas a la hora de explicar y gestionar el fenómeno bélico.

El militar intelectual no es un icono especialmente valorado en las IDF. Martin Van Creveld (1998: 263) dice en tono sarcástico que Moltke el viejo –que para completar su sueldo tradujo del inglés al historiador Gibbon– no habría llegado a General en las IDF. Es ilustrativa a este respecto la opinión del responsable de las escuelas militares israelíes, General Gershon HaCohen, quien afirmó que no veía beneficio alguno en el estudio de la teoría militar porque, primero, no se sabe lo que realmente es la guerra hasta que no se experimenta; segundo, porque estudiar teoría e historia militar exige un tiempo que los militares no tienen; y, tercero, porque no existe algo semejante a una teoría militar universal, sino conocimientos concretos, específicos y dependientes del contexto (Kober, 2011: 722).

En opinión de Avi Kober (2011: 720-725), este rasgo de las IDF se explica por la orientación a lo práctico, a la intuición y a la experiencia que acabamos de comentar, y por el convencimiento de que esas cualidades consiguen éxitos. También por cierto culto a la fuerza y a sus resultados, que se transformó en 'hybris' tras la guerra de los Seis Días. A ello se añade una enorme confianza en la tecnología que encaja con ese sentido práctico. Y, por último, Kover identifica un factor social: la pérdida de atractivo de la carrera militar. Lo que lleva a que muchos jóvenes bien formados, con una alta capacidad analítica e intelectual, prefieran otras salidas profesionales, y a que numerosos oficiales cursen estudios civiles con escasa relación con lo militar como forma asegurar su futuro, pues para muchos la carrera en las IDF acaba en torno a los cuarenta años. Por su parte, Dima Adamsky (2010: 122-123) achaca el anti-intelectualismo a la escasa 'profesionalización' (diferente de profesionalidad) del cuerpo de oficiales y suboficiales, que se manifiesta en la deficiente formación teórica de los cuadros, en la inexistencia de una trayectoria formativa de los oficiales de Estado Mayor y en la falta de perspectiva de la Unidad de Adiestramiento y Doctrina.

El anti-intelectualismo de las IDF tiene varias implicaciones de interés que sintetizamos a continuación:

- Una *tendencia a buscar soluciones a corto plazo, a menudo superficiales* –centradas en los síntomas, más que en las raíces de los problemas– y *no fundamentadas en un pensamiento estratégico sólido* (Markus, 2015: 508; Vardi, 2008: 297; Henriksen, 2012: 108). Esto se debe a que el gobierno israelí ha convertido a las IDF en la principal herramienta para gestionar el problema palestino, una cuestión que en gran medida requiere una solución política, no militar (Catignani, 2005: 58-59). Y el hecho de que la cuestión palestina sea considerada por algunos como un conflicto

intratable (dos pueblos que reclaman de manera excluyente una misma tierra) lleva a que la doctrina israelí de contrainsurgencia no pivote tanto en el 'ganarse corazones y mentes' –algo que saben que no van a conseguir–, como en el concepto de disuasión acumulativa. Esta consiste en llevar a cabo represalias contundentes, y en ocasiones desproporcionadas, con un doble objetivo: frustrar el intento de obtener ganancias políticas a través de la violencia –tratando así de romper el ciclo de apoyo de la sociedad palestina– y situar a Israel en una posición de fuerza frente a sus adversarios (Petrelli, 2013: 675).

Por tanto, la principal estrategia –y en ella las IDF son un elemento clave– no está orientada a lograr objetivos políticos considerados inalcanzables, sino a debilitar la capacidad de quienes pretenden dañar a Israel (Inbar & Shamir, 2014: 68). En opinión de algunos (Michael, 2007: 423), la falta de pensamiento estratégico de los propios responsables políticos civiles, carentes de un planteamiento proactivo y de un consejo de seguridad nacional con auténtico peso, deja demasiado espacio para que las IDF influyan en la estrategia y el discurso político. A ello contribuiría también la enorme relevancia que sigue teniendo la inteligencia militar (AMAN) en la producción de inteligencia estratégica (Cohen, 2006: 774). Una situación que tampoco agradaría a los propios Generales de las IDF, que ven recaer sobre sus hombros una responsabilidad que corresponde al gobierno (Michael, 2009: 692).

- *Tecnocentrismo*. Las limitaciones en territorio y demografía, y la sensación de asedio, hacen que las IDF traten de estar siempre varios pasos por delante de sus adversarios en lo que tecnología militar se refiere. También tiene que ver con la mentalidad práctica y resolutiva. Desde la década de 1990 el tecnocentrismo ha enfatizado el rol del poder aéreo y la necesidad de atacar a distancia reduciendo las bajas propias (Adamsky, 2010: 113-115; Pahlavi, & Ouellet, 2012: 38).
- *Escasa atención a lo que hacen otros ejércitos y renuencia a adoptar conceptos, metodologías y doctrinas desarrollados en el exterior* (Petrelli, 2013: 673). Un ejemplo llamativo: las IDF incorporaron de manera temprana las tecnologías asociadas a la llamada Revolución en los Asuntos Militares (RMA, en siglas inglesas) y fueron pioneras al aplicar con éxito algunos de sus principios en la batalla aérea del Líbano en 1982 (casi una década antes de la guerra del Golfo de 1991, cuando se puso de moda el término). Pero a pesar de ello, las IDF no elaboraron conceptualmente los aspectos doctrinales de la RMA (Adamsky, 2010: 125-127). De hecho, no comenzaron a tener una cierta perspectiva sobre ella hasta la polémica reforma del General Shimon Naveh. Lo que nos lleva al siguiente punto.
- *Vulnerabilidad frente al pseudo-intelectualismo*. El ejemplo más mencionado es el intento de combatir el tradicional anti-intelectualismo

con una supuesta revolución en el modo de entender el arte de la guerra, (Kober, 2011: 717-718). Tuvo lugar en los años previos al conflicto de 2006 y fue dirigida por el General Naveh desde el Operational Theory Research Institute (OTRI). Algunos de los conceptos manejados eran interesantes y guardaban relación con el enfoque de las Operaciones Basadas en Efectos. El problema es que se presentaron bajo un ropaje posmoderno, repleto de términos arcanos que se empleaban sin comprenderse bien y en un contexto de insuficiente capital intelectual. El resultado fue que los elementos interesantes no se aprovecharon adecuadamente y que parte de los fallos de la guerra de Líbano de 2006 se atribuyeron a esta fallida innovación doctrinal (Adamsky, 2010: 128-129).

## EXPERIENCIA ISRAELÍ EN LA GUERRA DEL LÍBANO DE 2006

El 12 de julio de 2006 militantes de Hizbollah cruzaron la frontera y emboscaron a una patrulla israelí. El enfrentamiento se saldó con dos soldados israelíes secuestrados y otros ocho muertos, cinco de ellos en un rápido intento de rescate en territorio libanés. No era la primera vez que Hizbollah llevaba a cabo una acción de este tipo. En octubre de 2000, poco después de la retirada israelí del sur del Líbano, la organización chií secuestró a tres soldados israelíes que años después canjeó por prisioneros.

En esta ocasión Hizbollah también pidió la liberación de presos a cambio de los soldados retenidos pero los acontecimientos se precipitaron. Israel respondió con ataques aéreos y fuego de artillería contra posiciones de Hizbollah e infraestructura civil en Líbano. Entre los objetivos estuvo el aeropuerto de Beirut, y en esos primeros bombardeos murieron más de cuarenta civiles. Por su parte, el grupo libanés replicó con una lluvia de cohetes contra el norte de Israel, incluyendo núcleos de población. El día 16 de julio el impacto directo de uno de esos cohetes mató a ocho trabajadores de la compañía de ferrocarriles israelí en Haifa, una de las principales ciudades del país.

El conflicto se prolongó hasta al 14 de agosto. En un primer momento Israel confío a la IAF (Israeli Air Force) la neutralización de los cohetes y la victoria sobre Hizbollah. Pero la insuficiencia de la campaña aérea obligó a una fase terrestre en la que se empeñaron varias brigadas. Los combates fueron intensos, pues Hizbollah contaba con numerosas posiciones fortificadas, equipo militar avanzado (incluyendo misiles contracarro, comunicaciones sofisticadas y visores nocturnos), y un nivel de adiestramiento mayor que el de las milicias palestinas, el enemigo habitual de las IDF durante la segunda intifada.

El balance de muertos en el lado israelí fue de 121 soldados y algo más de cuarenta civiles. En el libanés las víctimas mortales fueron más de mil doscientas, aunque no se conoce ni el número exacto ni cuántos eran

militantes de Hizbollah. El enfrentamiento provocó un millón de desplazados libaneses y más de trescientos mil israelíes. La guerra terminó sin una victoria decisiva de ninguna de dos partes. Pero en términos políticos resultó desfavorable para Israel, que no se consiguió liberar a los dos soldados secuestrados (que murieron de sus heridas) y que no logró poner fin militarmente a los lanzamiento de cohetes de Hizbollah. En total la organización chií disparó cerca de cuatro mil cohetes, y casi una cuarta parte de ellos cayó en áreas pobladas.

En el mes de septiembre el gobierno israelí puso en marcha la Comisión Winograd con el propósito de investigar los errores cometidos en la concepción y desarrollo de las operaciones militares. El informe final es clasificado, aunque sus principales conclusiones se presentaron públicamente (Comisión Winograd, 2008). En paralelo varios trabajos académicos han analizado los errores cometidos por el gobierno y por las IDF (Kober, 2008; Rapaport, 2010; Berman, 2012; Henriksen, 2012; Lambeth, 2012; Inbar & Shamir, 2014). A continuación se exponen las principales razones de la frustración israelí. Lo hacemos de manera esquemática pues no es el objeto principal de nuestro artículo:

- *Carencias en la definición de los objetivos políticos*. Según el informe Winograd (2008), Israel entró en la guerra con "graves carencias y errores en lo referido a pensamiento y planeamiento estratégico". La decisión de poner en marcha la campaña militar no fue resultado de un análisis minucioso del teatro libanés, de la preparación de las IDF y de una lógica que conectase las acciones a emprender y los objetivos a alcanzar (Henriksen, 2012: 97-98). El entonces primer ministro, Ehud Olmert, estableció dos objetivos poco realistas: devolución incondicional de los secuestrados y destrucción de Hizbollah como actor armado en el sur del Líbano (Lambeth, 2012: 86). Y ello sin tener claro ni cómo alcanzarlos ni con qué medios contaba; es decir, cuál era el nivel real de preparación de las IDF a la hora de embarcarse en la campaña. La definición de ambos objetivos suponía que Hizbollah podía proclamarse vencedor si lograba que ninguno de los dos se cumplieran. Como de hecho así sucedió.

  Una interpretación posterior de los acontecimientos ha defendido la decisión de responder a la provocación de Hizbollah con una operación militar a gran escala como un modo de mantener vigente la disuasión israelí. El mensaje habría sido: "si secuestráis a dos de nuestros soldados, nos volvemos locos y atacamos con todo lo que tenemos" (Henriksen, 2012: 112). Pero aunque esa hubiera sido la justificación auténtica, el desconocimiento de las capacidades reales de las IDF y las deficiencias de diseño en una campaña eminentemente reactiva acabaron perjudicando la imagen de invencibilidad de las fuerzas armadas hebreas y, por ende, su capacidad disuasoria.

- *Expectativas irreales en la capacidad del poder aéreo para alcanzar resultados decisivos*. Varias razones lo explican. Por un lado el convencimiento por parte del entonces comandante de las IDF, el Teniente General del aire Dan Halutz, sobre la primacía de la fuerza aérea. Unos años antes, en un conferencia en el Colegio de Seguridad Nacional israelí había afirmado "la fuerza terrestre no debe emplearse mientras existan alternativas aéreas… esto requiere abandonar algunos supuestos anacrónicos: el primero de ellos, que la victoria es igual a territorio. La victoria significa alcanzar el objetivo estratégico, no necesariamente el territorio… es por tanto un estado mental. El poder aéreo influye significativamente en el estado mental del adversario" (citado en Rapaport, 2010: 5). Pero la guerra avanzaba y el elevado número de salidas de la IAF no se traducía en resultados concluyentes. En total se efectuaron 11.897 salidas, un número superior a las de la guerra del Yom Kippur (11.223) y la guerra del Líbano de 1982 (6.052), sin que la mejora en tácticas y tecnologías impidieran a Hizbollah seguir bombardeando Israel (Kober, 2008: 23). Además del exceso de confianza en el poder aéreo, otro factor que explica la primacía de la IAF en la etapa inicial de la guerra fue su alto nivel de preparación. La inversión de defensa israelí durante los últimos años había venido privilegiando a la IAF ante la amenaza del programa nuclear iraní y una eventual operación aérea a gran escala dirigida a abortarlo (Berman, 2012: 126).
- *Ventaja tecnología no bien calibrada*. De forma complementaria también influyó una interpretación simplista de la RMA que confiaba en la superioridad tecnológica para imponerse al adversario. Había tenido éxito contra los militantes palestinos en los años previos, durante la segunda intifada. La ventaja tecnológica israelí había permitido llevar a cabo una intensa campaña de ataques contra objetivos humanos de alto valor (*High Value Targeting*) privando a las organizaciones palestinas de decenas de líderes y cuadros experimentados (Inbar & Shamir, 2014: 74). Esto, junto con otras medidas como la construcción de la gigantesca verja-muro con Cisjordania, se tradujo en una disminución de la letalidad de las acciones terroristas (Byman, 2006).

  Sin embargo, Hizbollah contaba con ciertas capacidades tecnológicas propias de un actor estatal. Sus misiles dañaron al menos dieciocho carros de combate Merkava, y causaron cerca del cuarenta por ciento de las bajas al dispararlos también contra edificios en los que se habían parapetado las tropas israelíes (Hoffman, 2007: 37). Hizbollah sacó partido a los equipos de visión nocturna para descubrir los movimientos de las IDF, y empleó sistemas de guerra electrónica para proteger sus comunicaciones e interceptar con éxito algunas de los israelíes. Para ello contó con la ayuda de técnicos enviados por Irán (Kober, 2008: 20).
- Relacionado con los dos puntos anteriores, otro factor que afectó al planeamiento y a las infundadas expectativas en el poder aéreo fue la

*resistencia a sufrir un número elevado de bajas*. Las IDF se habían retirado de la franja de seguridad del sur del Líbano en el año 2000 tras un largo periodo de ocupación en el que habían muerto más de seiscientos soldados. Israel no ha sido inmune al cambio de valores sociales, con un mayor énfasis en el individualismo y en los valores posmateriales, que hace más difícil de aceptar las bajas en operaciones militares (Berman, 2012: 125; Kober, 2008: 7).

Por ello, tanto el nivel político como el militar descartaron de entrada una ambiciosa operación terrestre que muy probablemente habría supuesto un alto número de caídos. Más tarde la continuidad de los lanzamientos de cohetes obligó a una acción terrestre más limitada, pero la eficacia de las tácticas de combate de Hizbollah impidió que las IDF dominasen el campo de batalla y terminasen con los ataques contra el territorio israelí (Kober, 2008: 4-5).

- *Deficiente coordinación entre la fuerza aérea y las fuerzas terrestres israelíes*. La operación terrestre reveló las carencias de la actuación conjunta aire-tierra. Y conviene recordar que la IAF además de aviones opera también los helicópteros de ataque, que en otros ejércitos están encuadrados en las fuerzas de tierra. En los años previos a la guerra de 2006 las IDF se habían centrado en acciones de baja intensidad en Gaza y Cisjordania en el marco de la segunda intifada. Como consecuencia se había descuidado la preparación de las operaciones militares de mayor envergadura, y con ellas, las tareas de apoyo aéreo cercano (Lambeth, 2012: 87).
- Por último, la guerra cuestionó la *preparación del ejército de tierra israelí para una operación de estas características*. Aunque la opción terrestre se relegó en un primer momento por los motivos mencionados, una vez puesta en marcha reveló ciertos déficits de las unidades de tierra, incluidas algunas de las mejores de la fuerza regular: la brigada de infantería 933 (Nahal) y la 401 brigada acorazada (Rapoport, 2010: 13). Los problemas fueron de carácter sistémico: equipo, adiestramiento, planificación y logística. En algún caso, como en la batalla del río Saluki el día 13 de agosto, quedó en entredicho el empleo combinado de las armas (artillería, infantería, medios acorazados, ingenieros). El cruce del río se saldó con once muertos y cincuenta heridos, consecuencia en gran medida de la mala coordinación de unos y otros. Un General israelí que informó después de la batalla afirmó: "nunca imaginé que la actuación del ejército fuese de tan baja calidad" (citado en Berman, 2012: 33).

  En buena medida los recortes presupuestarios de los años previos y la atención casi exclusiva a la lucha contra los militantes palestinos en Gaza y Cisjordania ayudan a explicar los problemas de la fuerza terrestre (Rapaport, 2010: 13-20; Lambeth, 2012: 90-91). Varios años antes el historiador militar israelí Martin Van Creveld (1998: 362-363) ya había

advertido que la focalización de las IDF en la lucha contra los palestinos estaba atrofiando sus capacidades de guerra convencional.

## LA CULTURA ORGANIZATIVA EN EL APRENDIZAJE Y CAMBIO DE LAS IDF TRAS LA GUERRA DEL LÍBANO

La percepción de fracaso generó un input a favor del cambio en las IDF. Una demanda a la que se dio forma desde el nivel político y militar, en conformidad con las teorías de Posen (1984) y de Rosen (1991), sin que necesariamente ambas sean incompatibles, tal como hemos recogido en el modelo propuesto en este artículo.

Sin embargo, el hecho de que existiera una demanda clara de cambio no garantizaba que éste fuera a producirse, y tampoco que se tradujera en una mejora sustancial en el modo de emplear la fuerza; es decir, en una innovación militar. Como señalan Cohen y Gooch (1990: 26) en su obra de referencia *Military Misfortunes*, los grandes fracasos suelen producirse por uno o varios de estos tres motivos: errores a la hora de anticipar, de aprender y de adaptarse. Y en los ejemplos que analizan ambos autores se observa que las deficiencias en el aprendizaje y en la adaptación pueden ir precedidas de desastres previos, tanto propios como ajenos, sin que éstos garanticen el cambio.

No fue así en el caso que estamos estudiando, y esa capacidad para aprender y cambiar se vio en buena medida favorecida y potenciada por la cultura organizativa de las IDF. A este respecto son especialmente interesantes dos líneas maestras del proceso de cambio: la investigación corporativa sobre las causas del pobre rendimiento y los cambios relacionados con la mejora de la actuación conjunta aire-tierra. Lógicamente, hubo otras vías de actuación, pero en muchas de ellas el factor predominante fue una mayor disponibilidad de recursos (la otra variable interviniente del modelo presentado páginas atrás). Así sucedió por ejemplo con la logística, el entrenamiento de los reservistas, la realización más frecuente de ejercicios de grandes unidades terrestres, o el desarrollo y adquisición de nuevos programas de armamento como el sistema de protección anticarro Trophy y el escudo Iron Dome (Rapaport, 2010: 13-21). Son cambios importantes, pero el papel que juega en ellos la cultura organizativa –a la hora de favorecerlos o de ofrecer resistencias– es menor. Más relevantes fueron sin embargo los dos que se examinan a continuación:

*a) Esfuerzo honesto de investigación y de crítica interna sobre el origen de los problemas*. No sólo a nivel político con la ya mencionada Comisión Winograd, que forma parte de una tradición de autocrítica después operaciones militares cuestionables, como por ejemplo la Comisión Agranat tras la guerra del Yom Kippur de 1973 y la Comisión Kanah, con posterioridad a la guerra del Líbano de 1982 (Henriksen, 2012: 98). Dentro de cada una de las tres ramas de las IDF también hubo una revisión de los errores

cometidos. Antes de dimitir de su cargo, el Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa de Israel, Teniente General Dan Halutz puso en marcha un proceso interno para dar con las causas de los errores. La búsqueda se materializó en dos informes que incluían tanto diagnósticos de los problemas como directrices para solucionarlos. En paralelo a esos informes hubo declaraciones públicas de altos responsables militares reconociendo abiertamente los orígenes de los fallos y expresando su voluntad de rectificarlos. Fue el caso por ejemplo del Jefe de Estado Mayor de la IAF, General Elyezer Schkedy, que reconoció las carencias de su fuerza de ala fija a la hora de prestar apoyo aéreo cercano (Lambeth, 2012: 90).

Son varios los rasgos de la cultura organizativa israelí que resultan coherentes con esta primera línea maestra del cambio. Por un lado, el sentimiento de inseguridad que rodea el análisis estratégico israelí y la conciencia de su escaso margen de maniobra. El fracaso de las IDF en Líbano dañó su imagen de invencibilidad y en consecuencia erosionó la capacidad de disuasión israelí frente a actores estatales y no estatales. Según su cultura militar y estratégica era imperativo taponar la brecha. Por otra parte, el espíritu crítico, la mentalidad no punitiva hacia la advertencia de errores, la insistencia en el aprendizaje organizacional y el hábito de extraer lecciones aprendidas también es propia de este esfuerzo por detectar y corregir las causas del fracaso.

*b) Mejora de la actuación conjunta (aire-tierra).* Como ya hemos señalado, la deficiente coordinación entre la IAF y la fuerza terrestre fue una de las principales carencias detectadas. Pero en lugar de quedarse en un agrio debate corporativo y en un atrincheramiento de ambos ejércitos, se buscó la solución del problema mediante la voluntad colaborativa de las dos partes. Por un lado, se diagnosticó correctamente que el déficit de coordinación había comenzado con la retirada israelí de la franja de seguridad del sur del Líbano en el año 2000. Aquello llevó a pensar que la época de las grandes operaciones militares había terminado y se decidió liberar a los aviones de la misión de apoyo aéreo cercano, dejando esa tarea a los helicópteros de ataque (cuyos pilotos acabaron creando una comunidad aparte en la IAF). Se llegó así a un acuerdo tácito entre la fuerza terrestre y aérea, según el cual la primera tendría que depender fundamentalmente de sus propios medios (básicamente artillería y morteros) para el apoyo de fuegos. A partir de ahí cada ejército desarrolló tácticas, se entrenó y planificó como si el otro no existiera (Lambeth, 2012: 91).

Una vez identificado el origen del problema, tras la guerra de 2006 tanto el ejército de tierra como la IAF se embarcaron en un serio programa de mejora. En su impulso tuvieron un notable protagonismo los Generales Yohanan Locker y Gabi Shachon, respectivamente de la fuerza aérea y terrestre, que siguieron de cerca los avances de sus respectivos estados mayores en los procesos de planificación y entrenamiento conjunto. Al mismo tiempo, la IAF organizó mesas redondas con representantes de los tres ejércitos en la base de

Tel Nof para favorecer el intercambio de ideas. Como parte del diálogo se organizaron visitas para que los oficiales de la fuerza terrestre vieran in situ las imágenes y el manejo de los drones. Se hizo volar a algunos de ellos en helicópteros de ataque Cobra y en aviones de combate F-15I y F-16, con el fin de que experimentaran la visión que tiene el piloto sobre el campo de batalla y conocieran las limitaciones y potencialidades de los medios aéreos, especialmente de los aviones más avanzados, a la hora de prestar apoyo a las fuerzas terrestres. Y todo fue paralelo a un incremento sustancial de los ejercicios conjuntos a gran escala, y de una reelaboración de la doctrina por ambas partes que enfatizaba la actuación conjunta.

En esa misma línea, en septiembre de 2007 se puso en marcha el primer curso conjunto de estado mayor en la historia de las IDF, y terminó de completarse el desarrollo de las unidades de elaboración de doctrina de los dos ejércitos con un énfasis particular en los aspectos conjuntos (Libel, 2013: 288). A ello se añadió por último un cambio orgánico. La IAF se comprometió a asignar a cada brigada terrestre en combate una unidad de control aéreo táctico que incluiría al menos un controlador de ataque con el empleo de Comandante o Teniente Coronel. Ello aseguraba que a cada brigada se le dedicasen aviones de combate, helicópteros o drones específicos. Como consecuencia el apoyo aéreo cercano, que se había asignado al principal centro de operaciones aéreas de la IAF durante la guerra del Líbano, pasó a depender del nivel de cada brigada, e incluso de unidades menores (Lambeth, 2012: 91-92).

El nuevo enfoque conjunto se llevó a la práctica a finales de 2008, con motivo de la operación Plomo fundido (*Cast Lead*) en la franja de Gaza. Comenzó con una campaña aérea contra una lista de cientos de blancos geolocalizados de Hamas, que el departamento de planeamiento de campañas de la fuerza aérea y el mando sur (de la fuerza terrestre) habían compilado durante los años previos. La elaboración de la lista fue resultado de un proceso de diálogo inter-ejércitos. A ese esfuerzo también contribuyeron el AMAN (inteligencia militar) y el Shin Bet (servicio de inteligencia interior), que una vez iniciada la operación militar envió oficiales de enlace (Lambeth, 2012: 95).

En la fase terrestre de Plomo fundido participaron cuatro brigadas, con cerca de diez mil efectivos. El desarrollo y los resultados de la operación demostraron la eficacia de las mejoras introducidas en la actuación conjunta. Las unidades terrestres contaron el apoyo cercano de helicópteros de ataque y de aviones de combate F-16 y F-15I, que atendieron con rapidez las demandas de fuego de las unidades de control aéreo asignadas a las brigadas. Se produjo un cambio claro respecto a la función del poder aéreo durante la guerra de Líbano. En 2006 la mayor parte de las misiones desarrolladas por la IAF habían sido de bombardeo de objetivos estratégicos y de interdicción, mientras que en Gaza el peso principal lo tuvo el apoyo aéreo cercano a las fuerzas terrestres. Y aunque no sea un indicador definitivo, es remarcable que

en el transcurso de la operación, que duró veintitrés días en comparación con los cuarenta y cuatro del verano de 2006, los helicópteros de ataque lanzaron más misiles contra objetivos terrestres en Gaza (1.120) que en Líbano (1.070) (Lambeth, 2012: 103).

Derribar las barreras institucionales entre ejércitos es un proceso íntimamente relacionado con la cultura organizativa. En las IDF se vio favorecido por el compromiso con el cambio de las altas instancias militares en uno y otro ejército. Y ese esfuerzo fue complementario al factor cultural, pues como señalan Farrell y Terriff (2002) los líderes contribuyen a dar forma a la cultura de la organización y, si es necesario, a impulsar el cambio a través de ella. Pero además hubo varios aspectos destacados de la cultura militar israelí que contribuían la integración aire-tierra: la filosofía del *ein beira* (no hay elección), asociada a la conciencia del escaso margen estratégico con que cuenta Israel y la necesidad de poseer unas fuerzas armadas efectivas que garanticen su supervivencia. También la orientación pragmática, dirigida a la resolución de problemas, que acepta soluciones flexibles y creativas, tiene mucho que ver con la determinación y adaptabilidad de ambas fuerzas a la hora de integrarse. Del mismo modo, es de suponer que la tolerancia a las relaciones informales y a hablar sin rodeos jugó un papel favorable en los encuentros y reuniones de oficiales de ambos ejércitos en los años posteriores a la guerra de 2006. En ese sentido, Marcus (2015: 522) destaca que las relaciones informales contribuyeron al éxito de un nuevo sistema de lecciones aprendidas y gestión del conocimiento que se refinó en los años posteriores al conflicto del Líbano y que demostró su eficacia con motivo de la operación *Cast Lead*.

## CONCLUSIÓN

Aprender y mejorar después de un fracaso parece lógico pero ni las personas ni las instituciones actúan siempre de manera racional. En las organizaciones la cultura desempeña un rol clave al actuar como variable interviniente entre los impulsos que inducen al cambio y la culminación efectiva de los procesos de innovación.

En nuestro caso de estudio se observa que ciertas particularidades de la cultura militar israelí facilitaron el rápido aprendizaje y cambio de las IDF tras la experiencia del Líbano. La percepción de amenaza y de lucha por la supervivencia, la actitud positiva hacia la crítica, la mentalidad abierta y creativa, el interés por las lecciones aprendidas, el gusto por la informalidad y la flexibilidad, la orientación pragmática, y otros rasgos relacionados, contribuyeron a que las fuerzas armadas israelíes identificaran las fuentes de error y se esforzaran por remediarlas. Dichos rasgos culturales favorables al cambio pueden ser una fuente de inspiración para los ejércitos de otros países, en especial cuando se enfrentan a situaciones nuevas y complejas.

De cara a futuros trabajos, sería interesante estudiar la cultura organizativa de las IDF desde una perspectiva comparada. Permitiría conocer hasta qué punto la cultura supone una ventaja competitiva para las Fuerzas de Defensa de Israel. Para ello debería cumplir tres condiciones: 1) ser valiosa (aumentar la efectividad de la organización); 2) distinguirse de sus adversarios; y 3) y ser difícilmente imitable (Hodge, Anthony y Gales, 2003: 294).

Al mismo tiempo, también sería oportuno profundizar en lo que podríamos llamar el lado oscuro que de la cultura militar israelí: el anti-intelectualismo y sus características asociadas. Especialmente en el modo como esto influyó en la respuesta estratégica del gobierno y de las IDF al comienzo de la guerra del Líbano, así como en la concepción y resultados también estratégicos de las posteriores intervenciones militares israelíes en Gaza (*Cast Lead*, diciembre 2008 - enero 2009; *Pillar of Defense*, noviembre 2012; y *Protective Edge*, julio - agosto 2014).

Es muy probable que la búsqueda de soluciones a corto plazo, cierto culto a la fuerza, la debilidad del pensamiento estratégico y el tecnocentrismo ayuden a explicar el diseño de operaciones militares, que (aunque han tratado de minimizar las bajas civiles mediante el empleo de armas guiadas, la anulación de acciones en el último momento y el aviso previo para el desalojo de ciertos blancos) en la práctica han provocado la muerte de miles de civiles, incluidos cientos de menores (B'Tselem, 2015). Se trata de una línea de actuación racionalizada por el pensamiento estratégico israelí, orientada a disuadir a los actores no estatales que amenazan a Israel y a tratar de distanciarlos de su población potencial de apoyo (Petrelli, 2013: 668).

Pero es innegable que esa desproporción en el ejercicio de la legítima defensa plantea graves objeciones morales –lo cual mina su propio carácter legítimo– y conlleva un importante deterioro de la imagen internacional de Israel. Aunque por el momento las IDF prevalezcan, a largo plazo esa estrategia puede acabar dando lugar a consecuencias negativas imprevisibles. Ciertamente, la decisión última de poner en marcha tales acciones compete en exclusiva al poder político pero las IDF como autoridad epistémica tiene también un notable peso en la formación del pensamiento estratégico israelí (Michael, 2007). Mientras esos puntos débiles no se solventen, las IDF corren el riesgo de lograr innovaciones brillantes en los niveles operacional y táctico, pero sin que éstas se traduzcan en ganancias estratégicas y políticas duraderas.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

***Javier Jordán*** *es Profesor Titular de Ciencia Política y director del Máster en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional de la Universidad de Granada, España.*

REFERENCIAS:

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

B'Tselem - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories (consultado en 2015). Apartado de estadísticas de bajas de las operaciones militares israelíes. Disponible en: http://www.btselem.org/statistics

Ben Shalom, Uzi & Shamir, Eitan (2011), "Mission Command between Theory and Practice: The Case of the IDF", *Defense and Security Analysis*, Vol. 27, No. 2, pp. 101-117.

Berman, Lazar (2012), "Capturing Contemporary Innovation: Studying IDF Innovation against Hamas and Hizballah", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 121-147.

Byman, Daniel L. (2006), "Do Targeted Killings Work?", *Foreign Affairs* Vol. 85, No. 2, pp. 95-112.

Catignani, Sergio (2005), "The Strategic Impasse in Low-Intensity Conflicts: The Gap Between Israeli Counter-Insurgency Strategy and Tactics During the Al-Aqsa Intifada", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, No. 1, pp. 57-75.

Cohen, Eliot A. & Gooch, John (1990), *Military Misfortunes*, New York: The Free Press.

— Eisenstadt, Michael J. & Bacevich, Andrew J. (1998), *Knives, Tanks, and Missiles': Israel's Security Revolution*, Washington D.C.: Washington Institute for Near East Policy.

Cohen, Stuart A. (2006), "Changing Civil–Military Relations in Israel: Towards an Over-subordinate IDF?", *Israel Affairs*, Vol. 12, No. 4, pp. 769-788.

Cote, Owen R. (1996). *The Politics of Innovative Military Doctrine: The US Navy and Fleet Balistc Missiles*. Tesis doctoral presentada en el Departamento de Ciencia Política del MIT. Disponible en: http://edocs.nps.edu/AR/topic/theses/1996/Feb/96Feb_Cote_PhD.pdf

Davis, Vincent (1967). *The Politics of Innovation: Patterns in Navy Cases,* Monograph Series in World Affairs. Denver: University of Denver.

Farrell, Theo G. & Terriff, Terry (2002) "The Sources of *Military Change"* en Farrell, Theo G. & Terriff, Terry (ed.), *The Sources of military Change Military Change*: *Culture, Politics, Technology,* Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 3-20.

— (2010) "Improving in War: Military Adaptation and the British in Helmand Province, Afghanistan, 2006–2009", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 33, No. 4, pp. 567-594.

Finkel, Meir (2011), *On Flexibility: Recovery from Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield*, Stanford: Stanford University Press.

Foley, Robert T. (2012), "A Case Study in Horizontal Military Innovation: The German Army, 1916–1918", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 6, pp. 799-827

García Morales, Víctor Jesús (2004), *Aprendizaje organizacional: Delimitación y condicionantes estratégicos*, Granada: Universidad de Granada.

Grissom, Adam. (2006), "The Future of Military Innovation Studies". *Journal of Strategic Studies*, Vol. 29, No. 5, pp. 905-934.

Henriksen, Dag (2012), "Deterrence by Default? Israel's Military Strategy in the 2006 War against Hizballah", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 666-691.

Hodge, Billy. J., Anthony, William. P., Gales, Lawrence. M (2003), *Teoría de la organización: un enfoque estratégico*, Madrid: Prentice Hall

Hoffman, Frank G. (2009), "Hybrid Warfare and Challenges", *Joint Forces Quarterly*, Vol. 52, No. 1, pp. 34-39.

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

Inbar, Efraim & Shamir, Eitan (2014), "Mowing the Grass': Israel's Strategy for Protracted Intractable Conflict", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 1, pp. 65-90.

Janowitz, Morris (1990), *El soldado profesional*, Madrid: Ministerio de Defensa.

Jordán, Javier (2014a), "Una introducción al concepto de innovación militar", *Análisis GESI 6/2014*.

— (2014b), "Qué factores impulsan la innovación militar", *Análisis GESI,* 12/2014.

— (2014c), "Fases de la innovación militar. La Batalla Aeroterrestre como caso de estudio", *Análisis GESI*, 7/2014.

— y Baqués, Josep (2014), *Guerra de drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Kier, Elisabeth (1995), "Culture and Military Doctrine – France between the Wars". *International Security,* Vol. 19, No. 4, pp. 65–93.

Kober, Avi (2008), "The Israel defense forces in the Second Lebanon War: Why the poor performance?", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 31, No. 1, pp. 3-40

— (2011), "What Happened to Israeli Military Thought?", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, No. 5, pp. 707-732.

Lambeth, Benjamin S. (2012), "Israel's War in Gaza: A Paradigm of Effective Military Learning and Adaptation", *International Security,* Vol 37, No. 2, pp. 85-91.

Libel, Tamir (2013), "From the people's army to the Jewish people's army: the IDF's force structure between professionalization and militarization", *Defense & Security Analysis*, Vol. 29, No. 4, pp. 280-292.

Marcus, Raphael (2015), "Military Innovation and Tactical Adaptation in the Israel–Hizballah Conflict: The Institutionalization of Lesson-Learning in the IDF", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, No. 4, p. 500-528.

McChrystal, Stanley. (2013), *My Share of the Task.* New York: Penguin Group.

Michael, Kobi (2007), The Israel Defense Forces as an epistemic authority: An intellectual challenge in the reality of the Israeli – Palestinian conflict, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No. 3, pp. 421-446.

— (2009), "Who Really Dictates What an Existential Threat Is? The Israeli Experience", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 32, No. 5, pp. 687-713.

Moskos, Charles C., Allen, John Williams & Segal, David R (2000), "Armed forces after the Cold War", en Moskos, Charles C., Allen, John Williams y Segal, David R. (eds), Oxford University Press, New York & Oxford, 2000, pp. 1-13.

Murray, Williamson (2002), *Two Lectures: Transformation and Innovation: The Lessons of the 1920s and 1930s Looking at Two Distinct Periods of Military Innovation: 1872 – 1914 and 1920 – 1939*, Alexandria: Institute for Defense Analyses.

Pahlavi, Pierre C. & Ouellet, Eric (2012), "Institutional analysis and irregular warfare: Israel Defense Forces during the 33-Day War of 2006", *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 23, No. 1, pp. 32-55

Petrelli, Niccolò (2012), "The missing dimension: IDF special operations forces and strategy in the Second Lebanon War", *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 23, No. 1, pp. 56-73

— (2013), "Deterring Insurgents: Culture, Adaptation and the Evolution of Israeli Counterinsurgency, 1987–2005", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, No. 5, pp. 666-691.

Posen, Barry R. (1984), *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca: Cornell University Press.

Rosen, Stephen P. (1991), *Winning the Next War. Innovation and the Modern Military*, Ithaca and London: Cornell University Press.

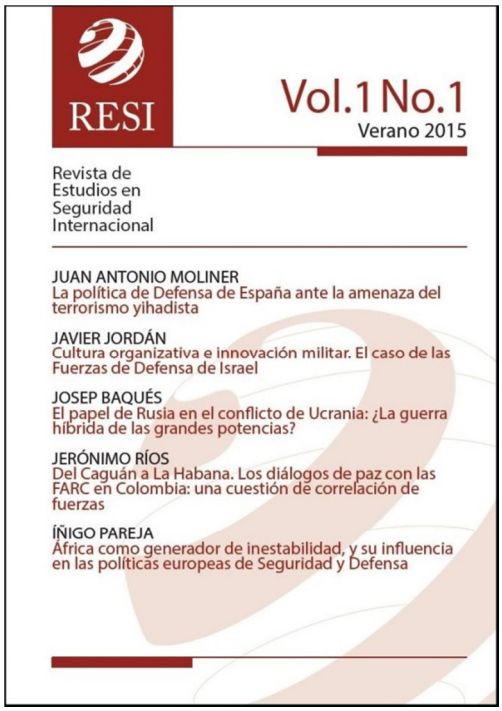
Senor, Dan & Singer, Saul (2009), *Start-Up Nation: The Story of Israel's Economic Miracle, New York: Twelve.*

Slater, S. F. & Narver, J. C. (1995), "Market Orientation and the Learning Organization" *Journal of Marketing*, Vol. 59, No. 3, pp. 63-74.

Van Creveld, Martin (1991), *Technology and War. From 2000 B.C to the Present*, New York: The Free Press.

— (1998), *The Sword and the Olive*, New York: Public Affairs.

Vardi, Gil-li (2008), "Pounding Their Feet': Israeli Military Culture as Reflected in Early IDF Combat History", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 31, No. 2, pp. 295-324.




Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 1 (2015)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157
DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1

**Para citar este artículo/To cite this article**:

Josep Baqués, "El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 41-60.

DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.3

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

# El papel de Rusia en el conflicto de Ucrania: ¿La guerra híbrida de las grandes potencias?

The Russia's Role in the conflict of Ukraine: The hybrid warfare of the great powers?

JOSEP BAQUÉS

Universidad de Barcelona, España

RESUMEN: El conflicto de Ucrania dista mucho de ser una guerra convencional, pero tampoco se limita a ser una guerra de guerrillas a la vieja usanza. Este artículo explora la posibilidad de que se trate de una guerra híbrida. Para ello se tienen en cuenta tanto criterios conceptuales, como el contexto del conflicto o los medios que Rusia pone a disposición de la causa de los rebeldes. La novedad reside en que en este caso el Estado (relativamente) más fuerte de los contendientes es el que emplea la guerra híbrida, logrando con ello frustrar las expectativas iniciales del gobierno de Kiev.

PALABRAS CLAVE: Guerra híbrida, Rusia, conflicto armado

ABSTRACT: The conflict in Ukraine is far to be a conventional war, but it neither is a guerrilla war in the old way. This article explores the possibility that it's being a hybrid warfare. To do this I take into account both conceptual criteria and the context of the conflict or the media that Russia offers to support the rebels. The novelty is that in this case is the State (relatively) stronger who is employing hybrid warfare, thus managing to frustrate the initial expectations of the government of Kiev.

KEYWORDS: Hybrid Warfare, Russia, armed conflict

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 41-61.
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.3

> "An increasingly unpredictable Russia is engaging in a "hybrid war" with Europe, seeking to destabilize states from within, and is more dangerous now than during the days of the USSR"
>
> (A.F. Rasmussen) 15-4-2015

## VIEJAS Y NUEVAS FORMAS DE HACER LA GUERRA

La literatura generada en los últimos veinticinco años en lo que se refiere a la conceptualización de la guerra es muy amplia. Uno de los debates más característicos ha sido el que ha tenido como epicentro la aplicación –o no- del concepto "revolución" a los cambios producidos en el modo de hacer la guerra. Aunque el debate es reciente, no lo sería su objeto de análisis. Es decir, revoluciones militares las habría habido siempre, desde que hay guerras, de modo que este concepto viene a incidir sobre aquellas novedades –aquellos puntos de inflexión– que han propiciado una ventaja comparativa de una importancia tal que ha sido suficiente para decantar la victoria final en beneficio de alguno de los contendientes.

Existe cierto consenso en la idea de que no estamos ante revoluciones por el mero hecho de que esos cambios de paradigma sean muy rápidos. Más bien, lo relevante es que sean profundos, aunque la maduración de cada revolución militar pueda ser cosa de bastantes años e incluso de algunas décadas (Colom 2008: 46). De ahí que no sea fácil establecer un cronograma, a no ser que se tomen como referentes las fechas en las que ya se implementan esas novedades en algún o algunos conflictos concretos. Pero, si somos coherentes, nos daremos cuenta que algo similar ha sucedido en el ámbito –más conocido– de las revoluciones sociales o políticas (¿acaso la Revolución francesa, o la bolchevique, no fueron larvándose durante décadas antes de sus respectivos estallidos, en 1789 y 1917?).

Aunque este estudio versa sobre las guerras híbridas o *hybrid warfare* (en adelante, HW), y lo hace, además, proponiendo el análisis de un escenario concreto (el vigente conflicto de Ucrania), conviene tener en cuenta –siquiera sea de modo sumario– el marco teórico fundamental de las revoluciones militares, a fin de mejor comprender el impacto real de esta nueva forma de conflicto –de esa "hibridación"– que parece tan extendida en estos primeros años del siglo XXI. De ahí que, para empezar, sea útil mencionar algunos de los aspectos fundamentales de este debate.

En realidad, ni siquiera existe una única definición de revolución militar. Todo depende del plano sobre el que se desee operar (o al que se conceda más importancia). Por ejemplo, la conceptualización más sencilla y más fácil de visualizar es la revolución tecnológica militar (RTM, en adelante). De acuerdo con esta idea, los elementos causantes de las ventajas comparativas a las que antes hacía alusión serían novedades en el terreno del armamento o

bien de otras tecnologías directamente vinculadas a su uso[1]. A su vez, algunas innovaciones han sido consideradas como revolucionarias aunque en realidad se trata de mejoras (eso sí, sustanciales) derivadas de armas ya existentes. En todo caso, su consideración como "revolucionaria" deriva de la superioridad alcanzada gracias a su empleo[2]. El principal teórico de la RTM fue el mariscal ruso (soviético) Ogarkov, preocupado por la brecha tecnológica que los Estados Unidos estaban abriendo con la URSS en los años 80 del siglo XX (Roxborough, 2002: 69), brecha que él consideraba decisiva, además de muy difícil de cerrar.

Sin embargo, pronto aparece la sensación de que si bien las RTM contienen una parte de las razones del éxito en alguna guerra, en realidad no lo explican todo. En ocasiones, la ventaja decisiva puede no ser tecnológica. Por ello, algunos analistas popularizaron en los años 90 del siglo XX el concepto de la Revolución en los Asuntos Militares o *Revolution in Military Affairs* (RMA, en adelante). La novedad reside en que se enfatizan los aspectos orgánicos y, sobre todo, doctrinales como principal causa de la ventaja comparativa (y decisiva, en los términos vistos) alcanzada frente a los antagonistas (Marshall, 1993: 1). Lo cual no significa que no se requiera *también* de algunas mejoras tecnológicas para sacarle todo el provecho[3].

Finalmente, algunos autores han puesto de relieve que si las guerras son fenómenos políticos (lo cual parece razonable como premisa) no podemos observarlas como si se tratara de meros "juegos virtuales" ni entenderlas como "partidas de ajedrez", desvinculándolas en ambos casos de su contexto (Rogers, 2000: 32; Konx y Murray, 2001: 7). Por ello, en un tercer nivel de análisis aparece la noción de *Military Revolution* (MR) que algunos hemos conceptualizado –para evitar ulteriores confusiones– como Revoluciones Socio-Militares (RSM, en adelante). En este caso, el énfasis se aleja tanto de lo tecnológico que este aspecto puede llegar a ser periférico (casi siempre) o hasta irrelevante (a veces) para su definición (Baqués, 2013: 124-125; Jordán y Baqués, 2014: 59 y ss).

---

[1] Pensemos en el caso del radar, que permitió a los británicos ganar la "batalla de Inglaterra", en el contexto de la operación alemana *Sëelowe* (pretendida invasión del Reino Unido) en otoño de 1940.

[2] Es el caso de la introducción del *longbow* o "arco largo" en la batalla de Agincourt (1415) que permitió que las tropas inglesas de infantería derrotaran a las francesas al poder disparar hasta 6 flechas por minuto (que eran sólo uno o dos en el caso de las ballestas francesas) a una distancia de hasta 300 metros (pocas decenas en el caso de las ballestas). Se trata de un ejemplo muy socorrido, por su claridad, porque es evidente que los arcos eran empleados como armas desde hacía muchos siglos.

[3] Un caso muy claro es el de la guerra relámpago o *blitzkrieg*, que aunque teorizada desde el siglo XVIII, es introducida en el campo de batalla sólo en la 2ª guerra mundial. Venía a ser un intento (logrado) de evitar el estancamiento del frente típico de la guerra de trincheras de la 1ª guerra mundial. Pero la *blitzkrieg* no hubiera tenido el éxito que tuvo sin que se hubieran producido modificaciones en los carros de combate, especialmente en lo concerniente a su velocidad y su autonomía.

En cambio, adquieren peso (como elemento causal) las exposiciones que atienden a cambios (en sí mismos potencialmente revolucionarios) en las instituciones políticas, en las ideologías, en la economía o en la demografía. El ejemplo con el que suelo trabajar es la confluencia –a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX– de una revolución política (la consolidación del Estado moderno)[4], una revolución ideológica (el auge del nacionalismo)[5], otra de corte económico (la revolución industrial)[6] y una última de tipo demográfico (la consolidación de la revolución demográfica)[7] que, aunadas, permitieron (o hasta estimularon) el tránsito de las viejas guerras limitadas a la época de la guerra "absoluta" (Clausewitz, 1999)[8]. A su vez, la derivada principal de esta mixtura fue la generalización del servicio militar obligatorio que, en sí, puede ser tomado como una RMA (cambio orgánico y doctrinal, con poco énfasis en lo tecnológico aunque –una vez más– no sea incompatible con ello).

De esta manera, a la postre, las RSM serían el marco en el cual se despliegan posteriormente las RMA y las RTM. Emplear uno de esos conceptos no supone necesariamente anular a los demás, porque todos estos enfoques se complementan. Sin embargo, la decisión acerca de en cuál de los niveles se mueven los cambios realmente decisivos no es neutra desde el punto de vista analítico…ni práctico. Como hipótesis de trabajo cabe tener en cuenta la posibilidad de que las HW de nuestros días sean una tentativa de hacer la guerra de un modo diferente (luego habrá que discutir lo que eso tiene de revolucionario, o no) en función de una serie de cambios profundos que afectan a la RSM vigente desde los tiempos de Napoleón (y Clausewitz) hasta… casi nuestros días.

---

[4] Esto propició la creación de una hacienda pública, de unas infraestructuras y de una capacidad de homologación (del armamento, de la instrucción, de la logística, etc) que eran imprescindibles para el reclutamiento de cifras muy elevadas de hombres (del orden de varios centenares de miles o algún millón de soldados al unísono).

[5] La interiorización de este discurso contribuyó a la puesta en práctica del ideal maquiavélico-rousseauniano del "ciudadano-soldado" como columna vertebral de cualquier ejército, en la medida que refuerza el servicio a la patria frente al mercenariado propio de épocas pretéritas. Nótese la sinergia que se plantea entre este punto y lo comentado en la nota a pie de página anterior.

[6] No sólo va a dar pie a un incremento exponencial del PNB de cada Estado o a la multiplicación de las innovaciones tecnológicas (muchas veces referentes a tecnologías de doble uso) sino que va a conllevar una sociología muy adecuada a la preparación de los ciudadanos de cara a su ingreso masivo en filas.

[7] El elevado número de hijos por madre capaces de llegar a edad adulta va a hacer posible (y más digerible para cada familia) que la *levée en masse* sea factible sin por ello causar estragos en la sociedad y en la economía de cada país.

[8] Clausewitz aludía a que las guerras de su tiempo tendían al absoluto, es decir, que tendían a destruirlo todo, al implicar al conjunto del pueblo (Clausewitz 1999: 839) y buscar la total destrucción del enemigo (ídem: 824). En época más reciente, pero como derivada del mismo paradigma, Ludendorff aludió a la "guerra total", en cuyo caso se hace un esfuerzo adicional por borrar toda distinción entre combatientes y no combatientes a la hora de delimitar objetivos.

## EL DEBATE EN TORNO A LAS GUERRAS HÍBRIDAS

Si el debate en torno a las revoluciones en el ámbito de la guerra es reciente, el que concierne a las guerras llamadas "híbridas" nos acompaña, básicamente, en lo que llevamos de siglo XXI. Sus orígenes son modestos, pero pronto adquirió una resonancia inusitada en círculos de expertos, civiles y militares. La razón de ello estriba en la dificultad de la principal potencia militar mundial (los Estados Unidos) para derrotar a fuerzas insurgentes y *warlords* en Estados fallidos (Afganistán e Irak). A lo cual se sumó la de Israel para hacer lo propio con Hizbollah en el conflicto del verano de 2006. Dicho con otras palabras, no se trata de un debate meramente académico, ni tampoco de una disquisición teórica separada de la realidad. Al revés, el origen de este nuevo debate reside en la necesidad de adaptación a escenarios que ya no responden a los estándares de las guerras clásicas o convencionales. La sorpresa, a su vez, radica en que algunos de los Estados más avanzados en términos de RTM o RMA han sido incapaces de "ganar guerras" frente a enemigos manifiestamente inferiores.

Si ese es el contexto, las principales conclusiones derivadas de estos tres lustros de literatura especializada abrazan la idea de que los ejércitos regulares de los Estados están teniendo dificultades para gestionar conflictos armados en los que sus contendientes son (en principio) fuerzas irregulares. Pero esto es así porque dichas fuerzas han sabido adaptarse al conflicto asumiendo y explotando una serie de novedades entre las cuales cabe citar –de modo sumario y no exhaustivo– las siguientes:

- En primer lugar, a nivel armamentístico, se trata de fuerzas irregulares, formadas por voluntarios (hasta aquí, nada nuevo), que logran hacerse con un arsenal más propio de ejércitos convencionales, lo cual incluye tecnologías de última generación y armas pesadas (ésa sería la novedad). Normalmente, esto es así porque obtienen ayudas de Estados que sí las poseen. Pero en otras ocasiones se produce, simplemente, la captura de medios de los Estados a los cuales o en los cuales combaten. De esta manera, las diferencias entre ambas formas de guerra (convencional e irregular) se difuminan. Tanto es así que este fenómeno (*blurring*, en inglés) es tomado por algunos de los principales expertos en la materia (v. gr. Gray, 2005; Hoffman, 2009)[9] como uno de los principales signos distintivos de las guerras híbridas.
- En segundo lugar, los grupos insurgentes hacen un amplio uso de las tecnologías de la información y de la comunicación. Ello incluye desde los *mass-media* (si acceden a su control) hasta las redes sociales. Internet cobra una especial relevancia (*YouTube* como parte de su campaña de marketing, sin ir más lejos). Eso es debido a la convicción acerca de que

[9] Hoffman (2009: 36) llega a hablar de una "fusión" entre esas dos formas básicas de hacer la guerra.

el objetivo último de las guerras no son los caminos, canales y puentes, ni los puertos, ni los aeropuertos, ni las fábricas, sino los "corazones y las mentes" de la gente para que abrace su proyecto político. Algo que desde hace tiempo forma parte del discurso más ortodoxo en las guerras contrainsurgencia. Lo cual es válido, a su vez, para los dos bandos en litigio (es decir, ora sea para reforzar el discurso propio, ora sea para desarticular el ajeno o incluso para desmoralizar al rival). En el fondo, se trata de una guerra psicológica (Bond, 2007: 3), aunque con ramificaciones de tipo ideológico.

- Las HW son guerras esencialmente urbanas. Es relevante, porque eso las distingue de las viejas guerras de guerrillas (pensemos en Malasia o Vietnam) que se libraban, fundamentalmente, en la selva. El contacto con la población civil contiene lógicos inconvenientes, en términos de bajas colaterales, afectación de infraestructuras básicas (energía, transporte) de modo que, en general, incorpora una enorme dificultad para atacar objetivos militares sin dañar a personas y bienes protegidos (Hoffman, 2007: 15). Claro que, de nuevo, nada de eso es casual. Uno de los contendientes (el promotor de las HW) desea generar confusión (o hasta desesperación) entre la población del Estado en cuestión, de modo que pueda derrotar a dicho Estado no tanto debido a una siempre difícil victoria militar, sino por medio del desencanto de los implicados. Por ello, prolongar indefinidamente una guerra de este tipo suele jugar a favor de quien ha optado por este modo de alcanzar sus objetivos (Smith, 2007: 8).
- En muchos casos se ha observado que los combatientes de una HW suelen trabajar de consuno con grupos terroristas e incluso con grupos de delincuencia organizada que ni siquiera sostienen un proyecto ideológicamente fundamentado[10]. Algo facilitado por el hecho de que los Estados en los que actúan pueden terminar convertidos en Estados fallidos. La relación entre cualquiera de esos Estados y la proliferación de amenazas a la estabilidad del tipo de las indicadas es directamente proporcional, por motivos que no exigen mayor explicación. Aunque en otros casos sea más complicado demostrar la relación entre todos esos actores armados no-estatales sobre el terreno, un aspecto que comparten con ellos es que las fuerzas que practican la HW suelen menospreciar de modo interesado la legalidad y en particular, aquellos criterios más elementales de DIH y/o de *ius in bello* y tienden aponer en práctica lo que algunos han denominado como *unrestricted operational art* (Fleming, 2011: 1-2).

---

[10] El ejemplo más socorrido es el de los traficantes de droga en Afganistán, que en un momento determinado "negocian" con los talibanes y se enfrentan al enemigo común, representado por las fuerzas de los Estados Unidos y de la ISAF (e incluso por el propio gobierno de Kabul…. al menos oficialmente). Pero también Kaldor apuntó dinámicas similares en el conflicto de la ex. Yugoslavia, a partir del cual teorizó sobre lo que denominó como "nuevas guerras" (Kaldor, 2001).

- En términos de proponer una exposición más detallada de las guerras de nueva generación, podemos añadir que existe una discusión, más afinada en clave militar, acerca del nivel de integración de los diferentes actores participantes en estas guerras. Tiene que ver con si la convergencia alcanzada en el nivel operacional es debida a consideraciones de tipo puramente funcional (lo cual denota una menor intencionalidad de partida) o bien si forman parte de una coordinación explícitamente pergeñada para ello. De hecho, esto nos permitiría distinguir entre *Compound Wars* (CW, en adelante)[11]y las HW. De todos modos, a este nivel de análisis no es necesario entrar a fondo en estas distinciones.
- Sea como fuere, el modo de entender la guerra aquí expuesto de modo sumario no es aleatorio, ni es fruto de la improvisación. Más allá de ello, las HW muestran que los antagonistas de los principales Estados occidentales han tomado buena nota de una serie de cambios políticos, ideológicos, económicos y demográficos característicos de estas últimas décadas, en función de los cuales detectan nuevos puntos débiles que se aprestan a explotar. Dicho de otra manera, pero manejando el argot de nuestro marco teórico básico, han detectado que estamos ante una nueva RSM cuyo rasgo principal es, precisamente, el desmantelamiento de los principales hitos de la vieja RSM[12].

## EL CASO DE UCRANIA

No vamos a dedicar muchas líneas a este punto del análisis. Podría no ser ni siquiera un apartado específico. Pero en este caso tiene entidad propia, a modo de epígrafe, porque la HW vigente en Ucrania plantea una novedad que no sólo no puede obviarse sino que, además, merece ser convenientemente destacada. Se trata del hecho que el actor que libra una guerra de este tipo es, a priori, el más poderoso de los dos contendientes. Mientras que el Estado que

---

[11] El principal teórico de la CW es Thomas Huber (2002) quien acepta la existencia de coordinación a nivel estratégico entre los diversos actores implicados (fuerzas regulares e irregulares, terroristas, publicistas, etc.) pero asume que a niveles operacionales y tácticos cada uno de los actores actúa según su criterio o, a lo sumo, busca sinergias *ad hoc*. En cambio, los principales teóricos de la HW plantean que existe algo más que una mera "complementariedad" de actores y medios: como norma, la coordinación desciende a niveles operacionales y tácticos. Para un análisis comparativo de ambas tesis así como de sus implicaciones, puede consultarse (Baqués, 2015).

[12] Han detectado diversos fenómenos que se están produciendo de un tiempo a esta parte en el mundo occidental, a saber, la crisis del Estado, la del nacionalismo (de Estado), la evanescencia de la revolución industrial así como la tendencial anulación del crecimiento vegetativo (con sus consecuencias sociológicas). Todo ello ha terminado, en cuestión de pocos años, con el modelo de servicio militar obligatorio y en su lugar ha ubicado el nuevo paradigma de las "O-bajas", que a día de hoy constituye una de las principales hipotecas de los Estados más avanzados.

se encuentra en la tesitura de tener que enfrentar esta complejidad es, por comparación, la parte más débil del conflicto.

Eso no significa que Ucrania sea un Estado menospreciable en términos de defensa nacional. En realidad, los datos disponibles apuntan a que Ucrania, en 2013, sostenía un gasto en defensa de 42.666 millones de grivnas (unos 1850 millones de euros) (SIPRI, 2013) aplicando a ello cerca de 3% de su PIB (algo más en 2014) (SIPRI, 2014). Lo cual sitúa a este Estado alrededor del puesto 40º del ranking mundial. Pero lo que más destaca es su capacidad en términos de industria de la defensa. Un argumento es revelador. De acuerdo con los datos de SIPRI, Ucrania fue nada menos que el 4º Estado que más armas convencionales exportó en el año 2012, uno antes del inicio de la crisis (sólo por detrás de los Estados Unidos, Rusia y China), mientras que la lista de sus clientes suma hasta… ¡78 Estados! Es igualmente relevante el hecho de que sea el 8º en esa misma clasificación, si tomamos como referencia un período más largo de tiempo (2009-2013). Sin embargo, no es menos cierto que las fuerzas sublevadas contra el gobierno de Kiev reciben el apoyo (en los términos que veremos) de una de las principales potencias militares del planeta, que posee el tercer presupuesto de defensa a nivel de ranking mundial, tras los Estados Unidos y China (aunque seguido de cerca por el Reino Unido y Francia) y el 2º en cuanto a exportaciones de armas convencionales sólo superado (por poco) por los Estados Unidos.

A pesar de alguna que otra bravuconada de Putin –que llegó a comentar que, si se lo propusiera, sus tropas podrían tomar Kiev en apenas dos semanas[13]– no parece que Ucrania fuese un rival fácil de derrotar en una guerra convencional, que además se libra en suelo ucraniano. Lo que ha sucedido es que ante las dificultades para librar esa guerra convencional–también, y quizá principalmente, por razones geopolíticas y diplomáticas de mucho peso– Rusia habría optado por implementar (o, al menos, por apoyar y hasta por estimular) una HW en suelo ucraniano. Podría aducirse que algo similar ocurrió con el apoyo de los Estados Unidos a los yihadistas afganos en la guerra contra la URSS. Pero las diferencias siguen siendo notables: Rusia tiene frontera común con Ucrania, parte de la población ucraniana es abierta y sinceramente pro-rusa, cuando no étnicamente rusa (no se trata de un mero pacto de conveniencia entre actores que son difícilmente conciliables por motivos de fondo, como luego se ha demostrado en suelo afgano) mientras que las fuerzas armadas convencionales del Estado en cuestión (Ucrania) están sometidas a un tipo de guerra de desgaste contra la cual no están bien pertrechadas, al no disponer de los medios de última generación propios de las grandes potencias de cada momento. Por todo ello, Rusia se halla

[13] Este comentario fue filtrado a la prensa por Durao Barroso a finales de agosto de 2014, tras una conversación con Putin. Posteriormente, fuentes del Kremlin indicaron que la frase se había "sacado de contexto"… pero no negaron que fuera pronunciada por Putin.

especialmente bien posicionada para exprimir este tipo de guerra aquende sus fronteras.

Lo que en estas líneas se plantea, en definitiva, es que si en muchas ocasiones la guerra híbrida (o sus precursores, o sus sucedáneos menos evolucionados en forma de guerra de guerrillas) ha sido suficiente para que la parte más débil (David) derrotara a la parte más fuerte (Goliat)… ¿qué puede suceder cuándo, además, es Goliat el que ha aprendido a emplear los métodos de David?

## CONTEXTUALIZACIÓN DEL CONFLICTO

No es objeto de este artículo entrar en el detalle de las explicaciones de la intervención rusa en Ucrania aunque, como sucede en tantos otros casos, puede afirmarse que se combinan criterios de política exterior o hasta geopolíticos más o menos clásicos –que por ello tienen su propio recorrido– con circunstancias de política interior.

Entre los primeros criterios, el temor a perder el control –aunque sólo fuese indirecto– del último bastión frente al avance (aunque pacífico…. avance en definitiva) de la OTAN y la UE en dirección a Moscú hasta el punto de hacer coincidir ambas fronteras[14]. La última ofensiva auspiciada por la OTAN, a partir de 2008, en relación con una hipotética integración de Georgia y Ucrania habría dado pie a un cambio de postura de Rusia que, hasta entonces, trató de mantener buenas relaciones con los Estados Unidos y la UE (Trenin, 2009: 142-143)[15]. Aun así, conviene distinguir la ocupación de Crimea[16], ya que se trata de una importante base desde la que se puede acceder al mar Negro y al Mediterráneo, de lo que está aconteciendo en las provincias del

---

[14] Léase, la "occidental" y la rusa. Desde Moscú se suele aducir que el ejército regular ucraniano es una suerte de "Legión extranjera" de la OTAN. De este modo desaparecería un Estado-tapón que le iba muy bien a la estrategia rusa.

[15] Pero ya en abril de 2008 Putin explicitó personalmente en el contexto de la cumbre de la OTAN de Bucarest sus advertencias acerca de fomentar la guerra de Georgia y la inestabilidad en Ucrania. También en esas fechas Medvedev apostó por hacer oficial el discurso de la protección de los ciudadanos étnicamente rusos allende sus fronteras, así como por enarbolar la bandera de los "intereses privilegiados rusos" en los Estados de la CEI, cuestión que ha sido comparada por algunos analistas con la… ¡¡doctrina Monroe de los EEUU y con el conflicto por el control de Texas!! (Trenin, 2009: 144-145).

[16] En una entrevista concedida en marzo de este año Putin afirmó que para resolver a su favor el pulso por Crimea hubiera estado dispuesto a emplear armas nucleares. Por otro lado, admitió que Rusia empeñó 14 helicópteros, 5 aviones de transporte Il-76 y abundantes tropas de IM y paracaidistas además de, por supuesto, sus servicios de inteligencia. Eso sí, añadió que esas tropas no habrían superado las 25.000, que eran las permitidas por el Tratado ruso-ucraniano de 2008. Algunos analistas coinciden en señalar que Putin empleó, básicamente, las tropas que ya tenía acantonadas allí. Esas tropas llevaron a cabo una buena gestión del conflicto, sin bajas, pero bloqueando el acceso a la Península de refuerzos procedentes del Oeste de Ucrania. De su buena gestión da cuenta que fueron conocidos como los "amables hombrecillos verdes" (Ruiz González, 2014: 16).

este de Ucrania. En este último caso, algunos expertos han sugerido que la postura de Moscú es tan precaria que ni siquiera habría aspirado a una anexión de dichos territorios[17] sino, simplemente, a retroalimentar el conflicto con la mirada puesta en provocar un cambio de gobierno en Kiev. La palabra clave acaba siendo, pues, "desestabilizar" (Calvo Albero, 2014) para, de ese modo conseguir –al menos– que Ucrania guarde cierta equidistancia entre "Occidente" y Rusia.

Entre los criterios internos, existen fenómenos muy consolidados y otros más circunstanciales, pero relevantes. Entre los primeros cabe citar el hecho, no por discutible menos evidente, de que buena parte de la opinión pública rusa y de sus elites políticas (y mediáticas) consideran que Ucrania, por razones históricas, no es exactamente un Estado "extranjero" (Trenin, 2009: 147). En efecto, el Rus de Kiev (año 882 de la era cristiana) suele ser considerado como el embrión de la actual Rusia. Por otro lado, muchas de las adiciones al núcleo original de ere territorio hasta formar las fronteras de la actual Ucrania han sido muy recientes (incluyendo la etapa de la URSS) y en algunos casos difíciles de justificar. Por todo ello, "en el imaginario del nacionalismo ruso prevalece la idea de que los ucranianos son, en última instancia, rusos, y la condición de Estado independiente de Ucrania un mero accidente histórico y uno más de los errores geopolíticos resultantes del período soviético" (De Pedro, 2014). A todo ello habría que añadir, por supuesto, el problema planteado por la "emancipación" de Ucrania a la Unión Euroasiática *in fieri.* Pero, a ojos del imaginario colectivo ruso, ni siquiera es necesario llegar a ese punto.

Entre los factores coyunturales, la oportunidad de distraer a esa misma opinión pública mediante la identificación de un "federador (enemigo) externo (común)", en unos momentos en los que la crisis económica arrecia (a la cual, en su caso específico, contribuyen los bajos precios del petróleo) de modo que este conflicto y la postura hostil hacia Rusia manifestada por la mayor parte de los gobiernos occidentales pueden ser empleados, paradójicamente, como un elemento de cohesión interna. Algunos expertos recuerdan que el control de los *mass-media* rusos por parte del gobierno y el hecho de que buena parte de la ciudadanía no haya tenido tiempo de acercarse a los estándares de bienestar occidentales contribuyen a que esta opción sea

[17] Las zonas de Donetsk, Lugansk se han integrado en una entidad denominada "Nueva Rusia" en la que incluso podría llegar a ingresar Odessa (donde son mayoría los ucranianos ruso-hablantes). A la espera de su reconocimiento internacional, esta entidad mantendría *de facto* una relación de dependencia económica y militar con Moscú que en su momento podría transformarse en una situación *de iure*. En este sentido, el reciente nombramiento del georgiano Saakashvili como gobernador de Odessa es sintomático de la resistencia que pretende plantear Kiev a cualquier tentativa rusa en esa línea (a fuer de resultar un tanto provocativo).

plausible, a pesar de que suponga cierta erosión[18]. Pero no provoca un desgaste excesivo para Putin (Arteaga, 2015)[19]. Es más, parece que refuerza su popularidad (Ruiz González, 2014: 36), porque el conflicto de Ucrania potencia su imagen de líder contundente que trata de recuperar la dignidad del viejo imperio ruso contra viento y marea.

## EL PAPEL DE RUSIA

La toma de decisiones acerca de cómo afrontar un conflicto como el de Ucrania queda supeditado a un análisis politológico que tenga en consideración la composición de las sociedades afectadas así como la opinión pública. En el caso que nos ocupa, se puede afirmar que Ucrania está fracturada, con el centro y el oeste del país mayoritariamente pro-occidental y partidario de la revuelta de la plaza Maidán y el Este más bien pro-ruso. Esto es importante, asimismo, para la decisión de apoyar (o no) una hipotética guerra híbrida. Porque para que este tipo de apuesta tenga visos de éxito, es preciso contar con la complicidad de la población civil.

Los datos dan a entender que los promotores de la revuelta de Maidán se lanzaron al vacío. Por una parte, incluso si tomamos datos agregados del conjunto de Ucrania, sus apoyos no eran tan evidentes como podría parecer en primera instancia: el 48% de los ucranianos se declaraba a favor y el 46% en contra de ese proceso. Pero, por otro lado, atendiendo a la fractura territorial antedicha, la situación les era claramente desfavorable en los territorios menos afines: mientras el 80% de la población del Oeste lo apoyaba, ese porcentaje no superaba en ningún caso el 30% en el Sur y el Este del país, mientras que normalmente rondaba, a lo sumo, el 20% (Ruíz Ramas, 2014). De hecho, existen imágenes que muestran cómo en las primeras fases del conflicto algunos blindados ucranianos fueron frenados en su avance hacia el Este por oleadas de… mujeres y ancianos desarmados (Ruiz González, 2014: 23). Aunque, como suele suceder en estos casos, los actos pacíficos y hasta pacifistas de un bando suelen combinarse con otros de corte marcial

---

[18] Tras la creación de Gazprom como empresa estatal, Rusia viene utilizando sus exportaciones de gas como moneda de cambio y elemento de presión, vendiendo esa energía a precios muy diferentes en función del Estado que la importa. El problema para Rusia es que, aunque puede emplear el gas natural como elemento de chantaje, debe medir bien los riesgos que ello supone porque el 70% de sus exportaciones dependen de las fuentes de energía mientras que la actividad de Gazprom en particular equivale a cerca de un 5% del PIB ruso (Khrushcheva, 2015: 28).

[19] El impacto de las sanciones occidentales ha sido evidente (v.gr. Davis, 2015). Pero lo atenúa el hecho de que algunas de las principales economías emergentes no las apoyan (Brasil, China, India o Turquía, entre ellas). En la práctica, es posible que algunos de ellos contribuyan a que parte de los productos objeto de restricción terminen llegando a Rusia. Lo que también parece evidente es que si se mide el desgaste ruso en relación con el de Ucrania, este país sale mucho más perjudicado (sobre todo en lo concerniente a la deuda externa y a la inflación).

protagonizados por otros miembros del mismo bando. En este caso, mediante la forja de las autodefinidas como "Fuerzas Armadas de la Nueva Rusia" (oficialmente constituidas en septiembre de 2014, pero con embriones operativos desde casi el primer momento).

Se trata de lo que podríamos definir como el primer pilar de esa HW. Sus unidades comenzaron su andadura constituyendo pequeños enjambres de combatientes dotados de un armamento de fortuna, normalmente capturado a fuerzas de seguridad y militares ucranianos que se caracterizaba por ser (demasiado) ligero y (demasiado) heterogéneo. Pronto se sumaron a título individual algunos combatientes pro-rusos procedentes del otro lado de la frontera, incluyendo cosacos y chechenos[20]. Ni que decir tiene que se trata de milicias fuertemente adaptadas a la lógica inherente a una guerra híbrida. Pero, más allá de su eficacia militar, estas unidades mostraron la voluntad de resistirse a la revuelta de Maidán, incluso asumiendo fuertes costes personales. Algo que Rusia no podía obviar.

El escenario de crispación contra el gobierno de Kiev que se vivía en zonas como Odessa, Donetsk o Lugansk (dejando ya de lado el caso de Crimea, donde los pro-rusos eran abrumadoramente mayoritarios) era, pues, favorable para que Rusia tomara cartas en el asunto. Y para que lo hiciera apostando por desgastar al poder de Kiev. Si Putin simplemente se hubiera lavado las manos, a lo sumo podríamos hablar de que en el Sur y el Este de Ucrania se iba a desarrollar una guerra de guerrillas de mayor o menor intensidad. Quizá a día de hoy esa guerra habría terminado.

Las medidas adoptadas por Rusia fueron varias y variadas. Moscú posicionó varias decenas de miles de militares en la frontera con Ucrania (se habla de al menos 50.000 efectivos dotados de carros de combate, otros medios pesados así como abundante artillería). Asimismo, desde entonces han sido bastantes los incidentes causados por aviones militares y submarinos rusos que entran en los espacios de soberanía de los Estados vecinos[21]. Sin embargo, el peso de las operaciones lo han llevado a cabo comandos de operaciones especiales, normalmente constituidos a modo de enjambres de "voluntarios", formalmente desvinculados del gobierno de Moscú, pero operando a instancias de sus directrices[22]. Todo ello sazonado con la presencia de

---

[20] Para una descripción más detallada de su composición, vid. (Ruiz González 2014: 31).

[21] Por ejemplo, de los Estados bálticos, de lo cual han sido testigos de excepción los cazas españoles desplegados para reforzar su vigilancia aérea, en el contexto de una misión de la OTAN. Sin ir más lejos, entre el 15 de enero y el 15 de febrero los cuatro *Eurofighter* desplegados en Ämari (Estonia) interceptaron al menos 6 aparatos de guerra electrónica rusos que habían penetrado en el cielo estonio "camuflados" como aviones comerciales.

[22] Para ilustrar el estado de la cuestión, basta citar una frase escueta y casi lapidaria de un experto: "aunque existe la certeza del apoyo ruso nadie puede cuantificar su magnitud" (Calvo Albero, 2015). Algunos análisis aluden a la presencia de unos 30.000 combatientes locales y unos 15.000 soldados rusos en las zonas de Lugansk y Donetsk (Thiele, 2015: 2). Lo cual no significa que se trate de unidades regulares del ejército ruso (esto último fue

miembros de los servicios de inteligencia del Kremlin. Es decir, a la vieja usanza de las operaciones encubiertas. Algunos expertos constatan incluso que tanto las fuerzas armadas ucranianas como sus propios servicios de inteligencia estarían siendo penetrados con gran eficacia por el espionaje moscovita (Davis 2015), hasta el punto de generar graves ineficiencias en la respuesta militar de Kiev al órdago planteado en las zonas rebeldes.

En su apoyo, esas fuerzas paramilitares han contado con abundante armamento y una logística muy superior a lo que es frecuente entre milicianos o guerrilleros. Armamento y apoyos llegados, claro está, desde el lado ruso de la frontera común, con cuya contribución han logrado mantener a raya a las tropas ucranianas. Ésa es, precisamente, una de las principales características de la HW: la combinación de fuerzas irregulares y armamento propio de ejércitos regulares. El ejemplo más emblemático de ese potencial ha sido la presencia de misiles SAM de medio alcance SA-11 en las provincias rebeldes[23]. Sistemas probablemente servidos por personal ruso, ya que se trata de un material con el que no suelen contar las fuerzas insurgentes en las típicas guerras de guerrillas, debido tanto a su porte como a la complejidad de su mantenimiento y manejo[24].

Pero esos misiles son sólo la punta del iceberg. En realidad, algunos estudios recientes (febrero de 2015) apuntan datos que demostrarían que el potencial militar de los "rebeldes" es más propio de un pequeño ejército regular que de un grupo de insurgentes. Lo cual integra desde carros de combate, vehículos de combate de infantería (VCIs) y transporte oruga acorazados (TOAs), hasta artillería pesada y lanzacohetes (MRLS) de largo alcance, pasando por una amplia gama de misiles anticarro y, como ya se ha dicho, antiaéreos. A su vez, los "rebeldes" han hecho un amplio uso de tecnologías de EW (guerra electrónica) con los que han logrado distorsionar las señales de algunos UAVs hasta el punto de forzar su destrucción en vuelo (Johnson, 2015). En cambio, las fuerzas armadas ucranianas –teóricamente, por el hecho de tratarse de fuerzas regulares, mejor pertrechadas que las milicias separatistas y las milicias pro-rusas– siguen careciendo de suficiente capacidad antitanque, o de medios C4ISTAR de última generación.

Hemos visto que otra característica de la HW es su carácter eminentemente urbano. En este caso, los rebeldes separatistas y los propios voluntarios rusos

---

admitido, todavía en enero del 2015, por el JEMAD ucraniano, General Muzhenko). En Crimea los datos son más fiables: otros 30.000 soldados rusos.

[23] Los sistemas SAM que, con un poco de suerte, pueden llegar a manejar las milicias, grupos insurgentes, guerrilleros, etc. son los lanzamisiles ligeros conocidos como MANPADS (MANPortableAirDefenceSystem) que se caracterizan por su corto alcance. Sistemas que también nutren a los rebeldes del Donbás. Pero el salto cualitativo lo proporcionan los SA-11…

[24] Es probable –pese a las reservas de la comisión holandesa que debía investigar el altercado– que estos misiles fueran los que derribaron un avión de pasajeros malayo en julio de 2014 en Donetsk.

suelen ubicar sus principales capacidades en las cercanías de hospitales, colegios, guarderías o bloques de apartamentos habitados por civiles, debido a lo cual las fuerzas ucranianas se hallan ante un dilema de difícil solución: destruir las posiciones rebeldes incrementando exponencialmente las bajas civiles de ucranianos o permitir que esos territorios consoliden su independencia *de facto*. Es evidente que unos daños colaterales excesivos podrían pasar una factura demasiado onerosa para el gobierno de Kiev en términos de legitimación de su causa ante la opinión pública, tanto nacional como internacional[25].

Por el momento, y pese al típico baile de cifras de los conflictos en curso, ya se puede constatar que el número de víctimas ascendía en diciembre de 2014, de acuerdo con los cálculos más optimistas, a más de 4.300 personas, a las que deben sumarse no menos de 500.000 desplazados (SIPRI, 2015: 4). Lo relevante es que la mayoría de los unos y de los otros son ucranianos de las regiones del Sur y del Este. Por su parte, fuentes de la ONU señalan que en septiembre de 2014 ya se contabilizaban 3.517 muertos y 8.198 heridos (ONU, 2014: 3). De entre los primeros aproximadamente un millar eran miembros de las FFAA ucranianas mientras que más de 2.000 eran habitantes de las provincias separatistas, la mayoría de ellos civiles. Se puede inferir que las cifras de heridos guardan la misma proporción. Lo relevante, a nuestros efectos, es que en ese mismo informe el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos denunciaba lo siguiente:

> "it appears that the majority of civilian victims were killed due to indiscriminate shelling in residential areas and the use of heavy weaponry. There were continued reports of armed groups positioning, and intermingling, within urban communities, endangering civilians. Some of the reported cases of indiscriminate shelling in residential areas can be attributed to the Ukrainian armed forces" (ONU, 2014: 3).

Como puede apreciarse, desde Naciones Unidas se ha tomado buena nota de las servidumbres impuestas por ese carácter urbano de los combates. A su vez, el número de desplazados es muy elevado según los datos que maneja la ONU: ascenderían a unos 800.000, de los cuales hasta 260.000 habrían solicitado formalmente el estatus de refugiado en Rusia. También en este aspecto, la HW acaba siendo una guerra asimétrica (disimetría concerniente al mayor o menor respeto del DIP). Todo ello pone en un brete al gobierno ucraniano, retroalimenta el discurso de Putin conforme al cual el apoyo ruso a las zonas rebeldes se basa en su derecho-deber de proteger a la población rusa o filo-rusa que se halla desamparada ante las arbitrariedades de su propio Estado y genera un mar de dudas acerca de la habilidad de Kiev para generar consensos elementales entre sus propios ciudadanos.

---

[25] Ni que decir tiene que los rusos han tomado buena nota de sus dificultades en Chechenia, especialmente en las diversas batallas de Grozny, de modo que están aplicando en su propio beneficio algunas de las lecciones tan duramente aprendidas en ese escenario.

Otro elemento clave de las guerras híbridas es la implementación de campañas de propaganda, información y desinformación a gran escala, en el contexto de una estrategia de pugna por la legitimidad que constituye, en sí misma, uno de los "centros de gravedad" del conflicto (incluso en el sentido estricto de Clausewitz). En el supuesto que nos ocupa, la campaña orquestada desde Moscú posee diversos tentáculos. Integra un creciente empleo de ciberataques[26], a partir del despliegue de los sistemas de alta movilidad R-330Zh *Zhitel* (sobre camiones *Uran* y sus remolques) una de cuyas principales funciones es la de interferir los sistemas de comunicaciones enemigos (tanto de satélites como de terminales) o los *Krasukha-4* EW, también sobre vehículos de ruedas, esta vez más pesados, cuya principal labor es la interferencia de drones enemigos, pero también son muy eficaces contra las señales de radar emitidas por aeronaves tripuladas enemigas, e incluso contra direcciones de tiro radáricas.

Que los milicianos cuenten o no con un plus de tal calidad en beneficio de sus fuerzas es, además de un lujo para unidades de su tipo, un argumento decisivo para continuar la guerra. Sus efectos han sido de lo más variado: los equipos de telefonía y radio empleados por las fuerzas armadas ucranianas en el campo de batalla presentan problemas constantes; los celulares de los diputados del Parlamento ucraniano dejan de funcionar aleatoriamente; los modestos equipos de guerra electrónica en poder de Ucrania apenas cosechan éxito alguno (Rawnsley, 2015). En el caso de la intervención en Crimea, sin ir más lejos, los rusos llegaron a emplear sistemas de guerra electrónica embarcados en sus buques de guerra para entorpecer las comunicaciones locales y lograron bloquear cuando les convino varias webs consideradas como peligrosas para su causa (Coyle, 2015). Pues bien, todas estas consideraciones también muestran de modo palmario el carácter híbrido de este conflicto.

En la misma lógica de gestionar la información y evitar que los demás hagan lo propio, se conoce la existencia de grupos de hackers organizados pro-rusos, como *CyberBerkut* (Arteaga 2015). Se trata de un colectivo que, en lo que a su discurso se refiere se proclama, ante todo, antifascista[27],mientras que sus actividades se dirigen, sobre todo, a la contaminación de webs corporativas y de correos electrónicos, empleando para ello *malware*. En otro orden de cosas, pero con idéntico objetivo final, el Kremlin está haciendo un amplio uso de las redes sociales, especialmente de *VKontakte*, con más de 200 millones de usuarios, entre los cuales se hallan excombatientes pro-rusos que cuentan sus experiencias en el Donbass (Thiele, 2015: 6-7) con fines

---

[26] Hay que tener en cuenta que Rusia ya empleó tecnologías de última generación para desarrollar tareas de ciberespionaje e interferir los sistemas de comunicaciones en el conflicto de Georgia de 2008. E incluso se registraron ciber-ataques en Estonia, en 2007.

[27] Dato no menor, puesto que los pro-rusos suelen cuestionar a los partidarios de la revuelta de Maidán e incluso al actual gobierno de Kiev por considerarlos herederos de los colaboracionistas nazis de la Segunda Guerra Mundial.

proselitistas. Pero la batalla en las redes sociales tiene como vanguardia a un nutrido grupo de *trolls* profesionales organizados en torno a la *Internet Research Agency*, en San Petersburgo, que actúan sistemáticamente a las órdenes del gobierno, creando de 150 a 200 comentarios por persona (cada 12 horas) con los cuales se inundan las redes de contenidos favorables a los intereses del Kremlin. Además, en ocasiones, se han lanzado falsas noticias de catástrofes y/o atentados terroristas a través de *Facebook* o de *YouTube* que les han permitido medir su propia capacidad para generar el caos entre población y autoridades de los Estados Unidos (Chen, 2015).

Se trata, en definitiva, del tipo de cosas que son inimaginables en viejas guerras de guerrillas, por obvias cuestiones cronológicas pero, más allá de ello –no nos engañemos– se trata de que una potencia de las dimensiones de Rusia ha puesto lo mejor de su arsenal a disposición de los separatistas del Sur y el Este de Ucrania. En efecto, en última instancia, los hackers rusos y los ucranianos fieles al gobierno de Kiev son de la "misma escuela" (Tsipis 2014). Sin embargo, los medios puestos a su disposición son muy dispares.

Más allá de ello, también se están empleando medios convencionales. Sobre todo medios de comunicación clásicos, especialmente a través de la agencia *Rusia Today* (RT), financiada por el Estado y especialmente pensada para incidir en el exterior. El objetivo final es influir en la opinión pública occidental. Aunque no siempre directamente. Por el contrario, esa influencia también se plantea a través de la mediación de diversos partidos políticos europeos, en una horquilla que es muy amplia desde un punto de vista ideológico (los hay tanto de extrema izquierda como de extrema derecha). Ni que decir tiene que Syriza, con Tsipras a la cabeza, constituye un botón de muestra significativo, si bien los motivos del acercamiento de Grecia a Rusia son muy complejos e incluyen tanto elementos de largo recorrido como otros de carácter circunstancial[28]. Partidos abiertamente pro-rusos también se encuentran en Francia, Bulgaria o Hungría[29], entre otros.

En este sentido, a Rusia ya le va bien que el conflicto se perpetúe en el tiempo (De Pedro 2014), ya que de ese modo puede acusar al gobierno de Kiev del sufrimiento causado a los habitantes de las provincias rebeldes… otro clásico de las guerras híbridas. Los demás medios de presión han sido de tipo económico[30], fundamentalmente. Rusia ha adoptado tres decisiones

---

[28] Entre los primeros, cabe recordar que Huntington ya indicó que Grecia es parte de la civilización ortodoxa (por oposición a la "occidental"). Entre los segundos, el contexto económico y las discusiones con las "Instituciones"/Troika, así como la necesidad del gobierno de Atenas de buscar fuentes alternativas de financiación.

[29] El caso húngaro es especialmente significativo ya que el actual Presidente, Viktor Orban, es abiertamente pro-ruso.

[30] Como es bien sabido, Rusia también tiene ases bajo la manga en lo que respecta a las sanciones de los países europeos, ya que, en mayor o menor medida, muchos de ellos dependen de su gas natural. No es el caso de España, ya que nuestro principal proveedor es Argelia. Sin embargo, esta situación debería llevar a una reflexión de mayor calado acerca

fundamentales en esta dirección: limitar las exportaciones ucranianas, reducir la subvención al gas proveniente de su territorio y exigir el pago por adelantado de dicha fuente de energía. Un hipotético corte del suministro a Ucrania sería difícil de resolver: Ucrania sólo podría reabastecerse con envíos procedentes de los Estados de la UE… que en sí mismos dependen en un alto grado del gas ruso. E incluso eso debería hacerse al margen de los gasoductos hoy existentes (que no operan en dirección Oeste-Este).

Con estas medidas Rusia debilita las infraestructuras ucranianas (también en la zona controlada por el gobierno de Kiev) y la credibilidad de sus autoridades. De modo que todos esos mecanismos operan en la misma dirección: la pugna por la legitimidad y el apoyo de la población local. O, lo que es lo mismo, el intento de deslegitimar al actual gobierno ucraniano. Y es que, como ya apunté hace más de una década –parafraseando con toda la intención la más citada frase de Clausewitz– las cosas han cambiado un poco: hoy por hoy, en las sociedades (más o menos) democráticas la guerra ha pasado a ser la prolongación de la opinión pública por otros medios (Baqués, 2004). De hecho, en Ucrania han tenido problemas con la movilización de jóvenes para acudir al frente, la crisis tampoco les es extraña (además, dependen del gas enviado por Rusia… que puede mover su precio al alza a su antojo) y muchas de las esperanzas (y promesas) contenidas en la plaza Maidán se pueden desvanecer.

## CONCLUSIONES

a) Que cada RMA genera su propia reacción, en muchas ocasiones a modo de copia y adaptación desarrollada por los perjudicados, es un criterio ampliamente consensuado entre los expertos[31]. Desde un punto de vista conceptual, algunos analistas sostienen que las HW son (Brun&Valensi, 2012), o pueden llegar a ser (Fleming, 2011: 40) un buen ejemplo de nueva RMA, surgida precisamente al amparo de dicha dialéctica. Pero quienes mantienen esta postura suelen aducir que se trata, específicamente, de la RMA de los débiles, como mecanismo de supervivencia adaptativa frente a los Estados más poderosos. La novedad reside en que en el conflicto de Ucrania la parte (relativamente) más fuerte –léase, Rusia– es la que ha optado por implementar una guerra híbrida. En este sentido, las operaciones desarrolladas en el Sur y el Este de Ucrania pueden ser un laboratorio en el cual analizar la plausibilidad de este escenario. Máxime

---

de los proveedores de esta fuente de energía y a la necesidad de diversificarlos a fin de evitar el monopolio moscovita… aunque ello implique costes económicos importantes a corto plazo.

[31]Por todos ellos, vid. Stephenson cuando recuerda que la blitzkrieg alemana fue posteriormente aplicada por los soviéticos… para derrotar a los propios alemanes. La tesis que defiende es que tras cualquier RMA surgen tentativas ya sea de imitación, ya sea de adaptación, por parte de los antagonistas (Stephenson, 2010: 40).

teniendo en cuenta que, pese a ciertas carencias, las fuerzas armadas ucranianas no dejan de ser las de un Estado europeo bien posicionado en el ranking mundial de presupuestos de defensa y magníficamente posicionado en el de exportación de armas convencionales. Por lo demás, lo que sí parece claro es que Rusia está sacando mucho provecho de pasadas experiencias, en las que la parte más débil empleó contra ella misma argumentos, si no iguales, al menos similares a los que son propios de una guerra híbrida. No sólo en Afganistán, sino también (y fundamentalmente, al incluir prolongados episodios de guerra urbana, por ejemplo en Grozny) en Chechenia.

b) En el conflicto de Ucrania, Rusia se ha visto legitimada para apoyar una guerra híbrida, con todo lo que ello implica, dada una confluencia de factores externos e internos. Pero el dato realmente importante lo constituye la falta de consenso en el interior de la propia Ucrania ante los sucesos de la plaza Maidán. Sucesos que han sido calificados, según el cristal con que se miren, como revolucionarios o como un golpe de Estado. En todo caso, lo consensuado por unos y otros es que esos acontecimientos se salieron de los canales normales de una democracia representativa… y ello contiene sus riesgos. En particular, la situación en el Sur y el Este de Ucrania (además de Crimea) es favorable a los rebeldes separatistas y pro-rusos. Por consiguiente, Moscú puede contribuir a convertir una guerra de guerrillas en una auténtica guerra híbrida, a sabiendas de que el substrato sociológico e ideológico necesario para plantar cara al gobierno de Kiev está garantizado.

c) Las aportaciones rusas al conflicto han sido muchas y muy diversas, pero siempre con la omisión (al menos hasta la fecha) de las grandes unidades de las fuerzas regulares de su Ejército. En el fondo, su postura es bastante ortodoxa, tratándose de este tipo de guerra: empleo de unidades de operaciones especiales; de los servicios de inteligencia (con amplio uso de HUMINT sobre el terreno… e incluso en Kiev); estímulo y apoyo logístico a la constitución de fuerzas de voluntarios pro-rusos (algunas, de hecho, llegadas al frente desde el lado ruso de la frontera); aportación de medios de combate pesados (misiles antiaéreos, vehículos blindados, piezas de artillería… que en algunos casos también están manejados por militares rusos); empleo de sistemas de guerra electrónica de última generación; proselitismo en el ámbito de las redes sociales y fomento del *hackerismo* para distorsionar las capacidades del rival; empleo orquestado de campañas mediáticas desde mass-media convencionales así como presiones y chantajes económicos, tratando de explotar las vulnerabilidades del adversario, aun asumiendo ciertos costes.

d) La apuesta del Kremlin ha puesto en entredicho al gobierno de Kiev que, debido a las servidumbres de la guerra híbrida, está causando bajas y destrozos entre la población (ucraniana, al fin y al cabo) a la que supuestamente debe convencer de sus bondades. Ante esta tesitura, no es descartable que los territorios del Bajo Don terminen consolidándose

como un Estado independiente *de facto*, cuya viabilidad a medio y largo plazo dependerá, eso sí, de mantener el apoyo de Rusia. Las alternativas no son muy halagüeñas, dado el escenario que hemos comentado a lo largo de este análisis: si Kiev recrudece su ofensiva sobre el Donbás se pueden multiplicar las muertes (también de civiles) y Rusia podría dar un paso al frente que pondría en peligro la estabilidad de toda Europa… como mínimo.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

***Josep Baqués*** *es Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona*

REFERENCIAS:

Arteaga, Félix (2015), "La `gota´ rusa, Ucrania y la confrontación rusa con Occidente", *Comentario Elcano* 7/2015.

Baqués, Josep (2004), "La seguridad global en el siglo XXI: un análisis multifactorial", *Revista Ejército*, No. 761, pp. 6-15.

— Baqués, Josep (2013), "Revoluciones militares y revoluciones en los asuntos militares", en Jordán, Javier (coord), *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés, pp. 117-145.
— Baqués, Josep (2015), "Las guerras híbridas: un balance provisional", *DT 1/2015*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Bond, Margaret (2007), *Hybrid War. A New Paradigm or Stability Operations in Failing States*, Carlisle Barracks: US Army War College.

Brun, Itay & Valensi, Carmit (2012), The Revolution in Military Affairs of the "Other Side", en http://www.cis.yale.edu/macmillan/fif/publications/ OtherSide.pdf.

Calvo Albero, José Luis (2014), "La preocupante evolución de la crisis de Ucrania", *Blog Mosaico GESI*, 20 de mayo.

— Calvo Albero, José Luis (2015), "Los acuerdos de Minsk. Un improbable hilo de esperanza", *Blog Mosaico GESI*, 15 de febrero.

Chen, Adrian (2015), "The Agency", *The New York Times Magazine*, June, 2.

Clausewitz, Carl Von (1999 [1827]), *De la Guerra*. Madrid: Ediciones Ejército.

Colom, Guillem (2008), *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid: IUGM.

Coyle, James J. (2015), "Russian Cyber War Techniques in the Ukraine Described", *Newsweek*, May, 17th.

Davis, Christopher (2015), "The Ukraine Conflict: Economic-Military Power Balances and Economic Sanctions: lessons for the Past for Future EU Policies", Madrid: *Análisis del Real Instituto Elcano,* 20/2015.

De Pedro, Nicolás (2014), "Un otoño decisivo para Ucrania", *Opinión Europa*, No. 260, Barcelona: Fundación CIDOB.

Fleming, Brian P. (2011), *The Hybrid Threat Concept: Contemporary war, Military planning and the advent of Unrestricted Operational Art*, Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies.

Gray, Colin S. (2005), *Another Bloody Century: Future Warfare*, Londres: Weidenfeld & Nicolson.

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

— Hoffman, Frank, G, (2009), "Hybrid Warfare and Challenges", *Joint Forces Quarterly*, No. 52, pp. 34-39.

Johnson, Reuben (2015), "Russia´s Hybrid War in Ukraine is working", *IHS Jane´s Defence Weekly*, February, 26.

Jordán, Javier y Baqués, Josep (2014), *Guerra de drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Kaldor, Mary (2001), *Las nuevas guerras. La violencia organizada en la era global*, Barcelona: Tusquets.

Khrushcheva, Nina (2015), "Europa contra Gazprom", *La Vanguardia*. 12 de junio.

Knox, McGregor y Murray, Williamson (2001), *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*, Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, Andrew (1993), "Some Thoughts on Military Revolutions", *ONA Memorandum for Record*, 27 de julio.

ONU (2014), "Report on the Human Rights Situation in Ukraine", 16/09.

Rasmussen, Anders Fogh (2015), "Russia Engaging in `Hybrid War´ with Europe", *Newsweek,* 15 April .

Rawnsley, Adam (2015), "Kremlin Conducting Electronic Warfare Against Ukraine", *Fortuna´s Corner*, 8 March.

Rogers, Clifford (2000), "Military Revolutions in Military Affairs: A Historian´s Perspective", Gongora, Thierry. y Riekhoff, Harald V. (eds), *Toward a Revolution in Military Affairs?* Westport: Greenwood Presss, pp. 21-36.

Roxborough, Ian (2002), "From Revolution to Transformation. The State of the Field", *Joint Forces Quarterly*, Vol. 32, pp. 68-75.

Ruiz González, Francisco J. (2014), "Ucrania: Revolución y Guerra. Civil. Una visión alternativa de la crisis", *Documento Marco del IEEE* 19/2014.

Ruiz Ramas, Rubén (2014), "Una Revolución poco revolucionaria amenaza la unidad territorial", *Eurasianet,* 24 de febrero.

SIPRI (2013), *The SIPRI Military Expenditure Database*, Disponible en: http://milexdata.sipri.org/

— (2015), *Yearbook*, Disponible en: http://www.sipri.org/yearbook/2015

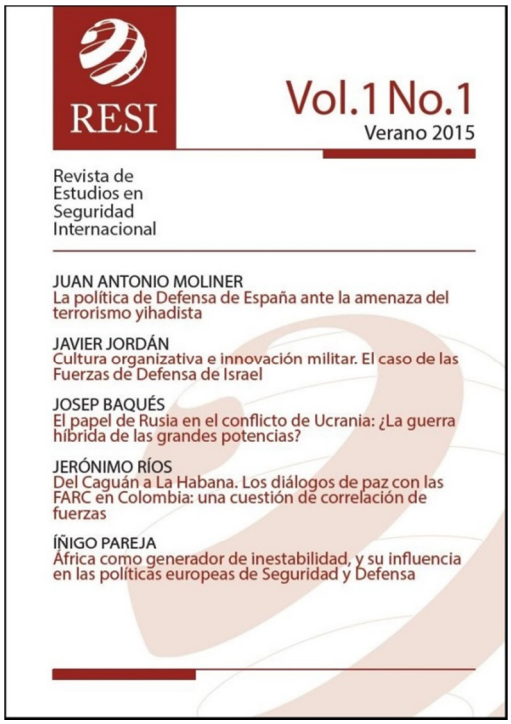
Smith, Rupert (2007), *The Utility of Force: the Art of War in the Modern World*, New York: Knopf.

Stephenson, Scott (2010), "The Revolution in Military Affairs", *Military Review* (May-June), pp. 38-46.

Thiele, Ralph D. (2015), "Crisis in Ukraine – The Emergence of Hybrid Warfare", *ISPSW Strategic Series*, nº 347, pp. 1-13.

Trenin, Dmitri (2009), "Russia: The Loneliness of an Aspiring Power Center", *International Policy Group,* 2/2009, pp. 142-153.

Tsipis, Simon (2014), "The Ukranian crisis –a cyber warfare battlefield", *Defense Update*, April, 5.




Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 1 (2015)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157
DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1

**Para citar este artículo/To cite this article**:

Jerónimo Ríos, "Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 63-83.

DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.4

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

# Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas

From Caguan to Havana. The Peace Dialogue with FARC in Colombia: An issue of force correlation

JERÓNIMO RÍOS SIERRA

Universidad EAN, Colombia

RESUMEN: El objetivo de este trabajo es mostrar de qué modo, el contexto que presenta el conflicto armado colombiano con las FARC ha respondido a dos contextos bien distintos, en 1998 y en 2012, que invitan a entender un diferente resultado. Mientras que en el Caguán, en 1998, la paz se negociaba en medio de la guerra, con una agenda inabarcable, con un equipo negociador, de parte de la guerrilla, más beligerante que cooperativo y con un escalamiento del conflicto por parte de guerrilla y gobierno, en 2012 la realidad es bien distinta. Con un mayor proceso de internacionalización, con un equipo negociador más 'político', con una agenda solo cinco puntos, y lo más importante, con un contexto de guerra diferente, es posible, por primera vez abrazar el optimismo. El factor diferencial en ambos casos es la correlación de fuerzas. Mientras que en 1998 las FARC aún aspiraban a poder derrotar al Estado, en 2012 se trata de un sueño irrealizable. A la vez, el enquistamiento fronterizo del conflicto ha puesto fin a los grandes logros militares del pasado y obliga al gobierno a pensar en la necesidad de negociar como única manera de desactivar el conflicto armado interno.

PALABRAS CLAVE: Conflicto armado, Paz, FARC, Caguán, La Habana

ABSTRACT: The purpose of this paper is to show in what way the context presented by the Colombian armed conflict with the FARC has responded to two very different contexts, in 1998 and in 2012, inviting them understand a different result. In Caguan, in 1998, peace was negotiated in the midst of war, with a boundless agenda, with a more belligerent than cooperative negotiating team of the guerrillas, and an increase of conflict by guerrilla and government. However, in 2012 the reality is quite different. This, with greater internationalization, with a negotiating more 'political' team, with an agenda just five points, and most importantly, a different scene of war. For the first time it is possible to be optimistic. The differential factor in both cases is the correlation of forces. While in 1998 the FARC still hoped to be able to defeat the state, in 2012 it is an impossible dream. At the same time, the border entrenchment of the conflict has ended the great military achievements of the past and requires the government to think about the need for negotiations as the only way to disable the internal armed conflict.

KEYWORDS: Armed Conflict, Peace, FARC, Caguan, Havana

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 63-83.
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.4

## INTRODUCCIÓN

El siguiente escrito tiene como propósito plantear algunas de las cuestiones que ayudan a entender, transcurridos casi quince años, el fracaso de negociación del gobierno de Andrés Pastrana con las FARC, toda vez que invita al optimismo dentro de la actual coyuntura, también de negociación, que esta guerrilla mantiene con el gobierno de Juan Manuel Santos, desde finales del año 2012.

A tal efecto, lo primero que se plantea es la situación que dio lugar a la negociación del Caguán, en la que ambas partes, FARC y gobierno colombiano, negociaban la paz bajo la convicción de seguir con la guerra. En el caso de la guerrilla, en tanto que continúan los reclutamientos, las expansiones de control territorial así como el activismo armado; y en el gobierno, porque a la vez de los diálogos de paz, se está negociando el Plan Colombia con Estados Unidos, y se está poniendo en marcha un proceso de modernización profundo en la Fuerza Militar.

Sin embargo, y dado el resultado de fracaso, tras el Caguán, se mantiene el cambio de correlación de fuerzas en favor del Estado y en contra de la guerrilla, gracias a una Política de Seguridad Democrática dirigida por Álvaro Uribe, no carente de excesos, que en todo caso terminó por replegar la posición de la misma y transformar las dinámicas espaciales del conflicto. Todo, en continuidad a un tipo de políticas de confrontación ya iniciadas por Pastrana.

No obstante, tras ocho años de presidencia de Uribe, la política beligerante acaba mostrando serios visos de agotamiento. A ello se añaden otras cuestiones tales como un proceso de enquistamiento fronterizo del conflicto, si cabe más complejo, por la coyuntura de convergencia de intereses con los grupos herederos del paramilitarismo desmovilizado en 2005, y conocidas como Bacrim. Sin embargo, el pie de fuerza guerrillera se ha reducido a la mitad como, igualmente, se ha reducido su presencia territorial de manera que se ha abandonado la pretensión originaria de las FARC tomar el poder por las armas. En paralelo, las políticas beligerantes del gobierno son cada vez menos efectivas y entonces cobra fuerza, nuevamente, la necesidad de negociar, tal y como acontece en el actual proceso de La Habana.

## LA LLEGADA DE ANDRÉS PASTRANA A LA PRESIDENCIA Y LA APROXIMACIÓN FRUSTRADA DE LA PAZ EN COLOMBIA

Andrés Pastrana Arango, a través del partido Gran Alianza para el Cambio, va a imponerse en los comicios de 1998 al candidato liberal y oficialista, Horacio Serpa Uribe, por un margen de casi medio millón de votos, en lo que fue una campaña electoral fuertemente marcada por la necesidad imperativa de abordar un proceso de paz que confiriese una salida negociada al conflicto armado. Ello,

porque en la primera vuelta, Horacio Serpa resultó como la primera opción electoral, al obtener 3.696.334 votos frente a los 3.576.781 del candidato conservador (Pastrana, 2013: 149).

Dada esta proximidad, los dos van a buscar convertir la negociación con la guerrilla como su *leitmotiv* electoral. Tanto es así, que incluso, para el caso de Andrés Pastrana, antes de celebrarse la segunda vuelta, el que posteriormente se va a convertir en su Alto Comisionado de Paz[1], Víctor Guillermo Ricardo, se va a reunir con los dirigentes de las FARC, 'Manuel Marulanda' y 'Mono Jojoy', en la región selvática de los Llanos del Yarí, departamento de Meta, mostrando a la opinión pública colombiana una imagen que terminaría por decantar los comicios del lado de Pastrana.

Antes, incluso de su toma de posesión, prevista para el 7 de agosto de 1998, el propio electo presidente se va a reunir con el mencionado 'Marulanda', a fin de poner en marcha un diálogo de paz que iniciaría a comienzos de noviembre de ese mismo año en lo que, vulgarmente, se conoce como el 'proceso del Caguán'[2].

Respecto de las reglas sobre las que va a operar este acuerdo, en primer lugar, cabe destacar la falta de un cese al fuego por parte de los actores pues, por primera vez, se buscaba la negociación dentro de un contexto de guerra inalterada, quizá, tomando como referencia la experiencia inmediata de El Salvador. Experiencia donde las partes, gobierno y el FMLN, iniciaron las negociaciones dentro del conflicto y solo abordaron esta cuestión una vez que se resolvieron puntos sustanciales de la negociación (Martínez, 2011).

Un punto clave de la negociación tuvo lugar de acuerdo con la controvertida conocida como 'zona de despeje', pues las FARC no querían negociar fuera de Colombia. Al respecto, y haciendo valer una promesa electoral, Andrés Pastrana aceptó desmilitarizar 42.000 km$^2$ –es decir, una extensión superior a la de Suiza–, lo cual incluía a las cabeceras urbanas y rurales de los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa, en el departamento de Meta, y San Vicente del Caguán, en el departamento de Caquetá (Guerra de Hoyos, Pérez y Tapia, 2011).

---

[1] La figura del Alto Comisionado de Paz, en Colombia se trata de una figura que tiene su origen bajo la administración Betancur y que ha sido preservada y desarrollada durante las últimas dos décadas, al tratarse de un cargo de designación directa por parte del Presidente de la República a fin de servir como asesor directo del presidente en temas de negociación de paz con los actores que tradicionalmente han hecho parte del conflicto armado colombiano.

[2] Para analizar el proceso del Caguán con mayor profundidad, son relevantes los siguientes trabajos de International Crisis Group (2002), Carvajal y Pardo (2002) o Cepeda (2001).

Mapa 1. Municipios que conformaban la zona de despeje

Fuente: BBC

El sentido de hablar de 'zona de despeje' o 'zona de distensión' suponía, no obstante, que el gobierno debía retirar toda su presencia de los municipios que construían esta región y, muy particularmente, cualquier atisbo de Policía o Fuerza Militar. Tanto, que durante la vigencia de esta 'zona de despeje', la función de seguridad correspondió a las FARC y a un cuerpo, construido *ex profeso*, que a modo de policía civil, tendría la función atribuida de colaborar con la guerrilla (Gomes, 2005).

Una vez que son inaugurados los diálogos, en enero de 1999, las FARC y el gobierno van a conseguir una 'Agenda Común por el Cambio hacia una Nueva Colombia en Paz' que respondía a doce temas. Temas tales como reformas económicas, reformas políticas, reformas agrarias, cultivos ilícitos, derechos humanos, derecho internacional humanitario, recursos naturales, reforma de la justicia, reforma política, reforma del Estado, Fuerzas Armadas y relaciones internacionales.

Sin embargo, y a pesar de ello, dentro de quienes discutían la agenda del lado de la guerrilla –'Raúl Reyes', 'Fabián Ramírez' y 'Joaquín Gómez'– ni mucho menos podían ser considerados como la facción más política de las FARC como, por ejemplo, lo eran otros comandantes de renombre como 'Alfonso Cano', 'Iván Márquez' o 'Pablo Catatumbo'.

Como sería de esperar, tan intrincada agenda dificultaba sobremanera cualquier atisbo de puesta en común, más si se añade que sobre estos temas, a su vez, se producía una subdivisión de 48 sub-temas que, finalmente, ponían de manifiesto

hasta qué punto se carecía de una estrategia previamente definida, a efectos de la negociación. Por ejemplo, en ningún momento de la negociación aparecieron cuestiones tan relevantes en un proceso de paz, como es el caso de la discusión sobre la entrega de armas y el desarme.

Esta situación de negociación, además, debía de avanzar de acuerdo a dos cuestiones más que afectaban a cualquier atisbo de avance. De un lado, el imperativo de combatir un paramilitarismo creciente que surgía como el principal actor de disputa frente a la guerrilla. De otro, la puesta en marcha de intercambios humanitarios en los que se planteaba la liberación de policías y militares secuestrados por las FARC a cambio de guerrilleros. Conviene señalar que estas cuestiones no generaron más que acuerdos parciales pues, en el fondo, se produjo un único intercambio de miembros de la Fuerza Pública por guerrilleros enfermos. Además, apenas se llevó a cabo una actuación real frente al paramilitarismo.

Así con todo, el proceso de paz parecía fracasar desde el inicio, especialmente, a tenor del incidente de la conocida vulgarmente como 'silla vacía', es decir, la ausencia de 'Manuel Marulanda' en la inauguración de los diálogos de paz, cuando todos los focos y medios centraban su atención en el momento[3]. De esta forma, empezaban las negociaciones con el serio cuestionamiento respecto de la seriedad y el compromiso de las FARC por negociar. Tanto fue así que, incluso, del lado de las FARC, pronto empezó la lógica de paralizaciones unilaterales al proceso de negociación.

La realidad es que poco se avanzó durante los 1.139 días que duró el proceso de negociación, pues las partes nunca llegaron a un solo punto de acuerdo de los previstos dentro de la agenda. El conflicto empezó a presentar inconmensurables dosis de violencia fuera de la 'zona de despeje' y rápidamente, la opinión pública y la sociedad civil colombiana perdieron el interés y la convicción sobre las posibilidades reales de llegar a una salida negociada del conflicto.

Se pueden extraer varias explicaciones que invitan a pensar en el porqué del fracaso del proceso de paz. Un punto de partida, al respecto, sería la falta de 'estancamiento doloroso'[4] entre las partes negociadoras. Es decir, más allá de

---

[3] La silla vacía fue justificada por Marulanda por el miedo a que hubiera presencia paramilitar en el evento que hicieran peligrar su vida si bien, en el trasfondo parece que se buscaba no generar falsas expectativas y mostrar a la sociedad colombiana que la consecución de la paz, ni mucho menos, iba a resultar fácil.

[4]El concepto "*mutually hurting stalemate*", tal y como señala Harto (2004: 34), y ya abordado con anterioridad, fue acuñado por Touval y Zartman en 1985, y se refiere a la situación que se da, proclive a negociar, "cuando las partes se hallan en una situación en las que el prolongamiento de la situación conflictiva no ofrece posibilidades de victoria a ninguna de las partes". El propio Zartman (2001: 8) lo define del siguiente modo: "The mutually hurting stalemate is grounded in cost-benefit analysis, fully consistent with public choice notions of

intenciones por la paz, podía entenderse que para ninguno de los dos actores, desde una perspectiva racional, existían motivaciones reales para la negociación y para el abandono de las dinámicas propias del conflicto armado.

Por un lado, el gobierno de Andrés Pastrana concebía necesario y posible un marco de fortalecimiento creciente de la dimensión institucional y de seguridad del Estado colombiano. A tal efecto, la nueva relación con Estados Unidos, y la ingente inversión en fortalecer y modernizar las Fuerzas Militares ayudaban a concebir un horizonte próximo en el que el Estado colombiano podía asumir una posición ventajosa en la interlocución, dada una desigual y beneficiosa correlación de fuerzas.

Igual sucedía con las FARC. La guerrilla se sirvió de la 'zona de despeje' "para adelantar la guerra contra el Estado, para esconder secuestrados, para adiestrar en sus escuelas militares a los combatientes a todos los niveles, y para aprender nuevas técnicas de guerra y utilización de explosivos" (Pizarro, 2011: 264). De igual forma, durante el proceso de paz, esta misma guerrilla elevó a 70 sus frentes de combate y consiguió el mayor nivel de guerrilleros de toda su historia, llegando los 17.000 combatientes (Ministerio de Defensa, 2005: 28).

## BUSCANDO LA PAZ MIENTRAS HACEMOS LA GUERRA

La iniciativa de modernización y transformación profunda desde el gobierno de Andrés Pastrana, solo se entiende con base en la puesta en marcha del Plan Colombia. Este Plan Colombia, inicialmente concebido por el propio Andrés Pastrana, el 8 de junio de 1998, se trataba de una iniciativa nuclear de plan de gobierno, la cual fue acogida por el presidente estadounidense Bill Clinton, en diciembre de 1998, cuando prometió destinar más ayuda militar a Colombia a fin de combatir las drogas y fortalecer la democracia y la consecución de la paz en el país (Fajardo, 2003).

Toda la lógica contrainsurgente sobre la que se construye el Plan Colombia va a pasar a ser coordinada por el Comando Sur[5], en Florida, dentro del cual hay un Grupo Militar para Colombia que va a ser quien se encargue de acompañar, formar, asesorar y fortalecer a las Fuerzas Armadas colombianas (*Government*

---

rationality and public choice studies of war termination and negotiation which assume that a party will pick the alternative which it prefers, and that a decision to change is induced by increasing pain associated with the present (conflictual) course".

[5] Este comando se encuentra en Miami, y hace parte de uno de los diez Comandos Combatientes Unificados del Departamento de Defensa. Este comando es el responsable de catalizar todo lo que tiene que ver con planificación de contingencia, operaciones y cooperación en seguridad y acción sobre América Central, el Caribe y América del Sur. A tal efecto, por ejemplo, este comando vela por la seguridad del canal de Panamá. Se puede encontrar toda la información en: http://www.southcom.mil/Pages/Default.aspx Consultado el 11 de septiembre de 2015

*Accountabillity Office*, 2008), y que se denomina vulgarmente como Organización de Asistencia en Seguridad.

Inicialmente, el Plan Colombia, conviene precisar, tenía una orientación de mayor inversión social, con la que lograr estabilidad política y social en Colombia si bien, a partir de la puesta en marcha de la contraparte estadounidense, y sobre todo a partir de la posterior llegada a la presidencia de George W. Bush, pasa a erigirse como un programa destinado, en la mayoría de sus recursos, a la lucha antinarcóticos. Esto, con especial énfasis en la fumigación aérea en lugar de la erradicación manual, que era la que contemplaba inicialmente el Plan Colombia y que era la aceptada por las FARC durante la negociación del Caguán.

Como sucediera en los procesos centroamericanos, la paz que se concibe como una ecuación que aúna fortalecimiento democrático y desarrollo económico, claves en un marco de construcción de 'paz positiva', va a resultar obviada. Esto, en buena medida, por el redibujado Plan Colombia, que va a terminar por ser una estrategia reactiva más, frente a una amenaza como en 1999, representa la guerra contra las drogas.

Para entender el Plan Colombia existe una concepción básica. Si se actúa contra el cultivo ilícito, como trasfondo, se están socavando las fuentes de financiación de la guerrilla, de manera que los dos principales escenarios de intervención van a ser en el sur del país. Es decir, además del macizo colombiano, en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare y Putumayo (Ramírez, 2009; Gallardo, 2005) el propósito va a ser reducir a la mitad el total del cultivo ilícito lo cual, a pesar de un éxito relativo, conllevó nefastas consecuencias a modo de desplazamiento forzado y afectación a cultivos. Ello, porque la estrategia reactiva buscaba, en último término, motivar a que los campesinos abandonasen el cultivo ilícito para pasar a desarrollar otros proyectos alternativos que serían invocados, en paralelo al Plan Colombia, por el propio Estado colombiano pero que no llegaron.

Al margen de estas cuestiones, el Plan Colombia se consigue plasmar, definitivamente, sobre la base de seis objetivos centrales: 1) fortalecer la lucha contra el narcotráfico, integrando la acción de las Fuerzas Armadas; 2) fortalecer el sistema judicial y lucha contra la corrupción; 3) neutralizar el sistema de finanzas del comercio de drogas para revertirlo en favor del Estado; 4) neutralizar y combatir los agentes de la violencia que actúan en connivencia con el tráfico de drogas; 5) integrar las iniciativas que provienen de las diferentes escalas geográficas local-nacional-internacional y, finalmente 6) fortalecer y expandir planes para desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el tráfico de

drogas[6] (Otero, 2010: 197). Seis objetivos que, solo entre 1999 y 2002, van a requerir la nada desdeñable cifra de más de 1.9000 millones de dólares.

Tabla 1. Recursos movilizados por el Plan Colombia durante la presidencia de Andrés Pastrana

| | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** |
|---|---|---|---|---|
| Total Ayuda Económica y Militar | 283.7 | 1028.5 | 55.3 | 534.8 |
| Prestamos | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Donaciones | 283.7 | 1028.5 | 55.3 | 534.8 |
| Asistencia Económica | 213.1 | 1027.6 | 51.8 | 508.6 |
| Préstamos | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Donaciones | 213.1 | 1027.6 | 51.0 | 508.6 |
| Apoyo en seguridad y asistencia | 5.3 | 128.5 | 2.5 | 6.6 |
| Cuerpos de paz | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Narcotráfico | 205.9 | 894.4 | 48.0 | 499.0 |
| Asistencia militar | 70.6 | 0.9 | 3.8 | 26.2 |
| Préstamos | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Donaciones | 70.6 | 0.9 | 3.8 | 26.2 |
| Total de ayudas militares | 281.8 | 1023.8 | 54.3 | 531.8 |

Fuente**:** Otero (2010: 111)

Como algunos de los logros señalados por el gobierno colombiano, el Plan Colombia durante el desarrollo de la presidencia de Andrés Pastrana, y también

[6]Toda la iniciativa del Plan Colombia, por su marcada impronta reactiva, contravenía la lógica fundada que cuestiona el alcance de las políticas exclusivamente reactivas, tal y como proponen Reuter, Crawford y Cave (1988). De igual manera, por ejemplo Samper (2013: 28) señala que "reducir el consumo del 1% de la cocaína en el mundo tiene un costo de 34 dólares por usuario cuando la inversión se concentra en la prevención del consumo; de 246 cuando se dirige a la lucha contra el narcotráfico y de 783 cuando se orienta a la erradicación de los cultivos ilícitos".

después, en los primeros años del gobierno de su sucesor, Álvaro Uribe, apoyó de manera determinante el mencionado proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, especialmente en lo que respecta a Fuerza Aérea; capacidad de intervención en enclaves de cultivo ilícito, capacidad operativa nocturna, unificación del sistema de comunicaciones e implementación creciente de inteligencia técnica en las operaciones de las Fuerzas Militares (Díaz, 2002).

Asimismo, en lo que tiene que ver en la reestructuración, el Plan Colombia introdujo una doctrina de operaciones conjuntas, lo cual favoreció mayor especialización y complementariedad pues, por ejemplo, bajo el apoyo de la asistencia estadounidense, se crearon elementos tan importantes como el Comando Conjunto del Caribe y la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur.

Tal y como reconoce el Departamento Nacional de Planeación (2006: 12), con el Plan Colombia también se coadyuvó, paulatinamente, al desarrollo de una postura ofensiva, como muestran la conformación de la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA), la creación de 12 brigadas móviles y más de 14 escuadrones móviles de carabineros.

Además de la profesionalización, el otro punto clave del Plan Colombia y que son los cultivos ilícitos, se entiende en la medida en que entre 1990 y 1999, en Colombia se va desarrollando un incremento anual cercano al 18% de la superficie de cultivos de coca, y que entre 1998 y 1999 llega a un punto crítico. Tanto es así que mientras que en 1998 eran 101.800 el número de hectáreas cultivadas, en 1999 las mismas habían ascendido a las 160.119 Ha. Es decir, el incremento experimentado, solo en el año 1999, había terminado por ser del 57%, haciendo de Colombia el paradigma de *narcoestado* por antonomasia (Kruijt y Koonings, 2008; Henderson, 2010: 343).

El fuerte componente de intervención en la lucha antinarcóticos del Plan Colombia va a permitir reducir esta tendencia creciente y, por primera vez en la década, revertir la misma en términos netamente decrecientes. Si bien en el año 2000 el área de cultivos de coca llega a su máximo nivel, 163.289 Ha., en 2001 la tendencia decreciente es cuando empieza a hacerse visible, pues el total de hectáreas con cultivo de coca decaerá a 144.807 (-11.4%) y a 102.071 Ha. en el año 2002. (-29.6%).

Baste señalar que en 1999 se erradicaron por aspersión aérea 43.111Ha por 1.046Ha erradicadas manualmente. En el año 2000, la aspersión aérea se incrementó hasta las 58.074Ha por 3.495 de erradicación manual. Empero, es a partir de 2001 cuando esta proporción queda definitivamente rota a efectos de la influencia del Plan Colombia. Así, aquel año se erradicarán 94.152Ha por 1.745Ha eliminadas manualmente mientras que, en 2002, la cifra llega a las 130.364Ha erradicadas por aspersión aérea frente a 2.763Ha erradicadas manualmente.

En ese mismo orden de acciones, se incrementaron sustancialmente el número de toneladas de coca incautadas entre 1998 y 2002, casi 300Tn, del mismo modo que lo hizo la desaparición de laboratorios ilícitos – casi 4.000 (UNODC, 2007: 79). Ello, en buena medida gracias la creación de tres Brigadas contra el narcotráfico en el Ejército Nacional, cuatro bases móviles de erradicación y dos compañías de interdicción en la Policía Nacional (Departamento Nacional Planeación, 2006).

También, con recursos provenientes del Plan Colombia se inició el proceso de modernización y repotenciación de las aeronaves de ala fija (aviones y avionetas) y ala rotatoria (helicópteros) de la Fuerza Aérea, que fue complementado con equipos entregados en préstamo de uso para cumplir con los objetivos establecidos en materia de lucha contra el narcotráfico. Traducido en cifras, si en 1999 se emplearon 34 aeronaves de ala fija y 1 de ala rotatoria; en 2001 se estaban empleando 79 aeronaves de ala fina y 3 de ala rotatoria; y en 2002, 120 aeronaves de ala fija y 8 de ala rotatoria.

A tal efecto, el Plan Colombia terminó por erigirse, como anteriormente se apuntó, como responsable directo del incremento de la capacidad aero-táctica de la Policía y las Fuerzas Militares de Colombia, a partir de la cual, se experimenta un aumento notable en el número de horas de vuelo. Es decir, si en 1999, el número de horas de vuelo de la Policía Nacional fue de 10.169, y en la Fuerza Aérea fue de 5.786; para el año 2001, el resultado era de 13.686 horas para la Policía (+34.5%), y de 19.996 para la Fuerza Aérea (245.5%). (Departamento de Planeación Nacional, 2006: 26).

En cuanto al apoyo en infraestructura más destacable por parte del Plan Colombia, debe destacarse la asistencia estadounidense en las bases de Apiay, en el departamento de Meta, donde se encuentra los batallones de la Brigada VII; la controvertida base de Tolemaida[7], en el departamento de Cundinamarca; la base de Putumayo, donde se alojan los batallones de la Brigada XXVII; y la conformación de la Brigada Antinarcóticos del Ejército en el Fuerte Militar de Larandia, en el departamento de Caquetá.

Sin embargo, y a pesar del notable fortalecimiento de la Fuerza Militar, lo cierto es que Colombia entre 1998 y 2002 transitó por una tesitura ambivalente, que permitirá entender lo que va a suceder en el transcurso de la década. Por un lado, en 2002, las FARC van a llegar a los 17.000 combatientes y 70 frentes, a los que se añaden otros 4.500 guerrilleros del ELN en 40 frentes y otras tantas

[7]La Base de Tolemaida, en Cundinamarca, sirve como centro de comando y despliegue de varias brigadas móviles y como unidad de formación, entrenamiento y reentrenamiento en diferentes especialidades y habilidades. También constituye un punto de apoyo y de servicio esencial para las diferentes actividades que la Fuerza Pública realiza en el territorio nacional (DNP, 2006: 27)

estructuras urbanas. Asimismo, el paramilitarismo se había triplicado, en torno a las AUC fundamentalmente, llegando a los 12.000 combatientes. Dicho de otro modo, prácticamente toda la geografía del país se encuentra afectada por el conflicto armado (Mindefensa, 2005:28).

Solo entre 1998 y 2002 se producen 17.818 infracciones al Derecho Internacional Humanitario; 17.043 violaciones a los Derechos Humanos; la violencia política y social se cobra 18.595 víctimas en estos cinco años; las víctimas en acciones bélicas representan 14.342 muertes (Otero, 2007: 14) y el número de desplazados llega a los mayores niveles de la historia de Colombia. Entre 1998 y 2002 se producen, según CODHES (2011: 18), 729.928 desplazamientos forzados que, en suma con todo lo anterior, desdibujan por completo el proceso de paz y la negociación del Caguán de Andrés Pastrana permitiendo entender cómo y bajo qué circunstancias se producen la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia[8].

Es más, se va a registrar un importante incremento de las actividades bélicas, los secuestros, la extorsión y otras actividades criminales que van a terminar por poner de manifiesto cómo, la idea de negociar la paz en medio de la guerra, va a ser profundamente errada, sirviendo más bien como acicate de la violencia. Una violencia que para las FARC se hacía extensible más allá de la 'zona de despeje', y que para el gobierno hacía irremediable su refortalecimiento de manera que, ambos negociadores, dentro de su articular percepción, encontraban serias posibilidades y muestras de superioridad militar con respecto a su adversario.

El propio proceso de negociación de las FARC estaba llegando a su fin. Éste llegaría con motivo del secuestro del senador Eduardo Gechem Turbay, a manos de las FARC, el 20 de febrero de 2002. Tras el mismo, Andrés Pastrana informaba de la definitiva ruptura unilateral de las negociaciones, llevando consigo el fin de cualquier propósito de negociación y aproximación con las FARC, y hundiendo la imagen del presidente y la popularidad de cualquier atisbo negociador. Más bien, todo lo contrario, es por esto que el sucesor de Pastrana va a ser Álvaro Uribe, quien va a ganar popularidad como consecuencia de su posición reactiva en cuanto a la confrontación directa contra la guerrilla.

Los datos hablaban por sí solos. Entre 1998 y 2001, durante el proceso de negociación, las FARC habían acumulado 1.610 acciones guerrilleras, a lo que se adicionaban 3.265 secuestros y medio millar de casos de extorsión. Asimismo, el

[8]Una prueba de hasta qué punto el proceso de paz del Caguán acaba llegando a un sinsentido como búsqueda del proceso de paz se puede entender, únicamente, atendiendo a las cifras que presenta el conflicto justo un mes antes de que termine el diálogo. Como señala Fernández de Soto (2004, p.177), en este tiempo se "habían perpetrado 117 atentados terroristas, entre los cuales 4 carros-bomba, 5 ataques a instalaciones militares, la voladura de 33 torres de energía, de 2 tramos de un oleoducto y de 3 puentes, el homicidio de 20 civiles", entre otras acciones.

ELN protagonizaba 1.067 acciones armadas, a lo que se unían 3.088 secuestros y otros tantos casos de extorsión. La presencia del conflicto afectaba a más de la mitad de municipios del país, con 130 municipios con presencia del ELN y otros 350 municipios con presencia de FARC toda vez que el paramilitarismo se encontraba en su mayor punto de efervescencia. En medio de la paz, se estaba haciendo la guerra, si bien una guerra cada vez más favorable para un Estado que si en 1998 apenas fue capaz de dirigir 201 combates unilaterales contra las FARC y 93 contra el ELN, para 2001 ascendía a 660 y 290 respectivamente.

## EL PROCESO DE LA HABANA. UNA REALIDAD PROPICIA PARA NEGOCIAR

Tras el fracaso del proceso del Caguán, finalizado en febrero de 2001, va a haber que esperar más década para que, nuevamente, el gobierno colombiano y las FARC asuman otro proceso de negociación con vistas a desactivar el conflicto armado. Un proceso que, público desde agosto de 2012, arrancó en octubre de ese mismo año, en buena medida dentro de una coyuntura bien diferente, que en esta ocasión incorpora diferentes elementos que, cuando menos, invitan a in mayor optimismo.

No obstante, entre el Caguán y La Habana, concurre un factor determinante en la comprensión de la realidad del conflicto armado colombiano, y que si bien no es objeto de análisis en este escrito, sin embargo, no puede ser obviado. Se trata de los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe. Entre 2002 y 2010, en Colombia va a concurrir un gobierno fuertemente beligerante en Colombia que, casi en exclusiva, va a asumir como *leitmotiv* político la derrota militar de las guerrillas.

Entre 2002 y 2010, destinando más de un 4% del PIB en seguridad y defensa, lo cual, en adición con la continuidad del Plan Colombia representa más de 12.000 millones de dólares, la Fuerza Pública colombiana va a modernizar su estructura, organización y coordinación, y va a profundizar todo un proceso de cambio que va a optimizar la forma de combatir a los grupos así como de desplegar operativos.

Así, entre 2002 y 2010, Colombia se va a convertir, transcurrido este tiempo, en el cuarto país del continente que más va a incrementar su presupuesto en seguridad y defensa tras Chile, Venezuela y Ecuador. Además, se erige como el país de América Latina con mayor cobertura de Fuerza Pública por número de habitantes, con un promedio de 881 efectivos por cada 100.000 habitantes, únicamente superado por Bolivia (Mindefensa, 2011b: 17).

Bajo esta misma tendencia, la Policía Nacional colombiana, entre 2002 y 2010, va a pasar de los 110.000 miembros a los 160.000, y las Fuerzas Militares de 203.000 a 270.000 efectivos, de manera tal que, en términos agregados, el pie de

fuerza pública en Colombia experimenta un incremento del 40% al cual, cualitativamente, habrá que añadir otros tantos avances notables en lo que tiene que ver con modernización, organización, coordinación, distribución y disposición de recursos (Mindefensa, 2010: 68).

Todo lo anterior se traduce, por ejemplo, en la obtención de importantes golpes estratégicos sobre los altos mandos de las FARC y del ELN. En primer lugar, como las tres acciones más significativas al respecto deben mencionarse la Operación Fénix (2008), la Operación Sodoma (2010) y la Operación Odiseo (2011) – ya bajo el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014). Las tres supusieron la muerte de tres de los miembros históricos más relevantes de la guerrilla y, todos ellos, componentes del Secretariado de las FARC: 'Raúl Reyes'[9], 'Mono Jojoy'[10] y 'Alfonso Cano'[11].

Del mismo modo, no pueden obviarse otras bajas, también significativas, como la captura de 'Simón Trinidad'[12] en Quito, en 2004, por parte de los servicios secretos colombianos; o las muertes, en 2007, de 'Negro Acacio', miembro del Secretariado y clave en la economía de la droga en Guaviare y Vaupés; de 'Martín Caballero', jefe del Frente 37 de sur de Bolívar; y, en 2008, de 'Iván Ríos', jefe del Bloque Central de las FARC.

Solo entre 2002 y 2010 se destruyeron 20.062 laboratorios cocaleros, se incautaron 1.233 tonelada de marihuana, 5.3 toneladas de heroína y 1.269 toneladas de cocaína. Si en 2002, la superficie de coca era de 130.364Ha, en 2010, la superficie se había reducido a 58.073Ha. De igual manera, los homicidios habían caído a 15.459 y las masacres a 183, la tasa de homicidios se reducía a 33.97 muertes violentas, y el número de secuestros y de extorsiones fue de 282 y 152, respectivamente – 134 para las FARC y solo 18 para el ELN. De

---

[9] "Raúl Reyes" fue uno de los líderes más carismáticos de las FARC, miembro del Secretariado y dirigente del combativo Bloque Sur. Murió tras la controvertida "Operación Fénix", por la cual la fuerza aérea colombiana bombardeó el municipio de Santa Rosa del Yanamaru, en Ecuador, lo que terminó por generar una importante crisis regional entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

[10] "Mono Jojoy" fue otro dirigente clásico de las FARC, miembro del Secretariado y dirigente del Bloque Oriental. Era el guerrillero más influyente en el accionar armado de las FARC. Murió el 22 de septiembre de 2010, por acciones de las Fuerzas de Tarea Conjunta Omega, y gracias a las filtraciones dentro de la guerrilla.

[11] Tras la muerte de Manuel Marulanda en 2008, quien asume la jefatura máxima de las FARC es "Alfonso Cano", miembro del Secretariado y hasta ese momento comandante del Bloque Central. Alfonso Cano asume la máxima comandancia de las FARC el 25 de mayo de 2008, como evidencia un comunicado emitido por otro de los dirigentes de la guerrilla, y sucesor al frente de la misma, tras la muerte de Cano, "Timochenko". Así, Cano morirá con motivo de la Operación Odiseo, llevada a cabo por la Fuerza Aérea Colombiana entre las localidades del departamento de Cauca, de Jambaló y Toribío.

[12] "Simón Trinidad" llegó a ser la tercera figura guerrillera del Estado Mayor del Bloque Caribe.

igual forma, las acciones de las FARC cayeron a 724 en 166 municipios y las del ELN a 65 en 27 municipios[13]. Finalmente, el volumen de desplazados forzados cayó a 162.611 y el número de asesinatos políticos decayó hasta los 51 casos.

La gran mayoría de todo este conjunto de acciones y cifras se concentran sobre la guerrilla, de manera tal que algunos estimaron que el ELN, entre 2002 y 2010 perdió hasta un 77% de su fuerza de combate, por un 83% para el caso de las FARC (Fundación Seguridad y Democracia, 2008: 5). Todo gracias a un esquema de intervención sobre el aspecto de seguridad que se consolidó con base en fortalecer la estructura de la inteligencia en seguridad, identificar con claridad las funciones y el alcance de cada uno de los grupos de la Fuerza Pública, fortalecer el impacto sobre ciertas regiones, especializar los escuadrones y las unidades de combate, ganar presencia, fundamentalmente, en enclaves rurales, tradicionalmente de especial arraigo guerrillero, para, desde la desaparición de grupos armados, construir lo que fue denominado como 'zonas de rehabilitación'.

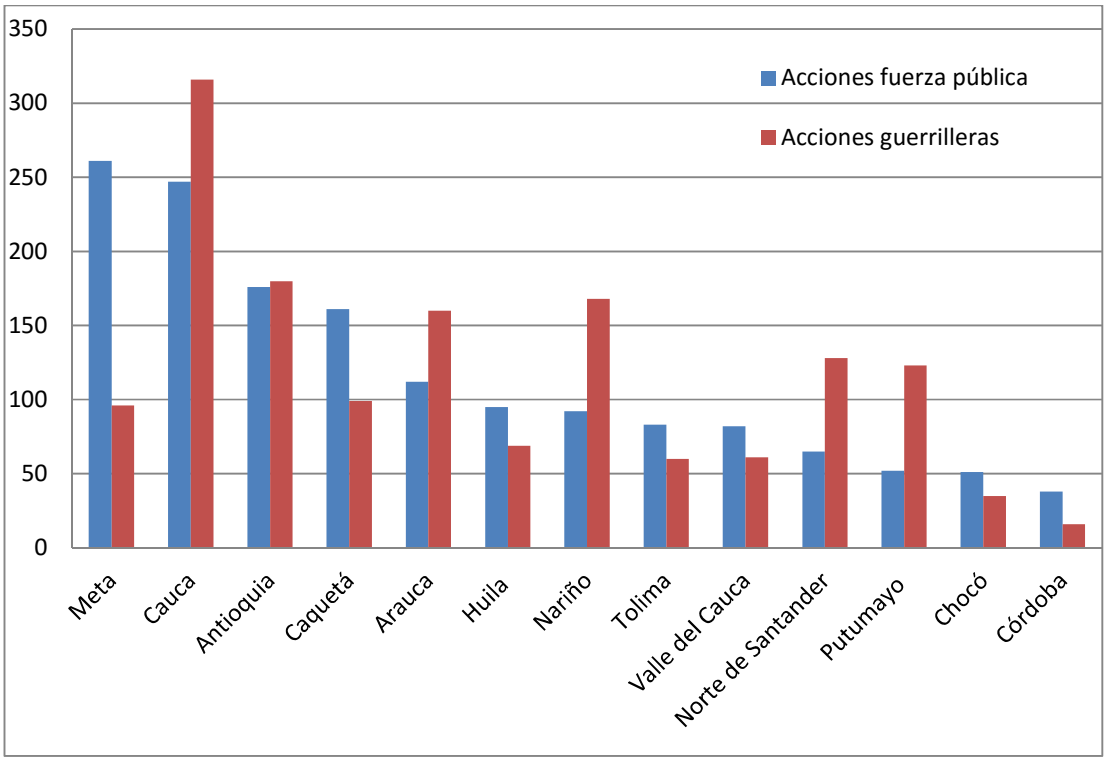
Todo lo anterior, va a debilitar profundamente a las guerrillas, especialmente a las FARC, si bien, lo más importante, es que va a transformar la dinámica de beligerancia entre el Estado y la guerrilla de manera que se propicia un escenario óptimo para negociar. Un escenario en el que concurren diferentes elementos que permiten entender el porqué de la puesta en marcha de un nuevo intento de negociación con las FARC.

Del lado de las FARC, porque experimentan un repliegue sin parangón que termina con la lógica de la guerra de movimientos y la aspiración hacia una guerra de posiciones que era la que dominaba entre 1998 y 2002. Todo lo contrario, la pérdida de pie de fuerza, la reducción de sus finanzas –especialmente por secuestro y extorsión–, unido a una dependencia mayor del narcotráfico, y una pérdida de influencia de la posición más beligerante que encarnaban 'Manuel Marulanda', 'Mono Jojoy' o 'Raúl Reyes', afecta sobremanera la cosmovisión guerrillera sobre la comprensión de la lucha armada y la toma del poder por las armas. Tal circunstancia en la actualidad deviene imposible. Las FARC, para el año 2010 terminan por replegarse en departamentos periféricos, mayormente fronterizos como Norte de Santander, Arauca, Chocó, Nariño y Putumayo, u otros conexos con estos como Cauca o Caquetá. Su alcance municipal ha caído a 160 municipios – la mitad que en 2002, y su volumen de acciones armadas es de 724, casi la mitad que las 1.278 de 2002. Asimismo, su pie de fuerza se ha reducido en casi un 50%, al pasar de casi 17.000 combatientes a poco más de 8.000 guerrilleros.

[13] No obstante, conviene precisar que a pesar del repliegue en cifras que plantea una serie temporal de cinco años, lo cierto es que esta tendencia se concentra, sobre todo, entre 2006 y 2008, pues a partir de 2009 comienza un lento proceso de recomposición y mayor activismo.

Del lado del gobierno, sin embargo, concurren igualmente elementos que justifican una lógica de negociación. En primer lugar, porque la propia política beligerante, hacia 2010, parece incurrir en un agotamiento importante. De hecho, solo entre 2010 y 2011, las acciones por iniciativa militar se reducen en casi un 50%, al pasar de 1.400 a poco más de 700. Los enclaves de conflicto son enclaves con mayor arraigo guerrillero, con escasa presencia institucional, con una correlación de fuerzas en muchos casos favorables a las FARC, con una geografía selvática, montañosa y fronteriza, que dificulta profundamente los operativos de éxito. Asimismo, en todos ellos, predomina el número de acciones guerrilleras frente a los operativos de la Fuerza Pública lo que invita a pensar en una especie de enquistamiento en cuanto a la desactivación por la vía militar del conflicto armado.

Gráfico 1. Prioridades para la Fuerza Pública, 2011-2012




Fuente**:** Ríos (2015: 64)

Asimismo, la deficitaria desmovilización paramilitar y la emergencia de las Bandas Criminales – Bacrim como herederas del paramilitarismo terminan por conferir un factor de oxigenación para las guerrillas. Esto, porque al estar despolitizadas con respecto a la razón subversiva del antiguo paramilitarismo,

optan por coaligarse con las FARC en todo lo que tiene que ver con siembra y procesamiento de cultivos, en la que convergen intereses comunes frente a un enemigo compartido que sería el Estado.

De hecho, hacia 2012, antes de iniciar los diálogos, se observan este tipo de conexiones, por ejemplo, en el sur de Cesar o de Bolívar, donde confluirían los Frentes 35 y 37 de las FARC, el Frente 'Jaime Batemán' del ELN, y Bacrim como 'Los Paisas', 'Los Rastrojos' o 'Los Urabeños'. Todos ellos se disputarían el control territorial de otra zona con gran valor estratégico, con conexión directa con el Golfo del Morrosquillo en el Caribe, el cual se trata de una salida para la droga que se dirige con camino hacia Europa y Centroamérica.

En Norte de Santander 'Águilas Negras' y 'Los Rastrojos', operarían como grupos pos-paramilitares en confrontación a los Frentes 33 y 41 de las FARC y los Frentes del ELN 'Camilo Torres' y 'Carlos Armado Cauca Guerrero' que colaboran, incluso, con una facción minoritaria del EPL. Esto, muy especialmente, en la referida subregión del Catatumbo– que comprendería los municipios de Convención, El Carmen, El Tarra, Teorama, San Calixto y, principalmente, Tibú[14], mayormente de control guerrillero frente a la presencia urbana de las Bacrim en municipios como Cúcuta u Ocaña.

En Arauca se darían ciertas lógicas de apoyo entre ELN y 'Los Rastrojos', en muchas ocasiones contra las FARC, si bien la confrontación entre guerrillas nada tiene que ver a los importantes enfrentamientos de hace una década.

En Nariño coinciden los Frentes 2, 29 y 64 de las FARC que, hasta 2011, estuvieron en guerra con el ELN, cuya presencia se articula en torno a los Frentes 'Héroes y Mártires de Barbacoas', especialmente los 'Comuneros del Sur', marginalmente, el Frente 'Manuel Vásquez Castaño' y, por último, 'Guerreros de Sindagua'. Asimismo, habría que añadir la presencia de Bacrim traducida en 'Águilas Negras', 'Los Urabeños' y 'Los Rastrojos' y que, operan como actores colaboradores tanto con las FARC como con el ELN.

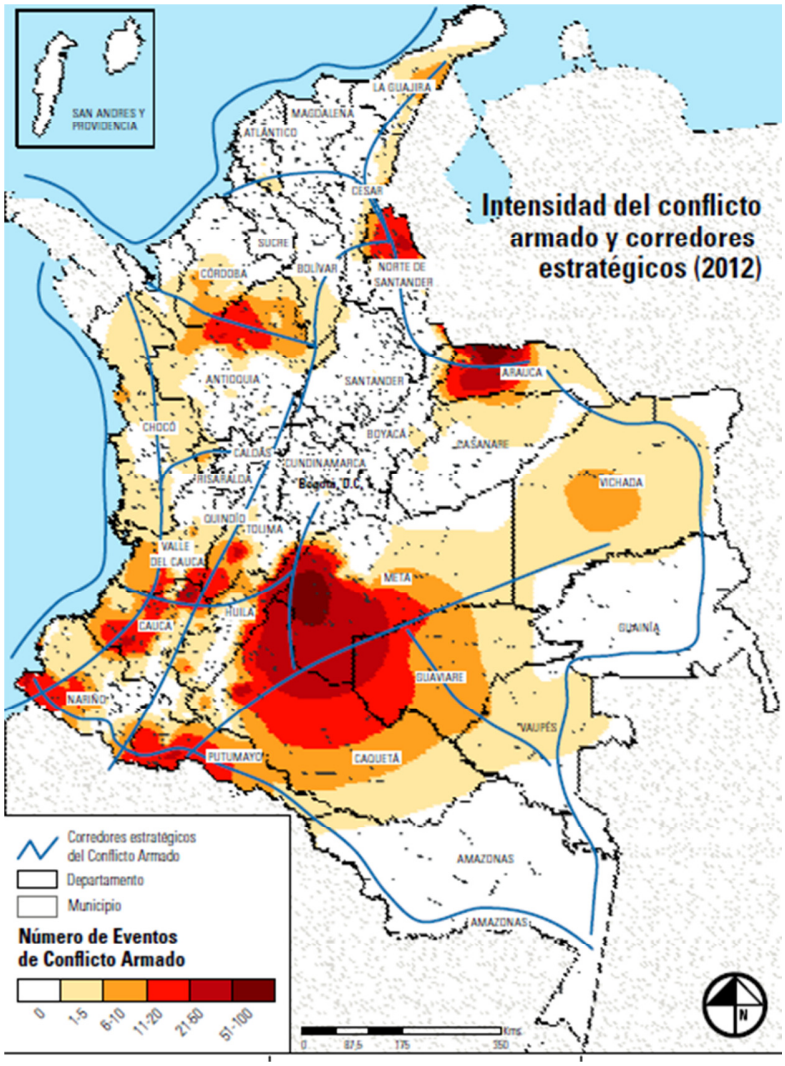
Por su parte, en el departamento de Chocó concurren el Frente 57 y el Frente 34 de las FARC, el Frente 'Resistencia Cimarrón' y multitud de pequeñas Bacrim, además de 'Los Rastrojos', 'Los Urabeños', 'Águilas Negras' y, la nueva estructura conocida como 'Renacer', que colaborarían y competirían entre sí según las dinámicas de control territorial de las principales fuentes de financiación.

Asimismo, en Caquetá, Cauca y Putumayo, de cualquier modo, predominarían las FARC como actor armado dominante. En Caquetá, por los frentes 11, 15, 49,

[14] Tibú es el centro nuclear de la producción de cultivos ilícitos tanto en la región como en el departamento. De hecho, entre 2001 y 2012 se han cultivado en la localidad un total de 24.248Ha de coca (UNODC, 2014).

60 y en Putumayo, por los frentes 32 y 48, todos del Bloque Sur, y en Cauca, por la presencia dominante de los Frentes 6 y 8 del Bloque Occidental y que, en los tres casos, tienen presencia en más de la mitad de los municipios del departamento.

Mapa 2. Periferialización y corredores estratégicos de la violencia, 2012




Fuente**:** Salas (2015: 168)

Toda esta presencia dominante de guerrillas y grupos criminales, no por casualidad concurre en un escenario en el que el conflicto armado nunca quedó superado por el impacto real de la PSD y en el que el cultivo ilícito ha terminado por consolidarse como el factor explicativo más importante. A tal efecto, basta con observar cómo Norte de Santander, Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo y

Caquetá, con la excepción de Arauca, donde es más importante el secuestro y la extorsión sobre la industria extractiva así como el contrabando, concurren en el año 2012 el 68% de las 48.000Ha cultivadas con coca en el país.

## CONCLUSIONES. ANTE UNA OPORTUNIDAD ÚNICA DE DESACTIVAR EL CONFLICTO ARMADO

La coyuntura anterior haría valer la hipótesis del doble estancamiento doloroso que plantean Touval y Zartman (1985) y Zartman (2001), respecto del que, como se puede ver, el contexto más intrincado del conflicto armado, toda vez que más *perifierializado*, coincide con una debilidad creciente de las FARC pero suficiente para evitar una desactivación por la vía armada, sobre todo, por sus particulares alianzas con las Bacrim en torno al narcotráfico.

Desde que Juan Manuel Santos llega a la presidencia, éste se desmarca de las políticas de seguridad llevadas a cabo durante la década pasada y desde el 1 de marzo de 2011 inicia conversaciones y reuniones exploratorias con las FARC dentro de una lógica de clara convergencia y favorecida, en todo caso, por una serie de lecciones aprendidas con respecto del pasado que resultan evidentes.

Por ejemplo, el equipo negociador de las FARC es mucho más político que beligerante, con el Caguán, con figuras como 'Pablo Catatumbo', 'Iván Márquez' o Rodrigo Granda. La agenda de negociación pasa de 16 temas y 48 sub-temas del Caguán a cinco temas clave: desarrollo agrario, participación política, fin del conflicto, drogas ilícitas y víctimas. De estos cinco temas, los cuatro primeros ya han sido resueltos. Asimismo, el inicio de las reuniones en Oslo y su continuidad en La Habana han distanciado el foco del proceso de la escenografía desinformativa que desnaturalizó el Caguán y que contribuyó a alimentar un imaginario de desafectación y desconfianza respecto de lo que significaba una lógica de intercambios cooperativos dentro de un proceso de negociación.

De hecho, en la actualidad, aparte de estarse cerrando el último de los puntos, ambas partes han conseguido adelantar un proceso de *desescalamiento* paulatino del conflicto que está *ad portas* de un cese bilateral de las hostilidades que ponen al proceso negociador a escasos meses de su finalización. Tanto, que se pueden recuperar las palabras del comunicado de las FARC del 17 de septiembre de 2015, en el que señalan:

"Nosotros estamos listos para proseguir la marcha concertada de la voluntad nacional hacia el acuerdo definitivo, punto de partida para las transformaciones democráticas y progresistas. La paz está tocando a la puerta de Colombia y exige que el conflicto armado quede atrás como memoria colectiva de algo que no debe repetirse jamás, de tal manera que aseguremos el futuro de paz y vida digna de las nuevas generaciones de colombianos"

Si a ello se añade la negociación con el ELN, avanzada en las rondas exploratorias durante septiembre, y que invitan a pensar en un escenario de negociación paralelo a partir de enero de 2016, Colombia se encuentra ante la oportunidad más importante de desactivar un conflicto armado vigente por más de medio siglo. Sin duda, el crimen organizado, el narcotráfico y la violencia de las estructuras que no se desmovilicen – posiblemente las más próximas al negocio de la coca, seguirán siendo una amenaza para la seguridad del país si bien, dentro de un escenario de violencia delincuencial diferente al actual, y que permite abrir una nueva etapa en lo que a construcción de paz, reforma estructural y paradigmas de seguridad se refiere.

Todo, por la casi imperativa necesidad mutua de negociar y proceder a una lógica de intercambios cooperativos dado que, de ninguno de los lados, la victoria militar resulta una posibilidad factible.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

***Jerónimo Ríos Sierra*** *es Profesor Asociado de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas de la Universidad EAN – Colombia.*

REFERENCIAS:

Carvajal, Leonardo y Pardo, Rodrigo (2002), "La internacionalización del conflicto doméstico y los procesos de paz", en Ardila, Marta, Cardona, Diego y Tickner, Arlene (eds.), *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá: Fescol, pp. 181-236.

Cepeda, Fernando (2001), *Making Peace: Reflections and Perspectives for the Peace Process in Colombia*, Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

CODHES (2011), "De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto", http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8445.pdf?view=1

Departamento Nacional de Planeación (2006), "Balance Plan Colombia 1999-2005", https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-y-gobierno/Paginas/plan-colombia.aspx

Díaz, Borja (2002), "Política exterior de los Estados Unidos hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al Plan Colombia y la región andina", *América Latina Hoy*, No. 31, pp. 145-186.

Fajardo, Luis E. (2003), "From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A retrospective look at U.S aid to Colombia", *Working Paper*, No. 28, Crisis and States Programme Development Research Centre, London School of Economics.

Fernández de Soto, Guillermo (2004), *La ilusión posible. Un testimonio sobre la política exterior colombiana*, Bogotá: Editorial Norma.

Gallardo, José (2005), *El Plan Colombia y sus efectos sobre Ecuador*, Quito: Esqueletra.

Gomes, Víctor (2005), *Guerra en los Andes*, Quito: Editorial Abya-Yala.

Government Accountabillity Office (2008), "Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security has Improved; U.S Agencies Need More Detailed Plan For Reducing Assistance", http://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf

Guerra de Hoyos, Carmen, Pérez, Mariano y Tapia, Carlos (2011), *El territorio como Demo: demo(a)grafías, demo(a)cracias y epidemias*, Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.

Harto de Vera, Fernando (2004), *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, Valencia: Tirant Lo Blanch.

Henderson, James D. (2010), *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó a Colombia*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

International Crisis Group (2002), "Colombia Elusive Quest for Peace", http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/001-colombias-elusive-quest-for-peace.aspx

Kruijt, Dirk y Koonings, Kees (2008), "Colombia: A Paradoxical State", http://fride.org/descarga/COM_Colombia_Paradoxical_State_ENG_ene08.pdf

Martínez, Óscar (2011), *El Salvador. Las negociaciones de los acuerdos para la paz.* San Salvador: Nuevo Enfoque.

Ministerio de Defensa (2010), *Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, Bogotá: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2011), *Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*, Bogotá: Ministerio de Defensa.

— Ministerio de Defensa Nacional de Colombia., (2011b) *Gasto en Defensa y Seguridad 1998-2011*, Bogotá: Ministerio de Defensa.

Otero, Diego (2010), *El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*, Bogotá: Ediciones Aurora.

Pastrana, Andrés (2013), *Memorias olvidadas*, Bogotá: Editorial Debate.

Pizarro, Eduardo (2011), *Las FARC, 1949-2011: De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá: Norma.

Ramírez, María C. (2009), "Negotiating Peace and Visibility as a Civil Society in Putumayo amid the Armed Conflict and the War on Drugs", en Bouvier, Virginia (Ed.), *Colombia. Building Peace in Time of War*, Washington, United States Institute of Peace, pp. 311-334.

Reuter, Peter, Crawford, Gordon & Cave, Jonathan (1988), *Sealing the Borders: The Effects of Increased Military Partipation in Drug Interdiction.* Santa Mónica: The Rand Corporation.

Ríos, Jerónimo (2015), "La Política de Seguridad Democrática en Colombia. Una condición necesaria en la comprensión del actual diálogo de paz con las FARC", Ríos Jerónimo, Benito, Miguel y Castillo, Alberto (Coords.), *La arquitectura de la violencia y la seguridad en América Latina*, Madrid: La Catarata, pp. 39-67.

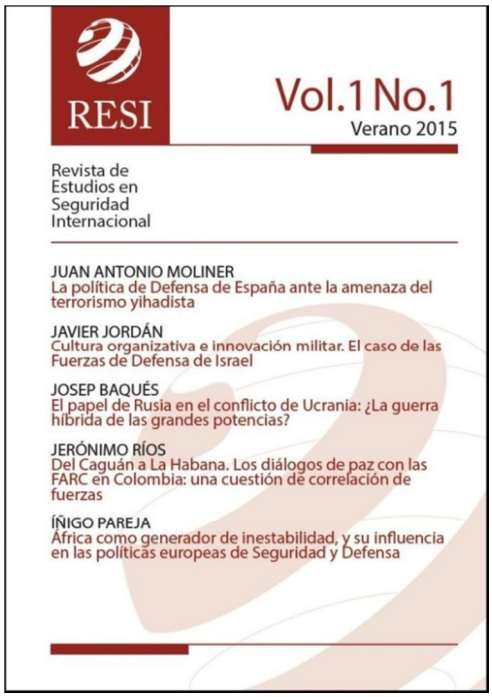
Salas, Luis Gabriel (2015), "Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012", *Cuadernos de Geografía*, Vol. 24, No. 1, pp. 157-172.

Samper, Ernesto (2013), *Drogas. Prohibición o legalización*, Bogotá: Editorial Debate.

Touval, Saadia & Zartman, William I. (1985), *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder: Westview.

United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2007), *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2006*, Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.

Zartman, William I. (2001), "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments", *The Global Review of Ethnopolitics*, Vol. 1, No. 1, pp. 8-18.




Revista de Estudios en Seguridad Internacional

Vol. 1, No. 1 (2015)

Editada por:
Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)

Lugar de edición:
Granada, España

Dirección web:
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157
DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1

**Para citar este artículo/To cite this article**:

Íñigo Pareja, "África como generador de inestabilidad, y las políticas europeas de seguridad y defensa", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 85-113.

DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.5

Si desea publicar en RESI, puede consultar en este enlace las Normas para los autores: http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/normas-para-los-autores

Revista de Estudios en Seguridad Internacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License.

# África como generador de inestabilidad, y su influencia en las políticas europeas de seguridad y defensa

Africa as a source of instability and its influence on European security and defense policy

ÍÑIGO PAREJA RODRÍGUEZ

Ejército de Tierra, España

RESUMEN**:** Se plantea como pregunta de este trabajo hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o la estrategia de la Unión Europea (UE). La hipótesis de partida es que la situación en África no condiciona la estrategia a largo plazo de la UE, sino que ésta ha sido reactiva y de limitada ambición, materializada mediante planes parciales. Europa trató a África como un todo geopolítico, aunque en los últimos años está enfocando el problema en regiones vitales como son: el Sahel, Golfo de Guinea y el Cuerno de África.

La relevancia de estas regiones para Europa es la amenaza real que supone el vínculo del yihadismo y del crimen organizado, que aprovechan las rutas de tráfico ilegal y la porosidad de las fronteras. Para probar o refutar la hipótesis de partida recurrimos al método comparado apoyándonos en indicadores que contribuyan a medir tres grandes dimensiones: Buen Gobierno, Seguridad y Desarrollo. Se pretende medir la evolución de la inestabilidad de una selección de casos de las tres regiones mencionadas en los periodos 2008-2011 y 2011-2014. Con ello valoramos la dinámica de la situación y la reactividad de la UE en su estrategia de seguridad y defensa.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, Arco de Inestabilidad Africana, Políticas Europeas, Seguridad y Desarrollo, Cultura Estratégica Reactiva, Sahel.

ABSTRACT: The key question behind this study is to what point the instability in Africa influences the security policy or strategy of the European Union (EU). The hypothesis we work with is that the situation in Africa does not condition a long-term strategy of the EU because Europe is reactive and of limited ambition when it deals with Africa, basing itself on partial plans. Europe dealt with Africa as a geopolitical entity, although in recent years it has been focusing on three vital regions: the Sahel, the Gulf of Guinea and the Horn of Africa.

The importance of these regions for Europe is the threat that is posed by the link between the jihad and organized crime, taking advantage of the illegal trafficking routes and of porous borders. To prove or discard the hypotheses we have made use of the comparative method basing the study on indicators that feed three main dimensions: Governance, Security and Development. We pretend to measure the evolution of instability of a handpicked number of cases belonging to the three aforementioned regions. This will be done in the periods 2008-2011 and 2011-2014. Thus, we assess the dynamics of the situation and the reactivity of the EU in its security and defense strategy.

KEYWORDS: European Union, African Arch of Instability, European Policy, Security and Development, Reactive Strategic Culture, Sahel.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* Vol. 1, No. 1 (2015), pp. 85-113.
http://www.seguridadinternacional.es/revista/
ISSN: 2444-6157. DOI: http://dx.doi.org/10.18847/1.1.5

## INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio del presente trabajo es la política, estrategia o visión a largo plazo de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE) en el SAHEL, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, entre 2008 y 2014.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE es heredera de aquella cláusula que en el Tratado de Bruselas de 1948 sentó las bases de la Unión Europea Occidental (WEU/UEO). Desde el Tratado de Lisboa (2009), con la articulación del "European External Action Service" (EEAS) y las atribuciones otorgadas a la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea (AR/VP), se está intentando consolidar un empleo eficiente de los recursos de la UE y aplicar el concepto del enfoque integral a la gestión de crisis.

A efectos analíticos, en este trabajo nos centraremos en aquellas decisiones del Consejo de la UE y del AR/VP, relativas a las regiones señaladas, que sienten las bases de una estrategia ("ends, means and ways") y superen la reactividad inmediata de una respuesta o la gestión de una crisis.

Hay diversas razones que justifican la selección de este objeto de estudio. Destacaremos las más relevantes. La principal es el convencimiento de que los principales "drivers" de inseguridad que puedan afectar a Europa provienen del flanco Sur. Las amenazas provenientes del sur - los tráficos ilegales (armas, personas, drogas), el vínculo entre terrorismo, yihadismo y el crimen organizado, los desequilibrios socioeconómicos, las tensiones étnicas y religiosas - atacan transversalmente a la sociedad europea lo que, unido a la proximidad geográfica con África, los convierte en una amenaza a la seguridad y a la defensa, ante la que Europa es más vulnerable.

Las regiones escogidas pertenecen a lo que algunos autores llaman el "arco de inestabilidad" que atraviesa África y concentra los principales grupos y las amenazas más importantes contra la seguridad y la paz (García Sánchez, 2012: 1); las tres regiones están contempladas en nuestra Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), como zonas vitales para los intereses españoles en las próximas décadas (ESN, 2013: 17); incluyen las principales comunidades económicas o mecanismos regionales de la Arquitectura de Paz y Seguridad Africana (APSA), como son la Economic Community of West African States (ECOWAS), la Economic Community of Central African States (ECCAS) y la Intergovernmental Authority on Development (IGAD); contienen los territorios en los que se están desarrollando las operaciones militares fundamentales y las principales misiones civiles en curso de la UE. En resumen, son focos definidos de atención para la PCSD.

Recientemente ha destacado el inicio de operaciones nacionales en las regiones mencionadas, aparte de las citadas en el ámbito de la UE (civiles o militares). Hoy en día, la deriva de la seguridad de los países de estas regiones, representa un foco de noticia recurrente para los medios de comunicación y es objeto de estudio de seminarios y de artículos de opinión de diversos pensadores o think-tanks.

Al abordar este objeto de estudio nos fijamos como objetivo identificar la posible relación causa-efecto, enmarcada en un intervalo temporal limitado, entre la inestabilidad de ciertos países seleccionados como referencia de las regiones del SAHEL, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, y la reactividad de la UE en su política o estrategia de seguridad y defensa. Si se consigue esta identificación, podríamos relacionar la vinculación, si esta existe, entre los retos, amenazas y elementos desestabilizadores del continente africano y la definición de la política europea de seguridad.

De acuerdo con la finalidad de este estudio, planteamos como pregunta de investigación la siguiente: ¿Hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o estrategia de la UE?

Ante dicho interrogante, ofrecemos como hipótesis de partida que África no condiciona de forma determinante la "gran estrategia" de la UE, que asociaremos con la PCSD, sino que es objeto de estrategias parciales, de menor alcance y quizás de naturaleza reactiva, producto de la ausencia de una cultura estratégica común de los estados miembros, ciñéndose a una "cultura de la reacción" de la que le parece difícil escapar a la Unión. Esta reactividad es chocante ya que la UE tiene a su alcance herramientas de prevención y capacidades diplomáticas, de cooperación al desarrollo, ayuda humanitaria, proyectos regionales; además de herramientas que pueden inhibir la aparición de la violencia, apoyar la buena gobernanza, reforma del sector de seguridad y procesos de desarme, desmovilización y reintegración. (Cuadrado, 2014: 8-10).

Para probar o refutar esta hipótesis de partida recurrimos al método comparado. Con el mismo pretendemos medir la evolución del nivel de inestabilidad de una selección de casos de las tres regiones objeto de estudio en los periodos 2008-2011 y 2011-2014, así como la presencia o ausencia de correspondencia entre dicha dinámica y el nivel de reactividad de la UE en su política o estrategia de seguridad y defensa para estas regiones en ambos periodos.

## ÁREA DE ESTUDIO

Para la UE, la paz y la seguridad son condiciones necesarias para un desarrollo sostenible. Para otros es el desarrollo lo que facilita la seguridad; en todo caso, todos aceptan que seguridad y desarrollo son conceptos complementarios e inseparables, lo que debemos tener en cuenta al analizar el objeto de estudio.

África es un continente que ocupa cerca de 30,3 millones de kilómetros cuadrados, tres veces más grande que Europa. Sin embargo, la densidad de población es menos de la mitad de la europea, con una demografía de base joven y exponencialmente creciente. La población se concentra en casi un 73% en las zonas costeras.

África contiene entre 1.500 y 2.200 grupos étnicos distintos y se estructura en un sistema sobre la base de etnia, raza, tribu y clan, que no coincide necesariamente con las fronteras trazadas arbitrariamente por las potencias coloniales. Esta interacción de población, etnia y cultura es un nexo fundamental

para entender parte de los problemas africanos, así como el elemento religioso, siendo las tres principales religiones el islamismo, el animismo y el cristianismo. Tiene un interior continental difícil y con comunicaciones relativamente escasas. Los tres grandes valles fluviales del Níger, Congo y Nilo fueron la base de la exploración pionera europea y siguen siendo los ejes de influencia y de confrontación de intereses (CESEDEN, 2013: 11-12).

Asimismo hay que tener en cuenta las grandes desigualdades socioeconómicas, tan extremas en este continente. Como ejemplo, son cuatro (Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Argelia) los países dueños del 55% del Producto Interior Bruto africano. Conviven un gran número de economías subdesarrolladas junto a una gran riqueza de recursos estratégicos, en especial los hidrocarburos y minerales como el oro, los diamantes y el platino, entre otros. Estas desigualdades socioeconómicas son iniciadoras de desplazamientos masivos de la población, tanto refugiados como desplazados.

Por otra parte, la UE es el primer donante mundial de apoyo o ayuda al desarrollo. Juntos, la Unión y sus Estados Miembros prestan más de la mitad de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) mundial. (Manrique Gil, 2014: 1-2). Un instrumento clave para la asociación UE-África es la financiación, con cerca de 1,2 billones de euros, que la UE ha destinado a la Unión Africana (UA) y a las Comunidades Económicas Regionales (CER) y los Mecanismos Regionales (MR), en concreto para: prestar apoyo financiero a las Operaciones de Apoyo a la Paz lideradas por África; a la materialización de la arquitectura de paz y seguridad africana y a apoyar la iniciativa de crear un mecanismo de respuesta rápida. En gran parte gracias a este respaldo financiero, la UA ha realizado un gran esfuerzo los últimos años en Mali, RCA y Somalia (African Peace Facility Annual Report, 2013: 4-5).

Pero el vínculo de Europa con África se remonta a los orígenes del tiempo, siendo un hito relevante, a los efectos de este trabajo, el periodo colonial en el que se dio el llamado "scramble for Africa", la carrera de los países europeos por hacerse con las riquezas del continente. Muchos nacionalistas africanos consideran que esta época es el germen de los actuales problemas (Rodney, 1972: 137-139), al situar exclusivamente en las potencias coloniales la responsabilidad de un "saqueo económico y moral de África".

Sin negar esta responsabilidad de las potencias coloniales europeas, no hay que olvidar la mayoría de los procesos post-coloniales, en los que los propios nacionalistas africanos continuaron con políticas y actitudes en los que la corrupción y el enriquecimiento de una minoría primaron sobre las políticas de estado y el beneficio común. Los procesos de independencia del siglo XX tuvieron desarrollos muy diversos, creando tanto estados fallidos, como estados frágiles y consolidados, en los que era diversa la competencia para el control efectivo del territorio, la autoridad sobre la población, organización política y económica, independencia funcional y reconocimiento internacional de la realidad estatal (Calduch, 2013).

Este es el origen de unas fronteras porosas que facilitan la circulación de las amenazas y son fuente de inestabilidad al posibilitar el vínculo del terrorismo yihadista y el tráfico ilegal sostenido por el crimen organizado.

No todo son malas noticias en África. Siete de las diez economías mundiales con el ritmo más alto de crecimiento en el período 2010-2015, son africanas (Nigeria, Etiopía, Ghana, Mozambique, Tanzania, Congo y Zambia) debido a, entre otros factores, reformas, evolución de la democracia, incremento del comercio, aumento equilibrado de los sectores económicos y mejor calidad de vida.

Hay también crecimiento y grandes potenciales en pesca y agricultura (el gran talón de Aquiles africano) y en la extracción de minerales e hidrocarburos. (Africa Report, 2014: 13-15).

La Unión Africana (UA) se estableció en 2002 con un muy amplio mandato en el área de prevención, gestión y resolución de conflictos y construcción de la paz en África. Estableció, en colaboración con las CER, la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (APSA) entendida como una respuesta estructural y a largo plazo a los retos africanos de paz y seguridad. La APSA tiene varios componentes y estructuras:

El Comité de Paz y Seguridad (COPS), a imagen y semejanza del de la UE;

Ocho CERs con un mandato de Paz y Seguridad, que son el pilar de la arquitectura: La Arab Maghreb Union (AMU), Economic Community of Sahelo-Saharian States (CEN-SAD), Common Market of East and Southern Africa (COMESA), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Inter-Governmental Authority for Development (IGAD) y South African Development Community (SADC);

Dos Mecanismos Regionales (MRs): Eastern Africa Stand-by Force Coordination Mechanism (EASFCOM) y la North Africa Regional Capability (NARC);

El Panel de Sabios con un mandato para la prevención y resolución de conflictos; las African Standby Forces (ASF); el African Peace Fund y el Continental Early Warning System (CEWS) que apoya el proceso de decisión del COPS de la UA y guía los despliegues de las ASF. (African Peace Facillity Report, 2013: 6).

El vínculo más reciente de Europa y África se ha estrechado mediante iniciativas de distinta ambición y alcance como son el proceso de Barcelona, la Unión para el Mediterráneo, el Diálogo Mediterráneo en el marco de la OTAN, la parte correspondiente de la Política Europea de Vecindad de la UE, etc.

En un breve intento de recapitulación, recordemos que en 2000 se celebró la primera cumbre UA-EU en El Cairo y se firmó el Acuerdo de Cotonou, que establecía una mejorada cooperación y comercio con países africanos del Pacífico y del Caribe, y que intensificó la cooperación mutua. Es importante destacar que la UE hay veces que trata a África como un todo geopolítico que

precisa ayuda para su desarrollo, y otras veces individualiza regiones africanas, como las tres que hemos diferenciado a los efectos de este trabajo.

Es en 2000 cuando comienza un plan de acción en varios frentes o sectores, incluyendo el de construcción de la paz, prevención, gestión y resolución de conflictos. (Silvela, 2014: 6-9).

En 2005 el Consejo de la UE adopta la Estrategia Europea para África, marco de acción para apoyar a que África alcanzara los objetivos de desarrollo del milenio. Es el primer paso hacia una asociación estratégica UE-África pero, como ya hemos mencionado, trata a África como una unidad casi homogénea de países en vías de desarrollo y tiene un carácter muy unipolar o europeo.

Es por ello que, tras el concepto de la UE para el fortalecimiento de las capacidades africanas para la prevención, gestión y resolución de conflictos en 2006, se da un salto de calidad al aprobarse en 2007 en Lisboa, una Estrategia Conjunta África-UE (JAES), que incluía ocho esferas de cooperación, de las que destacan una esfera de Paz y Seguridad y otra de Gobernanza y Derechos Humanos. La JAES dio lugar a dos Planes de Acción sucesivos, 2008-2010 y 2011-2013 y a reuniones anuales de alto nivel (la última en abril de 2014). La JAES ha servido como referente a los esfuerzos de cooperación al desarrollo del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y del Instrumento Europeo para Cooperación y Desarrollo (ICD) así como para la mayor cooperación en seguridad y defensa.

El Acuerdo de Cotonou y la JAES constituyen el marco principal y el principal reto de cooperación intercontinental. En 2010 se celebró en Trípoli una tercera cumbre para reafirmar los compromisos de Lisboa y lograr una cooperación más concreta en torno a la JAES, aunque la crisis económica mundial, la Primavera Árabe y los acontecimientos del SAHEL han cambiado el escenario. El documento conjunto "The African–EU partnership. Two Unions One Vision" destaca estos nuevos retos y desafíos (Díez Alcalde, 2014: 39).

En paralelo, la UE diferencia algunas regiones africanas a lo largo de esta década, en la que ha endosado sendas estrategias parciales como son: la de la UE para la seguridad y el desarrollo del SAHEL (2011), que ordenaba al Servicio Europeo de Acción Exterior trabajar en un Plan de Acción; el Marco estratégico para el Cuerno de África (2011), que se desarrolla en el marco de la PCSD y conforme a la Estrategia de Seguridad Marítima (2014). Por último, se aprobó la Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea (2014), que se orienta más a la seguridad que a la defensa.

La Cumbre de Yaundé (Camerún), en 2013, en la que se reunieron veinticinco Jefes de Estado de la UE, de la ECOWAS, la ECCAS y de la Comisión del Golfo de Guinea (GoG), supuso un hito definitivo para esta nueva estrategia de la UE, proponiéndose medidas concretas para paliar amenazas regionales: un código de conducta (piratería), un memorándum de entendimiento sobre seguridad marítima y la seguridad en África Occidental y Central, así como una declaración de los Jefes de Estado y Gobierno sobre la seguridad en ambas regiones. (IEEE, 2014: 2-5).

Hemos descrito la arquitectura africana y resumido las más recientes interacciones entre la UE y África, conviene ahora repasar someramente cómo actúa la UE en África, cuales son sus instrumentos preferidos y cuales sus motivaciones.

La UE es partidaria del "poder blando" y tiende a enfocarse en contrarrestar las amenazas que puedan socavar los avances en el ámbito económico con esfuerzos que deben combinarse con la fortaleza de la gobernanza. Estas amenazas son: el crimen organizado, piratería y asalto armado en el mar, "bunkering" o tráfico ilícito de petróleo, pesca ilegal y desempleo. Como ejemplo, en el caso del GoG se centra en el control de fronteras, la reforma del marco legal y de seguridad, la consolidación de los sistemas judiciales y de la lucha contra la corrupción y la inmigración ilegal. (Silvela, 2014: 6). En la cumbre conjunta de Bruselas en 2014, los debates se centraron en la cooperación en programas de educación y formación (especialmente mujeres y jóvenes), control de migraciones regulares e irregulares (invertir en las personas), crecimiento y trabajo (invertir en la prosperidad) y lo que más nos interesa en este trabajo: aportaciones para la paz y apoyo de la UE a las capacidades africanas para gestionar la seguridad en África (invertir en la paz).

En este sentido cabe recordar que, ya desde 2003, destacan las acciones de la UE en apoyo a la protección de refugiados en Mali y la República Centroafricana (RCA) y la lucha contra la piratería en Somalia y el Cuerno de África. Desde 2007 la UE ha potenciado su capacidad para la respuesta rápida o poder menos blando, con la creación de batallones de 1500 efectivos, los EU Battlegroups (EUBG). La Primavera Árabe ha traído como consecuencia el impulso a la Política Europea de Vecindad (asociación política, integración económica, movilidad mayor de personas). Actualmente la UE desarrolla misiones militares en Mali, RCA y Somalia, y misiones civiles en Libia, Níger, Congo, Cuerno de África y Mali. En paralelo, como sabemos, Francia inició sendas operaciones (Serval en Mali y Sangaris en RCA, ambas en 2013). Ahora bien, como muestra de la aproximación "blanda" a los riesgos, es significativa la tardanza en poner en marcha misiones tipo PCSD en la zona: tras aprobar la estrategia del SAHEL, tardó más de un año en lanzar una misión EUCAP en Níger y dos para la EUTM Mali (Echeverría, 2013: 115).

## METODOLOGÍA

El diseño metodológico de la investigación debe solucionar la dificultad que supone interpretar la relación entre acciones con efectos cuando las acciones deben medirse mediante indicadores numéricos y los efectos son las políticas (abstractas y difícil de medir) de la UE que responden a esas acciones. Por ello, intentaremos complementar esta ciencia cuantitativa con la cualitativa, mediante la explicación de un fenómeno tan multi-causal como es la inestabilidad de un país o región.

Como punto de partida conviene determinar unas reglas antes de empezar el estudio. Para ello, hace falta conceptualizar, evitando interpretaciones erróneas,

los elementos clave del objeto de nuestro estudio. Entenderemos por "inestabilidad" cuando un estado alcanza en determinados indicadores, unos umbrales de fragilidad, por ejemplo perdiendo el control del territorio y de sus recursos y alcanzando unos niveles de desgobierno inaceptables, lo que hacen la situación, sobre todo desde el punto de vista de la seguridad humana, insostenible.

Ya se adivina por los párrafos anteriores que, debido a la extensión y heterogeneidad del continente africano, es preciso enmarcar el estudio en el aspecto de los conceptos, en el espacio y en el tiempo. En el factor espacial ya hemos centrado el estudio en el SAHEL, el Golfo de Guinea y el Cuerno de África, tres grandes agrupamientos en los que coinciden las grandes dimensiones comunes de un conjunto de países relativamente homogéneo en cada zona. Ahora bien, si estudiar los cincuenta y cuatro (54) países de África hubiera sido una tarea que superaría la ambición de este trabajo, estudiar todos los países que forman parte de estas tres zonas o regiones elegidas también sería tarea de difícil gestión. Intentaremos limitar los países a estudiar, a tres por cada región, lo que hace un total de nueve países.

Para seleccionarlos, se ha pretendido elegir de entre todos los países una muestra de aquellos que nos puedan parecer paradigmáticos por más conflictivos e inestables en los últimos años, aquellos que han atraído más la acción de los "drivers" o iniciadores de inestabilidad.

En el caso del SAHEL, parece relativamente fácil elegir los países paradigmáticos, ya que lo haremos seleccionando los tres que la UE define como países "core" de dicha región en la Estrategia para la Seguridad y el Desarrollo en el SAHEL de 2011: Mauritania, Mali y Níger. En el Golfo de Guinea, los seleccionados son Nigeria, República Centroafricana y la República Democrática del Congo. En cuanto al Cuerno de África, los países elegidos son Etiopía, Somalia y Sudán del Sur. En estas dos regiones hemos elegido los países teniendo en cuenta su protagonismo en los medios de comunicación y en los principales índices e indicadores sobre la evolución y progreso de la estabilidad y progreso nacional, índices e indicadores que se relacionarán más adelante. También se ha tenido en cuenta el interés estratégico de estos países para la UE, por diversos motivos (materias primas, recursos energéticos, intereses, etc.).

Por tanto, el caso de estudio se enmarca en el "arco de inestabilidad" que cubre de Este a Oeste el continente y que se focaliza en tres zonas: Cuerno de África (HoA), Golfo de Guinea (GoG) y el SAHEL, y dentro de esas tres zonas, nos concentramos en Mauritania, Mali y Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Etiopía, Somalia y Sudán del Sur.

Conviene también acotar el estudio en el tiempo, ya que la investigación pretende demostrar la idea de cambio o de continuidad, de presencia o ausencia de un efecto tras ejecutarse o darse una acción. Teniendo en cuenta elementos varios, como la citada firma del tratado de Lisboa, la JAES de 2007, los conflictos y operaciones militares desarrolladas en las zonas elegidas y las fechas de sanción de sendas estrategias parciales de la UE, un marco temporal suficientemente significativo podría ser entre los periodos 2008-2011 y 2011-

2014. Tomamos 2011 como punto de inflexión por coincidir con la promulgación de la estrategia de la UE para el SAHEL y el marco estratégico para el Cuerno de África y porque fue el año en que se empezó a dirigir el esfuerzo del enfoque integral de las operaciones de la Unión Europea hacia el arco de inestabilidad del continente africano (García Sánchez, 2012). En estos intervalos se deberán medir las tendencias de ciertos indicadores y sus efectos.

Para trasladar las tendencias de los indicadores, en muchos casos numéricos, que reflejan las acciones que consideramos desestabilizadoras, utilizaremos una estructura de árbol a modo del esquema empleado por NNUU en su medida del Imperio de la Ley (UN Rule of Law Indicators). Pasamos a describir su articulación.

*Grandes Dimensiones a analizar*

Atendiendo a sus motivaciones, características de su gestión de crisis y visión sobre el enfoque integral, la UE debe vigilar, entre otros indicadores, aquellos como el índice de pobreza, el estancamiento de la economía, el control de los recursos, las violaciones de los Derechos Humanos, la aplicación de la justicia, el trato recibido por las minorías, las tendencias demográficas y la fragmentación de las élites.

Para trasladar estos elementos y otros que pueden servir como indicadores de alerta para la UE, identificamos tres grandes dimensiones a analizar: Buen Gobierno (BG), Seguridad (S) y Desarrollo (D). Los indicadores que seleccionemos deben contribuir a alguna (o a varias) de estas tres dimensiones, cuyo análisis consideramos dan muestra de la estabilidad o inestabilidad de los país estudiados.

*Variables o Cestas de indicadores*

Como habrá indicadores que contribuyan a varias de las tres grandes dimensiones definidas (BG, S y D), vamos a incluir en este esquema de árbol, como elemento intermedio, unas "cestas" donde se agrupen de manera más racional y operativa los indicadores. Distingamos ocho de ellas, que constituyen variables a las que a su vez contribuirán indicadores, señalando a cual o cuales de las tres grandes dimensiones contribuye:

- (BG) Buen Gobierno:
    a. Control de Recursos y Territorio (CRT): La capacidad del Estado de control sobre la explotación de los recursos naturales y negocios asociados, del comercio transfronterizo y de la integridad del territorio y control de la impermeabilidad de las fronteras.
    b. Calidad de Gobernanza (CG): Limpieza del proceso de las decisiones del gobierno y de su materialización, así como presencia de los elementos del buen gobierno como: trasparencia, imperio de la ley, participación, exclusividad y responsabilidad.

c. Tensión Étnica y Religiosa (TER): medida de las hostilidades sociales entre diferentes grupos étnicos, religiosos y lingüísticos, falta de cohesión intergrupal; agravios grupales.

- (S) Seguridad:

  a. Actividad Subversiva (AS): Violencia o actos intencionados de violencia o amenaza de violencia por un actor no estatal que hay en un país en un periodo de tiempo dado.

  b. Matanzas y Secuestros (MS): Ataques con intención de producir bajas masivas y el uso sistemático del secuestro como vía de financiación.

  c. Tráfico Ilegal (TI): Vínculo en el empleo de las redes de tráfico ilegal - de armas, drogas, personas y armas - entre grupos terroristas o yihadistas y los grupos de crimen organizado con la intención de obtener beneficios mutuos.

- (D) Desarrollo:

  a. Desarrollo Económico (DE): Valorar la acción de la pobreza y el declive económico sobre la habilidad del estado para proveer a sus ciudadanos y evitar la fricción entre aquellos que tienen y los que no.

  b. Desarrollo Social (DS): Variable que mide las tensiones, descontento y la estabilidad social. Medida del contrato social entre los estamentos de un país y el acceso de los distintos estamentos al bienestar social.

*Indicadores*

Los valores de los indicadores se han recogido de: Global Peace Index (GPI), Fragile State Index (FSI), Democracy Index (DI), Global Slavery Index (GSI) y Terrorism Index (TI). La elección de estos reconocidos índices hace que las diversas fuentes de los indicadores sea de lo más variada y abierta, pudiendo tener procedencia de valoraciones cualitativas o de datos cuantitativos, con origen en documentos administrativos, trabajos de campo, encuestas de expertos, fuentes públicas o revisión documental.

De entre todos se han seleccionado los siguientes indicadores, considerándolos simples y procedentes de fuentes complementarias y flexibles. A continuación se relacionan y definen, citando su procedencia. En la siguiente tabla se especifica a que “cestas” o variables contribuyen:

- Actividad Terrorista (GPI):

  Promedio ponderado de los últimos cinco años del número de muertes, lesiones y daños a la propiedad causados por el terrorismo. (Fuente: Base de datos global sobre terrorismo y el Instituto para la economía y la paz).

- Conflicto interno organizado (GPI):

  Evolución cualitativa de la intensidad del conflicto o conflictos en el país. (Fuente: The Economist Intelligence Unit (EIU)).

- Terror Político (GPI):

  Nivel de terror descrito por Amnistía Internacional e informes nacionales del Departamento de Estado. (Fuente: Gibney, M., Cornett, L., & Wood, R., Escala de Terror Político).

- Crímenes Violentos (GPI):

  Evolución cualitativa del nivel de crímenes violentos en el país. (Fuente: EIU).

- Inestabilidad Política (GPI):

  Valoración cualitativa efectuada por los analistas del EIU.

- Presión Demográfica (FSI):

  Presiones en la población tales como epidemias y desastres naturales que hacen difícil para el gobierno para proteger a sus ciudadanos o demostrar falta de capacidad o de voluntad. Incluye presiones relativas a desastres naturales, epidemias, medio ambiente, escasez alimentaria, desnutrición, agua, crecimiento de la población y mortandad. (Fuente: FSI).

- Personas Desplazadas (GPI):

  Refugiados por territorio de origen (desde 2010 incluye también el numero de personas desplazadas en el interior del país) como porcentaje de la población total del país. (Fuente: Anuario estadístico de ACNUR y el Centro de Vigilancia del desplazamiento interno).

- Desarrollo Económico Desigual (FSI):

  Los gobiernos tienden a ser desequilibrados en su compromiso con el contracto social allá donde hay desequilibrios étnicos, religiosos o regionales. Incluye presiones y medidas relativas al coeficiente GINI, renta relativa del 10% más alto y del 10% más bajo de la población. Distribución de servicios urbano y rural, acceso a servicios mejorados y población chabolista.

- Agravios Colectivos (FSI):

  La tensión y violencia entre grupos desgasta la habilidad del estado para proporcionar seguridad, lo que puede provocar miedo y más violencia. Incluye presiones y medidas relativas a la discriminación, falta de poder, violencia étnica, comunitaria, sectaria y religiosa.

- Pobreza y degradación económica (FSI):

  Ambos elementos ponen a prueba la habilidad del estado para proveer a sus ciudadanos si ellos no pueden por sí mismos, pudiendo crearse fricción entre los que tienen y los que no. Incluye presiones y medidas relativas al déficit económico, deuda del estado, desempleo, desempleo juvenil, poder adquisitivo, PNB per cápita, crecimiento del PNB e inflación.

- Legitimidad estatal (FSI):

  Corrupción y falta de representatividad en el gobierno minan el contrato social. Incluye presiones y medidas relativas como corrupción, efectividad del gobierno, participación política, proceso electoral, nivel de democracia, economía ilícita, tráfico de drogas, protestas, y manifestaciones.

- Servicios Públicos (FSI):

  La provisión de salud pública, educación, alcantarillado y limpieza son papeles clave del estado. Incluye medidas relativas a policía, criminalidad, educación, alfabetización, agua y alcantarillado, infraestructura, sistema de salud, telefonía, internet, energía y carreteras.

- Derechos Humanos e Imperio de la Ley (FSI):

  Cuando los derechos humanos son violados o protegidos de manera desigual, el estado falla en su responsabilidad. Libertad de prensa, libertades civiles, políticas, tráfico humano, prisioneros políticos, persecución religiosa, tortura y ejecuciones.

- Pluralismo y Procesos Electorales (DI):

  Elecciones libres, justas, mediante sufragio universal, sin amenazas, con igualdad de oportunidades, transición en el poder, abierto a todos los ciudadanos.

- Libertades Civiles (DI):

  Conforme a la Carta de NNUU y acuerdos internacionales como el Acta Final de Helsinki. Derechos humanos básicos: libertad de expresión, prensa, culto, asamblea, asociación, juicio justo.

- Participación Política (DI):

  Porcentaje de abstención, peso en el proceso político de minorías étnicas y religiosas, mujeres parlamentarias, participación ciudadana, manifestaciones, alfabetización, promoción por las autoridades de la participación.

- Cultura Política (DI):

  Evitar la apatía, pasividad, obediencia y docilidad en lo que respecta a la defensa de una democracia fluida, legítima y sostenible. (Fuente: EIU).

- Respuesta del Gobierno (esclavitud) (GSI):

  Cómo se responde por parte de los gobiernos. Identificación y apoyo por los gobiernos a las víctimas; mecanismos de justicia adecuados; mecanismos de coordinación y control del gobierno central; si se atacan las actitudes, sistemas sociales e instituciones que favorecen la esclavitud moderna y gobiernos y empresas se lucran de bienes y servicios producidos con recurso a la esclavitud moderna.

- Vulnerabilidad (esclavitud) (GSI):

  Vulnerabilidad de la población de un país frente a la esclavitud moderna. Políticas públicas para frenar la esclavitud, protección de los derechos

humanos desarrollo económico y social, nivel de estabilidad estatal y de discriminación y alcance de los derechos de la mujer.

- Muertes en conflictos (GPI):

  Se tomarán las muertes resultantes de conflictos de carácter interno.

Se han unificado los rangos de los valores de todos los indicadores, situándolos entre "0 y 10", siendo el "0" el valor que define la mayor estabilidad y el "10" un valor que contribuiría a la mayor inestabilidad posible.

En la tabla 1 estructuramos la contribución de los indicadores a cada variable, y de estas a las dimensiones principales. La contribución de cada variable se pondera, mostrándose los valores en la tabla, en función de lo que se considera su contribución a la estabilidad de las regiones estudiadas.

Tabla 1

| DIMENSIÓN (*PONDERACIÓN*) | VARIABLE (*PONDERACIÓN*) | INDICADOR | PONDERACIÓN DEL INDICADOR |
|---|---|---|---|
| Buena Gobernanza (BG) (x 2) | Control de Recursos y Territorio (CRT) (x 0,4) | Actividad Terrorista | x 0,2 |
| | | Conflicto interno organizado | x 0,2 |
| | | Pobreza y degradación económica | x 0,1 |
| | | Legitimidad estatal | x 0,3 |
| | | Servicios Públicos | x 0,2 |
| | Calidad de la Gobernanza (CG) (x 0,4) | Terror Político | x 0,1 |
| | | Inestabilidad Política | x 0,1 |
| | | Agravios Colectivos | x 0,3 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley | x 0,1 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales | x 0,2 |
| | | Libertades Civiles | x 0,2 |
| | Tensión étnica y religiosa (TER) (x 0,2) | Agravios Colectivos | x 0,6 |
| | | Participación Política | x 0,2 |
| | | Cultura Política | x 0,2 |
| Seguridad (S) | Actividad Subversiva | Actividad Terrorista | x 0,5 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| (x 5) | (AS)<br>(x 0,5) | Conflicto interno organizado | x 0,2 |
| | | Terror Político | x 0,1 |
| | | Muertes en conflictos | x 0,2 |
| | Matanzas y Secuestros (MS)<br>(x 0,4) | Actividad Terrorista | x 0,3 |
| | | Crímenes Violentos | x 0,5 |
| | | Muertes en conflictos | x 0,2 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos (TI)<br>(x 0,1) | Personas Desplazadas | x 0,4 |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) | x 0,3 |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) | x 0,3 |
| Desarrollo (D)<br>(x3) | Desarrollo Económico (DE)<br>(x 0,5) | Desarrollo Económico Desigual | x 0,4 |
| | | Pobreza y degradación económica | x 0,6 |
| | Desarrollo Social (DS)<br>(x 0,5) | Presión Demográfica | x 0,1 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales | x 0,3 |
| | | Libertades Civiles | x 0,4 |
| | | Participación Política | x 0,2 |

## ANÁLISIS

Siendo la pregunta de la investigación: ¿Hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o estrategia de la UE? La intención es comprobar mediante los valores mesurables arriba mencionados, la evolución de la inestabilidad en los períodos y regiones mencionadas. Para ello, presentamos seis tablas, las tres primeras abarcan el periodo 2008-2011, y cubren cada una de ellas los valores en los años extremos del período en los tres países elegidos para cada región. Las siguientes tres siguen el mismo patrón para el período 2011-2014.

Por cada año y región no se ha tomado la media de los tres índices de los países, sino que se ha elegido como valor de referencia, el más alto o más desfavorable. El motivo: dos países pueden tener valores medios positivos y el tercero un valor extremadamente desestabilizador; es más conforme a nuestro estudio identificar indicios claros de desestabilización que afectarán a toda la región, que asumir valores medios que resultarían engañosos. El resultado final es una cifra por región y por año, que nos servirá para evaluar las tendencias de

estabilidad. En el caso de Sudán del Sur, en los años anteriores a su independencia (2011), se toman los datos de Sudán.

Partiremos de una hipótesis de partida para la investigación, que intentaremos probar o refutar: que África no condiciona la "gran estrategia" de la UE, la PCSD, sino que es objeto de estrategias parciales, de menor alcance y reactivas, producto de una "cultura de la reacción" de la que le parece difícil escapar a la Unión (Cuadrado, 2014)

Los resultados son los siguientes:

*2008-2011*

SAHEL: MAURITANIA (MAU), MALI (MAL) y NÍGER (NIG)

Destaca en este periodo del SAHEL que factores como la gobernanza, actividad subversiva y el desarrollo social, compensan la degradación en otros como matanzas y secuestros resultando una leve mejora en la estabilidad.

Tabla 2

| DIMENSIÓN PONDERACIÓN | VARIABLE PONDERACIÓN | INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR | 2008 | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | MAU | MAL | NIG | MAU | MAL | NIG |
| Buena Gobernanza. (x 2) 2008: 15,88 2011: 14,66 | Control de Recursos y Territorio. (x 0,4). 2008: 3,24 2011: 3,14 | Actividad Terrorista x 0,2 | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 4 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 8 | 6 | NA | 6 | 8 | 6 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,1 | 7,8 | NA | 9,2 | 7,3 | 7,8 | 8,9 |
| | | Legitimidad estatal x 0,3 | 6,6 | NA | 9,2 | 7,3 | 5,5 | 8,9 |
| | | Servicios Públicos x 0,2 | 8,1 | NA | 9,1 | 7,9 | 8,2 | 9,5 |
| | Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2008: 3,03 2011: 2,69 | Terror Político x 0,1 | 6 | 4 | NA | 6 | 3 | 6 |
| | | Inestabilidad Política x 0,1 | 7 | 8 | NA | 6,5 | 6 | 5,5 |
| | | Agravios Colectivos x 0,3 | 8 | NA | 9,2 | 7,8 | 6 | 7,8 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1 | 6,9 | NA | 7,9 | 7 | 4,9 | 8,2 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2 | 7,92 | 1,75 | 4,75 | 6,58 | 1,75 | 2,5 |
| | | Libertades Civiles x 0,2 | 5 | 4,12 | 5,29 | 5 | 2,94 | 5 |
| | Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2008: 1,66 2011: 1,50 | Agravios Colectivos x 0,6 | 8 | NA | 9,2 | 7,8 | 6 | 7,8 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5,56 | 6,11 | 7,78 | 5 | 5,56 | 7,22 |
| | | Cultura Política x 0,2 | 6,25 | 4,37 | 6,25 | 6,87 | 4,37 | 5,62 |
| Seguridad. (x 5) | Actividad Subversiva (x 0,5) | Actividad Terrorista x 0,5 | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 4 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 8 | 6 | NA | 6 | 8 | 6 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2008: 22,95<br>2011: 22,10 | 2008: 2,55<br>2011: 2,30 | Terror Político x 0,1 | 6 | 4 | NA | 6 | 3 | 6 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 2 | 2 | NA | 2 | 2 | 2 |
| | Matanzas y Secuestros (x 0,4).<br>2008: 1,96<br>2011: 2,04 | Actividad Terrorista x 0,3 | 3 | 4 | 5 | 3 | 4 | 4 |
| | | Crímenes Violentos x 0,5 | 6 | 6 | NA | 6 | 5,5 | 7 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 2 | 2 | NA | 2 | 2 | 2 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1).<br>2008: 0,08<br>2011: 0,08 | Personas Desplazadas x 0,4 | 2 | 2 | NA | 2 | 2 | 2 |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Desarrollo (x 3)<br>2008: 23,10<br>2011: 22,35 | Desarrollo Económico (x 0,5).<br>2008: 4,2<br>2011: 4,25 | Desarrollo Económico Desigual x 0,4 | 7 | NA | 7,2 | 6,5 | 6,7 | 7,9 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,6 | 7,8 | NA | 9,2 | 7,3 | 7,8 | 8,9 |
| | Desarrollo Social. (x 0,5).<br>2008: 3,5<br>2011: 3,2 | Presión Demográfica x 0,1 | 8,4 | NA | 9,5 | 8,2 | 8,8 | 9,8 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3 | 7,92 | 1,75 | 4,75 | 6,58 | 1,75 | 2,5 |
| | | Libertades Civiles x 0,4 | 5 | 4,12 | 5,29 | 5 | 2,94 | 5 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5,56 | 6,11 | 7,78 | 5 | 5,56 | 7,22 |

SAHEL 2008: 61, 93

SAHEL 2011: 59, 11

GOLFO DE GUINEA: NIGERIA (NGR), REPÚBLICA CENTROAFRICANA (RCA) y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC).

En el periodo estudiado, el GoG es testigo de una acusada degradación en el factor seguridad, en concreto por actividad terrorista, muertes en conflicto y desplazados.

Tabla 3

| DIMENSIÓN (PONDERACIÓN) | VARIABLE (PONDERACIÓN) | INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR | 2008 | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | NGR | RCA | RDC | NGR | RCA | RDC |
| Buena Gobernanza. | Control de Recursos y | Actividad Terrorista x 0,2 | 6 | 2 | 6 | 7 | 5 | 7 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (x 2)<br><br>2008: 17,14<br><br>2011: 16,68 | Territorio.<br>(x 0,4).<br><br>2008: 3,29<br>2011: 3,00 | Conflicto interno organizado x 0,2 | 6 | 8 | 8 | 6 | 8 | 8 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,1 | 5,9 | 8,4 | 8,3 | 7,3 | 8,1 | 8,7 |
| | | Legitimidad estatal x 0,3 | 8,9 | 9,2 | 8,3 | 9 | 9,1 | 9 |
| | | Servicios Públicos x 0,2 | 8,7 | 8,6 | 9,1 | 9 | 9 | 8,9 |
| | Calidad de la Gobernanza.<br>(x 0,4).<br><br>2008: 3,50<br>2011: 3,53 | Terror Político x 0,1 | 8 | 8 | 10 | 8 | 8 | 10 |
| | | Inestabilidad Política x 0,1 | 6 | 8,5 | 8 | 6,5 | 7 | 7 |
| | | Agravios Colectivos x 0,3 | 9,4 | 8,9 | 8,8 | 9,6 | 8,6 | 8,3 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1 | 7,5 | 8,7 | 8,9 | 8,6 | 8,6 | 9,2 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2 | 7,18 | 8,25 | 7 | 4,33 | 8,25 | 7,42 |
| | | Libertades Civiles x 0,2 | 6,18 | 7,16 | 7,65 | 6,18 | 8,35 | 8,24 |
| | Tensión étnica y religiosa.<br>(x 0,2).<br><br>2008: 1,78<br>2011: 1,81 | Agravios Colectivos x 0,6 | 9,4 | 8,9 | 8,8 | 9,6 | 8,6 | 8,3 |
| | | Participación Política<br>x 0,2 | 6,67 | 8,33 | 7,78 | 6,67 | 8,89 | 7,78 |
| | | Cultura Política x 0,2 | 5,62 | 8,12 | 6,87 | 6,87 | 7,5 | 6,87 |
| Seguridad. (x 5)<br><br>2008: 31,80<br><br>2011: 36,05 | Actividad Subversiva (x 0,5)<br><br>2008: 3,2<br>2011: 3,65 | Actividad Terrorista x 0,5 | 6 | 2 | 6 | 7 | 5 | 7 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 6 | 8 | 8 | 6 | 8 | 8 |
| | | Terror Político x 0,1 | 8 | 8 | 10 | 8 | 8 | 10 |
| | | Muertes en conflictos<br>x 0,2 | 2 | 4 | 2 | 6 | 4 | 6 |
| | Matanzas y | Actividad | 6 | 2 | 6 | 7 | 5 | 7 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Secuestros (x 0,4).<br><br>2008: 3,04<br>2011: 3,32 | Terrorista x 0,3 | | | | | | |
| | | Crímenes Violentos x 0,5 | 10 | 8 | 10 | 10 | 8 | 9 |
| | | Muertes en conflictos<br>x 0,2 | 2 | 4 | 2 | 6 | 4 | 6 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos<br>(x 0,1).<br><br>2008: 0,12<br>2011: 0,24 | Personas Desplazadas<br>x 0,4 | 2 | 3 | 2 | 2 | 6 | 4 |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3. | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| Desarrollo<br>(x 3)<br><br>2008: 25,32<br><br>2011: 26,16 | Desarrollo Económico (x 0,5).<br><br>2008: 4,36<br>2011: 4,45 | Desarrollo Económico Desigual x 0,4 | 9,2 | 8,8 | 9 | 9 | 8,9 | 9,2 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,6 | 5,9 | 8,4 | 8,3 | 7,3 | 8,1 | 8,7 |
| | Desarrollo Social.<br>(x 0,5).<br><br>2008: 4,08<br>2011: 4,28 | Presión Demográfica x 0,1 | 8,2 | 9 | 9,6 | 8,8 | 8,9 | 9,7 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3 | 7,18 | 8,25 | 7 | 4,33 | 8,25 | 7,42 |
| | | Libertades Civiles x 0,4 | 6,18 | 7,16 | 7,65 | 6,18 | 8,35 | 8,24 |
| | | Participación Política<br>x 0,2 | 6,67 | 8,33 | 7,78 | 6,67 | 8,89 | 7,78 |

GoG 2008: 74,26

GoG 2011: 78,92

CUERNO DE ÁFRICA: ETIOPÍA (ETI), SOMALIA (SOM) y SUDÁN DEL SUR (SUD).

El HoA ve como aumenta en este periodo la actividad terrorista y el terror político, así como las muertes violentas, lo que lleva a un aumento de la inestabilidad de la región.

Tabla 4

| DIMENSIÓN (PONDERACIÓN) | VARIABLE (PONDERACIÓN) | INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR | 2008 | | | 2011 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ETI | SOM | SUD | ETI | SOM | SUD |
| Buena Gobernanza. (x 2) 2008: 17,48 2011: 18,20 | Control de Recursos y Territorio. (x 0,4). 2008: 3,44 2011: 3,66 | Actividad Terrorista x 0,2 | 6 | 7 | 7 | 5 | 7 | 6 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 7 | 10 | 10 | 7 | 10 | 10 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,1 | 8,2 | 8,2 | 7,3 | 7,7 | 9,3 | 6,4 |
| | | Legitimidad estatal x 0,3 | 7,9 | 8,3 | 10 | 7,5 | 9,8 | 9,4 |
| | | Servicios Públicos x 0,2 | 7,5 | 7 | 9,5 | 8,4 | 9,4 | 9 |
| | Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2008: 3,57 2011: 3,79 | Terror Político x 0,1 | 6 | 8 | 10 | 7 | 9 | 10 |
| | | Inestabilidad Política x 0,1 | 6,5 | 9 | 7 | 6,5 | 8,5 | 7 |
| | | Agravios Colectivos x 0,3 | 7,8 | 9 | 10 | 8,4 | 9,5 | 9,9 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1 | 8,5 | 9,9 | 9,9 | 8,5 | 9,7 | 9,7 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2 | 7 | NA | 8,67 | 10 | NA | 10 |
| | | Libertades Civiles x 0,2 | 5,59 | NA | 6,47 | 5,59 | NA | 8,24 |
| | Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2008: 1,73 2011: 1,65 | Agravios Colectivos x 0,6 | 7,8 | 9 | 10 | 8,4 | 9,5 | 9,9 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5 | NA | 8,33 | 5 | NA | 6,67 |
| | | Cultura Política x 0,2 | 3,75 | NA | 5 | 4,37 | NA | 5 |
| Seguridad. (x 5) 2008: 37,85 2011: 39,65 | Actividad Subversiva (x 0,5) 2008: 3,85 2011: 4,05 | Actividad Terrorista x 0,5 | 6 | 7 | 7 | 5 | 7 | 6 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 7 | 10 | 10 | 7 | 10 | 10 |
| | | Terror Político x 0,1 | 6 | 8 | 10 | 7 | 9 | 10 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 6 | 4 | 6 | 6 | 8 | 8 |
| | Matanzas y Secuestros (x 0,4). 2008: 3,32 2011: 3,48 | Actividad Terrorista x 0,3 | 6 | 7 | 7 | 5 | 7 | 6 |
| | | Crímenes Violentos x 0,5 | 4 | 10 | 6 | 4 | 10 | 6 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 6 | 4 | 6 | 6 | 8 | 8 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1). 2008: 0,4 2011: 0,4 | Personas Desplazadas x 0,4 | 2 | 10 | 3 | 2 | 10 | 10 |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | NA | NA | NA |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | NA | NA | NA |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Desarrollo (x 3) 2008: 24,72 2011: 26,73 | Desarrollo Económico (x 0,5). 2008: 4,32 2011: 4,61 | Desarrollo Económico Desigual x 0,4 | 8,6 | 9,2 | 9,3 | 8,2 | 8,4 | 9,1 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,6 | 8,2 | 8,2 | 7,3 | 7,7 | 9,3 | 6,4 |
| | Desarrollo Social. (x 0,5). 2008: 3,92 2011: 4,30 | Presión Demográfica x 0,1 | 8,9 | 9,8 | 9 | 9,1 | 9,7 | 8,5 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3 | 7 | NA | 8,67 | 10 | NA | 10 |
| | | Libertades Civiles x 0,4 | 5,59 | NA | 6,47 | 5,59 | NA | 8,24 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5 | NA | 8,33 | 5 | NA | 6,67 |

HoA 2008: 80,05

HoA 2011: 84,58

*2011-2014*

SAHEL: MAURITANIA (MAU), MALI (MAL) y NÍGER (NIG).

Mali arrastra en su inestabilidad a la región, aunque la porosidad de las fronteras hace difícil establecer también límites geográficos en las medidas de los factores.

Tabla 5

| DIMENSIÓN (PONDERACIÓN) | VARIABLE (PONDERACIÓN) | INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR | 2011 | | | 2014 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | MAU | MAL | NIG | MAU | MAL | NIG |
| Buena Gobernanza. (x 2) 2011: 14,66 2014: 14,53 | Control de Recursos y Territorio. (x 0,4). 2011: 3,14 2014: 3,04 | Actividad Terrorista x 0,2 | 3 | 4 | 4 | 3 | 5 | 5 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 6 | 8 | 6 | 6 | 8 | 6 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,1 | 7,3 | 7,8 | 8,9 | 7,7 | 7,9 | 8,1 |
| | | Legitimidad estatal x 0,3 | 7,3 | 5,5 | 8,9 | 7,4 | 5,9 | 7,8 |
| | | Servicios Públicos x 0,2 | 7,9 | 8,2 | 9,5 | 8,6 | 8,6 | 9,3 |
| | Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2011: 2,69 2014: 2,76 | Terror Político x 0,1 | 6 | 3 | 6 | 5 | 7 | 4 |
| | | Inestabilidad Política x 0,1 | 6,5 | 6 | 5,5 | 6 | 6 | 8 |
| | | Agravios Colectivos x 0,3 | 7,8 | 6 | 7,8 | 7,2 | 7,5 | 7,5 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1 | 7 | 4,9 | 8,2 | 7,7 | 6,8 | 7,3 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2 | 6,58 | 1,75 | 2,5 | 6,58 | 2,17 | 2,92 |
| | | Libertades Civiles x 0,2 | 5 | 2,94 | 5 | 5 | 3,53 | 5,29 |
| | Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2011: 1,50 2014: 1,46 | Agravios Colectivos x 0,6 | 7,8 | 6 | 7,8 | 7,2 | 7,5 | 7,5 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5 | 5,56 | 7,22 | 5 | 5,56 | 7,22 |
| | | Cultura Política x 0,2 | 6,87 | 4,37 | 5,62 | 6,87 | 3,75 | 5,62 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Seguridad. (x 5)<br><br>2011: 22,10<br><br>2014: 25,60 | Actividad Subversiva (x 0,5)<br><br>2011: 2,30<br>2014: 2,60 | Actividad Terrorista x 0,5 | 3 | 4 | 4 | 3 | 5 | 5 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 6 | 8 | 6 | 6 | 8 | 6 |
| | | Terror Político x 0,1 | 6 | 3 | 6 | 5 | 7 | 4 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Matanzas y Secuestros (x 0,4).<br><br>2011: 2,04<br>2014: 2,36 | Actividad Terrorista x 0,3 | 3 | 4 | 4 | 3 | 5 | 5 |
| | | Crímenes Violentos x 0,5 | 6 | 5,5 | 7 | 6 | 6 | 8 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1).<br><br>2011: 0,08<br>2014: 0,16 | Personas Desplazadas x 0,4 | 2 | 2 | 2 | 2 | 4 | 2 |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | 7,3 | 8,1 | 8 |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | 7,2 | 6,4 | 6 |
| Desarrollo (x 3)<br><br>2011: 22,35<br><br>2014: 21,73 | Desarrollo Económico (x 0,5).<br><br>2011: 4,25<br>2014: 4,01 | Desarrollo Económico Desigual x 0,4 | 6,5 | 6,7 | 7,9 | 6,8 | 7,1 | 7,9 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,6 | 7,3 | 7,8 | 8,9 | 7,7 | 7,9 | 8,1 |
| | Desarrollo Social. (x 0,5).<br><br>2011: 3,20<br>2014: 3,23 | Presión Demográfica x 0,1 | 8,2 | 8,8 | 9,8 | 8,4 | 9 | 9,3 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3 | 6,58 | 1,75 | 2,5 | 6,58 | 2,17 | 2,92 |
| | | Libertades Civiles x 0,4 | 5 | 2,94 | 5 | 5 | 3,53 | 5,29 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5 | 5,56 | 7,22 | 5 | 5,56 | 7,22 |

SAHEL 2011: 59,11

SAHEL 2014: 61,86

GOLFO DE GUINEA: NIGERIA (NGR), REPÚBLICA CENTROAFRICANA (RCA) y REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (RDC).

Continúa la creciente inestabilidad, siendo el factor seguridad el que más contribuye a esta tendencia, en los tres Estados analizados.

Tabla 6

| DIMENSIÓN (PONDERACIÓN) | VARIABLE (PONDERACIÓN) | INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR | 2011 | | | 2014 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | NGR | RCA | RDC | NGR | RCA | RDC |
| Buena Gobernanza. (x 2) | Control de Recursos y Territorio. | Actividad Terrorista x 0,2 | 7 | 5 | 7 | 9 | 5 | 7 |
| | | Conflicto interno | 6 | 8 | 8 | 8 | 10 | 10 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (x 0,4). | organizado x 0,2 | | | | | | |
| 2011: 16,68 | 2011: 3,00<br>2014: 3,38 | Pobreza y degradación económica x 0,1 | 7,3 | 8,1 | 8,7 | 7,3 | 7,8 | 8,2 |
| | | Legitimidad estatal x 0,3 | 9 | 9,1 | 9 | 8,8 | 9,5 | 9,3 |
| 2014: 17,80 | | Servicios Públicos x 0,2 | 9 | 9 | 8,9 | 9 | 9,7 | 9,4 |
| | Calidad de la Gobernanza.<br>(x 0,4).<br>2011: 3,53<br>2014: 3,74 | Terror Político x 0,1 | 8 | 8 | 10 | 8 | 8 | 10 |
| | | Inestabilidad Política x 0,1 | 6,5 | 7 | 7 | 6,5 | 10 | 8 |
| | | Agravios Colectivos x 0,3 | 9,6 | 8,6 | 8,3 | 9,8 | 9,5 | 9,6 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1 | 8,6 | 8,6 | 9,2 | 8,7 | 9,5 | 10 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2 | 4,33 | 8,25 | 7,42 | 4,33 | 9,08 | 9,08 |
| | | Libertades Civiles x 0,2 | 6,18 | 8,35 | 8,24 | 6,18 | 7,65 | 8,24 |
| | Tensión étnica y religiosa.<br>(x 0,2).<br>2011: 1,81<br>2014: 1,78 | Agravios Colectivos x 0,6 | 9,6 | 8,6 | 8,3 | 9,8 | 9,5 | 9,6 |
| | | Participación Política<br>x 0,2 | 6,67 | 8,89 | 7,78 | 6,67 | 8,33 | 7,78 |
| | | Cultura Política x 0,2 | 6,87 | 7,5 | 6,87 | 6,87 | 7,5 | 6,87 |
| Seguridad. (x 5)<br>2011: 36,05<br>2014: 41,55 | Actividad Subversiva (x 0,5)<br>2011: 3,65<br>2014: 4,35 | Actividad Terrorista x 0,5 | 7 | 5 | 7 | 9 | 5 | 7 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 6 | 8 | 8 | 8 | 10 | 10 |
| | | Terror Político x 0,1 | 8 | 8 | 10 | 8 | 8 | 10 |
| | | Muertes en conflictos<br>x 0,2 | 6 | 4 | 6 | 6 | 4 | 6 |
| | Matanzas y Secuestros (x 0,4).<br>2011: 3,32<br>2014: 3,56 | Actividad Terrorista x 0,3 | 7 | 5 | 7 | 9 | 5 | 7 |
| | | Crímenes Violentos x 0,5 | 10 | 8 | 9 | 10 | 10 | 10 |
| | | Muertes en conflictos<br>x 0,2 | 6 | 4 | 6 | 6 | 4 | 6 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos | Personas Desplazadas | 2 | 6 | 4 | 2 | 10 | 5 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (x 0,1).<br><br>2011: 0,24<br>2014: 0,40 | x 0,4 | | | | | | |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | 5 | 9,2 | 8 |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | 6,3 | 7,8 | 7,9 |
| Desarrollo<br>(x 3)<br><br>2011: 26,19 | Desarrollo Económico (x 0,5).<br><br>2011: 4,44<br>2014: 4,34 | Desarrollo Económico Desigual x 0,4 | 9 | 8,9 | 9,2 | 8,9 | 9,4 | 8,5 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,6 | 7,3 | 8,1 | 8,7 | 7,3 | 7,8 | 8,2 |
| | Desarrollo Social.<br>(x 0,5).<br><br>2011: 4,28<br>2014: 4,31 | Presión Demográfica x 0,1 | 8,8 | 8,9 | 9,7 | 8,3 | 8,7 | 9,4 |
| 2014: 25,95 | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3 | 4,33 | 8,25 | 7,42 | 4,33 | 9,08 | 9,08 |
| | | Libertades Civiles x 0,4 | 6,18 | 8,35 | 8,24 | 6,18 | 7,65 | 8,24 |
| | | Participación Política<br>x 0,2 | 6,67 | 8,89 | 7,78 | 6,67 | 8,33 | 7,78 |

GoG 2011: 78,92

GoG 2014: 85,30

CUERNO DE ÁFRICA: ETIOPÍA (ETI), SOMALIA (SOM) y SUDÁN DEL SUR (SUD).

Gobernanza y desarrollo que hacen que la inestabilidad no se degrade tanto como debería por el factor seguridad

Tabla 7

| DIMENSIÓN (PONDERACIÓN) | VARIABLE (PONDERACIÓN) | INDICADOR PONDERACIÓN DEL INDICADOR | 2011 | | | 2014 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | ETI | SOM | SUD | ETI | SOM | SUD |
| Buena Gobernanza.<br>(x 2)<br><br>2011: 18,20 | Control de Recursos y Territorio.<br>(x 0,4).<br><br>2011: 3,66<br>2014: 3,76 | Actividad Terrorista x 0,2 | 5 | 7 | 6 | 5 | 8 | 4 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 7 | 10 | 10 | 6 | 10 | 10 |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,1 | 7,7 | 9,3 | 6,4 | 7,4 | 9,1 | 8,8 |
| | | Legitimidad estatal x 0,3 | 7,5 | 9,8 | 9,4 | 7,1 | 9,1 | 9,7 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2014: 17,62 | | Servicios Públicos x 0,2 | 8,4 | 9,4 | 9 | 8,9 | 9,6 | 9,9 |
| | Calidad de la Gobernanza. (x 0,4). 2011: 3,79 2014: 3,43 | Terror Político x 0,1 | 7 | 9 | 10 | 7 | 9 | 8 |
| | | Inestabilidad Política x 0,1 | 6,5 | 8,5 | 7 | 6,5 | 10 | 10 |
| | | Agravios Colectivos x 0,3 | 8,4 | 9,5 | 9,9 | 8,9 | 9,3 | 10 |
| | | Derechos Humanos e Imperio de la Ley x 0,1 | 8,5 | 9,7 | 9,7 | 8 | 9,8 | 9,9 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,2 | 10 | NA | 10 | 10 | NA | 10 |
| | | Libertades Civiles x 0,2 | 5,59 | NA | 8,24 | 6,18 | NA | 8,53 |
| | Tensión étnica y religiosa. (x 0,2). 2011: 1,65 2014: 1,62 | Agravios Colectivos x 0,6 | 8,4 | 9,5 | 9,9 | 8,9 | 9,3 | 10 |
| | | Participación Política x 0,2 | 5 | NA | 6,67 | 4,44 | NA | 5,56 |
| | | Cultura Política x 0,2 | 4,37 | NA | 5 | 4,37 | NA | 5 |
| Seguridad. (x 5) 2011: 37,85 2014: 39,65 | Actividad Subversiva (x 0,5) 2011: 4,05 2014: 4,25 | Actividad Terrorista x 0,5 | 5 | 7 | 6 | 5 | 8 | 4 |
| | | Conflicto interno organizado x 0,2 | 7 | 10 | 10 | 6 | 10 | 10 |
| | | Terror Político x 0,1 | 7 | 9 | 10 | 7 | 9 | 8 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 6 | 8 | 8 | 4 | 6 | 8 |
| | Matanzas y Secuestros (x 0,4). 2011: 3,48 2014: 3,60 | Actividad Terrorista x 0,3 | 5 | 7 | 6 | 5 | 8 | 4 |
| | | Crímenes Violentos x 0,5 | 4 | 10 | 6 | 4 | 10 | 10 |
| | | Muertes en conflictos x 0,2 | 6 | 8 | 8 | 4 | 6 | 8 |
| | Tráfico Ilegal seres humanos (x 0,1). 2011: 0,40 2014: 0,40 | Personas Desplazadas x 0,4 | 2 | 10 | 10 | 2 | 10 | 6 |
| | | Respuesta del Gobierno (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | 6,7 | 8,4 | 8,3 |
| | | Vulnerabilidad (esclavitud) x 0,3 | NA | NA | NA | 6,2 | 9,4 | 6,6 |
| Desarrollo | Desarrollo | Desarrollo | 8,2 | 8,4 | 9,1 | 7,3 | 8,7 | 8,9 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| (x 3)<br><br>2011: 26,73 | Económico (x 0,5).<br><br>2011: 4,61<br>2014: 4,51 | Económico Desigual x 0,4 | | | | | | |
| | | Pobreza y degradación económica x 0,6 | 7,7 | 9,3 | 6,4 | 7,4 | 9,1 | 8,8 |
| 2014: 26,37 | Desarrollo Social.<br>(x 0,5).<br><br>2011: 4,30<br>2014: 4,28 | Presión Demográfica x 0,1 | 9,1 | 9,7 | 8,5 | 9,4 | 9,5 | 9,1 |
| | | Pluralismo y Procesos Electorales x 0,3 | 10 | NA | 10 | 10 | NA | 10 |
| | | Libertades Civiles x 0,4 | 5,59 | NA | 8,24 | 6,18 | NA | 8,53 |
| | | Participación Política<br>x 0,2 | 5 | NA | 6,67 | 4,44 | NA | 5,56 |

HoA 2011: 84,58

HoA 2014: 83,64

## DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Comencemos por el periodo 2008-2011. En 2007 se aprobó por la UE y la UA la Estrategia Conjunta (JAES) que, entre las ocho esferas de cooperación, abarcaba la seguridad y la gobernanza, con planes de desarrollo en 2008-10 y 2011-13. Es decir, en este primer periodo, ya hay una acción inicial de la UE.

En el cómputo global de inestabilidad, de las tres regiones estudiadas, el SAHEL presenta una tendencia positiva (-2,82) y las otras dos tienden hacia la inestabilidad: GoG (+4,66) y HoA (+4,53).

El SAHEL evoluciona positivamente en las tres grandes dimensiones, en especial la de Buen Gobierno (BG), mientras el GoG se degrada en especial en Seguridad (S) y el HoA lo hace en las tres dimensiones, incluida la de Desarrollo (D). En resumen, no parecen verse aún los efectos positivos de los planes de acción que desarrollarán la JAES.

Curiosamente, siendo el SAHEL la región menos preocupante de las tres (sin ser estable) es en 2011 cuando se publica la estrategia de la UE para esta región, respondiendo quizás y en gran parte a las actividades de Al Qaeda para el Magreb Islámico (AQMI) en el norte de Mali, aún cuando los indicadores, incluyendo el de seguridad, no se hayan modificado de manera significativa.

En resumen, en una zona con muy baja gobernanza y desarrollo, a la UE le preocupa la seguridad, en concreto el terrorismo yihadista, quizás por los secuestros que afectan a nacionales europeos, las amenazas al flujo energético y más factores que puedan desestabilizar al Magreb, los vecinos del Sur de la UE.

Más justificada parece la conveniencia de la estrategia de la UE en el HoA (2011). A pesar de haber organizado desde 2008 una misión contra la piratería, EUNAVFOR ATALANTA y desde 2010 una misión de entrenamiento en

Somalia, los indicadores marcan una tendencia a la inestabilidad, en especial en la dimensión de Seguridad (+1,8) y de Desarrollo (+2,01). La UE reacciona con el marco estratégico para el HoA, con la intención de unificar sus esfuerzos en la zona, sobre todo de seguridad, una vez más con los intereses europeos como trasfondo.

La degradación de la situación en el GoG parece no provocar una reacción por parte de la UE, muy centrada en el HoA y mirando también al crecimiento del yihadismo en el SAHEL. Esta tardanza en reaccionar en el GoG provocaría quizás las prisas de años posteriores.

En 2011-2014 la degradación de la estabilidad en el GoG (+6,38, diferencia más alta en las seis tablas) puede ser quizás producto (entre otros elementos) de la lenta reacción europea antes mencionada. Se degrada también la estabilidad del SAHEL (+2,75), a diferencia del período anterior, fundamentalmente por la seguridad (+3,5), en especial producto de la situación en Mali, que llevó a la operación SERVAL en enero de 2013.

En el HoA mejora la situación global (-0,94), curiosamente por los progresos en gobernanza y desarrollo, más que en seguridad. Es el producto de la acción conjunta de la EUTM Somalia y la operación ATALANTA, ya que el problema no era tanto el terrorismo o las acciones cinéticas terrestres, sino el impacto de la piratería en la economía y comercio en la región y en la gobernanza.

Producto de la degradación de la situación en el Golfo de Guinea, una vez más, la UE reacciona, con la Estrategia para esta región (2014) con el objeto de combatir la inseguridad marítima y el crimen organizado, mediante el fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos regionales fomentar el desarrollo y las estructuras de cooperación inter-fronterizas. Parece un HoA revisitado.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con la finalidad de este estudio, planteamos como pregunta de investigación la siguiente: ¿Hasta qué punto influye la inestabilidad africana en las políticas de seguridad o estrategia de la UE?

Ante dicho interrogante, ofrecemos como hipótesis de partida que África no condiciona de forma determinante la "gran estrategia" de la UE, que asociaremos con la PCSD, sino que es objeto de estrategias parciales, de menor alcance y quizás de naturaleza reactiva, producto de la ausencia de una cultura estratégica común de los estados miembros, ciñéndose a una "cultura de la reacción" de la que le parece difícil escapar a la Unión. La discusión de los resultados del apartado anterior nos muestra y confirma la hipótesis de una UE reactiva a la inestabilidad de las tres regiones tratadas.

La JAES de 2007 trató a África como un todo geopolítico y, como demuestran los indicadores, tuvo un impacto leve en las tres regiones que conforman el arco de inestabilidad africano, ya que solo el SAHEL se mantuvo (ojo, mantuvo las tendencias, pero dentro de un arco de valores de gobernanza y desarrollo de los

más bajos del mundo) frente a la mayor inestabilidad del GoG y HoA, en gran parte motivada por la piratería, el "bunkering", y el control de las redes del litoral, así como de las rutas principales de tráfico.

Esta reactividad se materializa en 2011 con sendas estrategias parciales sobre el SAHEL y el HoA que obedecen en gran parte a criterios de seguridad y puesta en peligro de intereses vitales para la UE como es la proliferación del yihadismo en el SAHEL (secuestros, ataques a intereses europeos) y la piratería del HoA. En resumen, esa "gran estrategia" conjunta UE-UA deja el paso a pequeños "Planes de Operaciones" enfocados en regiones y problemas concretos. Esto no es malo en si mismo, si los resultados son positivos, pero el objeto a estudiar es la visión a largo plazo y alcance de la UE en África.

Por otra parte, la inestabilidad preocupantemente creciente del GoG (+11,04 de 2008 a 2014) no pareció ameritar una estrategia parcial, sino acciones (importantes, desde luego) en la República Democrática del Congo (EUPOL Congo de 2007 a 2014; EUFOR CONGO desde 2006, ARTEMIS en 2003, etc.) y en la RCA (EUFOR 2014 y EUMAM desde 2015). Estas acciones parciales no obedecían a una estrategia integral para la zona, que no llegaría hasta 2014, quizás por el desplazamiento del enfoque por el éxito parcial en el HoA (-0,94 en 2011-2014).

Todos estos datos confirman la reactividad de la UE mediante la elaboración de estrategias parciales, que parecen más planes de operaciones de corto recorrido, y sin responder a una Estrategia Conjunta real. En especial las de HoA y GoG son intentos de unificar esfuerzos y enfocar las acciones de misiones, operaciones o iniciativas ya en curso en las regiones.

No sería justo olvidar los esfuerzos de la cumbre de abril de 2014 en Bruselas entre la UE y África con más de sesenta líderes nacionales (cuarenta africanos y veinte europeos) y un total de noventa delegaciones, para discutir el futuro de las relaciones y reforzar los vínculos. El lema fue "Invertir en las personas, la prosperidad y la paz": gobernanza, desarrollo y seguridad, con otros nombres.

Acciones como esta Cumbre pueden ser el indicio de un esfuerzo por una visión a largo plazo en áreas como la democratización, fortalecer el comercio, transformar el sector primario africano (seguridad alimentaria), desarrollar la capacidad de gestión de crisis africana. En resumen, una autocrítica sobre el desarrollo de la JAES, aprobándose una nueva hoja de ruta, el tercer Plan de Acción para el período 2014-2017 centrándose en: Paz y Seguridad; Democracia, Buena Gobernanza y Derechos Humanos; Desarrollo Humano; Desarrollo y Crecimiento Sostenible y Asuntos Emergentes.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

***Íñigo Pareja Rodríguez*** *es Coronel de Artillería, Diplomado en Estado Mayor, en el Ejército de Tierra español.*

REFERENCIAS:

Africa Progress Panel (2014) Africa Progress Report 2014. Disponible en: www.africaprogresspanel.org

Arteaga, Félix (Dir.) (2014), *España mirando al Sur: del Mediterráneo al Sahel*, Madrid: Real Instituto Elcano.

Correa, Paulina (2012), *Pobreza, inestabilidad y conflictos en África occidental. Riesgos para la seguridad de España y Europa*, Documento de Trabajo OPEX, Disponible en: www.falternativas.org

Cuadrado, Jara (2014). "UE Y Gestión de Crisis en África: Las Políticas Preventivas a Prueba", *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 89/2014.

Díez Alcalde, J. (2013) "Cooperación Unión Europea – África Occidental: garantizar la seguridad compartida", *Documento de Análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 43/2013.

— (2014), "África: Avances, desafíos y su alianza estratégica con la Unión Europea", *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad*, No 4, pp. 30-44.

Economist Intelligence Unit (2008), *Democracy Index 2008*, Disponible en: www.eiu.com/DemocracyIndex2008

— (2011), *Democracy Index 2011*, Disponible en: www.eiu.com/DemocracyIndex2011
— (2014), *Democracy Index 2014*, Disponible en: www.eiu.com/DemocracyIndex2014

European Comission (2014) *Africa Peace Facility*, *Annual Report 2013*, Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/peace-facility y en www.africa-eu-partnership.org

European External Action Service (2011), *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Disponible en: http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf

García Sánchez, Ignacio J. (2012), "La PCSD dirige su enfoque integral al arco de inestabilidad de África", *Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 24/2012.

Institute for Economics and Peace (2008), *Global Peace Index 2008*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

— (2011), *Global Peace Index 2011*, Disponible en: www.economicsandpeace.org
— (2014), *Global Peace Index 2014*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

Institute for Economics and Peace. (2008), *Global Terrorism Index 2008*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

— (2008), *Global Terrorism Index 2011*, Disponible en: www.economicsandpeace.org
— (2014), *Global Terrorism Index 2014*, Disponible en: www.economicsandpeace.org

Instituto Español de Estudios Estratégicos (2014), "Unión Europea: Estrategia para la seguridad y el desarrollo del Golfo de Guinea", Documento Informativo 5/2012.

Meredith, Martin (2005), *The Fate of Africa*, New York: Public Affairs.

Rodney, Walter (1972), *How Europe Underdeveloped Africa*, Dakar: Panzabuka Press.

Silvela, Enrique. (2014), "Reconexión con África", *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 84/2014.

The Fund for Peace (2008), *Fragile States Index 2008*, Disponible en: www.fragilestatesindex.org

— (2011), *Fragile States Index 2011*, Disponible en: www.fragilestatesindex.org
— (2014), Fragile States Index 2014. Disponible en: www.fragilestatesindex.org

The Global Slavery Index (2014), *The Global Slavery Index 2014*, Disponible en:: http://www.globalslaveryindex.org/