Actas
XIV Jornadas de Estudios de Seguridad

«La competición estratégica en el Magreb: Argelia y Marruecos. Relaciones e intereses para España»

Madrid, 17, 18 y 19 de mayo de 2022

COORDINADORES

Carlos Echeverría Jesús
Sara Álvarez Quintáns
Manuel Garat Caramé
Andrea Arrieta Ruiz
Amparo Osca
Pedro Panera Martínez

AUTORES

Javier García Chacón
Mateo Moreno Barahona
Luis Illanas García
José Lens Blanco
Marta Boix Cayuela
Guillem Colom Piella
Mario Guillamó Román
Jesús F. Román García
Guillermo Pulido Pulido
David Santiago Botero Monsalve
Alberto Guerrero Martín
Arturo García-Vaquero Pradal
Anass Gouyez Ben Allal
Monserrat Fillol Ferrín
Juan Carlos Castilla Barea
Fulvio Queirolo Perellano
Paolo Cestra
Santiago Garre Pelegrina
Luis Manuel de las Heras Lombilla
José María Martínez Cortés
Álvaro Antón Radigales Lasso de la Vega
Eduardo Sánchez Campos
Francisco José Gallego Aranda
Manuel Cerrada Moreno
Esteban José Hernando Zamanillo

ÍNDICE

PANEL I

MARRUECOS Y ARGELIA EN EL MARCO DE LA VECINDAD MERIDIONAL: ACTORES, INTERESES Y DINÁMICAS DE COMPETICIÓN

Los acuerdos Abraham en el Magreb: una perspectiva desde Israel. *Javier García Chacón*

Argelia y Marruecos: Crisis en Malí y choque de influencias. *Mateo Moreno Barahona*

Entre Rabat y Argel. *Luis Illanas García*

La migración irregular en el Mediterráneo bajo el prisma de las ONGs. *Alberto José Lens Blanco*

La mujer y la primavera árabe en Marruecos y Argelia (2011): análisis comparado. *Marta Boix Cayuela*

PANEL II

LA RELACIÓN MARRUECOS-ARGELIA: LA CUESTIÓN DEL SÁHARA OCCIDENTAL Y LOS INTERESES DE ESPAÑA

Marruecos: Un proyecto de hegemonía en una región inestable. *Guillem Colom Piella, Mario Guillamó Román, Jesús F. Román García y Guillermo Pulido Pulido*

La política exterior española hacia los países del Magreb tras el Proceso de Barcelona, una exploración sobre la acción exterior española sobre el Mediterráneo Occidental. *David Santiago Botero Monsalve*

La carrera de armamentos entre Marruecos y Argelia y sus implicaciones para España. *Alberto Guerrero Martín*

Argelia y Marruecos: Un esquema de la situación actual. *Arturo GarcíaVaquero Pradal*

El restablecimiento de relaciones entre Marruecos y España: Un acuerdo pragmático, pero no global. *Anass Gouyez Ben Allal*

Modelo de seguridad humana para las rutas en pateras a Canarias. *Monserrat Fillol Ferrín*

PANEL III

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

Un enfoque inicial propio para el análisis de la política pública de defensa. *Juan Carlos Castilla Barea*

Desvelando retos para la Defensa estatal. Caso sudamericano 2010–2030. *Fulvio Queirolo Pellerano*

Operaciones Europeas Transfronterizas de la Policía de Tráfico. *Paolo Cestra*

La dinámica de sistemas para analizar el nodo de cultivos de uso ilícito de coca en Colombia. *Santiago Garre Pelegrina*

Los centros I+D+i en el ámbito de la seguridad y defensa en el plano internacional. *Luis Manuel de las Heras Lombilla*

Relevancia del espacio ultraterrestre. Necesidad de acceso y protección. *José María Martínez Cortés*

Mathematics and war: military simulation in the study of naval history. *Álvaro Antón Radigales Lasso de la Vega*

Reflexión sobre los mecanismos de control de los servicios de inteligencia: supervisión, gobernanza y cultura de inteligencia. *Eduardo Sánchez Campos*

La retirada de Irak del presidente Zapatero y la conciencia de defensa. *Francisco José Gallego Aranda*

Reflexiones sobre la oportunidad o conveniencia de la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. *Manuel Cerrada Moreno*

El artículo 28 a) del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Aplicación del estándar subjetivo imprudente en los conflictos armados actuales. *Esteban José Hernando Zamanillo*

PANEL I

MARRUECOS Y ARGELIA EN EL MARCO DE LA VECINDAD MERIDIONAL: ACTORES, INTERESES Y DINÁMICAS DE COMPETICIÓN

Coordinadores:

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

Subdirector del IUGM

SARA ÁLVAREZ QUINTÁNS

Investigadora predoctoral del IUGM

LOS ACUERDOS ABRAHAM EN EL MAGHREB: UNA PERSPECTIVA DESDE ISRAEL

THE ABRAHAM AGREEMENTS IN EL MAGHREB: A PERSPECTIVE FROM ISRAEL

Javier García Chacón[1]

28 de abril de 2022

RESUMEN

Esta contribución analiza la posición de Israel en El-Magreb desde la suscripción de los Acuerdos Abraham con Marruecos. Las necesidades económicas de ambos países, así como la existencia de un rival común favorecen la alianza. Todos los esfuerzos israelíes han sido debido a la Administración Netanyahu y su nueva política exterior, basada en la cooperación económica, militar y la geoestrategia del gas. La escalada de tensiones entre Marruecos y Argelia coincide con una mayor presencia de Israel en el Mediterráneo, así como de una necesidad del gas argelino por parte de Europa. La hipótesis de trabajo es que la cooperación marroquí e israelí es el inicio de una mayor colaboración de la que Europa podría salir beneficiada o perjudicada.

PALABRAS CLAVE: Acuerdos Abraham, Israel, Cooperación, Seguridad, I+D

ABSTRACT

This contribution analyzes the position of Israel in El-Maghreb since the signing of the Abraham Agreements with Morocco. The economic needs of both countries, as well as the existence of a common rival favor the alliance. All Israeli efforts have been due to the Netanyahu Administration and its new foreign policy, based on economic and military cooperation and gas geostrategy. The escalation of tensions between Morocco and Algeria coincides with a greater presence of Israel in the Mediterranean, as well as a need for Algerian gas by Europe. The working hypothesis is that Moroccan and Israeli cooperation is the beginning of a greater collaboration from which Europe could benefit or be harmed.

KEYWORDS: Abraham Agreements, Israel, Cooperation, Security, R+D

[1] Internacionalista y Politólogo. Consultor de Proyectos, Contratos y Convenios en el CSIC (Ministerio de Ciencia e Innovación).
BA International Relations & Political Scientist. Project Management & Legal Affairs Consultant at CSIC (Ministry of Science and Innovation).

1. INTRODUCCIÓN

Los Acuerdos Abraham son una serie de tratados internacionales que ha suscrito el Estado de Israel con varios Estados a partir del año 2020[2]. Emiratos Árabes Unidos (EAU), la República de Sudán (del Norte), el Emirato de Bahréin y el Reino de Marruecos han normalizado sus relaciones diplomáticas y militares. Para la Administración liderada por Benjamín Netanyahu el proceso ha sido largo y comenzó con el deterioro generalizado de las relaciones con el mundo árabe luego de la Segunda Intifada (en octubre del 2000), por parte de Al-Fatah y Hamas en Cisjordania y Gaza. Los últimos años de lucha contra el terrorismo islámico fueron determinantes para la conducción de la Acción Exterior israelí en su búsqueda por salir del aislamiento, la dependencia con los Estados Unidos y al mismo tiempo, enfrentar las críticas de la Unión Europea (UE), la Unión Africana (UA) y las Naciones Unidades.

El cambio de paradigma de los procesos diplomáticos con los cuatro actores árabes ha sido mantenido por la nueva Administración de Neftalí Bennett. Tanto en los Estados Unidos, como en el Reino de Arabia Saudita, la Normalización ha sido permitida y apoyada, al punto de no ser alterada por la transición entre republicanos y demócratas en la Casa Blanca, así como ser estudiada por las diplomacias saudíes y qataríes para una posible incorporación a los Acuerdos Abraham (Guzansky y Marshall, 2020).

Las cosas están cambiando dentro del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) de la Oficina del Primer Ministro (OPM). Los acercamientos con los países árabes no se están dando de forma aislada. Para Israel la cooperación con los nuevos socios va en paralelo al deterioro de las relaciones con la República de Turquía y la República Islámica de Irán. Simultáneamente, los Acuerdos Abraham se han venido desarrollando junto a la recuperación de las relaciones entre Israel y la UE dentro del Mediterráneo como espacio geoestratégico.

La Normalización con Marruecos es la más importante para las comunidades diplomática, de inteligencia, de defensa, de cooperación y académica en España. Es por ello por lo que el presente trabajo se propone el objetivo principal de entender la participación de Israel en El-Magreb a partir de los Acuerdos Abraham y cómo influirá sobre la tensión en esa región. Lo anterior requerirá identificar los determinantes de la

[2] Se pueden consultar los textos íntegros en inglés visitando el portal https://www.state.gov/the-abraham-accords/

Acción Exterior israelí, las razones que motivaron la incorporación de Marruecos a la Normalización de Netanyahu y la forma en que se relacionan ambos elementos con la crisis entre Argelia y su vecino marroquí.

Si bien el análisis tomará en cuenta la Guerra en Ucrania, los actuales enfrentamientos en Cisjordania y Gaza, así como el cambio de postura del Reino de España con relación al Sáhara Occidental, su propósito principal es el de abordar la literatura publicada en revistas científicas e informes de Think Tanks, principalmente de Israel. El eje del estudio son las relaciones exteriores israelíes y su proyección al Mediterráneo y el Norte de África. En el primer capítulo se estudiarán los cambios realizados por la Administración de Netanyahu, los actores que participan en la Acción Exterior de Israel, los Acuerdos de Normalización como muro de contención frente a Irán, la relación con los actores Norafricanos y el interés israelí por El-Magreb.

En el segundo capítulo se estudiará los elementos que condicionan y promueven la actuación marroquí sobre los Acuerdos con Israel y por qué la preferencia de Mohamed VI por reforzar al país con la arquitectura de seguridad de Estados Unidos y los intereses israelíes en una región con presencia de Rusia, Irán y Hezbollah. El tercer capítulo estudiará cómo la nueva alianza se ha desarrollado para contener a Argelia, en un momento en que las relaciones entre ésta y Marruecos están pasando por una tensión limítrofe y las exportaciones del gas argelino a Europa cobran mayor relevancia geopolítica.

Esta contribución tiene como hipótesis de trabajo que las potencialidades y debilidades de aquellas áreas en las que Israel y Marruecos estén reforzando la cooperación (como son la tecnología, la industria y la seguridad) deberán ser tomadas en cuenta en Europa, considerando el contexto bélico con Rusia y las rivalidades en el Medio Oriente.

Para conseguir el objetivo principal y sus tres objetivos específicos, el análisis prevé revisar los aportes realizados por investigadores desde el año 2018. En relación con la situación actual en El-Magreb, la propuesta ha considerado analizar algunas revistas científicas internacionales y hacer seguimiento de la evolución socio política y geoestratégica en el Norte de África a través de estudios en centros de investigación españoles.

2. ISRAEL Y SU PROYECCIÓN EN EL-MAGREB

El Mediterráneo es el espacio geoestratégico por excelencia de Israel cuando necesita de alianzas que permitan un balance con sus rivales en el Medio Oriente. El Norte de África es al mismo tiempo uno de los orígenes de la población sefardí en Israel. Entender su proyección exterior obliga al estudio de la evolución interna del país.

2.1 Contexto actual y situación interna

Israel es un Estado en constante construcción. No se puede estudiar su historia contemporánea sin tomar en cuenta la rapidez con la que ha evolucionado el país, su sociedad e instituciones políticas (Klieman, 2021). Para el desarrollo del presente artículo se ha elegido tomar como referencia a la Administración de Benjamín Netanyahu, no sólo por su duración (la más larga), si no por los cambios internos en relación con la economía, las autoridades palestinas, la política exterior, la seguridad interna y el aumento de los grupos ultraortodoxos en las instituciones, base del nuevo nacionalismo en el país.

Un elemento para destacar de la política en Israel es el peso de la Knesset (el cuerpo parlamentario unicameral) en el equilibrio de Poder. Se trata de una institución con múltiples grupos ideológicos y étnicos en el que la práctica del Non-Decision Making ha permitido que el procedimiento legislativo avance cuando ciertos temas controvertidos pueden generar división interna en un Estado que debe estar en constante alarma (Neubauer-Shani y Shamir, 2021). Netanyahu alteró dicho equilibrio y permitió que se impusiera una tendencia mayoritaria, lo que marcó el punto de partida para varios de los cambios en política económica y en la relación con los asentamientos palestinos.

Si bien el CSN es el órgano principal de la seguridad en el país, las actuaciones deben negociarse en una comisión parlamentaria que reúna a los miembros del Gabinete de la OPM (especialmente los de exteriores y seguridad) con Parlamentarios de la Knesset. En un contexto de constante alarma por ataques externos o atentados, esta situación puede hacer ralentizar la toma de decisiones, obstaculizando las actuaciones necesarias. Es por ello por lo que la Administración de Netanyahu realizó reformas para centralizar el Poder en el CSN, generando un enorme debate sobre la calidad democrática en Israel (Klieman, 2021; Neuberger, 2022; Waxman y Peleg, 2020).

La coalición parlamentaria que actualmente gobierna está liderada por antiguos miembros del Gabinete de Netanyahu, entre ellos el actual Primer Ministro Bennett. Las

elecciones del 2021 trajeron una nueva administración para cubrir la vacante generada por las sanciones de la Corte Suprema contra las altas personalidades del gobierno anterior, pero no fue un revés. No se puede dejar a un lado la idea de que se está ante el continuismo de lo que para algunos analistas se considera la Doctrina Netanyahu (Priego, 2021).

La propagación del COVID-19 marcó un hito en la capacidad de Israel para enfrentarse a las crisis internacionales. Permitió al Primer Ministro endurecer la posición del CSN mediante el llamado a securitizar la gestión de la pandemia. La Agencia de Seguridad Nacional (en adelante Shabak) pasaría a encargarse de tomar las decisiones internas, supervisar a la población y a sólo informar a la OPM sin pasar por la Knesset. Por otra parte, el Directorio de Inteligencia Militar (conocido como el Aman), la agencia de inteligencia con más efectivos y capacidad de acción, movilizó todos sus recursos y agentes para enfocarlos en la crisis. De igual forma, el Servicio Exterior de Inteligencia (mejor conocido como el Mossad), pasó a encargarse de todas las operaciones de suministro y logística exterior. El CSN también movilizó a las fuerzas especiales de la Marina y del Ejército de Tierra, las de mayor élite, a las que se encomendaron varias tareas de logística médica (Shpiro, 2020).

No se puede perder de vista que la firma de los sucesivos Acuerdos Abraham se dio en paralelo a la pandemia. Ambos fenómenos se deben estimar tomando en consideración el rol que iban tomando el CSN y las tres grandes agencias. Es de destacar que en el país se pusieron todas las capacidades tecnológicas e industriales enfocadas en la pandemia, permitiendo una mayor implantación de los métodos de ciberseguridad y vigilancia, así como la producción de nuevas patentes debido a la migración de procedimientos y dispositivos militares a la vida civil.

Antes de estudiar las relaciones exteriores del país se debe reflexionar sobre el papel de las comunidades de inteligencia, seguridad y diplomáticas. En cualquier Estado las instituciones de toma de decisión que influyan sobre la Acción Exterior deben delegar el rol de apoyo y asesoramiento a los llamados miembros de la comunidad extendida. En el caso de Israel suelen ser las empresas tecnológicas, los grupos industriales y los centros de I+D, especialmente los Think Tanks de Relaciones Internacionales y Seguridad (Shapira, 2020). El fenómeno de retroalimentación con dichos actores en una sociedad con servicio militar obligatorio y permanente es fundamental en la generación de políticas públicas y decisiones gubernamentales.

En 2019 dos centros de I+D influyentes en la política israelí permitieron avanzar en el debate sobre la Doctrina de Seguridad Nacional (Meridor y Eldadi, 2019) y la Estrategia de Seguridad Nacional (Eisenkot y Siboni, 2019). La definición de ambos conceptos explica los cambios que Netanyahu buscaba para el CSN. Sólo necesitaban de un elemento catalizador. La pandemia del COVID-19 permitió a la Administración poner en práctica dichas recomendaciones.

Los enfrentamientos con Hamas en 2021 pudieron ser gestionados gracias a la preparación del último año de pandemia. Actualmente, los enfrentamientos iniciados en abril de 2022 en Gaza y en Cisjordania vuelven a poner a prueba a toda la capacidad defensiva del país, justo en momentos en que aumenta la tensión de Irán contra sus vecinos, el apoyo de la Hermandad Musulmana (HM) a Hamas se fortalece en Medio Oriente y Europa, Turquía actúa en solitario (Aydinli y Erpul, 2021) y la Guerra de Ucrania vuelve más incierta la relación de Israel con Siria y Rusia.

2.2 Acción Exterior de Israel

Las mayores amenazas para la seguridad del país son la HM e Irán (Shalom y Kurz, 2022). Los apoyos a Hamas y Hezbollah, así como un aumento de la delincuencia en los sectores urbanos (ultra densificados), han cambiado las necesidades de la Acción Exterior, buscando tejer las alianzas con los principales Estado árabes que se oponen al Islamismo Político, la Teocracia chií y la delincuencia urbana. Desde el cambio de ciclo político en Turquía a partir del año 2010 (Aydinli y Erpul, 2021), las relaciones entre ésta y su vecino israelí pasaron de la alianza militar a un enfrentamiento ideológico, así como económico por la prospección de gas en el mediterráneo y un antagonismo sobre la situación en Siria y los territorios palestinos.

Después de la Segunda Intifada todos los países árabes y musulmanes no árabes decidieron ampliar el bloqueo a Israel, promover el boicot a sus productos y aumentar la presión desde las Naciones Unidas. Par algunos autores las resoluciones en el seno de la Asamblea General, si bien han dejado en claro el clima de antisemitismo, responden también a la necesidad por ocultar problemas internos en los países que votan en contra de Israel (Hayki, Fox y Mirilovic, 2021). Ciertamente, el papel jugado por la Diáspora judía, sobre todo en los países occidentales, ha contribuido a que la votación se dé en contra de sancionar al país (Barak-Gorodetsky, 2022). No sólo se debe pensar en las organizaciones judías en los Estados Unidos, sino en Europa.

No obstante, para Israel no todo está en calma en el frente europeo. Varias publicaciones en 2018 (Diker, 2018; Kuperwasser, 2018; Mazel, 2018; Nirenstein, 2018; Virgili, 2018) y 2019 (Kuperwasser, Rosen y Fischberger, 2019) realizadas por el Jerusalem Center for Public Affairs permitieron entender el futuro de la relación con Europa. Se ha pasado del exterminio nazi, fascista y soviético, al internacionalismo revolucionario de la Guerra Fría, para luego cambiar a la crítica frontal desde la década de los setenta del siglo pasado con la alianza desarrollada con Estados Unidos, que culminaría con la posición europea de impulsar el proceso de paz a partir de los Acuerdos de Madrid y Oslo. Desde la Segunda Intifada hace veinte años, la posición de Europa, sus países e Instituciones, ha sido la de enfrentar a Netanyahu y apoyar incondicionalmente a la causa palestina (Tovias, 2021).

Sin embargo, la situación ha cambiado por la crisis migratoria de 2015, el aumento de las organizaciones de la HM en Europa, la criminalidad en los núcleos urbanos con mayor concentración de población inmigrante árabe y el aumento de los atentados terroristas. Un punto de inflexión ha sido la toma de conciencia por parte de Europa de la percepción israelí sobre su población y es que el aumento del antisemitismo en la región ha venido de la mano de los grupos políticos de izquierda, quienes, en su llamado por enfrentar a Israel y apoyar a Palestina, han permitido que se fortalezca más la HM y al mismo tiempo se genere un matriz de opinión contraria a los intereses israelíes. Pese a la retórica de confrontación, los partidos políticos y gobiernos en Europa Central y del Este son más proclives a estrechar relaciones con Israel, mientras que los países europeos occidentales son los que más han experimentado un retroceso en cuanto a la lucha contra el antisemitismo. Países como España son considerados poco dados a neutralizar la participación de la izquierda en foros abiertamente anti-Israel (Eilam, Kantor, Eshed y Cohen, 2021).

Por otra parte, pese a lo que puede llegar a pensarse de los Acuerdos Abraham y su relación con la Administración de Donald Trump (Cavari, 2022; MITVIM INSTITUTE, 2021), lo cierto es que el proceso de Normalización es fruto del trabajo de Netanyahu y su CSN. No es intención de este artículo negar la especial relación de la anterior administración republicana con el Estado de Israel, pero cuando se toma en cuenta que el nuevo gobierno demócrata no rechazó el reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel, ni tampoco revocó la Normalización (Remez, 2021), de hecho, su postura en relación con Hamas y Hezbollah no cambió -al punto que ambas operaciones militares,

las de 2021 y la actual de 2022, han contado con el apoyo irrestricto de los Estados Unidos- se logra comprender que la Casa Blanca puede cambiar de inquilino, pero las relaciones entre ambos países se mantendrán iguales.

El Poder de la diáspora judía en el país es un factor decisivo (Barak-Gorodetsky, 2022), pero también lo es que, a partir del 11 de septiembre de 2001, a poco tiempo de la Segunda Intifada, la población americana cambió su percepción de la seguridad y pasó a favorecer el criterio de la llamada guerra preventiva para evitar atentados. A diferencia de la época Clinton, los últimos años han sido de apoyo total a Netanyahu, de ahí la necesidad por permitir que Israel lograse crear su propia arquitectura de seguridad. Los Acuerdos contaron con el beneplácito de Estados Unidos y Arabia Saudí, que, entre otras cosas, pasaba por permitir que Israel siempre mantuviese la superioridad tecnológica y militar, base fundamental de la diplomacia americana en el Medio Oriente.

Hay continuidad en las Administraciones Biden y Bennett con respecto al mantenimiento de la estrategia de Netanyahu, de hecho, la respuesta del gobierno israelí actual ha seguido siendo cosechar los frutos de la política de cooperación económica (sobre todo energética) y la proyección en la arena internacional.

2.2 El cambio de paradigma que desemboca en los Acuerdos Abraham

Una serie de factores externos e internos ha modelado la Acción Exterior de Netanyahu. Uno de ellos es los descubrimientos de reservas de gas costa afuera en el Mediterráneo Oriental en 2009 y 2010 (Rettig, 2021). Desde entonces, en Israel se han venido llevando a cabo varias reformas para adaptarse al Plan Climático acordado en 2015 (Tal, 2020) y a las necesidades eléctricas de una industria cada vez más sofisticada. La reconversión de termoeléctricas de carbón al ciclo combinado de gas, junto a la apertura comercial con el vecindario posicionaron al país en otras necesidades de cooperación. Israel es actualmente el principal suministrador de gas a Egipto y a Jordania, lo que ha fortalecido los acuerdos previos con ambos países (Rettig, 2021).

La geopolítica del gas ha llevado a Israel a repensar la relación con los árabes, aplicando la visión de "tierra por prosperidad", es decir, dejar a un lado la tesis de los dos Estados por una alternativa de crecimiento económico en el que Israel esté en el core de la productividad y el valor agregado tecnológico. Durante la última década de industrialización energética, la presencia israelí en aguas internacionales aumentó la tensión con Turquía (Aydinli y Erpul, 2021), haciendo de Chipre y Grecia los primeros

eslabones en una cadena de aliados a lo largo del Mediterráneo (Nomikos y Symeonides, 2019).

Chipre, Grecia e Israel han apostado por una relación económica y de seguridad por fuera de las normas de la UE o la Alianza Atlántica. El centro de la alianza es Turquía y su proyección marítima hacia Libia. Lo más relevante de la relación es la cooperación en materia de inteligencia que llevan a cabo Grecia e Israel (Nomikos y Symeonides, 2019), lo que fortalece el argumento de un renacer en las relaciones con Europa Oriental. Al mismo tiempo, el ejemplo de Grecia puede ser emulado en otros países del Acuerdo Abraham, como por ejemplo el caso de EAU (con quien se habla de transferencia militar y apoyo a la adquisición de aviones de combate F-35) y el caso de Marruecos (Rettig, 2021).

Antes de continuar hacia el oeste se debe hacer mención del elemento oriental en la ecuación. Para China, India, Corea y Japón la Normalización es considerada un avance en la estabilización de la región, la seguridad del suministro y el establecimiento de redes globales de intercambios en la cadena de valor, donde Israel jugaría un papel de eje central entre Oriente y Occidente (Canal-Forgues y Janardhan, 2021).

El principal interesado es Arabia Saudí por el peso que cobró Asia en las relaciones comerciales con la región. Para Israel relacionarse con Oriente es buscar un contrapeso a Europa y a los Estados Unidos. Una de las columnas de la Administración Netanyahu ha sido precisamente usar la globalización a su favor para salir del aislamiento internacional.

Una vez analizada la arquitectura diplomática, de cooperación militar y económica de Israel en la región se debe dar un paso adelante en el estudio de este artículo mediante la explicación de la Normalización con el socio en El-Magreb.

3. MARRUECOS Y LOS ACUERDOS ABRAHAM

El reino gobernado por Mohammed VI es uno de los países más diversos a nivel geográfico y sociológico. Su posición al noroeste africano le confiere un gran valor geoestratégico (Del Valle, 2021). Los próximos segmentos tratarán sobre los últimos cambios en Marruecos, su liderazgo en África y el mundo árabe, así como las razones que le atrajeron a la órbita israelí.

3.1 Contexto actual y situación interna

Antes de llegada de Mohammed VI en el año 1999, Marruecos era un país cuya particular descolonización y su aislamiento geográfico le habían convertido en un Estado árabe con poca relación con África y una dependencia elevada de Europa. La aceptación del Frente Polisario como entidad representada ante la Organización de la Unidad Africana en 1984 hizo que Marruecos abandonase la institución y cambiase las relaciones con el continente. Su aislamiento político ha sido determinado por un conflicto interno con una población étnicamente distinta, caso similar al de Israel con los asentamientos palestinos (Levi, 2021).

Cuando se analiza el caso marroquí se puede entrar en un debate muy extenso sobre la institucionalidad y la calidad democrática, así como el estado de derecho, el respeto a las libertades civiles o la capacidad del gobierno para mantener la unidad del país (Casani y Tomé-Alonso, 2021). Sin embargo, de cara al análisis, se debe resaltar que Marruecos siempre ha tenido una relación con los Estados Unidos que se fortaleció con la Guerra Fría cuando Argelia era el aliado principal de la Unión Soviética en la región. La relación puede ser analizada desde varias ópticas, pero lo cierto es que la proximidad atlántica ha hecho que el país fuera relevante en la geoestrategia euroasiática al igual que la Península Ibérica (Del Valle, 2021).

Otro factor para destacar de Marruecos es que el Reinado de Hassan II fue partidario durante años de mantener un equilibrio de fuerzas entre el Panarabismo (base ideológica de Al-Fatah), el islamismo moderado, la HM y la lucha contra el bloque socialista. El aislacionismo del país en términos geográficos devino en términos políticos y económicos debido a la poca capacidad de actuación durante la Guerra Fría. Controlar a los grupos vinculados al yihadismo, al islamismo de la HB o a la influencia de Nasser y la Revolución Argelina siempre fue un dilema de seguridad en Marruecos. Los procesos de liberalización comenzaron los cambios en el país, haciendo que la sociedad civil exigiera una mayor descentralización del Poder.

La llegada de Mohammed VI trajo consigo reformas políticas (Casani y Tomé-Alonso, 2022) que permitieron, entre otras cosas, la descentralización del Estado, el desarrollo de infraestructuras viales, grandes proyectos portuarios, un avance en la sociedad civil, mayor inversión extranjera, reformas energéticas, ampliación de las agencias del Estado destinadas a cooperación y desarrollo sostenible (Ben-Meir, Opfer y Akhezzane, 2021), así como una profunda reconstrucción del sistema de seguridad. Es importante resaltar el elemento de masificación urbano en las principales ciudades del país, razón por la que

Marruecos tiene una presencia considerable de empresas de seguridad (Hagmann, 2021). El gobierno aplicó este enfoque en las ciudades privatizando la seguridad, al tiempo que aumentó la presencia militar en el territorio para evitar radicalismos separatistas, atentados y desplazamiento irregular de personas a lo largo de las fronteras (esto último a petición de la UE).

Todos los cambios económicos experimentados en África han beneficiado a Marruecos, quien se ha convertido en uno de los principales inversores dentro del continente, llegando a ser considerada una de las primeras diez economías africanas (Villamayor, 2021). El aislamiento político logró superarse con el ingreso a la UA en el año 2017, marcando un punto de inflexión en la relación del gobierno con los movimientos antisemitas. África, ha visto como el aumento de los intereses iraníes y rusos en la región ha cambiado el delicado balance en los conflictos. Adicionalmente, el aumento del islamismo político radical y las células terroristas han ocasionado que la prioridad en el continente sea cooperar en materia antiterrorista.

Si Marruecos quería apostar por una mayor integración al continente debía aceptar que todo radicalismo islámico por parte de sus formaciones políticas y grupos civiles fuese dejado a un lado. Ello permitió que el Movimiento Anti-Normalización en Marruecos perdiese fuerza antes de la firma en diciembre de 2020 de los Acuerdos Abraham con Israel.

Marruecos ha sido el encargado de la autoridad islámica sobre Jerusalén dentro de la Conferencia Islámica (muy importante en África y la UA). Jugaba un rol de liderazgo en las relaciones con Medio Oriente desde África, pero siempre encontraba posiciones difíciles de reconciliar cuando el Movimiento Pan Africano No-Alineado daba un apoyo a Palestina a nivel multilateral y luego desconocía la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental.

Desde el estallido de las revueltas sociales en el mundo árabe se puso en evidencia la fragilidad de Estados como Libia o Egipto (antiguas figuras del Panarabismo), el peligro de los movimientos islámicos y como la debilidad de las corrientes democráticas dejarían el vacío perfecto para que proliferasen grupos yihadistas en El Sahel, África Subsahariana y el Mediterráneo.

Al otro lado del Mediterráneo, el fin del Panarabismo y el auge del islamismo al estilo la HM, encendió las alarmas en las Monarquías árabes conservadoras que buscaban tejer

buenas relaciones a lo interno y externo, monarquías cada vez más cónsonas con Marruecos y más abiertas a la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental. Por otra parte, las primaveras fortalecieron a Irán y el chiismo, así como a Turquía. Occidente y el Medio Oriente aún tienen varias cuestiones delicadas pendientes por los intentos de la Administración de Erdogan por concentrar el Poder, actuar de forma unilateral en el Medio Oriente y ampliar su presencia militar en el exterior por fuera de la Alianza Atlántica.

La UE, por su parte, siempre ha priorizado el reconocimiento de Palestina (Bennis, 2021; Tovias, 2021) y del Sahara Occidental (Lovatt y Mundy, 2021) como parte de las resoluciones de Naciones Unidas (Ferré, 2021). Ciertamente, el reconocimiento del Sáhara por parte del Gobierno de España, de los Estados Unidos y de Israel, a pesar del rechazo suscitado, puede entenderse como parte de un esfuerzo de Marruecos por hacer de su singularidad y su aislacionismo su mayor baza de negociación frente a un continente africano, que, aún no representa el mismo valor en términos económicos que Europa y el Medio Oriente.

Es dentro de dicho contexto, junto a las elecciones del año 2021, que se debe analizar al Marruecos de Mohammed VI y de su Primer Ministro Othmani (del partido islamista PJD), quienes a su vez, han entendido, al igual que algunos gobiernos del África Subsahariana, que, para enfrentar a Irán, combatir los brazos de la HM y lidiar con los reductos del Panarabismo (apadrinados aún por Rusia), debes buscar una alianza con el único que ha logrado enfrentar a los tres en simultáneo y sobrevivir para contarlo: Israel (Della Ragione, 2021).

3.2 Las relaciones entre Marruecos y el pueblo israelí

La comunidad judía sefardí se estableció en Marruecos desde principios del siglo XVI y su relación con la diáspora judía a lo largo del mundo ha sido constante (Levi, 2021). La creación de Israel en 1948 permitió el éxodo judío proveniente de El-Magreb. La comunidad marroquí expatriada en Israel es la mayor comunidad en el extranjero luego de la francesa. La diáspora judía en los Estados Unidos y Canadá ha sido muy abierta con la comunidad judía marroquí, al punto de ser clave en los acercamientos entre Marruecos y los gobiernos americanos. Desde que inició la Guerra Fría, el Mossad estableció una base de operaciones en 1963, si bien la principal razón fue el desastre de un buque que navegaba en ruta a Israel con población judía, lo cierto es que desde el inicio del

Panarabismo Argelia, Egipto y Libia se convirtieron en enemigos del Estado israelí, haciendo que las contradicciones en el Marruecos de Hassan II pudiesen ser explotadas por el Aman, quien suministró armamento al país para contrarrestar a Argelia (Levi, 2021).

Marruecos apoyó desde el principio la causa palestina, pero también facilitó los procesos de paz (Levi, Kibrik y Goren, 2021). Auspició las reuniones entre Sadat y Benin que condujeron a las negociaciones entre Egipto e Israel. Apoyó las propuestas de Arabia Saudí para Palestina. En 1993 albergó las reuniones previas entre Peres y Arafat que llevaron a los Acuerdos de Oslo y luego, en 1994, organizó la Reunión de Casablanca para acabar con el boicot (Levi, 2021; Levi, Kibrik y Goren, 2021). Desde ese año se abrieron las relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel. Cuando llegó en 1999 Mohammad VI no parecía que el equilibrio se fuera a afectar.

Como se ha explicado anteriormente, la Segunda Intifada y la presión generada por Gadafi, hicieron que la UA y el mundo árabe se pusieran de acuerdo en condenar a Israel, romper lazos diplomáticos y sacarle de organismos multilaterales de los que gozaba de posición como observador. Marruecos no pudo actuar de otra forma, debido a: la presión del Panarabismo en ese momento; evitar contradecirse frente a las bases populares que ya estaban favoreciendo a los partidos islamistas; no perder su condición de Representante de Jerusalén en la Conferencia Islámica; y evitar un aislamiento en la Política de Vecindad de la Unión Europea y la Unión por el Mediterráneo.

No obstante, los cambios económicos liderados en Marruecos por los gobiernos del PJD desde los últimos diez años, han obligado al país a entender en otros términos sus necesidades económicas (Casani y Tomé-Alonso, 2021; Levi, 2020). Marruecos necesita de la tecnología agrícola israelí, mientras que Israel necesita de las reservas de fosfatos marroquíes (necesarias para el sector de la agrotecnología). Israel tiene experiencia en el sector empresarial de la seguridad privada, una necesidad que Marruecos tiene en sus ciudades. Por otra parte, el potencial gasífero costa afuera del Sáhara Occidental y de Marruecos podría ser explotado con capital y tecnología israelíes. Ambos países tienen un potencial en energías renovables similar y podrían verse beneficiados (Ben-Meir, Opfer y Akhezzane, 2021).

La relación con Israel se ha venido forjando desde antes de los Acuerdos Abraham gracias a la arquitectura de ciberseguridad. El estrecho de Gibraltar es uno de los mayores cuellos de botella a nivel marítimo y de cableado submarino. Para el Shabak toda la red

que pasa por el cableado en ruta a la Alianza de los Cinco Ojos[3] es prioridad fundamental. Una mayor supervisión sobre el estrecho es parte del legado que dejó Netanyahu y que Bennett no ha cambiado.

Al igual que Marruecos, África ha sido testigo de un mayor acercamiento por parte de Israel, sobre todo en cuestiones de cooperación militar y cooperación económica (Salman, 2021). Por una parte, el acercamiento a la región a través de operaciones antiterroristas conjuntas, así como el control del yihadismo financiado por la HM han sido puntos a favor del país. Para varios gobiernos el suministro de armamento ligero y tecnología militar avanzada a cambio de recursos minerales es menos complicado con Israel que los acuerdos con Europa, Estados Unidos, China o Rusia. Por otra parte, la cooperación israelí en materia médica, agrícola y de desarrollo rural ha sido suministrada a cambio de una mayor aceptación de Israel en foros internacionales, el bloqueo a Irán y el abandono de la causa palestina en las Naciones Unidas (Salman, 2021).

Para analistas en centros como el Israeli Institute for Regional Foreign Policies – MITVIM (Levi, 2021), del Jerusalem Center for Public Policies (Gold, 2021), del Institute for National Security Studies (Salman, 2021) y del Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies (Bassist, 2021; Della Ragione, 2021), las relaciones entre Marruecos e Israel hay que entenderlas desde un punto de vista muy amplio que no se reduce a la Administración de Trump (Cavari, 2022), sino a varios elementos que convergieron, entre ellos los siguientes:

1- Irán ha venido ampliando su presencia en países árabes y africanos, por lo que la tendencia a incluir a Israel ha sido para contener al régimen iraní.
2- Las primaveras árabes trajeron el fracaso del Panarabismo en Libia, Egipto, Siria y Argelia, aumentando el peligro del islamismo político radical, el más apoyado por la HM.
3- Las Monarquías conservadoras árabes se dieron cuenta que, frente a los tres enemigos chií, panarabista e islamista sólo se podía pactar con los Estados Unidos y, por ende, con Israel.
4- Marruecos entendió que el Sáhara Occidental equivalía a los asentamientos palestinos en términos multilaterales, por lo que buscó desarticular al Movimiento

[3] Conocida en la Guerra Fría como ECHELON, reúne a Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Canadá y Australia.

Anti-Normalización y conciliar una relación más pragmática con Israel bajo la óptica de padecer del mismo condicionante diplomático.

5- El PJD y los gobiernos en Marruecos no han querido contradecir al Palacio Real siempre que éste permitiera las reformas socio económicas en el país.
6- Atraer a Israel significaría reducir la tensión con la comunidad Amazigh (culturalmente vinculada al pueblo judío).
7- La determinación de Israel en conducir unas nuevas relaciones de cooperación en el Mediterráneo basadas en la energía, la inteligencia y el enfrentamiento a un rival común (Rettig, 2021). Para Marruecos una cooperación con Grecia, Chipre e Israel se convertía en una opción real.

Hay más argumentos a favor de los Acuerdos, así como otros elementos que puedan ser destacados de las relaciones entre Marruecos e Israel desde el 2020, como la apertura de oficinas, la firma de varios mecanismos de cooperación militar y tecnológica, así como la posible ampliación de las oficinas de Aman y el Mossad en el país. También se debe destacar la aceptación de Israel como Observador en la UA (Bassist, 2021), que deja en evidencia la desaparición del Poder de Egipto, Argelia, Libia y Al-Fatah (los Panarabistas), la necesidad de quedar bien con los Estados Unidos por parte de África y el pragmatismo con el que se acepta la penetración de Israel en las cadenas de suministros globales de materias primas, bienes y servicios. Marruecos e Israel desean apostar de forma conjunta en las inversiones que puedan realizar a partir del Acuerdo Abraham, sobre todo en la interconexión de infraestructuras donde la marca Israel entre en África.

A continuación, el análisis pasará a estudiar la interrelación de los Acuerdos Abraham con la situación de seguridad con el vecino argelino.

4. IMPACTO SOBRE LA TENSIÓN CON ARGELIA

La República Árabe de Argelia siempre ha sido aliada de Al-Fatah y rival de Israel. Durante la Guerra Fría formó parte de la órbita francesa, luego soviética y luego de los No Alineados, pero siempre mantuvo la misma posición frente al conflicto en Palestina. La postura de Marruecos frente a Argelia por los apoyos al Frente Polisario y las cuestiones limítrofes no saldadas en la descolonización (Gold, 2021), hicieron que apoyase a Israel en su fortalecimiento del movimiento Amazigh en Argelia. Los Acuerdos Abraham permitieron a Israel retornar a la posición previa a la Segunda Intifada, pero con mayor aceptación en el plano internacional.

Argelia es necesaria para el suministro de gas a la UE (Fuente, 2021; Muñoz, 2019) y a algunos de sus Estados, nada apunta a que vaya a darse una irrupción en las exportaciones. Es cierto que Rusia ha venido haciendo mayor presencia en el país desde el estallido de las tensiones entre Marruecos y Argelia a principios del año 2022, pero no se ha demostrado que exista una relación directa entre la decisión del Kremlin de invadir Ucrania y la presencia rusa en la zona. Rusia es aliada de Argelia desde la era soviética, pero ambas son competidoras en el mercado europeo del gas, por lo que, pese a las reuniones entre miembros de ambos gobiernos para discutir el precio del gas a principios de este año, la literatura revisada para este trabajo no apunta a una correlación entre lo que sucede en Ucrania y la tensión en El-Magreb.

Israel intenta no contrariar con Rusia para evitar un cierre del espacio aéreo de Siria, ya que el Aman no puede llevar a cabo las operaciones de táctica preventiva contra Irán. La situación de Ucrania ha dividido por completo a una sociedad con orígenes eslavos (MITVIM INSTITUTE, 2021).

La preocupación del CSN y del Shabak no es Rusia en este caso, sino la HM. Un Marruecos débil gubernamentalmente y sin un desarrollo económico es un potenciador del islamismo político radical, al igual que una Argelia débil (Amirah, 2019; Della Ragione, 2021). Apoyar a la sociedad civil marroquí y el desarrollo empresarial es una necesidad estratégica de Israel. Los Acuerdos Abraham son sólo un paso más en un largo camino que viene planificándose para evitar la caída del Norte de África. Para Israel el desarrollo de las infraestructuras en Marruecos es ganar posición para el posicionamiento de antenas del Mossad y del Aman. A medida que se apoya la descentralización en Marruecos se permite hacer mayor control de la población que podría formar parte de células integristas que buscan llegar a Europa a buscar santuario en la red de la HM en El-Magreb (Altuna, 2020) y en la UE.

La otra preocupación es Irán y Hezbollah, sobre todo en un hipotético apoyo a la causa saharaui para tener acceso al Atlántico. Para el Mossad y el Aman, el Norte de África es santuario de Hezbollah e Irán para desestabilizar Marruecos, Libia y Mali. Las Monarquías del Golfo entendieron cuán prudente era acercarse a Israel cuando la Teocracia iraní aumentó su capacidad misilísticas y avanzó con el enriquecimiento de uranio. La Administración de Trump cumplió el objetivo de Netanyahu de paralizar las negociaciones y presionar más a los actores, pero los demócratas y la UE están retomando

las negociaciones nucleares con el país. Para Bennett no ha quedado otra opción que retomar la posición de Netanyahu: desconfiar de Irán.

Para el CSN, la situación en Argelia con el Movimiento del Hirak y el Movimiento Amazigh del Norte (Altuna, 2020; Ferré, 2021; Thieux, 2021) presenta la oportunidad perfecta para desestabilizar al país, pero sabe que un apoyo frontal aumentaría el poder del yihadismo en el sur (que ya dio muchos problemas a finales del siglo pasado con la Guerra Civil argelina) (Altuna, 2020; Amirah, 2019). Por otro lado, una Argelia con presencia iraní es mayor riesgo de esparcimiento de los intereses iraníes en Libia, Mali y la salida al Atlántico. Caso emulado por Rusia y sus mercenarios. La presencia de Irán y Rusia en El-Magreb hizo que Israel y Estados Unidos viesen con mayor pragmatismo aceptar la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara.

Las Naciones Unidas y la UE son las más afectadas con los Acuerdos Abraham porque perdieron en dos frentes diplomáticos: Palestina y el Sáhara Occidental (Bennis, 2021; Tovias, 2021). Sin embargo, no cabe duda de que la traición que simboliza la Normalización del año 2020 para los pueblos saharauis y palestinos será un potenciador de conflictos en el futuro.

5. CONCLUSIONES

El contexto actual, marcado por los enfrentamientos en Ucrania y los territorios palestinos, no parece cambiar la aplicación de las estrategias de cooperación entre Israel y los países árabes. No obstante, aún quedan las siguientes dudas:

¿Cuál es la capacidad que tienen los gobiernos árabes para vender la Normalización a una población más alejada de sus élites? Esta pregunta ya ha generado un debate desde hace dos años en la literatura revisada (Guzansky y Feuer, 2021; Klieman, 2021; Neuberger, 2022; Sánchez, 2021; Trigano, 2021; Waxman y Peleg, 2020). El escepticismo choca con el triunfalismo. Es difícil a dos años evaluar los acuerdos como se hace con los casos de Jordania y Egipto.

¿Cómo afectará la reanudación del diálogo nuclear con Irán? La respuesta más lógica sería pensar que Arabia Saudí favorecería a Irán de la misma forma como lo ha hecho con Israel, pero ciertamente genera más desconfianza en la Administración de Bennett, ya que la participación israelí en la Guerra en Ucrania obstaculizaría cualquier respuesta rápida frente al programa armamentístico iraní.

¿Cuándo la UE y Europa van a cambiar su posición o a reconocer sus limitaciones? Los Acuerdos Abraham son un fracaso rotundo para la diplomacia europea (por no hablar de las Naciones Unidas), ello debe generar un cambio en la percepción de los gobiernos europeos, ya que podrían quedar por fuera de un entramado de relaciones económicas diseñadas para disminuir la exposición a las normas europeas.

Por último, pero no menos importante ¿Se debe seguir considerando la Normalización con Marruecos un hecho inesperado cuando las relaciones entre ambos países llevan años existiendo? La Administración de Netanyahu, al igual que la Monarquía de Mohammed VI, entendieron sus similitudes gracias al aislamiento multilateral, por lo que no es un hecho aislado sino una consecuencia de la poca capacidad de la comunidad internacional para entender a ambos países.

Esta investigación ha encontrado obstáculos metodológicos y lingüísticos que no ha permitido una mayor comprensión de las tres sociedades estudiadas, así como limitaciones en cuanto al alcance de los actores en la ecuación, por lo tanto, se recomienda ampliar el estudio en los círculos académicos y científicos, así como elevar su grado de relevancia en la comunidad diplomática, de defensa y de inteligencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYDINLI, E. y ERPUL, O. (2021). Elite Change and the Inception, Duration, and Demise of the Turkish-Israeli Alliance, Foreign Policy Analysis Journal, Vol 17, Nº 2.

BARAK-GORODETSKY, D. (2022). Religion and State in Israel-Diaspora Relations. A Social-Covenant Approach, Israel Studies Journal, Vol 27, Nº 2, pp. 92-104.

BEN-MEIR, Y., OPFER, K. y ARKHEZZANE, I. (2021). Mobilizing Decentralized, Participatory Energy Transition in Morocco, Georgetown Journal of International Affairs, Vol 22, Nº 1, pp. 80-89.

CANAL-FORGUES, E. y JANARDHAN, N. (2021) The Abraham Accords: Exploring the Scope for Plurilateral Collaboration among Asia´s Strategic Partners, Israel Journal of Foreign Affairs Vol 15, Nº 1, pp. 41-52.

CAVARI, A. (2022). Trump and Israel: Exploiting a Partisan Divide for Political Gains, Israel Studies Journal, Vol 27, Nº 1, pp. 156-181.

DIKER, D. (2018). Outlawing Hizbullah Action. En F. Nirenstein (ed.), Mission Impossible? Repairing the Ties Between Europe and Israel. Jerusalén: Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 123-135.

EISENKOT, G. y SIBONI, G. (2019). Guidelines for Israel´s National Security Strategy. Washington DC: Washington Institute for Near East Policy.

GUZANSKY, Y. y MARSHALL, Z. (2020). The Abraham Accords: Immediate Significance and Long-Term Implications, Science & Global Security Journal Vol. 29, Nº 2, pp. 90-7.

HAGMANN, J. (2021). Globalizing Control Research: The Politics of Urban Security in and beyond the Alaouite Kingdom of Morocco, Journal of Global Studies, Vol 6, Nº 4.

HAYKIN, T., FOX, J. y MIRILOVIC, N. (2021). Religious Discrimination, Diaspora, and United Nations Voting on Israel, Foreign Policy Analysis Journal, Vol 17, Nº 4.
KLIEMAN, A. (2021). First among the nations? A Cautionary against Triumphalism in Israeli Foreign Policy, Israel Journal of Foreign Affairs, Vol. 15, Nº 1, pp. 3-20.
KUPERWASSER, Y. (2018). The Glass Half-Full. En F. Nirenstein (ed.) (2021), Mission Impossible? Repairing the Ties Between Europe and Israel. Jerusalén: Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 161-165.
KUPERWASSER, Y., ROSEN, E. y FISCHBERGER, E. (2019). The Security Implications of Muslim Migration. En F. Nirenstein (ed.), The Migration Wave into Europe. An Existential Dilemma. Jerusalén: Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 59-87.
LEVI, E. (2021). Israel and Morocco: Cooperation Rooted in Heritage. En R. Kibrik, N. Goren y M. Kahana-Dagan (eds.) (2021), Israel´s Relations with Arab Countries: The Unfulfilled Potential. Tel Aviv: Israeli Institute for Regional Foreign Policies, pp. 103-126.
MAZEL, Z. (2018). Penetration of Islam on the Continent: For whom the Bells Toll. En F. Nirenstein (ed.), Mission Impossible? Repairing the Ties Between Europe and Israel. Jerusalén: Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 145-150.
MUÑOZ, J. (2019). Algeria: Determining vector of its relationship with the European Union. Updating the center-periphery relationship in the Mediterranean region, UNISCI Journal, Nº 50, pp. 87-110.
NEUBAUER-SHANI, M. y SHAMIR, O. (2021). The art of non-decision in Israel: religion, business, and the of rest, Political Research Exchange PRX Journal, Vol 3, Nº 1.
NEUBERGER, B. (2022). The Rise and Gradual Decline of Israeli Democracy, 1920-2020, Israel Studies Journal, Vol 27, Nº 1, pp. 108-131.
NIRENSTEIN, F. (2018). Anti-Semitism in Europe today comes mostly from the Left. En F. Nirenstein (ed.), Mission Impossible? Repairing the Ties Between Europe and Israel. Jerusalén: Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 43-60.
NOMIKOS, J. y SYEMONIDES, A. (2019). Coalition Building, Cooperation, and Intelligence: The Case of Greece and Israel, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol 32, Nº 4, pp. 677-690.
PRIEGO, A. (2021). La Doctrina Netanyahu. Un cambio de paradigma en la Política Exterior del Estado de Israel, UNISCI Journal, Nº 57, pp. 185-216.
REMEZ, G. (2021). “But he Was Good for Israel, Wasn´t He?” A Reassessment of the Jewish State´s Embrace of Donald Trump, Israel Journal of Foreign Affairs, Vol 15, Nº 1, pp. 21-39.
RETTIG, E. (2021). Securitizing Energy Cooperation: Israel´s Regional Shift in the East-Mediterranean, Foreign Policy Analysis Journal, Vol 17, Nº 3.
SALMAN, Y. (2021). The Security Element in Israel-Africa Relations, Strategic Assessment Journal, Vol 24, Nº 2, pp. 38-53.
SHAPIRA, I. (2021). The limited influence of competitive intelligence over corporate strategy in Israel: historical, organizational, conceptual, and cultural explanations, Intelligence and National Security Journal, Vol 36. Nº 1, 95-115.
SHPIRO, S. (2020). Israeli Intelligence and the Coronavirus Crisis, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol 34, Nº 1, pp- 1-16.
TAL, A. (2020). Unkept Promises: Israel´s Implementation of its International Climate Change Commitments, Israel Journal of Foreign Affairs, Vol 14, Nº 1, pp. 21-51.
TOVIAS, A. (2021). EU Foreign Policy on the Israeli-Palestinian Conflict: A Reevaluation, Israel Journal of Foreign Affairs, Vol 15, Nº 2, pp. 201-216.
VIRGILI, T. (2018). Facing the same Hydra Monster. En F. Nirenstein (ed.), Mission Impossible? Repairing the Ties Between Europe and Israel. Jerusalén: Jerusalem Center for Public Affairs, pp. 151-158.
WAXMAN, D. y PELEG, I. (2020). The Nation -State Law and the Weakening of Israeli Democracy, Israel Studies Journal, Vol 25, Nº 3, pp. 185-200.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ALTUNA, S. (2020). AQMI frente al Hirak: Modulación del discurso a la espera de una ventana de oportunidad en Argelia. Real Instituto Elcano, ARI 23/2020. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/aqmi-frente-al-hirak-modulacion-del-discurso-a-la-espera-de-una-ventana-de-oportunidad-en-argelia/

AMIRAH, H. (2019). Argelia 2019: La sociedad ha cambiado, el sistema aún no. Real Instituto Elcano, ARI 118/2019. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/argelia-2019-la-sociedad-ha-cambiado-el-sistema-aun-no/

BASSIST, R. (2021). For Israel´s Acceptance to the AU as Observer reveals continental divides. Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies. Vol 6, Nº 4. https://dayan.org/content/israels-acceptance-au-observer-reveals-continental-divides

BENNIS, A. (2021). Power Surge: How the European green deal can succeed in Morocco and Tunisia. European Council on Foreign Relations, ECFR/366 Policy Brief. https://ecfr.eu/publication/power-surge-how-the-european-green-deal-can-succeed-in-morocco-and-tunisia/

CASANI, A. y TOMÉ-ALONSO, B. (2021). Marruecos y el cambio de ciclo: En busca de un nuevo pacto social y de nuevas legitimidades. Fundación Alternativas, Documento de Trabajo OPEX Nº 114/2021. http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos

DEL VALLE, A. (2021). Consolidar a la UE en el área del Estrecho: Ceuta, melilla y Marruecos. Real Instituto Elcano, ARI 66/2021. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/consolidar-a-la-ue-en-el-area-del-estrecho-1-ceuta-melilla-y-marruecos/

DELLA RAGIONE, T. (2021). Morocco´s Normalization with Israel: The Party for Justice and Development (PJD)´s reaction. Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies. Vol 15, Nº 4. https://dayan.org/content/moroccos-normalization-israel-party-justice-and-development-pjds-reaction

EILAM, S., KANTOR, A., ESHED, T. Y COHEN, T. (2021). Contemporary Antisemitism in the Political Discourse of Five Western European Countries: Germany, France, Britain, Spain, Ireland. Institute for National Security Studies, Memorandum 214. https://www.inss.org.il/publication/contemporary-antisemitism-europe/

FERRÉ, J. (2021). Conflictos en Oriente Medio y su entorno. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Panorama Estratégico 2021, pp. 177-210. https://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-estrategico/2021/PANEST-2021.html

FUENTE, I. (2021). Geopolítica de la energía en el Magreb. Auge y declive de dos potencias energéticas. Los casos de Argelia y Liba. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Energía y Geoestrategia 2021, pp. 243-308. https://www.ieee.es/publicaciones-new/energia-y-geostrategia/2021/ENERGEOES2021.html

GOLD, D. (2021). Algeria confronts Europe and the West over Gas and Western Sahara. Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem Issue Briefs Vol 21, Nº 22. https://jcpa.org/article/algeria-confronts-europe-and-the-west-over-gas-and-the-western-sahara/

GUZANSKY, Y. y FEUER, S. (2021). The Abraham Accords at one year: Achievements, Challenges, and Recommendations for Israel. Institute for National Security Studies, Special Publications Nov/2021. https://www.inss.org.il/publication/abraham-accords-one-year-insights/

LEVI, E., KIBRIK, R. Y GOREN, N. (2021). Morocco and the Israeli-Palestinian Peace Process. Israeli Institute for Regional Foreign Policies. https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/2021/04/English-Einat-Levi-Roee-Kibrik-Nimrod-Goren-Morocco-and-the-Peace-Process-March-2021.pdf

LEVI, E. (2020). Israel-Morocco Cooperation in 2019: Warming from the Bottom Up. Israeli Institute for Regional Foreign Policies. https://mitvim.org.il/wp-

content/uploads/Einat_Levi_-_Israel-Morocco_Cooperation_in_2019_-_April_2020.pdf
LOVATT, H. y MUNDY, J. (2021). Free to choose: A new plan for peace in Western Sahara. European Council on Foreign Relations, ECFR/396 Policy Brief. https://ecfr.eu/publication/free-to-choose-a-new-plan-for-peace-in-western-sahara/
MERIDOR, D. Y ELDADI, R. (2019). Israel´s National Security Doctrine: Report of the Committee on the Formulation of the National Security Doctrine, ten years later. Institute for National Security Studies, Memorandum 187. https://www.inss.org.il/publication/israels-national-security-doctrine-report-committee-formulation-national-security-doctrine-meridor-committee-ten-years-later/
MITVIM INSTITUTE (2021) The Israeli Foreign Policy Index for 2021. Findings from the Israeli Institute for Regional Foreign Policies. Annual Policy Index, 2021. https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/2021/10/English-Full-Report-2021- Israeli-Foreign-Policy-Index-of-the-Mitvim-Institute-October-2021.pdf
SÁNCHEZ ARRESEIGOR, J. (2021). Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión IEEE Nº 41/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf
SHALOM, D. y KURZ, A. (eds.) (2022). Strategic Survey for Israel 2022: A time for Decisions. Institute for National Security Studies. https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2022/02/StrategicAssessment21-22_ENG_5.pdf
THIEUX, L. (2021). Argelia y el Hirak: Parálisis política frente a dinámicas sociales. Fundación Alternativas. Documento de Trabajo OPEX Nº 108/2021. http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos
TRIGANO, S. (2021). The Abraham Accords: Contrasting Reflections. Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Mideast Security and Policy Studies Nº 188. https://besacenter.org/abraham-accords-contrast/
VILLAMAYOR GARCÍA, C. (2021). Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África? Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión IEEE Nº53/2021 http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO53_2021_CARVIL_Marruecos.pdf

ARGELIA Y MARRUECOS: CRISIS EN MALÍ Y CHOQUE DE INFLUENCIAS

ALGERIA AND MOROCCO: CRISIS IN MALI AND CLASH OF INFLUENCES

Mateo Moreno Barahona[1]

18 de abril de 2022

RESUMEN

A lo largo de los años, las regiones norteñas de Malí se han ido tornando en zona de interés para diversas potencias regionales, desde un punto de vista tanto estratégico, como económico o de seguridad. Con Libia fuera del juego de influencias, la liza se ha convertido en una pugna entre Argelia y Marruecos por expandir sus esferas de influencia en perjuicio del otro, espoleado todo ello por su histórica rivalidad y la creciente competición estratégica existente entre ellos. El presente texto revisa la evolución de las diversas conexiones de Argelia y Marruecos con Malí a lo largo del tiempo, en materias relativas tanto a la política como a la religión o ligadas a la seguridad, y la expansión del terrorismo islamista, todo ello enmarcado en un contexto, el maliense, en el que abundan multitud de actores.

PALABRAS CLAVE: Argelia, Marruecos, Malí, Sahel, influencia.

ABSTRACT

Over the years, the northern regions of Mali have become an area of interest for several regional powers, from a strategic, economic and security point of view. With Libya out of the influence game, the contest has become a struggle between Algeria and Morocco to expand their spheres of influence to the detriment of the other, spurred on by their historical rivalry and the growing strategic competition between them. This text reviews the evolution of Algeria's and Morocco's various connections with Mali over time in matters relating to politics, religion, security y the spread of Islamist terrorism, all framed in a Malian context in which a multitude of actors abound.

KEYWORDS: Algeria, Morocco, Mali, Sahel, influence.

[1] Estudiante de Doctorado en Seguridad Internacional en la Escuela Internacional de Doctorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

PhD. student in International Security at the International Doctoral School of the UNED.

1. INTRODUCCIÓN

Para entender las relaciones existentes entre Argelia y Marruecos con Malí debe tenerse en consideración, en primer lugar, la naturaleza de las mismas.

A este respecto, puede hacerse referencia a la Teoría de Complejos de Seguridad Regionales desarrollada por Barry Buzan y Ole Waever (2003) y que a su vez bebe de trabajos previos de los mismos autores (1998, 1983). En ella, se categoriza a varios de los estados del Sahel (Chad, Mali, Mauritania y Níger) como "*insulators*" (aislantes) entre los complejos de seguridad de África del Sur y el de Oriente Medio, y más concretamente con el sub-complejo del Magreb, del cual son evidentemente parte tante Argelia como Marruecos. Destacando de esta forma el influjo de Malí en las dinámicas de seguridad regionales entre los dos complejos independientes.

En sentido contrario de las relaciones, diversos autores han señalado la posición de dominancia argelino-marroquí sobre Malí. En este marco, Ammour (2013, 2) otorga a Argelia el estatus de potencia militar regional, mientras que Boserup y Martínez (2018, 4) califican tanto a Argelia como a Marruecos de potencias norte africanas, coincidiendo con Chauzal y Van Damme, quienes señalan como:

> A lo largo de los años, el norte de Malí se ha convertido en una zona de interés estratégico, económico y de seguridad para varias potencias regionales, especialmente Libia y Argelia y, en menor medida, Marruecos. Aunque no hay que restar importancia a la influencia de Marruecos en el norte de Malí, Libia y Argelia han sido los actores más activos en la región durante los últimos 30 años (Chauzal y Van Damme, 2015, 44).[2]

Es en consecuencia evidente, que si bien ambos conjuntos (Argelia y Marruecos por un lado y Malí por el otro) se influyen mutuamente, esta relación se produce desde la asimetría, dado el estatus de potencias regionales de Argelia y Marruecos, y por lo tanto, siendo estos quienes intentarían "moldear" Malí de acuerdo a sus intereses.

Asimismo, otros autores (Larramendi, 2018) han desarrollado como el deterioro de las relaciones argelino-marroquíes ha ido acompañado de la aparición de nuevos escenarios de rivalidad, encontrándose entre ellos la creciente situación de inestabilidad e inseguridad existente en Malí, estando asociada esta a los acontecimientos posteriores a

[2] Traducción realizada por el autor «Over the years, the north of Mali has became an area of strategic, economic and security interest for several regional powers, especially Libya and Algeria and, to a lesser extent, Morocco. While the influence of Morocco in northern Mali should not be downplayed, Libya and Algeria have been the most active players in the region over the past 30 years».

la cuarta rebelión tuareg de 2012 y el riesgo de secesión existente en el norte de Malí, lo que ha convertido al Sahel en un nuevo espacio de competencia entre Argelia y Marruecos.

Consecuentemente, el objetivo de este artículo es revisar la evolución de las relaciones de Argelia y Marruecos con Malí a lo largo del tiempo, así como las formas en la que los dos estados magrebíes han intentado influir en la república maliense. Para ello, se ha empleado una metodología socio-histórica realizando un análisis histórico del objeto de estudio, a través de una revisión de una muestra representativa de artículos académicos, libros e informes realizados por diversos autores de un grupo variado de disciplinas, pero centrados en torno al objeto de estudio, obteniendo así una visión global del desarrollo de las relaciones entre Argelia, Marruecos y Malí.

2. La invasión Saadí del Sudán

Desde una perspectiva netamente histórica, la influencia marroquí sobre Malí es sustancialmente más antigua que la argelina, datando esta de finales del siglo XVI. Sin embargo, como se verá tanto a lo largo de tanto este como del siguiente epígrafe, el peso de Argelia sobre su vecino del sur ha sido significativamente mayor que el ejercido por Rabat desde la independencia maliense de Francia.

El culmen de la influencia marroquí sobre el actual territorio de Malí se remonta a la denominada conquista del Sudán, llevada a cabo en el año 1591 por el entonces sultán al-Mansur. Esta importante acción militar puede ser analizada desde tres perspectivas distintas: la puramente española, la marroquí y una más africanista, destacando a este respecto los trabajos respectivamente de García Gómez (1943), El Fasi (1992) y Kaba (1981). Estas tres perspectivas coinciden a su vez con las de las fuentes históricas existentes, si no se tienen en consideración estudios franceses contemporáneos.

En primer lugar, debe considerarse que, para cuando el sultán inicia la expedición, el actual territorio de Malí se encuentra controlado mayoritariamente por el Imperio Songhai, con capital en Gao, que a su vez había reemplazado al Imperio de Malí, sin ser ninguno de ellos desconocido para los gobernantes de Marruecos, con quienes mantenían vínculos comerciales. A este respecto, cabe mencionar como varios autores (Craven-Matthews y Englebert, 2018; Lecocq, 2010) han argumentado como la identidad

nacional maliense se ha fundamentado en discursos que rememoran la historiografía de los antiguos imperios existentes en la región, a través exclusivamente de la historia de las poblaciones negras sureñas, y el impacto que esto ha tenido en la Malí actual y la situación de otras poblaciones como los tuareg.

Por otro lado, si bien la diferente perspectiva empleada a la hora de repasar los diferentes acontecimientos ligados a la invasión, así como la propia campaña, han generado diversidad de opiniones al respecto entre los autores mencionados, hay importantes coincidencias no sólo en la descripción de los hechos si no en la intencionalidad del sultán marroquí, por lo que será tomada como referencia.

La dinastía Saadí reinante en Marruecos se encuentra con una difícil situación de cara a extender sus dominios e incrementar su status a potencia, constreñida entre España al norte y los otomanos al este, la única vía factible es la expansión hacia el sur, que además resultaría más asequible dada la diferencia tecnológica existente, dado que los Songhai desconocían el empleo de las armas de fuego.

Las fuentes consultadas coinciden en que el principal objetivo del sultán para extender su influencia hacía el sur era económica y buscaba apoderarse de las riquezas, incluidas las minas de oro, de sus vecinos. Para ello, y continuando con una tendencia existente desde su ascenso al sultanato de su dinastía, utilizaría la religión como un pretexto para justificar la campaña bélica: «la búsqueda de oro dio un motivo, los mercenarios y las armas de fuego proveyeron los medios. En esencia la aventura fue una aventura económica que, desde el punto de vista de al-Mansur, el Islam podía legitimar»[3] (Kaba, 1981, 461), por su parte El Fasi señala que:

> El éxito de al-Mansur lo animó a mirar más allá de los límites tradicionales de Marruecos, con la vista en restaurar la situación existente en el tiempo de los Almorávides y unificar el Islam. Aunque esto sólo se tratase de un pretexto, dado que el verdadero motivo de esta campaña era el expansionismo, un deseo milenario de todas las potencias (El Fasi, 1992, 212).[4]

[3] Traducción realizada por el autor «The quest for gold supplied the motive; the mercenaries and the firearms provided the means. The conquest was an economic venture par essence which, from al-Mansiir's point of view, Islam could legitimize».

[4] Traducción realizada por el autor «Al-Mansür's consummate success encouraged him to look beyond Morocco's traditional boundaries with a view to restoring the situation as it was at the time of the Almoravids and thus unifying Islam. But this was in fact only a pretext, the real motive for his campaign being expansionism, an age-old desire of all great power».

A este respecto, otros historiadores como John Ralph Willis (*The Western Sudan from the Moroccan Invasion to the Death of al-Mukhtar al-Kunti*, ápud Kaba, 1981, 460) señalan esta invasión como ejemplo de la competición de la dinastía Saadí con el Imperio Otomano por el liderazgo en el mundo musulmán y el califato universal. Hasta qué punto pueden existir similitudes con el actual incremento de influencia de la Turquía de Erdogan en África (Donelli, 2022), puede ser un interesante sujeto de estudio para futuros estudios.

Por último, cabe destacar otras citas realizadas en la misma línea por García Gómez (1943, 424-426), señalando antecedentes como la reclamación Saadí de las salinas del Sáhara bajo control Shongai dado que «le correspondía como supremo jefe religioso y que necesitaba subsidios para la defensa militar del Islam», así como el hecho de que se pidiese «al qadi de Tombuctú para que instara a la población a someterse a su autoridad religiosa».

Finalmente, la campaña se declina militarmente para el lado marroquí, que ocupa Tombuctú y Gao, pasando a controlar el área al norte del río Níger, así como su cuenca en lo que sería en la actualidad el centro y el norte de Malí.

Respecto a la permanencia de la influencia marroquí en la región, existen algunas discrepancias entre las fuentes consultadas. Para Kaba (1981, 473) ya en 1630 la autoridad del sultán sobre el territorio era puramente nominal. Coincidiendo con García Gómez (1943, 434-435), que señala como en 1632 fue nombrado el último gobernador directamente desde Marruecos, que con posterioridad (1660) el nombre del Sultán dejó de ser pronunciado en la oración y como a partir de entonces los gobernadores «se convirtieron en simples alcaldes de Tombuctú, sometidos a la soberanía de otros pueblos». En contraposición, Abitdol (1992, 314-315) alega que, a pesar de la progresiva retirada de Marruecos de la zona, los gobernadores de Tombuctú se mantuvieron fieles a los sultanes de la dinastía Saadí e incluso renovaron su lealtad al trono, diez años después del ascenso al poder de la dinastía Alauí.

3. EL PERIODO POSCOLONIAL

Tras la ocupación de la región durante los siglos XVI y XVII, Marruecos permanecerá poco involucrado en el territorio de la actual Malí durante los años venideros, si bien es cierto que, tal como relata Lecocq (2010, 62-64) tras alcanzar la independencia en marzo

de 1956, sectores del nuevo régimen abogan por alcanzar el "Gran Marruecos" que incluía el Sáhara Occidental, Mauritania, territorio argelino y partes del Sudán francés que contenían porciones de la actual Malí. No obstante, aunque Marruecos centró su atención en sus reclamaciones en Mauritania, ciertas comunidades del sudan francés si se mostraron favorables a las reclamaciones marroquíes, hecho que causó preocupaciones entre a los administradores franceses y políticos locales, que temían contactos entre tuareg y árabes con el Ejército de Liberación Marroquí, si bien estos miedos se han terminado demostrando infundados.

Por su parte, durante todo el periodo ya descrito, Argelia permaneció bajo dominio otomano y posteriormente pasó a doblegarse a la autoridad de París. Esta situación clarifica los motivos por los que su influencia sobre su vecino del sur fue inexisten durante grandes periodos de la historia, si bien acabaría convirtiéndose en uno de principales estados involucrados en el juego de influencias del periodo poscolonial.

Las numerosas conexiones históricas entre Argelia y Malí pueden seguirse a través de la obra de Lecocq (2010) y empiezan durante la Guerra de Independencia Argelina. En ella, ambos bandos tuvieron presencia en territorio maliense, Francia mediante el establecimiento de bases en el norte del país y, desde la independencia del Malí en 1960, la joven republica proporcionó sustanciales apoyos al Frente de Liberación Nacional (FLN) argelino, permitiendo la instalación de campos de entrenamiento en la región, así como proporcionando equipamiento y pasaportes a los combatientes.

Posteriormente, sería Argelia quien se convertiría en un factor importante para su vecino del sur durante la Rebelión Tuareg de 1963, detonante de la situación actual del estado africano. A este respecto, Lecocq (2010, 130, 135) recoge cómo los líderes rebeldes pensaron que obtendrían el apoyo de Argelia (y posiblemente también de Francia), sin embargo este nunca llegó, dado que Francia no pensaba arriesgar sus intereses en la zona y el apoyo que Bamako brindó al FLN había marcado favorablemente las relaciones entre Malí y Argelia, si bien es cierto que los rebeldes recibieron apoyo argelino de manera no oficial y que este ocurría por iniciativa propia de los comandantes argelinos locales, permitiendo a los rebeldes refugiarse en Argelia. Precisamente, la rebelión fue sofocada una vez el gobierno argelino comenzó a colaborar el maliense y permitió el acceso de sus fuerzas de seguridad a su frontera, así como arrestó y entregó a importantes líderes rebeldes. Por último, cabe destacar como la por aquel entonces

prestigiosa diplomacia maliense, permitió al país africano situarse como negociador entre Argelia y Marruecos, que se encontraban inmersos en un conflicto bélico ocasionado por desavenencias fronterizas, consiguiendo a cambio la colaboración marroquí y consiguiente entrega de un prominente líder tuareg que se encontraba allí exiliado. Con el fin de la rebelión porcentajes importantes la población que se había alzado contra Bamako se dispersaron por los países aledaños, siendo Argelia uno de los principales receptores.

La relación entre los rebeldes y Argelia se reanudaría en 1974 cuando líderes de la primera insurrección comenzarían a organizar lo que en 1990 se convertiría en la segunda rebelión tuareg. Durante este periodo, los vínculos entre Argelia y los futuros rebeldes son significativos, Lecocq (2010, 212-213) llega incluso a relatar como el servicio secreto argelino se puso en contacto con líderes del movimiento, proponiendo que sus hombres se unieran al Frente Polisario como una forma de obtener experiencia militar, si bien la oferta terminó siendo rechazada. Sería posteriormente el régimen libio quien tendría más éxito a este aspecto, consiguiendo reclutar a los rebeldes para sus expediciones en Chad y Líbano, con efectos que llegarían hasta nuestros días, dadas las importantes conexiones existentes entre el colapso Libia y la situación actual de Malí (Boserup et al., 2015), aunque de nuevo estas quedan fuera del objeto de este artículo.

Tras el estallido de esta segunda rebelión, Argelia mantuvo un papel fundamental actuando como mediador en los sucesivos acuerdos y auspiciando las negociaciones de paz, movidos no solo por el creciente número de refugiados en su territorio, si no para fortalecer su posición como poder regional en detrimento de Francia y Libia (Lecocq, 2010, 240), estando Marruecos excluido de la ecuación por aquel entonces.

4. EL AUGE DEL TERRORISMO YIHADISTA

Aunque, como ya se ha mencionado, el colapso de Libia juega un papel fundamental en la actual situación en Malí, hay otro factor primordial proveniente directamente de Argelia, el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC). Echeverría Jesús (2012; 2007) recoge como este grupo, escindido previamente del Grupo Islámico Armado (GIA) acabaría formando Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). AQMI evolucionará sucesivamente escindiéndose en diversos grupos y volviendo a combinarse en otros

nuevos, alejándose de su origen netamente argelino con el paso del tiempo. Esta evolución durante el periodo posterior a la insurrección de 2012, causante del panorama actual, se puede seguirse a través del trabajo de Echeverria Jesús (2017), quien también detalla cómo se extiende por la región más allá de las fronteras malienses, aunque este hecho no quedando circunscrito al objeto de este artículo.

La relación con Argelia es evidente, tanto el GSPC, como más tarde AQMI, habrían desplazado su centro de gravedad hacia el sur, empujados por las autoridades argelinas, tal y como señalan, entre otros, Manuel Torres Soriano (2011, 284), Jean-Pierre Filiu (2009, 221) o Díez Alcalde (2015, 26), para quien «el detonante de la eclosión del yihadismo en el Sahel fue la entrada en el norte de Mali del GSPC, que huía de la presión militar de las fuerzas de seguridad de Argelia».

A este respecto, Sour (2017, 21) señala como tanto Argelia como la Libia de Gadafi habrían usado esta situación para posicionarse como actores fundamentes en la lucha contra AQMI, tratando de esta forme de construir vínculos con las potencias occidentales y obtener apoyo para su régimen, encontrándose Marruecos fuera de juego en esta etapa. Si bien es cierto que, de cara al periodo posterior, otros autores (Boserup y Martínez, 2018, 29) habrían incorporado a Marruecos a la ecuación: «ninguna de las potencias regionales (Argelia, Marruecos o Nigeria) habría sido capaces de actuar decisivamente contra la amenaza a la estabilidad regional que supuso el colapso del estado maliense y la toma de control del norte por parte del yihadismo»[5].

Profundizando en esta temática, puede apreciarse como tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, los Estados Unidos lanzaron varias iniciativas para combatir el expansionismo yihadista en la región, la *Pan Sahel Initiative* lanzada en 2002 y que incluía a Malí, se expandiría en 2005 a Marruecos y Argelia bajo la nomenclatura de *Trans-Sahara Counterterrorism Partnership.* Anouar (2019, 245) señala como, con posterioridad «Argelia intentó asumir el liderazgo regional en la lucha contra el

[5] Traducción realizada por el autor «None of the surrounding regional powers, namely Algeria, Morocco and Nigeria, proved capable of acting decisively against the threats to regional stability posed by the jihadist take-over of northern Mali and the failure of a central Sahel state that this represented».

terrorismo mediante la creación del Comité de Estado-Mayor Operativo Conjunto (CEMOC), con sede en Tamanrasset»[6].

Argelia también esperaba, mediante estas iniciativas, alejar a Marruecos y cualquier posible presencia occidental de su patio trasero inmediato, fundamentándolo según recoge Larramendi (2018, 8), en el hecho de que Marruecos carezca de frontera directa con los países del Sahel. Argelia trató de excluir a Rabat de las diversas iniciativas de seguridad implementadas en la región en aquel periodo, como el Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo (CAERT) o el ya mencionado (CEMOC). Sin embargo, esto no impidió que sus vecinos del sur, incluyendo a Malí, reforzaran sus asociaciones de seguridad con Francia y otros países, ni se mostró útil cuando estalló la crisis de 2012.

5. DE LA CUARTA REBELIÓN TUAREG A LAS JUNTAS MILITARES

Para Larramendi (2018, 6-7), la desestabilización del Sahel causada por la cuarta rebelión tuareg es considerada por Argelia como una amenaza directa a su seguridad interior, dado el riesgo de que la miríada de grupos yihadistas presentes en Malí (y cada vez más en otros países aledaños) se extiendan a su territorio, temor fundado si se tiene en consideración algunos de los ataques sufridos, destacando el asalto a la refinería de In Amenas. Por su parte, para Marruecos, su interés en la región no se fundamenta en mitigar posibles riesgos para su seguridad interna, sino en contrarrestar la influencia argelina, al considerar Rabat los intentos de su vecino de fijar la agenda en su vecindad sur como una amenaza para sus propios intentos de acrecentar su influencia en África Occidental. A este respecto, Lounnas señala cómo:

> desde principios de 2000, la diplomacia marroquí ha recuperado cierta influencia en África, mediante el desarrollo de vínculos políticos, diplomáticos, económicos y culturales con los países africanos. Así, teniendo en cuenta el relativo fracaso estratégico de Argelia en la crisis de Malí, se le presentó a Marruecos la oportunidad de "hacer una oportuna reaparición" en África (Lounnas, 2013, 331).[7]

[6] Traducción realizada por el autor «Algeria attempted to assume the mantle of regional leadership in the fight against terrorism by creating the Tamanrasset-based Comité d'Etat-Major Operationnel Conjoint, (CEMOC)».

[7] Traducción realizada por el autor «…since early 2000, Moroccan diplomacy has regained some influence in Africa, through the development of political, diplomatic, economic and cultural ties with the African countries. Thus, considering Algeria's relative strategic failure in the Malian crisis, it presented Morocco with an opportunity to 'make a timely come-back' into Africa.».

Cuando la cuarta insurrección tuareg estalla en 2012, Argelia que ya había intervenido como mediador tras el estallido de la tercera rebelión tuareg en 2006, intenta mantener un papel similar. Tratando, en un primer lugar, de organizar una coalición a nivel regional apoyándose en aliados que buscaran una solución política local al conflicto y se posicionaran en contra de la intervención militar (Lofti, 2016, 22). En este contexto, debe entenderse cómo Argelia se considera a sí misma el líder natural en las regiones del Magreb y el Sahel, y percibe a Francia y Marruecos como las principales amenazas al statu quo existente (Simon, Mattelaer y Hadfield, 2013, 8).

Por su parte, Marruecos ofreció ayuda militar al entonces presidente maliense, Amadou Toumani Touré y apoyó, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, la intervención internacional en Malí en enero de 2013 (Larramendi, 2018, 9). Continuando con esta tendencia, su sucesor Ibrahim Boubacar Keita, abogó inicialmente por otorgar un mayor papel a Marruecos, para quien su elección había constituido una gran oportunidad para contrarrestar el liderazgo regional de Argelia (Chauzal y Van Damme, 2015, 54). Marruecos firmó con Malí diversos acuerdos de cooperación, incluyendo algunas iniciativas de seguridad destinadas a intentar contrarrestar las iniciativas argelinas que pretendían limitar la gestión de la crisis del Sahel a los países limítrofes (Larramendi, 2018, 9), lo que excluía a Marruecos.

Larramendi (2018, 11) también señala como el inicio de la Operación Serval por parte francesa puso de manifiesto el fracaso de la estrategia argelina, reacia a cualquier acción militar que involucrase a actores no africanos. Marruecos obtuvo aún más provechó de la situación implicándose activamente en una crisis que afectaba directamente al "patio trasero" de Argelia. Sin embargo, en su intento de actuar como mediador en la crisis, Rabat intentó negociar con los rebeldes del Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (Tham Lindel y Mattsson, 2014, 29), situación que no gustó nada en Bamako (Chauzal y Van Damme, 2015, 54). Finalmente, con el inicio de subsiguientes procesos de paz, Argelia consiguió volver a erigirse como principal mediador en el conflicto.

Para Anouar (2019, 249), desde el estallido del conflicto maliense en 2012, Argelia ha intentado convertir su capacidad financiera, proveniente de sus importantes recursos naturales, así como su considerable gasto en defensa, en un liderazgo efectivo en las regiones del Magreb y el Sahel. Sin embargo, su capacidad para imponer su influencia en

la región se ha visto saboteada por sus propios principios de no intervención militar más allá de sus fronteras y de no injerencia en los asuntos internos de otros países, tal y como estipula su constitución aprobada en 2016 (Larramendi, 2018, 7).

Anouar (2019) también revisa detalladamente el caso marroquí, quien ha expandido su influencia por toda la región desde la erupción de la crisis en 2012 mediante el empleo, mayoritariamente, de "poder blando" ("*soft power*"). A este respecto, destacan varias herramientas: desde un punto de vista económico, Rabat ha llegado a importantes acuerdos económicos y de inversión en sectores estratégicos como la banca, las telecomunicaciones, la minería, la energía, la agricultura o las infraestructuras. Tampoco se puede ignorar la expansión de los medios de comunicación marroquíes, que, a través de la agencia estatal de noticias, han conseguido el control de multitud de agencias de noticias africanas, lo que le permite modificar la narrativa esgrimida por la mismas. Asimismo, desde una perspectiva cultural, ha establecido programas de estudios destinados a que jóvenes de África Occidental acudan a universidades marroquíes.

Por último, Marruecos ha realizado importantes esfuerzos por expandir su influencia religiosa, explotando sus vínculos históricos con los musulmanes de África Occidental ha alimentado poderosas redes de influencia, mediante la financiación de mezquitas, el establecimiento de organismos para la formación de imanes y por medio de la promoción de la tradición sufista, en contraposición a ideologías más extremistas presentes en el Sahel. Tal y como define Sambe (2010, 854) «Marruecos ha definido claramente la "geografía de sus intereses" al sur del Sáhara, así como una política africana coherente. Esta última va más allá del manejo de la influencia religiosa, integrando ahora la acción de los grupos industriales y bancarios»[8].

6. CONCLUSIONES

Los nexos históricos de Marruecos con Malí y el área del Sahel son innegables, si bien su influencia en la región puede ser considerada inexistente durante la mayoría del periodo poscolonial, desde principios del siglo XXI ha vuelto a aparecer como actor en la región empleando estrategias que guardan ciertas similitudes con las justificaciones

[8] Traducción realizada por el autor «Le Maroc a clairement défini la "géographie de ses intérêts" au sud du Sahara, ainsi qu'une poli tique africaine cohérente. Cette dernière dépasse le maniement de l'influence religieuse, intégrant désormais l'action des groupes industriels et bancaires.».

esgrimidas por el sultanato Saadí para ocupar la región durante los siglos XVI y XVII. Periodo, en el que Argelia se encontraba bajo dominio turco y, posteriormente, francés. Sin embargo, a pesar de carecer de nexos históricos relevantes, su influencia tras la descolonización ha resultado cuasi hegemónica, encontrando exclusivamente en Libia a un competidor.

Tras el colapso libio y la consiguiente expansión de la inseguridad por la región, Marruecos ha aprovechado el vacío de poder para desafiar la hegemonía tradicional de Argelia y reposicionarse como actor regional en el espacio del Sahel. Una vez estalla la cuarta rebelión tuareg en 2012, tanto Francia como Marruecos pasan a ejercer como actores activos, en oposición a Argelia. Mientras que Francia ha lanzado diversas iniciativas militares, Rabat ha utilizado sus activos de poder blando, reforzados por su creciente capacidad militar, para extender su influencia en Malí.

La utilización de poder blando por parte marroquí es una evidente contraposición a la estrategia de su rival argelino de ejercer como proveedor de seguridad regional, dado que cuenta con una fuerte capacidad de proyección de poder militar y una reconocida experiencia en la lucha contra el terrorismo. Si bien, el gobierno argelino se ha encontrado limitado por sus propias políticas de no intervención, la creciente inseguridad ha forzado a que Argelia adopte una política de participación más activa en los asuntos regionales y haya tenido quo ejercer directamente como mediador entre Bamako y los rebeldes, para evitar ceder esta posición a Marruecos.

Las decisiones tomadas por la nueva junta militar que gobierna Malí han afectado muy negativamente a las relaciones entre las potencias occidentales y Bamako. Esta situación ha terminado ocasionando la retirada de las tropas francesas y el establecimiento de nuevos acuerdos de cooperación entre la capital maliense y otras potencias como la Federación Rusa. Fruto de estos acuerdos se ha producido el despliegue de mercenarios rusos en el país, lo que a su vez ha continuado degradando las relaciones, llegando a causar la retirada de la misión de entrenamiento de la Unión Europea.

Este escenario, podría parecer a primera vista beneficioso para la influencia argelina, dada su tradicional amistad con la Unión Soviética y su heredero ruso, en contraposición con el posicionamiento marroquí más vinculado a occidente. Sin embargo, la invasión ilegal de Ucrania realizada por la Federación Rusa ha cambiado completamente el

paradigma internacional, por lo que realizar predicciones sobre cómo evolucionará la competición existente entre Argelia y Marruecos en Malí, y la totalidad de la región del Sahel, se ha convertido en una labor complicada, cuya incógnita únicamente podrá ser despejada con el paso del tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABITDOL, M. (1992). The end of the Songhay empire. En B. A. Ogot (ed.) *General History of Africa. Africa from the Sixteenth to the Eighteenth Century (Volume 5)*. Berkeley: UNESCO, pp. 300-326.

AMMOUR, L., A. (2013). Algeria's Role in the Sahelian Security Crisis. Stability: *International Journal of Security & Development*, 2(2):28, pp. 1-11.

ANOUAR, B. (2019) Reassessing the power of regional security providers: the case of Algeria and Morocco, *Middle Eastern Studies*, 55:2, pp. 242-260

BOSERUP, R. A., Y MARTINEZ, L. (2018). *Europe and the Sahel-Maghreb crisis*. Copenhague: Danish Institute for International Studies (DIIS).

BOSERUP, R. A., MARTINEZ, L., LUCHT, H., Y COLD-RAVNKILDE, S. (2015). *Regional security deterioration after the collapse of Libya*. DIIS Policy Brief,

BUZAN, B. (1983). *People, states, and fear : The national security problem in international relations*. Brighton: Wheatsheaf Books.

BUZAN, B., Y WAEVER, O. (2003). *Regions and powers : The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

BUZAN, B., WAEVER, O., Y DE WILDE, J. (1998). *Security : A new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

CHAUZAL, G., Y VAN DAMME, T. (2015). *The roots of Mali's conflict moving beyond the 2012 crisis.* La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

CRAVEN-MATTHEWS C. Y ENGLEBERT, P. (2018). A Potemkin state in the Sahel? The empirical and the fictional in Malian state reconstruction. *African Security,* 11(1), pp. 1–31.

DÍEZ ALCALDE, J. (2015). Desafíos de seguridad en el Sahel: Conflictos armados y terrorismo yihadista. En Ministerio de Defensa (ed.), *Cuaderno de estrategia 176 Sahel 2015, origen de desafíos y oportunidades*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 23-60.

DONELLI, F. (2022). Turkey's involvement in Sub-Saharan Africa: an empirical analysis of multitrack approach. *Journal of Contemporary African Studies*, 40(1), pp. 18–33.

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2007). La amenaza del activismo terrorista del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) argelino. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI),* (17/2007),

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2012). Al Qaeda terrorism in the Islamic Maghreb (AQIM): An example of survival and adaptability. *Journal of the Higher School of National Defense Studies,* (0), 165-180.

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2017). Malí y el resto del Sahel occidental como escenario privilegiado del activismo yihadista salafista. *Instituto Español De Estudios Estratégicos, Documento de Investigación,* (22).

EL FASI, M. (1992). Morocco. En B. A. Ogot (ed.) *General History of Africa. Africa from the Sixteenth to the Eighteenth Century (Volume 5)*. Berkeley: UNESCO, pp. 200-232.

FILIU, J. (2009). The Local and Global Jihad of Al-Qa'ida in the Islamic Maghrib. *Middle East Journal*, 63(2), pp. 213-226.

GARCÍA GÓMEZ, E. (1943). Cuando los españoles conquistaron el Sudán. *Revista De Estudios Políticos, 5*(9), pp. 419-436.

KABA, L. (1981). Archers, Musketeers, and Mosquitoes: The Moroccan Invasion of the Sudan and the Songhay Resistance (1591–1612). *The Journal of African History, 22*(4), pp. 457-475.

LARRAMENDI, M. (2018). Doomed regionalism in a redrawn Maghreb? The changing shape of the rivalry between Algeria and Morocco in the post-2011 era. *The Journal of North African Studies,* 24, pp. 1-26.

LECOCQ, B. (2010). *Disputed desert: Decolonisation, competing nationalisms and Tuareg rebellions in Northern Mali*. Leiden: Brill.

LOUNNAS, D. (2013). The Regional Fallouts of the French Intervention in Mali. *Mediterranean Politics*, 18(2), pp. 325–332.

SAMBE, B. (2010). Tidjaniya: usages diplomatiques d'une confrérie soufie. *Politique étrangère*, pp. 843-854.

SIMON, L., MATTELAER, A., Y HADFIELD, A. (2012). *A coherent EU strategy for the Sahel*. Bruselas: Unión Europea.

SOUR, L. (2016). Analyzing the Algerian Approach in the Sahelian Crisis from the point of view of the Copenhagen School. *Romanian Review of Political Sciences and International Relations,* XIII,1 pp. 11-27.

THAM LINDEL, M., Y MATTSSON, K. (2014). Transnational Threats to Peace and Security in the Sahel. *Swedish Defence Research Agency Reports*.

TORRES SORIANO, M. R. (2011). The evolution of the discourse of al-Qaeda in the Islamic Maghreb: Themes, countries and individuals. *Mediterranean Politics,* 16(2), pp. 279-298.

ENTRE RABAT Y ARGEL

BETWEEEN RABAT AND ALGIERS

Luis Illanas García

22 de abril de 2022

RESUMEN

Junto a Balcanes, Oriente Medio y Asia central, África sería la siguiente región, en interés, donde Turquía ha buscado posicionarse durante la última década. A lo largo de un eje de acción, desde el mar rojo a través del norte del continente y la cuenca Mediterránea hasta la fachada atlántica, la presencia turca en África responde a intereses económicos, de control de recursos y posicionamiento estratégico, empleando como herramientas desde la presencia militar, hasta las denominadas diplomacias cultural y religiosa, autentico *hardpower* en las relaciones exteriores turcas. Libia ha sido en África el objetivo preferente de la acción exterior turca, condicionada por su estratégica situación cara al control de los hidrocarburos mediterráneos, recursos que han condicionado las relaciones entre Ankara y Bruselas durante los últimos años. Dentro de este escenario determinado por la guerra de Libia, surgen, dentro de un contexto de competición por el liderazgo regional Argelia y Marruecos. Desde 2018 ambos países protagonizan una escalada armamentística, en la que Marruecos se posiciona como el aliado más fiable de EEUU en la región, pero con Argelia como la potencia regional que controla las exportaciones de gas a la UE, cuestión de vital importancia para Estados como España o Italia.

PALABRAS CLAVE: Turquía; Magreb; Argelia; Marruecos; Mediterráneo.

ABSTRACT

Along with the Balkans, the Middle East and Central Asia, Africa is the next region of interest in which Turkey has sought to position itself over the last decade. Along an axis of action, from the Red Sea through the north of the continent and the Mediterranean basin to the Atlantic coast, Turkey's presence in Africa responds to economic interests, control of resources and strategic positioning, using tools ranging from military presence to so-called cultural and religious diplomacy, which is the real hard power in Turkish foreign relations. Libya has been the preferred target of Turkish foreign action in Africa, conditioned by its strategic location in terms of control of Mediterranean hydrocarbons, resources that have conditioned relations between Ankara and Brussels in recent years. Within this scenario determined by the war in Libya, Algeria and Morocco have emerged in a context of competition for regional leadership. Since 2018, both countries have been engaged in an arms race, with Morocco positioning itself as the US's most reliable ally in the region, but with Algeria as the regional power that controls gas exports to the EU, an issue of vital importance for states such as Spain and Italy.

KEYWORDS: Turkey; Maghreb; Argelia; Morocco; Mediterranean Sea.

1. CONTEXTO TURCO EN ÁFRICA

A finales de la década de los noventa es cuando Turquía comienza a fijarse en África, como una región económicamente interesante, a través de la cual implementar su modelo de *softpower* en política exterior, basado en una mezcla de cooperación cultural, ayuda al desarrollo y seguridad.

Esta era una estrategia a largo plazo, en un teatro de operaciones, a priori ideal, para los principios sobre los que el *softpower* del neo otomanismo se articulaba, esto es, los nexos con aquellos territorios que en algún momento hubiesen pertenecido al Imperio otomano, fomentando los ya mencionados lazos culturales, históricos y religiosos a la hora de establecer relaciones diplomáticas y de cooperación. Una estrategia que, en el momento de aplicarse en África, ya se había aplicado con éxito en los Balcanes. Como declaró en 2013 un representante del Ministerio de exteriores turco, refiriéndose a la red de centros educativos de Hizmet, las escuelas turcas son el principal actor de la política exterior turca en el mundo, afirmación representativa de lo que sería en adelante la diplomacia cultural turca[1]en oposición a la diplomacia militar, caso de Somalia o Libia[2] o directamente a la coerción militar como medio.

Turquía, según la definición de la política turca para África, «comparte su propia experiencia histórica, su acumulación social, política y cultural, así como sus oportunidades y recursos con los países africanos sobre la base del beneficio mutuo»[3] y como tal, el Plan de Acción para África de 1998, estaba diseñado bajo el principio de «soluciones africanas para los problemas africanos»[4].

De esta manera, las relaciones y la cooperación con África han constituido, a lo largo de casi tres décadas, uno de los principales ejes alrededor de los que gira la política exterior -multidimensional- como la define el gobierno turco, de Ankara. Turquía espera que África desempeñe un papel más activo en el sistema internacional y asuma un *rol* cada vez más importante de acuerdo al potencial geopolítico del continente, en ámbitos

[1] Angey-Sentuc, Gabrielle; «Challenging the Soft Power Analysis A Case Study of African Students in the Gülen movement's Turkey»; *Beyond soft power*; European Journal of Turkish Studies; 2015; p 1.
[2] En el caso de Libia podríamos hablar más de como diplomacia militar, como de una intervención militar en toda regla a pesar de no existir unidades turcas sobre el terreno ni teóricamente implicadas de manera directa en acciones militares.
[3] Republic of Türkiye; Ministry of foreign affairs; Türkiye's enterprising and humanitarian foreign policy; Turkey-Africa relations. Africa. https://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa
[4] Republic of Türkiye; Ministry of foreign affairs; Türkiye's enterprising and humanitarian foreign policy; Turkey-Africa relations. Africa. https://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa

como la energía o el comercio, en lo que a economía se refiere, o en cuestiones de seguridad, en este contexto, el gobierno turco desarrolló lo que sería su acción exterior en África[5], que comenzó a aplicarse entre 2003 y 2005, cuando Ankara inicia una aproximación a la región, suscribiendo diferentes acuerdos con Estados africanos, incluyendo a Marruecos y Argelia. Dentro de esta estrategia, cobró especial importancia la representación diplomática turca, triplicando el número de representaciones diplomáticas en países africanos, según datos del ministerio de exteriores turco, el número de embajadas en África era de 12 en 2002 pasando a 43 en 2021. En sentido contrario, de 8 embajadas de países africanos en Ankara en 2008 se ha pasado a las 37 a finales de 2021.

En 2007 es cuando el gobierno turco decidió pasar de la aproximación diplomática a aumentar su nivel de implicación en la región, estableciendo como objetivo lograr una cabeza de puente, que ofreciese una base estratégica y estable desde la que proyectarse por el continente y que a la vez sirviese de campo de pruebas para ensayar su modelo expansivo de *softpower*. El primer objetivo fue Somalia, al que se ofreció la posibilidad de implementar un programa de cooperación durante las conversaciones de Yibuti para impulsar el proceso de paz somalí. Cuatro años más tarde, 2011, Turquía iniciaba a través de la Tika un programa en Somalia destinado a paliar la hambruna.

Como vemos, se priorizaron las relaciones bilaterales, destacando como caso más paradigmático, Libia y Somalia, pero también se tuvo muy en cuenta la cooperación multilateral desde las relaciones con la Unión Africana, la UA. Entre 2005 y 2008 Turquía pasó a formar parte de la UA como observador (2005), estableciendo en 2008 una delegación permanente en la UA[6]. El gobierno turco dio por concluido en 2013 el Plan de Acción para África, siendo sustituido por la Política de Asociación Africana, inaugurando un nuevo periodo de cooperación entre la organización africana y el gobierno turco, llegando a un acuerdo a finales de 2014 para realizar una serie de proyectos, como parte del Plan de Ejecución Conjunta 2015-2019. Proyectos de acuerdo a las prioridades de los países africanos, fundamentalmente sobre cuestiones económicas y comerciales y en materia de seguridad y defensa, y a través de la acción de la Tika y la Diyanet en educación y cooperación, principales herramientas del *softpower* de la diplomacia turca. La Tika es la agencia de cooperación y coordinación del gobierno de

[5] Sánchez Tapia Felipe; «Turcáfrica, poder virtuoso en acción»; *IEEE*; 2020; p 4.
[6] Sánchez Tapia Felipe; «Turcáfrica, poder virtuoso en acción»; p 5.

Turquía, organismo dependiente del Ministerio de Cultura y Turismo[7], mientras que la Diyanet es la presidencia de asuntos religiosos[8]. La religión, ha vuelto a ser uno de los pilares del estado con el advenimiento del AKP[9], a pesar de la república oficialmente es un Estado laico, la cuestión religiosa se ha convertido en uno de los principales elementos de coerción e influencia en todo el continente. Para completar la cooperación entre la UA y el gobierno turco, se implementó un mecanismo de reuniones interministeriales periódicas, entre los países miembros de la UA y el gobierno de Turquía, siendo anfitrión de Tercera Cumbre de la Asociación Turquía-África a finales de 2021.

Económicamente, según el ministerio de exteriores turco, el balance comercial total con el continente africano ha pasado de 5.400 millones de dólares en 2003 a 25.300 millones en 2020, aumentando en paralelo la interconexión entre África y Turquía mediante la expansión comercial de Turkish Airlines. 60 destinos en 39 países a comienzos del mismo año, entre ellos Argelia y Marruecos.

2. Egipto y Libia

Tras establecerse en Somalia, Ankara buscó establecer una nueva base en Sudán, donde el gobierno turco llegó a una serie de acuerdos con el ex presidente sudanés Osman Al Bashir para la cesión de la isla y el puerto otomano de Suakin, con el fin de establecer una misión permanente de la Tika y la Diyanet, teniendo como objetivo aumentar el control del mar Rojo, situándose en una posición estratégica frente a las costas saudíes, y La Meca, ofreciendo la oportunidad al gobierno turco de controlar el flujo de peregrinos hacia la ciudad santa.

Se acordó establecer, por un período de 99 años, una base en la isla de Suakin, entre la frontera egipcia y Port Sudán a cambio de inversiones en infraestructuras y reconstrucción de patrimonio a través de la Tika por valor de cuatro millones de dólares. A medidos de 2018 La presencia militar turca en Sudán estaba compuesta de una misión de adiestramiento policial y de una misión de mantenimiento y mejora de las instalaciones portuarias en Port Sudán, destinadas al mantenimiento tanto de embarcaciones civiles como militares. Este acuerdo fue el detonante de la intervención egipcia en Sudán, Egipto acusó a Turquía de querer establecer una base militar camuflada como misión comercial,

[7] Republic of Türkiye; Ministry of culture and tourism; Turkish Cooperation and Coordination Agency. https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650
[8] Presidencia de Asuntos Religiosos. https://www.diyanet.gov.tr/es-ES/
[9] Adalet ve Kalkınma Partisi, Partido de la Justicia y el Desarrollo.

una amenaza directa a la base egipcia en el Triángulo de Hala'ib. Es en este momento cuando el antagonismo político con Egipto se transformó en abierta beligerancia a las políticas expansivas turcas en la región. Las relaciones entre Ankara y El Cairo, se encontraban profundamente degradas debido al apoyo del AKP[10] al ex presidente Mohammed Morsi y a los hermanos musulmanes durante las elecciones de 2011 y la condena del gobierno turco al golpe de estado de Al Sisi. La caída de Al Bashir brindó la ventana de oportunidad que Egipto buscaba, maniobrando para que el nuevo gobierno sudanés rompiese los acuerdos firmados con Turquía. En enero Egipto anunció el establecimiento de una nueva base naval en Berenice, la más grande de la región, muy cerca de Suakin y Port Sudán, una clara advertencia a Ankara.

Hasta 2015, las relaciones entre ambos países había complejas pero fluidas, Egipto era el segundo país del mundo receptor de ayuda al desarrollo procedente de Turquía, con un total de 559 millones de dólares y era el primer socio comercial turco en el continente. El punto de ruptura entre ambos países sería Libia, convirtiendo la relación entre Ankara y El Cairo en una relación muerta, marcada por el desarrollo de la guerra en Libia y por la crisis de los hidrocarburos mediterráneos con Egipto, alineado con Grecia, Chipre, Israel y Francia.

2.1. Libia

La intervención turca en Libia se presentó como una misión de interposición destinada a asegurar un alto el fuego e iniciar conversaciones para asegurar un proceso político que tuviese como objeto el establecimiento de un gobierno estable de consenso. El Gobierno de Trípoli, encabezado por Fayez Al Sarraj, se había establecido en 2011, apoyado por las potencias occidentales y Naciones Unidas, Sarraj representaba a la rama local de los Hermanos musulmanes. Este factor decantó también algunos de los apoyos, como el turco, pero también definió a algunos de los opositores al gobierno de Trípoli, como Egipto que apoyó al gobierno de Tobruk constituido por el parlamento.

En Bengasi el LNA (Ejército Nacional Libio) del general Jalifa Haftar, antiguo mando del Ejército libio, enfrentado a Trípoli, apoyado por Rusia, las monarquías del Golfo, a excepción de Qatar, Egipto y Francia. El apoyo militar turco desde 2019 al gobierno de Trípoli, que incluía asesores militares, mercenarios procedentes de Siria y material militar fue fundamental para detener la ofensiva final de Haftar sobre Trípoli. Hasta mayo de

[10] El AKP pertenece a la rama turca de los Hermanos Musulmanes.

2020, se calcula que Turquía había enviado entre 7.000 y 9.000 combatientes procedentes de Siria para apoyar al Gobierno, manteniendo a un número indeterminado de entre 3.000 y 4.000 combatientes en campos de entrenamientos, esperando para desplegarse en Libia. También, aunque en menor medida, Ankara contó con el apoyo de grupos armados sudaneses, de Chad y, aunque Ankara se ha encargado de desmentir este supuesto, de unidades somalíes, entrenadas por Turquía. Este trasvase de tropas fue causa, a mediados de año, de una ofensiva diplomática ante Naciones Unidas, liderada por Egipto, que denunció las sucesivas violaciones de Turquía de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre combatientes extranjeros. Para Ankara, Libia no solo cuenta con reservas de petróleo y gas suficientes para paliar el enorme déficit en hidrocarburos turco, también es clave en el complejo plan turco de explotación de las reservas de gas y petróleo mediterráneas. Este plan extiende desde Libia hacia Turquía la ZEE[11] libia, permitiendo operar a los barcos de prospección turcos. Si Haftar hubiese entrado en Trípoli, la política mediterránea de Turquía se hubiese venido abajo, los aliados de este los que pasarían a explotar unas reservas de hidrocarburos muy jugosas, perdiendo además el pulso frente a Grecia y Chipre en las zonas del Mediterráneo oriental que actualmente se encuentran en disputa. A principios de 2019 se constituyó el EMGF (EastMed Gas Forum), foro de cooperación energética compuesto por Egipto, Israel, Jordania, Palestina, Chipre, Grecia e Italia y al que Francia solicitó unirse. El objetivo más claro, aparentemente, de Turquía es el control de los recursos energéticos, sobre todo en Libia. Aparentemente, porque, como hemos visto, en este momento para Turquía la partida decisiva es la que está jugando por el control del Mediterráneo oriental y por extensión de sus recursos. No solo en base al control de las diferentes ZEE mediterráneas, o al uso coercitivo de la fuerza, si no, con una aproximación indirecta al teatro de operaciones Mediterráneo a través del mar Rojo y la ruta hasta el Canal de Suez, que, concentra el 15 por ciento del volumen comercial mundial.

3. Entre Argelia y Marruecos

3.1 Diplomacia cultural

En este contexto, como vemos, las relaciones entre Argelia, Marruecos y Turquía están condicionado por la estabilidad regional, la situación en Libia, en menor medida del Sahara y el equilibrio turco entre Argelia y Marruecos determinado por las relaciones

[11] Zona Económica Exclusiva.

comerciales, la diplomacia cultural y la correlación de fuerzas entre ambos vecinos, en la que Turquía es proveedor de material militar de última generación a Marruecos pero es el principal sustento de la acción exterior y económica argelina.

Para la mayoría de países de la región Turquía ha sido percibida desde hace casi dos décadas como un modelo a nivel económico e industrial, a nivel político, un modelo en lo que a relaciones internacionales se refiere, estructurado alrededor de un a potente iniciativa diplomática, cultural y religiosa[12].

A Argelia y a Turquía les une su pasado otomano, Argelia fue parte del Imperio en África, y desde sus puertos y bases militares se hostigó a las potencias europeas entre los siglos XVI y XVIII, especialmente a la monarquía hispánica, hasta el XVIII, cuando, aunque nominalmente eran parte del imperio, de facto se convirtieron en un Estado independiente. Las relaciones históricas pasaron por momentos complejos cuando durante la guerra de independencia de Argelia, Turquía se alineó con Francia, hecho que condicionó las relaciones entre ambos Estados, que no iniciaron relaciones diplomáticas formales hasta 1985. Por el contrario, Marruecos no mantuvo lazos históricos con el Imperio Otomano, sin embargo, ha mantenido, sobre todo desde la llegada del AKP al poder unas relaciones más fluidas con Turquía, en términos generales positivas. En este contexto juega un papel de especial relevancia la colaboración de las autoridades marroquíes en cuestiones como la colaboración de Rabat contra Hizmet. Aunque el norte de África y el Magreb en particular, no han sido regiones especialmente permeables a la presencia de Hizmet o la FETÖ, como también se conoce a la organización de Fethullah Gülen, sí que ha tenido una implantación de cierta importancia en Marruecos. La presencia de esta organización en África se remonta a 1996[13], sin embargo algunos autores consideran que en Marruecos se establecieron los primeros centros de enseñanza en 1994.

Desde 2017 Marruecos viene cooperando regularmente con el gobierno turco en la entrega de gulemistas radicados en Marruecos, considerados terroristas en Turquía, al amparo del acuerdo de extradición vigente desde 1989 entre los dos países. En este sentido, las autoridades marroquíes, en un movimiento que prueba el alineamiento, por convencimiento o conveniencia con las tesis de Ankara, solicitaron a partir de 2017 a

[12] Köprülü Kemal; «What is wrong?»; *Turkish Policy Quarterly*; 4; Estambul; 2021.
[13]Angey-sentuc, Gabrielle; «Challenging the Soft Power Analysis A Case Study of African Students in the Gülen movement's Turkey»; *Beyond soft power*; European Journal of Turkish Studies; 2015; p 2.

figuras religiosas relevantes, que se distanciasen de Gülen y de Hizmet[14], algo a lo que sin embargo, la comunidad religiosas en Marruecos se opuso, advirtiendo al gobierno, que estaba actuando de acuerdo a las tesis de los Hermanos Musulmanes, que, son las del AKP. Esta cuestión en Marruecos es sumamente complicada, donde el rey Mohammed VI, es además el Amir al-Munimin, una de las principales figuras religiosas de la Umma, el Comendador de los creyentes, al que la comunidad religiosa marroquí está cuestionando una decisión directa. La limitada implantación de Hizmet en la región, ha maximizados las posibilidades de Ankara a la hora de llegar a acuerdos de todo tipo sin sufrir ningún tipo de desgaste por cuestiones relacionadas con la entrega de miembros de la organización presentes en estos países, un ejemplo sería Argelia, donde no se llegó a implantar la organización de Fetullah Güllen. Este tipo de acciones, apoyadas por medidas de coerción económica, por ejemplo, suspender acuerdos o programas de cooperación canalizados a través de las Tika son comunes a la hora de presionar en cuestiones como la entrega de miembros de la cofradía. Aunque la percepción de las relaciones con Turquía en la sociedad marroquí es alta, alrededor de un 60% de aceptación, las influencias religiosa y cultural sí que ha impulsado cierto sentimiento anti turco, apoyado por algunos sectores económicos, que consideran excesiva la presencia turca en el país.

Para contrarrestar a Hizmet y su red de centros educativos en aquellos territorios donde esta organización estuviese implantada, Turquía ha utilizado dos organizaciones para a suplir el papel educativo jugado por la organización de Güllen y para ofrecer su modelo educativo, a través del cual la Tika, por ejemplo, puede operar a la hora de canalizar becas, en aquellos Estados, caso de Argelia donde Hizmet no tuviese presencia. Estas organizaciones son la Fundación Maarif, que gestiona por todo el mundo una red de centros de enseñanza dependiente del gobierno turco y el Instituto Yunus Enre para la promoción de la cultura turca. Ambas organizaciones tienen presencia tanto en Argelia como en Marruecos, siendo este país donde la actividad de Maarif ha sido más intensa, al absorber la red de centros educativos de Hizmet.

Con respecto a las dos principales organizaciones en las que se apoya la diplomacia turca, como parte de su acción exterior, la Tika y la Diyanet, su implantación es desigual en Argelia y Marruecos. En Argelia la Tika gestiona desde programas de educación y

[14] Stitou, Imad; «Erdogan goes after Morocco's Gulenists»; *Al Monitor*; 6 de septiembre de 2017. https://www.al-monitor.com/originals/2017/09/morocco-arrest-gulen-supporters-turkey.html;

financiación por medio de becas para la movilidad de estudiantes argelinos por el mundo, hasta la renovación y mejora de infraestructuras educativas, pasando por programas de apoyo y financiación para el desarrollo de energía renovable o la financiación de programas agrícolas en el Sahara o de programas de lucha contra el SARS COV 2. En Marruecos la acción de estas dos organizaciones es escasa, con muy poca actividad durante los últimos 7 años, limitándose a la financiación de infraestructuras educativas, entre ellas, la mejora de las instalaciones de la Universidad Mohammed V y en los últimos años algunos programas menores de formación fuera de Marruecos, relacionados con actividades de la UA. El papel que ha jugado la Diyanet en ambos países ha sido más discreto en el caso de Argelia debido entre otros factores a la escasa implantación de Hizmet, y algo más complejo en Marruecos debido, precisamente a la cercanía de parte de las figuras religiosas marroquíes a los postulados de Fethullah Gülen y la divergencia de opiniones entre la organización turca y organizaciones como la Rabita Mohammadia de los Ulemas.

Sin embargo, estas organizaciones, lejos de representar el *softpowe*r turco, representarían, tal y como consideran algunos académicos un *hardpower* de rostro amable, organizaciones capaces de ejercer coerción a través de su capacidad económica y de financiación de proyectos. La Diyanet, además de financiar la construcción, reconstrucción o restauración de elementos religiosos, financia proyectos de cooperación internacional, y forma parte de la diplomacia de educación y cultural, financiando también proyectos educativos paralelamente a la acción de Yunus Emre o Maarif.

3.2. Relaciones económicas

Preservar la soberanía del país y mantenerla impermeable a cualquier tipo de intervención extrajera ha sido el principal objetivo en la acción exterior argelina. La crisis energética, así como la crisis política derivada de las primaveras árabes y la caída de Bouteflika, han acentuado la vulnerabilidad argelina a los cambios traumáticos en su entorno y han hecho patentes la necesidad de apoyos en la región. En este contexto se enmarca el acercamiento desde 2019 a Turquía, incrementándose desde entonces los intercambios comerciales, posicionando a Ankara como el quinto socio comercial de Argel, el segundo en volumen en el balance importaciones-exportaciones, con un aumento en tres años de la presencia de empresas turcas en Argelia.

Una de las aspiraciones de Turquía ha sido conformar una suerte de hub gasístico para canalizar hacia la UE[15] no solo el gas proveniente de Rusia y Azerbaiyán, si no, posicionándose en el norte de África, del gas argelino, libio y de los hidrocarburos mediterráneos. Un aspecto a tener en cuenta dentro de este entramado energético, ha sido el reciente cambio de postura de España al respecto del Sahara Occidental, que empujando a Argelia a buscar nuevos *partners* al margen de España, firmando un acuerdo a principios de abril para suministrar y distribuir gas desde Italia hacia Europa, al tiempo que ha advertido a Madrid de las consecuencias de desviar gas argelino hacia Marruecos.

Actualmente Turquía mantiene unas relaciones estables tanto con Argelia como con Marruecos, desde 2004 mantiene un acuerdo de libre comercio con Rabat, mientras que con Argelia firmó en 2006 un acuerdo de cooperación y amistad, que cubre diferentes aspectos de las relaciones entre ambos países, incluido el económico, para hacer de Argelia su principal socio económico en la región. Argelia es uno de los puntos clave en el proyecto del eje comercial que Ankara pretende establecer entre Turquía, el Magreb y la fachada Atlántica africana hasta Nigeria. En el punto de mira turco siempre han estado la creación de una serie de ejes de transporte, entre Europa y África a lo largo del Mediterráneo y a través de él hacia Italia. Uno desde Marruecos hacia la mencionada fachada Atlántica y otro atravesando Argelia por todo el Magreb, siendo este último el que para Turquía tiene un papel prioritario. En África, de la misma manera que en otras regiones consideradas estratégicas para Turquía, como pueden ser los Balcanes, Ankara ha financiado infraestructuras críticas, como aeropuertos, para fomentar la interconectividad mediante el acceso de Turkish Airlines, plantas de energía, agua etc. La visita de Erdoğan a Argelia en enero de 2020 fue clave para llegar a un acuerdo para la creación de un Consejo de Cooperación de Alto Nivel, la formula turca a la hora de establecer relaciones con socios prioritarios o de importancia estratégica para sus intereses.

Con Marruecos las relaciones económicas son a nivel comercial complejas, ya que si bien para Ankara se mantiene un saldo exportador positivo, para Rabat ha sido deficitario durante esta última década, pasando de 227 millones de dólares en 2010 a 1702 millones en 2019, lo que ha llevado a que una parte de la clase empresarial en Marruecos, sobre todo alrededor del sector textil, abogue por una revisión del acuerdo de libre comercio de 2006 y el aumento de los aranceles a productos textiles turcos. Este gobierno accedió a

[15] Unión Europea.

un aumento de las tasas arancelarias, aumento que se ha mantenido hasta finales del pasado año sin que Turquía pasase de advertir a Marruecos, pero sin llegar a tomar medidas en consecuencia[16].

3.3. Seguridad y defensa

Argelia se ha demostrado tradicionalmente como un país aislacionista, sin embargo, tras unas últimas décadas de aislacionismo Argel entre finales del XX y principios de este siglo, trató de posicionarse cerca de Estados Unidos, EEUU, en cuestiones como la lucha contra el terrorismo.

Europa se preocupó mucho por mantener una cierta estabilidad en las relaciones de su vecino del sur y procurar también una cierta estabilidad interna, con Bouteflika como garantía de esta continuidad y estabilidad política. La guerra de Libia y la desestabilización del Sahel fueron dos factores clave para el aumento de la participación política de Argelia en la región y para el inicio de un rearme marcado por la amenaza de una desestabilización de Túnez debido a la guerra en Libia y la extensión de ataques desde el Sahel hacia territorio argelino, de modo que Argelia paso de un presupuesto en defensa de 6 mil millones de dólares en 2010 a casi 10 mil millones en 2013[17]. Este rearme que fue percibido por Marruecos como una amenaza y una ventana de oportunidad para empezar su propia reforma de las Fuerzas Armadas que posibilitase su participación en estos procesos políticos y de mediación, disputando a Argelia un espacio, desde el que asumir el liderazgo regional.

En Mali Argelia fue un actor clave en las conversaciones de 2015 entre los tuareg y Bamako, pero las operaciones militares francesas y las capacidades de su antigua Metrópoli y sus aliados europeos, terminaron por desplazar a Argelia de este escenario. En Libia la situación se volvió más compleja cuando Marruecos comenzó a disputar a Argelia en 2015, tras los acuerdos de Skhirat, el espacio de mediación y Turquía se implicó sobre el terreno apoyando a Sarraj. Cuando Haftar pasó a la ofensiva a principios de 2019, Salah, sucesor de Bouteflika no se opuso, pero advirtió que la toma de Trípoli era una línea roja, que de cruzarse afectaría a toda la región, postulándose de esta manera Argel, como mediador entre los bandos enfrentados, en la creencia que una solución

[16] Saurina Marc; «Política exterior de Turquía en el Mediterráneo: Conflicto y continuidad»; *Documento de trabajo Nº 107/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021; pp 18-19.
[17] Thieux Laurence; «Argelia y el Hirak: Parálisis política frente a dinámicas sociales»; *Documento de trabajo Nº 108/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021; p 25.

dialogada al conflicto sólo sería posible de la mano actores regionales y no de los europeos y sus aliados, como Egipto, más interesados en los beneficios que ofrecía Libia, que en la estabilidad regional, objetivo principal de Argelia.

Argel ha considerado desde 2011, cuando comenzó el conflicto, que aunque su frontera con Libia está alejada de las principales zonas de conflicto, la situación en este país podía degradarse rápidamente y desestabilizar Túnez, que si está en contacto con la principal zona de conflicto en Libia, hecho que de producirse, sí hubiese afectado directamente a los intereses de Argel[18]. Para Argelia fue una excelente noticia el rechazó de Túnez a la petición turca para establecer una base militar en su territorio, que sirviera como un enclave seguro desde el que coordinar las operaciones en Libia. Teóricamente se opuso a la intervención militar turca en Libia, de la misma manera que lo hizo con respecto a la intervención de otras potencias como Rusia, Francia o los Estados del Golfo, siempre teniendo como prioridad la estabilidad regional, sin embargo, el incremento en las relaciones comerciales y económicas entre Argelia y Turquía, en la praxis llevaron a un realineamiento argelino sobre la posición turca en Libia[19], por lo que no se opuso a la intervención diplomática turca, que consideraban podría lograr un acuerdo de alto el fuego duradero.

Este contexto, el envío de tropas y material turco para apoyar al GNA[20] de Sarraj fue considerado por el gobierno argelino como una cuestión menor, con la excusa de que no alteraba el equilibrio de fuerzas en Libia, dando tiempo para estabilizar la situación entre el GNA y el LNA[21] de Haftar[22], manteniendo un delicadísimo equilibrio entre Rusia y Turquía, supeditando su actividad diplomática en Libia a la acción diplomática turca[23], lo que ha llevado a Argelia a enfrentarse a Egipto por la cuestión libia[24]. Marruecos si se mostró más beligerante en lo que respecta a la intervención de Turquía en Libia, debido al interés por mediar en el conflicto y ser excluido de la Conferencia de Berlín a principios

[18] Ghilés francis; Kahrief Akram, «How Libya impacts north Africa»; *CIDOB Notes Internacionals*; Barcelona; 2020; p 4.
[19] Thieux Laurence; «Argelia y el Hirak: Parálisis política frente a dinámicas sociales»; *Documento de trabajo Nº 108/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021; p 24.
[20] Gobierno Acuerdo Nacional.
[21] Ejército Nacional Libio.
[22] Ghilés francis; Kahrief Akram; «How Libya impacts north Africa»; *CIDOB Notes Internacionals*; 2020; P 4.
[23] Thieux Laurence; «Argelia y el Hirak: Parálisis política frente a dinámicas sociales»; *Documento de trabajo Nº 108/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021; p 25.
[24] Saurina Marc; «Política exterior de Turquía en el Mediterráneo: Conflicto y continuidad»; *Documento de trabajo Nº 107/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021; p 18.

de 2020. El gobierno marroquí unilateralmente, se reunió al margen del resto de actores implicados en Libia, con las partes enfrentadas, criticando abiertamente el papel que juega actualmente Turquía en el tablero libio. A pesar de este encontronazo las relaciones entre ambos gobiernos siguieron manteniéndose fluidas, con contactos de alto nivel incluyendo visitas oficiales de Mevlüt Çavuşoğlu a Rabat.

Argelia se apoyó principalmente para la reforma de sus Fuerzas Armadas y el rearme en Rusia y China, siendo uno de los principales receptores mundiales de material ruso en 2020 con un gasto aproximado de 2000 millones de euros[25], durante este año también se abordó con Turquía, durante la visita de Erdoğan a Argelia, el llegar a acuerdos de cooperación en materia de defensa. Argelia era considerado a finales de 2019 como el país mejor armado y con una mejor formación y entrenamiento de sus mandos del norte de África, por delante de Marruecos y Egipto. Dos años después, una de las lecciones aprendidas de la guerra de Ucrania han sido la mala percepción del material ruso, principal suministrador de Argelia, y la deficiencia de su doctrina militar, sobre todo en cuestiones referidas a logística, generando dudas acerca del material del que dispone Argel, así como de su doctrina militar.

Marruecos ha diversificado más la adquisición de material militar y tecnológico, apoyándose en EEUU y sus aliados, como Israel y Turquía. Ankara ha proporcionado a Rabat tecnología de última generación sobre todo en el campo de los drones, con la adquisición de tres lotes de Bayraktar TB2, fabricados por la empresa Baykar, así como de munición para estos fabricados por la empresa turca Roketsan. En total Marruecos adquirió un primer lote de 13 UAVs[26] para posteriormente recibir a finales de 2021 dos lotes más de 6 UAV cada uno[27].

Argelia y Marruecos han entrado en una nueva fase de enfrentamiento con respecto a la ya mencionada cuestión del Sahara Occidental, cuestión que actualmente trasciende las relaciones entre ambos vecinos y ha afectado de manera significativa a las relaciones con las monarquías del Golfo o con España, en aspectos trascendentales como el energético. A finales de marzo de 2022 cuando el gobierno español declaró aceptar la soberanía

[25] Thieux Laurence; «Argelia y el Hirak: Parálisis política frente a dinámicas sociales»; *Documento de trabajo Nº 108/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021; p 23.
[26] Vehículo aéreo no tripulado.
[27] Ribeiro, Alex; «Marruecos adquiere otros seis UAVs armados turcos Bayraktar TB2»; *Defensa.com; Madrid*; 13 de diciembre de 2021. https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/marruecos-adquiere-otros-seis-uavs-armados-turcos-bayraktar-tb2

marroquí del Sahara, provocó una concatenación de hechos en los que Argelia implicada como país de acogida de los campamentos saharauis, llamó a consultas a su embajador en Madrid y realizó una serie de movimientos destinados a romper cualquier acuerdo energético con España, empezando por la distribución de gas, acordando con el gobierno de Italia, hacer llegar el gas a través de su territorio hacia Europa. Estas acciones agravaron la crisis energética derivada de la ruptura de relaciones con Marruecos y las relaciones Argelia-Marruecos se resintieron aún más si es que este hecho es posible, lo que ha dado en plantear varias hipótesis, como un nuevo repliegue argelino en el que emplearía la dependencia energética europea como principal arma de coerción y otra en la que Marruecos, con una superioridad armamentística evidente y con la cuestión del Sahara resuelta, elevaría la tensión con Argelia hasta llevar a la región a un conflicto limitado que sacaría a Argelia de la carrera por el liderazgo regional. La modificación en 2021 del artículo de la constitución argelina que prohibía la intervención del ejército argelino fuera de sus fronteras, abre la posibilidad, muy bien valorada en Ankara, de convertir a Argelia en su socio estratégico también en materia de seguridad, algo que, probablemente alteraría la correlación de fuerzas en la región.

4. CONCLUSIONES

La apuesta turca en el norte de África va más allá de los recursos, es también una cuestión política, de expansión e influencia en una región donde la estabilidad es una cuestión de equilibrios. Los acuerdos con marruecos y Argelia en cuestiones de defensa tendrían más que ver con cuestiones propias de seguridad turcas y de refuerzo de su influencia en el Mediterráneo occidental, frente a países como Francia que les disputa las ZEE y los hidrocarburos mediterráneos, e incluso de distensión con EEUU al apoyar a su más claro aliado en la región con armamento de última generación, cosa que no hace con su, en teoría más firme apoyo regional, Argelia.

Una distensión necesaria dado el historial de desencuentros recientes entre Ankara y Washington al respecto de la autonomía estratégica turca, política exterior, y a la cuestión de Fethullah Gülen, algo que, nos puede pasar desapercibido, pero que para Ankara no lo es en absoluto. Parte de la deriva en asuntos exteriores y en autonomía estratégica pasa precisamente por la compleja relación entre las administraciones de EEUU y Turquía, al respecto de la entrega del clérigo residente en EEUU. Si marruecos ha cooperado con Turquía en cuestiones como la entrega de gulemistas, es posible que Ankara haya abierto

la mano con Marruecos, considerándolo un socio preferente, y además con recursos económicos como para ser receptor de material militar turco, como los TB 2.

El fallido golpe de estado de 2016 legitimó, entre otras cuestiones la persecución a los miembros de la organización Hizmet en todo el mundo, especialmente en aquellos países y regiones más permeables a la influencia turca, como pueden ser los casos de Kosovo o Albania. Marruecos no parece ser, en este sentido una excepción. En el actual contexto internacional, determinado por la emergencia que supone la guerra en Ucrania para actores tan relevantes como la UE en el norte de África, se antoja vital una cooperación más cerrada entre la esta organización y Turquía en este escenario. Esto, es algo, de nuevo muy complejo dado el largo historial de desencuentros entre Bruselas y Ankara. Además, múltiples factores influyen en esta cuestión, como el papel que está jugando Turquía como mediador entre Rusia y Ucrania, o de seguir escalando el conflicto, que implicarían una distracción de la atención turca sobre esta región, sin hablar de una divergencia de intereses entre la UE y Turquía en lo referente a Argelia y Marruecos.

En este sentido, se ha producido un acercamiento entre Francia y Turquía a todos los niveles, incluido el norte de África, algo impensable hasta hace poco tiempo, dado el enfrentamiento entre ambos gobiernos por la cuestión de los hidrocarburos Mediterráneos, o la cooperación de Francia con Haftar en Libia o con los kurdos en Siria. El desarrollo de este acercamiento está por determinar, el realismo impuesto por la Alianza Atlántica en relación a la situación en Ucrania va más allá de la autonomía estratégica turca o de los intereses franceses a lo largo del Mediterráneo.

REFERECIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGEY-SENTUC, GABRIELLE; "Challenging the Soft Power Analysis A Case Study of African Students in the Gülen movement's Turkey"; *Beyond soft power*; European Journal of Turkish Studies; 2015.

DONELLI, FEDERICO; CHIRIATTI, ALESSIA, FÉREZ MANUEL; "Un retrato de la Turquía contemporánea. Visión general y perspectivas"; Universidad Anáhuac México Sur; Ciudad de México;

DUGIT-GROS, LOUIS; MORCOS, PIERRE; CAGAPTAY, SONER; "French-Turkish Relations: Foes to Friends?"; *PolicyWatch 3606*; The Washington Institute for Near East Policy; Washington; 2022.

GHILÉS, FRANCIS; KAHRIEF, AKRAM; "How Libya impacts north Africa"; *CIDOB Notes Internacionals*; Barcelona; 2020.

ILLANAS GARCÍA, LUIS; "Turquía, expansión y liderazgo. África"; *Atalayar entre dos orillas*; Madrid; 2020.

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, COMITÉ ESPAÑOL DEL CONSEJO MUNDIAL DE LA ENERGÍA CLUB ESPAÑOL DE LA ENERGÍA; "Energía y Geoestrategia 2021"; *Ministerio de defensa; Subsecretaría de defensa*; Madrid. 2021.
KÖPRÜLÜ KEMAL; "What is wrong?"; *Turkish Policy Quarterly*; 4; Estambul; 2021.
SÁNCHEZ TAPIA FELIPE; "Turcáfrica, poder virtuoso en acción"; *IEEE*; Madrid; 2020.
SAURINA MARC; "Política exterior de Turquía en el Mediterráneo: Conflicto y continuidad"; *Documento de trabajo Nº 107/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021.
RIBEIRO, ALEX; "Marruecos adquiere otros seis UAVs armados turcos Bayraktar TB2"; *Defensa.com*; Madrid; 13 de diciembre de 2021.
STITOU, IMAD; "Erdogan goes after Morocco's Gulenists"; *Al Monitor*; 6 de septiembre de 2017.
THIEUX LAURENCE; "Argelia y el Hirak: Parálisis política frente a dinámicas sociales"; *Documento de trabajo Nº 108/2021*; Fundación Alternativas; Madrid; 2021.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Republic of Türkiye; Ministry of foreign affairs; Türkiye's enterprising and humanitarian foreign policy; Turkey-Africa relations; Africa. https://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa
Republic of Türkiye; Ministry of foreign affairs; Türkiye's enterprising and humanitarian foreign policy; International Organisations; Turkey and The African Union. https://www.mfa.gov.tr/turkey-and-the-african-union.en.mfa
Republic of Türkiye; Ministry of culture and tourism; Turkish Cooperation and Coordination Agency. https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650
Presidencia de Asuntos Religiosos. https://www.diyanet.gov.tr/es-ES/

LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN EL MEDITERRÁNEO BAJO EL PRISMA DE LAS ONG

Alberto José Lens Blanco[1]

25 de abril de 2022

RESUMEN

Este trabajo trata de recoger la visión que las ONG tienen sobre el fenómeno de la migración irregular en el Mediterráneo. Para ello se ha recurrido al testimonio de algunos de los activistas que desarrollan labores de apoyo a los migrantes. A través de su relato descubrimos los medios y procedimientos que emplean para tratar de salvar el mayor número de vidas posible y las consecuencias que han tenido que sufrir por involucrase en este tipo de actividad. Además, conoceremos qué piensan las ONG sobre los procesos de militarización y externalización de las fronteras implementados por los Estados de la Unión Europea y por qué, según su opinión, estos procesos no sólo no funcionan, sino que además contribuyen a aumentar el sufrimiento de los propios migrantes. Finalmente, nos adentraremos en las soluciones que proponen las ONG para humanizar la que es considerada la ruta migratoria más peligrosa del mundo.

PALABRAS CLAVE: ONG, Migrante, Mediterráneo, Frontera, Criminalización.

ABSTRACT

This paper tries to collect the vision that NGOs have on the phenomenon of irregular migration in the Mediterranean. For this purpose, we have used the testimony from some of the activists who work in support of migrants. Through their story, we discover the means and procedures they use to try to save as many lives as possible and the consequences they have to suffer for engaging in this type of activity. In addition, we will learn what NGOs think about the processes of militarization and externalization of borders implemented by the States of the European Union and why, in their opinion, these processes not only do not work, but also contribute to increase the suffering of migrants themselves. Finally, we will delve into the solutions proposed by NGOs to humanize what is considered the most dangerous migration route in the world.

KEYWORDS: NGO, Migrant, Mediterranean, Border, Criminalization

[1] Doctorando en el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado.

1. LA FOSA COMÚN MÁS GRANDE DEL PLANETA

Según la Organización Mundial para las Migraciones desde el año 2014 más de 170.000 personas han intentado alcanzar las costas europeas de forma irregular a través de las aguas del Mediterráneo. Lamentablemente muchas de ellas, concretamente 23.895[2], han desparecido o fallecido durante la travesía. Entre los desaparecidos y fallecidos hay 898 menores (Proyecto Migrantes Desaparecidos, 2022). Estas cifras son una muestra elocuente del drama que se está viviendo en el Mediterráneo que por desgracia se ha convertido en «la fosa común más grande del planeta» (Open Arms, 2021).

España no es ajena a esta ingente tragedia. Según la Organización No Gubernamental (ONG) Caminando Fronteras, sólo el año pasado 4.404 personas murieron o desaparecieron cuando trataban de llegar a nuestro país a través de la frontera occidental euroafricana. Esta cifra de muertes es la más alta desde que hay registros, aunque en este caso la mayor parte de las muertes se han producido en la ruta Canaria[3]. Entre las víctimas hay que contabilizar a 628 mujeres y 205 niños (Caminando Fronteras, 2022).

Ante esta situación, y muy especialmente a partir de la crisis de refugiados del año 2015, muchas personas de la sociedad civil decidieron que tenían que actuar para ayudar a los migrantes. De ahí que en los últimos años las ONG hayan incrementado de forma muy notable su presencia en el Mediterráneo. Sin embargo, este despliegue humanitario no ha estado exento de polémica, hasta el punto que con frecuencia las actuaciones de las ONG han sido criminalizadas.

Este breve trabajo pretende adentrase en la visión que las propias ONG tienen sobre la migración irregular en el Mediterráneo. Para alcanzar este objetivo en primer lugar se analizarán las operaciones y los medios que la sociedad civil está empeñando para tratar de paliar los sufrimientos de los migrantes. En segundo lugar, se estudiarán las dificultades a las que han tenido que enfrentarse al realizar esta labor humanitaria.

A continuación, se analizarán las opiniones de algunos miembros de las ONG para tratar de entender cómo perciben la migración irregular y las políticas que se están aplicando para gestionarla. Además, se pretende conocer cuáles son las propuestas que

[2] Dato consultado el 21 de abril de 2022.
[3] 4016 víctimas en 124 naufragios (Caminando Fronteras, 2022).

ponen encima de la mesa para mejorar dichas políticas. El trabajo finaliza con las principales conclusiones obtenidas con este estudio.

Para alcanzar los objetivos propuestos se ha recurrido principalmente a artículos periodísticos que contienen entrevistas a activistas enrolados en las ONG y a la información contenida en las páginas web de las propias ONG. Los libros consultados siguen esta misma línea. Dada la abundancia de material disponible, se han seleccionado 28 ONG que de una u otra forma han estado apoyando a los migrantes irregulares en el Mediterráneo, en el entendimiento que es un número suficientemente representativo para alcanzar conclusiones acertadas.

2. EL DESPLIEGUE DE LAS ONG EN EL MEDITERRÁNEO

Entre los años 2016 y 2021 treinta y dos barcos operados por veintidós ONG han estado navegando por el Mediterráneo para tratar de salvar las vidas de los migrantes que se arriesgan en esta peligrosa travesía (European Union Agency for Fundamental Rights, 2021b)[4].

Los buques de las ONG son muy diversos, al igual que sus capacidades. El *Aita Mari*, de la española Salvamento Marítimo Humanitario, era un buque atunero que se iba a desguazar y fue reconvertido por esta ONG para rescatar migrantes. (Aiestaran, 2021). En cambio, el *Geo Barents*, de Médicos Sin Fronteras, es uno de los más grandes y mejor equipados. Además de tener capacidad para 300 migrantes, puede transportar una tonelada de medicinas, 1200 mantas y 12,5 toneladas de comida (Palomo, 2021). Asimismo, cuenta con una clínica, una sala de maternidad y una sala de observación médica (Calero, 2021).

No cabe duda que los medios necesarios para realizar rescates de migrantes con seguridad son caros y necesitan ser actualizados con cierta frecuencia. Por ejemplo, Open Arms estrenó barco en 2021 gracias a la generosidad de Enrique Piñeyro, que es un filántropo argentino que cuenta con su propia ONG, Solidaire. El nuevo barco, el *Open Arms Uno,* tiene una capacidad cuatro veces superior al antiguo *Open Arms* y cuenta con

[4] Las ONG son: Mission Lifetime; ResQ-People Saving People; RESQSHIP; SOS Méditerranée; Médecins Sans Frontières; ProActiva Open Arms; Salvamento Marítimo Humanitario; Sea-Watch; Humanitarian Pilots Initiative; Mare Liberum; Association Pilotes Volontaires; Sea-Eye; ProActiva Open Arms; Refugee Rescue; Mediterranea; M.V. Louise Michel; Mission Lifeline; Jugend Rettet; Mediterranea Saving Humans; LifeBoat; Save the Children; Migrant Offshore Aid Station.

una cubierta en la que puede aterrizar un helicóptero. Además, dispone de un hospital con 26 camas (Open Arms, 2021).

No todos los barcos desplegados por las ONG tienen estas capacidades. Por ejemplo, el *Astral*, que también es operado por Proactiva Open Arms, es un velero medicalizado de 30 metros de eslora que fue cedido por el empresario italiano Livio Lomonaco. Pese a su menor tamaño, rescató a 3000 refugiados en la ruta central del Mediterráneo durante su primer mes de operación (Europapress, 2016).

El *Mare Liberum* de la ONG homónima es uno de los barcos más pequeños y probablemente el más antiguo, pues fue botado en 1917. No se trata de un barco de salvamento. Su misión consiste en patrullar las aguas del mar Egeo cercanas a la isla de Lesbos para documentar la situación de los derechos humanos en esta parte de la frontera europea. La ONG Resqship lleva a cabo una misión similar, pero en el Mediterráneo central. Su barco es el Nadir, de tan solo 19 metros.

Las ONG también han desplegado tres aeronaves de reconocimiento. Dos de ellas, el *Seabird* y el *Moonbird* son operados por la ONG Sea-Watch en cooperación con la ONG Humanitarian Pilots Initiative, mientras que el tercero, el *Colibri 2* pertenece a la ONG Association Pilotes Volontaires. Se trata de aeronaves que pueden volar durante 6-7 horas y cubrir áreas extensas para tratar de localizar las embarcaciones de los migrantes. No obstante, tal y como reconoce José Benavente, piloto francés de la ONG Pilotos Voluntarios, sus capacidades son limitadas y no son comparables a los medios de los que disponen los Estados (Rodríguez, 2021).

Con estas aeronaves las ONG pueden informar a los Centros de Coordinación de Salvamento Marítimo y a los buques de salvamento de cualquier embarcación que se encuentre en peligro. También pueden documentar las violaciones de derechos humanos, en su mayor parte devoluciones ilegales por parte de la Guardia Costera Libia y las cada vez más frecuentes denegaciones de auxilio a las embarcaciones de los migrantes (Sea-Watch.org).

Un aspecto clave en las operaciones de salvamento es el contacto con los migrantes, pues la mayoría de las veces los rescates no se producen por azar, sino tras recibir un aviso desde las propias embarcaciones que los transportan. Así lo relata Izaskun Arriaran, de la ONG española Salvamento Marítimo Humanitario: «Rara vez nos hemos encontrado con algún barco. Eso nos pasó por ejemplo en la penúltima misión.

Normalmente son las propias personas migrantes las que piden auxilio» (Aiestaran, 2021).

La ONG Alarm Phone juega un papel determinante en este proceso. A través de su página web proporciona un número de teléfono al que pueden llamar los migrantes cuando se encuentren en una situación de peligro en la mar. El *modus operandi* de esta ONG consiste en tratar de presionar a los servicios de salvamento de los Estados para que lleven a cabo el rescate. También tratan de ponerse en contacto con los buques que se encuentren en la zona, incluidos los de las ONG, para que localicen a las personas que se encuentran en peligro. (Alarmphone) El año pasado el teléfono de Alarm Phone actuó en 778 situaciones de emergencia, de las que 407 involucraron a embarcaciones en peligro en el Mediterráneo Central (European Council on refugees and Exiles, 2022).

Hay activistas que también desempeñan este rol. Helena Maleno, integrante y fundadora de la ONG caminando fronteras, es una de las más conocidas, pues lleva muchos años tratando de ayudar a los migrantes de esta forma (y de muchas otras). Ella misma relata que su participación activa en los rescates con su propio teléfono se inició de forma casual. Un chico de nombre Cámara al que había conocido en los bosques cercanos a Melilla la llamó desde la embarcación en la que estaba intentando llegar a Almería. Su reacción fue llamar al 112, pero como vivía en Marruecos la conexión no fue posible, por lo que buscó en internet y decidió llamar a Salvamento Marítimo. Aquello sucedió en el año 2007 y desde entonces su teléfono no ha parado de sonar (Maleno, 2020, 128-129).

Los responsables de la ONG Caminando Fronteras, a la que pertenece Maleno, aseguran que en los trece años que llevan trabajando han salvado a más de 100.000 personas en las rutas marítimas de la Frontera Occidental Euroafricana. Su principal herramienta para conseguirlo es precisamente el número de alerta que está disponible las 24 horas, los 365 días del año para todas las personas cuya vida peligra en el mar (Caminando Fronteras, 2022).

Uno de los principales problemas que afrontan las ONG es la financiación, pues las operaciones de salvamento son muy costosas. Tal y como señala Izaskun Arriaran, las facturas son numerosas: el sueldo de la tripulación, el combustible, las tasas portuarias y un largo etc. La ONG Salvamento Marítimo Humanitario, a la que pertenece Izaskun, estima que cada misión cuesta unos 100.000 €, que en su caso se financia fundamentalmente con dinero público procedente del Gobierno Vasco, el Gobierno de

Navarra, las tres diputaciones forales y los ayuntamientos. No obstante, también reciben dinero de empresas y particulares (Aiestaran, 2021).

La ONG Pilotes Volontaires cuantifica el coste de un día de misión entre 2.500 € y 2.800 €, dependiendo de la duración de los vuelos. Cuentan con un presupuesto operativo anual de aproximadamente 350.000 €, lo que les permite realizar alrededor de 100 vuelos al año, o lo que es lo mismo 700 horas al año. (Pilotes Volontaires) Por su parte, SOS Méditerranée afirma que necesitan unos 14.000 € al día para sus operaciones (Inhumanity, 2021).

3. CRIMINALIZACIÓN DE LAS ONG

En todos los Estados miembros de la Unión Europea, salvo España, Portugal y Malta, la entrada y estancia irregulares son delitos, que a menudo son punibles con privación de libertad o con multas. Además, los veintisiete sancionan la facilitación de la entrada irregular de migrantes y en todos, menos Alemania e Irlanda, no es necesario que exista un beneficio económico para que la facilitación sea considerada punible (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014).

En este contexto, desde el año 2016 las autoridades de Alemania, España, Grecia, Italia, Malta y Países Bajos han iniciado 59 procedimientos legales contra ONG desplegadas en el Mediterráneo por entender que de alguna forma estaban facilitando la entrada de los migrantes (European Union Agency for Fundamental Rights, 2021). Así, de los treinta y dos barcos empleados por las ONG en el Mediterráneo desde 2016, veintiuno han sido sometidos a algún tipo de procedimiento judicial por las actividades llevadas a cabo para ayudar a los migrantes (European Union Agency for Fundamental Rights, 2021b). Al final del año pasado cinco barcos seguían retenidos en puerto debido a los procesos judiciales abiertos contra ellos y otros catorce cesaron sus actividades antes de diciembre de 2021 (European Union Agency for Fundamental Rights, 2021).

Helena Maleno (2020, 201) asegura que entre 2015 y 2020 se han reportado 250 casos de personas detenidas o investigadas por ayudar de alguna forma a los migrantes.

Otra gran dificultad a la que han tenido que enfrentarse las ONG son las limitaciones impuestas a sus buques para desembarcar a los migrantes en los puertos europeos, provocando de esta forma retrasos en los desembarcos con el consiguiente perjuicio para los migrantes. En este sentido, una de las situaciones más extremas fue provocada por el

gobierno italiano, que en junio de 2018 inició una política de puertos cerrados para los barcos que rescatan migrantes en la mar. Un año después dio un paso más en esa política de restringir la operación de las ONG al aprobar una ley que permitía al gobierno prohibir a esos mismos barcos la entrada a sus aguas territoriales.

Uno de los primeros barcos en sufrir las consecuencias del cierre de los puertos fue el *Rise Above* de la ONG alemana Mission Lifeline. Aquel mismo mes de junio de 2018 se le denegó el desembarco de los 234 refugiados que había rescatado. El bloqueo duró una semana. Según el capitán del buque, Axel Steier, la mayoría de personas recatadas habían sido encerradas en sótanos, violadas o torturadas en Libia. El barco, de tan solo 30 metros de eslora, no era suficientemente grande para acoger durante mucho tiempo a tantas personas. Además, entre los migrantes rescatados había mujeres embarazadas y niños que requerían cuidados especiales. Para complicar aún más las cosas el barco no contaba con suficiente comida y agua para alimentar a tanta gente durante varios días (Schadwinkel, 2018).

El verano de 2019 también fue tristemente célebre en situaciones duras para los migrantes rescatados como consecuencia de estas medidas restrictivas para su desembarco. El *Mare-Jonio* estuvo retenido con 30 personas a bordo desde mediados de mayo hasta comienzos de agosto. En julio él *Sea-Watch 3,* capitaneado por Carola Rackete, tardó 18 días en desembarcar a las 53 personas que había rescatado y ella fue arrestada al hacerlo. Un mes más tarde el *Open Arms* se vio envuelto en una situación similar, esta vez con 154 personas a bordo. En esta ocasión el bloqueo duró 19 días.

Ese mismo mes de agosto el *Ocean Viking* tuvo que acoger durante 14 días a 356 personas (Amnistía Internacional). Luca Pigozzi, médico de la ONG Médicos Sin Fronteras, se encontraba en el barco ese verano y describe la situación como «un bloqueo inhumano y vergonzoso», con un clima bordo cada vez más tenso. La mayoría de los migrantes rescatados habían sufrido detenciones arbitrarias, extorsión y violencia en Libia y mostraban signos de tortura (Algar, 2019).

Solo en 2021 se han documentado 28 eventos de este tipo con una media de 5,06 días de retención en la mar. En nueve ocasiones el tiempo de espera superó una semana. En total 8.293 migrantes, entre los que se encontraban 2.500 niños, tuvieron que aguardar en condiciones muy difíciles a que las autoridades europeas les dejasen desembarcar. Los buques afectados son los españoles *Open Arms* y *Aita Mari*; los alemanes *Sea-Watch-3*,

Sea-Watch-4, *Sea-Eye-4* y *Nadir*; los noruegos *Ocean Viking*, *Geo Barents* y *ResQPeople* (European Union Agency for Fundamental Rights, 2021).

Según Izaskun Arriaran lo más desesperante es la falta de respuesta. Esta activista denuncia que los diferentes países ribereños tratan de pasarse la responsabilidad del desembarco unos a otros sin dar una solución al buque que solicita la ayuda. «Es difícil ver tierra y no poder entrar al puerto. Esto provoca mucho nerviosismo entre las personas rescatadas y hay que trabajar muy bien con ellas» (Aiestaran, 2021).

Otro tipo de traba que se pone a la operación de las ONG son los trámites administrativos y las sucesivas reinterpretaciones de la normativa en vigor. Por ejemplo, el 22 de julio de 2020 el *Ocean Viking* pasó una inspección de las autoridades italianas tras desembarcar a 180 supervivientes de un naufragio en el puerto Empedocle en Sicilia. Como resultado de dicha inspección el barco estuvo retenido hasta el 21 de diciembre y sólo pudo hacerse de nuevo a la mar tras implementarse las nuevas medidas de seguridad exigidas por las autoridades italianas (SOS Mediterranee France, 2020).

También es muy significativo el caso del *Aita Mari*. El proceso de transformación de atunero a buque de rescate duró algo más de cuatro meses. Sin embargo, tras finalizar los trabajos, el barco estuvo un año bloqueado por trabas burocráticas (Aiestaran, 2021).

Según Helena Maleno (Alonso, 2021) las ONG son criminalizadas principalmente por dos motivos. En primer lugar, porque hay muchos intereses económicos relacionados con el control de las fronteras. Entre esos intereses incluye a Frontex, de la que dice que cada vez recibe más fondos sin que sus actividades estén sujetas a control parlamentario, y las empresas de armamento europeas. En segundo lugar, Maleno sostiene que se persigue a las ONG por racismo.

Ahondando en esta segunda razón, la del racismo, empiezan a levantarse muchas voces que comparan la respuesta europea a la crisis de refugiados de Ucrania con los refugiados de otras crisis. Así se afirma, por ejemplo, desde Human Rights Watch que, tras aplaudir las medidas tomadas por la Unión Europea para proporcionar protección temporal a todos los ucranianos, sostiene que para las personas que huían de otras guerras la respuesta europea había sido la contraria, es decir «tratar de sellar sus fronteras exteriores externalizando la responsabilidad a países fuera de la UE y a través de expulsiones ilegales y violentas» (Sunderland, 2022).

En este sentido, la pregunta que se hacen desde Human Rights Watch es por qué durante la crisis del año 2015, en la que más de un millón de sirios, afganos e iraquíes llegaron a las costas europeas a través del Mediterráneo, no se activó la directiva[5] de protección temporal creada precisamente para las situaciones de afluencia masiva de personas desplazadas. Según esta ONG algo parecido volvió a vivirse cuando los talibanes se hicieron con el control de Afganistán, pues el discurso que volvió a prevalecer en Europa fue el de contener la llegada de afganos en lugar de ofrecerles refugio dentro de nuestras fronteras.

La respuesta del viceprimer ministro de Polonia, Piotr Glinski, parece darles la razón. Polonia está acogiendo una enorme cantidad de refugiados ucranianos, mientras que en 2015 se negaron a acoger a sirios y afganos. Glinski lo explica afirmando que los ucranianos están tratando de ser más europeos y ambos países están unidos por profundos lazos culturales, tal y como demuestra que antes de la guerra ya viviesen en Polonia 1,5 millones de ucranianos. Por el contrario, Glinski sostiene que los refugiados de países predominantemente musulmanes en el Medio Oriente y África son más difíciles de integrar (Karnitschnig, 2022).

En cuanto a los intereses económicos relacionados con el control de fronteras a los que se refiere Maleno, la Fundación porCausa ha llevado a cabo una investigación que parte de una extensa base de datos en la que se han analizado 1.677 contratos públicos adjudicados por el Gobierno de España que suman más de 660 millones de euros. Este estudio concluye, entre otras cosas, que las fronteras se están blindando recurriendo a empresas privadas que han contratado a más de cien ex altos cargos. (porCausa)

4. MILITARIZACIÓN Y EXTERNALIZACIÓN DE LAS FRONTERAS

Helena Maleno (2020, 41) defiende que en el año 2005 en Europa se asentó la idea de la «impunidad de la frontera», idea que determinaría las políticas de control migratorio de los años posteriores. Según esta activista, la idea que subyacerá detrás de dichas políticas es que la protección de la frontera está por encima del derecho a la vida de los propios migrantes. Para ella la muerte de Lauckling Sonko en 2007 ilustra de una forma cruel esta tesis. Este senegalés intentó llegar a nado a Ceuta desde Marruecos junto a dos

[5] DIRECTIVA 2001/55/CE DEL CONSEJO de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

compañeros. Fueron interceptados por la Guardia Civil que los devolvió al agua, «en lo que la Benemérita calificó ante el Comité contra la Tortura como protocolo de control de fronteras ordenado por la Delegación del Gobierno de Ceuta» (Maleno, 2020, 119). Lauckling Sonko se ahogó y España fue condenada por este caso en 2012.

Maleno emplea el término «territorio de frontera» para referirse al hecho de que en este espacio se pueden aplicar políticas excepcionales en las que se ponen en suspenso los derechos humanos (Alonso, 2021). Según ella, cuando los migrantes rescatados llegan a España no son tratados como víctimas de un naufragio, sino que se les aplican procedimientos relacionados con su entrada irregular en el país. «Sé de casos en los que personas que han visto morir a sus hijos y hermanos ante sus ojos pasaron setenta y dos horas en los centros de detención e identificación policiales tras el rescate en el mar» (Maleno, 2020, 138).

Otro activista, el piloto francés José Benavente, denuncia que la Unión Europea «da más prioridad a levantar un muro invisible que a salvar vidas» (Rodríguez, 2021). Para el aviador esta realidad explica que las ONG hayan ido asumiendo cada vez mayor protagonismo en los rescates, mientras que algunos gobiernos declaraban la guerra a los migrantes.

Aunque José Benavente habla de muros invisibles, la realidad es que los muros físicos en la frontera también han ido ganando terreno en los últimos años. Lucila Rodríguez-Alarcón, Directora General de porCausa, afirma que antes del 11S había menos de 20 muros fronterizos en todo el mundo, mientras que a finales de 2018 ya eran más de 80. La valla de Ceuta, de 1996, es uno de los primeros ejemplos. Para Benavente estos muros no sirven para evitar los flujos migratorios. Únicamente dificultan el tránsito de aquellos migrantes que se ven abocados a utilizar vías menos seguras. Además, los muros solo tienen sentido si son securitizados, pues si son abandonados no sirven para nada. Consecuentemente exigen grandes inversiones tanto para su construcción como para su vigilancia, lo que además puede favorecer la proliferación del discurso del miedo que busca justificar las enormes inversiones (Rodríguez-Alarcón, 2019).

En términos parecidos se expresa Sandra Gil (2022) de la ONG Mundo en Movimiento. Gil cuestiona la eficacia de las políticas de control migratorio que enriquecen a la industria, pero no detienen los flujos de migrantes, ya que éstos se adaptan a las nuevas restricciones y tratan de llegar a Europa por otras rutas, generalmente más largas y peligrosas.

Además de tratar de levantar una barrera en la frontera exterior, los gobiernos europeos, cada vez con mayor frecuencia, tratan de mantener a los migrantes lo más alejados posible. Así lo denuncia Amnistía Internacional que sostiene que la estrategia europea pasa por delegar el control fronterizo en países no europeos, es decir por externalizar las fronteras. En este contexto se entiende el apoyo proporcionado a la Guardia Costera Libia para que intercepte el mayor número de migrantes posible y los devuelva a suelo libio (Amnistía Internacional).

Así lo constatan muchas otras ONG. Por ejemplo, Izaskun Arriaran confirma que según su propia experiencia los migrantes que son rescatados por los guardacostas libios son devueltos inmediatamente. Pero lo peor es que según esta activista lo mismo sucede cuando son rescatados por Frontex (Aiestaran, 2021). Estos retornos a las costas Libias también han sido documentados desde el aire, entre otros por la ONG Pilotos Voluntarios (Rodríguez, 2021).

Lucila Rodríguez-Alarcón (2019) sostiene que los países a los que son retornados los migrantes «aplican sistemas de represión del movimiento que en casos como el de Libia pueden incluir el asesinato de las personas migrantes». El periodista Martín Aldalur (2010, 124) llama a estos países «estados tapón» para ilustrar que hacen la labor de contención del flujo migratorio. Según él, los migrantes quedan en una situación muy precaria, en un limbo de exclusión social en países que nada pueden ofrecerles.

Otro buen ejemplo de externalización de las fronteras es la decisión tomada en junio de 2018 de declarar una región de búsqueda y salvamento libia en el Mediterráneo central, o lo que es lo mismo, la cesión a las autoridades libias de la responsabilidad de los rescates en la zona donde se producen más naufragios. De esta forma los barcos de salvamento están obligados a consultar con Libia, que es un Estado fallido en el que no se garantizan los derechos humanos, qué se debe hacer con los migrantes rescatados. Según Amnistía Internacional «Las autoridades libias ordenarán invariablemente al capitán del barco que devuelva a las personas sobrevivientes a Libia, aunque el derecho internacional le impide hacerlo». Esta situación ha sido utilizada por algunos gobiernos europeos para obstaculizar los desembarcos y de paso criminalizar a las ONG.

La ONG SOS Méditerranée France (2020) asegura que muchas de las personas que han recatado les han narrado las atrocidades a las que fueron sometidas durante su estancia en Libia. Para esta ONG el silencio de los Estados europeos contribuye a esta violencia con su indiferencia y su no querer ver la realidad.

Lo mismo opina Iñigo Mijangos de la ONG Salvamento Marítimo Humanitario. «Están externalizando las fronteras y financiando a los países de origen para que retengan la salida de inmigrantes y las devuelvan» (Lorenzo, 2021). De esta forma, asegura Mijangos, los Estados europeos tratan de tapar el problema con una estrategia que en realidad no sirve para solucionarlo, pero al alejarlo ayuda a tranquilizar las conciencias.

La ONG Mission Lifeline va un poco más allá, pues desde su perspectiva el comportamiento de las autoridades europeas tiene rasgos casi criminales porque incumplen responsabilidades que son inequívocas y están claramente reguladas. Según Axel Steier, miembro de la junta y portavoz de Mission Lifeline, una de las razones por la que los Estados están abandonando a las personas que se encuentran en peligro en la mar es que no sienten que puedan ser perseguidos por sus crímenes, algo que según él sería fácil de hacer a través de la Corte Penal Internacional (Mission Lifeline. Search and Rescue, 2021).

Oscar Camps, fundador de la ONG Open Arms, cree que todas estas actitudes son la consecuencia de que «la Europa de la dignidad, la humanidad y la solidaridad se ha perdido» porque lo único que importa es el aspecto comercial de la Unión. (Torres, 2021)

Esta insolidaridad de la que habla Camps se refleja muy claramente en el fracaso del sistema de reparto de solicitantes de asilo de la UE. El llamado Convenio de Dublín[6] establece que el país que debe examinar las solicitudes de asilo es aquel por el que el migrante ha entrado a Europa, lo que sobrecarga especialmente a los países de la ribera del Mediterráneo. Amnistía Internacional cree que estos Estados fronterizos cada vez ponen más trabas a los solicitantes de asilo por la inexistencia de mecanismos de solidaridad intraeuropeos que ayuden a compartir estas responsabilidades. Las propuestas para mejorar el sistema están siendo paralizadas por diversos gobiernos europeos. Los grandes perjudicados son, una vez más, los migrantes que en muchas ocasiones no pueden ni reunirse con sus familias que ya se encuentran en suelo europeo.

Además de poner barreras y alejar fronteras para que cada vez sea más difícil el acceso de los migrantes irregulares a Europa, muchos activistas denuncian que los gobiernos están recurriendo a la violencia para tratar de frenar este fenómeno migratorio.

[6] REGLAMENTO (CE) No343/2003 DEL CONSEJO de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) españoles podrían ser una buena muestra de esa violencia ejercida por los Estados contra los migrantes. José Bautista, director de investigaciones periodísticas de la Fundación porCausa, denuncia que los periodistas no pueden acceder a los CIE que según él «son agujeros negros informativos y, al mismo tiempo, un lucrativo negocio» (Bautista, 2021).

María Mena, voluntaria de Cruz Roja, pudo acceder al CIE de Fuerteventura que estaba en el aeropuerto viejo, y dice que la situación era insostenible. Los migrantes estaban hacinados y el olor era insoportable. Además, las ventanas estaban pintadas para que desde fuera no se pudiese ver lo que pasaba dentro. Asimismo, Mena afirma que durante un tiempo la policía les puso muchas dificultades para que pudieran acceder. También asegura que el régimen al que se sometía a los migrantes era carcelario (Aldalur, 2010, 174-176).

Sara Prestianni, coordinadora de Migreurop, que es una red europea de activistas e investigadores que abordan las cuestiones relacionadas con los confinamientos de migrantes sin papeles, contribuyó a la realización de un informe de la UE sobre las condiciones de los CIE en el año 2008. Este estudio concluyó que los CIE españoles formaban parte de un sistema carcelario en el que se mantenían unas condiciones higiénicas y materiales degradantes. Además, la estancia de los migrantes, que no debía sobrepasar los tres días, se prolongaba frecuentemente hasta los veinte. Prestianni llegó a comparar los CIE con los campos de concentración nazis (Aldalur, 2010, 196-200).

Los testimonios de María Mena y Sara Prestianni tienen más de diez años, pero lamentablemente no parece que la situación haya mejorado mucho desde entonces. La asociación Claver-SJM[7] tiene entre sus fines acompañar a los migrantes que recalan en los CIE para tratar de ayudarles y promover que se cumplan sus derechos. Según esta asociación estos centros no cumplen con la normativa[8] que los regula que establece que los CIE son «establecimientos de carácter no penitenciario donde se ingresa cautelarmente a extranjeros que están pendientes de que se ejecute una orden de expulsión a su país de origen» (Asociación Claver-SJM).

[7] Servicio Jesuita de Migrantes.
[8] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (Art. 62 al Art. 66) y Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

Ramiro García de Dios Ferreiro, magistrado juez de control CIE Aluche entre diciembre de 2009 y febrero de 2018, afirma que la experiencia acumulada durante esos años, le «permiten conceptuar los CIE como centros de sufrimiento y espacios de opacidad e impunidad policial» (Asociación Claver-SJM, 2017).

5. LA SOLUCIÓN DE LAS ONG

Atendiendo a los testimonios de las ONG, las medidas que hay que tomar para tratar de atajar la perversidad de las políticas que se están aplicando en relación a la migración irregular en el Mediterráneo pasa principalmente por denunciar, visibilizar, educar y crear corredores humanitarios.

Ricardo Gatti de Open Arms cree que en 2016 se inició una campaña mediática brutal contra las ONG. Por ello pide que periodistas, parlamentarios y personalidades de diferentes ámbitos que se embarquen con ellos para dar visibilidad a la realidad de lo que ocurre en la frontera marítima del sur del continente (Polo, 2018).

Sobre la concienciación de los medios de comunicación, Rodrigo Gómez Aranda, de la ONG Mundo en Movimiento, reflexiona sobre el perfil del migrante tal y como es representado por la mayoría de los medios. Según él, se trata de una representación maniquea que en muchas ocasiones muestra a una persona que accede al país de forma ilegal para robar, ocupar y sacar provecho de lo que nuestra sociedad pueda ofrecerle, y en muchas otras los migrantes son presentados como súper héroes sometidos a una excesiva victimización. Gómez Aranda sostiene que «hay que reformular la manera en la que se representa al migrante en la prensa» y la mejor forma de lograrlo es hablar con los migrantes, centrarse en las personas y no en el fenómeno (Gómez, 2020).

Otro buen ejemplo de este esfuerzo por dar a conocer la situación de los migrantes es el apoyo que la Fundación porCausa está proporcionando a la revista Baynana, creada por periodistas sirios refugiados en España. Para Andrea Olea, que ha sido la coordinadora de Baynana en porCausa, esta revista «trata de normalizar la diversidad, ofrecer ejemplos de convivencia y cultura compartidas, celebrar las diferencias» (Olea, 2021). Olea sostiene que los migrantes se ven representados a través de este medio porque los presenta sin los prejuicios propios de los estereotipos que utilizan muchos de los medios españoles.

Además de denunciar y visibilizar, las ONG defienden la necesidad de empezar esta labor de concienciación en edades tempranas. Para ello han puesto en marcha diversas

iniciativas. Por ejemplo, Salvamento Marítimo Humanitario hace una labor educativa y de concienciación a través de conexiones online entre su barco, el Aita Mari, y los centros educativos que así lo deseen (Lorenzo, 2022). Por su parte SOS Méditerranée apuesta por realizar talleres de trabajo en las escuelas (Inhumanity, 2021).

En esta misma línea, el Gobierno Balear y la ONG Open Arms han decidido iniciar un proyecto que aborde estas cuestiones en los colegios de la comunidad autónoma. El proyecto se llama "Educación para la libertad" y persigue, entre otras cosas, concienciar a los alumnos sobre la vulneración de los derechos humanos y las desigualdades a las que se ven sometidos los migrantes (Crónica Balear, 2022).

Otro de los aspectos en los que inciden las ONG es en la necesidad de crear corredores humanitarios o vías seguras por las que puedan llegar a Europa los migrantes. Así, Oscar Camps denuncia que Europa no facilita vías seguras para los migrantes, algo que en su opinión es un derecho universal al que deberían poder acceder aquellas personas que buscan refugio en un país distinto al suyo (France 24, 2019).

Íñigo Mijangos sostiene que hay que cambiar la metodología y el sistema, porque lo que ellos pueden hacer con el Aita Mari es casi anecdótico y sirve más que nada para concienciar sobre la existencia del problema (Astarloa & Beroiz, 2021). Sea-Watch insiste en la misma idea. Las operaciones de salvamento como las que ellos llevan a cabo no pueden ser la solución. Ésta pasa por crear rutas de escape seguras y legales (Sea-Watch.org).

Amnistía Internacional defiende la misma tesis. Para que haya menos migración irregular, Europa tiene que ofrecer vías seguras para aquellas personas que quieren llegar al continente y «pedir asilo, buscar empleo o reunirse con sus familiares», lo que no quiere decir que haya que «eliminar los controles fronterizos, sino ampliar las vías seguras y regulares y mejorar la gobernanza de la migración» (Amnistía Internacional).

Una de las iniciativas más interesantes en esta terreno es la puesta en marcha por la ONG ProemAid, que en 2016 lanzó el hashtag #SafePassage para concienciar sobre la necesidad de crear corredores seguros (El Correo de Andalucía, 2016).

Bruno Álvarez, fundador de la ONG *No Name Kitchen*, sostiene que hay que invertir todo el dinero que se utiliza para securitizar las fronteras, en crear estructuras se acogida que incluyan oportunidades de formación y vías legales que fomenten una vida digna (Sánchez, 2019). En este sentido, Alejandro Peragalo, de la ONG Mundo en Movimiento,

denuncia que España ha gastado ocho veces más en securitizar la frontera y expulsar a los migrantes que en planes para integrarlos. Según Peragalo (2020) esto cuestiona la validez de los dogmas contenidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

6. PARA CONCLUIR. «ÑANTI FUTA»

El periodista Martín Aldalur describe magistralmente en una sola frase lo importante que es migrar en la cultura africana. «En el valle del río Senegal se refieren a los inmigrantes en su lengua local como *ñanti futa*: las personas que embellecen el país». (Aldalur, 2010, pág. 67) Las ONG están empeñadas en contribuir a ese embellecimiento apoyando a aquellos que deciden migrar a través de las aguas del Mediterráneo.

La primera conclusión que se alcanza al tratar de adentrarse en las actividades llevadas a cabo por la sociedad civil en apoyo de los migrantes, es que son muchas las personas implicadas en esta particular cruzada. Este compromiso también se refleja en los medios que las ONG despliegan en el Mediterráneo, que incluyen buques muy bien equipados y aeronaves, y en la diversidad de operaciones que llevan a cabo, que no se limitan a las misiones de salvamento.

La segunda conclusión es que muchas de las personas comprometidas con esta causa aseguran que su actividad está sometida a numerosas dificultades entre las que no faltan los procesos judiciales, los bloqueos y las trabas burocráticas. En este sentido las ONG denuncian que se les está sometiendo a un proceso de criminalización muy intenso por tratar de desarrollar una actividad eminentemente humanitaria que debería ser llevada a cabo por los propios Estados. La visión de las ONG es que los países europeos no sólo no cumplen con sus obligaciones en este terreno, sino que además tratan de obstaculizar lo máximo posible la actividad de aquellos que sí están dispuestos a hacerlo.

En tercer lugar, los testimonios consultados convergen hacia las mismas consideraciones en relación a las políticas migratorias puestas en marcha por Europa en su frontera meridional. A saber, que la prioridad absoluta es la impermeabilización de la frontera exterior para tratar de impedir el acceso de aquellos que intentan llegar de forma irregular. Para lograr este objetivo los Estados europeos no dudan en aplicar procedimientos que, según las ONG, atentan contra los derechos humanos y los principios fundacionales de la propia UE. Además, en este afán por cerrar el paso, Europa busca alianzas con terceros países en un proceso de externalización de las fronteras en el que esos derechos y principios son conculcados de forma flagrante.

Finalmente, las ONG también parecen estar de acuerdo en cuál es el camino a seguir. En primer lugar, se debe dar a conocer a toda la sociedad la realidad de lo que está sucediendo. Para ello, se deben denunciar los abusos y explicar las circunstancias de los migrantes irregulares. Asimismo, se deben visibilizar las actividades de salvamento de las ONG. En segundo lugar, esta labor de concienciación debe arrancar desde las primeras etapas formativas en las escuelas. En tercer lugar, las ONG defienden que se deben crear vías seguras de llegada que permitan la acogida digna e integradora de todas aquellas personas que, empujadas por circunstancias muy difíciles, tratan de comenzar una nueva vida en suelo europeo.

En este trabajo se ha analizado la perspectiva de una de las partes implicadas en el fenómeno migratorio, pero evidentemente hay más. En este sentido, será interesante investigar cuál es la visión de las fuerzas y cuerpos de seguridad que llevan a cabo su trabajo en la frontera. Posiblemente sea diametralmente opuesta a la recogida en este trabajo. Quizás el análisis que confronte ambos enfoques sirva para alcanzar conclusiones que ayuden a gestionar mejor la migración irregular y los derechos de todos los seres humanos que convergen en ese *espacio de frontera.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDALUR, M (2010). *Clandestinos. ¿Qué hay detrás de la inmigración ilegal?* Barcelona. Ediciones B.

MALENO GARZÓN, H (2020). *Mujer de Frontera*. Barcelona. Ediciones Península.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

AIESTARAN, O. (2021). eitb.eus. *Entrevista a Izaskun Arriaran*. https://www.eitb.eus/es/noticias/sociedad/detalle/8495313/entrevista-a-izaskun-arriaran-enfermera-y-voluntaria-del-buque-de-rescate-aita-mari/.

ALARMPHONE. (n.d.). Obtenido de https://alarmphone.org/es/.

ALGAR, G. (2019). Médicos Sin Fronteras. *Ocean Viking: 12 días bloqueados*. https://msf-spain.prezly.com/ocean-viking-12-dias-bloqueados.

ALONSO, V (2021). Entrevista a Helena Maleno. Amnistía Internacional. https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/helena-maleno-hemos-normalizado-las-muertes-y-violencia-en-la-frontera/.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. (n.d.). *A la deriva en el Mediterráneo*. https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2019/01/cut-adrift-in-the-med/.

ASOCIACIÓN CLAVER-SJM. (n.d.). *Acompañamos, servimos y defendemos a personas migradas y refugiadas*. https://asociacionclaver.org/fronteras/cie/.

ASOCIACIÓN CLAVER-SJM. (2017). *Informe CIE 2017. Sufrimiento inútil.* https://asociacionclaver.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CIE-2017-SJM.pdf.

ASTARLOA, I Y BEROIZ, U (2021). Noticias de Navarra. *Iñigo Mijangos: "Lo que se necesita es crear corredores humanitarios, no barcos de rescate"*. https://www.noticiasdenavarra.com/actualidad/sociedad/2021/02/13/inigo-mijangos-corredores-humanitarios-no-rescate/1120065.html.

BAUTISTA, J. (2021). Público. *Los muros del periodismo de migraciones*. https://blogs.publico.es/conmde/2021/12/20/muros-periodismo-migraciones/#analytics-buscador:listado.

CALERO, F. (2021). Médicos Sin Fronteras España. *El barco de Médicos Sin Fronteras en el Mediterráneo central rescata a 410 personas en apenas 48 horas*. https://msf-spain.prezly.com/el-barco-de-medicos-sin-fronteras-en-el-mediterraneo-central-rescata-a-410-personas-en-apenas-48-horas.

CAMINANDO FRONTERAS. (2022). *El peor año en las fronteras: 4404 víctimas en las rutas de acceso a España durante 2021*. https://caminandofronteras.org/el-peor-ano-en-las-fronteras-4404-victimas-en-las-rutas-de-acceso-a-espana-durante-2021/.

CEAR. (2018). *CEAR muestra su apoyo total a los bomberos de PROEMAID que serán juzgados en Grecia*. https://www.cear.es/cear-apoya-los-bomberos-proemaid-acusados-trafico-persona-grecia/.

CRÓNICA BALEAR. (2022). *Open Arms y Govern llevan la crisis migratoria del Mediterráneo a los colegios de Baleares*. https://www.cronicabalear.es/2022/open-arms-y-govern-llevan-la-crisis-migratoria-del-mediterraneo-a-los-colegios-de-baleares/.

EL CORREO DE ANDALUCÍA. (2016). Los voluntarios de Lesbos piden el #PasajeSeguro. https://elcorreoweb.es/extra/los-voluntarios-de-lesbos-piden-el-pasajeseguro-LB1407368.

EUROPAPRESS. (2016). *El barco Astral de Proactiva Open Arms rescata a 3.000 refugiados en su primer mes.* https://www.europapress.es/catalunya/noticia-barco-astral-proactiva-open-arms-rescata-3000-refugiados-primer-mes-20160802122840.html.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. (2022). *Central Med: Civil Fleet Continue to Save Lives as Italian Authorities Drop Charges, Italy Urged to End MoU with Libya Where List of Crimes Against Migrants Grows*. https://ecre.org/central-med-civil-fleet-continue-to-save-lives-as-italian-authorities-drop-charges-italy-urged-in-end-mou-with-libya-where-the-list-of-crimes-against-migrants-grows/.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. (2014). *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-criminalisation-of-migrants-1_en.pdf.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. (2021). *December 2021 Update. Search and Rescue (SAR) operations in the Mediterranean and fundamental rights*. https://fra.europa.eu/en/publication/2021/december-2021-update-ngo-ships-sar-activities.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. (2021b). *NGO ships involved in SAR operations*. https://fra.europa.eu/en/publication/2021/june-2021-update-ngo-ships-sar-activities#publication-tab-1.

FINE, S (2019). *All at sea: Europe's crisis of solidarity on migration.* European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/all_at_sea_europes_crisis_of_solidarity_on_migration/.

FRANCE 24. (2019). *Oscar Camps: "Europa no facilita vías seguras para los migrantes"*. https://www.france24.com/es/20191029-entrevista-oscar-camps-crisis-migracion.

GIL, S. (2022). Mundo en Movimiento. *El ineficaz y restrictivo control migratorio de la UE*. https://www.mundoenmovimiento.org/articulo/el-ineficaz-y-restrictivo-control-migratorio-de-la-ue/.

GÓMEZ, R. (2020). Mundo en Movimiento. *La construcción periodística del migrante*. https://www.mundoenmovimiento.org/reflexion/criminal-victima-o-superheroe/.

INHUMANITY (2021). Ocean *Viking back to saving lives: Interview with Caroline Abu Sa'Da, Director General of SOS Méditerranée Switzerland*. http://www.against-inhumanity.org/2021/01/19/interview-caroline-abu-sada-sos/

KARNITSCHNIG, M. (2022). Político. *Poland ready to take more Ukrainians, deputy PM says*. https://www.politico.eu/article/poland-ready-to-take-more-ukrainians-deputy-pm-says/.

LORENZO, J. L. (2021). Noticias de Gipuzkoa. *Obtenido de Aita Mari | Iñigo Mijangos: "La gente está en un estado bastante lamentable y hay un positivo por Covid"*.

https://www.noticiasdegipuzkoa.eus/actualidad/sociedad/2021/10/19/gente-lamentable-hay-positivo-covid/1150332.html.

LORENZO, J. L. (2022). Deia. *"La normalización del sufrimiento ajeno no es una alternativa que debamos aceptar"*. https://www.deia.eus/actualidad/sociedad/2022/01/29/normalizacion-sufrimiento-alternativa-debamos/1186517.html.

MARE LIBERUM. (n.d.). https://mare-liberum.org/en/unsere-mission/.

MISSION LIFELINE. SEARCH AND RESCUE. (2021). *Mission Lifeline and Sea-Eye jointly rescue more than 800 people from distress at sea.* https://mission-lifeline.de/en/mission-lifeline-and-sea-eye-jointly-rescue/.

OLEA, A. (2021). Público. *Contar las migraciones y el exilio desde dentro: por qué apoyar a Baynana es más necesario que nunca*. https://blogs.publico.es/conmde/2021/07/01/baynana-migraciones-exilio/#analytics-buscador:listado.

OPEN ARMS. (2021). *New flagship*. https://www.openarms.es/en/news/new-flagship.

PALOMO, E. (2021). El País. *Inside the latest mission to save migrants in the Mediterranean*. https://english.elpais.com/society/2021-06-01/inside-the-latest-mission-to-save-migrants-in-the-mediterranean.html.

PERAGALO, A. (2020). Mundo en Movimiento. *El discurso antimigratorio que oculta una tragedia humanitaria en europa*. https://www.mundoenmovimiento.org/reflexion/el-discurso-antimigratorio-que-oculta-una-tragedia-humanitaria-en-europa/.

PILOTES VOLONTAIRES. (n.d.). https://www.lilo.org/pilotes-volontaires/

POLO, A. (2018). Pressenza. *Riccardo Gatti de Open Arms: no nos rendimos*. https://www.pressenza.com/es/2018/09/riccardo-gatti-de-open-arms-no-nos-rendimos/.

PORCAUSA. (n.d.). *Industria del Control Migratorio España 2020 Fundación porCausa*. https://porcausa.org/articulo/industria-control-migratorio-2020/.

PROYECTO MIGRANTES DESAPARECIDOS. (n.d.). *Migrantes desaparecidos en el Mediterráneo*. https://missingmigrants.iom.int/es/region/el-mediterraneo.

RESQSHIP. (n.d.). https://resqship.org/.

RODRÍGUEZ, J. M. (2021). Agencia EFE. *Pilotos Voluntarios: La ONG francesa que quiere ayudar a Salvamento desde el aire*. https://www.efe.com/efe/canarias/sociedad/pilotos-voluntarios-la-ong-francesa-que-quiere-ayudar-a-salvamento-desde-el-aire/50001312-4687598.

RODRÍGUEZ-ALARCÓN, L. (2019). Público. O*cho claves sorprendentes sobre las migraciones*. https://blogs.publico.es/conmde/2019/01/30/8-claves-sorprendentes-sobre-las-migraciones/#analytics-buscador:listado.

SALVAMENTO MARÍTIMO HUMANITARIO. (n.d.). https://www.smh.eus/es/quienes-somos/.

SÁNCHEZ, L. (2019). Zooming Magazine. *Bruno Álvarez y la No Name Kitchen, el origen de un refugio entre fogones*. https://zoomingmagazine.com/bruno-alvarez-y-la-no-name-kitchen-el-origen-de-un-refugio-entre-fogones/.

SCHADWINKEL, A. (2018). Zeit. *Gäbe es Kontingente, würde Malta uns reinlassen.* https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/mission-lifeline-rettungsschiff-ngo-organisation-axel-steier-haefen?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.

SEA-WATCH.ORG (n.d.). https://sea-watch.org/en/about/vision/.

SOS MEDITERRANEE FRANCE. (2020). *Rapport d'activité 2020*. https://www.sosmediterranee.fr/medias/rapportactivite2020.pdf.

SUNDERLAND, J. (2022). *La generosa respuesta de la UE a los refugiados ucranianos demuestra que hay otras alternativas.* Human Rights Watch. https://www.hrw.org/es/news/2022/03/14/la-generosa-respuesta-de-la-ue-los-refugiados-ucranianos-demuestra-que-hay-otras

TORRES, D. (2021). eldiarioar. *Oscar Camps, de Open Arms, sobre las muertes de migrantes: "En el Mediterráneo tenemos el equivalente a dos guerras al año y no se habla de ellas"*. https://www.eldiarioar.com/mundo/oscar-camps-open-arms-muertes-migrantes-mediterraneo-equivalente-guerras-ano-no-habla_128_8536752.html.

LA MUJER Y LA PRIMAVERA ÁRABE EN MARRUECOS Y ARGELIA (2011): ANÁLISIS COMPARADO

WOMEN AND THE ARAB SPRING IN MOROCCO AND ALGERIA (2011): COMPARATIVE ANALYSIS

Marta Boix Cayuela[1]

24 de abril de 2022

RESUMEN

La Primavera Árabe provocó distintos desenlaces en la región de Medio Oriente y Norte de África, provocando en Marruecos y Argelia un cambio parecido al realizar una serie de reformas. Dichas protestas, dieron la oportunidad de ocupar el espacio público a las mujeres para reivindicar la igualdad junto a otras consignas. Este artículo realiza un análisis comparativo del estado de la mujer y de las medidas tomadas tras las protestas en Marruecos y Argelia. Ha sido identificado que al igual que los desenlaces ocasionados, también ha habido un paralelismo en este ámbito, con un ligero avance en ambos Estados.

PALABRAS CLAVE: Primavera Árabe, Marruecos, Argelia, Mujer, Movimiento feminista.

ABSTRACT

The Arab Spring brought different changes in region of the Middle East and North Africa with similar consequences in Morocco and Algeria, making several reforms. These protests gave to the women the opportunity to occupy the public space claiming equality along with other demands. This article comparatively analyzes the status of the women and the measures taken after the protests in Morocco and Algeria. It has been identified that, as the consequences, there has been also a parallelism in this area, with a light advance in both States.

KEYWORDS: Arab Spring, Morocco, Algeria, Women, Feminist Movement.

[1] Posgraduada en Relaciones Internacionales, especializada en Geopolítica y Análisis estratégico.

1. INTRODUCCIÓN

La Primavera Árabe supuso una ola de protestas en la región de Medio Oriente y Norte de África iniciadas en diciembre de 2010 en Túnez, causando distintas movilizaciones sociales con el fin de realizar cambios políticos y socioeconómicos. Esto provocó un efecto dominó en toda la región ya que comparten factores comunes como la herencia colonial, la religión, la cultura árabe o gobiernos autoritarios.

Estas reivindicaciones agruparon distintas demandas desde económicas a culturales estando entre ellas los derechos de la mujer y su rol en la sociedad, siendo la mujer un actor clave en ellas.

Dichas protestas tuvieron desenlaces heterogéneos en la región desde cambios de regímenes a ningún cambio alguno (Szmolka, 2014, 128-148). Al no producirse en ciertos Estados los cambios deseados y tras un periodo de inestabilidad en la región causada por la aparición del DAESH, resurgió una segunda ola de protestas en 2019 en Argelia, Irak, Líbano y Sudán donde, a pesar de su paralización debido a la pandemia de la COVID-19, ha generado la dimisión de líderes políticos (Zeraoui, 2021, 123).

Se han desarrollado multitud de estudios sobre este fenómeno. Primero se estudió las causas del estallido de las protestas, como Rickard Sandell (2012) incidiendo en la influencia del perfil demográfico del momento con un gran porcentaje de jóvenes, o Georgina Higueras y Rumbao (2011), donde analizó los actores principales y señalaba como causa el autoritarismo y el aumento de la opresión. Tras la victoria de los partidos islamistas, se realizaron diversos estudios como el de "Política e Islam. Debates y visiones contemporáneos en el Norte de África, Oriente Próximo y Europa" (2020), estudiando los distintos factores que componen los movimientos religiosos en la política. Y también se estudió las distintas consecuencias provocadas en el mundo árabe, sobre el cual Szmolka (2013) concluye que es una ola de cambio político en vez de ser una ola democratizadora, siendo analizados los procesos electorales y reformas constitucionales realizadas, clasificando los distintos procesos políticos provocados (Szmolka, 2014, 128-148).

También se han realizado numerosos estudios sobre la mujer dentro de la Primavera Árabe: desde su influencia dentro de las protestas y los retos pendientes dentro del movimiento feminista, realizado por El Jurdi y Ourahmoune (2021), la importancia de la asociación del movimiento democrático y las mujeres para acabar con las desigualdades

(Moghadam, 2014, 137-142) o las redes transnacionales dentro del movimiento feminista creadas para la lucha por la igualdad (Díaz y González, 2016, 89-108).

Este artículo se centra en Marruecos y Argelia. En el caso de Marruecos, las protestas promovidas inicialmente por el movimiento del 20 de febrero, originaron una reforma constitucional y el adelanto de las elecciones legislativas saliendo victorioso el partido islamista (Albares et al., 2013). Al igual que en Argelia, que también desencadenaron reformas políticas y el fin del Estado de excepción. Al no producirse grandes avances, en 2019 surgieron nuevas protestas. En ambos casos, las protestas fueron de baja o media intensidad con el fin de conseguir reformas políticas, pero sin buscar la ruptura con el régimen, consiguiendo cambios legales y constitucionales que fueron aceptados por la mayoría de representantes del sistema político. Por tanto, se estableció cierto paralelismo en las consecuencias de las protestas de 2011 entre ambos países (Szmolka, 2013, 893-934).

Por otro lado, el nivel de desigualdad y estado de sumisión de la mujer dentro de esta región es un elemento común, a pesar de la introducción a finales del siglo XIX del movimiento feminista en el Mundo Árabe por parte de las élites, generando debates sobre los derechos y libertades de la mujer, siendo Túnez, Marruecos y Argelia los países con los movimientos feministas más importantes (Moghadam, 2020, 467-485). Por lo que estas protestas constituyeron una oportunidad para las mujeres de ocupar el espacio público y cuestionar su paradigma.

Por tanto, al igual que se establece un paralelismo en el desenlace de la Primavera Árabe en 2011 en Marruecos y Argelia, ¿También lo hubo en materia sobre la mujer y las medidas tomadas en este ámbito? La hipótesis planteada es que, al no haber supuesto un cambio radical dentro de sus sistemas políticos en ninguno de los países, las consecuencias en la situación de la mujer y en las medidas tomadas serán también equiparables.

Por todo ello, el objetivo de este artículo es la realización de un análisis comparado del estado de la mujer y de las medidas tomadas en esta materia en 2011 a raíz de la Primavera Árabe en Marruecos y Argelia, dilucidando si hubo paralelismo o no en este ámbito.

2. PRIMAVERA ÁRABE

Dentro de las revueltas surgidas durante la Primavera Árabe iniciadas en Túnez a finales de 2010 y que se extendieron a toda la región, uno de los escenarios más estables fueron Marruecos y Argelia, donde ambos evitaron los disturbios mediante la realización de reformas, desde legislativas hasta constitucionales (González et al., 2020).

Las protestas en Marruecos fueron lideradas por el Movimiento 20 de febrero, constituido a raíz de los movimientos surgidos en Túnez y Egipto. Era un movimiento heterogéneo integrado por jóvenes, activistas de los Derechos Humanos, miembros de partidos de izquierda (Topper, 2019, 59-73) e incluso de islamistas, donde todos ellos reivindicaban la igualdad social, democracia y denuncia de la corrupción del sistema (Haitami, 2016, 74-91). No se demandó la caída del régimen sino su transformación a una monarquía parlamentaria (Albares et al., 2013) ya que la figura del Rey genera un gran consenso entre los marroquíes (Bouandel y Sadiki, 2016, 109-131).

Mohamed VI respondió rápidamente reprimiendo las protestas y promoviendo la reforma de la Constitución (Topper, 2019, 59-73) y prometió una mayor protección de los derechos humanos y valores democráticos, ganando el apoyo popular (Haitami, 2016, 74-91). Para ello, formó una comisión técnica y realizó un referéndum aprobando los cambios propuestos. Se modificaron artículos legislativos, como la inclusión de las iniciativas legislativas y el derecho de petición para los ciudadanos o amplió derechos y libertades. También aprobó por decreto una reforma electoral, modificando el reparto de escaños en la Cámara de Representantes donde mantuvo la circunscripción exclusiva para mujeres y añadió una nueva para los jóvenes. Además, adelantó la convocatoria de elecciones resultando ganador el partido islamista Partido de la Justicia y el Desarrollo, que estableció un Gobierno en coalición con el Partido Istiqlal, el Partido del Progreso y del Socialismo y el Movimiento Popular (Szmolka, 2013, 893-934).

Mientras, en Argelia las protestas no tuvieron mucho apoyo debido al miedo aún presente por el recuerdo del terrorismo y de la guerra civil y por el gran poder militar. Aun así, las protestas realizadas demandaron el cese del Estado de excepción en vigor desde 1991 y la bajada del precio de los productos básicos. Las autoridades rápidamente realizaron una bajada de impuestos de los alimentos y desplegaron las fuerzas de seguridad (Sinha, 2012, 144-159). Por parte de los protestantes, se creó una organización con el fin de conseguir un sistema político más abierto. Todo ello hizo que se levantase

el Estado de Excepción, no yendo las protestas a más (Bouandel y Sadiki, 2016, 109-131), aunque el Ejecutivo aprovechó para restringir la libertad de expresión y aprobar una nueva ley de información considerándola como mejora democrática (Sinha, 2012, 144-159).

También realizó una nueva ley electoral cambiando el número de escaños, mejorando el control democrático del proceso o liberalizando la presentación de los partidos a las elecciones, lo que provocó un aumento de ellos al ser legalizados. Además, se reguló la representación de las mujeres en las Asambleas Electivas.

Las elecciones no fueron adelantadas y se realizaron en 2012 donde ganaron los dos partidos gubernamentales (Szmolka, 2013, 893-934) frente a la coalición formada por los grupos islamistas. Además, un 32 por ciento de los electos en la Asamblea de Representantes fueron mujeres (Moghadam, 2020, 467-485).

Tras todo ello no hubo protestas hasta 2019, ya que no había habido ningún cambio de poder y el Presidente Bouteflika comunicó su intención de presentarse a la reelección, surgiendo una nueva ola de protestas en Argelia. Esto desencadenó que no se volviese a presentar, aunque todos los candidatos que se presentaron eran antiguos miembros de su Gobierno. Esto se debe a que el movimiento de protesta no busca el cambio del sistema sino la reforma, además de que no está liderado ni tiene un portavoz que negocie sus demandas (M. Ottaway y D. Ottaway, 2020, 30-40).

3. MOVIMIENTO DE MUJERES

Para analizar la situación de la mujer y las medidas tomadas, es necesario estudiar la influencia del movimiento feminista, sus retos y avances conseguidos en Argelia y en Marruecos.

El replanteamiento de la situación de la mujer en el Mundo Árabe comenzó en el siglo XIX en un momento de crisis donde se generó una amplia crítica hacia la política, religión o la colonización, donde no quedó excluido los derechos y libertades de la mujer (Keiti, 2017, 68-82). Aparecieron los movimientos nacionalistas que promovían una modernización del Estado y junto a ellos, el movimiento feminista, aunque quedarían relegadas en favor de las reivindicaciones nacionalistas (Bracco, 2018).

Comenzaron reuniéndose en el ámbito privado y luego surgirían las primeras asociaciones (Bracco, 2018), primero en Argelia extendiéndose a Túnez y a Marruecos 6

con el fin de promocionar la igualdad, visibilizando a las mujeres (Moghadam, 2020, 467-485). Posteriormente, se realizaron alianzas entre ellas creando organizaciones transfronterizas (Keiti, 2017, 68-82).

Durante la época colonial al haber sido introducido el feminismo desde Occidente, se relacionó por parte de la sociedad como una estrategia del colonialismo para el abandono de su cultura, cobrando mucha importancia la cuestión política de la mujer (Bracco, 2018).

Tras los procesos de independencia, cobró importancia los movimientos fundamentalistas (Mulrine, 2011) lo que originó un aumento de la militancia feminista al ver amenazadas sus posibles avances. Dicha militancia fue apropiada por los regímenes al crear organizaciones afines a ellos (Keiti, 2017, 68-82).

La Primavera Árabe inició una nueva etapa en la lucha feminista (Keiti, 2017, 68- 82), ya que la gran presencia de las mujeres en las protestas fue en sí mismo un avance (Díaz y González, 2016, 89-108). Aunque dada la heterogeneidad del contexto de la mujer en el Mundo Árabe, no toda su movilización estaba asociada a una reivindicación feminista. Aun así, los cambios producidos por dichas revueltas fueron una oportunidad para mejorar la situación de la mujer (Keiti, 2017, 68-82).

3.1 Movimiento de mujeres en Argelia

El movimiento feminista se introdujo en Argelia en 1940 durante el colonialismo francés. Estuvo muy influido por la violencia ejercida por parte del ejército francés al conquistar el país, en el cual capturaban y violaban a las mujeres argelinas. Esto hizo que las mujeres fueran excluidas totalmente de la vida pública para guardar el honor de la familia. Como consecuencia de ello, se deterioró las condiciones de las mujeres.

Durante la revolución, muchas mujeres se unieron a lucha. Fueron un actor clave, realizando el contrabando de dinero, armas o mensajes. Dicha participación supuso un cambio para la mujer pasando de la acción en el ámbito privado al público, empoderándolas y desafiando los mayores tabúes sociales.

Después de la independencia prevaleció la visión más conservadora, buscando la recuperación cultural y los valores islámicos (Salhi, 2010, 113-124). Por lo que, derechos y libertades de las mujeres fueron restringidos (Escalante, 2012), siendo apartadas del ámbito público (Sinha, 2012, 144-159). Las mujeres combatientes tuvieron que aceptar

sus nuevas condiciones, siendo repudiadas por los maridos o buscando trabajos al margen de la sociedad (Salhi, 2010, 113-124).

La islamización llevada a cabo en los años setenta influyó en la redacción del Código de Familia, esto supuso la aparición del movimiento feminista independiente buscando frenar su avance (Moghadam, 2020, 467-485). Mientras que el movimiento islamista hacía una gran presión sobre las mujeres acosándolas e intimidándolas en el espacio público (Salhi, 2010, 113-124).

En 1981 el Gobierno decidió que el Código de Familia se debatiría en secreto. Esto hizo que las veteranas de la guerra de independencia se unieran a las feministas en las protestas, lo que paralizó su aprobación. Aunque en 1984 sería aprobada, siendo un gran revés para las mujeres (Salhi, 2010, 113-124) al ser el Código más retrogrado de la región (Escalante, 2012).

En los años noventa, tras las elecciones donde ganaron los islamistas, las mujeres fueron de las primeras en salir a protestar en contra del resultado. Dichas elecciones acabarían siendo anuladas y el partido islamista declarado ilegal, desatando una gran violencia por parte de grupos islámicos armados que tenían como uno de sus objetivos a cualquier mujer que no siguiese los roles tradicionales (Sinha, 2012, 144-159). Esto provocó la creación de nuevas organizaciones y de redes entre asociaciones, como la creación del Collectif 95 Maghreb Egalite, siendo una red de mujeres de Marruecos, Argelia y Túnez donde compartieron estrategias para mejorar su situación (Salhi, 2010, 113-124) y buscaron luchar contra las leyes discriminatorias de forma conjunta (Moghadam, 2020, 467-485).

Tras la reforma realizada del Código de Familia en Marruecos, se revitalizó la lucha, enviando una enmienda en 2004 (Salhi, 2010, 113-124). Sería reformado en 2005, donde se igualó la edad de matrimonio, se obligó al marido a garantizar la vivienda a los hijos, la necesidad del consentimiento de la mujer delante de un juez para la poligamia, o el derecho a la transmisión de la nacionalidad por línea materna (Escalante, 2012).

Tras la Primavera Árabe, se adoptaron leyes para luchar contra la violencia ejercida hacia la mujer, siendo Argelia el primer país de la región en hacerlo tipificando el acoso sexual, el abandono injustificado del domicilio familiar, incidiendo en la violencia conyugal y aumentando las penas. Aunque dicha legislación no contemplaba otros tipos de violencia en el ámbito privado y admitía el perdón de las víctimas como atenuante 8

de las penas (Pérez, 2017). También se estableció una cuota de representación de mujeres en las listas electorales de las distintas Asambleas que van desde un 20 por ciento a un 40 por ciento, consiguiendo una gran representación en las elecciones de 2012 (Moghadam, 2020, 467-485).

3.2 Movimiento de mujeres en Marruecos

En Marruecos el movimiento feminista también se introdujo durante su Independencia con el Movimiento de Liberación en 1956. Como pasó en Argelia, hubo una vuelta a las tradiciones y eso influyó en el Código de Familia aprobado en 1958, siendo la mujer subordinada y discriminada. Dicha aprobación activó el movimiento feminista (González, 2015, 197-219).

En los años setenta se crearon las secciones femeninas en los partidos como la Unión Nacional de Mujeres Marroquíes, asociada al Gobierno y al Rey, donde reivindicaron sus derechos, la importancia de la educación a las mujeres y la ayuda a las más vulnerables (Evrard, 2014, 1-50) sin ser reivindicaciones prioritarias para los partidos. Por ello, años después muchas los abandonarían, creando nuevas organizaciones independientes, con las que presionaron para la reforma del Código (González, 2015, 197-219) y también se centraron en los temas olvidados por la política institucional como la planificación familiar, educación, trabajo, salud femenina y la violencia hacia la mujer (Evrard, 2014, 1-50), a pesar de tener miedo al enfrentarse a los religiosos al ver los episodios de violencia que estaban sufriendo las mujeres en Argelia en ese momento (Guessous, 2020, 605-628). Consiguieron reformar la Constitución y la creación de una comisión para atender sus demandas (González, 2015, 197-219), que se traduciría en una ligera reforma del código en 1993 sin satisfacer las demandas feministas (Evrard, 2014, 1-50).

La asociación Collectif 95 Maghreb Egalite preparó la conferencia de las Organización de Naciones Unidas (ONU) de la Mujer en Beijing en 1995 (Evrard, 2014, 1-50), el cual influyó en el desarrollo del Plan de Acción e Integración de la Mujeres que se elaboró en Marruecos. Esto provocó una gran controversia que hizo que se convocasen dos manifestaciones enfrentadas (González, 2015, 197-219), siendo la manifestación en contra, la islamista, la más secundada (Evrard, 2014, 1-50). Aun así, del movimiento feminista consiguió medidas como cuotas dentro de las listas electorales, mayor seguridad jurídica (El Khamsi y Parejo-Fernández, 2021, 25-48) y la reforma del Código de Familia en 2004. Se eliminó la figura del tutor para contraer 9 matrimonio, se restringió la

poligamia (Evrard, 2014, 1-50), la obligación de obediencia al marido (Hallward y Stewart, 2018, 871-895), se reguló el divorcio y se eliminó la pérdida de custodia de los hijos por la mujer en caso de volver a casarse (Ennaji, 2016).

Con la aparición del Movimiento 20 de febrero durante la Primavera Árabe, surgieron nuevas organizaciones feministas y formas de activismo (González, 2015, 197-219). Puso en contacto distintas asociaciones (Mijares y Ramírez, 2021, 1-7), creando nuevos espacios de colaboración (Haitami, 2016, 74-91). Buscando una mayor representación política e igualdad legislativa, consiguiendo duplicar las representantes femeninas en las elecciones, monitorizando los cambios en la Constitución para una mayor paridad (Mijares y Ramírez, 2021, 1-7), una nueva ley en contra de la violencia de género (Moghadam, 2020, 467-485) con medidas de prevención, aumento de penas y protección de las víctimas, aunque no contempla violencia y la violación conyugal (Pérez, 2021).

4. ANÁLISIS COMPARADO

La Primavera Árabe provocó una serie de reformas para Marruecos y Argelia, llegando a ser equiparados ambos desenlaces. ¿Pero qué supuso para las mujeres? ¿Las medidas en este ámbito tomadas han sido equiparables?

Durante este epígrafe se realizará un análisis comparativo de la situación de la mujer tras dichas protestas en ambos países. Para ello, se compararán distintas dimensiones (legislativa, educacional, laboral y política) y el índice de desigualdad de género mediante los distintos datos y estadísticas de fuentes oficiales como la ONU o el Banco Mundial.

4.1 Dimensión legislativa

Para esta comparativa se ha tomado como referencia las observaciones finales relativas a la mujer en los últimos informes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos elaborado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, tras la ola de protestas de 2011.

Según el informe "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Marruecos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" aprobado en 2016, se acogió como positivo los siguientes avances en materia de igualdad:

- La reforma de la Constitución en 2011, reconociendo el principio de igualdad.
- La reforma legislativa en 2007 que permite la transmisión de la nacionalidad por línea materna.

- La derogación en 2014 del artículo que permitía abandonar las acusaciones de violación de una menor en caso de que el autor contrajese matrimonio con ella.
- La revisión de la legislación de interrupción voluntaria del embarazo.

Además, identificó los siguientes retos:

- Leyes discriminatorias para la mujer como la poligamia, custodia de los hijos, la tutela legal o la sucesión.
- Alto número de matrimonios polígamos y de matrimonios precoces.
- La violencia contra la mujer. Se presentan pocas denuncias, se realizan pocos juicios, hay una falta de medidas de protección a la víctima, el delito de acoso sexual está tipificado de forma limitada y existen circunstancias atenuantes para los crímenes de honor.
- Un gran número de abortos clandestinos que ponen en peligro la salud de la mujer, consecuencia de los supuestos extremadamente restrictivos. Hay una falta de garantía de su acceso, al igual que de los métodos contraceptivos.

Por otro lado, en Argelia, el informe de "Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argelia. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" aprobado 2018, identifica lo siguientes aspectos positivos:

•Aprobación de leyes para mejorar la representación de las mujeres en las Asambleas electivas y partidos políticos, con cuotas entre 20-50 por ciento de escaños.

•Reforma del Código Penal, incluyendo nuevas formas de violencia contra la mujer. Por otro lado, los retos pendientes serian:

•Representación insuficiente de mujeres en la política y en la población activa.

•Discriminación hacia las mujeres en el derecho de familia.

•La violencia contra las mujeres. Hay un bajo número de denuncias y juicios, falta de medidas de protección, la existencia de una cláusula del perdón atenuando la pena, no hay una definición de violación en la ley y no establece claras medidas a las indemnizaciones de las mujeres víctimas de los grupos terroristas en 1990.

•La interrupción voluntaria del embarazo, que solo es permitida legalmente en el supuesto de peligro de la vida de la madre, fomentado los abortos clandestinos.

Para el análisis y comparación de las reformas realizadas, hay que tener en cuenta las medidas anteriormente en vigor. Por ejemplo, la reforma de la Constitución en Marruecos

incluyendo la no discriminación, mientras que en Argelia existía ya dicha garantía desde 1989 (Sinha, 2012, 144-159).

Hay que destacar la inclusión en ambos de una legislación en contra de la violencia a la mujer. Carmelo Pérez (2021) realizó una comparativa de dichas leyes en el Magreb. Argelia fue el primer Estado en adoptarlo, aunque es la ley menos desarrollada al ser parte del Código Penal. Mientras que, en Marruecos, es una ley integral. Aun así, en los dos, se han aumentado las penas y se ha incluido cuestiones como el acoso sexual.

Y destacar también, el aumento significativo de la cuota de representación femenina llegando hasta el 50 por ciento en las Asambleas electivas en Argelia y en Marruecos en 2021 un 33 por ciento en la Asamblea de Representantes (El Khamsi y ParejoFernández, 2021, 25-48).

En cuanto a los retos indicados, en ambos están presentes la discriminación de los Códigos de Familia, la necesidad de mejora de su legislación relativa a la violencia contra la mujer y la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo al ser leyes restrictivas.

3.2 Dimensión educacional

La educación en Marruecos y Argelia es obligatoria. En Argelia, por ejemplo, se introdujo para las niñas en 1800 y se hizo obligatoria en 1886 aunque no aumentó casi la escolarización debido a la oposición a los franceses por parte de la sociedad (Ahmed, 1982, 153-168).

Si se analizan y comparan las tasas de alfabetización de las mujeres de ambos países según los datos disponibles del Banco Mundial, se puede observar que en 2018 las tasas 12 de mujeres jóvenes rondan el 97 por ciento, siendo similares en ambos. Aunque en mujeres adultas ese mismo año en Marruecos es menor, alrededor de un 65 por ciento, mientras que Argelia es un 75 por ciento. Esto muestra que las generaciones jóvenes han tenido un mejor acceso a la educación. Mientras que las mujeres adultas se puede observar que en Argelia han tenido mayor promoción y oportunidad para ello.

Centrándonos en el periodo de antes y después del inicio de las protestas, comparando los años 2008 y 2018, se puede observar un gran aumento en Marruecos creciendo ambas tasas más de un 20 por ciento mientras que, en Argelia, no crecieron más de un ocho por ciento. En el caso de Marruecos, al disponer de más datos, se puede ver el gran incremento

de la tasa de alfabetización de entre 15 y 25 años de las mujeres entre el año 2011 a 2018, un 23 por ciento. Por otra parte, respecto a las tasas en Argelia, habría que tener en cuenta el nivel que presentaban en 2008, siendo en mujeres jóvenes de un 91 por ciento y como consecuencia, una menor posibilidad de crecimiento.

Tabla 1. Tasa de alfabetización, mujeres (por ciento).

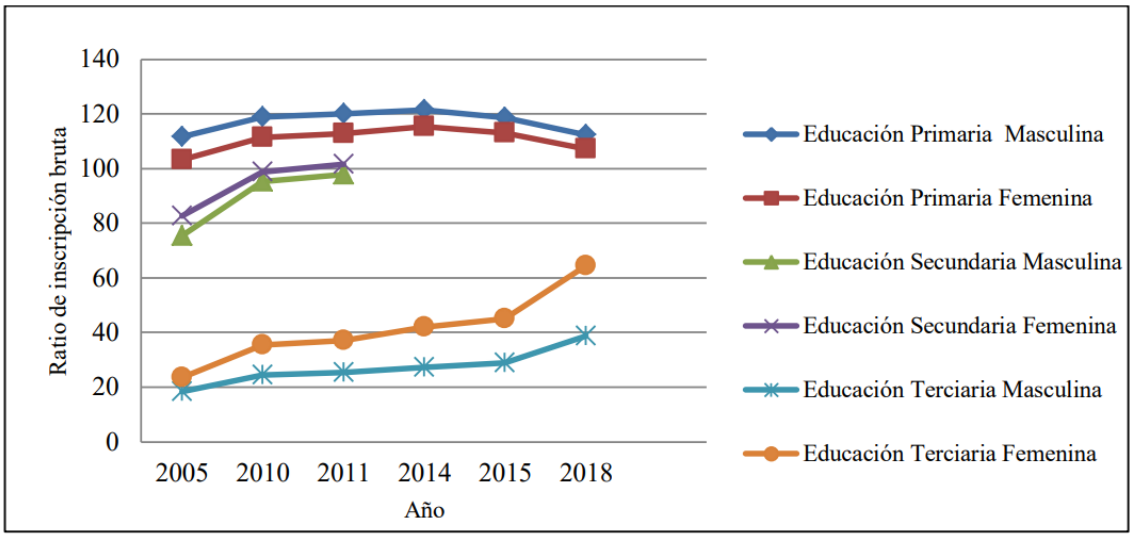
Marruecos			Argelia		
Año	Tasa de alfabetización, mujeres adultas (por ciento de mujeres de 15 años o más)	Tasa de alfabetización, mujeres jóvenes (por ciento de mujeres entre 15 y 24 años)	Año	Tasa de alfabetización, mujeres adultas (por ciento de mujeres de 15 años o más)	Tasa de alfabetización, mujeres jóvenes (por ciento de mujeres entre 15 y 24 años)
2004	39,62	60,49	2002	60,08	86,14
2008	42,59	69,90	2006	63,92	89,14
2009	43,92	72,15	2008	67,55	91,73
2011	57,64	74,03	2018	75,32	97,25
2012	59,13	87,78			
2018	64,59	97,40			

Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

Para analizar el nivel de educación de las mujeres, se ha utilizado los ratios de inscripción femenina y masculina de Marruecos y Argelia, que comparan el número de estudiantes con el nivel de educación inscrito.

El ratio de inscripción en Argelia de la educación primaria y secundaria masculina es ligeramente superior a la femenina. Aunque en la educación terciaria es significativamente superior la femenina. Tras el 2011, se observa un ligero aumento en el ratio de la educación primaria de mujeres aunque a partir de 2014 ha sufrido un descenso al igual que el masculino. Mientras, en la educación terciaria se observa un aumento notable desde el 2011 de la inscripción femenina.

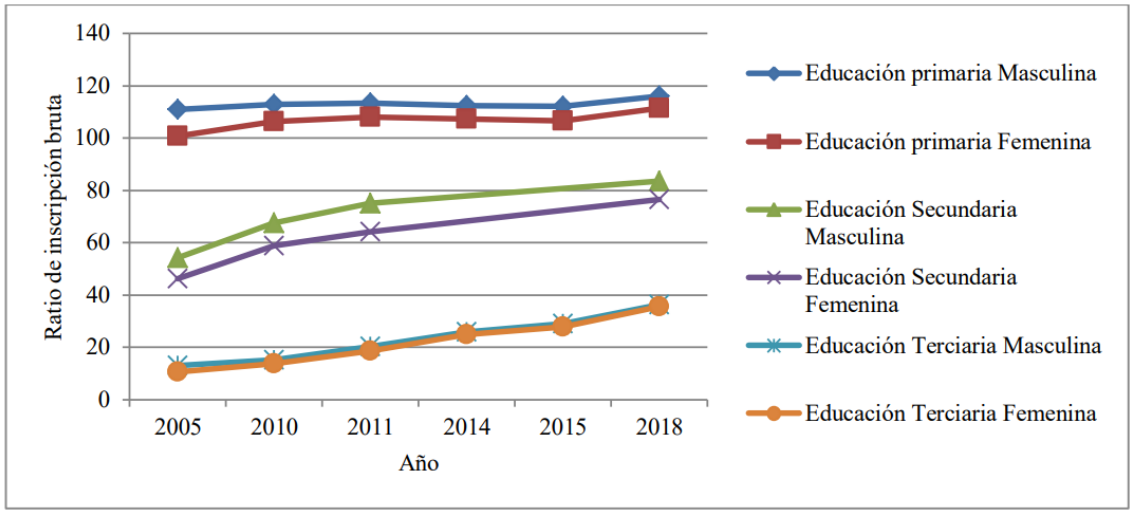
Gráfico 1. Ratio de inscripción bruta en la educación primaria, secundaria y terciaria en Argelia.



Datos, Statistics Division. (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations. Gráficos, Elaboración propia.

En Marruecos, el ratio de inscripción masculina es superior en la educación primaria y secundaria y muy parecida en la educación terciaria a la femenina. Sin observarse un cambio en la tendencia significativo después del 2011 en la educación primaria y secundaria. Aunque es obligatoria la educación básica, muchas mujeres no van a la escuela o la dejan antes, debido a los matrimonios precoces, los grandes desplazamientos o para trabajar (Evrard, 2014, 1-50).

Gráfico 2. Ratio de inscripción bruta en la educación primaria, secundaria y terciaria en Marruecos.



Datos, Statistics Division. (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations. Gráficos, Elaboración propia.

Por tanto, no se aprecia gran influencia en la educación de las mujeres de la Primavera Árabe. Destacando el aumento significativo de la tasa de alfabetización de las mujeres

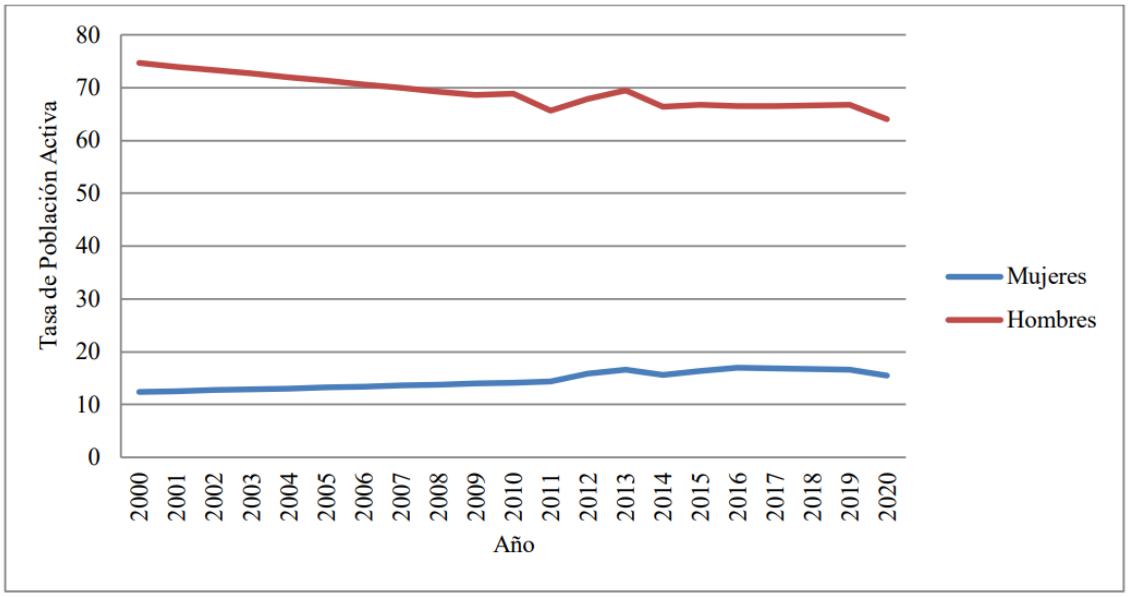
jóvenes en Marruecos y el incremento en ambos países del ratio de inscripción de la educación terciaria femenina.

3.3 Dimensión laboral

Según Moghadam (2020), una característica común entre Marruecos y Argelia es la gran visibilidad de las mujeres en algunas profesiones. Además, indica que una forma de mantener el sistema patriarcal es que el hombre siga siendo el responsable de la manutención de la familia y la mujer siga ocupando el papel de dependencia. Por tanto, la mejora de la situación de la mujer está ligada a su inserción en el mundo laboral.

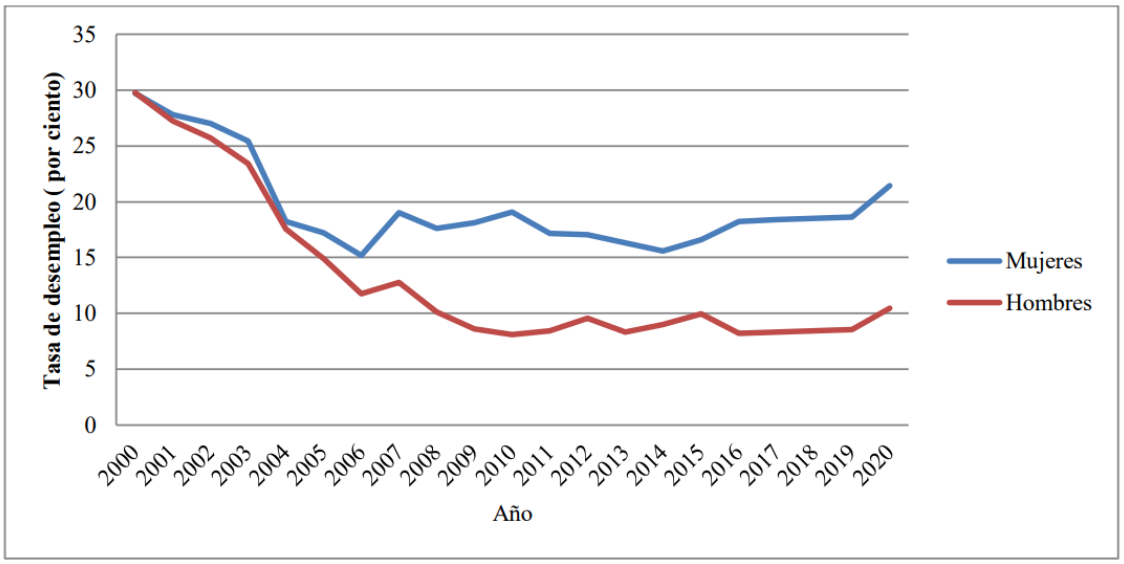
En las siguientes gráficas está representada la tasa de población activa y de desempleo en Argelia segregada por sexos. Se puede observar la gran diferencia entre hombres y mujeres dentro de la población activa. En cuanto a la tasa de desempleo a partir del 2004 hay una brecha entre hombres y mujeres, siendo esta última superior. En ambos indicadores no se aprecia cambio significativo después del 2011.

Gráfico 3. Tasa de población activa en porcentaje de la población por sexo en Argelia, mayor de 15 años (Estimación modelado OIT).



Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

Grafica 4. Tasa de desempleo en porcentaje de población activa por sexo en Argelia (estimación modelado OIT).

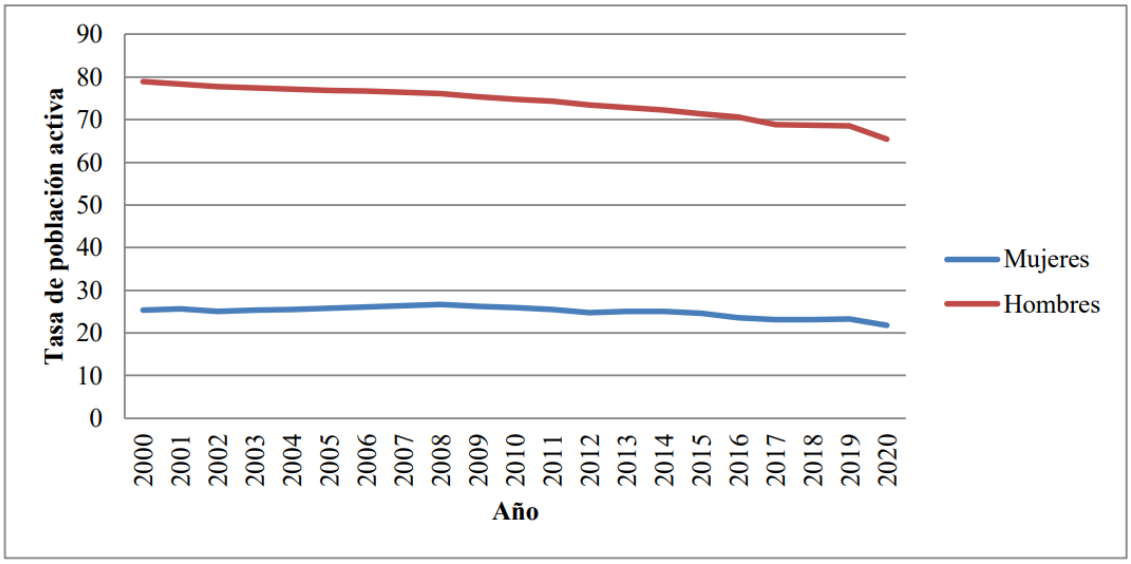


Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

La falta de participación de las mujeres se debe a la gran influencia de la religión y las tradiciones que, junto con la mala economía del país, hace que haya pocos puestos de trabajo y en consecuencia, oportunidades. Además de la falta de seguridad laboral, con poca estabilidad o acoso (Namane y Saqfalhait, 2020, 1-7).

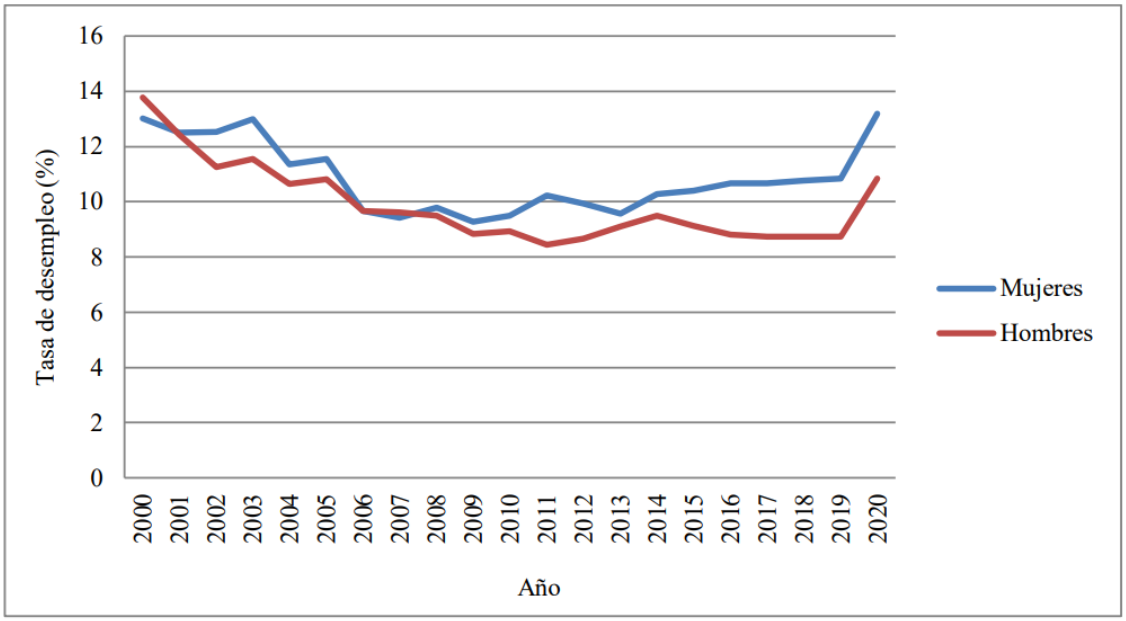
Mientras, en Marruecos también presenta una gran diferencia de participación de la mujer en la población activa, aunque en su caso hay una gran cantidad de trabajo informal y temporal copado por las mujeres (Evrard, 2014, 1-50). En el caso del desempleo, no existe una gran diferencia entre ambos sexos. Por otra parte, no se observa ningún cambio drástico tras la Primavera Árabe.

Gráfica 5. Tasa de población activa en porcentaje de la población por sexo en Marruecos, mayor de 15 años (Estimación modelado OIT).



Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

Gráfica 6. Tasa de desempleo en porcentaje de población activa por sexo (estimación modelado OIT) en Marruecos.



Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

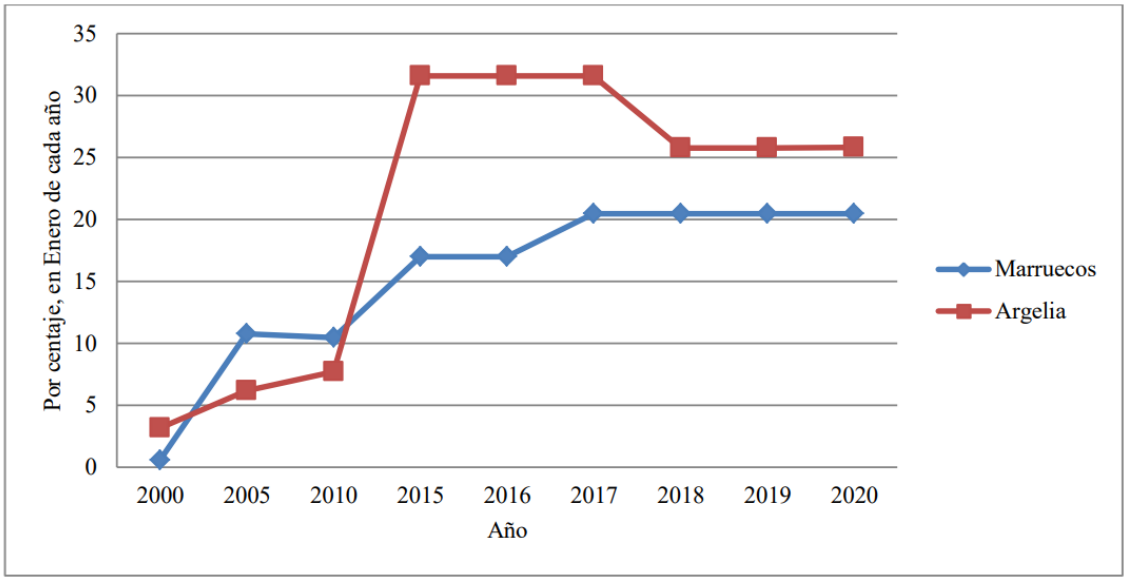
Por lo tanto, si hacemos una comparativa entre ambos países podemos ver que en Marruecos la mujer tiene una mayor participación en el ámbito laboral que en Argelia, con una mayor tasa de población activa y menor de desempleo femenino, siendo en este último muy parecida a la de los hombres. Aunque en ninguno de los dos países se aprecia influencia de la Primavera Árabe en estos indicadores.

3.4 Dimensión política

La Primavera Árabe supuso una vuelta de la mujer al espacio público y por tanto del activismo, buscando una mayor influencia en las instituciones y en el Gobierno.

Si comparamos la evolución de la representación de mujeres en los Parlamentos de Argelia y Marruecos, hay un aumento en ambos tras el 2011, destacando el de Argelia que pasó de un siete por ciento a un 30 por ciento mientras que en Marruecos se observa un aumento más progresivo alcanzando hasta un 21 por ciento.

Gráfica 7. Proporción de mujeres diputadas en la Asamblea de Representantes en Argelia y Marruecos.



Datos, Statistics Division. (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations. Gráficos, Elaboración propia.

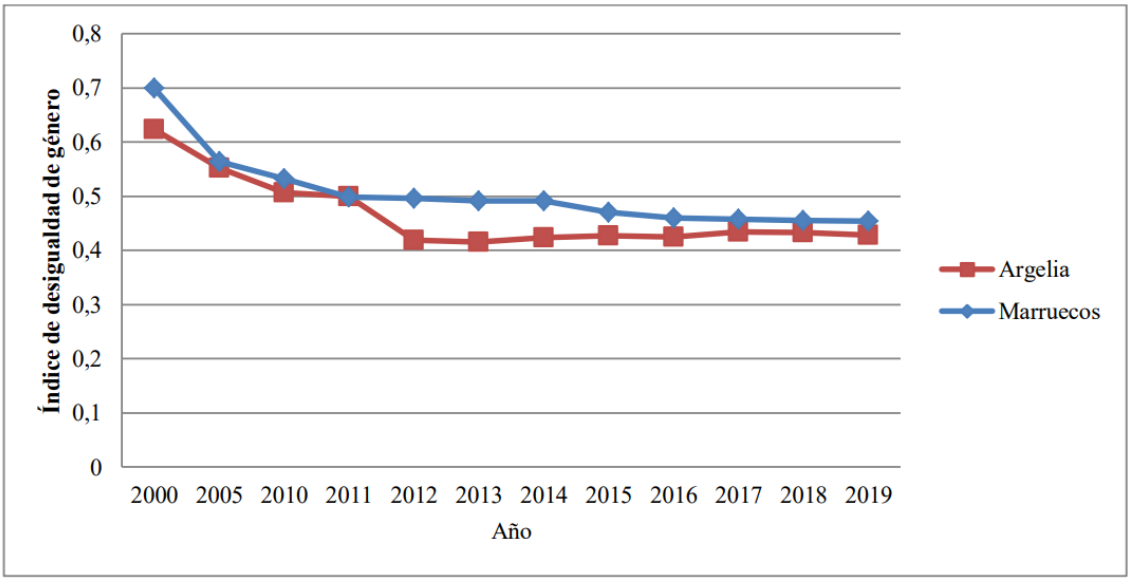
El aumento de representación en Argelia, fue debido a las cuotas en las listas electorales establecidas consecuencia de la Primavera Árabe en las Asambleas electivas en 2012, que oscilaban desde un 20- 40 por ciento (Aissa, 2022, 1-15). En Marruecos existen cuotas desde 2002, reservando una lista nacional exclusiva para las mujeres la cual tras la Primavera Árabe ha ido aumentando el número de escaños reservados (El Khamsi y Parejo-Fernández, 2021, 25-48).

Por tanto, se aprecia una gran influencia de la Primavera Árabe en ambos países, siendo mayor en Argelia. Aun así, hay que tener en cuenta que establecer cuotas no tienen por qué contribuir a cambiar el sistema y tampoco implica que las mujeres tengan una gran influencia en el poder político (Hallward y Stewart, 2018, 871-895).

3.5 Índice de desigualdad de género

Este índice sirve para medir la disparidad entre géneros dentro de un país, se compone de tres factores: El empoderamiento, que mide el número de población con educación superior a la básica y el número de representación parlamentaria por sexo; La tasa de población activa, y, por último, la salud reproductiva que lo conforma el ratio de mortalidad materna y de fertilidad de adolescentes. Cuanto más cercano a cero, mayor igualdad.

Gráfico 8. Índice de desigualdad de género en Argelia y Marruecos.



Datos, United Nations Development Programme. (2022). Gender Development Index, Human Development Reports Data base. http://hdr.undp.org/en. Gráfica, Elaboración propia.

El índice de desigualdad de género de Argelia es menor al de Marruecos, aunque ambos son muy parecidos actualmente (0,429 y 0,454, en 2019). Hubo una mejora tras el 2011 en Argelia, influida por el mayor nivel de representación de las mujeres en el Parlamento. Pero el índice ha aumentado paulatinamente, sobre todo influido por el aumento de embarazos de adolescentes. Mientras en Marruecos, hay una mejora menos drástica, influida por la ligera mejora en todos los índices relacionados, no apreciándose un gran cambio tras 2011.

5. CONCLUSIONES

La Primavera Árabe en Marruecos y Argelia en el 2011, a pesar de no generar unas protestas masivas ni un proceso rupturista del sistema político, desencadenó una serie de reformas en cada país. Siendo el objetivo de este articulo la realización de una comparativa del estado de la mujer y de las medidas tomadas en esta materia a consecuencia de la Primavera Árabe, analizando si hubo paralelismo también en este ámbito.

El movimiento feminista en ambos países se introdujo en el siglo XIX junto a los movimientos nacionalistas de independencia. Esto generó la oportunidad para que las mujeres participasen en el espacio público. Tras conseguir la independencia, hubo un regreso a los valores y costumbres tradicionales, relegando a las mujeres otra vez al ámbito privado. Se aprobaron Códigos de Familia restrictivos, legalizando la poligamia o el repudio. Aun así, el activismo por parte de las mujeres no desapareció, sino que se

desarrolló, primero dentro de los partidos del sistema y luego creando organizaciones independientes e incluso transfronterizas en la región, influyendo un país en otro, como en la época del terrorismo islámico en Argelia o en la reforma del Código de Familia. Finalmente, la Primavera Árabe supuso una nueva oportunidad para reivindicar y conseguir el cambio de paradigma de la mujer, habiendo presionado en ambos países por una mejora en derechos y libertades para ellas.

Después del análisis comparativo de las distintas dimensiones. Se puede observar que la Primavera Árabe ha tenido mayor influencia en la legislación y en el ámbito de participación en política. Aunque también, se pueden ver ciertos avances en la educación, donde destaca Marruecos con el aumento de alfabetización de mujeres jóvenes. Mirando el índice de desigualdad, aunque se puede observar una gran mejora en Argelia tras las protestas, ha empeorado en los siguientes años. Mientras en Marruecos, no se aprecia influencia de dichas protestas y se registra una ligera mejora.

Por tanto, a pesar de los avances legislativos y de representación política en ambos países, provocados por la Primavera Árabe, no parece que se haya materializado en un 20 gran avance dentro de los datos analizados, quedando muchos retos pendientes para la mejora de la situación de la mujer.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente descrito, se certifica la hipótesis planteada, existiendo un paralelismo de la situación de la mujer y de las medidas tomadas en Marruecos y Argelia tras la Primavera Árabe, habiendo supuesto un ligero avance, resurgiendo el activismo de la mujer, aumentado la representación política o con la mejora en la legislación, aunque quedando muchos retos por conseguir en ambos países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, L. (1982). Feminism and feminist movements in the middle east, a preliminary exploration: Turkey, Egypt, Algeria, People's Democratic Republic of Yemen, Women's Studies International Forum, 5(2), 153-168.

AISSA, M. (2022). Women and Politics in Algeria: Essays on Political Representation, School of Graduate Studies Rutgers, 1-15.

ALBARES, J., AMIRAH, F., AZNAR, F., CASTIEN, J., ESCOBAR, J., HERNANDO, M. & VELASCO, S.(2013) Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, 163.

BOUANDEL, Y. Y SADIKI, L. (2016). The Post Arab Spring Reform: The Maghreb at a Cross Roads. Domes, Milwaukee, Wis., 25(1), 109-131.

BRACCO, C. (2018). Movimientos de mujeres y feminismos del mundo árabe, Descentrada, 2(1), E039.

DÍAZ, C. Y GONZÁLEZ L. (2016). Revueltas árabes y movimientos feministas transnacionales en la sociedad global. Revista Española de Sociología (RES), 25 (1), 89-108.

EL JURDI, H., & OURAHMOUNE, N. (2021). 'Revolution is a woman' - the feminisation of the Arab spring. Journal of Marketing Management, 37(3-4), 360-363.
ENNAJI, M. (2016). Women, Gender, and Politics in Morocco, Social Sciences, Basel, 5(4), 75.
ESCALANTE, S. (2012). Esperando la primavera: Voz para las mujeres en Argelia, Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos, 13.
EVRARD, A. (2014). The Moroccan Women's Rights Movement (Gender and globalization), Syracuse: Syracuse University Press, 1-50.
GONZÁLEZ, M. (2015). Feminist and women's movements in Morocco and their transposition to the Moroccan diaspora in France, Feminismo/s, Universidad De Alicante, (26), 197-219.
GONZÁLEZ, R., GONZÁLEZ- ÚBEDA, M., GUIRADO, J., ORTEGA, R., SAURINA, M., TOMÉ-ALONSO, B. Y DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, I. (2020). Política e islam. Debates y visiones contemporáneos en el Norte de África, Oriente Próximo y Europa. Fundación Alternativas y Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Documento de Trabajo Opex, 103.
GUEMAR. L (2012). Legislative elections in Algeria: No Algerian Spring but Women's Spring instead, Engendreings. 21
GUESSOUS, N. (2020). Feminist Blind Spots and the Affect of Secularity: Disorienting the Discourse of the Veil in Contemporary Morocco, Journal of Women in Culture and Society, 45(3), 605-628.
HAITAMI, M. (2016). Islamist Feminism in Morocco: (Re)defining the Political Sphere, Frontiers (Boulder), 37(3), 74-91.
HALLWARD, M. Y STEWART, C. (2018). Challenges and opportunities facing successful women in Morocco, The Journal of North African Studies, 23(5), 871-895.
HIGUERAS, G. (2011). "El despertar Árabe". Instituto Español de Estudios estratégicos, Documento de Opinión, 38.
KEITI, A. (2017). Feminismo, identidad y religión en el Mundo Árabe, Revista Clepsydra, 68-82.
MIJARES, L. Y RAMÍREZ, A. (2021). Feminismos populares en el Norte de África: las movilizaciones de mujeres y la Primavera Árabe en Marruecos, Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos, 31, 7-24.
MOGHADAM, V. (2014). Modernising women and democratisation after the Arab Spring. The Journal of North African Studies, 19(2), 137-142.
MOGHADAM, V. (2020). Gender Regimes in the Middle East and North Africa: The Power of Feminist Movements., Social Politics, 27(3), 467-485.
MULRINE, C. (2011). Women's Organizations in Tunisia: Transforming Feminist Discourse in Transitioning State, SIT Graduate Institute Collection, 1136.
NAMANE, C. Y SAQFALHAIT, N. (2020). ECONOMIC GENDER GAP IN ALGERIA, International Journal of Economics and Financial Issues, 10(5), 1-7.
OTTAWAY, M. Y OTTAWAY, D. (2020). The New Arab Uprisings: Lessons from the Past, Middle East Policy, 27(1), 30-40.
PAREJO-FERNÁNDEZ, M. Y EL KHAMSI, R. (2021). El Gobierno: La fruta prohibida para las mujeres en Marruecos (1997-2021), Revista De Estudios Internacionales Mediterráneos, (31), 25-48.
PÉREZ, C. (2017). La ley argelina sobre violencia contra las mujeres: Contextualización, valoración y traducción al español, Revista De Ciencias Jurídicas Y Sociales, 20(1).
SALHI, Z. (2010). The Algerian feminist movement between nationalism, patriarchy and Islamism, Women's Studies International Forum, 33(2), 113-124.
SANDELL, R. (2012). La "Primavera Árabe": ¿Una Primavera demográfica? Cambios trascendentales en los principales países árabes. CUADERNOS de pensamiento político,61-78.
SINHA, S. (2012). Arab Spring: Women's Empowerment in Algeria. Journal of International Women's Studies, 13(5), 144-159.
SZMOLKA, I. (2013). ¿La quinta ola de democratización?: Cambio político sin cambio de régimen en los países árabes, Política Y Sociedad, 50(3), 893-934.

SZMOLKA, I. (2014). Political Change in North Africa and the Arab Middle East: Constitutional Reforms and Electoral Processes, Arab Studies Quarterly, 36(2), 128-148.
TOPPER, I. (2019). La Izquierda social y el Islam político: la experiencia argelina, Revista Argelina, 8, 59-73.
ZERAOUI, Z. (2021). A una década de la Primavera Árabe: ¿Hacia dónde va el mundo árabe?, Relaciones Internacionales, 30(60), 123.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2018). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argelia. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS (2016). Observaciones finales del informe periódico de Marruecos. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
STATISTICS DIVISION (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations.
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (n.d.). Gender Development Index, Human Development Reports Data base. http://hdr.undp.org/en
WORLD BANK. (n.d.). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org

ANEXO I. TABLAS DE DATOS

Tabla 2. Ratio de inscripción bruta en la educación primaria, secundaria y terciaria en Argelia.

Nivel de educación	2005	2010	2011	2014	2015	2018
Educación primaria masculina	111,7	119	120,2	121,4	118,7	112,4
Educación primaria femenina	103,3	111,5	112,8	115,5	113	107,3
Educación secundaria masculina	75,5	95,2	97,8			
Educación secundaria femenina	82,7	98,7	101,5			
Educación terciaria masculina	18,4	24,5	25,5	27,3	28,8	38,8
Educación terciara femenina	23,5	35,4	37,1	41,9	45	64,4

Datos, Statistics Division. (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations. Gráficos, Elaboración propia.

Tabla 3. Ratio de inscripción bruta en la educación primaria, secundaria y terciaria en Marruecos.

Nivel de educación	2005	2010	2011	2014	2015	2018
Educación primaria masculina	110,9	113	113,3	112,4	112,3	116,1
Educación primaria femenina	100,7	106,3	108	107,4	106,6	111,5
Educación secundaria masculina	54,3	67,6	75,1			83,7
Educación secundaria femenina	46,3	58,8	64,1			76,6
Educación terciaria masculina	13,1	15,3	20,2	25,8	29	36,2
Educación terciaria femenina	10,5	13,8	18,7	24,9	27,8	35,7

Datos, Statistics Division. (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations. Gráficos, Elaboración propia.

Tabla 4. Tasa de población activa en porcentaje de la población por sexo en Marruecos, mayor de 15 años (Estimación modelado OIT) y Tasa de desempleo en porcentaje de población activa por sexo (estimación modelado OIT) en Argelia.

Año	Tasa de población activa, mujeres (porcentaje de población femenina mayor de 15 años) (estimación modelado OIT)	Tasa de población activa, varones (porcentaje de la población masculina mayor de 15 años) (estimación modelado OIT)	Desempleo, mujeres (porcentaje de la población activa femenina) (estimación modelado OIT)	Desempleo, varones (porcentaje de la población activa masculina) (estimación modelado OIT)
2000	12,40	74,69	29,72	29,78
2001	12,56	74,02	27,80	27,22
2002	12,72	73,35	27,03	25,71
2003	12,88	72,68	25,43	23,42
2004	13,05	72,01	18,20	17,55
2005	13,22	72,01	17,21	14,92
2006	13,40	70,66	15,20	11,72
2007	13,57	69,99	19,03	12,79
2008	13,76	69,31	17,61	10,10
2009	13,94	68,61	18,09	8,57
2010	14,18	68,95	19,08	8,10
2011	14,38	65,65	17,16	8,40
2012	15, 82	67,90	17,02	9,58
2013	16,60	69,51	16,28	8,29
2014	15,62	66,40	15,58	8,96
2015	16,30	66,83	16,57	9,92
2016	16,94	66,51	18,24	8,18
2017	16,82	66,57	18,42	8,31
2018	16,69	66,63	18,52	8,41
2019	16,60	66,73	18,63	8,52
2020	15,44	64,02	21,45	10,43

Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

Tabla 5. Tasa de población activa en porcentaje de la población por sexo en Marruecos, mayor de 15 años (Estimación modelado OIT) y Tasa de desempleo en porcentaje de población activa por sexo (estimación modelado OIT) en Marruecos.

Año	Tasa de población activa, mujeres (porcentaje de la población femenina mayor de 15 años) (estimación modelado OIT)	Tasa de población activa, varones (porcentaje de la población masculina mayor de 15 años) (estimación modelado OIT)	Desempleo, mujeres (porcentaje de la población activa femenina) (estimación modelado OIT)	Desempleo, varones (porcentaje de la población activa masculina) (estimación modelado OIT)
2000	25,30	78,91	13,02	13,77
2001	25,59	78,31	12,51	12,44

2002	25,01	77,75	12,54	11,27
2003	25,28	77,47	12,99	11,55
2004	25,54	77,19	11,26	10,64
2005	25,81	76,91	11,56	10,82
2006	26,08	76,63	9,67	9,67
2007	26,34	76,33	9,43	9,61
2008	26,61	76,04	9,78	9,49
2009	26,25	75,42	9,28	8,84
2010	25,90	74,77	9,48	8,94
2011	25,46	74,26	10,22	8,43
2012	25,69	73,46	9,94	8,65
2013	25,04	72,81	9,57	9,11
2014	25,09	72,12	10,28	9,49
2015	24, 47	71,35	10,40	9,12
2016	23,57	70,57	10,67	8,82
2017	23,13	68,85	10,68	8,74
2018	23,19	68,68	10,77	8,74
2019	23,25	68,56	10,84	8,73
2020	21,75	65,43	13,20	10,85

Datos, World Bank. (2022). World Development Indicators database. http://data.worldbank.org. Gráfico, Elaboración propia.

Tabla 6. Proporción de mujeres diputadas en la Asamblea de Representantes en Argelia y Marruecos.

Año	Marruecos	Argelia
2000	0,6	3,2
2005	10,8	6,2
2010	10,5	7,7
2015	17	31,6
2016	17	31,6
2017	20,5	31,6
2018	20,5	25,8
2019	20,5	25,8
2020	20,5	25,81

Datos, Statistics Division. (2020). Statistical Yearbook 2020, Department of Economic and Social Affairs, 63. United Nations. Gráficos, Elaboración propia.

Tabla 7. Índice de desigualdad de género en Argelia y Marruecos.

Año	Argelia	Marruecos
2000	0,624	0,7
2005	0,552	0,564
2010	0,507	0,533
2011	0,5	0,499

2012	0,419	0,496
2013	0,416	0,492
2014	0,424	0,492
2015	0,427	0,471
2016	0,425	0,46
2017	0,434	0,458
2018	0,433	0,455

Datos, United Nations Development Programme. (2022). Gender Development Index, Human Development Reports Data base. http://hdr.undp.org/en. Gráfica, Elaboración propia.

PANEL II

La relación Marruecos-Argelia: la cuestión del Sáhara Occidental y los intereses de España

Coordinadores:

Manuel Garat Caramé

Subdirector del IUGM

Andrea Arrieta Ruiz

Investigadora predoctoral del IUGM

MARRUECOS: UN PROYECTO DE HEGEMONÍA EN UNA REGIÓN INESTABLE

MOROCCO: A HEGEMONY PROJECT IN AN UNSTABLE REGION

Guillem Colom Piella[1]

Mario Guillamó Román[2]

Jesús F. Román García[3]

Guillermo Pulido Pulido[4]

24 de abril de 2022

[1] Doctor en Seguridad Internacional por la Universidad Nacional a Distancia y profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide. Además, destaca su papel como codirector de THIBER, the cybersecurity think tank, investigador asociado de la Universidad Autónoma de Chile y miembro del Innovation Hub del Mando Aliado de Transformación (OTAN).

Guillem Colom Piella holds a PhD in International Security from the Universidad Nacional a Distancia and teaches Political Science at the Pablo de Olavide University. He is also co-director of THIBER, the cybersecurity think tank, associate researcher at the Universidad Autónoma de Chile and member of the Innovation Hub of the Allied Command Transformation (NATO).

[2] Politólogo y realizó el postgrado en Paz, Seguridad y Defensa del Instituto General Gutiérrez Mellado en colaboración con la Universidad Nacional a Distancia. Actualmente prosigue su actividad investigadora con vista a matricularse en el programa de doctorado en la convocatoria 2022-2023.

Mario Guillamó Román is a political scientist and completed a postgraduate master´s degree in Peace, Security and Defence at the General Gutiérrez Mellado Institute in collaboration with the Universidad Nacional a Distancia. At the moment, he is continuing his research activity with a view of enrolling onto a doctoral programme, applying for the 2022-2023 intake.

[3] Arquitecto y máster en Ciudades Inteligentes. Autor en Revista Ejércitos. Su trabajo forma parte de la bibliografía recomendada por el "Urban Warfare Center" de la 40ª División de Infantería de los Estados Unidos (California).

Jesús F. Román García is Architect and has a master´s degree in Smart Cities. Author featuring in Ejércitos magazine. His work has been commended by the US 40th Infantry Division's "Urban Warfare Center".

[4] Doctorando en Estudios Estratégicos por la Universidad Pablo de Olavide y editor y analista de la Revista Ejércitos. Entre su actividad reciente destaca la publicación del libro "Guerra multidominio y mosaico. El nuevo pensamiento militar estadounidense".

Guillemo Pulido Pulido is a PhD student in Strategic Studies from the Universidad Pablo de Olavide and is editor and analyst of the Ejércitos magazine. His recent activity includes the publication of the book "Guerra multidominio y mosaico. El nuevo pensamiento militar estadounidense".

RESUMEN

El advenimiento de un mundo multipolar ofrece una ventana de oportunidad para el crecimiento y el auge de nuevas potencias regionales. Consideradas en ocasiones como potencias medias, países como Marruecos pueden desarrollar sus capacidades para alcanzar la supremacía regional. En caso de que se cuestione el statu quo a nivel territorial, normativo o el reparto de poder, podría comprenderse como un desafío revisionista. Este tipo de desafíos se llevan a cabo de forma multidimensional, es decir, la aspiración política requiere una transformación de los medios diplomáticos, económicos y militares; además de una línea discursiva que respalde el proyecto revisionista. En el caso de Marruecos, cabe conocer cómo su relación hostil con Argelia, el contencioso saharaui y sus relaciones multipolares afectarán a la conflictividad regional. Por lo tanto, una metamorfosis en las capacidades militares marroquíes o en el estatus del país norafricano tendría efectos en el a ambos lados del Estrecho de Gibraltar.

PALABRAS CLAVE: multipolaridad, competición hegemónica, equilibrio de poder, revisionismo, Marruecos.

ABSTRACT

The advent of a multipolar world offers a window of opportunity for the growth and rise of new regional powers. Sometimes seen as middle powers, countries like Morocco can develop their capabilities to achieve regional supremacy. In the event that the status quo at the territorial, normative or power-sharing level is challenged, it could be understood as a revisionist challenge. Such challenges are multidimensional, i.e. political aspiration requires a transformation of diplomatic, economic and military means, as well as a discursive line that supports the revisionist project. In the case of Morocco, it is important to understand how its hostile relationship with Algeria, the Saharawi dispute and its multi-polar relations will affect regional conflict. Thus, a metamorphosis in Moroccan military capabilities or in the status of the North African country would have effects on both sides of the Strait of Gibraltar.

KEYWORDS: multipolarity, hegemonic competition, balance of power, revisionism, Morocco.

1. INTRODUCCIÓN

El advenimiento de un mundo multipolar ofrece una ventana de oportunidad para el crecimiento y el auge de nuevas potencias regionales. Consideradas en ocasiones como potencias medias, países como Marruecos pueden desarrollar sus capacidades para alcanzar la supremacía regional. En caso de que se cuestione el statu quo a nivel territorial, normativo o el reparto de poder, podría comprenderse como un desafío revisionista. Este tipo de desafíos se llevan a cabo de forma multidimensional, es decir, la aspiración

política requiere una transformación de los medios diplomáticos, económicos y militares; además de una línea discursiva que respalde el proyecto revisionista. En el caso de Marruecos, cabe conocer cómo su relación hostil con Argelia, el contencioso saharaui y sus relaciones multipolares afectarán a la conflictividad regional. Por lo tanto, una metamorfosis en las capacidades militares marroquíes o en el estatus del país norafricano tendría efectos en el a ambos lados del Estrecho de Gibraltar.

2. LOS EFECTOS DE LA MULTIPOLARIDAD EN EL MAGREB

Desde el comienzo del siglo XXI, el análisis del sistema internacional y sus efectos en las distintas regiones políticas ha cobrado relevancia. Esto se debe al cuestionamiento del denominado orden liberal internacional, su desarrollo, deterioro y consecuencias. De ahí que, la existencia de nuevos (y no tan nuevos) centros de poder internacional, como el que representan Estados Unidos, Rusia y China, puede favorecer la conflictividad a nivel regional. Esto se debe a la competición internacional por el poder político, económico y militar, su capacidad de influencia y la forma en la que despliegan su poder respecto al resto de actores del sistema internacional.

Una de las principales tendencias de esta competitividad internacional es la expansión de regímenes híbridos, iliberales y autocráticos en las últimas décadas. Unos Estados marcados por la confrontación política, religiosa y militar fruto del intervencionismo o balanceo[5] de las principales potencias y su posterior repliegue (Maull, 2019: 5). Estas dinámicas internacionales propician la competitividad regional, dado que ofrecen ventanas de oportunidad o vacíos de poder para que surjan Estados aspirantes a la hegemonía regional. Inclusive, cabe pensar en un desacoplamiento de los países del norte de África y Oriente Medio respecto a las potencias occidentales como parte del advenimiento de la multipolaridad[6]. Hablamos de potencias regionales como Irán, Turquía, Egipto o Marruecos, que han revitalizado su posición o apuestan por dominar las relaciones en su entorno próximo.

[5] Se conoce como balanceo u *offshore balancing* cuando una o más potencias extrarregionales influyen, apoyan o intervienen en los asuntos de una región. Este fenómeno puede darse ante el antagonismo o competición por la hegemonía regional que son apoyadas por diferentes potencias internacionales.
[6] Ricardo Fabiani (2021) 'In Transition: North Africa's Long Decoupling from Europe and the US' Jadaliyya. https://www.jadaliyya.com/Details/42336 Visitado por última vez 17/04/2022.

En un entorno unipolar, las potencias podían dividirse entre aquellas que estaban alineadas con el hegemón y las desafiantes al mismo. Sin embargo, en un entorno multipolar se pueden observar distintos alineamientos, alianzas y desafíos revisionistas. Y bajo estas dinámicas se puede analizar el marco de relaciones que prevalece en el Magreb.

El Magreb es una región política que, tras la caída del régimen libio de Muamar Gadafi en 2011, se caracteriza por la competición y desconfianza entre las dos principales potencias, Argelia y Marruecos, y el conflicto permanente del Sáhara Occidental (Bouserup y Martínez, 2018: 29-31). Estas dos potencias mantienen un antagonismo estratégico o compiten por la hegemonía regional, lo cual hace imposible el desarrollo regional en el plano político, económico y de seguridad. Esto realidad se define como bipolar, con el derivado riesgo que implican fenómenos como la carrera de armamentos o el dilema de seguridad (Yilanci, Eryuzlu, Hopoglu, 2020: 42-43). Es decir, la posibilidad de que el antagonismo y la competición hegemónica propicie el estallido de un conflicto armado con consecuencias regionales por la inseguridad que uno de los actores percibe ante las iniciativas del oponente (Jervis, 1978: 186-214).

Sin embargo, esta realidad no es ajena a las principales potencias del sistema internacional. Desde el periodo colonial hasta la internacionalización de conflictos, como la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, las potencias internacionales y su competición han valorado su presencia en el Magreb. Esto se debe a su posición geográfica atlántico-mediterránea, la porosidad de sus regímenes políticos y la riqueza en materias primas. Es por ello que existen relaciones de codependencia o interdependencia entre el Magreb y los principales centros de poder. Esta situación, desde el enfoque liberal de las relaciones internacionales, aportaría estabilidad en base a los costes derivados de una ruptura; mientras que, desde un enfoque realista, en un entorno bipolar, facilitaría el equilibrio de poder (Fernández Molina, 2019: 14). En cambio, cabe considerar cómo afecta la participación de las potencias internacionales en el Magreb en un entorno multipolar.

A grandes rasgos, se puede considerar que, desde la Primavera Árabe, la influencia de China y Rusia se ha visto reforzada en detrimento de la posición estadounidense. Estas dos potencias han penetrado en la región a través de los mercados energéticos, la construcción de infraestructuras y la venta de armamentos (Hill y Yerkes, 2021). Esta realidad puede describirse bajo la óptica de los contrapesos internacionales (u *offshore*

balancers) y provoca un efecto en las potencias tradicionales que operan en la región. Empezando por Francia (cuya presencia se ha reducido a medida que aumentaba el rechazo que producía en la región), Italia (que ha definido su *Mediterreneo Allargato* con uno de sus ejes de gravedad en Libia), la Unión Europea (un interlocutor cada vez menos relevante a pesar de sus actividades en el Magreb), Estados Unidos (con Marruecos como pivote en la región y España y Gibraltar al otro lado del Estrecho), España (atrapada en el efecto dominó provocado por el revisionismo marroquí, el reconocimiento estadounidense de la marroquinidad del Sáhara Occidental y la escalada entre Marruecos y Argelia) e, incluso, la Alianza Atlántica (poniendo nuevamente de manifiesto que la OTAN 360º es un compromiso imperfecto y su flanco sur un asunto secundario ante la disuasión y defensa del frente oriental).

Dicho lo cual, si bien el comportamiento de las potencias internacionales en el Magreb puede marcar el devenir político de la región, tanto la percepción de esta influencia como las acciones que lleven a cabo Argelia y Marruecos son fundamentales para perfilar este marco de relaciones regional.

Comenzando por Argelia, se vislumbra un país que nace a raíz de la Guerra de Independencia contra Francia entre 1954 y 1962 y que construye su identidad en torno a ello. Así, configuró sus relaciones, en términos económicos y militares, en consonancia con la antigua Unión Soviética y actual Rusia y China. Un alineamiento que le permitió convertirse en una potencia militar y diplomática mientras que rechazaba el intervencionismo extranjero y el uso de la fuerza en la región[7]. No obstante, su discurso socialista y su consideración de «*a champion of colonial peoples*» parece haber caducado de la mano del que fuese su líder más carismático, Abdelaziz Buteflika (Jacobs, 2012: 53). Por otro lado, Argelia se puede catalogar como un Estado rentista basado en la extracción y comercialización de hidrocarburos bajo empresas semiestatales que utiliza como instrumento político (García-Luengos, 2008: 89-104). Esto le ha permitido establecer relaciones con otros países euro mediterráneos como España o Italia y desplegar su influencia política. De este modo, el resultado de estas relaciones internacionales arroja una potencia donde el sector militar conforma su estructura y la

[7] Toba Hellerstein, 'Pushing algeria to the limits of non intervention' 18 Mayo 2016 Stratfor worldview. https://worldview.stratfor.com/article/pushing-algeria-limits-nonintervention Visitado por última vez 22/04/2022.

securitización de sus fuentes energéticas su razón de ser (Colom-Piella, G., Pulido, G. y Guillamó, M., 2021: 20).

Por otro lado, Marruecos ha gozado del beneplácito estadounidense convirtiéndose así en su aliado preferente en la región (Zimmerman, 2020). Esta relación privilegiada venía de la mano de los canales de cooperación que Marruecos comparte con los países de la Unión Europea en materia económica y de seguridad. De este modo, el contexto internacional de sanciones y conflictividad entre países en Oriente Medio y Europa del Este y las amenazas asimétricas y el fenómeno yihadista en el Sahel ha favorecido las relaciones con las potencias occidentales (Echevarría, 2015).

Dicho esto, el acontecimiento que terminó de apuntalar estas relaciones pro-occidentales fue el reconocimiento de Donald Trump de la marroquinidad del Sáhara Occidental el 10 de diciembre de 2020 y la consiguiente adhesión de Marruecos a los denominados Acuerdos de Abraham con Israel. Esto fue percibido como un reposicionamiento marroquí en el marco de la competición por la hegemonía regional frente a Argelia (Jacobs, 2012: 37-41). A su vez, también consolidaba el éxito de su política exterior con otros actores del sistema internacional, desde potencias como Rusia y China, con el que comparte acuerdos comerciales; a actores relevantes del continente africano como Nigeria o Guinea Ecuatorial, en el marco de su política africana (Larramendi, 2018: 85-104).

Finalmente, Marruecos también cuenta con el apoyo de Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos, tanto por los vínculos militares y religiosos donde se destaca la participación en la coalición antiterrorista islámica IMAFT y su liderazgo en organizaciones como el Comité Al Quds de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) (Rosenblum y Zartman, 2009: 322).

Por lo tanto, se puede considerar que Marruecos ha experimentado una transformación de su posición internacional, adaptándose mejor que sus rivales al entorno político multipolar y capacitándose para alcanzar la supremacía regional.

3. MARRUECOS ¿HACIA LA HEGEMONÍA REGIONAL?

Dicho esto, se presenta un Marruecos dispuesto a aprovechar las ventanas de oportunidad, fruto de los cambios en la estructura internacional y la alteración de los equilibrios existentes, para pugnar por la hegemonía del Magreb (Boukhars, 2019). Esta propuesta se basa en sus iniciativas políticas, económicas y militares que desembocan en el auge del poder alauita.

Como se presentó anteriormente, Marruecos es capaz de tejer relaciones con las distintas potencias internacionales y plantear su política exterior de forma independiente con otros actores del sistema internacional. Combinando la estrategia africana que el país viene implementando desde la coronación de Mohamed VI y la instrumentalización de la monarquía, modelo religioso e idioma, Rabat ha ampliado su influencia en el África francófona – muchas veces en detrimento de Argel – y en Oriente Medio (Larramendi, 2018: 85-104). Ello le ha permitido reforzar su liderazgo religioso y cultural e incrementar su estatus en varias organizaciones regionales africanas, coaptar a otros países para que apoyen sus pretensiones (como la causa sobre el Sáhara Occidental) o posicionarse como interlocutor natural y actor indispensable en el continente africano.

Respecto a la causa sobre el Sáhara Occidental hay que tener en cuenta que Marruecos ha pasado de ser un país aislado en el continente africano por su rechazo a la autodeterminación saharaui a proponerse como un referente de moderación y modernidad. La constatación de este hecho es el regreso de Marruecos a la Unión Africana en 2017, la cual abandonó en 1984 por la incorporación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Con la que podría extender su influencia y utilizar el altavoz diplomático para hacer efectivas los avances que viene realizando en otros campos. Entre otras cosas, Marruecos puede tratar de modificar las posturas pro-saharauis de actores de peso continental, como Nigeria[8].

Es decir, un cambio en la estrategia alauita para dejar de ser un Estado recluso de su conflicto con el Sáhara Occidental. Esta estrategia es visible a partir de las reacciones marroquíes y su hiperactividad diplomática en lo que respecta al Sáhara Occidental y su poder de chantaje aplicado a países africanos y europeos para conseguir apoyos a su Plan de Autonomía de 2007. El último país en realizar un cambio de postura respecto al Sáhara Occidental ha sido España, al declarar el 18 de marzo de 2022 que el Plan de Autonomía

[8] Haizam Amirah Fernández 'Marruecos vuelve a la Unión Africana entre interrogantes' 8 Febrero 2017. https://www.realinstitutoelcano.org/marruecos-vuelve-a-la-union-africana-entre-interrogantes/ Visitado por última vez 18/04/2022.

marroquí para el Sáhara Occidental era «*una base creíble y seria para las discusiones hacia una reanudación del diálogo*»; acabando con una política exterior de 47 años, alejándose de las posiciones de Naciones Unidas y sumándose al club de países que, con mayor o menor ambigüedad, ya han emprendido este camino (Guillamó, 2022).

El poder de chantaje o negociación que ha logrado Marruecos se debe también a los avances en su desarrollo económico, convirtiéndose en la quinta economía africana. Su proyección de poder blando y presentación como un país moderado de referencia se ajusta a la capacidad de hacer negocios entre el continente africano y europeo. Además, a diferencia de unos competidores que basan su crecimiento en la exportación de hidrocarburos, Rabat está transformando sus sectores productivos (potenciando la industria, facilitando la inversión externa y desarrollando las energías renovables) y diversificando sus exportaciones (especialmente, fosfatos procedentes del Sáhara Occidental).

Sin embargo, en este plano también se observa la competición estratégica respecto a Argelia. En lo que respecta a la competición por los hidrocarburos y el futuro de los flujos energéticos hacia Europa, Marruecos compite con Argelia por desarrollar un gasoducto transahariano que conecte Nigeria y Europa pasando por sus territorios. De este modo, Marruecos reforzaría el eje Tánger-Dakar y el corredor África Occidental-Europa Occidental, además de conseguir una victoria sobre su rival e impulsar su soberanía sobre el Sáhara Occidental con proyectos internacionales sobre el territorio (El Karoui, 2021). El ejemplo de la unión que hace Marruecos de sus negocios y la soberanía del Sáhara Occidental se puede ver en cómo ya son más de quince países africanos que han abierto consulados en Dajla o El Aaiún, destacando países como Senegal, Guinea Ecuatorial o República Centroafricana.

Con respecto a la otra orilla, Marruecos ha experimentado la tensión que implica tratar de conciliar su imperativo estratégico basado en la integridad territorial, donde ese encuentra el conflicto del Sáhara Occidental, con su posición de alumno ejemplar o *willing partner* de la Unión Europea (Fernández Molina, 2019: 35-36). Por un lado, la Unión Europea y Marruecos han desarrollado numerosos canales de comunicación y cooperación política y económica que, bajo el prisma de la interdependencia compleja o el colchón de intereses (este último más usado en España); se asientan en el beneficio y respeto mutuo. Sin embargo, el contencioso del Sáhara Occidental está presente en todas las negociaciones y provoca tensiones a ambos lados de la mesa de negociación. Ejemplo

de ello son las continuas revisiones y suspensiones de los acuerdos entre ambas partes que realiza el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) debido a la explotación de recursos procedentes del Sáhara Occidental. Acuerdos como el pesquero, el agro-alimentario o el de libre comercio ponen de manifiesto que la situación del Sáhara Occidental impide una relación ajena a la conflictividad y que la Unión Europa mantiene su apoyo a la resolución 690 de Naciones Unidas para la descolonización del territorio[9].

Dicho esto, la forma en que Marruecos liga sus acuerdos económicos con un componente político le ha llevado a protagonizar diferentes crisis con países europeos. Desde el boicot de proyectos económicos suecos que emprendió Marruecos en otoño de 2015 para modificar la posición de Suecia, de favorable a la RASD a la neutralidad en concordancia con las Naciones Unidas[10], hasta la sonada crisis con Alemania en marzo de 2021, donde Marruecos suspendió todo contacto diplomático a raíz de lo que definió como un profundo malentendido (Guillamo, 2021). Todo ello, en el marco de un cambio de postura marroquí que busca modificar las posturas europeas en lo que respecta al Sáhara Occidental a cambio de las relaciones político-económicas, visible en la expresión «*salir de la zona de confort*» que Marruecos lanzaba a la Unión Europea.

No obstante, el país con el que Marruecos ha elevado la conflictividad más allá del ámbito diplomático ha sido España. Un país con el que ha escrito numerosos episodios de animosidad a lo largo de su historia y cuya relevancia en el contencioso saharaui recae en su calificación como potencia administradora del territorio a ser descolonizado. Pero un país hacia el que Marruecos ha desarrollado una política revisionista aprovechando, además de la ventana de oportunidad que la multipolaridad le ofrece, la zona gris (Jordán, 2020).

Dejando a un lado el marco narrativo del Gran Marruecos, como una concepción por la cual la construcción del Reino de Marruecos está territorialmente incompleta (Camps-Ferrer y Mateos, 2018: 66-67); Marruecos ha desarrollado, desde la crisis de Perejil en 2002, un poder de chantaje más agresivo con España sin llegar al conflicto armado o abierto. Este poder de chantaje se asienta en la capacidad de generar crisis a partir de los

[9] Francisco Perejil 'Los acuerdos anulados entre la UE y Marruecos: más carga política que económica' 30 Septiembre 2021 https://elpais.com/internacional/2021-10-01/los-acuerdos-anulados-entre-la-ue-y-marruecos-mas-carga-politica-que-economica.html Visitado por última vez 20/03/2022.
[10] Rebeca Hortigüela 'Marruecos y Suecia entran en guerra comercial y política' 5 Octubre 2015 https://www.elmundo.es/internacional/2015/10/05/5612b88f22601d16248b459e.html Visitado por última vez 22/03/2022.

canales de cooperación que mantiene con el país ibérico. Desde la cooperación antiterrorista y migratoria hasta la relación diplomática y económica (Pérez Triana, 2020). La razón de ser de estas crisis no es más que la de obtener sus objetivos políticos, como el cambio de posición respecto al Sáhara Occidental, sin tener que usar su poder militar. Aunque para ello, Marruecos ha llegado a instrumentalizar el fenómeno migratorio como arma de presión política, véase la crisis de mayo de 2021 sobre Ceuta[11].

Por el contrario, si bien la securitización del imperativo estratégico marroquí compone la raíz de todas las acciones llevadas a cabo por Marruecos respecto a España y el resto de países de su entorno; cabe pensar que existe una motivación revisionista por parte del reino alauita en lo que respecta a la soberanía de Ceuta y Melilla. Desde su interpretación de «*fronteras auténticas*» en el artículo 42 de su constitución hasta las declaraciones por parte del primer ministro alauita de retomar las conversaciones con España sobre el futuro de la soberanía de Ceuta y Melilla, considerados «*territorios marroquíes como el Sáhara*»[12]. Mientras tanto, no se pueden descartar acciones unilaterales o la sucesión de crisis, en el marco del chantaje, en escenarios como las aguas territoriales del Sáhara Occidental y las Islas Canarias (Guillamó, 2022).

Dicho lo cual, respecto a la relación entre España y Marruecos, cabe preguntarse la vigencia de conceptos como el colchón de intereses o la armonía estratégica en contraposición con enfoques de amenazas no compartidas o conflictividad frente al único país que cuestiona la soberanía territorial de España. Puesto que, la competición por la hegemonía del Magreb y el entorno multipolar han modificado el equilibrio estratégico en un marco más amplio como es el Mediterráneo Occidental y tanto la conflictividad como la implicación de las potencias internacionales en la misma, influirán en las relaciones futuras de los actores en pugna.

4. LA TRANSFORMACIÓN MILITAR MARROQUÍ

[11] Alfonso Casani Herranz 'La instrumentalización de la política migratoria de Marruecos deriva en una crisis humanitaria en Ceuta' 19 Mayo 2021 https://theconversation.com/la-instrumentalizacion-de-la-politica-migratoria-de-marruecos-deriva-en-una-crisis-humanitaria-en-ceuta-161142 Visitado por última vez 10/04/2022

[12] Luís Ángel Sanz 'España convoca a la embajadora de Marruecos y exige explicaciones por las palabras del primer ministro sobre Ceuta y Melilla' 22 Diciembre 2020 https://www.elmundo.es/espana/2020/12/21/5fe100ac21efa01f038b458a.html Visitado por última vez 20/04/2022

Uno de los campos en los que la competición por la hegemonía en el Magreb se pone de especial relevancia, es en el del gasto militar y su traducción en capacidades militares. En este sentido, el presupuesto de defensa marroquí ha sido objeto de continuas subidas en los últimos años. El informe "Future of the Moroccan Defence Industry" planteaba incrementos del presupuesto de defensa desde los $3.500 millones (2015), a los $3.700 millones en 2019 y a los $3.900 millones (2022), lo que supondría un incremento entre el 2.7% y el 1.8% anual sostenido. Este informe planteaba también inversiones de $18.600 millones en defensa, de los cuales $5.700 se dedicarían a compra de material. Esto se ha demostrado ser insuficiente, ya que solamente las compras a Estados Unidos son bastante superiores, asumiendo como 36 el número total de helicópteros de ataque AH-64E Apaches adquiridos (aunque según el IISS serían 24). Además de todo esto, si sumamos los nuevos 25 F-16 (y la modernización de los existentes), las cifras aumentarían en otros $5.000 millones[13].

Sin embargo, existen dudas al respecto de la asignación de dichos aumentos presupuestarios. Los datos muestras que se han producido incrementos del 29% en 2020 para financiar la profesionalización y la mejora de los salarios de la milicia (la mayor parte de este aumento iría enfocado a financiar la reintroducción del servicio militar obligatorio y la mejora de salarios). Podríamos establecer cifras para estas asignaciones en torno a los $4.700 millones. Otras fuentes como el IISS las cifraban en torno a $6.000, lo que implicaría casi una duplicación de este presupuesto específico. La mayor parte de este gasto se centraría en personal, en contraposición a material, prueba de ello son las cuentas públicas del Ministerio de la Defensa Nacional Marroquí [14]. Aunque no hay claridad al respecto del desglose de las cuentas marroquíes, lo que no está en cuestión es que su presupuesto de defensa ha escalado entre los primeros de la región[15] y que está en proceso de modernización.

[13] Jeremy Binnie, 'Morocco to upgrade bases for new F-16s' Janes 3 Noviembre 2021 https://www.janes.com/defence-news/news-detail/morocco-to-upgrade-bases-for-new-f-16s Visitado por última vez 17/04/2022.

[14] Secretariat General du Gouvernement. Royaume du Maroc, 'Project de Loi de Finances Nº 65-20 Pour L'Annee Budgetaire 2021'. https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2021/01-%20Corps%20de%20la%20Loi_Fr.pdf , p.76. Visitado por última vez 17/04/2022.

[15] Yahia Hatim '2021 State Budget: Morocco's Military Purchases Can Reach $12 Billion' 21 Octubre 2021 Morocco World News https://www.moroccoworldnews.com/2020/10/323254/2021-state-budget-moroccos-military-purchases-can-reach-12-billion Visitado por última vez 17/04/2022.

Con un gasto en defensa que podría rondar desde los $4.700 millones hasta los $6.000 (cálculo ajustado) en 2020[16], Marruecos es la tercera potencia del norte de África tras Argelia y Egipto. La segunda (195.800) en cantidad de personal por detrás de Egipto (438.500) y por encima de Argelia (130.000) y la segunda (3.7%) en porcentaje de gasto en relación a su PIB tras Argelia (6.1%)[17]. Además, Marruecos llega reforzando las relaciones con Washington mientras mantiene sus lazos con la antigua metrópoli francesa.

A pesar de que ciertos foros planteaban la conveniencia de diversificar los proveedores, Estados Unidos – con el que Marruecos mantiene estrechas relaciones que se han visto fortalecidas durante la administración Trump – es su principal suministrador con un 91% del total de las importaciones militares entre 2015 y 2019, seguido por Francia con un 8'9% de las importaciones para el mismo periodo.[18] Aunque las transferencias militares chinas terminaron en 2012, Marruecos recibió en diciembre de 2021 (según fuentes oficiales) 4 baterías del sistema FD-2000B, la versión de exportación del HQ-9B, sistema que también opera Argelia[19]. Además de esto, habría que añadir algunos acuerdos con la empresa NORINCO para la apertura de sucursales en el país. Esto solidificaría los rumores de la adquisición del sistema Sky Dragon 50 SAM (también de NORINCO y conocido como DK-10).

Sin embargo, desde 2017 este país está llevando a cabo un ambicioso proceso de modernización militar que podría desbancar a Argelia, como principal potencia militar de la región[20]. Aunque algunas fuentes como la "Defense Security Cooperation Agency" (DSCA) plantean que las compras no cambian el equilibrio regional, parece que las intenciones de Marruecos van precisamente en la dirección contraria. La adquisición de entre 18-19 aparatos Bayraktar TB2 de Turquía[21] y municiones merodeadoras aún sin

[16] Fenella McGerty, 'Defence and Security spending in the Middle East – A recalibration', *Military Balance Blog*, 27th November 2020 https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/11/defence-and-security-spending-in-the-middle-east, Visitado por última vez 29 Enero 2021. Existe un problema con los datos disponibles: muchas fuentes contemplan una subida hasta los 4.700M$ (más de un 20% de repunte), pero esta fuente habla de 4.800M$ como estimación inicial, y revisada a 6.000M$ debido a "adquisición y reparaciones de material". Por otro lado, el Banco Mundial no asume dichos crecimientos.

[17] The International Institute for Strategic Studies (2021), pp.314 y 319.

[18] Pieter D. Wezeman et al. (2020), p. 6.

[19] José María Martín, 'Moroco establishes its first long-range air defence base' 21 Diciembre 2021 Atalayar https://atalayar.com/en/content/morocco-establishes-its-first-long-range-air-defence-base. Visitado por última vez 17/04/2022.

[20] STRATFOR '2020 Annual Forecast' 6 Enero 2020 https://worldview.stratfor.com/article/2020-annual-forecast-geopolitics-intelligence-global-risk Visitado por última vez 17/04/2022.

[21] Ginés Soriano 'Marruecos comienza a recibir drones de combate fabricados en Turquía' 23 Septiembre 2021 InfoDefensa https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3206127/marruecos-comienza-recibir-drones-combate-fabricados-turquia Visitado por última vez 17/04/2022.

especificar de IAI[22] parecen amenazar dicho balance regional, como desarrollaremos más adelante.

Con un valor estimado de $20.000 millones, este plan quinquenal (2017-2022) no sólo permitirá a Rabat reemplazar muchos materiales obsoletos o que estaban alcanzando el final de su vida operativa – como podría ser el grueso de su aviación de caza – sino también apoyar el desarrollo de nuevas capacidades militares.

Este plan modernizador puede tener varios motivos, entre los que podría hallarse la consecución de la supremacía regional, la respuesta a la modernización militar emprendida por su vecina Argelia en 2006 – tras la firma de un contrato armamentístico con Rusia valorado en $7.500 millones y vinculado a la condonación de una deuda pendiente entre ambos países desde épocas de la Unión Soviética[23], un país con el que mantiene históricas disputas sobre el Sáhara Occidental, el Frente Polisario, la lucha contra la insurgencia o la protección y seguridad de sus fronteras. Aunque la finalidad de dicho aumento de capacidades estaría plenamente justificada en otros contextos, también estaría creando una escalada entre Argelia y Marruecos.

Seguidamente de las mencionadas compras de material chino en 2016, arrancó otro ciclo modernizador en 2017[24], aunque no fue hasta 2018 cuando Marruecos firmó los primeros grandes contratos armamentísticos con Estados Unidos[25]. A estos les seguirían otras compras de material francés hasta culminar en 2020 con otra tanda de adquisiciones

[22] Chaim Levinson 'Israel Aerospace Industries Got $22m from Morocco, reportedly for kamikaze drones' 30 Noviembre 2021 Haaretz. https://www.haaretz.com/israel-news/.premium.HIGHLIGHT-israel-aerospace-industries-got-22m-from-morocco-reportedly-for-kamikaze-drones-1.10426146 Visitado por última vez 17/04/2022.

[23] Este contrato le permitió adquirir armamento avanzado, como carros de combate *T-90S*, aviones de combate *SU-30MKA*, sistemas antiaéreos *S-300PMU-2* y submarinos de propulsión convencional *Kilo*). A este contrato pronto se le sumarían otros acuerdos con China y Rusia que han permitido modernizar las fuerzas armadas argelinas e incrementar su catálogo de capacidades militares, dejando fuera los MiG-29SMT.

[24] Las compras más relevantes incluirían la compra de 2 radares aéreos *Ground Master-400* y 36 piezas de artillería autopropulsadas *CAESAR* de 155mm provenientes de Francia, 2 sistemas de radar marítimo aerotransportado británicos *Seaspray* británicos y 384 carros *M-1A1 Abrams* de segunda mano modernizados, 1800 misiles anti-carro *BGM-71 TOW*, 650 APCs *M-113A3*, 441 misiles anti-carro *AGM-114L Hellfire*, 24 helicópteros de ataque *AH-64E Apache* con 12 radares *APG-78 Longbow* y 24 *F-16V Viper* (versión *F-16* Block 72) (datos SIPRI).

[25] Según Arms Transfer Database de SIPRI (https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php) todos los sistemas chinos se entregaron mayoritariamente entre 2010 y 2012. Según UNROCA (https://www.unroca.org/) las ventas chinas siguen un patrón similar. Sin embargo, también aparece la entrega de 3 sistemas Sky Dragon-50 con 150 DK-10 (munición). Ambar encargadas en 2016 y entregadas entre 2017-2018. Las baterías FD-2000B aún no estarían incluidas, ya que su entrega fue en diciembre de 2021.

de material estadounidense, a las que se podrían añadir varios sistemas sujetos a importantes restricciones de venta. Además de todo esto, habría que incluir los acuerdos ya mencionados de material israelí y la adquisición de los ya mencionados Bayraktar TB2 a finales de 2021.

Además de incrementar las relaciones con Estados Unidos en materia de defensa y con la Alianza Atlántica en materia de interoperabilidad, primero se adquirieron – parcialmente financiados por Arabia Saudita – una veintena de cazabombarderos estadounidenses *F-16 Block 50/52*, sistemas de artillería cohete – entre los que destacarían los *PHL-03* de largo alcance – y defensa antiaérea chinos o buques de superficie franceses y holandeses[26]. Esto ha permitido acabar con algunas de las principales debilidades de su defensa y mejorar notablemente sus capacidades de defensa aérea y antiaérea de corto alcance, ataque de precisión, supresión de defensas aéreas o guerra antisubmarina.

Sin embargo, más recientemente se ha procedido a la compra de numerosos medios militares que prometen incrementar significativamente su potencial militar. Entre estas adquisiciones destacan otra veintena de modernos *F-16 Block 70/72* (que se combinaría con la modernización de los aviones restantes a este mismo estándar), casi cuatro centenares de carros de combate *M1-A1 Abrams*, veinticuatro helicópteros de combate *AH-64E Apache* (con opción a doce unidades adicionales), varias baterías de sistemas antiaéreos de largo alcance chinos *FD-2000B* y una amplia panoplia de bombas y misiles para los *F-16* (Defense Security Cooperation Agency [DSCA], 2020[27]). A todo ello se le tendría que añadir nuevos sistemas de radar, varios modelos de vehículos aéreos remotamente tripulados, dos aviones de patrulla marítima, dos satélites de observación e incluso cuatro aviones *Gulfstream G550* de inteligencia electrónica[28] que permiten multiplicar notablemente las capacidades marroquíes en materia de obtención de información[29].

[26] Es interesante comentar que el país desplegó, entre 2015 y 2019, un destacamento de *F-16* para apoyar la coalición liderada por Arabia Saudita en Yemen. Aunque se perdió un aparato en las operaciones, ello permitió incrementar el alistamiento y preparación de unos pilotos que ya participan en numerosos cursos y ejercicios internacionales.
[27] Defense Security Cooperation Agency [DSCA] (2020), p.4
[28] Jose Mª Navarro García 'Marruecos podría recibir cuatro aviones de inteligencia israelíes' 24 Enero 2018 https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/marruecos-podria-recibir-cuatro-aviones-inteligencia-israelies Visitado por última vez 17/04/2022.
[29] Tampoco se podría descartar que alguno de ellos pudiera ser configurado como un avión de alerta temprana aerotransportada (CAEW), lo que incrementaría notablemente las capacidades del país. En cualquier caso, recuérdese que el país dispone todavía de un escuadrón de inteligencia electrónica con *EC-130 Hércules*.

Finalmente, Rabat también ha adquirido numeroso material francés (entre los que destacan sistemas antiaéreos de corto alcance *VL MICA* basados en tierra o artillería autopropulsada *CAESAR*[30], pudiéndose sumar también, gracias a la reciente normalización de relaciones con Israel, cuatro drones estadounidenses *MQ-9B Sea Guardian* para labores de patrulla marítima y guerra antisubmarina[31] (aunque esto parece que finalmente no ocurrirá[32]). La autonomía y persistencia de estos sistemas permitiría monitorizar amplias zonas marítimas mucho más allá, llegado el caso, de sus aguas territoriales. También se ha especulado con la posible venta de varias baterías de misiles *Patriot*, un sistema ansiado por Rabat durante muchos años y que, finalmente, podría llegar a las filas de las Fuerzas Armadas Reales para terminar de consolidar unas defensas antiaéreas modernas e integradas.

En cualquier caso, también es probable que estas potenciales ventas – en particular las que no se han publicado en el DSCA – se dilaten o no se aprueben, dado la aparente voluntad de la administración Biden de revisar varios acuerdos armamentísticos con Arabia Saudí y Emiratos Árabes (Walsh, 2021[33]).

Incluso si algunos de estos supuestos no se cumplen, el ejército que vio el incidente del islote de Perejil de verano de 2002 parece haber quedado muy atrás. En las últimas dos décadas, las fuerzas armadas alauitas se han dotado de numerosos medios materiales a la vez que diversificaban sus proveedores de armamento, permitiendo con ello incrementar notablemente su catálogo de capacidades militares.

Como puede observarse, la mayoría de estas adquisiciones (dejando a un lado las de procedencia china) parecen tener una mayor lógica conjunta y de futuro que las de su vecina Argelia, que parecen responder más a motivaciones y equilibrios internos de cada uno de los ejércitos, o que las de España, que responderían más a razones industriales y

[30]Michael Cabirol 'Armement: le Maroc achète un peu de "Made in France" mais énormément de "Made in USA"' 21 Enero 2020 https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-le-maroc-achete-un-peu-de-made-in-france-mais-enormement-de-made-in-usa-837558.html Visitado por última vez 17/04/2022.

[31] Joe Walsh 'Biden Administration Pauses Controversial Arms Sales to Saudi Arabia and UAE' 27 Enero 2021 https://www.forbes.com/sites/joewalsh/2021/01/27/reports-biden-administration-pauses-controversial-arms-sales-to-saudi-arabia-and-uae/?sh=2f5f4e5b695b Visitado por última vez 17/04/2022.

[32] José Barros 'EEUU, inquieto con Rabat: paraliza la venta de sus drones de última generación a Marruecos' 1 Agosto 2021 https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-08-01/drones-eeuu-rabat-establishment-washington_3210859/ Visitado por última vez 17/04/2022.

[33] Mike Stone y Patricia Zengerle 'U.S. nears sale of four sophisticated drones to Morocco' 10 Diciembre 2020 https://www.reuters.com/article/uk-usa-morocco-drones-exclusive-idUKKBN28K2ZB Visitado por última vez 17/04/2022.

corporativas que estratégicas. En consecuencia, ello ha permitido resolver las grandes carencias tradicionales de la defensa marroquí entre los que podrían mencionarse una defensa aérea limitada para la protección de las fuerzas terrestres, una flota costera carente de medios antiaéreos y antisubmarinos y una aviación de combate dedicada principalmente al ataque a tierra y sin apenas multiplicadores para la guerra moderna. Además de garantizar que el país pueda blindar su territorio frente a cualquier amenaza exterior, proteger y proyectar su poder a las zonas limítrofes y monitorizar sus espacios de interés.

Uno de los aspectos más relevantes de la modernización marroquí es la fuerte inversión en sensores y defensa antiaérea y la fuente de dicha solvencia económica. Aunque no existen fuentes realmente fiables sobre la modernización de la anticuada red de radares[34], se ha demostrado a lo largo de este artículo que existe un gran esfuerzo en la actualización de sus capacidades ISR estratégicas con la inclusión de otros dichos sistemas como satélites, el sistema Gulfstream G550 y potencialmente los CAEW, sumando a todo esto los drones. Parece que el camino hacía una defensa antiaérea integrada queda relativamente abierto.

Aunque son muchas las cuestiones que quedan pendientes, como podría ser la interoperabilidad de los sensores y los sistemas de defensa antiaérea de fabricación china, francesa o estadounidense y su organización en distintas capas o el nivel de integración de la Defensa Aérea del Territorio (DAT) con el resto de medios terrestres, navales y aéreos (en especial los drones Bayraktar TB2 y las municiones merodeadoras), parece que Marruecos está madurando un sistema de defensa aérea integrado. Ello le permitiría proteger, con notable efectividad, su espacio aéreo a la vez que proyecta su cobertura hacia zonas en disputa cercanas.

En este sentido quedaría por responder algunas preguntas que hasta la fecha plantean incertidumbres sobre el devenir de la defensa marroquí. Si Marruecos ha aceptado el desarrollar una defensa aérea en base en tierra (esto parece estar avalado por sus adquisiciones y requerimientos y parece ser el resultado de los sucesos de Perejil), ¿qué grado de colaboración podrían implicar los sistemas de procedencia francesa en tierra,

[34] JANES 'Morocco signs loan for new ground-based air defence system' 22 Mayo 2020 https://www.janes.com/defence-news/news-detail/a0359a0d-4a65-42de-bf32-d5c34bc8e90a Visitado por última vez 17/04/2022.

mar y aire?, ¿en qué grado podrían beneficiarse las Fuerzas Armadas Marroquíes de la integración de sistemas de corto, medio y largo alcance de procedencia china?, ¿qué encaje tiene todo esto no sólo con la pasada y futura defensa aérea marroquí y las nuevas adquisiciones tanto de procedencia turcas, como israelíes? y ¿cómo podría todo esto estar integrado desde un punto de vista político en las DAT (Defensa Aérea del Territorio) a sabiendas de la distribución del poder de sus fuerzas armadas por parte del rey alauita sin desestabilizar el equilibrio actual?

El desarrollo de sensores y la modernización de capacidades (no sólo en materia de defensa aérea, sino también de adquisición de drones) están permitiendo a Marruecos cubrir su espacio aéreo, mejorar notablemente sus capacidades de detección y competir con la posible A2/AD argelina [35] en un sitio como el estrecho de Gibraltar. Quedaría por preguntarse hasta qué punto estos desarrollos pueden tener efectos en la región del estrecho. En cualquier caso, es preciso que el lector comprenda que el panorama estratégico, así como la inestabilidad estratégica que se derivará de esta carrera de armamentos regional, tendrá consecuencias potencialmente negativas e inestables para España.

5. CONCLUSIONES

Los cambios en el sistema internacional y la estructura de poder pueden generar desequilibrios en distintos puntos geográficos de forma simultánea. Desde la nueva competición entre Estados Unidos y China en el Pacífico hasta la participación de Rusia en la Guerra de Siria se observa la intervención de las principales potencias internacionales en regiones con estructuras y dinámicas propias. De ahí que, tanto la acción como el repliegue estratégico permitan que otros actores ocupen su lugar o asuman nuevos roles a nivel regional.

Y aunque este fenómeno pueda desarrollarse en diferentes dimensiones y ámbitos, véase mediante la economía o una ideología dominante, no es condición obligatoria que supongan un desafío revisionista o representen una amenaza a la seguridad regional. Sin embargo, el caso de Marruecos se ajusta a esos términos.

[35] Guillem Colom-Piella (2022)

Finalmente, el análisis de la transformación militar del Reino de Marruecos se hace necesario para entender el alcance de las aspiraciones marroquíes. Estos cambios no se dan en el vacío, sino que conforman una estrategia hacia la supremacía regional que, sin el componente militar, no sería posible dadas las características de sus vecinos y rivales. Es por ello que, ante el aumento de la conflictividad y una posible percepción de inseguridad por parte de Marruecos, se pueda desencadenar una crisis en la que su renovada fuerza militar entre en acción. Lo cual puede acarrear consecuencias nefastas para el Magreb y para toda la estructura política y de seguridad del Mediterráneo Occidental.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOUKHARS, A. (2019), "Reassessing the power of regional security providers: the case of Algeria and Morocco", *Middle Eastern Studies,* 55 (2): 242-260.

CAMPS-FERRER, B. Y MATEOS, Ó. (2018), "Marruecos y su nueva política exterior hacia África", *Comillas Journal of International Relations*, No. 13: 63-77.

COLOM-PIELLA, G., PULIDO, G. Y GUILLAMÓ, M. (2021). *Marruecos, el Estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España,* Madrid: Instituto Seguridad y Cultura.

COLOM-PIELLA, G. (2022), "An A2/AD in the Western Mediterranean? Is Algeria developing anti-access/area-denial capabilities?", *Defence Studies*, 22:1, 60-78, DOI: 10.1080/14702436.2021.1964364.

DEFENSE SECURITY COOPERATION AGency [DSCA], Historical Sales Book Fiscal Years 1950-2020, Washington DC: DSCA, 2020 https://www.dsca.mil/sites/default/files/historical_facts_book_fy_2020_edition.pdf

ECHEVARRÍA, C. (2015), "La situación de seguridad en Argelia", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 19/2015, 1-23. https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-situacion-de-seguridad-en-argelia/

EL KAROUI, H. (2021), *Stability in the Maghreb: an imperative for Europe,* Paris: Institut Montaigne.

FERNÁNDEZ MOLINA, I. (2019), "Global Power Shifts, Rational Choice and Role Conflict: explaining the trajectories of the Central Magreb Countries. EU Policies since 2011", *EuroMesco,* European Institute of the Mediterranean (IEMed).

GARCÍA-LUENGOS, J. (2008), "Las rentas de los hidrocarburos en Argelia", C. Campos Serrano, *El precio oculto de la tierra: impatos económicos, sociales y políticos de las industrias extractivas*. Madrid: Icaria, 89-104.

GUILLAMÓ, M. (2021), "Crisis diplomática entre Alemania y Marruecos", *Ejércitos.* https://www.revistaejercitos.com/2021/03/04/alemania-marruecos-cronicas-de-la-presion-diplomatica/

_____(2022), "¿Solución viable o suicidio en diferido?", *Ejércitos.* https://www.revistaejercitos.com/2022/03/19/espana-apoyara-el-plan-de-marruecos-para-el-sahara-occidental-solucion-o-suicidio/

HILL, T. Y YERKES, S. (2021), A new strategy for US engagement in North Africa: a report of the North Africa working group, Washington DC: United States Institute for Peace – Carnegie Endowment for International Peace.

JACOBS, M. (2012), *"Hegemonic rivalry in the Maghreb: Algeria and Morocco in the Western Sahara Conflict"*, Graduate Theses and Dissertations, University of South of Florida.

JORDÁN, J. (2020). "Marruecos y la zona gris". *Ejércitos*.

https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/marruecos-y-la-zona-gris/
LARRAMENDI, H. (2018), "Islam y política exterior: el caso de Marruecos", *Revista UNISCI*, No.47: 85-104.
MAULL, H. (2019), "Global Disorder", *Uluslararasi İliskiler*, Vol. 16, No. 63: 3-12.
PEREZ TRIANA, J. (2020), "Recuperar el Eje Baleares-Estrecho-Canarias", *Ejércitos*. *https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/recuperar-el-eje-baleares-estrecho-canarias/*
PIETER D. WEZEMAN ET AL., *"Trends in International Arms Transfers"*, 2019, Stockholm: SIPRI, 2020, p. 6.
ROSENBLUM, J. Y ZARTMAN, W. (2009), The Far West of the Neaer East: The Foreing Policy of Morocco. En Korany, B. e Hillal Dessouki, A. (eds.), *The foreign policies of Arab States: the challenge of globalization.* El Cairo, Egipto: The American University in Cairo Press, pp. 319-342.
SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT. ROYAUME DU MAROC, 'Project de Loi de Finances Nº 65-20 Pour L'Annee Budgetaire 2021'. https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2021/01-%20Corps%20de%20la%20Loi_Fr.pdf , p.76.
THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (2021) Chapter Seven: Middle East and North Africa, The Military Balance, 121:1, 314-377, DOI: 10.1080/04597222.2021.1868796. pp.314 y 319.
ZIMMERMAN, K. (2020). "No Competition Without Presence: Should the U.S. Leave Africa?", PRISM, 9 (1) 69-87.

ANEXOS

AMIRAH FERNÁNDEZ, H. (2017), 'Marruecos vuelve a la Unión Africana entre interrogantes' *Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/marruecos-vuelve-a-la-union-africana-entre-interrogantes/*
BARROS, J. (2021) 'EEUU, inquieto con Rabat: paraliza la venta de sus drones de última generación a Marruecos', *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-08-01/drones-eeuu-rabat-establishment-washington_3210859/
BINNIE, J. (2021), 'Morocco to upgrade bases for new F-16s', *Janes.* https://www.janes.com/defence-news/news-detail/morocco-to-upgrade-bases-for-new-f-16s
CABIROL, M. (2020), 'Armement: le Maroc achète un peu de "Made in France" mais énormément de "Made in USA"', *La Tribune*. https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-le-maroc-achete-un-peu-de-made-in-france-mais-enormement-de-made-in-usa-837558.html
CASANI HERRANZ, A. (2021), 'La instrumentalización de la política migratoria de Marruecos deriva en una crisis humanitaria en Ceuta', *The Conversation.* *https://theconversation.com/la-instrumentalizacion-de-la-politica-migratoria-de-marruecos-deriva-en-una-crisis-humanitaria-en-ceuta-161142*
FABIANI, R. (2021) 'In Transition: North Africa's Long Decoupling from Europe and the US', *Jadaliyya*. *https://www.jadaliyya.com/Details/42336*
HATIM, Y. (2021), '2021 State Budget: Morocco's Military Purchases Can Reach $12 Billion', *Morocco World News*. https://www.moroccoworldnews.com/2020/10/323254/2021-state-budget-moroccos-military-purchases-can-reach-12-billion
HELLERSTEIN, T. (2016), 'Pushing algeria to the limits of non intervention', *Stratfor worldview.* *https://worldview.stratfor.com/article/pushing-algeria-limits-nonintervention*

HORTIGÜELA, R. (2015), 'Marruecos y Suecia entran en guerra comercial y política', *El Mundo.* *https://www.elmundo.es/internacional/2015/10/05/5612b88f22601d16248b459e.html*

JANES, (2020) 'Morocco signs loan for new ground-based air defence system', *Janes*. https://www.janes.com/defence-news/news-detail/a0359a0d-4a65-42de-bf32-d5c34bc8e90a

LEVINSON, C. (2021), 'Israel Aerospace Industries Got $22m from Morocco, reportedly for kamikaze drones', *Haaretz*. https://www.haaretz.com/israel-news/.premium.HIGHLIGHT-israel-aerospace-industries-got-22m-from-morocco-reportedly-for-kamikaze-drones-1.10426146

MARTÍN, J.M. (2021), 'Moroco establishes its first long-range air defence base', *Atalayar*. https://atalayar.com/en/content/morocco-establishes-its-first-long-range-air-defence-base.

MCGERTY, F. (2020), 'Defence and Security spending in the Middle East – A recalibration', *Military Balance Blog*. https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/11/defence-and-security-spending-in-the-middle-east

NAVARRO, J.M. (2018), 'Marruecos podría recibir cuatro aviones de inteligencia israelíes', *Defensa*. https://www.defensa.com/africa-asia-pacifico/marruecos-podria-recibir-cuatro-aviones-inteligencia-israelies

PEREJIL, F. (2021), 'Los acuerdos anulados entre la UE y Marruecos: más carga política que económica', *El País* *https://elpais.com/internacional/2021-10-01/los-acuerdos-anulados-entre-la-ue-y-marruecos-mas-carga-politica-que-economica.html* .

SANZ, L. (2020), 'España convoca a la embajadora de Marruecos y exige explicaciones por las palabras del primer ministro sobre Ceuta y Melilla', *El Mundo.* *https://www.elmundo.es/espana/2020/12/21/5fe100ac21efa01f038b458a.html*

STONE, M. Y ZENGERLE, P. (2020) 'U.S. nears sale of four sophisticated drones to Morocco', *Reuters*. https://www.reuters.com/article/uk-usa-morocco-drones-exclusive-idUKKBN28K2ZB

STRATFOR, (2020) '2020 Annual Forecast' *STRATFOR.* https://worldview.stratfor.com/article/2020-annual-forecast-geopolitics-intelligence-global-risk

SORIANO, G. (2021) 'Marruecos comienza a recibir drones de combate fabricados en Turquía', *InfoDefensa*. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3206127/marruecos-comienza-recibir-drones-combate-fabricados-turquia

WALSH, J. (2021) 'Biden Administration Pauses Controversial Arms Sales to Saudi Arabia and UAE', *Forbes*. https://www.forbes.com/sites/joewalsh/2021/01/27/reports-biden-administration-pauses-controversial-arms-sales-to-saudi-arabia-and-uae/?sh=2f5f4e5b695b

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA LOS PAÍSES DEL MAGREB TRAS EL PROCESO DE BARCELONA, UNA EXPLORACIÓN SOBRE LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL.

THE SPANISH FOREIGN POLICY TOWARDS MAGHREB COUNTRIES AFTER BARCELONA PROCESS, AN EXPLORATION ABOUT THE SPANISH FOREIGN ACTIONS AMONG THE WESTERN MEDITERRANEAN.

David Botero Monsalve[1]
21 de abril de 2022

RESUMEN

La puesta en marcha de la Política Europea Mediterránea mediante el llamado "Proceso de Barcelona", supuso para España la culminación de una estrategia renovada de acción internacional, por la que el Gobierno pretendía remodelar la que el país manifestaba de sí mismo, al tiempo que adaptarlo a los dilemas políticos de finales de siglo. Este trabajo, halla ahí su punto de partida, y se plantea el realizar una exploración general sobre la situación coyuntural española, y las posibles derivaciones que la proyección sobre el Magreb tomaría l sucederse los diversos gobiernos de la Moncloa. La perspectiva teórica adoptada, conjuga elementos realistas con una visión pragmática que atiende al análisis pulcro de las decisiones y motivaciones de éstas, construyendo el saber internacional del análisis de las posturas adoptadas. Finalmente, se erigirán unas reflexiones que ameritarán un trabajo posterior más denso al respecto, con arreglo a una futura tesis doctoral.

PALABRAS CLAVE Proceso de Barcelona, España, Magreb, Mediterráneo, Pragmatismo.

ABSTRACT

The arrange of European Mediterranean Policy among the called Barcelona Process, was an important step for Spain, who were engaging a renewed strategy of international action, were the Government pretended to refresh the image of the country, and adapting it to the final century's political dilemmas, at the same time. This paper starts from there, and it commits to make a general exploration towards how Spain would project itself to

[1] Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Santiago de Compostela. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente, cursando un programa de doctorado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid.
Bachelor in Political Sciences by Santiago de Compostela's University. Master degree in International Relations and African Studies by Autonomous University of Madrid. Currently, coursing a PhD in Political Science and International Relations at Complutense University of Madrid.

the Maghreb, at the time different governments would take place inside Moncloa. The perspective employed would synthesize realist notions with some pragmatist ideas of pure analysis about actions and decisions, and using it for understanding international arena. Finally, there will be drawn some reflections that points out the need of a doctoral thesis for studying it in a more profound way.

KEYWORDS: Barcelona Process, Spain, Maghreb, Mediterranean, Pragmatism

1. INTRODUCCIÓN

España ha tenido desde siempre una necesaria orientación al Mediterráneo, tanto por su vinculación histórica como por la dependencia energética, sin mencionar la responsabilidad compartida en materia de seguridad fronteriza. Por ello, esta "vocación mediterránea" de España aparece mencionada en el Libro Blanco de la Defensa, tal y como recogen trabajos como el de la profesora Algora Weber (2015). Esto no solo demuestra la elevada prioridad que para España tiene la estabilidad política, económica y social del Magreb, sino que anima a examinar en profundidad si esta prioridad ha demostrado cumplimiento real y práctico en los programas políticos de los diferentes gobiernos desde 1995, fecha de la firma del proceso de Barcelona.

Muchos de los documentos que se han podido consultar con el fin de elaborar este trabajo, han centrado mucho el foco en el papel de la bilateralidad española, en la ausencia concreta de una orientación global o en las variaciones en las formas de afrontar la cuestión magrebí en función de que partido político ocupe el gobierno de la Nación. No obstante, quizá por las implicaciones prácticas de la política exterior española de los últimos años, esos trabajos se han centrado en Marruecos y en el estado de sus relaciones con España. Muy pocos han sido los trabajos encontrados para esta exploración que hablen de la política exterior española hacia Argelia[2] en todas sus vertientes, o, si cabe, la doctrina internacional que sostiene Argel con respecto a España y al organismo internacional en el que está inmerso, es decir, la Unión Europea.

Así, el único objetivo que se plantea este trabajo es realizar una somera exploración sobre cómo algunos académicos relevantes para la disciplina han evaluado la cuestión de las relaciones españolas con Marruecos y, en menor medida, con Argelia, en un contexto

[2] Se mencionará poco, bien es cierto, a Argelia durante todo el documento, porque la mayor parte de la literatura revisada se ha enfocado en Marruecos, citando a Argelia de forma puntual y circunstancial. No obstante, Argelia sería parte fundamental de cualquier proyecto de investigación serio sobre la cuestión magrebí y España.

donde los intereses de ambos países muchas veces chocan, pudiendo llegar a rivalizar por distintas cuestiones[3] que ambos consideran capitales. Dicha exploración tiene como fin encontrar las preguntas adecuadas que todo investigador internacionalista debería plantearse a la hora de acometer una investigación seria y rigurosa sobre el papel de España en su área regional y en calidad de potencia media. Para ello, se debe tomar el concepto de potencia media que ofrece Jordi Palau (1993) en su trabajo sobre los tipos de potencias en el sistema internacional, reflejándolas como una tipología existente a medio camino entre las potencias grandes y las pequeñas, y que combina elementos de debilidad y de fuerza, con capacidad de liderazgo de su área regional e, incluso, con cierta capacidad de maniobra en el sistema internacional.

De este modo, el trabajo presente se articula en tres secciones claras. Una primera de introducción ya completada en los párrafos precedentes. A continuación, un enclave teórico que sirva de referencia para aproximarse a la situación internacional de España, desde el cual se puedan comprender las actitudes y las motivaciones que las diferentes administraciones españolas han sostenido a la hora de elaborar posturas políticas con respecto a diferentes problemas compartidos entre ambas riveras del Mediterráneo. Seguidamente, una parte de exploración temática de varios de los trabajos consultados, habida cuenta de los planteamientos teóricos propuestos y de los posibles objetivos que se pudieran derivar de la formulación de estas preguntas. A modo de cierre, unas conclusiones que contribuyan a entrelazar todas las partes del trabajo, al tiempo que sentar una estructura mínima sobre la que ceñirse en futuros trabajos más sesudos al respecto de la vocación española cara al Magreb, teniendo a Marruecos y Argelia como actores predominantes en esa interacción.

2. APUNTES TEÓRICOS: REFORMULAR EL REALISMO EN EL SIGLO XXI

Cuatro son las referencias concretas en las que se ha decidido sustentar la base teórica de la que partirá la exploración temática pendiente. Dichos trabajos han sido elaborados por Dallanegra (2018), Velástegui (2016), Walt (1997) o Palou (1993), este último de importancia capital al traer a colación el concepto de potencia media y proveer de una categorización mínima del mismo.

[3] Sirva de ejemplo la cuestión agraria o la de la pesca (A. Weber, 2015; Belgundeouz, 2016)

Dentro de ellos, dos trabajos se centran en formas de interpretar el realismo y adaptarlo a la realidad internacional contemporánea (Walt, 1997; Dallanegra, 2008), mientras que los otros dos concentran sus esfuerzos en caminos separados. Uno busca explorar el concepto de potencia media (Palou, 1993), vital para entender la posición que, para un número importante de académicos de las Relaciones Internacionales, ocupa España dentro del sistema. De esta forma, queda reflejada una definición mínima de potencia media como toda aquella que posee capacidad para influenciar a su entorno geopolítico más cercano, siempre con la certeza de las limitaciones que posee para ejercer esa influencia de forma plena, tal y como lo hacen las grandes potencias mundiales (Palou, 1993: 8). No queda, empero, suficientemente clarificado en este trabajo que entiende el autor por influencia, ni establecido el campo mínimo de ejercicio de esa influencia.

A fin de dirimir más claramente estas cuestiones, la provisión de una teoría (o teorías), o, quizá, la elaboración de una teoría derivativa de estas[4], se hace muy necesaria, pues puede representar un elemento adicional de categorización de los Estados. Esta clasificación puede atender a variables muy diversas, sin embargo, para el tema axial este trabajo, baste por ahora con entender bien qué es el poder, cómo ejercen ese poder los diferentes Estados, si es agregativo o, por el contrario, indisociable del Estado-nación como medida estandarizada del sistema internacional.

Para tal fin, es difícil provisionarse de una visión teórica monolítica, como lo pudiera haber sido el realismo de Hans Morgenthau, que proponía una caracterización esencialista del Estado-nación, entendido como único actor del sistema internacional con capacidad de acción, y la seguridad como continua carrera por la supervivencia de un Estado frente a otros. Ello no es óbice para que no se considere la relevancia de los Estados-nación, pues este mismo trabajo bebe de esa categoría en buena medida.

Por esto mismo, al realismo tradicional, si quiera reformulado en base a las coordenadas que propone Dallanegra (2008) en su trabajo, debe unírsele a fuerza una visión pragmática del sistema internacional, alejándose de las pretensiones maximizadoras y universalistas que tienden a clasificar todos los Estados como equiparables unos de otros en toma de decisiones y finalidad de su proyección internacional. Una visión así del mundo y de la acción geopolítica solo puede recibir la denominación de pragmatismo, cuando, aplicado a las relaciones internacionales, olvida

[4] Será vital que la perspectiva teórica escogida defina correctamente fenómenos como el poder, la influencia, la capacidad de defensa, la seguridad y sus amenazas, o la estabilidad y necesidad de forjar alianzas

la existencia de leyes universales, bajo la premisa de que las leyes, las normas, los regímenes internacionales e, incluso, las ideologías en que estos se amparan, son meros códigos por los cuales se expresa el poder de unos Estados y la obsecuencia con la que los demás las acatan (Velástegui, 2016).

Manteniendo esta visión pragmática, que se manifiesta implícita cuanto menos en algunas reinterpretaciones del realismo en la etapa inmediatamente posterior al fin de la Guerra Fría, un instrumento clave en acción exterior son las alianzas. Stephen M. Walt (1997) define las alianzas como asociaciones formales o informales de alto nivel cuyo único fin es garantizar un mecanismo de defensa eficaz frente a amenazas externas. Generalmente, el foco de estas amenazas externas puede ser otro Estado[5]. No obstante, precisamente desde el final de la contienda interbloques, los Estados no son los únicos actores con amplia capacidad de maniobra en el sistema internacional, también están presentes actores no estatales como las ONG, las corporaciones o incluso las organizaciones terroristas.

Estas últimas, de signo islamista, de importante emergencia en las últimas dos décadas y que ocupan buena parte de la acción exterior española y, quizá también buena parte de los choques que en esa acción exterior ha tenido con sus vecinos regionales. En cierta medida, algunas alianzas que se configuraron a la luz de la Guerra Fría, como la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) o la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea), han perdurado en el tiempo porque se han readaptado a los cambios que ha sufrido el escenario geopolítico, además de sufrir una institucionalización creciente desde el periodo de su constitución. Tal es así, que estas alianzas son muy difíciles de fracturar, pues al generar un cuerpo burocrático, este cuerpo trabajará precisamente para robustecer la alianza, aun a costa de su eficacia inmediata en la toma de decisiones (Walt, 1997).

Debe tenerse en cuenta que, a la hora de configurar estas alianzas, los Estados muchas veces conjugan elementos propios de racionalidad intrínseca como de irracionalidad tácita, al estar configurados por personas con su propio criterio y sistema de creencias sobre cómo es y cómo debería configurarse el escenario internacional (Walt, 1997). Esto, unido a las desavenencias entre Estados dada la jerarquización implícita en la que se organizan dentro del sistema internacional (Palou, 1993), conduce a una tesitura en la que a un Estado determinado le puede convenir más o menos el aliarse con potencias que

[5] Así parece deducirse del estudio del artículo citado, comprensible al ser escrito seis años después del colapso de la URSS, en 1997.

perciba más capaces que él mismo de perseguir sus propios fines, y actuar de cierta manera dentro del complejo regional o del sistema internacional en sí. Esto se debe a que la autoafirmación, es decir, la capacidad de comunicar su existencia a otros actores e implementarla mediante la elaboración de una doctrina internacional es clave.

De hecho, según Dallanegra (2008), los choques, distensiones y conflictos diplomáticos e, incluso, militares, se pueden explicar en función de la incapacidad manifiesta de un Estado por "hacerse oír" dentro del sistema. La tendencia antes mencionada, puede intentar corregirse fomentando una alianza entre Estados menos fuertes para aunar recursos en pro de conseguir cierta voz dentro de un sistema internacional muy desigual. En este sentido, muchas veces los países que se perciben a sí mismos como poco poderosos, tratarán de acumular poco a poco más cotas de poder para sentirse más independientes, siempre bajo un principio de prudencia bien entendido, en el que no levantar suspicacias ni al resto de Estados de su entorno, ni a los hegemónicos (Dallanegra, 2018).

Así pues, asumiendo la no existencia en la práctica de centralización gubernativa dentro del sistema internacional, se ha de considerar la organización de los Estados en base al cumplimiento o no de ciertas variables satisfactorias. Jordi Palou definió a España como una potencia media, al "combinar elementos de debilidad y de fuerza, ejerciendo funciones en el sistema internacional que responden a su emplazamiento en un área regional concreta, o a su capacidad desestabilizadora del sistema si cambian de bando" (Palou, 1993: 12). España ha sido una gran potencia en un tiempo pasado, y ha conseguido mantener parte de esa influencia sobre la región Mediterránea, procurando además un alineamiento en cuestiones capitales de política exterior con potencias que considera superiores a ella en poder, recursos e influencia (Palou, 1993: 19-21)

En resumidas cuentas, para abordar de forma novedosa la proyección española hacia el Mediterráneo, se hace necesario la elaboración de un corpus teórico novedoso que implique una fusión entre el realismo actualizado al siglo XXI, el pragmatismo como explicación suficiente de la actuación de los actores dentro del sistema internacional, al tiempo que se busca una categorización de España dentro de la división de potencias en la que incurre el propio sistema internacional. Se tiende así por buscar una alternativa ontológica a la propuesta por los realismos clásico y neoclásico, por la que la condición original del sistema internacional es la anarquía, en base a la cual gira la racionalidad intrínsecamente egoísta de los Estados.

Dado que los Estados, a pesar de que siguen siendo centrales en el sistema internacional, han dejado de ser los actores únicos, es preciso que esa nueva teoría los incorpore a su observación de la realidad internacional. Muchos de los regímenes internacionales, creados en su momento con fines concretos han cobrado una importancia creciente al consolidar su proceso de institucionalización, siendo imprescindibles en el contexto de la política regional como nexo de intereses compartidos, o, en todo caso, vía de respuesta ante desafíos que implican a todos sus miembros.

En el siguiente apartado de este trabajo, varios de los aspectos comentados aquí cobrarán aplicación, al explorar las diferentes cuestiones que cabría realizarse al respecto de la orientación de la política exterior española hacia el Magreb y el Mediterráneo, la ponderación de sus objetivos y la evaluación de las alianzas construidas, de su robustez institucional y su eficacia.

3. EXPLORACIÓN DE LA ORIENTACIÓN MEDITERRÁNEA ESPAÑOLA; UNA PONDERACIÓN DE LA "GLOBALIDAD" ESPAÑOLA HACIA EL MAGREB

No sería viable aproximarse a los programas de política exterior elaborados en las últimas décadas, sin prestarle cierta atención al concepto de seguridad empleado a la hora de concebir estos programas. Y es que, al parecer, ha venido siendo tendencia desde los atentados de Nueva York y Washington del año 2001, el mantener una concepción securitaria de los países de mayoría musulmana y en vías de desarrollo. No se entiende de otra forma el que, se priorizase la seguridad fronteriza a impulsar iniciativas regionales de desarrollo, es más, condicionando las segundas al cumplimiento de las primeras (A. Weber, 2016: 18).

De hecho, estas relaciones se perciben desde Marruecos como asimétricas, al considerarse un actor de tercer orden en una política migratoria trazada desde Europa para evitar que éste exporte mano de obra, condición a la que se ve obligado al no ser capaz de exportar sus materias primas con regularidad al continente del Norte (Belgoundeouz, 2002). La siguiente frase, que se recoge de uno de los trabajos estudiados, condensa muy bien esa sensación de Marruecos, y en gran medida también de sus vecinos, de impotencia que perciben en las relaciones económicas con sus vecinos de la rivera norte:

> Si no quieren los productos agrícolas marroquíes, si no quieren recibir los tomates marroquíes, tendrán los hombres y mujeres marroquíes, tendrán los inmigrantes marroquíes (Belgoundeouz, 2002: 40)

A pesar de que los atentados del 11 de septiembre agudizan esta situación, algunos trabajos anteriores han venido poniendo el foco sobre ella. Los planes estratégicos de cooperación entre los países del Mediterráneo norte y los países del Magreb han fallado en la aceptación dentro de los países europeos (dentro de los cuales se situaría España desde mediados de los 80) de las materias primas que exportan en su mayoría estos países del sur, no pudiendo plantear además ninguna alternativa realista a esta cuestión (Tsoukalis, 1977). Ello en cierta parte, pone de manifiesto que existen agendas de intereses contrapuestos, no solo entre los países de la UE, o el Magreb, sino entre la UE como tal y el Magreb. Todo se origina al verse contrariadas las políticas de cooperación con el bloqueo al acceso de materias primas y de mano de obra barata, un problema que se viene securitizando con denuedo, incluso con la cooperación activa de los países de tránsito y emisores como Marruecos, quién se ha comprometido abiertamente a ser un "mejor guardián" de la frontera sur de la UE (Belgoundeouz, 2002)

Así las cosas, con el ingreso de España al conglomerado comunitario, sus posiciones políticas con respecto al Magreb se armonizan con las posturas adoptadas por los países de su entorno, algo que Ignacio Torreblanca ha bautizado como "la europeización de la política exterior española" (Torreblanca, 2001). Así, España se vería afectada por la socialización a la que se expone al formar parte de una alianza estratégica de Estados, afectando consecutivamente también a las posiciones mantenidas por la UE sobre los asuntos de importancia estratégica para España. Básicamente, la estrategia española al incorporarse en la Unión Europea, era utilizar estratégicamente sus recursos para "dirigirlos" hacia la consecución de sus objetivos (Torreblanca, 2001), aunque cabría preguntarse, de ser así, cuál ha sido el peso real de España en la planificación estratégica de seguridad europea, y muy especialmente dentro del concierto mediterráneo, en el que ha tendido a rivalizar muy frecuentemente con otros países de su entorno, véase el caso de Francia, perjudicando la posición española en importantes crisis regionales[6] (Soler i Lecha, 2007: 79)

[6] El ejemplo que pone el artículo, es el de la negativa de Francia a que la UE reconociese formalmente los hechos de Perejil como una agresión a la soberanía de un país miembro, absteniéndose de ninguna resolución condenatoria.

Merece la pena observar si los partidos políticos han mantenido posiciones claras con respecto a la política mediterránea o, si por el contrario, se han adaptado más o menos torpemente a cada situación contextual, hecho que podría relucir las dudas que algunos autores (Palacio y Rodrigo, 2003). Más bien parece que los líderes partidistas que llegaron a ocupar la Presidencia, fueron construyendo un relato sobre España, su posición en el mundo y las aspiraciones que debía mantener. Los gobiernos de González, mantenían una visión pesimista de lo que significaba la España saliente de la dictadura, y buscaba precisamente en la UE el escenario por el cual actualizar España y sacarla del pretendido "atraso" (Torreblanca, 2001: p.15). Los gobiernos del PP, amparados en una visión muy diferente, más continuista, de lo que fue la España tardofranquista y protodemocrática, siempre vieron a la UE como una oportunidad económica para España, pues a cambio de captar fondos comunitarios, no se debatía el hecho de adaptarse a las posturas políticas de los países de su entorno (Palacio y Rodrigo, 2003).

Sería muy interesante lanzar esta pregunta: ¿Realmente poseyó España de una doctrina regional Mediterránea? Es más, ¿Cómo definen los partidos políticos con opciones de gobierno (y sus apoyos) la cuestión Mediterránea? Pueden ser temas ya tocados, y de hecho lo son en modo parcial, por la literatura existente, pero en ningún caso se ha puesto sobre la mesa un enfoque realista pragmático, es decir, el estudio de los sistemas de alianzas en el Mediterráneo, y de qué forma España ha podido o no contribuir a la construcción regional en un entorno en el que, los países que lo conforman sostienen posiciones enfrentadas en temas tan escabrosos como el conflicto saharaui, los movimientos migratorios o la primacía regional, con la que evidentemente rivalizarán con España.

Un tercer asunto que no deja de ser importante es el rol asumido por las Fuerzas Armadas desde la Transición, y de qué manera se han relacionado éstas con los poderes civiles y, en general, con el resto de la sociedad, articulando lo que se ha dado a conocer como una "cultura de la defensa" (Muntalá, 2008). Una introspección hacia los debates públicos realizados en torno a intervenciones polémicas, como las guerras balcánicas, la guerra de Irak de 2003, o, más recientemente, la intervención militar en Libia, sería necesaria para comprobar la postura que diversos sectores sociales e institucionales mantienen con el ejército y, dado que una de las funciones del ejército es la defensa territorial del Estado, no es un asunto menor. Será importante además conocer si existen actividades militares conjuntas entre España y los países del Magreb, en concreto, con Marruecos y con Argelia, y si en esas operaciones han participado conjuntamente los tres

países. ¿Han tenido estas operaciones una función vital para la seguridad mediterránea o han sido una puesta en escena?

Muy relacionado con lo anterior será el surgimiento, tras el final de la Guerra Fría, de amenazas a la seguridad proveniente de terceros actores que no responden a la categoría de Estados, y con un potencial tan destructivo o más como el de estos. Esta amenaza, concretada en la acción terrorista de grupos organizados transnacionalmente, mantiene una lógica global que no se detiene en las fronteras, y se encuentra en parte detrás de su securitización extrema tras los atentados del 11 de septiembre (Weber, 2016: 18). Una parte nada despreciable de esa actividad terrorista procede del Sahel, donde la inestabilidad política ha sembrado el área de conflictos civiles, cuyos efectos se han hecho ver sobre el Magreb. Por si esto fuera poco, el narcotráfico es otro desafío a la seguridad, en tanto en cuanto, se puede mantener la hipótesis de si este está enlazado con el terrorismo, y de ser así, cual es el papel de España en la cooperación frente a este tipo de amenazas, que constituyen sin duda una responsabilidad compartida (Belgoundeouz, 2002).

Los lazos que unen ambos lados del Estrecho, en cuanto socioeconómicos, son más que evidentes, y es una cuestión en que la bibliografía seleccionada no se detiene mucho, si bien el que más habla de esto es el trabajo de A. Belgundeouz (2002), aunque con datos que se hace necesario actualizar pues son ya añejos. Ya en 2002, este trabajo calcula que entre un 60 y 70% de las inversiones directas en Marruecos provienen de la UE, de donde también procedían el 90% de las remesas[7].

Sobre los puntos de inflexión que ha tenido la política exterior española, la literatura consultada hace especial énfasis al cambio de gobierno de 1996, donde José María Aznar logra gobernar en minoría al pactar con varios partidos políticos, y desalojar al que fuera Presidente durante 13 años, Felipe González. Esto provoca que se sucedan dos legislaturas donde el enfoque exterior de España deje de tener predilección por lo europeo y confraternice más con la política exterior norteamericana, configurándose dentro del eje atlantista (Palacio y Rodrigo, 2003). Dentro de ello, sería pertinente inquirir si esos cambios de gobierno fueron condición suficiente como para que la Política Europea Mediterránea, iniciada con la Cumbre de Barcelona de 1995, perdiese el ímpetu con el

[7] Este último dato es vital, porque las remesas se han demostrado un factor económico importante para los países emisores, contribuyen a dar un impulso a sus economías, una especie de trasvase o redistribución de la riqueza de Norte a Sur.

que comenzó, o si ello tiene que ver con el decaimiento de las intenciones de los países del Magreb, pudiendo aquí dar mucho de sí la teoría realista de las alianzas expuesta párrafos más arriba.

No obstante, sería preciso indagar sobre otros dos puntos de inflexión que la literatura escogida, dada su cierta antigüedad, no alcanza a analizar como se podría hacer a día de hoy. Uno sería la crisis política y social derivada de los atentados sufridos el día 11 de marzo de 2004, las lecturas que desde el gobierno saliente se hicieron al respecto, y la deriva que la victoria del PSOE, tres días después, le conferiría a la política exterior española. Parece ser que era intención personal del primer Ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, el mejorar las relaciones con Marruecos (Soler i Lecha, 2007). Incluso, podría investigarse el rol securitario detrás de la intención española de acercarse a Marruecos, pues es natural pensar que tras unos atentados tan colosales y que tanta huella dejaran en la sociedad española, en un determinado momento los decisores políticos decidieran que es mejor cooperar con Marruecos que cerrarse a él, a fin de cuentas un número importante de los condenados en el juicio posterior a los atentados eran de nacionalidad marroquí o, incluso, habían pisado la cárcel en el país alauita.

Como tercer punto de inflexión, a fuerza se tiene que considerar el proceso sociológico y político conocido como las primaveras árabes, y que constituye el punto de quiebre de los regímenes no democráticos que muchos países del entorno sostenían. De hecho, esas revueltas empiezan en Túnez, y se concentran en buena medida (con la excepción clara de Egipto y Siria) en los países del Magreb. A Marruecos y Argelia no le golpean de especial manera, pero si que influye notablemente en las intenciones, al menos las manifiestas, de cambio político e institucional en el que presumen encontrarse estos países (Weber, 2015). Si buscan democratizarse o no, y cuáles son las características efectivas de sus sistemas políticos, constituyen preguntas interesantes para un futuro trabajo. Además, los cambios políticos pueden responder a dos categorías: cambios puramente estéticos sin cambiar del todo la forma del sistema, o cambios realmente profundos que conduzcan a un sincretismo mayor entre estos países y las democracias liberales del norte del Mediterráneo. Es una cuestión mayor dado que, uno de los intereses españoles y, por extensión, europeos, ha sido contribuir a la construcción regional (Soler i Lecha, 2007), y a la progresiva democratización de los países del Magreb, al considerar las democracias los sistemas políticos más estables para patrocinar el desarrollo, y contribuir así al bienestar económico de los países al sur del Mediterráneo.

Finalmente, se hace importante regresar un momento al problema definitorio que en Relaciones Internacionales ha tenido el concepto de seguridad, ante la cual la posición realista ha sido siempre tajante: la seguridad es todo aquello que, pudiéndose cuantificar y organizar con arreglo a variables de fuerza o influencia política, pueden hacer los Estados para garantizar su supervivencia y amplificar su capacidad de maniobra (Dallanegra, 2008). Se entiende, por tanto, que tras el decaimiento de los conflictos políticos, ideológicos o militares propios de la confrontación interbloques, para entender de qué depende la seguridad del Estado, debe producirse una amplificación del concepto mismo de seguridad. De esta forma, se puede entender mejor en qué consiste a día de hoy que un Estado perciba su entorno como seguro. Aquí entra la baza económica, de importancia creciente y que contribuye a explicar, en buena medida, parte de la presión migratoria sufrida por los países desarrollados, entre los que se encuentra el concierto de la Unión Europea.

De todas formas, no conviene olvidar que esa presión migratoria la pueden sentir también los países de tránsito entre el espacio europeo y los grandes emisores de migración, presumiblemente el Sahel y otros países subsaharianos en menor medida. De esta forma, pretender que Marruecos o Argelia ocupen enteramente el rol de guardianes fronterizos tampoco es realista, pues se trata de fronteras inabarcables para su condición y recursos (Belgundeouz, 2002). De hecho, una queja recurrente de los mandatarios marroquíes ante las políticas migratorias de la Unión Europea, es que "el producto final es unilateral, no teniendo en cuenta los intereses respectivos ni considerando iguales a las partes" (Belgundeouz, 2002: 57)

4. REFLEXIONES FINALES

Puesto que es un trabajo inicial donde se dibujan ciertas cuestiones latentes, a fin de procurarse de un corpus teórico suficiente como para desarrollar un trabajo extenso, no se proveen de unas conclusiones al hilo. Más bien, se trata este de un apartado cuyo cometido es dibujar un diseño básico de una futura investigación doctoral sobre el tema, a la luz de la bibliografía consultada y de las aportaciones teóricas revisadas. Sentar, además, una suerte de hipótesis (muy tempranas) de trabajo estructuradas y convincentes, como de pensar en los métodos de investigación necesarios para cumplir los objetivos propuestos.

Una intención más que plausible de un trabajo de tesis sería la de dar luz a los efectos que el Proceso de Barcelona y la Política Europea Mediterránea comportan (si es que tienen efectos) sobre la existencia de una orientación española clara sobre el Magreb, y, más en concreto, sobre su proyección hacia Marruecos y Argelia. De ahí que pueda pretenderse determinar la amplitud temporal del trabajo desde la Cumbre de Barcelona de 1995, hasta el año 2015, donde cumplidos veinte años de su inicio, se puede realizar una lectura objetiva sobre lo aportado en materia de seguridad económica, militar, migratoria o energética. Para esto, es perentorio ampliar mucho más la revisión bibliográfica, realizando una radiografía extensa de todos los procesos en los que se ven involucradas ambas riveras. No obstante, siempre teniendo en cuenta que, en todo momento, la política exterior española está mediada por la Unión Europea, ponderando además el tamaño de su influencia, mediante una contraposición con la capacidad española real de influjo en la agenda europea.

Además, desde una perspectiva política, se han de tener en cuenta que han sido cuatro los gobiernos que se han sucedido en España desde 1995 hasta 2015, o en otras palabras, se han de analizar las posturas políticas del PSOE de González y Zapatero y del PP de Aznar y Rajoy, asunto aún por explorar. Se pueden encontrar grandes divergencias entre todos ellos, aún incluso los pertenecientes al mismo partido, no solo por la coyuntura contextual (a medida que pasa el tiempo, por ejemplo, se agudizaría la dependencia energética o la presión migratoria), sino por el equilibrio de fuerzas con el que cuentan en el Parlamento o el rol presidencialista que asumen, en cierta medida, muy vinculado a su hegemonía o no dentro del poder legislativo. Una muy buena pregunta al respecto, es inquietarse sobre el nivel de libertad de los ministros de Defensa al plantear posturas que no armonicen con la opinión del Presidente, y, de qué factores pueden condicionar más o menos esta opinión.

El primer objetivo está ya fijado, el de profundizar de forma exhaustiva en el conocimiento exhaustivo de la acción exterior española hacia Marruecos y Argelia. Un segundo objetivo, sería delimitar la acción política de los diferentes gobiernos, tratando de deducir si ha existido una línea continuada o no entre los dos partidos que han gobernado en las últimas dos décadas. Un tercero, sería determinar hasta que punto pueden influir condiciones drásticas inesperadas como los atentados del 11M, y en qué medida esas resoluciones afectan positiva o negativamente a la posición internacional de España, y al estatus de potencia media percibido por sus correligionarios regionales, que no debe olvidarse, también compiten por ostentar la supremacía regional. Un último

objetivo, sería dirimir si la dependencia económica que mutuamente se manifiestan ambas riveras (energética por el lado español y de recursos del lado contrario), ha obrado o no un papel en la orientación exterior española, dirimiendo los factores que conducirían a esta realidad y, de qué medida, ello puede depender del carisma de los dirigentes políticos o de la orientación más o menos ideológica de su programa político.

No debe olvidarse en ningún momento que, el objeto teórico recurrente será una suerte de realismo pragmático, por el cual se asumen ciertas afirmaciones sobre los Estados y sus relaciones con el entorno. En primer lugar, los Estados tienen como finalidad suprema realizarse frente a los demás integrantes del sistema internacional. Esa realización se consagra como una afirmación de su propia existencia, un intento de persuasión del resto de actores internacionales que puedan resultarle útiles en el cumplimiento de sus intereses, o, por el contrario, resistir aquellos actores cuya temeridad pone en riesgo esa seguridad, que es el principal interés de cada Estado.

Esa seguridad puede ser definida en términos mínimos como una situación en la que el status quo de ese Estado no se va a ver comprometido ni alterado por agentes externos, que procuren quebrar su fuerza y lograr que su conducta no obedezca a su propia soberanía, sino a los requerimientos y exigencias del atacante[8]. Dicha seguridad no se va a ver intervenida, aunque si reforzada, si los Estados buscan sistemas de alianzas que les vengan en conveniencia ante una coyuntura determinada, por ejemplo, para aprovisionarse de recursos frente a una amenaza regional a la que no pueden hacer frente solos (por ejemplo, la inestabilidad fronteriza, la emergencia de grupos insurgentes, el terrorismo o el narcotráfico).

Un Estado cuyos recursos no puedan hacer frente al refuerzo de su propia seguridad, es decir, a la autorrealización, por fuerza deberá permanecer en las alianzas, a no ser que perciba su situación diferente, será ahí cuando tensará las relaciones con sus antiguos aliados o, despreciando la alianza, virará el rumbo hacia otros menesteres. No se guían por grandes pretensiones teóricas, sino por un esquema decisional concreto ante cada situación, pudiendo incluso expresar ciertos componentes de irracionalidad, propia o percibida, en tanto en cuanto dependen también esos regímenes de factores endógenos, como la popularidad, el advenimiento de comicios electorales o la necesidad de demostrar fuerza para garantizar la cohesión interna en caso de crisis institucional.

[8] Es lo que podría buscar un terrorista cuando perpetra una acción violenta sobre un territorio y población objetivos.

Por eso, el realismo pragmático analizará en todo momento la acción exterior de cada Estado en función de la coyuntura, nunca en base a grandes iniciativas éticas, morales o teóricas, al ser consideradas como aparatos psicológicos del poder y, por tanto, hacerse necesario comprender la balanza de poder existente. De esta manera, se rechaza tajantemente desde el realismo pragmático que el sistema internacional sea anárquico, por el contrario, observa una jerarquización maleable pero observable, en la que unos Estados dictan las normas, otros se acoplan, otros resisten a ellas y otros se limitan a existir paralelamente, trazando alianzas que les fortalezcan para poder, en un futuro, resistir la hegemonía.

A modo de cierre, basten unas pinceladas sobre la metodología que se puede utilizar en un trabajo de tesis doctoral sobre el tema en cuestión. Como se trata de la acción práctica de los diferentes gobiernos, lo primero que se ha de tener es acceso a los programas y políticas públicas concebidos en cada momento, y analizarlos mediante técnicas cualitativas de análisis de contenido, con arreglo a los objetivos propuestos (que han de ser refinados) y a los planteamientos teóricos esbozados.

Pese a ser eminentemente cualitativo, si que se puede esperar cierta aportación cuantitativa, especialmente a la hora de tratar cuestiones económicas como la seguridad energética, la estabilidad socioeconómica del Magreb o los movimientos migratorios, de importancia esencial a la hora de pensar en la política exterior española, una de las más complejas, porque participan varios cuerpos ministeriales (Presidencia, Defensa, Interior y Exteriores), y tienen como fin el proveer a la sociedad española de un estado de cosas tranquilo, en un entorno internacional favorable en todo caso a los intereses que, en un momento dado pueda manifestar España.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALGORA WEBER, M.D. (2015). Las relaciones de España con el Magreb: Vecindad, Amistad y Seguridad en el Mediterráneo Occidental, I Parte. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS),* 7, pp. 49-59.

ALGORA WEBER, M.D. (2016). Las relaciones de España con el Magreb: Vecindad, Amistad y Seguridad en el Mediterráneo Occidental, II Parte. *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS),* 8, pp. 17-38.

BELGUNDEOUZ, A. (2002). Marruecos frontera con España: ¿socio o gendarme de Europa en África del Norte?. *Mediterráneo Económico*, 1, pp. 33-74.

DALLANEGRA, L. (2008). Realismo sistémico estructural. Hacia una teoría totalizadora de las relaciones internacionales. *Reflexión Política,* 10(19), pp. 6-28.

MUNTALÁ, J. (2008). La seguridad y la defensa en la España del siglo XXI: diez reflexiones. *Arbor*, 184(A2), pp. 5-15.

PALACIO, V., RODRIGO, F. (2003). ¿Tiene España una política exterior? *Política Exterior*, pp. 153-165.

PALOU, J. (1993). El concepto de potencia media. Los casos de España y México. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, pp. 7-35.
SOLER I LECHA, E.S. (2007). El proceso de Barcelona y la política mediterránea española: cambio y continuidad. *España: del consenso a la polarización*. Madrid, Frankfurt: Iberoamericana Vervuert, pp. 71-84.
TSOUKALIS, L. (1977). The EEC and the Mediterranean: is "global policy" a misnomer? *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, pp. 422-438.
TORREBLANCA, J.I. (2001). La europeización de la política exterior española. *La europeización del sistema político español. Madrid, Itsmo,* pp. 486-512.
VILLAMIL, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad,* 4(2), pp. 93-106.
VELÁSTEGUI, P. (2016). Ni la "mente" ni las "cosas" sino actuar: Algunas implicaciones filosóficas del pragmatismo para la investigación en Relaciones Internacionales. *Analecta Política*, 6(11).
WALT, S.M. (1997). Why alliances endure or collapse. *Survival,* 39(1), pp. 156-179

LA CARRERA DE ARMAMENTOS ENTRE MARRUECOS Y ARGELIA Y SUS IMPLICACIONES PARA ESPAÑA

THE ARMS RACE BETWEEN MOROCCO AND ALGERIA AND ITS IMPLICATIONS FOR SPAIN

Alberto Guerrero Martín[1]

28 de abril de 2022

RESUMEN

Marruecos está mejorando sus capacidades militares gracias a un programa de rearme que responde a su disputa con Argelia por la supremacía regional. Las rivalidades entre ambos se remontan a la Guerra de las Arenas y en la actualidad se ven reflejadas en sus posiciones contrarias sobre la cuestión del Sáhara Occidental, donde Marruecos busca el apoyo internacional para legitimar su ocupación y Argelia ampara al Frente Polisario. España no es ajena a esta dinámica, que se complica además por las reivindicaciones marroquíes sobre Ceuta y Melilla y el resto de territorios bajo soberanía española en el norte de África.

PALABRAS CLAVE: Supremacía militar, estrecho de Gibraltar, Magreb, seguridad, gasto militar.

ABSTRACT

Morocco is enhancing its military capabilities through a rearmament programme in response to its dispute with Algeria for regional supremacy. Rivalries between the two date back to the Sand War and are currently reflected in their opposing positions on the Western Sahara issue, with Morocco seeking international support to legitimise its occupation and Algeria protecting the Polisario Front. Spain is no stranger to this Dynamic, which is further complicated by Moroccan claims over Ceuta and Melilla and the rest of the territories under Spanish sovereignty in North Africa.

KEY WORDS: Military supremacy, Strait of Gibraltar, Maghreb, security, military spending.

[1] Doctor en Historia Contemporánea (UNED).

INTRODUCCIÓN

Marruecos y Argelia están inmersas en una importante competición estratégica que puede tener consecuencias para España y que requiere un análisis, ya que son dos países claves para la seguridad del flanco sur español. No obstante, si bien existe una carrera armamentística entre estas dos naciones, parece que España no quiere entrar en esa dinámica. La cuestión de la carrera de armamentos siempre ha sido algo complejo dentro de los estudios estratégicos. El análisis de un caso práctico como el de Marruecos y Argelia puede servir de ejemplo para otros casos que se dan en el Mediterráneo, como el de Grecia y Turquía[2]. La carrera armamentística es una «variable fundamental en la estabilidad estratégica internacional, y sirve de posible predictor de conflictos armados entre países» (Guillem, Pulido y Guillamó, 2021, 19). Si hasta hace poco Argelia estaba un paso por delante en cuanto a potencial militar respecto a Marruecos, la actual dinámica puede llegar a variar esta situación.

Se parte en este trabajo del hecho de que la carrera armamentística entre Marruecos y Argelia intensifica las rivalidades regionales entre estos dos países. Aun así, «no podemos indicar que una carrera de armamentos se desarrollará de forma parecida a otra, ni asegurar que las carreras de armamentísticas conduzcan indefectiblemente a la guerra» (Buzan, 1991, 171). Metodológicamente, su estudio no es fácil debido en ocasiones a la escasez de información que el secretismo militar impone (UNESCO, 1978, 7-8). Así, el objetivo propuesto es analizar si existe una carrera de armamentos entre Argelia y Marruecos y a qué motivos responde, viéndose someramente qué implicaciones puede tener para España. En cuanto a su división, en primer lugar, se analizará el concepto de carrera de armamentos, para estudiar seguidamente la competición en materia de armamentos entre ambos países, ya que el análisis de las políticas de compras es un elemento clave a la hora de definir las potenciales amenazas. A continuación, se abordarán los aspectos claves de la modernización militar argelina y marroquí.

1. EL CONCEPTO DE CARRERA DE ARMAMENTOS

Para determinar si entre Marruecos y Argelia existe una carrera de armamentos, habría que definir en primer lugar el término, y para ello utilizaremos la explicación dada por

[2] VILLANUEVA, Chr. (2021). Carrera de armamentos, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2021/01/25/carrera-de-armamentos/

Theresa Clair Smith, quien indicó que era «la participación de dos o más Estados en aumentos aparentemente competitivos o interactivos de la cantidad o calidad de material bélico y/o de personal militar» (Smith, 1980). Sin embargo, en esta definición no solo se han tenido en cuenta los aumentos en las capacidades militares, sino también la intención, «ya que no todo el gasto militar constituye una carrera de armamentos» (Monshipouri, Chu, 2016, 4).

Las explicaciones de este concepto tan controvertido son varias. Buzan sostiene que sugiere una rivalidad militar, «autoestimulada», en la que los países realizan una serie de esfuerzos militares para protegerse de los demás, lo que acaba provocando «un aumento de las amenazas que en sí plantean los unos a los otros». Recoge también una serie de definiciones del término, entre las que destacan la de Huntington (1958), quien lo consideraba como un «incremento de armamentos en tiempos de paz, progresivo y competitivo, entre dos Estados o coaliciones de estos, que surge bien como resultado de un choque de intereses o bien del temor mutuo». Sin embargo, la más precisa de las compiladas por Buzan era la de Gray (1971), quien lo define como:

> Dos o más grupos que, percibiendo que entre ellos existe una relación de hostilidad, incrementan o mejoran sus armamentos con rapidez y estructuran sus posturas militares respectivas prestando una atención general al comportamiento militar y político de los demás grupos teniendo en cuenta el pasado el presente y la situación previsible en el futuro (Buzan, 1991, 97-98).

Acertada es también la de Gibler, Rider y Hutchinson, quienes indican que:

> Una carrera armamentística es una competición interactiva entre dos estados rivales, usando el poder de sus fuerzas armadas. La competencia tiene lugar por cuestiones específicas, ya que ambos estados buscan la resolución de una reivindicación territorial, de régimen o política. Las competiciones sobre el territorio implican partes específicas de tierra; las de cambio de régimen son lanzadas por estados revisionistas, intentado derrocar el liderazgo de su rival; y las carreras armamentísticas abogan por cambios políticos que no se dirigen directamente hacia el liderazgo del rival, sino que pretender alterar sus objetivos políticos (2005, 136).

Esta definición puede ser restrictiva, pero no excluye las disputas por la competición y el prestigio, como sucedió entre Reino Unido y Alemania antes de la Gran Guerra (Gliber, Rider y Hutchinson, 2005, 136)[3]. Este término es uno de los menos comprendidos del pensamiento estratégico, además de las controversias y del rechazo que ha generado entre algunos. El primer problema que suscita es cómo diferenciar entre esa condición anormal entre los países representada por la carrera de armamentos y el comportamiento normal de los Estados «tendente a la autodefensa y que el mismo sistema internacional

[3] Véase KENNEDY, P. (1984). Arms Races and the Causes of War: 1850–1945. P., Kennedy, (ed.), *Strategy and Diplomacy*. London: Fontana, pp. 165–177.

anárquico impone» (Buzan, 1991, 98). Para hablar de una carrera de armamentos se necesita algo más que la «mera competición entre partes en relación con la compra de armas», algo que Buzan denominó «dinámica de armamentos». Además, habría que ver la razón de esta competición armamentística[4].

Según Buzan, existen tres modelos explicativos de la carrera de armamentos: el modelo de acción/reacción, que constituye la interpretación clásica de este fenómeno. Su premisa fundamental «sostiene que los estados refuerzan su armamento al sentirse amenazados por otros». Si un país aumenta su potencia militar, esto se traduce en un incremento de la amenaza para otros estados, que se ven forzados a reaccionar «acrecentando su propia potencia». El segundo modelo sería el de la estructura nacional, que se basa en la idea «de que determinadas fuerzas dentro del país mismo generan la dinámica de armamentos». Por último, el modelo del imperativo tecnológico, que pone su énfasis en la evolución «cualitativa de la tecnología considerada en su totalidad» (1991, 112-149).

Si se produce un equilibrio militar, lo lógico sería pensar que esto aseguraría la paz, ya que en caso de conflicto la victoria no estaría segura para ninguno de los contendientes. Así lo estiman muchos analistas que erróneamente consideran que «el equilibro de poder tiende a mantener la paz». Sin embargo, esto no es así, ya que los estudios estratégicos advierten de que «bajo ciertas circunstancias, el equilibrio militar es más inestable que las situaciones de clara preponderancia por una de las partes» (Guillem, Pulido, Guillamó, 2021, 19). Se ha tendido a presuponer una relación entre los aumentos militares y la guerra. Ejemplo de ello es el modelo en espiral, «indicativo de una conexión más peligrosa entre el aumento de las armas y la guerra» (Diehl, 1983, 205). Se genera así una espiral competitiva en la que ambos estados «intentan lograr una ventaja militar que, finalmente, desemboca en una situación de crisis que puede a su vez terminar en un enfrentamiento armado» (Colom, Pulido, Guillamó, 2021, 19).

Los estudios existentes encuentran en muchos casos un efecto «mixto» de las carreras armamentísticas en los conflictos (Wallace, 1979; Diehl, 1983, 2020; Sample, 2012). No está claro entonces si los aumentos armamentísticos provocan escaladas. Algunos creen que incrementan la percepción de la amenaza y empujan a los Estados a sacar provecho de esas ventajas militares temporales, lo que hace más plausible el conflicto (Wallace,

[4] VILLANUEVA, Chr. (2021). Carrera de armamentos, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2021/01/25/carrera-de-armamentos/

1979; Morrow, 1989; Diehl, 2020 o Sample, 2012). Otros consideran que las carreras de armentos no tienen ningún efecto sobre el inicio de los conflictos «debido a la disuasión mutua o al agotamiento financiero de los rivales» (Smith, 1980, Diehl, 2020). Así, por ejemplo, Diehl (1983) indica que el 77 por ciento de las guerras interestatales no estuvieron precedidas por una carrera armamentística, o Horn (1984), quien señalaba que solo nueve de quince carreras armamentísticas de seis años y seis de trece de doce años terminaron en una guerra (Choulis, Mehrl e Ifantis, 2021, 1-2). En cualquier caso, las cifras anteriores son suficientes para indicar que con relativa frecuencia la competición armamentística entre países puede desembocar en una guerra, y la dinámica entre Marruecos y Argelia puede desembocar en ello, aunque por el momento se antoje difícil.

2. El camino hacia la supremacía militar marroquí. La carrera armamentística con Argelia

Marruecos y Argelia tienen una larga carrera de desencuentros y controversias por la hegemonía regional en el Magreb que dura ya décadas. Esta rivalidad, que es más que evidente en el desacuerdo sobre en el Sáhara, ha desencadenado una carrera armamentística entre ambos países, ya que las disputas territoriales es uno de los factores que «incrementa la posibilidad de que una carrera de armas desemboque en una guerra» (Guillem, Pulido, Guillamó, 2021, 21). Si la hegemonía militar en la región se decantaba del lado argelino, parece que en los últimos cinco años se está asistiendo a un cambio en esta dinámica que podría inclinar la balanza a favor de Marruecos. Ambos países acaparan más de la mitad del total de importaciones de armas del continente africano: Argelia adquiere un 30 por ciento de las armas y Marruecos un 26 por ciento (Moral, 2017, 8).

El gasto militar de ambos países no ha hecho más que crecer en la última década. En el caso de Argelia, en 2010 era de 5349 millones de dólares y en 2021 alcanzó los 9708 millones, aunque los años 2014, 2015, 2016 y 2019 superó la cifra de 10 000 millones. Por su parte, Marruecos ha tenido también un aumento en sus gastos militares, que han pasado de los 3095 millones de dólares en 2010 a los 4831 de 2021[5]. Estas cifras demuestran esa tendencia al alza de ambos países en cuanto a inversiones militares. Si bien las argelinas son superiores, las últimas adquisiciones de material por parte de

[5] Datos obtenidos de Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), disponible en https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932020%20in%20constant%20%282019%29%20USD%20%28pdf%29.pdf

Marruecos están mostrando una clara intención para alzarse con la supremacía militar en el Magreb. Pero esto no fue siempre así, y durante los últimos años de la década de los ochenta y buena parte de los noventa de la pasada centuria Marruecos gastó más que Argelia. No obstante, ya en 1998 este último país tuvo un gasto militar ligeramente superior: 2081 millones de dólares frente a los 1980 millones de Marruecos. Esta tendencia comenzó a cambiar a partir de los 2000, una vez superada la guerra civil, cuando Argelia comenzó a distanciarse de Marruecos, como lo reflejan los 5054 millones de dólares para el año 2009 frente a los 2891 de Marruecos[6].

Hasta el año 2000 se puede afirmar que hubo un relativo equilibrio en el gasto militar entre ambos, que comenzó a cambiar a partir de esa fecha a favor de Argelia debido a un período económico favorable en su economía merced a la venta de petróleo, que hizo que se convirtiese en la potencia militar del Magreb. Ejemplo de lo afirmado son los 10515 millones de dólares en 2016 frente a los 3516 de Marruecos[7]. Pero a partir de ese año el gasto militar argelino comenzó a descender por debajo de los diez millones de dólares, con la excepción del año 2019, hasta llegar a los 9708 millones de 2021. La razón hay que buscarla en el débil crecimiento económico de esos años y en «dificultades fiscales y de su balanza exterior, que redundaron en una grave crisis política en 2019» (Colom, Pulido y Guillamó, 2021, 20).

Hay que tener en cuenta que Argelia dedica el 6.66 por ciento de su Producto Interior Bruto (PIB) a defensa en 2020, mientras que Marruecos había aumentado este hasta el 4,28 por ciento, lo que representaba una subida de 1,18 puntos con respecto a 2019, que había sido del 3.1 por ciento[8]. Se observa entonces un continuo gasto militar de Marruecos, aunque no excesivo si se compara con el de Argelia, país para el que cada vez es más «difícil incrementar su gasto militar para conservar su primacía regional» (Colom, Pulido y Guillamó, 2021, 20). Los países que aplicaron programas de vacunación contra la COVID-19 con relativa rapidez, como fue el caso de Marruecos, obtuvieron mejores resultados macroeconómicos en el año 2021 que aquellos que fueron más lentos con la

[6] Datos obtenidos de SIPRI, disponible en https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932020%20in%20constant%20%282019%29%20USD%20%28pdf%29.pdf

[7] Datos obtenidos de SIPRI, disponible en https://sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932020%20in%20constant%20%282019%29%20USD%20%28pdf%29.pdf

[8] EXPANSIÓN, (n.d.). *Marruecos, gasto público Defensa*, https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/marruecos

vacunación, como fue Argelia. Esto se debió a limitaciones financieras o de suministros y provocará más dificultades para volver a los niveles económicos prepandemia (International Institute for Strategic Studies [IISS], 2021, 324). No obstante, esas cifras no serían las reales si se incluyesen los costes de las compras de armas y de las fuerzas de seguridad internas (Cordesman, 2021, 14).

El aumento en la adquisición de armas de ambos países no deja dudas acerca de sus intenciones. Esta carrera armamentística se remonta a la Guerra de las Arenas y no ha cesado desde entonces. Sin embargo, esta estrategia de disuasión militar no implica una mejor perspectiva de seguridad para el Magreb, región que no podrá contar con una estrategia de seguridad común debido a que dos de sus principales países dirigen su gasto militar el uno contra el otro (Akrimi, 2021, 8-9).

Marruecos ha ido incrementado su gasto armamentístico en medio de fuertes tensiones con Argelia. Si SIPRI daba unas cifras de 4831 millones de dólares en 2021, *The Military Balance* indicaba unos números de 6350 millones de dólares. Independientemente de la exactitud de una u otra cifra, lo cierto es que estos aumentos de Marruecos se han traducido en un ambicioso programa de adquisiciones, como los 24 helicópteros de ataque *Boeing AH-64 E Apache Guardian*[9]. Aunque el aumento es importante, aún está lejos de las cifras argelinas. No obstante, como ya se ha indicado anteriormente, el gasto de defensa de Argelia se ha estancado debido a la caída del precio del precio del petróleo (IISS, 2021, 326).

Ahora bien, ¿a qué responden estos incrementos armamentísticos? Queda claro que ambos países buscan la supremacía militar regional. Argelia la tiene de momento, pero todo indica a que en el futuro esta puede caer del lado de Marruecos. Distintas variables han de ser tenidas en cuenta para explicar esta dinámica armamentística. Guillamó lo resume perfectamente al indicar que, por un lado, las inversiones militares pueden ser entendidas como una manera de su política exterior; pero también se podría estar ante un intento de disuasión que se traduzca en un equilibrio regional; por último, a una «dinámica espejo» entre ambos países, que buscaría contrarrestar las capacidades del vecino a través del incremento de los gastos en defensa. Estas tres variables podrían ayudarnos a entender esa competencia entre Argelia y Marruecos. Se estaría ante un dilema de seguridad importante, «donde la seguridad de uno aumenta la inseguridad del otro, provocando una

[9] Con la opción de doce unidades adicionales (Guillem, Pulido, Guillamó, 2021, 24).

reacción en cadena». Cualquier fallo en este aspecto podría también desencadenar un conflicto entre ambas potencias, con consecuencias impredecibles que afectarían también a España[10]. Y es que, como indica Diehl, cuando dos países rivales se meten en una carrera de armamentos, la probabilidad de un conflicto aumenta considerablemente (1983, 206). Algo también apuntado por Wallace, quien veía una fuerte asociación entre la carrera de armamentos y la guerra (Wallace, 1982).

3. ASPECTOS CLAVE DE LA MODERNIZACIÓN MILITAR MARROQUÍ

Marruecos es un país de 35 892 951 habitantes. Cuenta con unas Fuerzas Armadas integradas por 195 800 hombres, de los que 175 000 pertenecen al Ejército de Tierra; 7800 a la Marina y 13 000 a la Fuerza Aérea. La Gendarmería y las fuerzas paramilitares suman 50 000 hombres. Los reclutas, con una edad comprendida entre los 19 y 25 años, sirven por un período de 12 meses, al igual que sucede en Argelia. Existe también una reserva compuesta por 150 000 hombres (IISS, 2021, 359).

Las Fuerzas Armadas de Marruecos tienen que hacer frente a importantes retos en cuanto a su seguridad regional, como supone el hecho del fin del alto el fuego con el Frente Polisario en 2020 y la reanudación, aunque a pequeña escala, de las hostilidades. Los lazos con Francia y Estados Unidos (EE. UU.) en materia de defensa son muy estrechos, recibiendo equipos y entrenamiento de ambos. Las relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) son igualmente importantes, concediéndose en 2016 a Marruecos el acceso a la «plataforma de interoperabilidad de la Alianza para reforzar los sectores de seguridad y defensa y adaptar las Fuerzas Armadas a los estándares de la OTAN». Cuenta con una amplia experiencia en los despliegues de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y ha realizado numerosos ejercicios multinacionales. El servicio militar se reintrodujo en 2019. Aunque dispone de cierta capacidad para el despliegue en las misiones de paz de la ONU, «carece de capacidad de transporte marítimo y aéreo». Remarcable es su participación con aviones *F-16* en Yemen desde 2015 hasta 2019, dentro de la coalición encabezada por Arabia

[10] GUILLAMÓ, M. (2020). Argelia y Marruecos. Competición estratégica en el Magreb, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/argelia-y-marruecos-competicion-estrategica-en-el-magreb/

Saudí. Además, la estabilidad del reino ha atraído a importantes empresas de defensa occidentales, como *Airbus, Safran* y *Thales* (IISS, 2021, 359).

Marruecos cuenta en la actualidad con 656 carros de combate: 222 *MIA1SA Abrams*; 220 *M60 A1 Patton;* 120 *M60 A3 Patton;* 40 *T-72B*; 54 *Type-90-II.* Además, tiene en depósito 200 *M48 A5 Patton* y 60 *T-72B.* La artillería está compuesta por 2317 piezas, entre las que destacan las 290 de 155 mm: 130 *M109 A1/A1B/A2/A3/A4*; 70 *M109 A5*; 90 *MK F3*. De 203 mm se cuenta con 60 *M110* (IISS, 2021, 359-360). Se está produciendo un aumento en la llegada de nuevos blindados que responde, sin duda, a las importantes adquisiciones llevadas a cabo por Argelia, cuyo parque blindado y mecanizado es aparentemente superior al marroquí. La potenciación de ambos ejércitos no es más que el resultado de esa carrera de armamentos de la que se viene hablando. Por otro lado, la disposición de las principales unidades marroquíes denota que es defensiva y orientada a Argelia[11].

De su Fuerza Aérea cabe destacar sus aviones de combate: 15 *F 16C Fighting Falcon*; 8 *F-16 D Fighting Falcon;* 15 *Mirage F-1C (F-1CH)* y 11 *Mirage F-1 E (F-1 EH)* Dispone también de 19 *F-5 E Tiger II* y 3 *F-5 F Tiger II* (IISS, 2021, 361). Como parecen indicar las nuevas compras, se busca una homogenización de la flota para ir sustituyendo a los aparatos franceses por nuevas adquisiciones de *F-16.* Nuevamente, estas adquisiciones responden a las importantes compras de Argelia, que se dotó en la pasada década de 44 *Su-30 MK*. Además, han experimentado un notable salto de calidad, puesto que, si bien Marruecos no cuenta con una de las fuerzas aéreas más numerosas de África, sí es una de las que «incorporan sistemas de armas de tecnología más avanzada»[12].

En cuanto a su marina, Marruecos ha realizado notables esfuerzos para pasar de ser una fuerza eminentemente costera a una de aguas azules. Además, sus miembros han realizado numerosos ejercicios navales con marinas de otros países, como EE. UU., Francia o España. No obstante, aún está lejos de estar al nivel de la de Argelia, que es la más importante del Magreb. Habría que destacar sus dos fragatas francesas del tipo *Floreal*, si bien algunos expertos las consideran simplemente buques patrulleros de alta mar, y la fragata clase *Fremm*, de 6000 toneladas, que es una de las unidades más

[11] BAQUES, J. (2018). La modernización del Ejército de Tierra de Marruecos: datos e inferencias para una mirada estratégica, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/modernizacion-ejercito-de-tierra-marruecos/

[12] BAQUÉS, J. (2014). Marruecos: suma y sigue en la modernización de la Real Fuerza Aérea, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/marruecos-modernizacion-fuerza-aerea/

modernas de la región, operada también por Egipto. No obstante, Marruecos tiene una notable carencia frente a Argelia al no disponer de submarinos, aunque es algo que está tratando de remediar desde hace unos años y es probable que en una o dos décadas se haga con submarinos, lo que haría que contase con una de las marinas más importantes del Mediterráneo en clara competencia con Argelia y España[13]. Se sumaría así al club de países mediterráneos con submarinos convencionales: Italia, Grecia, Turquía, España, Egipto y Argelia[14].

A pesar de tener un gasto militar que ha alcanzado los 4831 millones de dólares en 2021, si se observan los datos aportados por SIPRI hay que concluir que este ha sido bastante plano. En buena medida está enfocado a sufragar los costes en personal, que alcanzan «más del 70 por ciento del gasto militar anual». En suma, «estos presupuestos y su estructura no parecen reflejar las grandes compras de material declaradas». Marruecos está inmerso en un importante plan quinquenal para modernizar sus Fuerzas Armadas, que comenzó en 2017 y que continuará hasta 2022, con un presupuesto de unos 20 000 millones de dólares para convertirse en la primera potencia militar de la región (Guillem, Pulido, Guillamó, 2021, 23).

Marruecos ha avanzado en el desarrollo de sus Fuerzas Armadas y en el fomento de las reformas económicas que posibilitan este rearme, pero tiene grandes retos derivados de la pobreza de su población y del enfrentamiento con el Frente Polisario. Estos inventarios de fuerzas y material proporcionados por *The Military Balance* no reflejan las grandes incertidumbres que plantean sus Fuerzas Armadas, ya que no son un indicativo de su eficacia y preparación. Como sucede también con Argelia, la calidad y eficacia de su aparato militar varía mucho según las unidades. Su armamento principal proviene de EE. UU. y Francia, y a pesar del aumento en los gastos militares, se enfrenta a grandes problemas para financiar la «modernización y la transición a la guerra conjunta en todos los dominios» (Cordesman, 2021, 11).

El primero de los trece drones armados *Bayraktar TB2* de manos de Turquía se recibió en abril de 2022. El fin del alto el fuego con el Frente Polisario a finales de 2020, así como el deseo de introducir una diversificación en los proveedores de armas han

[13] GUERRERO, A. (2020). Submarinos: el siguiente paso de la marina de guerra de Marruecos, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/submarinos-marina-guerra-marruecos/

[14] CONTE, A. (2020). Guerra naval en el estrecho de Gibraltar, *Global Strategy, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/guerra-naval-en-el-estrecho-de-gibraltar/*

posibilitado los recientes contratos. En agosto de 2020 se firmó uno con *Lockheed Martin* para la entrega de 24 aviones de combate *F-16 V Fighting Falcon*[15], además del ya mencionado con *Boeing* para el suministro de 24 helicópteros *AH-64E Apache*. Estos helicópteros empezarán a llegar al país a partir de 2024. Además, en el año 2019 el gobierno de EE. UU. aprobó la actualización de los aviones *F-16* que opera Marruecos, «aunque no está claro si esto se llevará a cabo tras el contrato de los nuevos aviones» (IISS, 2021, 329).

También se han adquirido sistemas de artillería-cohete, antiaéreos chinos y buques franceses, mejorándose así las defensas aéreas y antiaéreas o la guerra antisubmarina. Otra adquisición a tener en cuenta han sido los doscientos carros de combate *M1-A1 Abrams*, de los que 162 se han actualizado con las «últimas mejoras disponibles». Se cuenta además con nuevos modelos de radar, varios tipos de drones y cuatro aviones *Gulfstream G550* de inteligencia electrónica «que permiten multiplicar notablemente las capacidades marroquíes en materia de obtención de información». A ello habría que sumar las tan ansiadas baterías de misiles *Patriot*, que dotarían a Marruecos de un sistema de defensa difícil de superar. Si bien muchas de estas ventas están por revisar por la administración Biden, lo que puede hacer que se retrasen o suspendan, no se puede pasar por alto que este rearme marroquí obedece a una lógica de hacerse con la supremacía militar regional, mientras que las compras de material argelino parecen responder «más a motivaciones y equilibrios internos de cada uno de los ejércitos» (Colom, Pulido, Guillamó, 2021, 25). Los sistemas de defensa aérea argelinos son en buena medida de origen ruso, similares a los empleados por Armenia, lo que puede haber servido como ejemplo a Rabat para hacerse con drones de Turquía e Israel, visto el pobre resultado de las defensas antiaéreas armenias frente a los drones de manufactura turca e israelí empleados por Azerbaiyán en la guerra de Nagorno Karajab de 2020[16].

Cuenta además con una artillería de mayor alcance que la española. Asimismo, esta profunda modernización de sus Fuerzas Armadas será completada con un ambicioso programa de industrialización militar. Como se ha visto, el gasto militar de Marruecos es menor que el argelino. No obstante, está hecho de manera más inteligente, lo que probablemente acabe por inclinar la balanza del lado marroquí. Además, su armamento

[15] En 2008 se compraron 24 cazabombarderos *Lockheed F-16C/D Block 52*.

[16] MARÍN, J. A. (2020). Marruecos y la senda de Azrbaiyán, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/marruecos-y-la-senda-de-azerbaiyan/

de origen estadounidense es más que probable que esté por encima del argelino, que se nutre fundamentalmente de material de origen ruso[17].

4. LA MODERNIZACIÓN MILITAR ARGELINA

Argelia es un país de 43 576 691 habitantes. Sus fuerzas armadas se componen de 139 000 soldados, de los que 110 000 pertenecen al Ejército de Tierra (75 000 de los cuales son reclutas); 15 000 a la Marina y 14 000 a la Fuerza Aérea. A estos números hay que añadir los 187 200 hombres de la Gendarmería y de los cuerpos paramilitares. Cuenta además con unas reservas de 150 000 soldados. Los reclutas sirven por un período de 12 meses (IISS, 2021, 332).

Dispone de una fuerza militar que es considerada como una de las más capaces y mejor equipadas del norte de África. El Ejército es clave en la política del país desde su decisivo papel en 2019 en la caída de Abdelaziz Buteflika. Las tensiones con Marruecos aumentaron en 2021, por lo que produjo un incremento del número de soldados de ambos países en sus fronteras. Las Fuerzas Armadas se ejercitan con relativa regularidad y su nivel de entrenamiento es considerado como bueno. Desde 2014 se viene intentando una profesionalización de estas, como lo demuestra el hecho de que en ese año se redujo el período de servicio militar de los 18 a los 12 meses (IISS, 2021, 332). Aunque cuente con unas fuerzas moderadamente bien entrenadas y equipadas, dependen en buena medida de los reclutas, lo que hace que la eficacia de sus unidades será muy variable. Como sucede con Marruecos, está empezando a desarrollar un enfoque más avanzado para la guerra conjunta en todos los dominios (Cordesman, 2021, 14).

El parque blindado argelino es superior en número al marroquí y dispone de 1495 carros de combate, de los que hay que destacar 600 *T-90 SA*. A ellos habría que unir 270 *T-55 AMV*; 300 *T-62* y 325 *T-72 M1/M1M*. En cuanto al número de piezas de artillería, este es de 1127, inferior al de Marruecos. Se pueden reseñar también los 12 *Iskander* y, respecto a la defensa aérea, los 38 *Pantsir-S1 (RS-SA-22 Greyhound); Pantisr-SM* (IISS, 2021, 333).

[17] PULIDO, G. (2020). La inminente «supremacía militar» regional de Marruecos y el reconocimiento de Estados Unidos de la soberanía sobre el Sáhara Occidental, *Global Strategy*, https://www.revistaejercitos.com/2020/12/10/la-inminente-supremacia-militar-regional-de-marruecos/

Su Fuerza Aérea cuenta con, entre otros, 11 *Mig-25 PDS/RV Foxbat*; 23 *Mig-29 S/UB Fulcrum*; algunos *Mig-29 M/M2 Fulcrum*; 57 *Su-30MKA*; 33 *SU-24M/MK Fencer D;* 4 *Mig-25RBSh Foxbat D* y 3 Su-24*MR Fencer E*. Su fuerza de helicópteros es superior a la de Marruecos, hasta que se dote de los *Apache*, y habría que destacar sus 30 *Mi.24 Hind* y 42 *Mi-28 NE/UB Havoc*. Respecto a la defensa aérea, dispone de 32 *S-300 PMU2 (RS-SA-20 Gargoyle)*, que se complementan con otros sistemas de medio y corto alcance (IISS, 2021, 334). Es probable que se haya dotado también de *S-400*, con alcances de 400 km, que junto a los *S-300* le proporcionarían una importante defensa antiaérea.

Sus capacidades logísticas se consideradas suficientes para apoyar los despliegues internos. El Ejército y la Fuerza Aérea cuenta con un núcleo de armamento moderno, en su mayor parte de procedencia rusa, pero también china. Respecto a la Marina, esta se ha centrado sobre todo en su flota de submarinos y fragatas. Aunque depende básicamente de Rusia y China para obtener armamento, en los últimos años ha intentado impulsar una industria nacional. Se «han creado empresas conjuntas con socios extranjeros, como la italiana Leonardo y la alemana Rheinmetall» (IISS, 2021, 332) Las Fuerzas Armadas argelinas han gastado desde comienzos de siglo mucho más de lo que el país puede permitirse, limitando «seriamente su desarrollo civil». Cordesman considera que Argelia es más «un ejército con país" que «un país con ejército» (2021, 13). Y esta es una diferencia fundamental con Marruecos, país en el que los militares están sometidos a la monarquía tras el fallido golpe de Estado de Sjirat en 1971 y la Operación Buraq de 1972, mientras que en Argelia los militares son los que «mantienen sometidos al gobierno republicano»[18].

Desde el año 2006 se involucró en un importante programa de modernización militar. Ese año se firmó con Rusia un contrato de 7500 millones de dólares por el que se adquirieron unos sistemas de armas que la colocaron como primera potencia militar de la región. Las compras consistieron en carros de combate *T-90S*, aviones *SU-30MKA*, sistemas antiaéreos *S-300PMU-2* y submarinos de propulsión convencional de la clase *Kilo.* En 2019 se adquirieron más aviones de combate (Guillem, Pulido, Guillamó, 2021, 23). Tanto Marruecos como Argelia han dado en los últimos años gran importancia a sus fuerzas aéreas y navales. Hay algunas áreas donde la supremacía argelina es más que

[18] GUILLAMÓ, M. (2020). Argelia y Marruecos. Competición estratégica en el Magreb, *Ejércitos,* https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/argelia-y-marruecos-competicion-estrategica-en-el-magreb/

evidente. Por ejemplo, en cuanto a la comparativa entre sus sistemas antiaéreos *S-300PMU-2* frente a los de Marruecos, basados en los sistemas *FD-2000B* chinos y las negociaciones para hacerse con los *Patriot PAC-3*. Pero donde destaca Argelia es el ámbito marítimo, gracias a seis submarinos clase Kilo, cuatro del Proyecto *636M* que se suman a los dos más antiguos del Proyecto *877E*[19]. Se convierte así en una de las pocas marinas mediterráneas capaces de lanzar misiles de crucero desde sus submarinos, de los que cuatro han sido mejorados para tener la capacidad de disparar misiles *Kalibr 3M-54 E Club-S*. Además, sus dos fragatas alemanas de la clase *Meko A-200* serían una importante amenaza para los submarinos españoles. Cuenta además con importantes capacidades anfibias gracias a al buque *Kalaat Beni Abbes L-474*[20].

Por último, es necesario incidir en algo por lo que la mayoría de los analistas occidentales suelen pasar de largo: que Algeria tiene los medios técnicos necesarios y «potencialmente la voluntad» para ser una nación de cobertura nuclear. Cuenta desde la década de 1980 con un importante programa nuclear que le llevó a desarrollar uno de los más notables complejos nucleares de todo el mundo árabe. Dispone además de importantes reservas de uranio en el sureste del país. Si bien es difícil considerar por el momento que pudiese plantearse seriamente la iniciación de un programa nuclear de carácter militar. No obstante, podría planteárselo en el futuro por razones de prestigio o por las tensiones con Marruecos, país que también contempló la opción nuclear en el pasado (Tertrais, 2012, 218-221). En cualquier caso, la actual situación económica del país sería un impedimento, además de las lógicas objeciones que Occidente pondría.

CONCLUSIONES

El gasto militar marroquí es relativamente plano y el argelino es muy superior, por lo que lo lógico será pensar que Argelia continua con su primacía militar y que, por tanto, no habría una carrera de armamentos. No obstante, se podría estar ante «una simple ilusión contable» en el caso de Marruecos, cuya economía será capaz en el futuro de sostener un mayor gasto de defensa, a lo que habría que unir la estrecha cooperación militar con EE. UU. Todo induce a pensar que se está produciendo una carrera de

[19] GUILLAMÓ, M. (2020). Argelia y Marruecos. Competición estratégica en el Magreb, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/argelia-y-marruecos-competicion-estrategica-en-el-magreb/

[20] CONTE, A. (2020). Guerra naval en el estrecho de Gibraltar, *Global Strategy*, *https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/guerra-naval-en-el-estrecho-de-gibraltar/*

armamentos «asimétrica y unilateral» por parte de Marruecos para disputar la hegemonía militar en el Magreb a Argelia (Guillem, Pulido y Guillamó, 2021, 21). Como es lógico, esto derivará en una inestabilidad regional que forzosamente tendrá consecuencias para España. Además, hay que tener en cuenta que Argelia suele actuar con mucho secretismo en algunas de sus adquisiciones militares, lo que puede resultar en un obstáculo para su disuasión.

Por otro lado, la presión militar sobre las ciudades de Ceuta y Melilla se puede considerar como más limitada «de lo que pudiera llegar a ser, llegado el momento, en otros aspectos, sociales y hasta económicos». Por tanto, no habría que temer riesgos, pero tampoco habría que descuidar la capacidad disuasoria del Ejército español en esa zona, a pesar de que el actual ritmo de compras de Marruecos esté más enfocado a su carrera armamentística con su vecina y rival[21]. Aún no tiene los *Patriot*, aunque tarde o temprano se hará con ellos. Además, quiere dotarse de dos nuevas fragatas tipo *Fremm* y de una fuerza de submarinos que representaría una seria amenaza a la superioridad militar que aún conservan la Armada española y la marina de Argelia. Si hasta hace relativamente poco, el poder de la Armada española era superior al de la marinas marroquí y argelina, las tornas han empezado a cambiar y estos dos países están invirtiendo grandes sumas en la modernización de estas. No obstante, este crecimiento, como sucede con otras ramas de sus Fuerzas Armadas, tiene que ver más con las disputas entre ambos que con cualquier contencioso que pudieran tener con España. En cualquier caso, aún les falta por hacer, y solo Argelia puede representar una amenaza por el momento gracias a su capacidad de lanzar misiles de crucero desde sus submarinos[22].

Sobre el papel, todo indica que Argelia mantiene la supremacía militar en el Magreb, pero esta se está viendo amenazada por Marruecos gracias a un inteligente programa de compras. Además, este poderío militar se basa en buena parte en material de origen ruso, cuyo desempeño en la guerra de Ucrania no ha sido muy satisfactorio. Pero también es posible que se haya debido más a la doctrina rusa que a su material, ya que el conflicto ucraniano está demostrando la importancia de la doctrina, la formación, el conocimiento profundo del material, el terreno y una buena inteligencia. Faltaría por ver si Argelia tiene

[21] BAQUES, J. (2018). La modernización del Ejército de Tierra de Marruecos: datos e inferencias para una mirada estratégica, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/modernizacion-ejercito-de-tierra-marruecos/

[22] VILLANUEVA, Chr. (2020). La carrera armamentística naval en el Mediterráneo, *Global Strategy*, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/carrera-armamentistica-naval-en-el-mediterraneo-occidental/

capacidades A2/AD que le permitan proteger y proyectar su área de influencia. Todo parece indicar que así es, por lo que las implicaciones para España serían muy importantes. Haciendo proyecciones de futuro, podría dificultar la navegación en el estrecho de Gibraltar, entre otras amenazas[23]. No obstante, aunque aumentaría su influencia en esta región, cabe descartar un enfrentamiento militar entre España y Argelia.

La escalada de los últimos meses entre Argelia y Marruecos ha sido considerada por algunos analistas como de zona gris. Las relaciones siguen congeladas y existe una carrera de armamentos entre ambas que debería ser motivo de preocupación para España. No obstante, también es cierto que un conflicto abierto entre ambos países tendría terribles consecuencias en lo económico, en lo social y en lo político. Como afirma Guillamó, «por encima de la hegemonía regional se encuentra la supervivencia misma del Estado y la continuidad de sus élites». Así, resulta aún difícil ver hacia dónde van dirigidas esas adquisiciones militares, porque puede ser que también estén enfocadas a resolver otros problemas que se presentan en el Magreb/Sahel y no solo orientadas a la competición militar entre estas dos naciones[24]. Todo apunta a que se debe a este último punto y que esta carrera de armamentos responde al modelo de acción/reacción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKRIMI, Y. (2021). Algeria-Morocco Tensions: a Costly Conflict, Brussels International Center, https://www.bic-rhr.com/research/algeria-morocco-tensions-costly-conflict#:~:text=The%20Algerian%2DMoroccan%20feud%20has,decision's%20consequences%20are%20far%2Dreaching.

BAQUES, J. (2018). La modernización del Ejército de Tierra de Marruecos: datos e inferencias para una mirada estratégica, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/modernizacion-ejercito-de-tierra-marruecos/

BAQUÉS, J. (2014). Marruecos: suma y sigue en la modernización de la Real Fuerza Aérea, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/marruecos-modernizacion-fuerza-aerea/

BUZAN, B. (1991). *Introducción a los estudios estratégicos*. Madrid: Ediciones Ejército.

CHOULIS, I., MEHRL, M., e IFANTIS, K. (2021). Arms Racing, Military Build-Ups and Dispute Intensity: Evidence from the Greek-Turkish Rivalry, 1985-2020, *Defence and Peace Economics*, pp. 1-27.

COLOM, G., PULIDO, G. y GUILLAMÓ, M. (2021). Marruecos, el estrecho de Gibraltar y la amenaza militar sobre España, Instituto de Seguridad y Cultura,

[23] Véase COLOM, G. (2021). An A2/AD in the Western Mediterranean? Is Algeria developing anti-access/area-denial capabilities?, *Defence Studies*, 22.1, pp. 60-78

[24] GUILLAMÓ, M. (2020). Argelia y Marruecos. Competición estratégica en el Magreb, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/argelia-y-marruecos-competicion-estrategica-en-el-magreb/

https://seguridadycultura.org/wp-content/uploads/2021/05/Marruecos-el-Estrecho-de-Gibraltar-y-la-amenaza-militar-sobre-Espa%C3%B1a.pdf

COLOM, G. (2021). An A2/AD in the Western Mediterranean? Is Algeria developing anti-access/area-denial capabilities?, *Defence Studies*, 22.1, pp. 60-78.

CONTE, A. (2020). Guerra naval en el estrecho de Gibraltar, *Global Strategy, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/guerra-naval-en-el-estrecho-de-gibraltar/*

CORDESMAN, A. (2021). The Changing Security Dynamics of the MENA Region, Center for Strategic and International Studies, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210302_Cordesman_Military_Dynamics.pdf?aFbaUdiB0knUgNbAmZ_SEJOABTSDemZ7

DIEHL, P. (1983). Arms Races and Escalation: A Closer Look, *Journal of Peace Research*, Vol. 20, n.º 3, pp. 206-211.

GIBLER, D., RIDER, T. y HUTCHINSON, M. (2005). Taking arms against a sea of troubles: Conventional arms races during periods of rivalry, *Journal of Peace Research*, 42 (2), pp. 131-147.

GRAY, C. S. (1971). The Arms Race Phenomenon, *World Politics*, XXIV, pp. 39-79.

GUERRERO, A. (2020). Submarinos: el siguiente paso de la marina de guerra de Marruecos, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/submarinos-marina-guerra-marruecos/

GUILLAMÓ, M. (2020). Argelia y Marruecos. Competición estratégica en el Magreb, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/argelia-y-marruecos-competicion-estrategica-en-el-magreb/

IISS (2021). Chapter seven: Middle East and North Africa, *The Military Balance*, 122.1, pp. 318-377, Chapter Seven Middle East and North Africa.pdf

KENNEDY, P. (1984). Arms Races and the Causes of War: 1850–1945. P., Kennedy, (ed.), *Strategy and Diplomacy*. London: Fontana, pp. 165–177.

MARÍN, J. A. (2020). Marruecos y la senda de Azrbaiyán, *Global Strategy*, https://global-strategy.org/marruecos-y-la-senda-de-azerbaiyan/

MONSHIPOURI, M., CHU, W. (2016). The Flaws of the Proliferation Cascade Scenario: Iran-Saudi Relations in Perspective, *International Studies Journal*, Vol. 12, n.º 3, pp. 1-14.

MORAL, P. (2017). Marruecos y Argelia: el pulso por la supremacía en el Magreb, Instituto Español de Estudios Estratégicos, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO36-2017_Marruecos_Argelia_Magreb_PabloMoral.pdf

PULIDO, G. (2020). La inminente «supremacía militar» regional de Marruecos y el reconocimiento de Estados Unidos de la soberanía sobre el Sáhara Occidental, *Global Strategy*, https://www.revistaejercitos.com/2020/12/10/la-inminente-supremacia-militar-regional-de-marruecos/

SMITH, Th. (1980). Arms Race Inestability and war, *The Journal of Conflict Resolution*, 24.2, pp. 253-284.

TERTRATIS, B. (2012). Alternative Proliferation futures for North Africa. H. Sokolski, (ed.), *The Next Arm Race.* Carlisle: Strategic Studies Institute, pp. 205-239.

UNESCO (1978). *La Carrera armamentista y el desarme: consecuencias sociales y económicas*. París: ONU.

VILLANUEVA, Chr. (2021). Carrera de armamentos, *Ejércitos*, https://www.revistaejercitos.com/2021/01/25/carrera-de-armamentos/

VILLANUEVA, Chr. (2020). La carrera armamentística naval en el Mediterráneo, *Global Strategy*, https://www.revistaejercitos.com/2020/11/01/carrera-armamentistica-naval-en-el-mediterraneo-occidental/

WALLACE, M. (1982). Armaments and Escalation, *International Studies Quartely*, 26, pp. 37-56.

ARGELIA Y MARRUECOS. UN ESQUEMA DE LA SITUACIÓN ACTUAL

ALGERIA, MOROCCO: AN OUTLINE OF SITUATION

Arturo García-Vaquero Pradal [1]
15 de abril, 2022

RESUMEN

Argelia y Marruecos, las dos potencias del Magreb, con raíces evolución histórica y un proceso de formación del Estado distintos alimentan una rivalidad hegemónica. Para poder apreciar las consecuencias geopolíticas de esta competencia, se examina y se compara la evolución de su situación respectiva desde 2011, para terminar, destacando las causas de esta ruptura. Argelia, desde una posición de debilidad interna, se siente amenazada y rompe relaciones como modo de defenderse del expansionismo marroquí y de mandar una fuerte señal. La tensión geopolítica entre ambos viene de lejos y ahora está muy exacerbada. Algo que, no siendo novedoso, el juego geopolítico debe tener en cuenta.

PALABRAS CLAVE: rivalidad, relaciones, ruptura, hegemonía, Sahara

ABSTRACT

Algeria and Morocco, the two Maghreb powers with distinct roots, historical evolution and a process of state formation feed a hegemonic rivalry. In order to appreciate the geopolitics of this competition, the evolution of their situation since 2011 is examined and compared, to conclude by highlighting the causes of this rupture. Algeria, from a position of internal weakness, feels threatened and breaks relations as a way to defend itself from Moroccan expansionism and to send a strong signal. The geopolitical stress between the two comes from afar and is now greatly exacerbated. Something that, not being new, geopolitics game must take into account.

KEYWORDS: rivalry, relations, rupture, hegemony, Sahara

[1] General de División del Ejército de Tierra (Retirado). Major General, Spanish Army (Retired)

1. INTRODUCCIÓN

Argelia y Marruecos son las dos potencias del Magreb con unas raíces y una evolución histórica diversas y un proceso de formación del estado distinto con dos nacionalismos que alimentan una rivalidad hegemónica.

En la dinámica de las quiebras bilaterales, Marruecos y Argelia suman dos cortos enfrentamientos armados y han roto relaciones o cerrado fronteras en tres ocasiones, desde 1963 hasta 1969, desde 1976 hasta 1988, desde 1994 hasta ahora con picos de tensión ocasionales; la última ruptura acontece el 24 de agosto de 2021. La competición estratégica viene de lejos y está muy exacerbada.

Para poder apreciar las consecuencias geopolíticas de esta tensión, se examina la evolución de la situación desde 2011, para terminar, destacando las causas de esta quiebra.

2. ARGELIA DESDE 2011

Argelia se abre al Mediterráneo occidental y en profundidad al Sahel con fronteras con todos los estados magrebíes. El régimen surgido en 1962 se sustentará en la legitimidad histórica de las élites, protagonistas de la independencia, y en el control de los hidrocarburos por una amalgama político-militar (Sanchez Rojas, 2012, 4).

La caída de los precios del petróleo en los ochenta generó protestas populares y dio lugar a una política de cambio mediante un multipartidismo que abrió la puerta al Frente Islámico de Salvación (FIS). El proceso fue interrumpido por el Ejército Nacional Popular (ENP) y desembocó en una guerra civil, la Década Negra (1992-2002) terminada con una combinación de acciones contraterroristas y amnistías hasta una reconciliación. El conflicto fracturó el contrato social entre pueblo y sistema político (Thieux, 2021, 7) traumatizando a la sociedad argelina.

2.1. Situación política y social desde 2011

Las manifestaciones populares de enero de 2011 forzaron el levantamiento del estado de excepción de 1992, un abaratamiento de productos básicos y unas reformas constitucionales y políticas (Hernando de Larramendi y Azaola, 2011, 32). El Frente de Liberación Nacional ganó las elecciones de 2012 frente a los islamistas fruto del recuerdo de la guerra civil (Raimbaud, 2017, 63) y el régimen se reforzó.

El alza de los precios del petróleo (2011-2014) recuperó la situación económico social y también el clientelismo y la corrupción. La reforma constitucional (2016) no fue suficiente en el contexto de la crisis económica; Argelia es un estado rentista sujeto a la volatilidad del mercado de los hidrocarburos con un malestar social crónico, alta tasa de desempleo juvenil, emigración y grandes desigualdades sociales y territoriales (Thieux, 2021, 8).

Este malestar produjo en febrero de 2019 el Hirak, un movimiento de protesta que forzó la dimisión de Buteflika. El ENP regresó al escenario político con un proceso institucional de "transición"[2] (Thieux, 2021, 12): sin embargo, la situación política y social sigue agitada y el Hirak volvió a manifestarse después de la emergencia sanitaria.

El ENP, que nunca ha estado ajeno al poder, ha salido de la escena tras una campaña de "manos limpias" que ha alterado muy poco el sistema político militar y sigue controlando los resortes del poder. No ha intervenido en la represión del Hirak, en manos de la policía, y su imagen no se ha dañado ni se ha menoscabado el vínculo y la confianza populares. El ENP desde la guerra de la independencia "es" el pueblo argelino y este sentimiento pervive, en mi opinión.

El Hirak no tiene un liderazgo visible ni estructura, lo que dificulta la interlocución (Dris, 2021, 190). Su carácter pacífico –no provocar una represión violenta- y estas carencias son significativos pero lo cierto es que continúa como un frente activo y unido. Sin haber conseguido cambios importantes, está impulsando una remodelación social y una evolución de la relación poder-sociedad y del sistema político (Thieux, 2021, 8). La experiencia de la Década Negra ha trascendido en el Hirak con el rechazo de la violencia terrorista islamista y represiva del Estado. La pandemia ha supuesto una paralización temporal –responsable- del Hirak y ha dado lugar a un retorno del autoritarismo y a la represión con detenciones selectivas.

El escenario político argelino es inestable y presenta dos dinámicas, la del Hirak para una transformación de la sociedad civil y la del sistema en busca de soluciones que le permitan perpetuarse. El Hirak proporciona espacio para la expresión y para la cohesión social (Thieux, 2020, 213) y el régimen, con pocos recursos ideológicos políticos y económicos, estima irrealizable las reivindicaciones y teme una manipulación exterior:

[2] Elecciones presidenciales (diciembre de 2019), revisión constitucional (noviembre de 2020) y elecciones legislativas (julio de 2021).

puede que esté esperando un respiro económico como consecuencia del conflicto en Ucrania.

2. 2. Escenario económico

Argelia, al seguir el modelo socialista de control centralizado y participación estatal, no ha favorecido la inversión privada nacional o extranjera y ha postergado la agricultura (tiene una fuerte dependencia alimentaria). Las grandes empresas estatales son la espina dorsal de la economía y los hidrocarburos, la base de la prosperidad, sostén del desarrollo (Fuente, 2021, 250) y pilar de estabilidad interna.

Los hidrocarburos representan el 35 por ciento de su riqueza, un 98 por ciento de las exportaciones y alrededor del 70 por ciento de los ingresos fiscales. Argelia es el noveno productor mundial de gas natural y Europa, su principal cliente. Aspira a ser una alternativa frente al gas ruso (Fuente, 2022, 37) en una posibilidad muy actual.

Argelia es un paradigma económico rentista con una dependencia fuerte (MAEC, 2020, 2) de los beneficios de los hidrocarburos. Estos beneficios se acumulan desde 2008 en un Fondo de Regulación de Ingresos[3] (FRR) para subsidios sociales y compensar el déficit, en lugar de inversión y desarrollo. El problema es que, desde 2017, el FRR está prácticamente agotado. (Hadj, 2021).

Los hidrocarburos como única fuente de ingresos causan un importante desequilibrio por la escasa diversificación económica y la falta de reinversión en el tejido productivo que obliga a importaciones y no crea empleo (Fuente, 2021, 255-256).

La pandemia agravó la situación por la caída de los precios del gas (Hadj, 2021, 26). La producción y la exportación de hidrocarburos tendieron a la baja (Thieux, 2021, 17) y quedan sin resolver factores negativos intrínsecos[4] con unas condiciones desfavorables para la inversión[5].

Las previsiones del Banco Mundial son hasta ahora negativas porque Argelia ha aumentado su deuda pública con subvenciones para mantener la paz social. La realidad es que Argelia necesita a corto plazo que suban los precios de los hidrocarburos y a largo plazo, realizar una transición a un nuevo modelo de desarrollo más diversificado y

[3] El FRR, creado en 2000 frente a las variaciones del mercado de hidrocarburos, ha contribuido a compensar la fiscalidad, reducir la deuda pública y financiar el déficit presupuestario
[4] La obsolescencia de la estructura productiva y la falta de mantenimiento de las instalaciones.
[5] El 51 por ciento es la participación estatal mínima en sectores estratégicos como el de los hidrocarburos.

equilibrado. Mientras tanto su economía seguirá en déficit y su estabilidad interna en peligro.

2.3. Escenario de seguridad militar

La defensa militar y la lucha contra el terrorismo siguen siendo cuestiones de primer orden. Argelia tiene un gasto en defensa significativo que se puede justificar por una modernización, la superioridad militar regional o por ambos (Durrieu y Cambon, 2014; 201); cabe señalar que la revisión constitucional de 2020 autoriza explícitamente (artículo 31) la participación en el mantenimiento de la paz y se abre a despliegues exteriores.

La actitud occidental en las revueltas de 2011 y sobre todo las intervenciones militares en Libia y en Mali se interpretan como amenaza potencial directa; Argelia siente la necesidad de responder a la inestabilidad vecinal, de protegerse de sus efectos y de recobrar su capacidad de influencia en su entorno.

Ha reforzado el control de sus fronteras con gran esfuerzo y coste (Thieux, 2021, 25) y con un fuerte operativo antiterrorista frente a Mali y Libia[6] (MAEC, 2021). La presencia de AQMI en Argelia se ha reducido mucho por las actuaciones de las fuerzas de seguridad y del ENP, con operaciones puntuales en Skikda y Jijel y con enfrentamientos esporádicos en las fronteras sur y oriental.

La presencia francesa en el Sahel le resulta molesta al ocupar un espacio que no le corresponde. Persiste también la preocupación por un "gran Azawad" y el resurgir de la cuestión tuareg.

Algunos analistas (Global Strategy, 2021, 30 de septiembre), basándose en la adquisición de determinadas capacidades, especulan sobre cierta capacidad A2/AD (antiacceso y negación de área) frente al Mediterráneo occidental ante la eventualidad de una intervención militar como la de Libia.

2.4. Las relaciones exteriores

Sus principios son el respeto a la soberanía e integridad territorial y el derecho a la autodeterminación junto con el rechazo a la injerencia en asuntos internos (Thieux, 2016, 232). Argelia presta atención preferente al Sahel y ejerce tradicionalmente una gran influencia en África y un papel importante en la UA. El Sahara Occidental y los desencuentros con Marruecos son las claves de su política exterior. Su posicionamiento

[6] Unas largas fronteras: Libia, 982 kms y Mali,1.329 kms

en las crisis del mundo árabe con China y con Rusia es determinante e independiente y una muestra su voluntad de independencia.

Los atentados del 11-S mejoraron las relaciones con los EEUU y con Europa. Los acuerdos de Abraham y la reciente postura norteamericana sobre el Sahara han favorecido un acercamiento Israel – Marruecos muy preocupante para Argelia. En estos momentos, Argelia se siente en una posición de debilidad y desarrolla una estrategia defensiva que le empuja a buscar apoyos y a diversificar sus relaciones, aproximándose a quienes no van a cuestionar su modelo.

La relación con Rusia se ha ido ampliando desde la cooperación militar a otros sectores; comparten conceptos y actitudes, tienen posturas convergentes en el escenario regional y tratan de mantener unas relaciones "equilibradas" con otros actores regionales. China se ha convertido en un socio comercial relevante por interés mutuo; han firmado proyectos sobre la nueva Ruta de la Seda y un Tratado de Cooperación.

Desde el 11-S, mantiene una relación con los EEUU por la necesidad compartida de la lucha contra el terrorismo. Se ha acercado a Turquía desde 2009 con cierto alineamiento en Libia: es su quinto socio comercial y un inversor importante. Sus relaciones equilibradas con los países del Golfo se ven dificultadas por los acuerdos de Abraham y el reconocimiento de un Sahara marroquí.

Las relaciones con la UE son muy importantes para Argelia aunque encuentra dificultades para encajar en los marcos de cooperación de la UE. Ésta considera que es el socio regional más complicado por su lejanía prudente en evitación de injerencias. El interés de la UE se centra en el suministro energético, el control de los flujos migratorios y la lucha contra el terrorismo, con unos intercambios comerciales asimétricos. La UE considera primordial la estabilidad argelina y prefiere el mantenimiento del régimen a una transición política incontrolada. Francia, España e Italia mantienen unas relaciones estrechas de carácter muy distinto con agendas bilaterales diferenciadas; destaca Francia por el peso histórico colonial. La desestabilización de Argelia es motivo de preocupación para toda la Europa del sur.

En resumen, Argelia es un actor clave en la estabilidad regional con unas posturas claras sobre el Sáhara Occidental y Palestina, y desea recuperar su notoriedad internacional. Tradicionalmente independiente, selecciona sus socios evitando dependencias de una gran potencia o de un grupo de poder regional y se encuentra

buscando apoyos para disponer de espacio de maniobra (Hallqvist y Hammargren, 2020, 44). Su acción exterior se enmarca en la defensa de su soberanía y en la competición de poder con Marruecos.

2.5. Resumen y Conclusiones

Argelia se encuentra políticamente debilitada económicamente deteriorada y socialmente agitada (Thieux, 2020, 211), y sufriendo las consecuencias de la pandemia. Su gran dependencia de los hidrocarburos es su mayor problema y una amenaza para su estabilidad. La evolución del mercado energético como consecuencia de las sanciones a Rusia puede beneficiarla.

Desde 2019, el contrato social está dañado y el régimen no ha sabido responder; se pone en duda la legitimidad del sistema político militar. El persistente Hirak proporciona una narrativa alternativa y reclama una adaptación del sistema y una democratización.

La economía argelina, proteccionista, está estancada pendiente de una transformación estructural difícil para pasar del modelo rentista a una economía diversificada competitiva con un sector privado creador de empleo. Argelia necesita apoyos financieros y busca relaciones con países afines y poco exigentes como China y Rusia.

Argelia continuará vigilando su vecindad cercana mientras persista la inestabilidad, respondiendo a los retos de seguridad combinando medios militares diplomáticos y socioeconómicos para permanecer como actor clave en el Magreb y en el Sahel (Hallqvist y Hammargren, 2020, 44)

Un poder político deslegitimado y paralizado, una economía estancada y unas condiciones sociales deterioradas conforman una situación de debilidad. El sistema político no puede desaparecer bruscamente sin que Argelia caiga en el caos. Argelia se encuentra en un punto crucial y su estabilidad depende de la capacidad del poder para responder a las aspiraciones de los argelinos (Ferrara & Michel-Kleisbauer, 2022, 17) y crear un bienestar económico que permita una distribución aceptable (Durrieu y Cambon, 2014, 116).

3. MARRUECOS

Marruecos ocupa una posición geográfica privilegiada, abierto al Océano Atlántico y al Mediterráneo occidental sobre el Estrecho de Gibraltar. Primer estado constituido en

el Magreb, tiene una vocación histórica expansionista (Balta, 1994, 95-97). La monarquía alauita detiene una legitimidad incontestable, histórico-dinástica no impuesta, símbolo de la independencia y de soberanía nacional. Marruecos optó en su transición a la modernidad por una lenta democratización, por la economía de mercado y por la asociación con Occidente (Durrieu y Cambon, 2014, 123-124). Mohamed VI ha ido reposicionando a Marruecos en el entorno geopolítico e impulsado su desarrollo económico.

3.1. Situación política y social a partir de 2011

Las revueltas árabes aceleraron el proceso de modernización de Marruecos. Mohammed VI supo responder rápidamente a las manifestaciones populares; fueron suficientes la reforma constitucional de julio de 2011 reajustando el papel de las instituciones y del rey, una mejor distribución regional de la riqueza y un aumento de los subsidios sociales. La coyuntura favoreció que los islamistas moderados del PJD (Partido Justicia y Desarrollo) desarrollaran dos legislaturas y que mostraran su apoyo a la monarquía alauita[7].

La figura del rey como árbitro (perspectiva política) y como Comendador de los Creyentes (perspectiva religiosa) ha ido recuperando su predominio (Casani y Tomé-Alonso, 2021, 3). La victoria del RNI[8], partido próximo a palacio, en las elecciones de 2021 puede suponer un cambio de ciclo político con una regresión autoritaria y la despolitización la gestión pública en favor de los tecnócratas. El islamismo se ha desgastado por su complacencia en cuestiones contrarias[9] al islamismo; la normalización con Israel ha causado malestar en la sociedad marroquí al interpretarse como un abandono de la causa palestina (Suárez-Collado, 2021, 186).

Mohammed VI busca reconstituir la confianza popular, especialmente la de la clase media urbana (Tomé-Alonso y García de Paredes, 2020, 209-210), dañada por los recortes de libertades, y legitimarse dando la imagen de una monarquía sensible a lo social mediante un nuevo modelo de desarrollo en manos de tecnócratas bajo su liderazgo.

[7] Se podría hablar de una revolución tranquila domada tras la derrota electoral islamista de 2021.
[8] Rassemblement National des Indépendants
[9] La 'crisis del francés', la 'crisis del cannabis' y, sobre todo, la 'cuestión de Israel'.

Las protestas populares, esporádicas y débiles, han sido controladas por las fuerzas de seguridad sin que se hayan resuelto sus causas endémicas, pobreza, desempleo y falta de perspectivas (Casani y Tomé-Alonso, 2021, 14).

La respuesta a la pandemia, rápida y rigurosa, ha subrayado la solidez del régimen (Tomé-Alonso y García de Paredes, 2020, 211) y una imagen positiva; el liderazgo del rey ha sido reforzado y se ha debilitado el papel de las instituciones, con un giro autoritario al amparo de las restricciones de la pandemia (Suárez-Collado, 2021, 185).

La "nueva hoja de ruta del desarrollo"[10] quiere paliar el deterioro por la pandemia y se centra en tres ejes, la recuperación económica, una mejora de la administración pública y la extensión de la cobertura sanitaria (Casani y Tomé-Alonso, 2021, 4 y 19). La estabilidad a medio plazo depende de la capacidad del gobierno para dar respuesta a los problemas económico y sociales (Cambon et alia, 2013, 8) y del resultado a largo plazo de los proyectos lanzados.

Si la estabilidad marroquí está fuera de duda actualmente, a pesar del impacto económico de la pandemia y del aumento de los precios; tampoco se puede descartar que una situación económica delicada pudiera contribuir a un aumento de las movilizaciones populares.

3. 2. Escenario económico

El modelo económico marroquí es dinámico y voluntarista, sujeto a riesgos de desequilibrio (el déficit presupuestario y la factura energética), apoyado en el turismo y en las remesas y sostenido por inversiones y préstamos extranjeros (Durrieu y Cambon, 2014, 75). Los apoyos exteriores pesan significativamente en el impulso económico a través de proyectos de desarrollo, crédito e inversiones, y acuerdos de libre comercio en bilateral o en multilateral como con los EEUU (2006), la UE (Estatuto Avanzado en 2008), el acuerdo de Agadir (2004) o la Gran Área Árabe de Comercio (1997).

Marruecos ha ido evolucionando -con la tutela del FMI- hacia una economía de mercado, abierta y diversa, ha mejorado su competitividad e invierte en infraestructura industrial y de comunicaciones, transportes y puertos, buscando crear un corredor comercial desde el Golfo de Guinea y establecerse como centro de negocio para el continente africano (CIA, 2021).

[10] Discurso de la Fiesta del Trono, 29 de julio de 2020.

A pesar de su progreso económico y de las tendencias positivas, Marruecos sigue siendo un país de emigración (las remesas tienen un peso importante: un 8 por ciento del PIB) con un índice alto de paro y de economía informal.

Se trata de una economía estable con un crecimiento sostenido, una inflación en descenso y una tasa de paro con tendencia negativa; su escasez de recursos (excepto los fosfatos), la fluctuación de las cosechas, las dificultades económicas de su principal socio comercial (UE), y la pandemia han frenado su ascenso. Cuenta con inversores occidentales (EEUU, Francia, España y Reino Unido) y del mundo árabe y desarrolla programas propios de desarrollo en el Sahel.

3.3. Escenario de seguridad

El escenario de seguridad marroquí ha empeorado con la ruptura de relaciones con Argelia y las hostilidades reabiertas por el Polisario (2020). Marruecos recibe equipo y preparación militar de Francia y de los EEUU[11] (IISS, 2021, 356) y cierta relación aventajada con la OTAN (acceso a la Plataforma de Interoperabilidad en 2016).

Sus Fuerzas Armadas tienen experiencia en todo tipo de operaciones militares y participan en ejercicios y en operaciones con socios occidentales. El presupuesto de defensa ha ido creciendo regularmente dando lugar a un proceso de rearme o de modernización, según opiniones, mejorando notablemente sus capacidades (CIA, 2021). No dispone de una industria de defensa como tal y depende del exterior aunque haya atraído a algunas empresas de defensa occidentales.

La amenaza terrorista sigue presente internamente aunque muy reducida y controlada. Desde 2002, se habrían desmantelado más de 200 células terroristas con más de 2000 personas detenidas por terrorismo (Ferrara y Michel-Kleisbauer, 2022, 19).

3.4. Las relaciones exteriores

La acción exterior es una importante herramienta de competición con Argelia. Marruecos ha seguido un camino claramente expansionista[12] constante desde la independencia con reivindicaciones recurrentes a España sobre Ceuta y Melilla y sobre los límites de los espacios marítimos (CIA, 2021).

[11] Estatus de aliado no OTAN principal (2004)
[12] La visión geopolítica de un Marruecos “ampliado”, más allá de las fronteras de 1956.

Su objetivo actual es conseguir apoyos a la marroquinidad del Sahara Occidental, revalorizada por el reconocimiento de Trump; está condicionando enfáticamente[13] la política exterior marroquí, "o conmigo o contra mí", al menos en sus vertientes económica comercial y diplomática.

La política exterior marroquí, prerrogativa real, es irredentista (Perez Triana, 2022, p.14) con una orientación pragmática y centrada en los intercambios económicos y comerciales, combina el alineamiento con Occidente con su relación con las monarquías árabes y una fuerte orientación africana. La UE privilegia en su relación la cooperación en seguridad y migraciones.

Marruecos está normalizando sus relaciones con Israel, sin menoscabo de su postura frente al conflicto palestino-israelí. Mohammed VI, presidente del comité Al Qods, ha reiterado su apoyo a la causa palestina y al estatus musulmán de Jerusalén, ofreciéndose como mediador entre Israel y Palestina.

Los países del Consejo de Cooperación del Golfo aseguran una inversión directa a pesar de la renuencia marroquí a unirse al Consejo y de discrepancias como su salida de la coalición militar saudí en el Yemen o su neutralidad en la crisis con Qatar.

Cultiva una orientación africana muy activa desde su regreso a la UA (2017) con un intenso esfuerzo diplomático; moviliza todos sus recursos diplomáticos económicos culturales y religiosos para mejorar su posición como potencia africana (Casani y Tomé-Alonso, 2021, 29) y para configurarse como socio clave y elemento estabilizador regional: su prioridad es avanzar en la cuestión del Sáhara y debilitar la influencia argelina. Su adhesión a la CEDEAO, solicitada en 2017, se ha ido retrasando por el recelo de Nigeria y de otros miembros que temen su potencial y su protagonismo.

En resumen, Marruecos mantiene una política exterior asertiva, muy activa en África, es un aliado estratégico de los EEUU y un socio avanzado de la UE, desarrolla un papel estabilizador regional y una presencia destacable en Oriente Medio y está reforzando con éxito su posición geopolítica. La cuestión del Sáhara y sus tensiones con Argelia configuran su entorno exterior.

3.5. Resumen y Conclusiones

[13] Discurso del Rey el l6 de noviembre de 2021

Marruecos es un polo de estabilidad política sujeto a tensiones económicas y sociales que perduran como lo demuestran las protestas y manifestaciones y las corrientes migratorias a Europa, utilizadas como medio de presión política sobre la UE (Ferrara & Michel-Kleisbauer, 2022, 18) como espejo de Turquía. Dispone de una economía dinámica en crecimiento a pesar de su escasez de recursos naturales y los efectos de la pandemia y representa un modelo de crecimiento expansivo pese a sus importantes desigualdades.

Entre sus fortalezas, su asociación con los EEUU y la UE y su implantación en el mundo árabe y en África. Es un poder expansionista ascendente apoyado en una buena posición geoestratégica, un sistema político estable y un creciente flujo de inversiones. Su rivalidad hegemónica con Argelia y la cuestión del Sáhara marcan su agenda exterior.

4. MARRUECOS Y ARGELIA: BALANCE COMPARATIVO

4.1. Comparativa

Aunque Argelia es cinco veces más extensa que Marruecos (algo más de tres veces con el Sahara Occidental) y tiene una población algo mayor, ambos comparten un nivel de vida muy bajo con ligeras diferencias en favor de Argelia, si se compara el IDH[14] y el PIB per cápita. Las tasas de desempleo son similares, en torno al 10 por ciento. El porcentaje de emigrantes es superior para Marruecos (3,13 millones vs 2 millones) con Francia España e Italia como destinos (mayoritariamente Francia para Argelia). Tanto marroquíes como argelinos opinan que el nivel de corrupción es muy alto[15].

4.1.1. Apreciación en economía

Son dos economías de volumen parejo[16] con enfoques de futuro muy diferentes, la marroquí, dinámica con tendencia a crecer, y la argelina, estancada con problemas estructurales y esclava de los hidrocarburos.

Marruecos carece de los recursos energéticos de Argelia, depende de sectores tradicionales de escasa productividad y del turismo, pero está impulsando un sector industrial emergente de servicios tecnológicos y de comunicaciones gracias a la inversión extranjera. Aunque es el quinto estado africano según la clasificación por riqueza, es el

[14] Índice de Desarrollo Humano: puestos 91 y 121 de 189 respectivamente .
[15] Datos extraídos en Fichas País del MAEC y de https://datosmacro.expansion.com/
[16] Argelia ocupa el puesto 58 y Marruecos el 59 por volumen de PIB.

único con un aumento regular del PIB. Tiene un importante potencial de crecimiento con algunas limitaciones estructurales y dispone de un plan, su "nuevo modelo de desarrollo". Ha mejorado en competitividad gracias a los esfuerzos hechos en el entorno regulatorio para las inversiones y está mejor situado por su facilidad para hacer negocios[17] mientras que Argelia aún no pertenece a la OMC. En la última década, sus intercambios comerciales han aumentado constantemente, con la UE como destino y origen principal. Marruecos ha recurrido al FMI en la crisis y sigue descansando en las remesas (7 por ciento PIB, 6 veces más que Argelia); su deuda exterior es muy superior a la argelina.

Argelia necesita garantizar su seguridad alimentaria y diversificar progresivamente su economía; los hidrocarburos representan el 98 por ciento de sus ingresos en divisas y el 60 por ciento de los fiscales, es decir una fuerte dependencia de sus precios para bien y para mal. Argelia puede compensarlo mediante el FRR y limitando las importaciones, unas medidas no sostenibles. La diversificación industrial para impulsar la producción nacional –sin medidas arancelarias- debería ser uno de sus esfuerzos. Los principales clientes argelinos también pertenecen a la UE y representan un 53 por ciento del total y sus proveedores están encabezados por China principalmente en bienes de equipo.

Como conclusión, aunque Marruecos económicamente va por detrás de Argelia al disponer de menos recursos naturales, su dinamismo y sus posibilidades de desarrollo[18] ofrecen un panorama más prometedor que el de Argelia, secuestrada por los hidrocarburos. Son economías que pueden ser complementarias u otro campo de competición para la rivalidad.

4.1.2. Apreciación en seguridad y defensa

Militarmente, las FAS argelinas, las mejor equipadas del norte de África, disponen de más capacidades (IISS, 2021, 329); el informe de *globalfirepower*[19]coloca a Argelia en el puesto 31 y a Marruecos en el 55 entre 140 países. Sobre el papel, las fuerzas argelinas, dotadas con material ruso y chino, son más numerosas (un 25 por ciento) que las marroquíes, equipadas con material anticuado norteamericano y francés; ambas son de recluta obligatoria. El presupuesto de defensa argelino es mayor (1,8 veces) aunque Marruecos, en su plan de modernización, lo ha aumentado más en proporción. Las FAS

[17] Puesto 60 de 190 en el indicador "Doing Business"; Argelia está en el 157.
[18] Medidas para atraer inversión extranjera, construcción de grandes infraestructuras, posición estratégica para el comercio, intensificación de su política africana, reforzamiento de sus relaciones con Occidente, (Villamayor, 2021, 4)
[19] Consultado el 3 de enero de 2022 en https://www.globalfirepower.com/countries.php

se mantienen ocupadas con misiones territoriales, Argelia en la cobertura de las fronteras y Marruecos con su despliegue en el Sahara Occidental. Ninguno de los dos tiene una industria de defensa suficiente y dependen del exterior. Sus capacidades son muy similares aunque Argelia tiene ventaja en lucha submarina y medios A2/AD y Marruecos en observación satélite y en las posibilidades tecnológicas que le ofrece Israel.

Se observa en ambos un proceso de rearme o de modernización que pudiera ser peligroso dadas las tensiones actuales, o no, si se interpreta en clave de disuasión mutua. Actualmente, sus capacidades operativas son limitadas y quedarían equilibrados en un enfrentamiento abierto, circunstancia no descartable pero que no les interesa en mi opinión.

No están comprometidos en alianzas de seguridad y defensa y si Marruecos ha intervenido en operaciones militares de todo tipo en el exterior a lo largo del tiempo, no ha sido éste el caso de Argelia hasta ahora, por limitaciones constitucionales.

En relación a su presencia en los esfuerzos multinacionales de seguridad en su área de interés, ambos participan en las iniciativas de la ONU para la lucha contra el terrorismo como el Fórum Global Contraterrorista, pero no en las misiones –cercanas- de mantenimiento de paz (MINURSO y MINUSMA), y también concurren en cooperaciones multilaterales como el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o la iniciativa 5+5, o con los EEUU como la Iniciativa Transahariana de Lucha Contra el Terrorismo. No participan en G5 Sahel ni en los esfuerzos regionales del África Occidental y del Golfo de Guinea (marco CEDEAO). La apreciación es que se sitúan en una posición desde la que pueden influir sin implicarse militarmente.

Tienen un peso diferente en la UA, dónde la presencia argelina es mayor con compromisos en la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a Crisis (CARIC) y en el Proceso de Nuakchott, con foros regionales para intercambio de información, seguridad transfronteriza y contra el terrorismo como el Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre Terrorismo **(**CAERT, Argel) y su iniciativa del Estado Mayor Operacional Conjunto (CEMOC, Tamanrasset).

Marruecos por su parte participa en la Coalición Global anti Daesh (liderada por los EEUU), en la Coalición Islámica contra el Terrorismo (iniciativa saudí), y en el Centro de Lucha Antiterrorista de la Comunidad Económica de Estados Sahelo-saharianos

(CEN-SAD, N´Djamena), además de alojar la oficina del Programa de Contraterrorismo de la ONU.

En resumen, sin estar una alianza defensiva, su postura común es controlar su área de interés (Mediterráneo occidental y Sahel), participar en los esfuerzos globales y regionales contra el terrorismo, área dónde son considerados socios clave (con conceptos y marcos de actuación diferentes) y en la cooperación para seguridad y defensa con Occidente (OTAN y Dialogo euromediterráneo) y se diferencian en la intensidad de su contribución en el marco del mundo árabe (Marruecos) o de la UA (Argelia) y en la clara orientación pro occidental de Marruecos.

4.2. Conclusión

Los pueblos argelino y marroquí son tan parecidos que es difícil distinguirlos pero, desde su independencia, las discrepancias han cobrado más importancia para las relaciones entre estos dos países "hermanos" (Zoubir, 2021, el 19 de septiembre).

La rivalidad entre Marruecos y Argelia es inevitable (Balta, 1994, 188). Son los dos "grandes" del Magreb por población, recursos naturales y posición geoestratégica: Argelia es epicentro y es el único Estado que tiene fronteras con todos los magrebíes, Marruecos controla el estrecho de Gibraltar y cierra el Mediterráneo Occidental; Argelia solo en parte. Ambos aspiran a ser el hegemon y el actor federador de un Gran Magreb.

El ciclo actual de rivalidad en el que Argelia ha adoptado una estrategia defensiva, no puede sorprender si se tiene en cuenta la estabilidad de la monarquía marroquí frente al "déficit de legitimidad interna" de Argelia (Thieux, 2021, 30). El impacto de la "primavera árabe" ha sido limitado: han bastado algunas reformas que no han afectado a la estructura de poder. Marruecos es un país emergente y se beneficia en la comparativa de una estabilidad política y económica superior y Argelia se encuentra en un momento de inestabilidad y de retraimiento.

En el marco de la rivalidad geoestratégica, disponen de muchos campos para la competición geopolítica además de la cuestión del Sahara Occidental: la seguridad y la estabilidad regional frente al terrorismo y la radicalización religiosa, la mediación en Libia, la influencia en Mali y en el Sahel y el protagonismo en el continente africano (Casani y Tomé-Delgado, 2021, 28 y Hernando de Larramendi, 2018, 1).

Marruecos puede adquirir mayor protagonismo gracias al peso de su relación con los EEUU y su importancia para países de la UE como el actor regional con mayor potencial

de convertirse en la principal puerta de Europa para África, a pesar del enfrentamiento con Argelia. Argelia es el líder económico regional por sus recursos en hidrocarburos, lastrado por una mayor inestabilidad política y social. Ambos son esclavos de una rivalidad hegemónica.

5. ESTADO ACTUAL DE LA RELACIÓN BILATERAL. CAUSAS INMEDIATAS DE LA RUPTURA

La cuestión del Sahara occidental está en el centro de la tensión bilateral con un deterioro progresivo de la relación a lo que no es ajeno el aumento de las posiciones a favor de la postura marroquí; el regreso de las hostilidades (noviembre de 2020) supone un paso atrás considerable.

El telón de fondo es el reconocimiento norteamericano de la soberanía marroquí del Sáhara Occidental en diciembre de 2020 que ha endurecido las posiciones y ha inducido un sentimiento de desequilibrio en el balance de poder (Mohsen-Finan, 2021, 5 de diciembre) y de desestabilización regional por el protagonismo de Israel.

Un mercadeo o una victoria diplomática marroquí, lo cierto es que Israel y Norteamérica firmaron rápidamente acuerdos con Marruecos junto con la promesa de apertura de un consulado norteamericano en Dakhla. Marruecos, envalentonado, ha condicionado fuertemente sus relaciones exteriores al reconocimiento de un Sahara marroquí.

En este contexto se va a producir una degradación y un empeoramiento progresivos con una escalada de tensión que llevará al rompimiento unilateral de Argelia. A la reiteración de apoyo argelino al Polisario, se añaden acusaciones de tráficos fronterizos y negar la entrada de temporeros marroquíes.

El 14 de julio se produjo una controversia en las NNUUs con el fondo de las hostilidades en el Sahara y la situación en Cabilia y casi simultáneamente (18 de julio), estalló el escándalo del programa israelí de espionaje “Pegasus” (ICG, 2021, 21) que se complica un mes después (el 18 de agosto) con las acusaciones argelinas de la intromisión marroquí en los incendios de la Cabilia.

El 24 de agosto de 2021, Argelia decide romper unilateralmente las relaciones clausurar su espacio aéreo y cerrar el gasoducto Magreb-Europa al término del contrato (octubre); se ataca a Rabat por sus relaciones con Israel y por apoyar a organizaciones

terroristas, el MAK (Movimiento para la Autodeterminación de Cabilia) y el movimiento islamista Rachad (ICG, 2021, 22).

Es su modo de defenderse del expansionismo marroquí y de mandar una fuerte señal. La rivalidad geopolítica entre Argelia y Marruecos viene de lejos y ahora está muy exacerbada. Algo que, no siendo novedoso, debe tener en cuenta el juego geopolítico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALTA, P. (1990) *El Gran Magreb*. Siglo XXI Editores 1994

CAMBON, C. et alia (2013) Maroc, le printemps tranquille *Compte-rendu au Sénat* Juin 2013 en https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/ga107-notice.html

CASANI, A. y TOMÉ-ALONSO, B. (2021) Marruecos y el Cambio de Ciclo: en Busca de un Nuevo Pacto Social y de Nuevas Legitimidades. *DT nº 114/202*1. Fundación Alternativas https://www.fundacionalternativas.org/storage/opex_documentos_archivos/115f8026034f62907a4d1382c8788886.pdf

CIA AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA DE LOS EEUU (2021) Morocco–Algeria the World Factbook 14/12/2021 en Morocco - The World Factbook (cia.gov) y Algeria - The World Factbook (cia.gov

DRIS, C. (2021) Algeria: Two Years After the Hirak, Deadlock? en https://www.iemed.org/med-yearbook/iemed-mediterranean-yearbook-2021/?lang=es pp 189-192

DURRIEU, J. & CAMBON, C. (2014) Sur la rive Sud de la Méditerranée, une zone de prospérité à construire. *Rapport d'Information au Séna*t en https://www.senat.fr/rap/r13-108/r13-1086.html

ECHEVERRÍA, C. (2004) Las FAS argelinas. *DT 8/2004 RIE* en https://www.ieee.es/

FERRARA, J-J & MICHEL-KLEISBAUER, P. (2022) Enjeux de Défense en Méditerrannée. *Rapport d'information à Assemblée Nationale* en https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_def/l15b5052_rapport-information.pdf

FUENTE COBO, I. (2021) Geopolítica de la Energía en el Magreb en *Energía y Geoestrategia 2021*. IEEE. MINISTERIO DE DEFENSA

FUENTE COBO, I. (2022) Estado e Intereses de España con Argelia y Libia, en *Global Affairs Journal nº4 ENE22* pp. 36 a 43 en https://www.unav.edu/en/web/global-affairs/publicaciones/global-affairs-journal

GLOBAL STRATEGY (2021) Argelia, ¿un A2/AD en el Mediterráneo Occidental? en *Estrategia Podcast 02* el 30/09/2021 en https://global-strategy.org/estrategia-podcast-02-argelia-un-a2-ad-en-el-mediterraneo-occidental/

HADJ MOUSSA, N. (2021) Fonds de régulation des recettes algérienne entre nécessité et gaspillage des ressources rares de l'État (2000-2020), R*evue internationale de la performance économique 03/21* pp. 19-34 en https://www.asjp.cerist.dz/en/downArticle/640/4/3/173529#:~:text=Une%20hausse%20des%20prix%20du,fonds%20souverains%20(SWF%20institut).

HALLQVIST, A. Y HAMMARGREN, B. (2020) Navigating in a Complex Neigbourhood. *Report FOI-R--4960--SE* en https://www.foi.se/report-summary?reportNo=FOI-R--4960--SE

HERNANDO DE LARRAMENDI, M. Y AZAOLA, B. (2011) Protestas ciudadanas y cambios en el mundo árabe en *Revista de Occidente nº364* pp. 23-38

HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (2018). "Islam y Política exterior: el caso de Marruecos", *Revista UNISCI, 47*, mayo 2018. en http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-4.
ICG INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2021). Réengager les efforts internationaux au Sahara occidental. *Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord* 82 11 de marzo 2021 https://www.crisisgroup.org/fr/middle-east-north-africa/north-africa/western-sahara/b82-time-international-re-engagement-western-sahara
IISS INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (2021) *The Military Balance 2021*. Routledge
MAEC. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN (2021) Argelia. (2020) Marruecos *Ficha país* en www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/paginas/fichaspais.aspx
MOHSEN-FINAN, K. (2021, 5 de diciembre). Algérie-Maroc: la rupture est consommée. *The Conversation* en https://theconversation.com/algerie-maroc-la-rupture-est-consommee-1724305
PEREZ TRIANA, J. (2022) Política Exterior de Marruecos: la pauta geopolítica que sigue Mohamed VI en *Global Affairs Journal nº4 ENE22* pp. 14-21 https://www.unav.edu/en/web/global-affairs/publicaciones/global-affairs-journal
RAIMBAUD, M. (2017) *Tempête Sur Le Grand Moyen-Orient*. Ellipses, Deuxième Édition. 2017 Paris.
SANCHEZ ROJAS, E. (2012) Argelia, 50 años después. *DIEEEO 54-2012.* https://www.ieee.es/
SUAREZ-COLLADO, Á. (2021) Morocco at the Crossroads. *IEMed.Mediterranean Yearbook 2021* en https://www.iemed.org/med-yearbook/iemed-mediterranean-yearbook-2021/?lang=es pp 185-188
THIEUX, L. (2016) Argelia y la cuestión del Sahara Occidental pp. 231-241 en https://www.academia.edu/32373209/ARGELIA_Y_LA_CUESTIÓN_DEL_SAHARA_OCCIDENTAL_1
THIEUX, L. (2020) A weakened Power Facing a Multimensional Crisis. *IEMed.Mediterranean Yearbook 2020* en https://www.iemed.org/med-yearbook/iemed-mediterranean-yearbook-2020/?lang=es pp 212-215
THIEUX, L. (2021) Argelia y el Hirak: Parálisis Política Frente a Dinámicas Sociales. *DT nº 108/2021*. Fundación Alternativas. https://www.fundacionalternativas.org/storage/opex_documentos_archivos/e5a79ca72b9169310d2e05ccf722ccf0.pdf
TOMÉ-ALONSO, B. Y GARCÍA DE PAREDES, M. (2020) Towards A New Social Pact in Morocco? *IEMed.Mediterranean Yearbook 2020* en https://www.iemed.org/med-yearbook/iemed-mediterranean-yearbook-2020/?lang=es pp 209-211
VILLAMAYOR GARCÍA, C. (2021) Marruecos, una nueva potencia regional en África? en *DIEEEO 53/2021* en https://www.ieee.es/
ZOUBIR, Y. (2021) Pourquoi l'Algérie a-t-elle rompu ses relations diplomatiques?. 19 de septiembre en https://theconversation.com/pourquoi-lalgerie-a-t-elle-rompu-ses-relations-diplomatiques-avec-le-maroc-et-quelles-en-sont-les-consequences-pour-lavenir-168179

EL RESTABLECIMIENTO DE RELACIONES ENTRE MARRUECOS Y ESPAÑA: UN ACUERDO PRAGMÁTICO PERO NO GLOBAL

THE RESTORATION OF RELATIONS BETWEEN MOROCCO AND SPAIN: A PRAGMATIC AGREEMENT BUT NOT GLOBAL

Anass Gouyez Ben Allal[1]
25 de abril de 2022

RESUMEN

Las relaciones entre Marruecos y España son complejas; se caracterizan por el recelo y la desconfianza en algunos asuntos, buena vecindad y cooperación en otros. El mantenimiento de España de una postura hostil contra Marruecos en su defensa de su plan de arreglo del conflicto sobre el Sahara Occidental llevo este último a optar por la política de "castigo estratégico", decidiendo romper sus relaciones con su vecino del norte sin precisar fecha al restablecimiento de las relaciones. Por su parte, como respuesta a la crisis migratoria en Ceuta y al reconocimiento de Estados Unidos de la soberanía de Marruecos sobre el Sahara, España optó por aumentar la presión diplomática y reforzar su política de disuasión contra Marruecos. Después de un periodo de negociaciones, las dos partes decidieron congelar las fuentes de tensión para establecer un acuerdo pragmático, pero coyuntural y no global.

PALABRAS CLAVE : Marruecos, España, seguridad, cooperación, conflicto, acuerdo

ABSTRACT

Relations between Morocco and Spain are complex; they are characterized by suspicion and distrust in some matters, good neighborliness and cooperation in others. Spain's maintenance of a hostile stance against Morocco in its defense of its plan to settle the conflict over Western Sahara led the latter to opt for a policy of strategic punishment, deciding to break its relations with its northern neighbor without specifying a date for reestablishment. of relationships. For its part, in response to the migratory crisis in Ceuta and the recognition by the United States of Morocco's sovereignty over the Sahara, Spain chose to increase diplomatic pressure and strengthen its deterrence policy against

[1] Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Ibn Tofail, Kenitra, Marruecos.
Professor in International Law and International Relations of Ibn Tofail University, Kenitra, Morocco.

Morocco. After a period of negotiations, the two parties decided to freeze the sources of tension in order to establish a pragmatic, but circumstantial and short-term agreement.

KEYWORDS: Morocco, Spain, security, cooperation, conflict, agreement

1. INTRODUCCIÓN

Marruecos, representa para España una oportunidad y un desafío al mismo tiempo. Las relaciones entre ambos países son complejas; se caracterizan por el recelo y la desconfianza en algunos asuntos, buena vecindad y cooperación en otros. Sus políticas están condicionadas por una serie de determinantes que hacen difícil mantener buenas relaciones en todos los ámbitos y de manera permanente.

Por parte de Marruecos; la consolidación de relaciones con España depende del reconocimiento de éste último de la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental. Para lograr estos objetivos Marruecos se limitaba a seguir una política de perfil bajo, dando prioridad a la vía diplomática. Sin embargo, el mantenimiento de España de una postura hostil a los intereses vitales de Marruecos provocó un sentimiento reacio y, por consiguiente, la aplicación de lo que llamaremos "política de castigo", rompiendo las relaciones hasta nuevo aviso.

Por parte de España; el buen Marruecos es el que coopera –sin condiciones- en la seguridad de España, el que admite su soberanía sobre Ceuta y Melilla, al mismo tiempo que prioriza las inversiones españolas en Marruecos. Para condicionar la acción de Marruecos, el instrumento eficaz utilizado era mantener vivo y permanente el conflicto del Sahara Occidental, dar apoyo implícito y explícito al Polisario, y permitir el apoyo que ofrece Argelia al Polisario. Como respuesta a la política de castigo de Marruecos, España optó por la política disuasión a través la militarización de su política exterior para defender sus intereses estratégicos y presionar por la vía diplomática a la Unión Europea (UE) contra los intereses económicos y comerciales de Marruecos.

2. LA PERCEPCIÓN ESPAÑOLA DE MARRUECOS A PARTIR DE LA DOCTRINA Y LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL

La política exterior de España y su Estrategia de Seguridad Nacional son el resultado del debate interno de los actores políticos, pero también de una gran parte de expertos en materia de seguridad y política exterior, así como una parte de la sociedad civil. Visto desde esta óptica, el análisis de los documentos oficiales, así como de la doctrina, nos permite deducir el razonamiento detrás de las decisiones de la política exterior y de seguridad de España.

El choque de intereses entre Marruecos y España desemboca muchas veces en periodos de tensión hasta ruptura de relaciones. Esta realidad lleva a los responsables, así como los expertos en dirigir el debate interno en dos direcciones: cómo garantizar los intereses de España con Marruecos y cómo hacer frente a las amenazas que supone.

Como respuesta a estas preguntas, una corriente mayoritaria incita al gobierno español a cambiar su política de perfil bajo y tolerante *vis-à-vis* Marruecos, especialmente en cuanto a la cuestión de Ceuta y Melilla. En este sentido, algunos expertos consideran que el hecho de que la Estrategia de Seguridad Nacional no describe a Marruecos como amenaza es una laguna. (Arteaga, 2021).

Esta corriente recomienda tomar medidas más firmes y optar por la disuasión, utilizando los instrumentos disponibles; tales la petición de incluir a Ceuta y Melilla como territorios protegidos por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); la represalia no escalatoria, el aumento de la presencia militar en Ceuta y Melilla, el aumento de la capacidad militar; sobre todo la marítima, y la presión diplomática en el seno de la UE contra los intereses económicos y comerciales de Marruecos. (Jordán, 2020 y 2021; Conte De Los Ríos, 2021; Fernández López 2021; Arteaga, 2021). [2]

Esta corriente política y doctrinal considera que la política de Marruecos es arbitraria en sus decisiones y tan incumplidor con sus compromisos, por lo que todo acuerdo está condenado previamente al fracaso. Según esta corriente que coincide -a nuestro parecer- con la política exterior que llevaba España aplicando desde hace años; el objetivo es mantener a Marruecos con dificultades en la defensa de sus intereses estratégicos y comerciales.

[2] De doctrina y expertos refiere -de manera no exhaustiva- a los trabajos publicados por parte de autores españoles sobre Marruecos en los últimos anos. Pueden consultar estos trabajos en la bibliografía.

Para ello, España prefiere un Marruecos con problemas en su sistema político-económico y social; procura mantener vivo el conflicto del Sahara Occidental; apuesta por el fracaso de su resolución en Naciones Unidas; prefiere el incremento de choques armados entre Marruecos y el Polisario, así como el aumento de tensión entre Marruecos y Argelia. Sobre este último punto, España tolera el adiestramiento y el suministro de Algeria armas al Polisario. Con esta política, España garantiza dictar su política en la región; asegura su hegemonía estratégica y salvaguarda sus intereses.

2.1. La Estrategia de Seguridad Nacional 2021: la militarización de la política exterior tras la crisis migratoria en Ceuta

Antes de la crisis migratoria de Ceuta de mayo 2021[3], España daba más importancia en su política exterior y de seguridad a los desafíos internacionales como son la rivalidad geopolítica, la revolución tecnológica y la crisis económica, relegando a su entorno regional a un plano segundario.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 vino a confirmar las reticencias levantadas desde años por los actores políticos y los expertos españoles en materia de seguridad ante las acciones de la política exterior marroquí que ve en ella una actitud hostil[4].

Publicada un año antes de la fecha prevista, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, vino a adaptarse -según menciona su preámbulo- a dos desafíos esenciales: la pandemia de COVID 19 y la utilización en los últimos años de actores estáticos y no estáticos de acciones híbridas para realizar presión a España; en referencia implícita a Marruecos.

La Estrategia presenta una descripción reticente del entorno. Considera como desafíos principales la competición geopolítica y económica; el debilitamiento del multilateralismo; y la afirmación de las potencias regionales.

[3] Se refiere a la crisis que se produjo en mayo 2021 cuando se registro una llegada masiva de personas migrantes a las frontera de Ceuta en un tiempo breve.
[4] Estrategia de Seguridad Nacional 2021, Gobierno de España, Presidencia del Gobierno, 2021.

Esta nueva visión del entorno trastorna las bases y las líneas directrices de la política exterior española; que priorizaba en los años anteriores la búsqueda del mantenimiento del *estatus quo* en los conflictos regionales y un perfil bajo de acción en sus relaciones con los vecinos del sur.

La crisis migratoria de Ceuta, el aumento de tensión entre Marruecos y Argelia, el reconocimiento de Estados Unidos de la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental, y la normalización de relaciones con Israel en diciembre 2020, fueron los argumentos que empujaron España a empezar a considerar su entorno como fuente principal de amenazas a su seguridad y soberanía, estimando que las tensiones en la región pueden desembocar en un conflicto armado.

La Estrategia de Seguridad Nacional 2021 considera que los países del Mediterráneo quieren imponer sus criterios y sus intereses violando el derecho internacional y la soberanía de los Estados. En este sentido, España interpretó la crisis migratoria de Ceuta como una acción hostil a su integridad territorial. Esta crisis ha ocupado buena parte del Documento estratégico al ser mencionada tres veces, frente a ninguna vez en el documento de 2017.

En las tres veces la estrategia insistía sobre el hecho que el gobierno español debe consagrar una atención especial para garantizar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, así como el desarrollo de un plan integral para Ceuta y Melilla. Además, la Estrategia insiste en varias ocasiones en aumentar la resiliencia y la prevención ante las acciones híbridas y condicionar el mantenimiento de buenas relaciones con los vecinos del sur al respeto mutuo de las fronteras.

Por otra parte, España interpreta el aumento de las capacidades militares de los vecinos del sur como aspiración estratégica que desequilibrara las fuerzas, por lo que España considera el aumento de sus capacidades militares, -sobre todo la marítima- una necesidad imperiosa para garantizar una disuasión creíble y efectiva y una capacidad de defensa autónoma. Es en este marco en el que se inscriben las políticas del aumento del presupuesto militar y la creación de una reserva estratégica basada en el desarrollo de la capacidad nacional de producción industrial autónoma.

2.2. Acercamiento de Marruecos a Estados Unidos e Israel: otro factor de cambio

La preocupación de España por el desarrollo y la modernización de Marruecos y Argelia de sus capacidades militares están en aumento constante. En este sentido, la cooperación entre Marruecos, Israel y Estados Unidos en la venta y transferencia de armas y la realización de ejercicios militares, así como la utilización de bases militares de Marruecos alimentan las reticencias de España sobre el equilibrio de fuerzas en la región.

El reconocimiento de Estados Unidos de la soberanía de Marruecos sobre el Sahar Occidental ha constituido un hito histórico. Según los expertos españoles[5] este reconocimiento constituye un elemento de presión sobre España que tendrá consecuencias negativas a sus intereses. Por un lado, este acercamiento es considerado como un apoyo y recurso para Marruecos en su política exterior, que le permitirá mayor libertad de acción y fortalecimiento de la política exterior en la región. Al mismo tiempo, dicho reconocimiento aumentará el riesgo de inestabilidad de toda la región, fomentando reacciones hostiles de Argelia y el Polisario.

Las informaciones sobre la posibilidad de que Marruecos ha ofrecido a Estados Unidos su base naval de Ksar Essaghir en la fachada mediterránea entre Tánger y Ceuta, junto con las informaciones sobre la celebración de un acuerdo de principio entre Marruecos y Estados Unidos para el traslado de la base americana de Rota, en España, a Marruecos, aumentaron los recelos de España sobre el inicio de una nueva estrategia de seguridad y defensa de Estados Unidos en la región. (Guillamó Román, Vales Calderón y Colom Piella, 2022).

Como reacción inicial, los expertos españoles instaron al gobierno a reflexionar y revisar la posición de España en este triángulo, dirigiendo los esfuerzos para convencer a Estados Unidos a renunciar a su decisión. Esto pasa –según los mismos expertos- por la recuperación de la imagen y la reputación de España en la opinión pública de las dos partes.

[5] Principalmente aquí se refiere al trabajo *España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos, Elcano, publicado por El Real Instituto Elcano, y dirigido por* Ignacio Molina y Jorge Tamames. Ver la referencia completa en la bibliografía.

Además, consideran que España debe trabajar con sus socios europeos y con la nueva administración de Biden para contrarrestar los efectos estabilizadores de una decisión que reconoce los hechos consumados al margen de la legalidad internacional. España debe también contribuir a recuperar la vía de negociación entre las partes en conflicto y los países vecinos. (Molina y Tamames, 2022)

En realidad, podemos decir que esta fue la política que ha emprendido España *vis a vis* Marruecos durante todo el periodo que va desde el reconocimiento emitido por Estados Unidos en diciembre 2020, pasando por la crisis migratoria de Ceuta de mayo 2021 hasta el cambio de España de su posición en abril 2022, a favor de Marruecos en cuanto a la resolución del conflicto del Sahara Occidental.

3. La percepción de Marruecos de la postura de España

3.1. Factores del choque: La política ambigua y contradictoria de España

La posición de España es considerada por Marruecos ambigua y contradictoria, no solamente respecto al tema del Sahara Occidental sino también respecto a otros asuntos.

La política exterior española *vis a vis* su entorno se encuentra desde años estancada, debido a la influencia que ejercen los partidos de derecha y recientemente populistas en el proceso de toma de decisiones. Estos actores priorizan sus intereses partidarios al interés de la política exterior del Estado, dicho de otra forma, algunos de los intereses del Estado no coinciden con los intereses de esos actores. Esta posición histórica les permite a estos actores consolidar su legitimidad y *raison d'etre;* fundadas sobre una ideología y valores, considerados a nuestro juicio irreconciliables con los desafíos actuales y los cambios geopolíticos regionales e internacionales. En efecto, estos actores son reacios a todo cambio de postura *vis a vis* Marruecos, ya que lo consideran como la primera amenaza exterior para España.

De este modo, esta postura vuelve más extrema cuando se acaparan estos actores del poder. Con ello, se reactivan los asuntos de Ceuta y Melilla, la cuestión del Sahara Occidental, la delimitación marítima, la cuestión migratoria y los desafíos del estrecho de Gibraltar y el terrorismo.

Esta orientación hace que España se conforme en lograr unos objetivos mínimos que giran alrededor mantener el *statu quo*, limitando la libertad de acción exterior de Marruecos para defender sus intereses estratégicos. En consecuencia, se sacrifican las oportunidades económicas y comerciales, dejando el espacio libre para otras potencias internacionales.

Por otra parte, esta política encuentra su origen también en la mala compresión de una parte de la sociedad civil y de la doctrina de la realidad de Marruecos, que los partidos políticos no escatiman esfuerzos para instrumentalizar a favor de sus propios intereses y agendas. Consideran que Marruecos vive todavía en la frustración; una inestabilidad social creciente; un sistema político en crisis permanente, gobiernos fragmentados; y un malestar social y económico en aumento. Esta corriente comete un error estratégico al aferrarse en circunscribir a Marruecos en la realidad regional magrebí, árabe y nor-africana, conflictiva y con problemas políticos, económicos y sociales profundos.

Esta descripción negativa y pesimista le da credibilidad a España para mantener su política, a costa de sus relaciones con Marruecos, lo que le deja lejos de la evolución que está conociendo tanto la política exterior de Marruecos como la evolución geopolítica y económica de la región.

Esta mala lectura de la realidad impide España a desarrollar una política alternativa y tener una visión estratégica de largo plazo, que asimile las nuevas orientaciones de la política exterior de Marruecos, su flexibilidad y pragmatismo. Principalmente, la negligencia de España hacia las ambiciones de Marruecos condujo al choque y al desencuentro.

En efecto, para hacer perpetua esta orientación, España se opone a toda política que admite la resolución del conflicto del Sahara a base de la proposición de Marruecos. Ya que, España criticó el reconocimiento de Estados Unidos a la soberanía de Marruecos sobre el Sahara, considerándola una decisión al margen de la legalidad internacional y un acto que conducirá a la inestabilidad de la región. En paralelo, la posición de España en este asunto no es neutral. España ofrece –implícita y explícitamente- ayudas y apoyo al Polisario, como tampoco condena el apoyo y suministro de ayuda militar de Argelia al Polisario.

La posición ambigua y contradictoria de España respecto a Marruecos se hizo aún más clara tras el aumento de tensión entre el Polisario, Marruecos y Argelia, y la crisis migratoria en Ceuta. Dicha postura se reafirma más con la publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 que expone conceptos y valores contradictorios.

En este sentido, el documento recoge dos conceptos claves que son ; continuidad y cambio. Por *continuar* se refiere a trabajar con los socios y vecinos, apostar por la cooperación, el multilateralismo y la solidaridad. Mientras que por *cambio* se refiere a cambiar la política tolerante y de perfil bajo hacia las acciones de los vecinos, condicionando las buenas relaciones al respecto de las fronteras. Esta nueva orientación mete a Marruecos en la categoría de los riesgos y amenazas sobre la seguridad y soberanía de España. Para ello, la Estrategia plantea afrontar las acciones hostiles de Marruecos, a través el despliegue de medios de prevención y disuasión adecuados.

Estas consideraciones hacen que la política de España sea contradictoria; al buscar, por un lado, como optimizar las relaciones, y por otro busca como convivir con los periodos de crisis. Si los esfuerzos para obtener el primer objetivo son considerables porque benefician a España, el objetivo de convivir con los periodos de crisis no hizo nada más que agravar las relaciones generales entre los dos países, porque para optimizar las relaciones la única vía es optar por soluciones duraderas a los conflictos y no convivir con ellos.

3.2. Las líneas directivas de la política exterior de Marruecos

La ruptura de relaciones de Marruecos con España, su acercamiento a Israel y Estados Unidos son la continuidad de la política exterior que Marruecos lleva implantando desde la llegada del Rey Mohamed VI al trono. No se trata de unas decisiones aleatorias o de coyuntura, sino es una política de *fortalecimiento* de posición y *desenganche* de las influencias y dependencias impuestas por las fuerzas coloniales. Siendo el objetivo principal: la construcción de un Estado-nación moderno, incluyendo al Sahara. Esta última es considerada clave en la política exterior de Marruecos, al constituir una extensión territorial natural hacia África, que permite a Marruecos posicionarse como potencia regional.

Es por ello, que Marruecos ha empezado a fortalecer su posición y presencia en su entorno geográfico-continental primero, a través una diplomacia económica muy activa, que le ha permitido convertirse en pocos años en una potencia regional. Una vez esta política alcanzó sus objetivos, Marruecos dirigió su foco de atención a su entrono regional e internacional.

En los últimos años, Marruecos empieza a cosechar los frutos de esta política. El evento más importante ha sido sin duda; el reconocimiento de Estados Unidos de la soberanía de Marruecos sobre el Sahara. En paralélelo, Marruecos ha logrado convencer a Alemania y más tarde a España a admitir su plan de resolución del conflicto al Sahara Occidental, que años antes era imposible porque se chocaba con los intereses de esos países.

La política exterior de Marruecos conoce desde la llegada del Rey Mohamed VI al trono un cambio significativo. Apuesta sobre la diplomacia económica como elemento clave para el logro de los objetivos tanto económicos como políticos. Esta nueva orientación significa la inclusión de nuevos actores en el proceso de toma de decisión, siendo el Rey siempre el actor principal. Esta nueva orientación exige la adaptación de los objetivos de política a las exigencias económicas y a las oportunidades existentes.

Como principios generales que guían la diplomacia actual de Marruecos podemos destacar tres: primero *la diversificación* de relaciones; segundo *la firmeza* en las decisiones y postura; y finalmente *la paciencia estratégica y la política gradual*.

Empezamos con el principio clave que es la *diversificación* de relaciones. En este sentido Marruecos opta por establecer relaciones con las diferentes potencias internacionales, es decir, apuesta por la apertura diplomática incluyente.

En primer lugar, el fortalecimiento de relaciones con los socios subsaharianos es la principal prioridad. Esta orientación se parte de la importancia del continente en cuanto a las oportunidades que ofrece en términos de inversión, comercio y energías. Para ello, asistimos a una diplomacia muy activa; aumento de las visitas reales y de personal de alto nivel junto con el envío de delegaciones formadas por ministros, responsables de grandes

organismos públicos y privados. Esta política ha conseguido consolidar las relaciones con socios clásicos como son África del Oeste, pero también ampliar su red en otras regiones, como África lusofona y anglófona.

Las inversiones de Marruecos en África Subsahariana son espectaculares y diversos; abarcan la construcción de infraestructuras, bancas, telecomunicación, agricultura, industria, servicios. De este modo, Marruecos se ha convertido en el primer inversor africano en África del Oeste, y el segundo a nivel continental.

Esta estrategia ha dado sus frutos a dos niveles: el primer es económico y comercial con el desarrollo de las exportaciones marroquís e inversiones en el continente africano. El segundo es político; en este sentido varios países africanos han retirado su reconocimiento al Polisario, con el retorno de Marruecos a la Unión Africana en enero 2017 el evento más relevante que refleja la esencia de la nueva diplomacia de Marruecos que adapta lo político a lo económico para lograr los dos objetivos. De hecho, 28 países africano han depositado su moción para suspender el Polisario a nivel de la Unión Africana (UA), y 13 países africanos han abierto un consulado en las Provincias del Sur de Marruecos.

En paralelo, Marruecos apuesta gradualmente por convencer las potencias internacionales de su postura. En este sentido, Estados Unidos figura como principal objetivo. En este aspecto, el Rey Mohamed VI, y desde su entronización ha realizado varias visitas oficiales a Estados Unidos para reunirse con distintos presidentes estadunidenses. Los objetivos de estas vistas tenían como objetivo buscar el apoyo de Estados Unidos a la cuestión del Sahara, y desarrollar las relaciones estratégicas y comerciales.

De hecho, en diciembre de 2020 Marruecos ha logrado el reconocimiento de Estados Unidos de su soberanía sobre el Sahara, después de la firma de los acuerdos de Abraham, que dieron lugar también al restablecimiento oficial las relaciones con Israel. Un reconocimiento que ha sido confirmado también por el presidente Biden; lo que significa que esta decisión es de carácter estratégico y representa la voluntad firme de Washington.

La diversificación de relaciones incluyó también la consolidación de las relaciones con las otras potencias internacionales; Rusia y China. Las necesidades económicas y comerciales, así como las acciones hostiles de Argelia, y las posiciones ambiguas de la UE *vis a vis* la cuestión del Sáhara consolidó la opción de optar por la diversificación de relaciones y vínculos con actores de peso.

Así, el refuerzo de las relaciones con estas potencias es una decisión estratégica para Marruecos que busca acelerar primero su desarrollo económico, tecnológico e industrial, y por otra parte permiten reforzar su posicionamiento regional y equilibrio de fuerza.

De manera especial, la consolidación de relaciones con China es clave; refleja la libertad de acción de Marruecos en su política exterior y su apuesta por lo económico. Siendo China un rival estratégico y económico para Estados Unidos, y la OTAN, Marruecos ha sabido cómo manejar sus relaciones con las diferentes potencias, apostando por su política pragmática que prosigue objetivos claros y pragmáticos.

Marruecos ha logrado convertirse en actor clave para la política exterior de China en África y en el Mediterráneo. Desde 2010 las relaciones económicas entre los dos países están en constante evolución. Marruecos ha sido el primero en apoyar explícitamente el proyecto de la Ruta de Seda. En esta misma línea, no hay que olvidar que Rabat se ha convertido en un socio estratégico; es un *Hub* entre el Este y el Oeste, el Norte y el Sur. Es también un centro logístico importante y un intermediario esencial para los intereses de China en África. A nivel estratégico el refuerzo de las relaciones con Marruecos permite a China garantizar una presencia legítima en el sur de Europa y las fronteras de la OTAN.

El refuerzo de las relaciones entre los dos países no se puede realizar sin el entendimiento sobre las cuestiones políticas, sobre todo la cuestión del Sahara occidental y la situación de Taiwán y Tíbet. Para ello Marruecos no reconoce la independencia de Taiwán y de Tíbet. Por su parte China apuesta sobre la política de equilibrio entre Argel y Rabat, pero sin tomar parte en el conflicto del Sahara. Al mismo tiempo, Marruecos ha conseguido convencer a Pekín de no reconocer al Polisario, Pekín se abstiene a votar en el Consejo de Seguridad en este asunto, y no participa ni siquiera en las reuniones de los comités sobre este asunto en la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Otro aspecto importante en la política exterior marroquí es *la firmeza* en las posiciones, acompañada con medidas de retorsión cuando los intereses vitales se encuentran amenazados. Para dar ejemplo, la retirada de la confianza en mayo de 2012 a Christopher Ross, el enviado especial del secretario general de la ONU por el Sahara vista su parcialidad. La oposición en abril 2013 a la administración Obama por el amplio del mandato de la Misión de Naciones Unidas por la Organización de un Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO) a las cuestiones relevantes de los derechos Humanos. La ruptura de las relaciones con Irán en 2018 por su apoyo de Hizbulah chiita al Polisario; la suspensión en mayo 2021 de todas las relaciones con la embajada de Alemania tras su actitud negativa hacia el reconocimiento de Estados Unidos a la soberanía de Marruecos sobre el Sahara. Y Finalmente la ruptura de relaciones en abril 2021 con España tras la recepción en su territorio de Brahim Ghali, jefe de la milicia separatista de Polisario.

Finalmente, el otro principio clave en la política exterior de Marruecos es *la paciencia estratégica y la política gradual.* Esta encarna una visión estratégica de largo plazo que se basa sobre la no renuncia a las demandas y posiciones, la no precipitación en el logro de los objetivos. Para ello, se suman acciones, se sacrifican opciones y se asumen las consecuencias.

No obstante, esto no se podía realizar sin la búsqueda de alternativas; que se basan principalmente sobre la diversificación de relaciones; sobre todo la consolidación de la presencia en África; aprovechar las oportunidades que ofrece la cooperación con China; y optar por la industrialización como eje del desarrollo económico. Esta visión permitió a Marruecos tener más libertad de acción en su política exterior, y por consiguiente el fortalecimiento de su posición para defender sus intereses. Gran prueba de esta paciencia estratégica y gradual son las decisiones de ruptura de relaciones con Alemania y España.

Por otro lado, no cabe duda de que el elemento esencial que hizo fácil la puesta en práctica de esta política es la dirección del Rey Mohamed VI de la política exterior. Este hecho hace que la política exterior tenga una visión estratégica de largo plazo, con líneas directrices bien fijadas y objetivos de corto y largo plazo bien determinados, que no ceden a las ideologías de los partidos políticos, y no cambian con los cambios de gobiernos.

4. EL GIRO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA VIS A VIS MARRUECOS

La crisis diplomática entre España y Marruecos ha constituido una amenaza directa a los intereses económicos de los dos países. En este sentido, cabe señalar que los intercambios comerciales entre los dos países han conseguido un aumento considerable en los últimos años. España se ha convertido –a partir de 2014- en el primer socio comercial de Marruecos, sobrepasando a Francia. Sin embargo, el ciclo de crisis afecta negativamente a estas cifras por lo que en cualquier momento asistimos a un retroceso de cooperación y oportunidades.

La transformación de paradigma en España respecto a la cuestión del Sáhara marroquí constituye un auténtico reto para la clase política española. La elección del Gobierno español de apoyar el plan autonómico de Marruecos como una salida razonable, creíble y política de esta crisis es una auténtica revolución contra la postura clásica que defendía España.

Los intereses que ofrece Marruecos como socio económico, comercial y de seguridad convencieron España de salir de su zona de confort para revisar su política con su entorno inmediato.

La posición de España en la cuestión del Sáhara Occidental crea un obstáculo en sus relaciones con Marruecos que amenazan los intereses de ambas partes, por lo que toda posición hostil conduce a un retroceso de las relaciones y por consiguiente a resultados contraproducentes. En un momento en que la región vive transformaciones geopolíticas y geoeconómicas de gran envergadura, debido principalmente a la consolidación de Marruecos como potencia en África, y la confirmación de la presencia activa en esta región de actores importantes como son Estados Unidos, Alemania, Francia, China y Turquía. Estos cambios ejercieron una gran presión sobre España, que veía disminuir sus oportunidades de inversión y comercio.

Por otra parte, en ausencia de verdaderos desafíos estructurales de seguridad para Europa, España se gira hacia Marruecos y África, considerándolas como principales fuentes de amenazas. Esta visión ha sido valida hasta el estadillo de la guerra en Ucrania, que vino a recordar a España y a Europa que los verdaderos problemas son la cohesión

de la OTAN, y la autonomía de la UE en cuanto a la seguridad estratégica y energética. En este sentido, Marruecos puede ser clave para Europa, visto su potencial en materia de energías renovables y sus proyectos energéticos en curso, como es el proyecto del gasoducto Marruecos-Nigeria.

Además, la creciente presencia económica y militar de China y Rusia en el mundo, y sobre todo en el Mediterráneo son otros asuntos que requieren atención especial por parte de la Unión Europea y de la OTAN. Las dinámicas de cambio que están tejiendo estas fuerzas en los perímetros estratégicos de Europa obligan a Europa a estrechar las relaciones con los países del Sur del Mediterráneo y buscar nuevos marcos de acuerdo, tanto a nivel económico como de seguridad.

Para todo esto, España debe convergir su visión con las de Estados Unidos y de la UE; deshacerse de las tensiones y conflictos regionales, especialmente en el mediterráneo y en África; debe trabajar junto con los socios del sur para el interés de ambas partes. Estos son los nuevos determinantes que deben guiar la nueva política exterior de España.

4. REFLEXIÓN FINAL: PERSPECTIVAS DEL FUTURO

Sin lugar a duda, por su proximidad geográfica, su historia común, su economía creciente y su calado estratégico, tanto a nivel del Mediterráneo como de África y Oriente Medio, Marruecos es parte integrante del futuro de España.

Estamos ante una nueva etapa de relaciones entre los dos países, sin embargo, es difícil hacer un pronóstico del futuro y predecir por cuánto tiempo perdurara el acuerdo establecido. Si los dos países han llegado a ponerse de acuerdo sobre varios temas, quedan otros temas congelados o pendientes de resolución. No obstante, esto no debe ser un obstáculo en la consolidación de las relaciones entre los dos Estados. Es cierto que los determinantes y los objetivos de las políticas exteriores cambian, sin embargo, la vía de negociones y la búsqueda de convergir los intereses deben ser el método seguido para la resolución de las tensiones y conflictos.

Se puede descifrar varios escenarios de futuro. El primero es el mantenimiento de las buenas relaciones y su consolidación en el futuro. Visto el restablecimiento de relaciones después de un periodo sin precedente de ruptura nos lleva a decir que el estado actual de fortalecimiento de relaciones y acercamiento de perspectivas e intereses perdurara para bastante tiempo, sobre todo porque la posición actual de España emana no solamente del gobierno actual, sino también de otros actores públicos y privados, así como la voluntad real que ejerce una cierta influencia en las instituciones claves del Estados.

Partiéndose de este entendimiento, España establecerá acuerdos y cooperaciones, y logrará objetivos en todos los niveles; económicos, políticos y de seguridad. La acumulación de resultados positivos hará difícil para los gobiernos del futuro hacer abstracción de lo logrado y optar por volver al punto de partida. Los determinantes esenciales que garantizaran el mantenimiento de este escenario son el mantenimiento de España de su posición favorable a la resolución del conflicto del Sahara propuesta por Marruecos. Y la cooperación efectiva de Marruecos en la seguridad de las fronteras de Ceuta y Melilla.

El segundo escenario es la reactivación de los conflictos y tensiones. En este sentido, los detonantes pueden ser principalmente la renuncia de España de su apoyo al plan de Marrueco para el Sahara Occidental; y la situación de Ceuta y Melilla; y en menos medida las cuestiones de la delimitación marítima.

El silencio de Marruecos sobre la situación de las dos ciudades deja entender que Marruecos pretende mantener este tema pendiente, y que una vez el conflicto del Sahara Occidental resuelto definitivamente, Marruecos dirigirá su atención a Ceuta y Melilla.

La acción de España en este sentido depende mucho de la llegada al poder de los partidos de derecho y de los populistas, que instrumentalizan este asunto para intereses electorales y partidarios. El mejor escenario deseado por España es el reconocimiento, tácito y definitivo de Marruecos de la soberanía de España sobre estos territorios. Es decir, la búsqueda de resolución definitiva del mayor conflicto latente entre los dos países.

Este desiderátum es en sí fuente de tensión. Primero porque Marruecos no puede renunciar a ninguna parte de su territorio. Segundo, las prioridades por Marruecos ahora

son llevar a cabo el proceso de resolución del conflicto del Sahara; continuar con su proyecto ambicioso de construcción de Estado moderno; basado sobre el desarrollo económico y la atracción de inversiones. La política provocativa de España sobre el Sáhara y sobre Ceuta y Melilla no hace nada más que avivar las hostilidades. Cabe recordar en este sentido, que la gestión de España precipitada de estos asuntos se opone a los principios de política exterior marroquí que son la paciencia estratégica y la política gradual. Por lo cual, Marruecos no tiene previsto discutir todos los temas e intervenir en su porvenir.

Visto lo anterior, a nuestro parecer, cualquier intento de pactar un acuerdo global que pretende resolver todos los temas pendientes entre los dos partes está condenado al fracaso. Esto no refleja ninguna mala intención, sino, las decisiones se toman en función de los determinantes y las circunstancias del momento, por lo tanto, es irrazonable discutir todo y decidir sobre todo ahora. Siguiendo esta misma línea de análisis, congelar ciertos asuntos puede ser por parte de los dos países un método benéfico y eficaz.

Siguiendo esta línea de análisis, consideramos finalmente que las dos partes deben ser pragmáticas y establecer relaciones que se adapten a los intereses coyunturales y de circunstancia. La solución de corto plazo es más asequible, pero esto no impide que las dos partes busquen siempre como hacer perpetuar los intereses de corto plazo. El mantenimiento de las negociaciones como único recurso en la resolución de todo desacuerdo o choque de interés en el futuro, es el método que dará vida y hará perdurar las buenas relaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMIRAH, FERNÁNDEZ, H. (2014). España-Marruecos, sintonía real y mucho por hacer. *Real Instituto Elcano*.

ARTEAGA. A. Estrategia de Seguridad Nacional 2021: más discurso que novedades. *Real Instituto Elcano*.

AUGUSTO CONTE DE LOS RÍOS. (2021). Guerra Naval en el estrecho de Gibraltar. *Revista Ejércitos*.

BASQUES, J. (2018). La modernización del Ejército de Tierra de Marruecos: datos e inferencias para una mirada estratégica. *GESI*. Universidad de Granada. 2018.

BASQUES, J. (2014). Marruecos: suma y sigue en la modernización de la Real Fuerza Aérea. Global Staretegy. Universidad de Granada.

BASQUES, J. (2014). La Marina Real marroquí se potencia, *Defensa*.

CABALLERO ECHEVARRÍA, F. (2018). Escenario de seguridad Magreb 2040. *Instituto Español de Estudios Estratégicos.* Documento de Investigación.

FUENTE COBO, I. (2016). La amenaza yihadista en Marruecos tras las primaveras". Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento Análisis.
FERNÁNDEZ LÓPEZ, F. (2021). Zona gris en la frontera sur". *Global Strategy*. Universidad de Granada.
GUERRERO, A. (2021). Submarinos: el siguiente paso de la marina de guerra de Marruecos. *Estudios Estratégicos.* Global Strategy. Universidad de Granada.
JORDÁN, J. (2021). Disuasión de la zona gris: una valoración exploratoria aplicada a Ceuta y Melilla. *Estudios Estratégicos*. Global Strategy Report. Universidad de Granada**.**
JORDÁN, J. (2020). Ceuta y Melilla: ¿emplea Marruecos estrategias híbridas contra España? *Global Staretgy*. Universidad de Granada.
MOLINA, I Y TAMAMES, J. (2022). España en el mundo en 2022: perspectivas y desafíos. *Elcano,* Policy Paper.
MORAL MARTIN, P. (2017). Marruecos y Argelia: el pulso por la primacía en el Magreb. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Documento Opinión.
VILLAMAYOR GARCÍA, C. (2021). Marruecos: ¿una nueva potencia regional en África? *Instituto Español de Estudios Estratégicos.* Documento Opinión.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Estrategia de Seguridad Nacional 2021. Gobierno de España. Presidencia del Gobierno. 2021.
Estrategia de Seguridad Nacional 2017. Gobierno de España. Presidencia del Gobierno. 2017.

MODELO DE SEGURIDAD HUMANA PARA LAS RUTAS EN PATERAS A CANARIAS

HUMAN SAFETY MODEL FOR MIGRATORY ROUTES IN PATERAS TO CANARY ISLANDS

Montserrat Fillol Ferrín[1]

25 de abril 2022

ABSTRACT

Last decade migratory routes from west african countries to Canary Islands in pateras have been a big challenge for local administrations, ong´s and state authorities. But last two years, canarien society was shock, because the Covid-19, but also for the nightmare of thousands of people arriving in "pateras" whithout having the proper assistant and conditions in their arrivals, no respect for legacy and their human rights. Even if all this was a predictible situation. Nowdays european migrant`s policies just started working for future scenaries, but right now all the presure is on the first arrival cities. The model of trying to persuade migrants from not coming, is an unrealistic perception of reality. Also it is investing in proyets, that are not giving results that were expected for loca comunities. As always, people will run away from poverty, war and violence. A new calendar of actions and answers is getting prepared into the UE agenda. But if the new model is not based on human security and safety, will not help to improve policies about employment, social relisiens skills, Europe should be trap on retaining people or criminalizing them, just for being migrants which is a non sense.

PALABRAS CLAVE: Inmigración, pateras, derechos humanos, seguridad, Canarias

KEYWORDS: Migration, pateras, human rights, security, Canarias.

[1] Montserrat Fillol Ferrín, periodista y técnica en el Servicio de Formación de la Dirección General de Seguridad y Emergencias del Gobierno de Canarias

INTRODUCCIÓN

A pesar de que se considera una de las rutas más peligrosas, miles de personas optan por cruzar el Atlántico hacia Canarias. Esta ruta se ha consolidado en los dos últimos años como la preferida para llegar a Europa. Más de veintitrés mil personas migrantes y llegaron a las islas en 2020. Esta situación, que era predecible, originó un colapso en los puertos de llegada, desbordando la capacidad de asistencia sanitaria, atención jurídica, la acogida de menores y de los más vulnerables, entre otros. La fuerte impresión, que aún hoy perdura en la sociedad canaria, es que no se ha aprendido lo suficiente de experiencias anteriores en la gestión de la crisis migratoria.

El modelo de seguridad actual, basado en la contención y vigilancia en las fronteras externas de Europa, con macrocentros de retención en las llegadas, y disuasión en los países origen con ingentes inversiones desde la Unión Europea, adolece de una respuesta más transversal al fenómeno de la inmigración, que vaya más allá de la atención puntual de la emergencia.

Este modelo reactivo frente a la migración regular desde África Occidental, requiere de un cambio hacia la seguridad humana, frente a la escandalosa curva de muertes, y personas desaparecidas en el mar, además del consecuente desbordamiento de las administraciones públicas autonómicas y estatales, en sus competencias. Un giro que empieza a darse poco a poco, según apuntan organizaciones como Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en su informe "Migración en Canarias, la emergencia previsible". En el cual se valoran los cambios hacia un modelo de seguridad humana, donde la atención humanitaria y la inclusión social, tengan un mayor peso en las actuaciones y políticas europeas, estatales y autonómicas a largo plazo.

1. Y LLEGÓ EL DESCONCIERTO

Durante la crisis migratoria en Canarias, el Gobierno del Estado se pasaba la pelota entre los ministerios de Defensa, Migraciones e Interior, ocasionando una falta de respuesta a las urgente las demandas de las administraciones autonómicas y locales en Canarias. Estas pedían más medios, para hacer frente a traslados urgentes de los menores no acompañados a la península, la habilitación de espacios adecuados, personal de apoyo para la asistencia jurídica, traductores, además de asistencia sanitaria para hacer test de

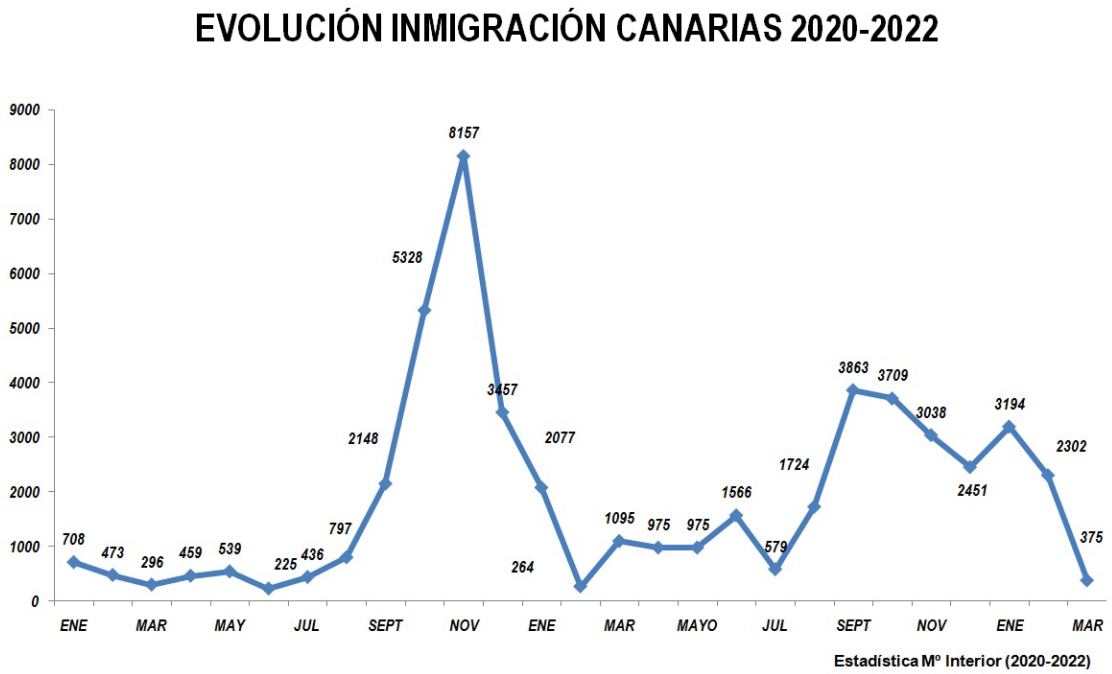
antígenos, en el muelle de Arguineguín en Gran Canaria, donde llegaron a dormir más de dos mil quinientas personas en esterillas.

Esta situación hizo que el Defensor del Pueblo y algunos jueces, pidieran el cierre del muelle, y el traslado inmediato de personas a centros. Cosa que al final ocurrió. Muchas de estas personas terminaron alojándose en los hoteles del Sur de la isla, que permanecían cerrados por la pandemia. Los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior cifran en 2021 la llegada de más de 8157 migrantes llegados en pateras a Canarias respecto al año 2020. Lo que supuso un incremento del 135 por ciento. Muchos de ellos, solicitan protección internacional, pero el informe del Ministerio del Interior, señala que durante 2020, tuvieron entrada 882 sentencias firmes contra resoluciones de protección internacional durante el período 2014-2020, de ese total 697sentencias fueron desestimatoria, y sólo 163 sentencias fueron estimatorias [2].

Los naufragios durante el año 2020 se multiplicaron y, al menos 609 personas murieron intentando cruzar el Atlántico. Según la Organización Internacional para las Migraciones,(OIM) las cifras varían, ya que el informe de Monitoreo del Derecho a la Vida 2020, o la organización Caminando Fronteras se han registrado 1851 personas desaparecidas[3] . Entre las causas económicas, está la falta de oportunidades de los jóvenes es una de las más recurrentes. Muchos oficios tradicionales como la pesca, se han visto afectados debido a que se esquilman los caladeros de pesca con acuerdos europeos, que merman su fuente de ingresos tradicional.

Francisco Fernández Marugán, Defensor del Pueblo en Canarias, recibió innumerables quejas de la sociedad civil, autoridades autonómicas y locales, por la situación de los migrantes. En su comparecencia ante la comisión Mixta de relaciones con esta institución, hizo hincapié en la situación de los menores extranjeros no acompañados, pidiendo con urgencia un reparto solidario de estos jóvenes, y su integración social. Un total de 2776 menores que viajaron solos, se vieron abocados a convivir en centros con adultos.

[2]Informe de la Oficina de Asilo y Refugio/ Ministerio del Interior/Informe de actividad pág 14
[3]Caminando Fronteras. Informe Monitoreo del Derecho a la Vida Año 2020 https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitereo-del-derecho-a-la-vida-ano-2020/



Las imágenes de saturación de personas tanto en el muelle de Arguineguín, polideportivos o naves sin condiciones, y la improvisación, falta de medidas no parecían tener ninguna explicación frente a experiencias similares durante la crisis de los cayucos en 2006. El Estado habilitó un CATE, compuesto por casetas de campaña en Barranco Seco, cerca del Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE).

Los hoteles del Sur de la Isla se utilizaron como alojamientos temporales, que fueron sustituidos por macro campamentos en varias islas. La sociedad canaria, por su parte, no estuvo en ningún momento de espaldas a esta situación, generándose una gran cantidad de iniciativas solidarias, que pasaron en muchos casos, por la acogida directa de estas personas en sus casas.

También se adaptaron otras soluciones, a través de ong´s que funcionan en las Islas, como Cruz Roja, Cruz Blanca y Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) para agilizar el proceso de solicitudes de asilo, a los que eran susceptibles de dicha protección, y a atención de primeras necesidades a los migrantes e inclusión de los recién llegados. Y aun así el esfuerzo, resultó insuficiente.

El actual modelo de seguridad muestra sus fisuras en cuanto a los esfuerzos en la contención de personas migrantes en las fronteras exteriores, propiciado por la Unión Europea que ha ocasionado que algunas islas, debido a la presión migratoria, se conviertan en “islas jaula” tal como sucede en el Mediterráneo con Lesbos y Lampedusa. Esta circunstancia no da una respuesta transversal al fenómeno natural de

la migración desde África, sino todo lo contrario, en muchos casos termina por criminalizar y estigmatizar a los migrantes.

El último informe de *Migración en Canarias, la emergencia previsible* de CEAR Canarias, asegura que, no se han cumplido los principios de solidaridad territorial y de gestión unificada a nivel estatal de la cuestión migratoria[4]. En esta línea, demandan futuros cambios en la retención de personas en el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo[5] , donde gran parte de organizaciones humanitarias, piden un cambio en la estrategia europea de inmigración y asilo en la próxima década.

1.2 DISPOSITIVOS DE COLABORACIÓN

La solución a conflictos como el del Sahel que, según informes de la Agencia de la ONU para los refugiados, (ACNUR), han ocasionado un desplazamiento de 2,1 millones de personas a finales de 2021[6] son la clave para trabajar en base a realidades y no a ficción. La mayoría de estas migraciones se deben a conflictos armados, inseguridad alimentaria, y pobreza, situaciones en las que a veces participan intereses económicos europeos, que contribuyen a agudizar estas situaciones.

Un ejemplo fue la introducción de la perca del Nilo en el Lago Victoria, acabando con la biodiversidad del lago. La problemática intentó paliarse con fondos europeos para crear piscifactorías que exportan dicho pescado a Europa.

En los últimos años, si algo ha mejorado, han sido las operaciones de salvamento y rescate en Canarias y su coordinación a través del Centro Regional de Coordinación de Canarias (CCRC). Acnur, agradeció la labor de Salvamento Marítimo y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado por la labor de búsqueda, que entre el 23 y el 25 de 2021, lograron rescatar a 200 personas.

En relación a la coordinación de los dispositivos de rescate y salvamento del CCRC y al despliegue de la Agencia Europea Frontex en Canarias, se ha entrevistado para la elaboración de este artículo, al comandante de la Guardia Civil, Agustín Barroso Núñez del Centro de Coordinación Regional de Canarias, (CCRC),[7] quien estuvo también a cargo de la coordinación de la operación *"Hera"* en Canarias, implementada a raíz de oleadas migratorias de cayucos a Canarias en 2006.

[4]Informe CEAR Canarias. Migración en Canarias la emergencia predecible (2021)
[5]Comunicación de la Comisión Europea relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo (Bruselas 23.09.2020)
[6] Acnur Noticias Comunicado 28 de abril de 2021l
[7]Entrevista al Comandante Agustín Barroso Núñez, (Las Palmas de Gran Canaria, 8 de abril de 2022)

Por su experiencia en las distintas etapas en el fenómeno migratorio en pateras en Canarias, y el conocimiento del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) comenta que hay una gran diferencia con el dispositivo del Frontex del año 2006, ya que el actual sólo se desarrolla en Canarias tras la interceptación y rescate.

> Actualmente Frontex participa con pequeños equipos en 4 islas (las tres de la provincia de Las Palmas y la isla de Tenerife) limitados sólo a apoyar para las reseñas, el cribado y las entrevistas de los inmigrantes una vez llegados. Hay diferencias fundamentales a la Operación HERA (2005-2018): no participan en el despliegue en África con medios, ni personal, no se han desplegados medios de vigilancia como apoyo a la detección y prevención, no abarca la totalidad del archipiélago y no está integrada en la estructura de la Autoridad de Coordinación de la Inmigración en Canarias creada por el Gobierno en el 2006 para la coordinación de las actuaciones[8] (Entrevista al comandante Agustín Barroso Núñez).

Según comenta Barroso, un repliegue del apoyo con patrulleras y medios aéreos en los países de origen como Marruecos, Mauritania o Senegal, marca la diferencia en la previsión actual. La recesión europea, la pandemia global y la falta de prevención en los países de origen ha hecho que las rutas se vuelvan a reavivar bajo el control de mafias. Estos medios, permitieron, en un momento dado, iniciar el trabajo con patrullas mixtas con nigerianos, senegaleses o mauritanos con la Guardia Civil, en territorios transfronterizos en proyectos con el Blue Sahel o la formación de las policías locales en países centroafricanos.

Las rutas, en opinión del experto, son las mismas e incluso han comenzado a detectarse algunas nuevas, desde Senegal, Gambia, Marruecos y el Sáhara. No obstante, según señala, sólo una rápida actuación de las autoridades nacionales de esos países hace que se desarticulen las organizaciones y las mafias. Esto se reflejaría en los constantes cambios en los puntos de salida.

La experiencia de Barroso Núñez, como jefe de Operaciones del CCRC creado en el año 2007[9] también influye, el hecho de que el uso de las redes sociales e internet se haya aumentado entre las personas migrantes. Lo que hace que, sobre todo, en caso de los magrebíes, puedan realizarse travesías organizadas por los propios migrantes. Los riesgos que conlleva, explican la desesperación en la huida, con pocos conocimientos de navegación.

Un hecho que resalta, sobre la reciente crisis migratoria de los dos últimos años, es que ha venido marcada por el cierre de fronteras, y la imposibilidad de realizar retornos

[8] Entrevista a Agustín Barroso Núñez, comandante del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) abril 2022

[9] Orden Pre/31/08/2006 de 10 de octubre para la creación de la autoridad de Coordinación de las Actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias

desde España debido a la Covid-19. Factores, que según comenta, han favorecido que Marruecos/Sáhara sean las principales zonas de salida. Apunta que la mayoría de ellos son subsaharianos, malienses, de Costa de Marfil, Guinea Conakry y Senegal. Otro grupo importante son los magrebíes. No en todos los casos, pero que muchos de ellos alegan una motivación económica para mejorar sus vidas, además de ayudar a sus familias.

Para este experto en Inmigración y Extranjería, la guerra de Ucrania no es probable que afecte las rutas migratorias en pateras de manera directa. Pero sí lo harían otros factores que podría influir, en el caso de España, como es el posicionamiento de los demás países europeos respecto a la misma. Y pone como ejemplo, que, en el caso de España, el reconocimiento de la posible solución al Sáhara, mediante una autonomía, pueda influir en la implicación de Marruecos sobre la migración irregular, así como también podría afectar a Argelia, en lo que valora como una excelente coordinación en la gestión. Al referirse a los puntos débiles del actual sistema, puntualiza que modelo de seguridad en la llegada de pateras a Canarias

> El punto débil y más importante es la efectividad del retorno de las personas que no son merecedoras de protección internacional, tanto a nivel nacional como fomentando la aceptación de los mismos por los países de origen de las mismos. Mientras, que en las fases operativas (origen, rescate y atención) es donde más avance se ha logrado siendo ahora uno de los pilares del sistema.

De tal manera que, la falta recursos para atender este eje en la coordinación, también requiere, una revisión en los mecanismos y recursos a largo plazo, ya que las crisis migratorias en Canarias, en su opinión, suelen ser cíclicas. Una vez establecidos, los recursos habría que definir una estrategia a largo plazo, más permanente reforzando recursos para que la atención jurídica de los migrantes, y aligerar en lo posible este proceso. Para ello menciona la experiencia de El Matorral, el Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) que se reabrió para acogida humanitaria de esta emergencia. Para esta obra el Ministerio del Interior, cuenta con un presupuesto de 3,5 millones de euros.

La experiencia acumulada de estos dos años, permite avanzar próximos escenarios en las costas canarias, que, de cara al verano, con las “mareas calmas” típicas de esta época, volverían a repetirse. Para el comandante Barroso, desde el punto de vista del modelo actual de prevención es necesario fomentar y potenciar la actuación real de la Autoridad de Coordinación de la Inmigración en Canarias (ACIC) para la centralización tanto de información como de operaciones, así como su coordinación con países de origen realizar investigaciones y detenciones.

La inmigración continuará en ciclos y rutas variables según se refuercen las fronteras, debido a que la desigualdad económica, la tasa de natalidad, la falta de recursos y los conflictos religiosos /económicos seguirán presente en África, y esto afectará periódicamente a Canarias, como en las crisis de 2006 y de 2020. Los organismos internacionales pueden ser de gran utilidad, y deben reforzar y apoyar los recursos de España y las relaciones previamente establecidas bilateralmente en el marco de la lucha contra las redes y las redes de inmigración irregular, pero siempre sin entrar en conflicto por intereses propios no alineados (de las organizaciones internacionales). Este refuerzo tiene que ser dirigido y coordinado por España, así como el intercambio real de información entre los diferentes actores lo que permita el uso de sus ofrecimientos según las necesidades reales.

A corto plazo, las posibilidades de gestión por parte de España, de dicha coordinación no apuntan, a soluciones destinadas al desarrollo de mayores sinergias ya que es necesaria una mayor implicación de la Unión Europea, en su nuevo Pacto de Inmigración para trabajar con los países afectados por las llegadas.

De cara a los nuevos cambios geopolíticos a partir de la invasión de Ucrania, el gas proveniente de Argelia, podría entrar en este nuevo mapa de intereses de la Unión Europea. Este elemento, situaría a España en una situación estratégica por la "mejora" de sus relaciones con Marruecos. Estas nuevas negociaciones podrían fortalecer por parte de la Unión Europea, y a la vez, forzar nuevos convenios y ayudas para poder rebajar la dependencia con Rusia del gas, sin embargo, afectaría de la situación de los saharauis y su permanencia en los campamentos de Tinduf.

Todo ello, hace presagiar, que no será fácil volver a la inversión en el modelo de vigilancia y prevención de la "crisis de los cayucos" 2006. Aún cuando sigue siendo importante, potenciar el papel la actuación real de la Autoridad de Coordinación de la Inmigración en Canarias (ACIC) para la centralización tanto de información como de operaciones rescate, vigilancia y prevención. Todo ello pasa por impulsar la coordinación con países de origen para realizar investigaciones y detenciones.

La movilización de recursos para la vigilancia, el salvamento y rescate, ha registrado algunos logros en Canarias, como la entrada del problema migratorio en la agenda europea, la participación de Frontex y la asignación de fondos comunitarios del Mecanismo de Reacción Rápida de la UE para las operaciones. Pero no todo es un camino de rosas, ni tampoco constituye la solución al problema estructural de fondo, que es la necesidad de migrar por falta de oportunidades, sea al precio que sea. En algunos casos, algunos países se han mostrado más radicales y no se ha conseguido la solidaridad esperada desde los Estados miembros con España como puerta de entrada a la Unión Europea.

La agencia europea Frontex, comenzó a operar desde Varsovia en octubre de 2005. Cuenta con pocos recursos para hacer frente a las oleadas migratorias que se prodigan por

todo el perímetro de la UE. No obstante, los recursos que no sean de personal propio de la UE, depende de las contribuciones nacionales. Una cosa es que las bases de datos de la Frontex acumulen ofertas de contribución (19 aviones, 24 helicópteros y 107 buques) y otra distinta es que participen cuando se les activa.

Una vez traspasadas las aguas territoriales de los países africanos, se entra en aguas internacionales, que son zona de responsabilidad española, por lo que las pateras interceptadas, y no aceptadas por los países africanos, tendrían que ser trasladadas a Canarias. En los primeros años de controles y vigilancia de Frontex y la Autoridad de Coordinación de la Inmigración en Canarias (ACIC), Centro de Coordinación Regional de Canarias, (CCRC), con las salidas masivas desde Mauritania, comenzaron al aumentar los controles en las costas marroquíes y el desplazamiento de los flujos hacia Senegal, lo cual fue consecuencia de los esfuerzos que realizaron las autoridades mauritanas y de las patrullas españolas.

El CCRC coordinaba la actuación de la Frontex *"Hera"*. La agencia, en los años de mayor afluencia, desplegó expertos en una operación destinada a ayudar en las tareas de identificación de los inmigrantes *"Hera I"* junto a una operación naval y aérea en las costas africanas *"Hera II"* que se prolongó durante meses, y se hicieron nuevas operaciones *"Hera III"*. La experiencia, según los expertos, fue muy positiva para Frontex porque España le ofrece una plataforma de actuación que, hoy por hoy, no le ofrece ni la UE, ni ningún otro país europeo en la vertiente mediterránea de la inmigración, con lo que dispone de una oportunidad de desarrollar procedimientos operativos que son muy útiles de cara a la evaluación de la agencia.

2.-NUEVOS DESAFÍOS EN SEGURIDAD HUMANA

El Defensor del Pueblo en Canarias ha declarado que, el próximo verano se prevé la llegada de más jóvenes, que buscan una vida mejor, aunque al final su sueño acabe reducido a campamento en Canarias, lo cual ni si quiera imaginan.

Ha recordado que en el estudio "*La contribución de la inmigración a la economía española"* que elaboró la Institución en 2019 que sólo desde la ignorancia se puede argumentar que no hay convivencia con el fenómeno de la inmigración en España. Así, ha solicitado procedimientos que permitan la llegada ordenada de estas personas, y ha pedido al Ministerio de Asuntos Exteriores que, en este sentido, refuerce la red consular.

Fernández Marugán deja en el aire la reflexión de que los niños y las niñas, ya no vienen de París, sino de África.

La movilidad de las personas de una ciudad o región a otros países, es parte de la historia de la humanidad. Migrar es un derecho humano, y está relacionado con la libertad del ser humano a desarrollar su personalidad10.

El concepto de seguridad humana definido en 1994 por el PNUD11 se refiere a la protección esencial de todas las vidas humanas frente a situaciones o amenazas críticas, y propiciar las condiciones para su desarrollo. Dentro de la amplitud del concepto se definen dos estrategias, una la protección de los Estados, y otra el empoderamiento de las personas a buscar soluciones. La seguridad humana presenta una doble vertiente, que requiere de una búsqueda conjunta de soluciones. Los migrantes, refugiados, desplazados se sienten forzados a salir de sus países de origen, debido a la ausencia de esas respuestas sobre su seguridad, desarrollo y calidad de vida.

Las estrategias de vigilancia, rescate y salvamento planteadas en el Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo, no parece que puedan asegurar, por sí solas el principal escollo frente a las migraciones en pateras a Canarias[12] que es la necesidad de una estrategia a largo plazo sobre seguridad humanan, adaptada a las circunstancias en cada caso.

Si bien es cierto, que se deben reforzar los sistemas de vigilancia y rescate, tanto en coordinación del CCDR, como una mayor integración del Frontex en la prevención e investigación tanto en los países de origen como en puntos de llegada, no se deben olvidar los demás ejes. Los convenios deben ahondar en perspectivas más humanas, y en dar respuesta a las motivaciones de estas personas que se ven obligadas a migrar y en orientar sus expectativas frente a realidades sociales concretas.

Por ejemplo, en el Nuevo Pacto Europeo, se incluye de manera expresa una petición más exhaustiva para atraer talento a Europa, «iniciativa que iría en la línea de las alianzas de capacidades mundiales, que contemplan acuerdos bilaterales a través de los cuales un

[10] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). San José, Costa Rica. IIDH, PNUD, 2011.
[11] Artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2 del Protocolo No. 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.
[12] Comisión Europea Nuevo Pacto sobre Inmigración y Asilo. Bruselas, 2020, 9 de septiembre COM/6

país de destino participa directamente en la creación de capital humano entre los migrantes potenciales en el país de origen como paso previo a la migración».[13]

En el Nuevo Plan, la Comisión adoptará un Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024 proporcionando orientación estratégica y establecerá acciones concretas para fomentar la inclusión y cohesión social.

Este ambicioso Plan admite que sólo la reunión de las partes interesadas pertinentes y el reconocimiento del papel clave de los agentes regionales y locales, logrará políticas e instrumentos pertinentes como el empleo, la educación, la salud, la igualdad, la cultura y el deporte, con modalidades orientadas a integración de los migrantes.

No en balde, el Plan, según está fijado en el documento de la Comisión, intentará garantizar que los migrantes se beneficien plenamente del pilar europeo de derechos sociales. Se partirá de la base de que las personas de origen migrante (por ejemplo, migrantes nacidos en el extranjero o migrantes de segunda generación) a menudo se enfrentan a retos de integración similares a los de los nacionales de terceros países. Las acciones incluirán el apoyo directo a las personas activas «sobre el terreno» y cubrirán toda la gama de medidas necesarias para acompañar a los migrantes y a sus familias a culminar con éxito su proceso de integración e inclusión social.

En la actualidad, la Comisión está llevando a cabo consultas en estos momentos para recabar la opinión de las partes interesadas, los ciudadanos y los migrantes sobre posibles medidas para promover la integración y la inclusión social de los migrantes y de los ciudadanos de la UE de origen migrante.

Pero en la práctica, en la situación actual según otros organismos de ayuda humanitaria, por ahora, no se logran paliar soluciones superficiales para un problema estructural de fondo. Organizaciones como CEAR han valorado los aportes del Plan, apuntando riesgos o disfunciones que deberían evitarse[14]

Entre ellos, se mencionan que, frente al establecimiento de un mecanismo acelerado en las fronteras exteriores de estudio de las solicitudes de protección internacional, existe el riesgo de mermar las garantías del procedimiento, debido a los breves plazos.

[13] Discurso de la Presidenta Úrsula Von Der Leyen sobre el Estado de la Unión Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo 23/9/2020

[14]Posibles cuestiones que abordará el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Mi agenda para Europa CEAR

Responsabilidad que podría recaer exclusivamente en los Estados frontera Sur con más presión migratoria.

Sobre las personas migrantes garantizar el principio de solidaridad y de responsabilidad compartida entre los Estados Miembros. Además de promover un Sistema Europeo Común de Asilo para reforzar los compromisos para obtener protección en el acceso al procedimiento de asilo con garantías.

La coordinación e incluir nuevos medios para controlar el fenómeno desde los países de origen no evitará que se sigan abordando rutas arriesgadas como la Atlántica, y que se vuelvan aún más arriesgadas para evitar los controles. Teniendo en cuenta que el fenómeno migratorio desde el África Occidental tiene su motivación en la pobreza, la guerra, el cambio climático, entre otros. Poner fin a las devoluciones "en caliente" y al condicionamiento de la ayuda al desarrollo al control de fronteras. Garantizar el salvamento de vidas en el mar y la mejora de las labores de búsqueda y rescate en el Mar Mediterráneo, y por supuesto, también en el Atlántico, aunque no se hace mención expresa, aprobando un protocolo de desembarco predecible y eficaz y posterior reubicación obligatoria.

Como consecuencia de la situación generada por el COVID 19, se ha tomado nota que es necesario garantizar, incluso en situaciones excepcionales el acceso al territorio y al procedimiento de asilo y un sistema adecuado de reubicación y reasentamiento y asegurar la implementación de medidas alternativas al internamiento. A falta de un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco seguro y de posterior reubicación obligatoria. Adopción de acuerdos con terceros países donde no se garantiza protección a las personas migrantes y refugiadas

Por otra parte, la estrategia de inclusión pasa porque los medios de comunicación traten el fenómeno de la migración con otra visión. Muchas veces se remiten a dar el parte estadístico, homogeneizando y despersonalizando a los migrantes

La seguridad vista con esta retórica, pierde toda su dimensión humana, en cuanto a que propicia una desconexión de la sociedad civil con el fenómeno migratorio, normalizando una historia conjunta como grupo de personas desplazadas sin historias familiares, sueños y proyectos.

3. Modelo de Seguridad Humana versus Modelo de Retenciones

Para las autoridades autonómicas tener una hoja de ruta para abordar la realidad migratoria en Canarias es clave. Después de un intenso debate se ha puesto en marcha de un programa de intervención, que aborde los fallos de modelo de retención, basado, en un estudio encargado a la Universidad de la Laguna, para la Gestión Estratégica de Inmigración y Promoción de la Convivencia Intercultural en Canarias de Derechos 15. Con los resultados del estudio se volcarán en una página web para que puedan consultarla los ciudadanos en el portal https://wp.ull.es/canariasconvive/. A partir del mismo se irán concretando las propuestas.

Dicho estudio se incluirá un modelo de acogida temporal de personas migrantes con distintas situaciones administrativas. Algunas de estas situaciones según ha denunciado el Defensor del Pueblo, que sí les permiten una movilidad que en la práctica no siempre ha ocurrido. La movilidad de los solicitantes de asilo es un derecho fundamental. Pero por su parte, la Policía Nacional había informado a los migrantes que no podían salir de las Islas Canarias, si no notificaban con carácter previo, que contaban con un domicilio en la península.

Según sentencias del Tribunal Supremo, y varias resoluciones de tribunales canarios, se ha ordenado al Ministerio del Interior cesar estas prácticas de reducción de movilidad. Entre otras razones, porque algunas de las personas retenidas tienen familiares, ya asentados en la península y otros países europeos.

Los responsables autonómicos reconocen que una nueva estrategia les permitirá abordar la convivencia intercultural, la acogida y sensibilizar a la sociedad para evitar el rechazo a los migrantes. Es la primera vez que Canarias contará con un plan autonómico para abordar la estrategia de inmigración, que pasa por la implementación de un proceso de acompañamiento y dinamización dirigido a la mejora integral de la acogida migratoria, y la creación de redes.

Este punto sobre reforzar la seguridad humana, está en línea con el informe presentado por el Defensor del Pueblo, Francisco Fernández Marugán, sobre la llegada de personas a las islas Canarias entre 2020 y, primeros meses de 2021, quien apuntó la inadmisible práctica de que a mujeres, niños y niñas se les aplicara el mismo

[15] Portal de Noticias. Gobierno de Canarias Nota de prensa 18 de noviembre 2021

procedimiento policial que a cualquier otra llegada con retenciones de más de 72 horas después de realizar un viaje infernal.

En este sentido, se trata de resolver la brecha que hay entre la obligación de vigilar y proteger las fronteras, que son también de Europa y, por otra, parte, la de mantener un sistema adecuado de identificación en condiciones dignas de respeto a los derechos humanos. Todo ello, compatible con un modelo de seguridad humana, no sólo focalizado en la emergencia humanitaria, sino en una estrategia de inclusión y acompañamiento a largo plazo. No ha sido razonable que los Servicios de Protección de Menores Canarios asumieran en solitario el reto que supone la acogida, cuando el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 deben tener una mayor implicación en el reparto solidario[16]

El Defensor del Pueblo ha reconocido las mejoras que la Policía Nacional está llevando a cabo para adaptar las instalaciones, pero considera que estas mujeres y sus hijos a su llegada, debían de haberse derivados a centros de acogida humanitaria, y una vez hayan recibido esa primera asistencia, realizar todos los trámites policiales que sean necesarios.

El actual cambio del Gobierno con Marruecos sobre la postura frente al Sáhara, ha hecho que vuelvan a reactivarse las repatriaciones. La devolución de inmigrantes llegados en pateras a Canarias, llevaba paralizada desde que en abril del año pasado cuando Marruecos cerró su espacio aéreo para frenar la expansión de la pandemia, después de haber estado en marcha solo cuatro meses -se abrió en diciembre de 2020 tras la visita a Rabat del ministro de Interior, Grande Marlaska-, durante los que salieron cuatro vuelos semanales de la compañía Royal Air Marroc hacia El Aaiún, capital de Sáhara Occidental. En ese tiempo, según un informe de la Unión Europea se repatriaron 1.160 marroquíes.

La reapertura del espacio aéreo y la recuperación de las relaciones bilaterales con Marruecos tras diez meses de ruptura, oficializada con la visita del presidente Sánchez a Rabat y el encuentro con el rey Mohamed VI dio lugar a un manifiesto conjunto, ha permitido la reactivación de las repatriaciones.[17] El primer vuelo despegó el 22 de marzo desde Gran Canaria con 20 inmigrantes, pocos días después de conocerse la carta en la que el presidente del Gobierno anunciaba su viraje a favor del plan de

[16] Comparecencia sobre la Migración en Canarias. Francisco Fernández Marugán. Madrid 27 de abril 2021

[17] Gutiérrez Loreto. Canarias 7 (2022,12 de abril)

autonomía para el Sáhara diseñado por Marruecos. En esta nueva etapa se van abrir dos nuevas rutas desde Canarias hacia Casablanca y Agadir, que se suman a la ya existente de El Aaiún. La llegada de inmigrantes a las costas de las islas ha pasado de 2.302 personas en febrero a 341 en marzo, según datos del Ministerio de Interior, que no facilita información sobre los operativos de repatriación.

Otro asunto colateral, que pueda afectar es el deshielo en las relaciones con Marruecos a raíz del viraje del Gobierno frente al Sáhara. Lo cual ha dado lugar a una cascada de iniciativas parlamentarias en el gobierno de Canarias demandando al Ejecutivo, que aclare el alcance del acuerdo con Marruecos.

Algunos partidos canarios han solicitado al Gobierno español conocer las condiciones que se van a poner sobre la mesa, con temas tan delicados como la delimitación de los espacios marítimos. Y si los criterios que va plantear a Rabat para definir la mediana con Canarias, o si las aguas del Sáhara Occidental a las que aspira Marruecos van a formar parte de las negociaciones. En Canarias reside una importante comunidad de saharauis que ve en Canarias una tierra de acogida, y ve peligrar el futuro tanto de sus reivindicaciones como de las riquezas de los territorios ocupados.

Es por ello, que existe una especial preocupación para tomar una postura más contundente ante las Naciones Unidas, en relación a las dos leyes que Marruecos aprobó hace dos años en su parlamento, con las que amplió unilateralmente su frontera marítima y su plataforma continental, incluyendo las aguas del Sáhara Occidental sobre las que no tiene reconocida la soberanía. Una de las iniciativas registradas se planteaba la necesidad de que el Gobierno de Canarias participe en la próxima Reunión de Alto Nivel (RAN) forme parte del grupo de trabajo para delimitar la frontera marítima.

Este asunto es de extrema sensibilidad para Canarias, según han manifestado los responsables políticos, y por tanto es fundamental, para una mayor transparencia que el Archipiélago forme parte de los grupos de trabajo y que esto se materialice lo antes posible. Todo ello, ocurre simultáneamente a la elaboración del Plan Canarias del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para alojar a las personas que estaban llegando era un proyecto, en abril se ha podido constatar que empieza a ser una realidad, si bien no exenta de otros problemas.

CONCLUSIONES

Parece que hay un punto de inflexión a partir de Nuevo Pacto Europeo de Inmigración y Asilo de Unión Europea, en garantizar la seguridad humana, ya que intentará que los migrantes participen activamente en el desarrollo de las políticas migratorias de la UE. La Comisión Europea trabaja a marchas forzadas, con un grupo informal de expertos. Aunque una de sus primeras tareas será contribuir a la preparación del Plan de acción sobre integración e inclusión, también proporcionar asesoramiento y conocimientos especializados a la Comisión sobre el diseño y la aplicación de iniciativas relacionadas con cualquier ámbito de la migración y el asilo.

Las nuevas políticas migratorias requieren de un enfoque multidisciplinar. Una modelo seguridad humana basado en soluciones transversales al fenómeno migratorio más allá de la emergencia migratoria. Las poblaciones receptoras como Canarias, deben dotarse de estrategias de resiliencia, inclusión social a largo plazo, junto con un sistema potente de vigilancia, rescate y prevención.

Desde las instituciones públicas, autonómicas y locales se han puesto a diseñar este nuevo enfoque, que pasa por garantizar la seguridad humana como estrategia global de poblaciones de migrantes, personas desplazadas por crisis humanitarias, guerras, económicas o medioambientales. Un modelo de seguridad humana, que proteja a las personas tanto de riesgos en los trayectos y de las mafias, no sólo se base en estadísticas para definir las estrategias de las políticas migratorias, sino como un problema estructural que puede ser resuelto con políticas de acogida, atendiendo a demandas de empleo que se organicen conjuntamente con instituciones europeas, y países de origen antes de las llegadas.

Los logros y retos mencionados confirman la importancia de la experiencia de coordinación del Centro de Coordinación Regional de Canarias. La coordinación de tantas misiones y actores daría, por sí misma, una relevancia especial a la misión del CCRC, pero más allá de la complejidad de la gestión, lo que genera un interés especial hacia el CCRC es que su misión es de una nueva generación de seguridad: la que supera las dimensiones interior y exterior, nacional e internacional, civil y militar. Esta experiencia de seguridad adelantada a su tiempo y que abre precedentes valiosos en el campo de la coordinación civil-militar, en el de la cooperación entre agencias de seguridad y en la interacción entre órganos estatales, europeos y locales y con los países de origen de las personas migrantes es necesario reforzar con una planificación en base al fenómeno natural de las migraciones a Canarias desde África Occidental.

El problema migratorio plantea un reto de seguridad que no se puede solucionar exclusivamente controlando las fronteras externas, según ocurran oleadas, o crisis humanitarias, ya que éstas son predecibles. Las lecciones aprendidas y las que se aprenderán sobre el control de las fronteras marítimas en Canarias deben ayudar a rediseñar las capacidades, organización y procedimientos españoles de control y mejor contribución al control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.

La vigilancia y control de medios europeos en aguas territoriales de terceros países, experiencia puesta en marcha por primera vez en Europa, liderada por la Jefatura de Fiscal y Fronteras de la Guardia Civil, desarrollada por componentes de su Servicio Marítimo y Aéreo, y apoyada con una eficiente labor de los oficiales de enlace de este Cuerpo y agregados de Interior del Cuerpo Nacional de Policía en África, donde también se intervienen otros recursos autonómicos como el Centro de Coordinación de Emergencias y Seguridad (CECOES 112), policías de Canarias, recursos de los ayuntamientos arrojan resultados que hablan por sí mismos.

A pesar de estos logros, no se debe perder de vista que todo el fenómeno migratorio obedece a causas estructurales. Y en toda esta situación se aprovechan varios grupos criminales más o menos organizados para lucrarse con el tráfico ilícito de personas, que obtienen grandes beneficios económicos de millones de euros. El Estado tiene el deber de proteger, luchar contra el tráfico de personas, además de asegurar la protección de los desplazados, y refugiados, garantizar las condiciones para devoluciones seguras de las personas que no pueden obtener protección internacional.

La migración voluntaria que es motivada sin presiones, entra en juego otras reglas iguales para los extranjeros. Las posibilidades de generar un marco internacional para prever estos escenarios de flujos migratorios constantes, presenta el desafío de desarrollar herramientas de inclusión social temporal o permanente para los grupos vulnerables, con una mayor previsión laboral y de desarrollo, y mejora de la atención a los migrantes, tengan la condición que tengan. Además de apoyo a las sociedades receptoras para que no vivan el fenómeno migratorio como una amenaza. Soluciones alejadas de “limbos” o zonas de exclusión donde las personas no tienen derechos.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR Noticias Comunicado 28 de abril de 2021 https://www.acnur.org/noticias/press/2021/4/6089b4844/acnur-y-oim-consternados-por-la-ultima-tragedia-cerca-de-las-costas-de.html

ARTEAGA.P (2007) "Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias", ARI nº 54/2007

BARROS, L.; LAHLOU, M.; ESCOFFIER, C.; PUMARES, P.; RUSPINI, P. (2002*). La inmigración irregular subsahariana a través y hacia Marruecos. Programa de Migraciones Internacionales*. Ginebra: OIT.

CAMINANDO FRONTERAS. Informe Monitoreo del Derecho a la Vida Año 2020 https://caminandofronteras.org/monitoreo/monitereo-del-derecho-a-la-vida-ano-2020

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA RELATIVA AL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO (Bruselas 2020, 23 de septiembre) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=EN

COMPARECENCIA SOBRE LA MIGRACIÓN EN CANARIA. DEFENSOR DEL PUEBLO MADRID https://www.defensordelpueblo.es/wpcontent/uploads/2021/05/Comparecencia_migracion_canarias.pdf

PORTAL DE NOTICIAS. GOBIERNO DE CANARIAS NOTA DE PRENSA (18 noviembre 2021) https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/canarias-avanza-en-la-elaboracion-de-una-hoja-de-ruta-seria-y-rigurosa-para-abordar-la-realidad-inmigratoria/

DÍAZ, R.;DOMÍNGUEZ, J.; PARREÑO, J.M.(2001). "*La inmigración exterior como promotora de cambios sociodemográficos en Canarias*". Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 94 (12), p. 1-19

GUTIÉRREZ LORETO. Canarias 7 (2022,12 de abril) "*El deshielo con Rabat llega con sólo 800 inmigrantes en los centros del archipiélago* https://www.canarias7.es/politica/deshielo-rabat-llega-20220412010853-nt.html

Informe del Defensor del Pueblo (Madrid, 2021) *La Migración en Canarias* 86 págs https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_Canarias.pdf

Informe de la Oficina de Asilo y Refugio/ Ministerio del Interior/Informe de actividad pág 14 2020 http://www.interior.gob.es/documents/642012/13627870/informe_actividad_OAR_2020.pdf/82150d7b-90df-4c34-8bc3-75b16f4bd6dd

MONREAL GAINZA B. Y PAREDES C. *Informe CEAR Canarias*. (2021, 1 de marzo) *Migración en Canarias, La emergencia predecible* https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/04/Informe-CEAR_CANARIAS.pdf

POSIBLES CUESTIONES QUE ABORDARÁ EL NUEVO PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO. MI AGENDA PARA EUROPA CEAR https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/09/CEAR_Nuevo-Pacto-Europeo-de-Migracion-y-Asilo.pdf

Entrevista al Comandante Agustín Barroso Núñez, (Las Palmas de Gran Canaria, 8 de abril de 2022) Realizada para la elaboración de este artículo.

PANEL III

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SEGURIDAD INTERNACIONAL

Coordinadores:

AMPARO OSCA SEGOVIA

Coordinadora del Programa de Doctorado en Seguridad Internacional

PEDRO PANERA MARTÍNEZ

Investigador predoctoral del IUGM

UN ENFOQUE PROPIO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA

A PARTICULAR APPROACH TO THE ANALYSIS OF DEFENCE PUBLIC POLICY

Juan Carlos Castilla Barea[1]
24 de marzo de 2022

RESUMEN
Esta comunicación es parte de una investigación titulada «Políticas públicas y planeamiento de la defensa. Análisis de los casos en la OTAN, y en la UE». En este trabajo se aporta un «modelo de análisis integrado de política pública» propio, que permite abordar posteriormente parte de los estudios de caso en los que impera el marco explicativo, y donde interesan los procesos. Se elabora sobre el proceso creativo de política pública, sobre algunas cuestiones de la formulación y la implementación, y sobre los principales elementos de análisis. Del proceso se destaca la importancia de la integridad, la coherencia y la transparencia. Sobre la formulación importan su jerarquía y claridad, la definición política del nivel de ambición, y los elementos normativos que faciliten el control de la implementación. Los elementos principales de análisis identificados son el contexto, los actores involucrados, el contenido, y los resultados.

PALABRAS CLAVE: política pública, defensa, planeamiento, formulación, implementación.

ABSTRACT
This paper is a part of a research entitled "Public policy and defence planning. Analysis of cases in NATO and the EU". It provides a particular "integrated public policy analysis model", which allows to subsequently address part of the case studies in which the explanatory framework prevails, and where processes are of interest. It elaborates on the creative process of public policy, on some issues of formulation and implementation, and on the main elements of analysis. In terms of process, integrity, coherence, and transparency are emphasised. On formulation, hierarchy and clarity, the politically defined level of ambition, and normative elements that facilitate the monitoring of implementation are important. The main elements of analysis identified are the context, the actors involved, the content, and the results.

KEY WORDS: public policy, defence, planning, formulation, implementation.

1. INTRODUCCIÓN

La disciplina de «análisis de políticas públicas» (APP) nace en EE. UU. en los años 50 del s. XX (Deleon, 2008) de la mano de Lerner y Lasswell (1951) (Moran, Rein y

1 Coronel del Ejército, doctorando en Seguridad Internacional (IUGM-UNED), y miembro del programa European Security and Defence College (ESDC) como Ph D Fellows.

Colonel of the Spanish Army and Phd Candidate in Internaional Security (IUGM-UNED) and member of the European Security and Defence College (ESDC) as Ph D Fellows.

Goodin, 2008, 5). El APP de un Estado pretende aportar racionalidad (Martínez Nogueira, 1993, 1997) y transparencia a los procesos de decisión, poniendo el foco en los objetivos, el contexto, los requerimientos y su impacto.

El «planeamiento de la defensa» es un proceso clave dentro de la política pública de defensa (Tagarev, 2013). Es un objeto de estudio reciente, no solo en España (Colom Piella, 2021, 5), sino también en el ámbito internacional, donde emerge como un factor estratégico, a considerarse en las relaciones internacionales (Breitenbauch y Jakobsson, 2018).

El proceso creativo de política pública implica la inclusión en la agenda, la formulación, la implementación y la revisión de resultados (Anderson, 2011, 7–8; Hogwood y Gunn, 1984, 19–23). El enfoque pretendido es un «análisis del proceso de las políticas públicas que se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas» (Parsons, 2007, 54).

A continuación se aporta un «modelo sistemático» (Lasswell, 1970, 9)[2] propio de análisis integrado de política pública a partir de la fusión de conceptos de varios autores, se plantean cuestiones básicas principalmente sobre la formulación, y sobre la implementación. Se elabora sobre el fenómeno de la «política de defensa» como «política pública», y se identifican cuatro elementos de análisis principales para los procesos que en dicha política se desarrollan: el contexto, los actores, el contenido y los resultados.

2. PROCESO CREATIVO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

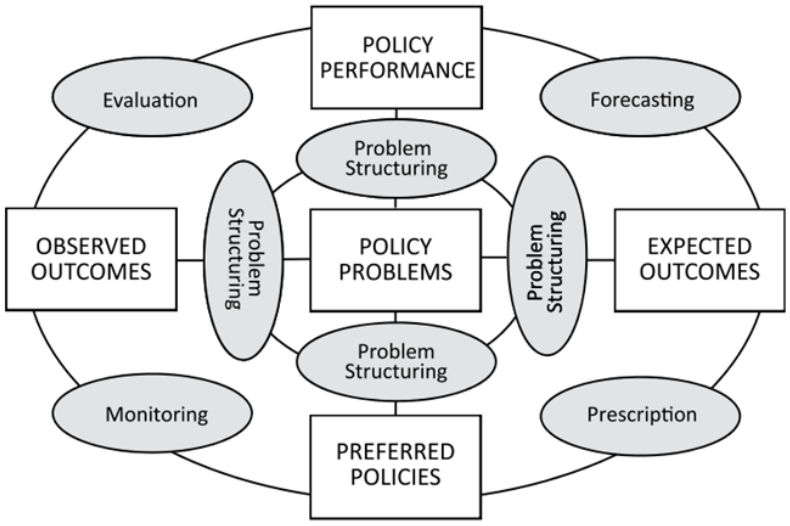
La «política pública» se refiere a las acciones del Estado para solucionar problemas de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno (Birkland, 2011, 8–9). La seguridad es un bien de consumo colectivo (Hartley y Sandler, 1995; Olson, 1971; Olson y Zeckhauser, 1966), un «bien público puro» (Samuelson, 1954). La política de defensa (Mauro Vega, 2015; Peña, 2013) es una política pública protectora (Gómez Arias, 2012) que trata con asuntos de la seguridad nacional.

El proceso de creación y desarrollo de tal política está sujeto a una racionalidad limitada (Simon, 1997b), y a inevitables polémicas inherentes a sociedades plurales y competitivas (Aguilar Villanueva, 1992, 10).

[2] Systematic models provide a means of exploring interdependence among the functional components of a policy process. […] A comprehensive policy model can be employed to describe the degree to which any person, group, or structure is involved in each of the policy processes of each arena where it is situated (national, transnational, subnational) (Lasswell, 1970, 9).

El modelo de análisis de Dunn (2017) se centra en la definición estructurada del problema relacionado con el bien público. El análisis pasa por la descripción o valoración normativa[3] de los distintos pasos, desde la prescripción o formulación de la política preferida (que contiene la especificación de los objetivos y resultados esperados), a la monitorización de su implementación (Birkland, 2011, 231), incluyendo la observación de sus resultados, y la evaluación del desarrollo global de la política (*Policy Performance*) (Dunn, 2017, 3–15).

Figura 1. Análisis integrado de políticas públicas de Dunn.



Fuente: Dunn, 2017, 55.

Una política pública implica comportamiento e intencionalidad (Parsons, 2007, 47), y dicha voluntad política se manifiesta como acción o inacción (Dye, 2013,1; Birkland, 2011), en ambos casos a propósito.

La inclusión en la agenda y la formulación están influenciadas principalmente por la subjetividad de los actores involucrados, aunque la formulación también se ve condicionada por el análisis objetivo de factores relevantes. Normalmente implica un análisis prospectivo para indicar los «resultados esperados» de la «política preferida» (Dunn, 2017).

Los ciudadanos o sus representantes políticos, y los «grupos de presión» (Olson, 1971, 111–125) con sus «intereses especiales» (Olson, 1971, 141) influyen para incluir un tema

[3] El enfoque normativo se refiere a valoraciones sobre lo que debería ser, en contraste con los enunciados descriptivos de lo que realmente es (Dunn, 2017, 4-13). Dunn sitúa el análisis descriptivo entre los resultados esperados según la predicción (*forecasting*) y los observados durante la monitorización. El análisis normativo lo concibe entre la *Policy Performance* y la *Preferred Policy*, entre los logros de la política y lo que se buscaba solucionar con una política concreta.

en la agenda. En el caso de la defensa, se pueden identificar presiones, entre otros orígenes, desde el sector de la industria de defensa, desde el seno de las fuerzas armadas, o desde las organizaciones internacionales. El liderazgo político mesurado supone ponderar racionalmente (Olson, 1971, 65), aunque de forma limitada (Simon, 1997a, 1997b), lo deseable (fines), lo posible (medios efectivos y eficientes) y lo correcto (arte) para determinar la «política preferida» (Dunn, 2017).

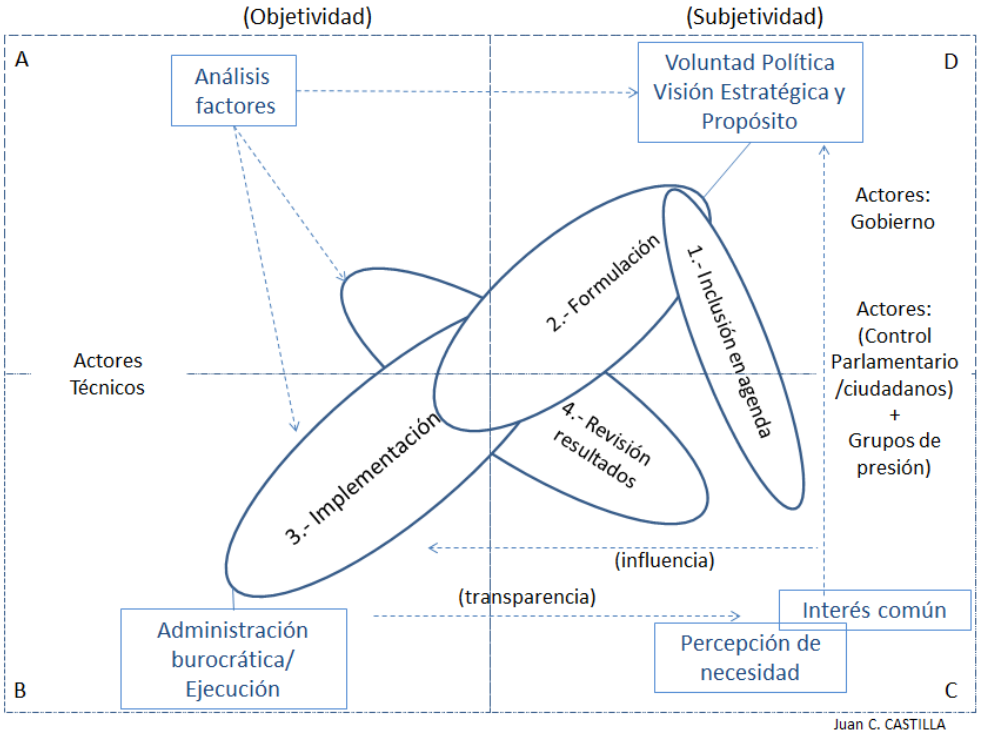
La implementación se relaciona más con los procesos burocráticos y secuenciación objetiva de acciones para solucionar el problema planteado, e igualmente está influenciada por la objetividad del análisis factual y por el interés de los grupos de presión (Olson, 1971). La monitorización de la implementación permite ir observando los resultados producidos, lo que a su vez, luego posibilita la evaluación subjetiva de la política sobre bases objetivas (Dunn, 2017).

La revisión de resultados ha de realizarse en base a métricas objetivas, lo que no excluye una interpretación subjetiva por los ciudadanos, sus representantes políticos, los grupos de presión, y el propio gobierno. La comunicación abierta sobre los resultados supone un ejercicio de transparencia, principio fundamental de las buenas prácticas de gobernanza (Hill y Hupe, 2002, 160–196), que alimenta la confianza de los ciudadanos en que el buen gobierno busca el interés común (Olson, 1971, 7), y ayuda a evitar que haya realidades ignoradas.

2.1. «Modelo de análisis integrado de política pública» propio

Siguiendo el afán integrador de Lasswell, hay espacio para un «*creative flash*» (Lasswell, 1970, 13) o «reacomodo» (Parsons, 2007, 54), que relacione el esquema de pensamiento creativo individual de Herrmann (1991, 278), el *Whole-Brain Creative Model*, con el proceso creativo de política pública considerando la teoría de Olson (1971).

Figura 2. «Modelo de análisis integrado de política pública». Fusión entre el pensamiento creativo de Herrmann y la lógica de acción colectiva de Olson.



Fuente: Elaboración propia.

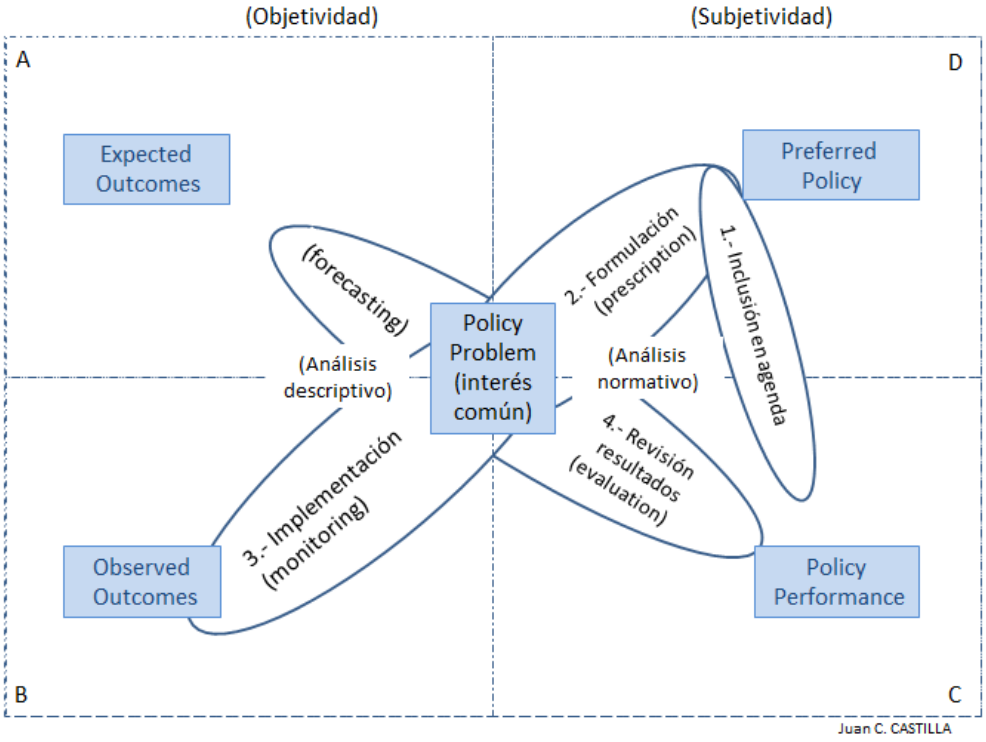
Herrmann concibe cuatro modos del individuo de construir conocimiento. Los cuadrantes A y B son formas estructuradas de pensar y aprender, orientadas objetivamente, mientras que C y D son modos no lineales, no verbales y no estructurados propensos a la subjetividad. A alberga capacidad de pensamiento lógico, racional y cuantitativo propenso al análisis de factores. B se ajusta al enfoque de planificación, es bueno para organizar los pasos y realizar una revisión detallada; es un pensamiento procedimental organizado, secuencial, adecuado para la burocracia administrativa, y el control de la ejecución planificada previamente. C aloja la reacción visceral, la respuesta sensorial y las relaciones interpersonales (afectivas, expresivas, de pensamiento interpersonal) propensas a sentimientos y percepción de necesidades. D ayuda con la visualización, la imaginación, la conceptualización y el pensamiento simultáneo, una mente abierta adecuada para proporcionar la voluntad política, la visión estratégica y el propósito de una política. Por lo general, un individuo que encaja mayormente en el modo de pensamiento A descartaría el modo C, y viceversa. El mismo enfrentamiento aparece entre B y D.

La comunicación entre las diagonales (DB y AC) suele ser difícil. En política, la formulación (D) y la implementación (B) deben estar intrínsecamente vinculadas; de lo contrario, puede ser fatal (Pressman y Wildavsky, 1984). No se puede asumir un

entendimiento automático entre quienes formulan y quienes implementan. La delimitación institucionalizada de tareas favorece la interacción entre las actividades propias de los cuadrantes D y B, A y C.

La anterior figura se puede fusionar con el enfoque de Dunn (2017) donde prescripción, monitorización, evaluación y predicción (*forecasting)* se desarrollan en torno al problema de la política.

Figura 3. «Modelo de análisis integrado de política pública». Pensamiento creativo individual de Herrmann (1991) fusionado con el análisis integrado de política pública de Dunn (2017).



Fuente: Elaboración propia.

Es difícil distinguir entre el momento de la formulación de la política y el de la decisión previa; aún es más problemático distinguir dónde empieza la formulación y dónde la implementación (Gómez Arias, 2012).

El enfoque de este trabajo se centra principalmente en un «análisis del proceso de las políticas públicas que se ocupa del conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas» (Parsons, 2007, 54), aplicado al caso del proceso del planeamiento de defensa. Autores como Birkland (2011, 25) conciben la política pública como un proceso de *inputs* y *outputs*.

Dentro del citado enfoque analítico, a su vez, hay estudios que se centran en entender el proceso de una política pública (comúnmente entendido de forma cíclica en el tiempo),

y otros que se centran en su control (Hill y Hupe, 2002, 2). Los primeros están más enfocados a los aspectos de formulación de la política, y los segundos en su implementación y revisión de los resultados.

3. CUATRO CUESTIONES BÁSICAS SOBRE LA FORMULACIÓN

En la formulación cabe una amplia ambigüedad (Anderson, 2011, 8): normas legislativas, órdenes ejecutivas, decretos, normas administrativas, declaraciones públicas, etc. Mientras menor formalismo y especificidad, más se dificulta la fase de implementación. En torno a la formulación de una política pública se identifican al menos cuatro cuestiones relevantes, tratadas a continuación.

3.1. Sobre la inclusión en la agenda política

Detectado un problema a solucionar, ¿por qué se incluye en la agenda política, o deja de incluirse? (Gómez Arias, 2012, 230; Anderson, 2011, 90–101)

A veces son cuestiones coyunturales las que atraen el interés de la opinión pública (Birkland, 2011, 50–51). También puede ser que, estando institucionalizada una política pública, como la política de defensa, nuevas circunstancias o condiciones aconsejen su revisión o ajustes. En cualquier caso, es determinante el que la situación problemática se perciba por los decisores políticos como acuciante. En este sentido, es relevante para la política de defensa, el hecho de que cuando la percepción de amenaza es baja, hay menos posibilidades de captar el favor de la opinión pública hacia la inversión en defensa (Gray, 2014, 128). Si la población no se siente directamente concernida por los problemas a los que se puede enfrentar el instrumento militar, es más difícil encontrar voluntad política para resolverlos. Ejemplo de lo anterior, puede ser la reciente decisión de países europeos de incrementar la inversión en defensa tras la invasión rusa de Ucrania en 2022.

3.2. Sobre la jerarquía y claridad de la formulación

¿Qué autoridad formula? ¿Son los enunciados de la formulación suficientemente claros para poder implementar la política?

Estas cuestiones tratan sobre la jerarquía y claridad suficiente de la formulación para conseguir los fines perseguidos. Se presta especial atención a la jerarquía de la autoridad política que establece el propósito de la misma, el nivel de definición de los objetivos políticos, y las limitaciones.

Anderson (2011, 108–120) elabora sobre el establecimiento de los objetivos para el sistema de salud pública, materia en la que es relevante el nivel de servicios que se

pretende para los ciudadanos, y las limitaciones presupuestarias que son razonables. De manera similar, estas cuestiones se pueden plantear en relación con la política de defensa: ¿Cuál es el nivel de ambición? ¿Quién lo establece? ¿Cuántas y qué tipo de misiones han de poder realizar las Fuerzas Armadas? ¿Con qué presupuesto han de contar?

3.3. Sobre la coherencia con estrategias que afectan a varias políticas

¿Es la formulación de la política de defensa coherente con los fines de otras políticas?

Esta tercera cuestión se refiere al desarrollo coordinado de varias políticas públicas, lo que es esencial para conseguir la unidad de acción del gobierno y de la administración pública.

Cabe plantearse como se incardina la política de defensa y la estrategia de defensa o la militar (Strachan, 2019), en el conjunto de políticas públicas (política exterior, política económica, etc.) relacionadas con la Estrategia de Seguridad Nacional (Doyle, 2007).

3.4. Sobre el control de la implementación

¿Cuál es el poder real de los decisores políticos de controlar la implementación?

Para responder a esta cuestión se requiere analizar si los procedimientos para la puesta en marcha están suficientemente recogidos en normas administrativas. Conocer además lo concerniente a la *potestas* (autoridad formal) y a la *auctoritas* (influencia) de los decisores políticos, para que su formulación se implemente acordemente (Bucur-Marcu, Fluri y Tagarev, 2009, 10), teniendo en cuenta que los actores involucrados no suelen ser los mismos que en la formulación (Hill y Hupe, 2002, 4).

Para la política de defensa, esto se enlaza con el debate del control civil frente a implementación militar. Esta temática tiene relación con la teoría de las organizaciones administrativas (Simon, 1997a, 1997b), y en particular con la teoría de las relaciones entre civiles y militares (Bruneau y Matei, 2013; Olmeda, 2013; Janowitz, 1960; Huntington, 1957). Así surge la pregunta sobre la confianza que los líderes políticos pueden tener en los militares y técnicos que han de implementar correctamente la política de defensa.

La especialización vertical responde a la necesidad de establecer la responsabilidad (Simon, 1997a, 7–8), para que tanto el personal directivo como el operativo puedan responder ante el control superior. La especialización asegura el control sobre el personal administrador y técnico (roles en cuadrantes A y B de las figuras anteriores).

Actualmente, el debate académico gira en torno a una nueva conceptualización de las relaciones entre civiles y militares, en torno a tres pilares (Bruneau y Matei, 2013): el primero sigue siendo el control civil y democrático sobre las Fuerzas Armadas, el segundo sobre la efectividad de esas fuerzas en los roles asignados, y en tercer lugar, gira en torno a la eficiencia (desempeñar los roles y misiones asignadas al mínimo coste) (Matei, 2013, 1).

Olmeda (2013, 66) incide en la relevancia de la efectividad a la hora de analizar cómo se articula el control civil sobre lo militar, lo que debiera considerarse adecuadamente en los estudios comparados de las relaciones entre civiles y militares.

A priori parece correcto afirmar que la formulación de la política de defensa corresponde a la esfera política, y la implementación preferentemente a la militar. El control será posible en la medida en que sea institucionalizado (Battaglino, 1999, 49- 57) mediante la delimitación normativa de los roles entre los civiles y los militares involucrados en el proceso (Olmeda, 2013, 64), lo que a su vez dará mayor estabilidad a las relaciones entre ambos (Bruneau y Matei, 2013, 1).

4. IMPLEMENTACIÓN, ADMINISTRACIÓN DE LA POLÍTICA Y PLANIFICACIÓN

A priori, la formulación y la implementación de una política pública se pueden concebir como fases separadas dentro de un proceso cíclico. Al contrario de lo que pueda suponerse, rara vez las decisiones políticas implican una ejecución automática acorde durante la implementación (Simon, 1997a). La puesta en marcha de una política determinada mediante planificación implica la definición previa de los objetivos o resultados esperados, el camino para lograrlos (programas) durante la implementación y su gestión administrativa,[4] que tendrá que tratar con la necesidad y disponibilidad de los recursos (presupuestos), y fijar criterios de seguimiento y evaluación.

La política de defensa suele adoptar un enfoque de gestión basado en plan, programa, presupuesto (impulsado originalmente por McNamara *Planning, Programming and Budgeting System*, PPBS en inglés) (Merino García, 2019, 136; DeCandido, 1996). Esto supone una burocracia ineludible, e impone sus limitaciones administrativas y prácticas a la obtención de resultados; sobre todo, cuando la presupuestación es anual, como lo es por ejemplo en España (Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007, 380-382). Esto dificulta la

[4] Las disposiciones administrativas se refieren a mecanismos (método y procedimientos técnicos) para llevar a cabo la formulación y puesta en práctica de las directrices políticas, para reducir la incertidumbre inherente al futuro y tratar de asegurar el éxito de lo propuesto (Gómez Arias, 2012).

programación plurianual con garantías de ejecución suficientes en el medio y largo plazo (Matus, 1983, 1724).

Sería ideal realizar una evaluación sistemática de la formulación (diseño) y de la implementación (gestión), que midiera los resultados y valorase el impacto de una política pública, para así poder «elaborar un plan de mejora y posibilitar una comparativa (*benchmarking*)[5] sobre bases homogéneas» (Merino García, 2019, 64–65).

Independientemente del modelo de planeamiento que se trate de implementar, serán claves del éxito las siguientes: la capacidad de liderazgo (*auctoritas*) para impulsar el cambio, el ambiente que se genere en las instituciones y grupos sociales afectados directamente por la política, y el respaldo desde el entorno (Gómez Arias, 2012).

5. ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA

5.1. La política de defensa como política pública

La protección que prestan las políticas públicas relacionadas con la seguridad y la defensa es especialmente dificultosa cuando se trata de amenazas que provienen de actores estatales o no estatales con capacidad militar, política y económica (Gómez Arias, 2012, 227–228).

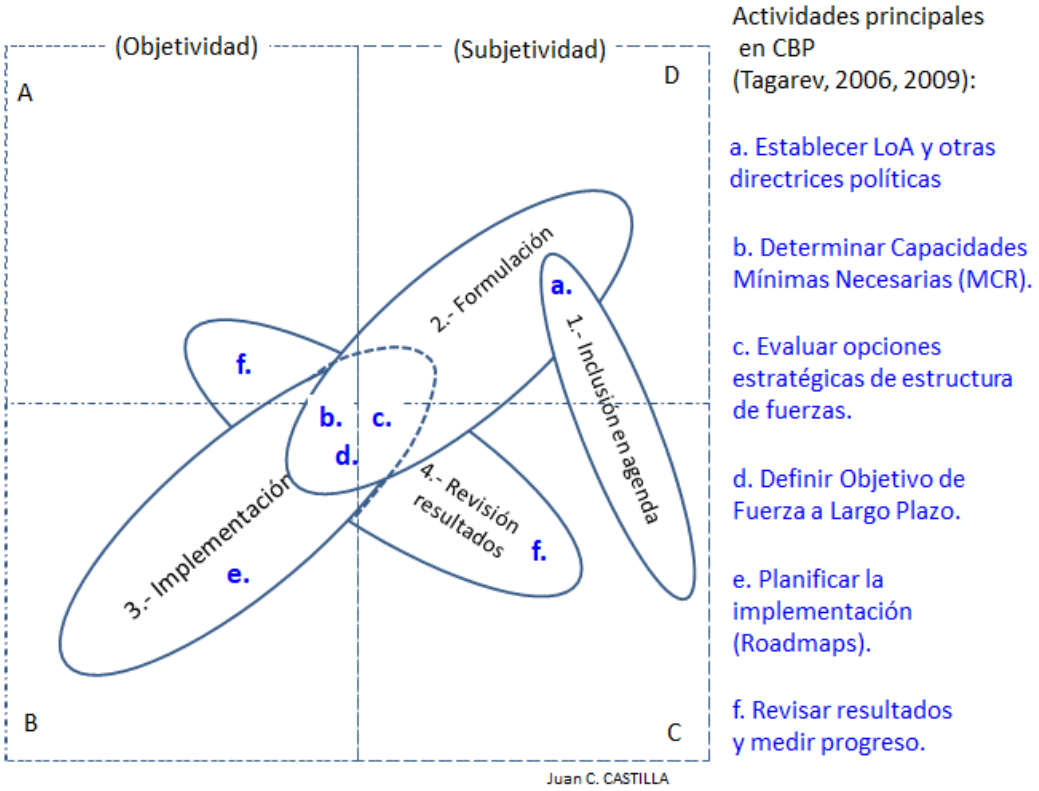
Battaglino (2010) concibe la política de defensa como protección ante la amenaza existencial: «conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas». Para Tagarev (2006), la política de defensa ha de dar respuestas a dos tareas fundamentales: una la de cómo usar los medios disponibles (empleo de la fuerza) para conseguir los objetivos (por ejemplo en el caso de una agresión militar), y otra la de definir los medios que permitan a la nación defenderse efectivamente contra las amenazas y desafíos futuros. Esta segunda se corresponde con el *policy problem* del planeamiento de la defensa.

La aplicabilidad del modelo propio de análisis integrado presentado anteriormente, se demuestra usándolo para representar uno de los tipos básicos de planeamiento de la defensa (Frühling, 2014; Arteaga Martín y Fojón Lagoa, 2007; Bartlett, Holman y Somes,

[5] De Spiegeleire et al. (2019, 62) definen *benchmarking* como: "*a systematic process of comparing, measuring, and analyzing the products, services, or processes of an organization against current best practices of other (preferably world-class) organizations in order to attain superior performance*."

1995), el planeamiento basado en capacidades (CBP en inglés) (Tagarev, 2006, 2009), tal como se muestra a continuación.

Figura 4. «Modelo de análisis integrado de política pública» aplicado al CBP.

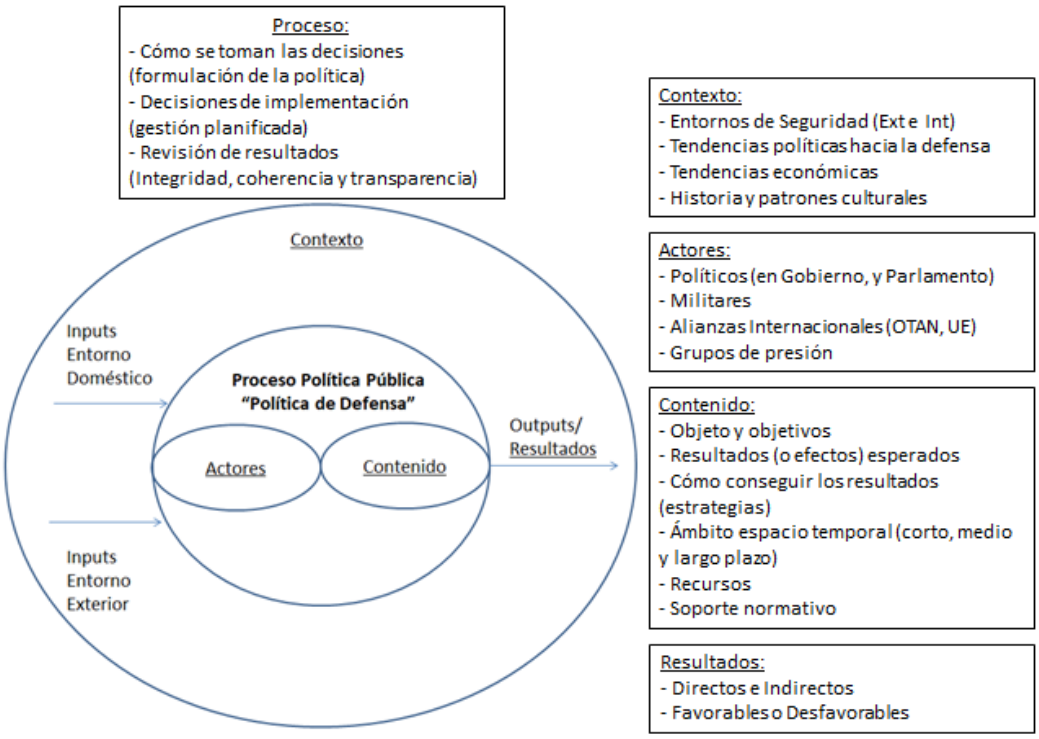


Fuente: Elaboración propia.

5.2. Elementos de análisis. Contexto, actores, contenido y resultados

Sobre el proceso de la política de defensa cabe analizar cuatro elementos: el contexto en que se desarrolla, los actores involucrados, el contenido expreso de la política en sí, y los resultados que arroja.

Figura 5. Elementos de análisis de la política de defensa como política pública.



Fuente: Elaboración propia, inspirado en Gómez Arias (2012, 229).

Sobre la especificación del proceso son de interés las cuestiones planteadas para la formulación. Sobre el desarrollo del proceso en sí, interesa estudiar si se desarrolla conforme a los métodos y procedimientos formalmente estipulados de principio a fin, desde la formulación de la política y su implementación, hasta la revisión de resultados. Son de especial interés los aspectos relacionados con la integridad, la coherencia y la transparencia.

Asegurar la integridad de los procesos de la política de defensa, por un lado, implica que estén correctamente incardinados con las necesidades de otras políticas públicas (integridad *ad intra*) del Estado (Gray, 2014; Tagarev, 2006; Huntington, 1961a, 1961b). Por otro lado, también ha de asegurarse la congruencia con las necesidades derivadas del entorno exterior en el ámbito de la seguridad, por ejemplo, de los compromisos contraídos con las organizaciones multinacionales de seguridad (integridad *ad extra*). Por ejemplo, en el caso español, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE).

La coherencia se refiere a la consistencia que debe darse entre la especificación y el funcionamiento de los subprocesos colaborativos existentes en el proceso político-

administrativo en cuestión, de modo que las directrices políticas se sigan en todas las iniciativas, tanto desde arriba hacia abajo como a la inversa (Hill y Hupe, 2002, 41–56).

La transparencia (Merino García, 2019, 68) se relaciona con la valoración de resultados. Interesa lo relativo al control parlamentario, especialmente a través de las comisiones parlamentarias concernidas (Born, 2003).

El contexto es uno de los factores principales a considerar en el APP (Lasswell, 1970, 6-9). Lo conforman las condiciones políticas generales en las que se formula y desarrolla una política (Hill y Hupe, 2002, 51–56), teniendo en cuenta las condiciones socio-culturales, administrativas, y económicas del entorno doméstico en primer lugar, y también las condiciones del entorno exterior. En relación con el contexto es relevante revisitar la coherencia de la formulación de la política de defensa enmarcada en la Estrategia de Seguridad Nacional. Cara a facilitar la implementación, también importan el liderazgo y el respaldo del entorno (interno y externo) hacia la política concreta.

Los actores involucrados en la política de defensa la formulan, planifican su implementación, y ponen en marcha diferentes planes y programas, limitados por el presupuesto (DeCandido, 1996). Cada actor busca su propio interés para influir en la formulación o condicionar la implementación de la política de defensa, y en concreto, del «planeamiento de la defensa».

Sobre los actores interesa identificar quienes participan en la formulación de la política, por un lado, y quienes, en su puesta en marcha, en el control y en la revisión de resultados. Huntington (1961a, 123) considera tres grupos de actores principales en la política de defensa, los políticos elegidos (principalmente el gobierno), los grupos burocráticos (funcionarios), y los parlamentarios principalmente a través de las comisiones. En relación con la política de defensa son de particular interés las cuestiones relativas a las interacciones entre políticos y militares. Sobre los actores involucrados tiene sentido la cuestión planteada sobre la formulación relativa al poder real de los decisores políticos de controlar la implementación.

Del contenido conviene analizar la definición del problema a resolver (Gómez Arias, 2012, 232–233), sus principios, los objetivos, las formas de alcanzarlos (incluidas las directrices explícitas), el resultado esperado en el tiempo (a corto, medio y largo plazo), qué recursos implica, y los aspectos normativos. La definición del problema puede estar relacionada con lo que está en la agenda política, pero la conexión es más clara con la

segunda cuestión planteada sobre la formulación, la de su jerarquía y la suficiente claridad.

Sobre los resultados de los procesos de la política de defensa interesa medir los efectos directos y los indirectos, considerados en un marco estratégico coherente condicionado por el presupuesto (Garbers et al., 2020). La literatura especializada evidencia la dificultad de establecer un sistema de medición de resultados de las políticas de defensa[6], según los aspectos a medir se consideran unos indicadores u otros.

Así, por ejemplo, tiene interés analizar como resultado directo de la política de defensa la posible mejora de capacidades militares. Como efectos indirectos se pueden considerar los ocasionados en otros sectores, por ejemplo, en el sector de la industria de defensa.

Sobre los resultados también tiene sentido la cuestión planteada sobre la formulación relativa al control de la implementación, y en parte lo relativo a la especificación del proceso en sí. Es decir, interesa saber si en el proceso se incluye la revisión de resultados, de qué forma y con qué frecuencia.

6. CONCLUSIONES

En este trabajo se pretendía establecer un enfoque inicial propio para el «análisis de las políticas públicas» (APP) que luego sirva para realizar parte del análisis de los estudios de caso sobre procesos de planeamiento de la defensa, en los que se analizan elementos teóricos propios del APP, aplicados a la política de defensa.

El enfoque propio se configura en torno a tres aspectos. Primero, la elección consciente de un análisis del proceso de las políticas públicas focalizado en conocer sobre la formulación y la implementación, con mayor énfasis en la formulación. Segundo, aportando un «modelo de análisis integrado de política pública» particular, a partir de la fusión de conceptos de varios autores. De este modelo particular se ha mostrado su aplicabilidad, por ejemplo, al tipo de planeamiento de defensa basado en capacidades. Tercero, mediante el planteamiento de cuestiones básicas sobre la formulación, e identificando elementos de análisis para entender la política de defensa, y dentro de ésta, el proceso de planeamiento de la defensa.

[6] Garbers et al. (2020) en *Performance Management in Defence Organisations* estudian la cuestión en 12 países (OTAN y *partners*), y se refieren a la revisión de resultados como medidas del rendimiento de la política de defensa. Se refieren a distintas categorías, subcategorías y medidores (Garbers et al., 2020, 51-54) para analizar el rendimiento.

La formulación implica ponderar de forma racionalmente limitada lo deseable (fines), lo posible (medios) y lo correcto (arte) en pos del bien común. Posteriormente, se pone en marcha la política en sí, y se revisan sus resultados. Las buenas prácticas son deseables para el buen desarrollo de la política pública de defensa, y para fomentar la confianza de los ciudadanos.

La inclusión en la agenda y la formulación están influenciadas principalmente por la subjetividad de los actores involucrados, aunque la formulación también se ve influenciada por el análisis objetivo de factores relevantes. Mientras menor formalismo y especificidad haya en la formulación, más se dificulta la siguiente fase de implementación.

En torno a la formulación hay al menos cuatro cuestiones relevantes:

a) El que la situación problemática se perciba por los decisores políticos como acuciante es clave para incluir el asunto en la agenda política, la voluntad política es previa a la formulación. Esto es especialmente relevante en relación con la percepción de amenaza y las formulaciones para la política de defensa.

b) El ponderar si la jerarquía y claridad de la formulación son suficientes para conseguir los fines perseguidos, con especial atención al propósito, el detalle de definición de los objetivos políticos a alcanzar, y las limitaciones. Así para la política de defensa, es relevante conocer el nivel de ambición político, qué tipo de misiones militares se han de poder realizar, cuántas simultáneamente, y con qué presupuesto enfrentar tales desafíos.

c) El distinguir su coherencia en relación con los fines de otras políticas públicas, en el marco de una estrategia para asegurar la unidad de acción. Para la política de defensa es relevante observar cómo se incardina con la estrategia de defensa o la militar, y con la Estrategia de Seguridad Nacional.

d) Identificar los elementos normativos concretos que faciliten el control posterior de la implementación por parte de los decisores políticos. Para la política de defensa es conveniente delimitar normativamente las responsabilidades entre civiles y militares. La formulación de la política de defensa corresponde a la esfera política, y los expertos militares y otros técnicos civiles tienen un mayor rol en relación con la implementación.

Rara vez las decisiones políticas implican una ejecución automática acorde durante la implementación. Ésta se relaciona con los procesos burocráticos y secuenciación objetiva de acciones, o planificación, para solucionar el problema planteado, e igualmente está

influenciada por la objetividad del análisis factual y por el interés de los grupos de presión.

La planificación implica la especificación previa (en la formulación) y suficientemente clara de los objetivos o resultados esperados, el camino para lograrlos y su gestión administrativa y burocrática (planes, programas, presupuesto). La propia planificación ha de fijar criterios de seguimiento y evaluación y ha de responder a estrategias de orden superior. La gestión normativa burocrática no debe ahogar la planificación estratégica global, para evitarlo es esencial el liderazgo impulsor del cambio.

La revisión de resultados ha de realizarse en base a métricas objetivas, lo que no excluye una interpretación subjetiva por los ciudadanos, sus representantes políticos, los grupos de presión, y el propio gobierno.

Entre las tareas propias de la política de defensa se encuentra la de definir los medios que permitan a la nación defenderse efectivamente contra las amenazas y desafíos futuros, éste es el problema al que se enfrenta el «planeamiento de la defensa».

Además de las cuestiones anteriores, y en relación con el proceso de una política pública como la de defensa u otras, cabe analizar al menos cuatro elementos: el contexto, los actores involucrados, el contenido expreso de la política en sí, y los resultados que arroja. Es relevante analizar los aspectos relacionados con la integridad, la coherencia y la transparencia.

La integridad *ad intra* se refiere a la correcta incardinación con las necesidades de otras políticas públicas. La *ad extra* se refiere a la congruencia con las necesidades derivadas del entorno exterior; por ejemplo para la política de defensa, los compromisos contraídos con las organizaciones multinacionales de seguridad.

La coherencia se refiere a la especificación y funcionamiento de los subprocesos dentro del proceso político-administrativo, de modo que las directrices políticas se sigan en todas las iniciativas y actividades, tanto en el sentido *top-down* como *bottom-up*.

De entre las buenas prácticas, destacan las que favorecen la transparencia en el proceso, incluyéndose así a actores diferentes a los de la propia administración gubernamental. Interesa lo relativo al control parlamentario, especialmente a través de las comisiones parlamentarias concernidas.

De los procesos conviene analizar el contexto, los actores involucrados, el contenido y los resultados.

e) Del contexto se reciben *inputs*; y la política le aporta sus *outputs*. Da marco al desarrollo de procesos estructurados apropiadamente especificados, por ejemplo el «planeamiento de la defensa» encuadrado en la política de defensa, a su vez, imbricada en la Estrategia de Seguridad Nacional.

f) De los actores involucrados tiene interés analizar quienes participan en la formulación, por un lado, y quienes en la implementación de la política, los que participan en el control y la revisión de resultados. En todas las fases, el comportamiento de los actores está condicionado por su propia intencionalidad. En concreto en la formulación es relevante reconocer que la voluntad política se manifiesta como acción o inacción, en ambos casos a propósito. Igualmente, relevante es conocer quién realiza, y cómo, el control institucionalizado de la implementación.

Además de los agentes públicos (gobierno y administración pública) también influyen otros ajenos a la administración. En el caso de la política de defensa, la interacción incluye a actores externos al Estado, como son las organizaciones de seguridad y defensa.

g) Del contenido conviene analizar cómo se define el problema a resolver, sus principios, los objetivos, las formas de alcanzarlos (incluidas las directrices explícitas), los resultados que se espera obtener en el tiempo (a corto, medio y largo plazo), lo relativo a los recursos implicados, y los aspectos normativos.

h) Los resultados arrojados por un proceso de política pública son directos o indirectos en el marco estratégico que le da contexto, y no suele ser fácil medir el impacto. Tiene interés considerar como resultado directo de la política de defensa la posible mejora de capacidades militares. Como efectos indirectos de dicha política se pueden considerar los ocasionados en otros sectores, por ejemplo, en el sector de la industria de defensa. Igualmente interesa saber si en el «proceso del planeamiento de la defensa» se incluye la revisión de resultados, de qué forma y con qué frecuencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992). *Hechura de las Políticas.* Mexico: M. A. Porrua (ed.).

ANDERSON, J. A. (2011). *Public policymaking : An introduction*. Boston: Wadsworth (ed.), *Texas AyM University* (7th ed.).

ARTEAGA MARTÍN, F., Y FOJÓN LAGOA, J. E. (2007). *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: IUGM, https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/LIBRO__planeamiento.pdf

BARTLETT, H. C., HOLMAN, G. P., Y SOMES, T. E. (1995). The Art of Strategy and Force

Planning, *Naval War College Review*, *48* (2), pp. 114–126, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3188&context=nwc-review
BATTAGLINO, J. M. (1999). Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones cívico-militares, *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 5, pp. 43–59.
BATTAGLINO, J. M. (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. R. Gargarella, M. V. Murillo, y M. Pecheny (eds.), *Discutir Alfonsín.* Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 161–184.
BIRKLAND, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M. E. Sharpe (ed.). Londres: Routledge Francis y Taylor Group.
BORN, H. (2003). *Control parlamentario del sector de la seguridad: Principios, mecanismos y prácticas.* H. Bron, P. Fluri, y A. B. Johnsson (eds.). Ginebra: Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/ipu_hb_spanish.pdf
BREITENBAUCH, H., Y JAKOBSSON, A. K. (2018). Defence planning as strategic fact: introduction, *Defence Studies* 18 (3), pp. 253–261.
BRUNEAU, T. C., Y MATEI, F. C. (2013). *The Routledge handbook of civil-military relations*. London; Routledge.
BUCUR-MARCU, H., FLURI, P., Y TAGAREV, T. (2009). *Defence Management : An Introduction*. Ginebra: Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Defence_Management_Intro.pdf
COLOM PIELLA, G. (2021). El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila, *IEEE Documento de Opinión*, pp. 1–15, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf
DE SPIEGELEIRE, S., JANS, K., SIBBEL, M., HOLYNSKA, K., Y LASSCHE, D. (2019). Implementing defence policy: a benchmark-"lite", *Defense y Security Analysis*, 35 (1), pp. 59–81.
DECANDIDO, C. L. (1996). *Evolution of Department of Defense Planning, Programming, and Budgeting System: From SECDEF McNamara to VCJCS Owens*. Carlisle, Pensilvania: Army War College (U.S.), https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA309241.pdf
DELEON, P. (2008). The historical roots of the field. Moran, M., Rein, M., y Goodin, R. E. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy.* Oxford: Oxford University Press, pp. 39–57.
DOYLE, R. B. (2007). The U.S. National Security Strategy: Policy, process, problems, *Public Administration Review*, 67 (4), pp. 624–629.
DUNN, W. N. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. Nueva York: Routlegde.
DYE, T. R. (2013). *Understanding public policy*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.
FRÜHLING, S. (2014). *Defence Planning and Uncertainty. Preparing for the next Asia-Pacific war*. Nueva York: Routledge.
GÓMEZ ARIAS, R. D. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos, *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*, 30 (2), pp. 223–236.
GRAY, C. S. (2014). *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Cambridge: Oxford University Press.
HARTLEY, K., Y SANDLER, T. (1995). *Handbook of defense economics. Vol. 1*. Amsterdam y New York: Elsevier.
HERRMANN, N. (1991). The Creative Brain, *The Journal of Creative Behavior*, 25 (4), pp. 275–295.
HILL, M., Y HUPE, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Londres: SAGE Publications.
HOGWOOD, B. W., Y GUNN, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
HUNTINGTON, S. P. (1957). Power, Professionalism, and Ideology: Civil–Military Relations in

Theory. *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations.* Cambridge: Harvard University Press, pp. 80–97.
HUNTINGTON, S. P. (1961a). *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics.* Nueva York, Chichester, West Sussex: Columbia University Press.
HUNTINGTON, S. P. (1961b). Equilibrium and Disequilibrium in American Military Policy, *Political Science Quarterly*, *76* (4), pp. 481-502.
JANOWITZ, M. (1960). *The professional soldier: a social and political portrait*. Glencoe, Illinois: Free Press.
LASSWELL, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences, *Policy Sciences*, 1 (1), pp. 3–14.
LERNER, D., Y LASSWELL, H. D. (1951). *The policy sciences: recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.
MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1993). La teoría de la organización y el destronamiento de la razón, *Revista OIKOS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*, *1*.
MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1997). La administración pública como problema político. *Pensar la República*. Buenos Aires: Editorial Persona a Persona.
MATEI, F. C. (2013). A new conceptualization of civil–military relations. T. C. Bruneau y F. C. Matei (eds.), *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations.* Nueva York: Routledge, pp. 26–38.
MATUS, C. (1983). Planeación normativa y planeación situacional, *El Trimestre Económico*, 50 (199), pp. 1721–1781.
MAURO VEGA, J. (2015). El planeamiento de la defensa en España 2008-2015: Análisis de política pública, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (2), pp. 35-63.
MERINO GARCÍA, B. (2019). *Un desafío al control público: modelo de evaluación aplicable a las políticas y programas de gasto de un organismo público*. Madrid: IUGM, http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:ED-Pg-SegInt-Bmerino/MERINO_GARCIA_Beatriz_Tesis.pdf
MORAN, M., REIN, M., Y GOODIN, R. E. (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
OLMEDA, J. A. (2013). Escape from Huntington's labyrinth. Civil-military relations and comparative politics. T. C. Bruneau y F. C. Matei (eds.), *The Routledge Handbook of Civil–Military Relations.* Nueva York: Routledge, pp. 61–76.
OLSON, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
OLSON, M., Y ZECKHAUSER, R. (1966). An Economic Theory of Alliances, *The Review of Economics and Statistics*, 48 (3), pp. 266-279.
PARSONS, W. (2007). *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO, Sede Académica de México.
PEÑA, J. A. (2013). Políticas públicas de defensa. *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Valdés, pp. 239–264.
PRESSMAN, J. L., Y WILDAVSKY, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, California: University of California Press.
SAMUELSON, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economics and Statistics*, 36 (4), pp. 387-389.
SIMON, H. A. (1997a). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations.* Nueva York: The Free Press.
SIMON, H. A. (1997b). *Models of Bounded Rationality. Volume 3*. Cambridge: MIT Press.
STRACHAN, H. (2019). Strategy in theory; strategy in practice, *Journal of Strategic Studies*, 42 (2), 29, pp. 171-190.
TAGAREV, T. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Componente, Relationships (but no Algorithms), *The Quarterly Journal*, Spring-Summer, pp.15–36.
TAGAREV, T. (2009). Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation, *An International Journal*, *24*, pp. 27–35.
TAGAREV, T. (2013). Planeamiento de la Defensa – Un Proceso clave en la Gestión de la

Defensa. H. Bucur-Marcu, P. Fluri, T. Tagarev (eds.), *Gestión de la defensa: una introducción.* Ginebra: Centro para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, pp. 45–74, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DM_Intro_Spanish.pdf

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

GARBERS, F., GLAERUM, S., HAYNES, C., LACIRE, R., LAWRENCE, A., LETENS, G., NOUAILHAS, S., PIKNER, I., SOARES, J., Y VAN ZEEBROECK, F. (2020). *Performance Management in Defence Organisations.* NATO STO Vol. 323, January, https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1091462.pdf

DEVELANDO RETOS PARA LA DEFENSA ESTATAL
CASO SURAMERICANO 2010 –2030

UNVEILING CHALLENGES FOR STATE DEFENSE
SOUTH AMERICAN CASE 2010 – 2030

Fulvio Queirolo Pellerano[162]

Abril de 2022

RESUMEN

La presente comunicación pretende develar variables[163] que se estarían configurando en el escenario subregional que están repercutiendo en concepciones de Seguridad y Defensa con consecuencias al 2030. Este postulado impone retos sobre nuevos roles y funciones para los instrumentos responsables de garantizar la seguridad estatal. Un elemento relevante sobre esta materia fue la aceptación de zona de Paz establecida por la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), un idílico entorno que se ha transformado en un talón de Aquiles para la seguridad y defensa. Por ahora, la región latinoamericana ha continuado aferrándose a conceptualizaciones externas que puedan asimilarse a una realidad cuyos rasgos presentan menor conflictividad interestatal y mayor porosidad de otros fenómenos de conflictos. ¿Qué hacer con los instrumentos de seguridad y defensa al 2030? Es una pregunta que se ha perpetuado por décadas y que esperamos contribuir a descifrar en este trabajo.

PALABRAS CLAVE: Seguridad, defensa, amenazas, conflicto, desafíos.

ABSTRACT

This communication aims to reveal variables[164] that would be configured in the subregional scenario that are having an impact on conceptions of Security and Defense with consequences by 2030. This postulate imposes challenges on new roles and functions for the instruments responsible for guaranteeing state security. A relevant element on this matter was the acceptance of a zone of peace established by the Union of South American Nations (UNASUR), an idyllic environment that has become an Achilles heel for security and defense. For now, the Latin American region has continued to cling to external conceptualizations that can be assimilated to a reality whose features present less interstate conflict and greater porosity of other conflict phenomena. What to do with security and defense instruments by 2030? It is a question that has been perpetuated for decades and that we hope to contribute to deciphering in this work.

---

[162] Magíster en Ciencia Política, Seguridad y Defensa en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Doctorando en Seguridad Internacional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED.
Master in Political Science, Security and Defense at the National Academy of Political and Strategic Studies. PhD student in International Security at the National University of Distance Education, UNED.
ORCID: https://orcid.org/0000- 0001-6837-0962

[163] Factores de hallazgos: Se entenderá como variables determinantes que, en la región y para los Estados, revestirán impacto para la configuración de instituciones y organismos encargados de la Seguridad y Defensa.

[164] Factors of findings: It will be understood as determining variables that, in the region and for the States, will have an impact on the configuration of institutions and agencies in charge of Security and Defense.

KEYWORDS: Security, defense, threats, conflict, challenges.

1. LA SEGURIDAD GLOBAL Y SU INFLUENCIA REGIONAL 2000 – 2020

«El mundo se ha hecho otro y, por tanto, habremos de hacer otras cosas»
(Sanz Roldán, 2008, 18).

1.1. A modo de introducción

Sosteniendo que puedan presentarse diferentes nociones de seguridad que describan las condiciones de estabilidad o inestabilidad internacional actual, debiésemos postular que el mundo transita por un período de incertidumbres y, de concordar *a priori* con esta aseveración, se puede postular que convivimos en una era abrumada por guerras comerciales, tormentas migratorias, crimen organizado, agresiones cibernéticas, abusos contra recursos naturales y luchas por el cambio climático, entre otras manifestaciones que requieren definiciones.

Un elemento relevante sobre esta materia fue la afirmación de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) que la región constituiría una «zona de Paz» (UNASUR, 2012, 1-2). Convengamos que dicha noción habría contribuido a retardar decisiones políticas que solo permitieron que este espacio geográfico se consolidara como una «zona gris», un ambiente donde diferentes actores buscan, por medio del poder de la información y contra-información, negar u obstaculizar cualquier respuesta internacional que bloquee la consecución de sus intereses nacionales sin cruzar el umbral del conflicto armado (Queirolo, 2021a, 1).

En este sentido, la búsqueda de miradas compartidas promovidas en foros e instancias multilaterales continúan mostrando asimetrías o fracturas arraigadas a realidades vecinales que dificultan la búsqueda de soluciones globales y, de permanecer por esta vía, solo retardará un proceso decisional que desde hace un lustro espera por ser resuelto (Queirolo, 2021b).

¿Cuáles debiesen ser los roles y funciones principales que debiese asumir la Defensa en este nuevo entorno? Si convenimos que deben cooperar en el resguardo de la seguridad; propiciar al desarrollo del Estado-nación, y preservar la soberanía, resulta prioritario que dichos instrumentos cuenten, a la hora de su diseño, con una clara orientación política (Queirolo, 2021c).

En consecuencia, si el mundo se ha hecho otro no se puede continuar haciendo lo mismo y con las mismas herramientas. Un síntoma de fisuras y desincronización que podría menguar el diseño de la Defensa al 2030.

1.1. El entorno seguridad global

Han transcurrido, prácticamente, tres décadas desde el derrumbe de un mundo marcado por la bipolaridad. Un entorno que se había configurado en lógicas geopolíticas cuya tendencia se situó en privilegiar el «poder duro» como método para llevar a cabo la agenda de las relaciones inter-estatales (Nye, 2004, 5-21). En efecto, Estados Unidos de Norteamérica (EUA), tras la caída del Muro de Berlín, imponía su poder hegemónico global que transformaría el tablero mundial en ámbitos políticos, sociales, económicos y estratégicos. F. Fukuyama retrata este episodio como fin de la historia (Fukuyama, 1992), sosteniendo la tesis del triunfo del capitalismo por sobre el socialismo, una condición que daba término a una exacerbada división ideológica que situaba por un lado amigos y, por otro, enemigos.

Al «poder duro» le precedió el «poder blando» (Nye, 2021, 196-208), un giro en las relaciones internacionales que propició la atracción positiva y persuasión como método para reducir las desigualdades y de esta forma mitigar fricciones o crisis como fuentes de propagación de conflictos. Sin embargo, los acontecimientos desarrollados en los Balcanes, Ruanda, Somalia, Timor y República Democrática del Congo, entre otros, demostraron que por mucho que se había avanzado hacia la cultura de una sociedad más globalizada aún persistían situaciones potenciadoras de crisis, cuya resolución terminaron en cruentas guerras. Kofi Annan (Secretario General de Naciones Unidas, período 1997-2006), destacaba estos hechos ante la Asamblea General del Milenio «las guerras han sido principalmente internas. También brutales, pues han cobrado más de cinco millones de vidas» (ONU, 2000, 33).

Los atentados perpetrados en EUA el 11 de septiembre del 2001, solo agudizarían el estado de las cosas en el ámbito de la seguridad internacional, un hecho que, paulatinamente, profundizó el debate orientado a rediseñar un nuevo patrón de orden mundial (ONU, 2001, 1-4).

En este ámbito, J. García señala que temáticas centradas en seguridad y defensa habrían encontrado terreno fértil para ponerlas sobre la mesa de futuras reformas y así adecuarlas al nuevo entorno internacional. Dicho trabajo explora la presencia de tres

pilares fundamentales para la transformación de los instrumentos de la defensa y, recurriendo a la experiencia norteamericana, expone el proceso denominado «transformación militar» (García, 2007, 16). Así las cosas, ciertos referentes de seguridad regionales se posicionan como auspiciosas instancias para liderar transformaciones que variadas críticas ha recibido (Colom, 2008, 25-55).

En palabras de R. Calduch, «el objetivo de universalizar o colectivizar la seguridad se convirtió en una prioridad absoluta en la evolución de la sociedad internacional del último medio siglo» (Calduch, 2006, 62). Resulta interesante el alcance otorgado a la dimensión de inseguridad que, para nuestro estudio, refleja la imperiosa necesidad de contar con decisiones políticas oportunas plasmadas en proyectos de desarrollo organizacionales que, usualmente, exceden ciclos políticos.

De esta manera, para responder al qué, cómo, quién y para qué se requiere contar con Fuerzas Armadas, cuya naturaleza se entiende como la de brindar protección a la población, resguardar la soberanía, y propiciar el desarrollo nacional, se haya transformado en un enigma político, es lo que abordaremos desde la mirada regional.

1.2. El entorno (in)seguridad regional. De Latinoamérica a Suramérica

Las (in)certezas sobre conceptualizaciones de seguridad regional se fundan en el impulso dado desde el eje Norte hacia el Sur. Esta sentencia se sostiene tras el evidente cambio de ciclo político que tuvo Latinoamérica durante la década de los noventa. Una región que iniciaba un período de reorientación multisistémico y sectorial, estableciendo como una tarea prioritaria asumir el control civil de las Fuerzas Armadas (Cajina, Fabián et. al, 2009). Dicha materia implicó avanzar en modificar estructuras, roles y funciones que se observaban complejas, difusas y, en algunos casos, superpuestas, y que repercutían en la asignación de tareas propias de la defensa.

Este proceso acoge, como fórmula, los preceptos de atracción y persuasión del poder blando instaurándose una agenda proclive a propiciar ajustes a los instrumentos de seguridad y defensa. Se puede colegir que las crisis internacionales de los Balcanes, así como orientaciones dadas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la propia Organización de Estados Americanos (OEA, 2003, 1-14), se constituirían en hojas de ruta para reformular aquellas viejas nociones circunscritas en hipótesis de conflicto vecinal, para dar espacio a instrumentos colectivos de seguridad regional que abrazaran perspectivas de persuasión como método para una resolución de conflictos.

Mientras en otras regiones se avanzaba hacia fórmulas que privilegiaban la seguridad cooperativa (Instituto Español de Estudios Estratégicos [IEEE], 2010) en Latinoamérica se erigían instancias promotoras de un nuevo modelo, prescribiendo como principal requisito el permanecer alejado de anticuadas nociones hegemónicas norteamericanas originadas en Guerra Fría.

De este modo, la noción de baja probabilidad de conflictos interestatales era acuñada por la aldea global. Así las cosas, el foco se trasladó hacia el reconocimiento de cuáles fenómenos constituirían amenazas regionales y cómo enfrentarlas. Sin duda que lo común y colectivo se instaló como premisa básica. ¿El Continente sería capaz de desarrollar un sistema de defensa común y colectivo que tuviese capacidad de defender a un integrante, tal como lo establecía Europa? Si el crimen organizado, pandemias o fenómenos como inmigración irregular calzaban en lógicas de amenazas, qué instrumentos se emplearían.

En este sentido, el reconocimiento dado por la OEA sobre nuevas amenazas y preocupaciones a la seguridad, admitidas en la Declaración de Seguridad para las Américas (OEA, 2003), abrió paso a múltiples debates políticos que buscaron establecer nuevos roles de las Fuerzas Armadas. Consecuencia de este proceso conceptual ha sido el permanente empleo del poder duro para resolver los problemas advertidos por dicha Organización produciéndose una militarización de policías o bien policiación de las Fuerzas Armadas.

La visión descrita por Rojas Aravena, sin duda, merece ser cotejada con la realidad (Rojas, 2014, 203-236). Los cambios globales que suponían mayor integración y colaboración comenzaron a desdibujarse paulatinamente, y los pocos avances en seguridad y defensa prácticamente son inexistentes en la actualidad. Esta cruda realidad es un prólogo de que las temáticas circunscritas en amenazas regionales no han sido bien diagnosticadas y su tratamiento ha sido en vano.

Un análisis crítico desarrollado por Sonia Alda (Alda, 2016, 33-74) constituye un preludio de los hechos que se precipitaron en un cambio de ciclo político. Del mismo modo, adelanta juicios sobre los impactos a la seguridad regional. A cuál escenario se aferra Latinoamérica, aquel ligado a lo cooperativo y multilateral en seguridad y defensa de Rojas o el complejo entorno de violencia que afirma Alda. Respuesta aún pendiente.

Efectivamente, las re-conceptualizaciones habían comenzado a colisionar con la realidad latinoamericana, la percepción de «zona de Paz», adoptada por UNASUR

(UNASUR, 2012), fue robustecida por la visión de la Alianza Bolivariana para América Latina y el Caribe, ALBA (Vaca, 2009, 17 de octubre), transformándose en un escollo estratégico confuso de resolver sobre qué, quién, cuándo y cómo se deberían asumir los nuevos retos de seguridad. Un fracaso político que se ha transformado en un traspié para organismos los mismos internacionales que han dejado de ser útiles a los fines perseguidos.

> Las múltiples iniciativas que se han visto en la región pareciera que no encuentran terreno fértil debido a la carencia de un relato integrador. ¿Hacia dónde pretende ir la región? ¿Qué rol pretende jugar en el sistema internacional? ¿Cuáles son los elementos comunes que pudieran ser aglutinadores de voluntades e intereses de todos o al menos algún país del área? La evidencia nos señala que se ha intentado hacer de lo económico y comercial el hilo conductor de una entidad que logre unir a la región, pero los esfuerzos finalmente chocan con las dificultades para generar acuerdos en los cuales todos los países se sientan representados y favorecidos (Gatica, 2019, 5).

Tal ha sido la debilidad del proceso de integración y multilateralismo que en la región se ha instalado el aforismo de «otra década perdida» (Díaz, 2017, 111). El corolario de este error regional se observa en la ralentización de decisiones políticas con efectos de carácter estratégico. En efecto, al analizar las estructuras y examinar los roles y funciones de policías y militares, o bien estudiar la formulación de presupuestos, resulta evidente confirmar el incremento de brechas que repercuten en el desarrollo de capacidades estratégicas.

2. RIESGOS, AMENAZAS Y DESAFÍOS REGIONALES 2000 – 2020

Cuestionamientos sobre qué fenómenos constituyen nuevas amenazas, así como la reformulación de estructuras de seguridad regional, o bien cuáles serían los nuevos roles y funciones para las Fuerzas Armadas, y fundamentalmente, abrazar una renovada conceptualización de Seguridad Nacional, continúan bajo una carga valórica que ha hecho difícil para algunos actores lograr sintonizar con el mundo actual y menos conciliar en el escenario regional.

Con el fin de validar este postulado, en los cuadros que se exponen más adelante se pretende evaluar el comportamiento de diferentes Estados suramericanos frente a los principales fenómenos que, en términos de variables, permitirán formarse una idea sobre ciertos lineamientos políticos que comenzaron a repercutir en el diseño de estructuras de seguridad y defensa.

Cuadro 1: Nuevos retos de seguridad v/s. respuestas estatales.

País / **Fenómeno**	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela

Amenaza convencional										
Terrorismo										
Delincuencia organizada. transnacional, droga, corrupción, lavado de activos, tráfico de armas										
Pobreza extrema y la exclusión social										
Desastres naturales y de origen humano, VIH/SIDA y otras enfermedades										
Deterioro del medio ambiente										
Trata de personas										
Ataques cibernéticos										
Incidente en transporte marítimo de materiales peligrosos (petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos)										
Acceso, posesión y uso de AA.DD.MM.										

Nota: **FF.AA.** **Policías** **Ambos** **Excepciones**

Fuente: Elaboración propia con base en la Declaración de Seguridad de las Américas 2003 y fuentes gubernamentales 2020.

Ahora bien, si se analiza el comportamiento de los mismos actores frente a la variable afinidad política con organismos internacionales, que han establecido parámetros en seguridad y defensa, la dispersión conceptual e ideológica se hace aún más evidente.

Cuadro 2: Afinidad política con organismos regionales de seguridad v/s. nuevos retos

Período 2012 – 2020

País / OO.II.	*Argentina* 2012-20		*Bolivia* 2012-20		*Brasil* 2012-20		*Colombia* 2012-20		*Chile* 2012-20		*Ecuador* 2012-20		*Paraguay* 2012-20		*Perú* 2012-20		*Uruguay* 2012-20		*Venezuela* 2012-20	
OEA																				
TIAR																				
ALBA																				
UNASUR																				

Nota: Permanencia | **Sí** | **NO**

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de las referidas organizaciones.

La información aportada por cuadros 1 y 2 transmite señales de una indiscutible dicotomía sobre percepciones de amenazas afectando sobre los modos y modelos para enfrentarlas. Esta afirmación puede ser contrastada al analizar variables decisionales del cuadro 3. Podemos observar que la región, asumiendo la noción de zona de paz, ha volcado una matriz decisional hacia otras capas que tienden a distorsionar la naturaleza del poder duro. J. García otorga una clave sobre esta problemática conceptual al clarificar diferencias entre adaptar, modernizar y transformar las Fuerzas Armadas (García, 2007, 16-24). ¿Cuál de estas orientaciones ha recogido la región? Observemos algunos resultados:

Cuadro 3: Variables decisionales con impacto estratégico

Variable del entorno	***Propuesta de decisión***
Mínima amenaza de conflicto o bajo riesgo a la seguridad estatal	• ***Reducir presupuesto de Defensa*** • ***Modernizar, adaptar, transformar*** • ***Reinvertir en necesidades sociales***
Altos costos para desarrollo de capacidades estratégicas	• ***Priorizar proyectos*** • ***Reducir proyectos*** • ***Reducir adquisiciones*** • ***Reorientar capacidades estratégicas*** • ***Modernizar, adaptar, transformar***
Altos costos para la conservación de capacidades estratégicas (sistemas)	• ***Reducir períodos de conservación*** • ***Priorizar mantenimiento*** • ***Mínimos inventarios*** • ***Modernizar, adaptar, transformar***
Altos costos en preparación y capacitación	• ***Reducir personal*** • ***Extender plazos de servicios prestados (alargue de carrera)*** • ***Modernizar, adaptar, transformar***

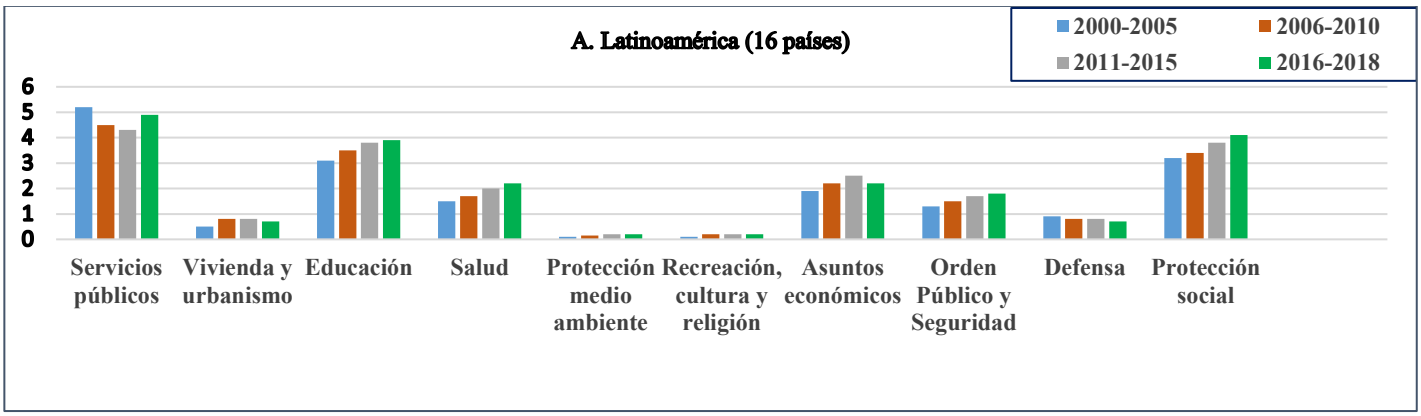
Fuente: Elaboración propia en base a tópicos extraídos de fuentes abiertas de prensa regional 2020/2021.

Ahora bien, al situar el análisis sobre el gasto fiscal en defensa de los diferentes Estados de la región y sub-región, se advierte una sostenida tendencia que se inclina por

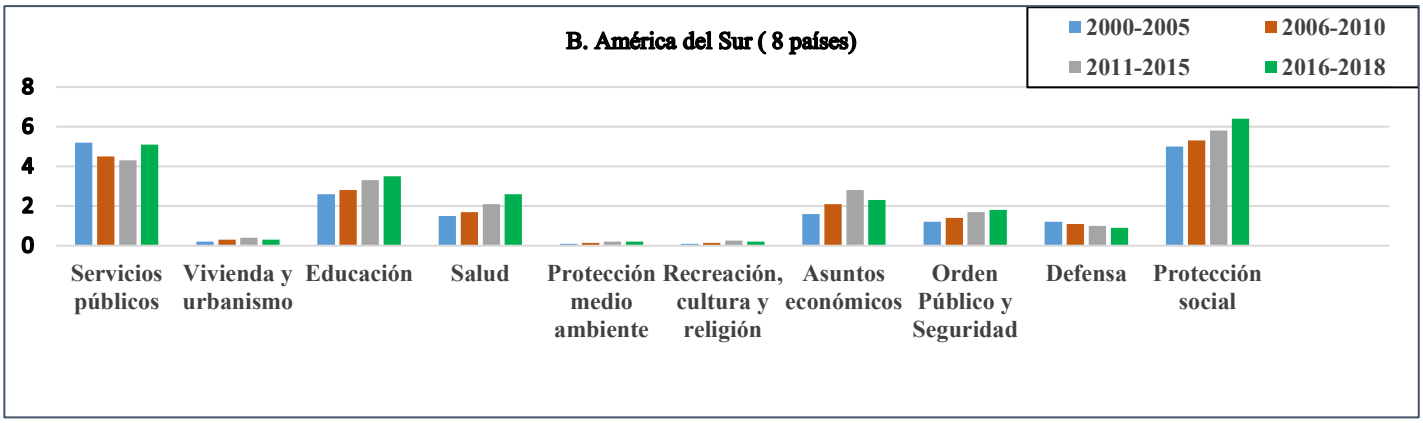
reducir el presupuesto de esta cartera en favor de otros sectores. Como fundamento de quienes han propiciado esta política es ahorrar en sistemas de armas y destinarlo al gasto en áreas de rentabilidad social, coligiendo en alguna medida la parábola sobre cañones o mantequilla. ¿Qué tan veraz resulta esta hipótesis? ¿La reducción del gasto en defensa *per sé* beneficiaría directamente las carteras sociales? ¿La defensa no constituye un sector que contribuya a apoyar la agenda social?

Para responder a estos cuestionamientos situaremos el estudio sobre los últimos 20 años. Del mismo modo, se intentará colegir el impacto social alcanzado por la región al invertir en otras áreas distantes de la defensa.

Cuadro 4: Evolución del gasto fiscal como porcentaje del PIB 2000 – 2018

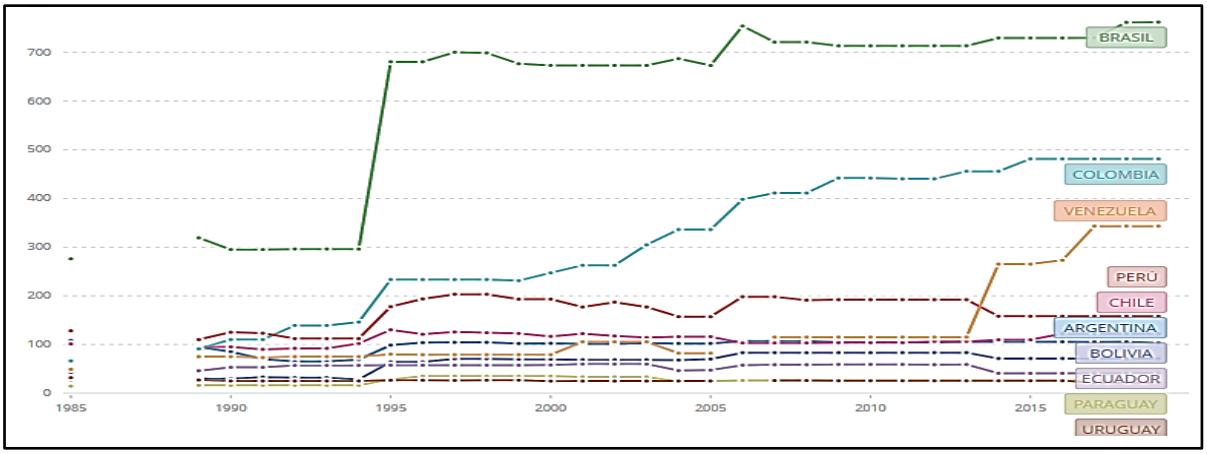


Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana y Uruguay.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL, 2019.



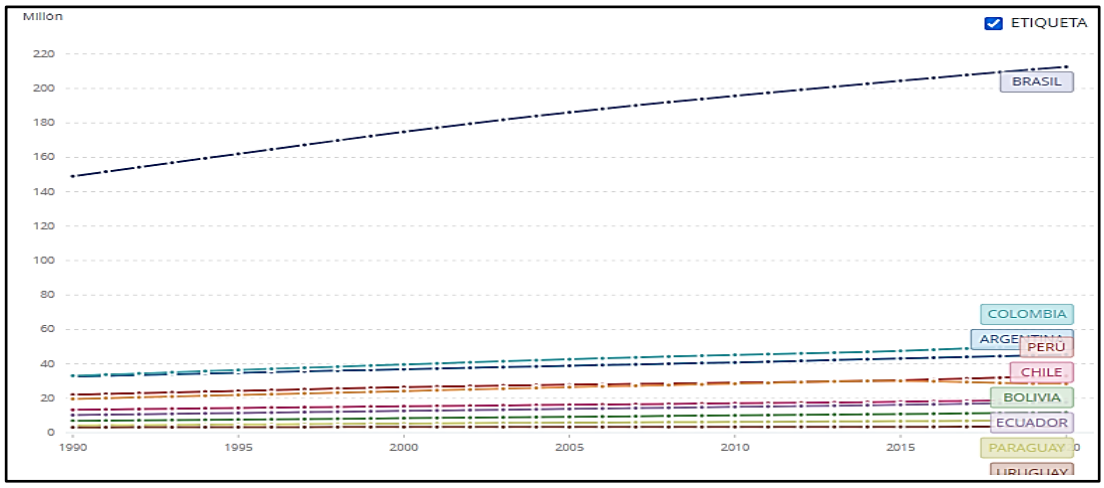
Nota: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEPAL, 2019.

Cuadro 5: Tendencia de fuerza militar total (incluye fuerzas paramilitares) 1990 – 2019



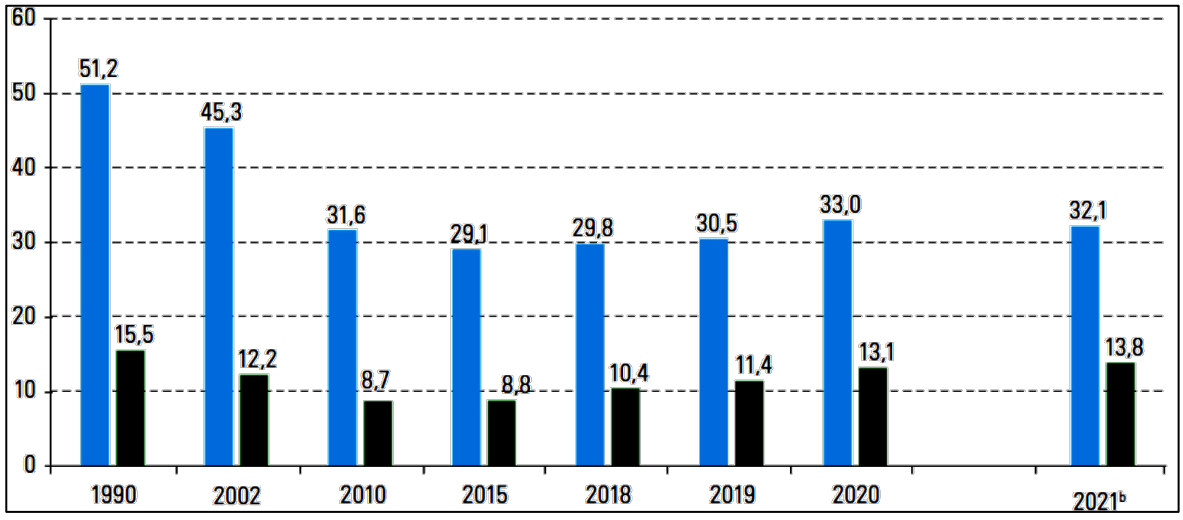
Fuente: The Military Balance, Banco Mundial, 2019.

Cuadro 6: Crecimiento de la población sudamericana 1990 – 2019



Fuente: Banco Mundial, 2019.

Cuadro 7: Pobreza y extrema pobreza en porcentajes de Latinoamérica 1990 – 2021



Nota: Pobreza P. Extrema

Fuente: Panorama social de América Latina, CEPAL, 2021.

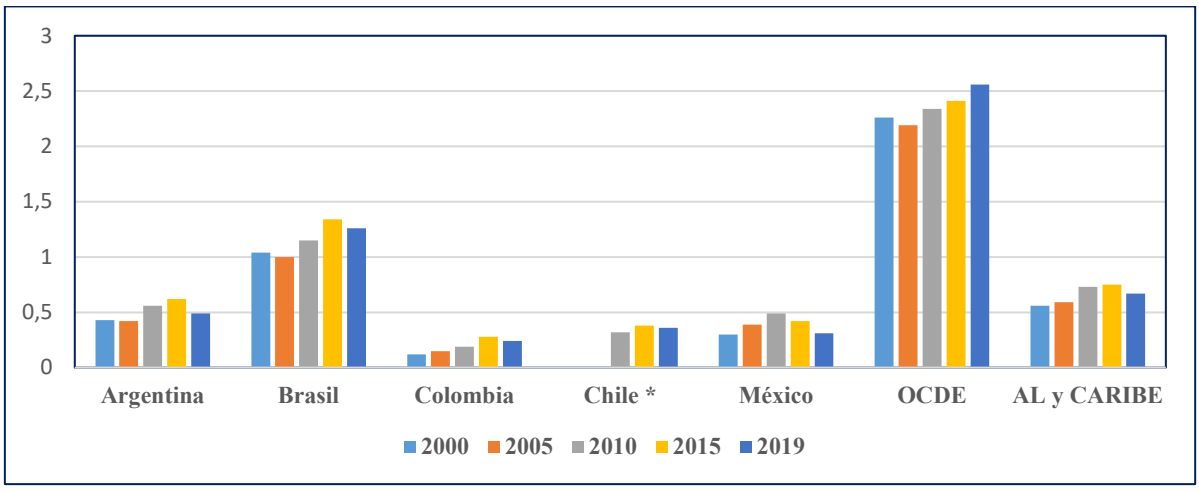
Los datos expuestos en cuadros 4 al 7, definitivamente, matan un relato regional anclado en el supuesto ahorro presupuestario de defensa y su correlación con variables sociales. El caso de medición de la pobreza no se ha visto impactada positivamente, aun cuando se haya reducido el presupuesto de defensa. El porcentaje de fuerzas, en comparación con la población, tampoco ha aumentado significativamente, salvo tres excepciones. Resultados similares se pueden obtener al comparar salud y educación. En consecuencia, resulta dable sostener la presencia de un sesgo ideológico regional respecto de la percepción de amenazas, alejando la discusión política sobre los contenidos que requiere actualizar la defensa.

Otra conclusión puede ser colegida sobre la base que la sub-región permanece atrapada en lógicas (dis)funcionales de los mismos organismos de seguridad que ha creado, y UNASUR y/o ALBA son claros ejemplos de estructuras que no generaron robustez suficiente en seguridad y defensa, toda vez que la región latinoamericana se ha transformado en la más violenta del mundo (Lissardy, 2019, BBC News mundo, 12 de julio).

Por otra parte, afirmando que el desarrollo tecnológico está llamado a constituirse en una fórmula para enfrentar el desarrollo y bienestar de la población, así como una variada gama de amenazas que están prevaleciendo sobre dominios que se creían seguros, habría que preguntar la razón del incremento en los niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad.

Los cuadros 8-9 dan cuenta de una vasta brecha que se ha generado en este ámbito. Seleccionando cinco países de la región, en los que se ha medido la inversión en I + D + i como porcentaje del PIB, y compararlos con referentes internacionales, se comprueba el postulado, con la excepción de Brasil.

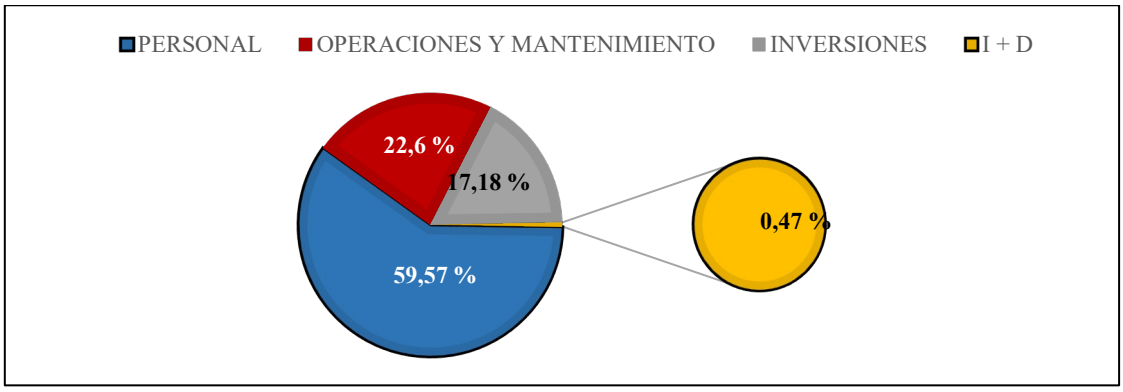
Cuadro 8: Gasto en I + D como % del PIB 2000 – 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BM., 2020. * Chile presenta antecedentes a partir del 2010.

Para precisar aún más el factor de análisis seleccionado, ahondaremos en las partidas presupuestarias de defensa de todos los países suramericanos y constatar cuánto porcentaje de dicha partida es destinada a I + D + i. De esta manera tendremos mayor certeza para cuantificar la magnitud de la brecha y, a partir de ello, correlacionar la participación de la industria de la defensa en el desarrollo de capacidades estratégicas.

Cuadro 9: Inversión en I + D + i en industria de la Defensa regional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro Sudamericano en Gastos Agregados en Defensa, período 2006 – 2015

Habrá que reiterar la pregunta ¿Cuáles serían aquellos fenómenos que se presentan como amenazas en este nuevo entorno, y qué instrumentos serían los más eficientes para enfrentarlas? A fin de aclarar esta persistente duda nos saturaremos en lo que para EUA, en su condición de potencia en el circuito de la seguridad internacional, ha establecido como principales amenazas para Occidente.

Cuadro 10: Principales amenazas (para Occidente) desde la noción de EE. UU.

Principales amenazas para Occidente	Instrumentos para enfrentar amenazas
Amenazas cibernéticas	• **Establecidos por el Estado:** Andamiaje de Seguridad y Defensa estatal sustentada principalmente en: Capacidades estratégicas de Fuerzas Armadas – Capacidades Operativas de Fuerzas Policiales – Capacidades Operativas de Organismos de Inteligencia – Capacidades Legales de Organismos de Persecución Judicial – otras funcionales al objeto.
Tecnologías emergentes y amenazas a la competitividad	
Seguridad en el espacio y contra espacio	
Seguridad económica y energética	
Crimen organizado transnacional	
Terrorismo	• **Nuevas capacidades y dimensiones de origen estatal y /o privado:** IA – IoT – Big Data – realidad aumentada – Blockchain – computación cuántica - 5G – 3D printing – robótica – Drones (UAV) – Nano tecnología – biotecnología – entre las de mayor relevancia.
Seguridad Humana	
Contra espionaje y contrainteligencia	
Proliferación de armas de destrucción masiva	

Fuente: Elaboración propia en base al informe de Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community de 2019 (Coats, 2019)

En este entorno se coincide con las conclusiones presentadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 2021). Dicha actividad resulta fundamental para nuestra investigación ya que reconoce, como aspecto clave, que para la recuperación de América Latina y el Caribe, debe aumentar el esfuerzo en materia de I + D + i.

> […] mientras que Estados Unidos, la Unión Europea, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y China tienen un nivel de gasto en I+D relativo al producto interno bruto (PIB) superior al 2%, en América Latina y el Caribe el gasto en I+D relativo al PIB es unas cuatro veces inferior, el que incluso se ha reducido en los últimos años, pasando de un 0,65% del PIB en 2013 al 0,56% en 2019 (CEPAL, 2021, 19).

Del mismo modo, sorprende la gran coincidencia con lo expresado por la Dra. Mirlis Reyes, quien sostiene cómo la Defensa puede constituirse en un motor de desarrollo del Estado a través de I + D + i. La investigadora destaca las bondades de integrar *clústeres* entre lo público y privado, considerando costos y beneficios que ello genera:

> El reto en este caso es contar con fuentes de financiamiento cada vez más reducidas, cuestión que se refleja con la disminución de los presupuestos estatales para la defensa en la mayoría de los países. Esta limitación ha hecho que los distintos ministerios de defensa adapten la tecnología creada fuera del sector, reduciendo los costos y riesgos de la inversión (Reyes, 2015, 106).

Los antecedentes recabados en nuestra investigación dan cuenta del impulso de la industria de la defensa brasileña, la que a través de cooperación y firma de convenios internacionales, se ha posicionado como un motor regional. La industria de defensa brasilera, según la agencia EFE noticias (*EFE*, 2019, 2 de abril), aporta con 60.000 empleos directos y unos 240.000 indirectos en el país, aportando con el 4% del PIB fomentando una integración vertical y horizontal.

Como corolario de este apartado recurriremos a Calduch, quien realza al factor incertidumbre decisional como la variable determinante en las orientaciones de nivel (político) que luego se transforman en políticas, planes y programas para el desarrollo de capacidades.

> La principal fuente de inseguridad en la fase de la toma de decisiones es la incertidumbre, ya recaiga sobre los objetivos, los medios, las acciones o los resultados sobre los que debe decidirse. Cuanto mayor sea la certeza a la hora de decidir mayor será también la seguridad, en caso contrario la inseguridad aumentará de forma directamente proporcional al incremento de las incertidumbres (Calduch, 2006, 63).

En consecuencia, podemos advertir la manifiesta dicotomía decisional en mantener a los instrumentos de la defensa, alejados de la toma de decisiones en materias que se han presentado como amenazas y otros fenómenos de seguridad globales.

3. AMENAZAS DETERMINANTES PARA LA SEGURIDAD REGIONAL AL 2030

Abunda información referente a riesgos y amenazas a los que puede verse enfrentada la humanidad. En esta dinámica admitamos que la estructura social llamada a resguardar y proteger sus bienes más preciados circunscritos en población, territorio y soberanía continúa siendo el Estado-nación, aun cuando las sociedades han evolucionado. Qué duda cabe, sin embargo, ciertas materias de seguridad y defensa se han reinstalado en el debate global y regional. Bastaría con hacer un par de clics en el internet y escribir expresiones asociadas a conflicto híbrido, zona gris, ciber, cambio climático, terror, narco, inmigración, pandemia y otras acepciones cercanas para arribar a la convicción que se han instalado nuevos entornos de inseguridad.

Para nuestra investigación recurriremos, como modelo, a tres estudios desde los cuales se puede deducir algunos fenómenos, que en condición de amenazas, se estarían configurando a nivel global. A partir de dicha información constatar la existencia de brechas sobre las que debiese actuar el Estado con instrumentos estratégicos (Queirolo, 2020).

3.1. Escenario basado en el informe global de riesgos del Foro Económico Mundial (FEM) 2020

El FEM (Foro Económico Mundial, 2020) presentó una visión que, desde la perspectiva económica, converge hacia lo multisectorial de ciertos fenómenos políticos, sociales, tecnológicos y ambientales, estableciendo escenarios que impactan en la seguridad estatal. De esta manera, la crisis económica generada por el COVID-19, el avance de la irrupción cibernética y el cambio climático, se han situado en el centro de sus preocupaciones.

En dicho reporte se establecen seis panoramas de riesgos emergentes*:* i) Inestabilidad Geopolítica; ii) Preocupaciones económicas; iii) Deficiencias en la respuesta climática; iv) Impactos de la pérdida de biodiversidad; v) Déficit de gobernanza tecnológica; vi) Sistemas de salud tambaleantes.

3.2. Escenario sobre riesgos geopolíticos del Instituto LISA al 2025

Para los investigadores de este instituto (LISA, 2019), quienes, a diferencia del anterior, abordan su análisis desde la disciplina de la geopolítica, ejercitando un traslape entre viejos y nuevos riesgos y amenazas.

De este modo, este centro presenta diez riesgos geopolíticos los que junto a conflictos armados tradicionales constituirían riesgos y amenazas que repercutirían en la polarización mundial y regional: i) Un mundo más multipolar; ii) Las empresas, como actores en la geopolítica; iii) Mutación de la guerra convencional a la guerra híbrida; iv) El big data como poder exponencial; v) Nuevos riesgos y amenazas específicos; vi) Crisis económica; vii) Normalización del conflicto y violencia; viii) Crisis de liderazgo; ix) Polarización en Latinoamérica; x) Consolidación de guerras perpetuas en Oriente Medio.

3.3. Escenario desde el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS)

Con una mirada más holística que los anteriores, el IISS (Studies, 2019) observa con preocupación el escenario internacional, principalmente dada la manifiesta atomización del poder. Sitúa en el banquillo de los acusados a la Comunidad Internacional ante su reducida capacidad para disuadir a quienes rompen las reglas, generándose un espacio para que actores disruptivos logren ventaja por sobre quienes mantienen el *statu quo*.

El fenómeno de la irrupción tecnológica constituye una variable relevante que estaría tensionando las relaciones internacionales, pudiendo percibirse que el mundo se podría estar dividiendo en ecosistemas separados. Así las cosas, la lucha por el poder podría recaer en aquellos que están en mejores condiciones para navegar en este nuevo dominio.

Destaca en su análisis las siguientes temáticas globales: i) El concepto chino de orden mundial; ii) Consecuencias climáticas de una guerra nuclear limitada; iii) Perspectivas para un nuevo tratado de reducción de armas estratégicas (START); iv) Los problemas de ONU en Oriente Medio; v) La llegada del 5G.

Respecto de la región latinoamericana, sintetiza tres ideas de suma importancia para nuestro trabajo: i) A pesar de su plétora de instituciones regionales y subregionales y las supuestas similitudes culturales y lingüísticas entre los Estados, América Latina tiene pocos éxitos de integración; ii) Ningún Estado ha demostrado la capacidad o el apetito de manera consistente para desempeñar un papel de liderazgo: Brasil, cuando no está consumido por preocupaciones internas, a menudo se ve a sí mismo como un Estado aparte, México carece de mentalidad para el liderazgo y Argentina carece de los medios; iii) La OEA, que tiene la ventaja de ser el foro hemisférico más antiguo…

también subraya desconfianzas y hostilidad hacia Washington, aunque a menudo más baja de lo que se suponía.

De esta breve exposición de estudios podemos señalar que los fenómenos que merecen un especial tratamiento se sitúan en otorgar prioridad a:

i) Persistencia de intereses geopolíticos contrapuestos; ii) Calidad de respuesta frente a crisis climática y preocupaciones por la biodiversidad; iii) Niveles de gobernanza tecnológica y llegada del 5G; iv) Guerra híbrida como nuevo modelo de conflicto; v) Crisis económica y efectos en la gobernanza, liderazgo, polarización y violencia; vi) Nuevas amenazas circunscritas a ciber, espacio ultraterrestre, uso de IA– Big data.

En palabras simples, comprender que en el siglo XXI y con la vista puesta al 2030 no se puede eternizar sobre una añeja concepción de Seguridad Nacional, anclada en la Guerra Fría. Una nueva conceptualización debiese reunir diferentes motivaciones sustentadas en brindar protección estatal contra amenazas (internas y externas), permitir a los países mantener la integridad territorial y su soberanía, proteger a su pueblo, sus derechos, brindar libertades, lograr la paz, estabilidad y prosperidad y, finalmente, defender los intereses nacionales.

CONCLUSIONES

El objetivo del presente estudio ha sido revelar aquellos aspectos que han repercutido y que han continuado afectando en el devenir del desarrollo de capacidades estratégicas para la defensa del Estado. En este contexto, no cabe duda que aspectos políticos globales, regionales y vecinales han influido de manera sustancial en la toma de decisiones.

En este escenario, la región latinoamericana, así como la sub-región sudamericana han transitado por un camino sinuoso y a veces difuso respecto de asumir conceptualizaciones de seguridad foráneas basadas en supuestos valores compartidos, y finalmente, han contribuido a generar confusiones sobre nuevos roles de las Fuerzas Armadas en un nuevo entorno de amenazas globales.

Los casos más paradigmáticos de lo señalado se expresa en la condición en que se encuentra la Unión Suramericana de Naciones, el Consejo de Defensa Suramericano y/o bien la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América, organismos que propiciaban una integración regional para la reducción de crisis políticas, sociales y económicas, han errado, así lo demuestran índices donde la zona de paz se ha convertido en la más violenta.

Se puede deducir que con el afán de alejar miedos políticos, circunscritos en la posibilidad de repetir golpes militares, así como prescindir del poder duro, como solución de conflictos, los gobiernos perseveraron en la idea de reformar e incluso transformar la musculatura estratégica estatal reduciendo sus capacidades.

Entre las consecuencias de una nueva conceptualización sobre riesgos y amenazas, sostenida por la Organización de Estados Americanos y extendida hacia otras organizaciones regionales, ya referidas, permeó el consenso en torno a reducir estructuras, supuestamente obsoletas, que no sincronizaban con la realidad de paz. Sin embargo, la irrupción de fenómenos como el narcotráfico, inmigración irregular, desastres naturales, pandemias, terrorismo, disrupciones cibernéticas, y nuevas guerras, entre otras amenazas, se ha transformado en un escollo político regional.

En síntesis, de convenir con este escenario, la hoja de ruta estratégica regional debiese considerar:

- Vigencia del fenómeno de la guerra, añadiéndose otros entornos difusos, grises y nuevos dominios.
- Vigencia de visiones geopolíticas sustentadas en intereses nacionales de los Estados.
- Modernizar conceptualizaciones sobre ¿qué, quién, cómo y para qué? de las Fuerzas Armadas, evitando desnaturalizar la esencia de un instrumento de poder duro.
- Velar por integrar nuevas capacidades (públicas y privadas), con mayor preponderancia en inversión en I + D + i.
- Otorgar a la industria de la defensa un rol como polo de desarrollo nacional.
- Sintonizar presupuestos de defensa con los escenarios de futuro, alejando sesgos anclados en la Guerra Fría.
- Revisar periódicamente los contenidos de la planificación de defensa, evitando desfases, obsolescencias o discrepancias con nuevos entornos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAJINA, C.F; FABIÁN, G; et al (2009). *Control civil de las Fuerzas Armadas: Fortaleciendo el papel de la Asesoría Parlamentaria*. Buenos Aires: Ser en el 2000, https://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.pdf.

ALDA, S. (2016). Los Cambios en América Latina, implicaciones para la Seguridad, *Cuadernos de Estrategia del IEEE,* 181, pp. 33-74, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_181.pdf.

CALDUCH, R. (2006). Aplicación de Indicadores en las Relaciones Internacionales: Índice de Inseguridad Política Nacional, *Relaciones Internacionales*, 94, p. 62, http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/18337/17416.
COLOM, G. (2008). *Entre Ares y Atenea*. Madrid: IUGM, https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Libro_Entre_ares.pdf.
DÍAZ, J. (2017). La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América:¿otra década perdida?, *Revista de Relaciones internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (2), pp. 111-131, https://www.redalyc.org/pdf/927/92751348006.pdf.
FUKUYAMA, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
GARCÍA, J. (2007). Los tres pilares de una Transformación Militar, *Military Review*, 6, pp. 16-24. https://www.academia.edu/42573327/LOS_TRES_PILARES_DE_LA_TRANSFORMACI%C3%93N_MILITAR.
GATICA, J. (2019). ¿El fin de las alianzas monofuncionales en la región?, *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp 1-6, https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/11/Panorama-Debilidades-organismos-regionales-SD-Editorial-JGB-copia.pdf.
IEEE (2010). La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, *Cuadernos de Estrategia del IEEE*, 145, pp. 1-67, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_145_PESD.pdf.
NYE, J. (2004). *Soft Power. The means to Success in World.* New York: Public Affairs.
NYE, J. (2021). *Soft power: the evolution of a concept*, *Journal of Political Power*, pp 196-208.
QUEIROLO, F. (2020). Peligros inminentes, la Aldea Global en la Encrucijada, en *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp. 1-6, https://anepe.cl/wp-content/uploads/2020/10/Panorama-SD-Peligros-inminentes-en-la-aldea-global-Editorial-FQP-1.pdf.
QUEIROLO, F. (2021a). La Zona Gris y la Seguridad Nacional, *Panorama de Seguridad&Defensa*, pp. 1-5, https://anepe.cl/portfolio/la-zona-gris-y-la-seguridad-nacional/.
QUEIROLO, F. (2021b). Latinoamérica: Asimertrías valóricas en Seguridad y Defensa, *Panorama de Segurodad&Defensa*, pp. 1-7, https://anepe.cl/portfolio/latinoamerica-asimetrias-valoricas-en-seguridad-y-defensa/.
QUEIROLO, F. (2021c). De supuestos al Pre-supuesto de Defensa, *Panorama de Seguridad&Defensa,* pp. 1-8, https://anepe.cl/portfolio/de-supuestos-al-pre-supuestos-de-defensa-2030/.
Reyes, M. (2015). Los Clúster Industriales de Defensa como Impulsores de la Innovación Tecnológica en América Latina, *Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, XXXI, pp. 100-114, http://publications.iadc.edu/wp-content/uploads/sites/5/2019/08/revista-del-cid-2015.pdf.
ROJAS, F. (2014). América latina: cooperación en seguridad y defensa en un contexto de cambios globales, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 32, pp. 203-236, https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/777.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

COATS, D. (2019). Worldwide Threat Assessment, *The US Intelligence Community* https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2021). *Innovación para el desarrollo*, https://innovalac.cepal.org/3/sites/innovalac3/files/c2100805_web.pdf.
EFE (2 de Abril de 2019). Brasil espera que la industria de defensa ayude en la recuperación económica., https://www.efe.com/efe/america/politica/brasil-espera-que-la-industria-de-defensa-ayude-en-recuperacion-economica/20000035-3942309.
FORO ECONÓMICO MUNDIAL (2020). *Informe de Riesgos Globales 2020*, https://www.marsh.com/co/risks/global-risk/insights/global-risks-report-2020.html.
IISS (2019). *The Strategic Survey 2019,* https://www.book2look.com/embed/9780367273576.
LISA, I. (2019). Lista de los 10 principales riesgos geopolíticos hasta 2025, *LISA Institute*, https://www.lisainstitute.com/blogs/blog/lista-10-riesgos-geopoliticos-tendencias-seguridad-2019-2025.

LISSARDY, G. (2019, 12 de julio). Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa), *BBC NEWS mundo*, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48960255.

OEA (2003). *Declaración sobre Seguridad en las Américas. Declaración sobre Seguridad en las Américas*, https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf.

ONU (2000). *Asamblea de las Naciones Unidas dedicada al Milenio. Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI*, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/01/IMG/N0038901.pdf?OpenElement.

ONU (2001). *Resolución 1373*, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf.

UNASUR (2012). *Declaración de zona de paz. VI reunión ordinaria. Lima.*

UNASUR (2012). *Declaración sobre Suramérica como zona de paz. VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR*, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49248/Declaraci%C3%B3n_sobre_Suram%C3%A9rica_como_zona_de_paz__2_p._.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

VACA, M. (2009, 17 de octubre). ALBA: Sucre sí, alianza militar no, *BBC.News.Mundo*, https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/10/091017_2012_alba_final_jrg.

OPERACIONES POLICIALES CONJUNTA TRANSFRONTERIZAS CONTRA LOS DELITOS INTERNACIONALES SUR CARRETERAS

CROSS BORDER JOINT POLICE OPERATIONS AGAINST INTERNATIONAL ROADS CRIMES

Paolo Cestra[1]
13 de Mayo 2022

RESUMEN
La amenaza a la seguridad nacional e internacional ha adquirido una connotación asimétrica y se han llevado a cabo numerosos ataques con herramientas no convencionales. En este contexto, ha cobrado especial interés el uso del automóvl. El tráfico de vehículos robados es un crimen organizado y grave, con una connotación transnacional. La decisión de realizar Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizos contra el tráfico de vehículos robados, con la posible creación de equipos mixtos de Policía, es el primer experimento claro y decisivo de una cooperación efectiva entre las Fuerzas policiales europeas y las Fuerzas y Cuerpos de seguridad de la UE.
Los Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizos constituyeron la expresión más clara del nuevo concepto de cooperación policial integrada en el sector específico, y representan el paradigma de cómo conducir y ejecutar estrategias comunes. Los hallazgos demuestran excelentes resultados en términos de operaciones y actividad específica[2].
Los Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizos recomiendan utilizar los recursos y herramientas comunes de cooperación policial transfronteriza, con el fin de armonizar la actividad de lucha contra el fenómeno de los delitos vehiculares.

PALABRAS CLAVE Cooperacion policiales transfronteriza, vehiculos robados, Operacionen policiales conjuntas, delictos vehiculares, INTERPOL, EUROPOL.

ABSTRACT
The threat to national and international security has acquired an asymmetrical connotation and numerous attacks have been carried out with unconventional tools. In this context, the use of the car has become particularly interesting. Trafficking in stolen vehicles is a serious organized crime with a transnational connotation. The decision to conduct Joint Cross-Border Police Operations against the trafficking of stolen vehicles, with the possible creation of joint police teams, is the first clear and decisive experiment in effective cooperation between European police forces and EU law enforcement.
Cross-border Joint Police Operations were the clearest expression of the new concept of sector-specific integrated police cooperation, and represent the paradigm of how to

[1] Coronel de la Policia de Estado de Italia y alumno *del Programa de Doctorado en Securidad Internacional del IUGM UNED*

Italian National Police Colonel and Ph.D. student at the *Doctorade Program in International Security IUGM UNED*

[2] Council of the European Union. "Presidency of LEWP - Law Enforcement Working Party – Final report on JPO ITACAR". DOC.15810/14, Bruxelles, 2 December 2014.

conduct and implement common strategies. The findings demonstrate excellent results in terms of operations and specific activity.
The Joint Cross-Border Police Operations recommend using common resources and tools of cross-border police cooperation, in order to harmonize the activity of combating the phenomenon of vehicular crimes.

KEYWORDS: Cross-border police cooperation, stolen vehicles, Joint police operations, road crimes, INTERPOL, EUROPOL.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Preámbulo

En la Unión Europea (UE), el tráfico de vehículos robados es uno de los delitos más importantes debido a su valor económico y posibles efectos sobre la seguridad pública[3]. La actividad de coordinación de investigaciones contra el tráfico de vehículos robados la realiza cada Estado Miembro en sinergia con EUROPOL[4], realizando Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas[5]. OPCTs son operaciones más efectivas en el campo específico de actividad de policia del trafico (EUROPOL, 2014)

1.2 Objeto y metodología de la investigación

El tema del presente estudio es evaluar el esfuerzo de las OPCTs contra el tráfico internacional de vehículos robados, analizando las herramientas utilizadas de cooperación policial en la vigilancia transfronteriza y los resultados relacionados.

El objetivo es evaluar la efectividad general de las OPCTs y verificar si tiene un papel específico y un impacto operativo real en la vigilancia transfronteriza.

Las tareas establecidas para el presente documento se centran en la discusión sobre los aspectos relacionados con las decisiones, la organización y la operación de OPCTs, así como en el examen del efecto real que este operaciónes da a la actividad contra el crimen en general y específicamente a la lucha contra el tráfico de vehículos robados como fenómeno ilegal transnacional y paneuropeo.

[3] Council of the European Union. "Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy". DOC.9178/17, Bruxelles, 18 May 2017.
[4] Council of the European Union. "Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation-EUROPOL". DOC.Reg. (EU) 2016/794, Bruxelles 11 May 2016.
[5] Council of the European Union. "Council Decision of 22 December 2004 on tackling vehicle crime with cross-border implications". DOC.2004/919/EC, Bruxelles, 22 December 2004.

Para finalizar el estudio, se utilizan métodos descriptivos y analíticos, centrando la atención en la literatura y las cifras existentes y actuales, tratando también de evaluar las decisiones del Grupo de Aplicacion de la Ley (LEWP) de la UE y EUROPOL y las propuestas de OPCTs, teniendo en cuenta específicamente los informes elaborados por los agentes de policía y los Estados miembros participantes, responsables y coordinadores de las OPCTs (Soltanifar et Ansari, 2016; Schrock, 2017).

Además, se realiza un análisis SWOT supra OPCTs, para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas e identificar los factores internos y externos que son favorables y desfavorables para lograr mejores resultados al contrastar el tráfico transfronterizo de vehículos robados en nivel pan- europeo.

2. TRÁFICO INTERNACIONAL DE VEHÍCULOS ROBADOS

2.1 Visión general del fenómeno

El tráfico de vehículos robados es uno de los principales fenómenos delictivos que afectan a la UE (Roberts et al., 2015) y el enorme valor de los vehículos robados constituye un potencial de ganar inmediato para las organizaciones criminales internacionales (Bigo et al., 2012).

Generalmente, las organizaciones criminales internacionales obtienen datos de identificación sobre los posibles vehículos robados y sus propietarios del Registro de Vehículos Públicos de Estados miembros y utilizan estos datos para crear documentos falsificados que se utilizarán después del robo de vehículos (Pen-Chao et al., 2005; Hasan et Ruhma, 2008; Roach et al., 2017).

Las disponibilidades en el mercado mundial de dispositivos electrónicos de alta tecnología junto con los recursos financieros ilegales permitieron que los grupos del crimen organizado eludieran los sofisticados dispositivos antirrobo activos y/o pasivos instalados por las fábricas de automóviles (Apasiba et al., 2015; Brown, 2016).

Utilizando documentos falsos, incluidos el registro del vehículo, las matrículas y el seguro, creados sobre la base de vehículos legítimos y reemplazando la documentación original de los vehículos robados, los «vehículos clon» pueden circular en la UE y engañar a posibles controles policiales antes de ser finalmente exportados en el extranjero, nominalmente al norte de África y al sudeste asiático, así como al Medio Oriente (Copes et Cherbonneau, 2006; Rossmo, 2009; Ruggiero, 2015; EUROPOL, 2017).

En muchos casos, los motorvehículos robados deben ser vistos como el «vehículo» de otras actividades delictivas (blanqueo de capitales, robos a bancos, tráfico de seres humanos) que están afectando la preocupación social (Fijnaut et Paoli, 2004; Edwards et Levi, 2008; Ours et Vollaard, 2015; Lai F., 2018).

Los vehículos a motor también pueden ser utilizados para diferentes propósitos, como lo confirmaron recientemente los ataques terroristas en Niza y Berlín durante 2016 y Londres, Amberes y Estocolmo durante 2017, con el uso por parte de terroristas de vehículos comerciales previamente robados convertidos en armas mediante secuestro y conducción (CARSEC, 2018).

Según la información, las estadísticas y los informes de investigación de la Policía de los Estados miembros de la UE, la delincuencia relacionada con los motorvehículos se ha desplazado hacia un fenómeno caracterizado por una importante transnacionalidad y sufrirá la barrera que constituye la frontera entre los Estados, proyectándose también fuera de las fronteras Schengen y de la Unión (Clarke et Brown, 2003; Ekwall, 2009; Ekwall et Lantz, 2012).

La posibilidad de viajar dentro de la UE sin controles fronterizos permite a los grupos criminales transportar vehículos robados de un Estado miembro a otro, así como a terceros Países, con un riesgo mínimo (Kinshott, 2001; Jeffcoat et Irving, 2006; Gounev et Blezov, 2008)

Los grupos de criminalidad organizada obtienen ingresos elevados e inmediatos del enorme valor de los vehículos robados (Bigo et al., 2015). Según los datos disponibles, en los Estados miembros de la UE se roban cada año 720.000 vehículos a motor, lo que equivale a 1.970 al día, 80 cada hora (CARPOL, 2017), con un valor comercial de 6.500 millones de euros (EUROSTAT, 2017). Una gran proporción de estos robos (30-40 %) está relacionado con el crimen organizado, con vehículos convertidos y exportados a otros Estados dentro y fuera de la UE (EUROPOL, 2017). Aunque en muchos Países de la Unión los delitos relacionados con vehículos motorizados no son una prioridad de seguridad nacional, se está realizando un esfuerzo significativo a través de diferentes programas de la UE, como SOCTA y EMPACT [6]. La estrategia de la Union para combatir el fenómeno, por lo tanto, es totalmente independiente de cualquier acción nacional única

[6] Council of the European Union. "Operational Action Plans for 2013 related to the EU's priorities for the fights against organized crime between 2011 and 2013". DOC. 16038/2/12 Rev.2, 5 December 2012.

y se convierte en una prioridad para la colaboración y cooperación entre las Fuerzas policiales de los Estados miembros, así como uno de los campos de acción más importantes de EUROPOL [7]. El tráfico de vehículos robados constituye una prueba importante para la eficacia de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) contemplados en el contexto de EUROPOL (Biscop, 2015; Block, 2011a). La experiencia reciente, sin embargo, ha puesto de manifiesto la necesidad de un intercambio de información más rápido en el sector específico, capaz de superar, donde y si es necesario, las posibles barreras procedimentales y burocráticas que sigue poniendo la actual estructura de cooperación policial a nivel europeo contra la actividad delictiva (Block, 2008; Chen y Rotem, 1998; De Hert et al., 2005; Hills, 2009). El Tratado de Lisboa proporciona acuerdos legales y prácticos para hacer operativa la cooperación entre las diferentes agencias de aplicación de la ley de los Estados miembros y las Fuerzas policiales (Andoura y Timmerman, 2008; Busuioc et al., 2011; EUROPOL, 2011).

El 28 de abril de 2015, la Comisión adoptó la *Agenda Europea de Seguridad* y comunicó su contenido al Parlamento, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones[8]. La *Agenda* tiene como objetivo mantener la disponibilidad de herramientas transfronterizas a nivel de la UE para apoyar la cooperación operativa. Los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) proporcionan un marco listo para una cooperación más fuerte entre los Estados miembros, establecidos por un período fijo para investigar casos específicos. Los Equipos Conjuntos de Investigación son una herramienta exitosa que debe usarse con más regularidad y basarse sistemáticamente en las agencias apropiadas (Schalken et Pronk, 2002; Sensburg, 2008). Cuando los casos penales tengan una dimensión internacional, los Estados miembros deberían aprovechar la posibilidad de involucrar a terceros países en los ECI (Damirchev, 2011). El 27 de marzo de 2017, el Consejo decidió continuar el ciclo de política de la Unión con un papel específico para EMPACT, la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas criminales para luchar contra los delitos internacionales organizados y graves, también para el período

[7] European Commission. "Security Guidance for the European Council Road. Freight Transport Sector". ROADSEC Security Toolkit. CBRA DGMOVE- Bruxelles, 2017.
[8] Council of the European Union. "Communication from the Commission to the EU Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Agenda for Security". DOC.COM (2015)185 final, Bruxelles, 28 April 2015.

2018-2021[9]. EMPACT tiene como objetivo contribuir a abordar las amenazas más importantes que plantean las organizaciones criminales internacionales graves y organizadas a la UE, de una manera coherente y metodológica, mejorando y fortaleciendo la cooperación entre los servicios relevantes de los Estados miembros, las Instituciones y las agencias de la Unión, así como terceros Países y organizaciones, incluido el sector privado cuando corresponda (Ventrella, 2015). Durante la reunión del 18 de mayo de 2017, el Consejo adoptó prioridades específicas para la lucha contra la criminalidad internacional organizada y grave entre 2018 y 2021[10] para concentrarse en disputar criminalidad de gran movilidad, que también llevan eliminar los robos y robos organizados de vehículos en toda la UE. Esto debería incluir organizaciones criminales internacionales, utilizando nuevas tecnologías o contramedidas mejoradas que explotan la interoperabilidad de las herramientas de vigilancia transfronteriza, aumentando la cooperación operativa (Ekblom, 2003; Hufnagel, 2013; Schiopu y Bobin, 2016). A través de EMPACT[11], las autoridades de los Estados miembros coordinan prioridades comunes y acciones operativas con un enfoque de inteligencia para la seguridad interna, basado en evaluaciones conjuntas de amenazas, coordinadas dentro de EUROPOL y apuntan a los recursos disponibles, en vista de amenazas y riesgos de seguridad inmediatos, a mediano y largo plazo. Los Estados miembros deberían utilizar más EMPACT para lanzar operaciones policiales concretas para hacer frente a la delincuencia organizada, incluida una cooperación más estrecha con terceros países. La Resolución del Consejo de la UE 2017/C, del 18 de enero de 2017, anima a las Autoridades competentes de los Estados miembros a establecer un Equipo Conjunto de Investigación con las autoridades competentes de otros Estados miembros, de conformidad con los términos de la Decisión, o de Estados no pertenecientes a la Union Europa, sobre la base de los instrumentos internacionales pertinentes. (EURÓPOL, 2017). De conformidad con el documento del Consejo por el que se crea la Red de Expertos Nacionales en Equipos Conjuntos de Investigación, la función de los expertos nacionales es facilitar el trabajo de los

[9] European Commission. *"Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Sixt Progress Report towards an effective Security Union"*. DOC. COM 2017/0213 final- Bruxelles, 12 April 2017.

[10] Council of the European Union. Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised and serious international crime between 2018 and 2021. DOC.9453/17, Bruxelles, 18 May 2017.

[11] Council of the European Union (2012). "EMPACT Terms of Reference". DOC.14518/12, Bruxelles, 3 October 2012.

profesionales de los Estados miembros, en asociación con EUROPOL y EUROJUST, en su función de apoyo a la ECI. Los ECI están disponibles para su activación y operación inmediata, lo que puede ayudar a las Policías nacionales en operaciones específicas en el territorio, poniendo como factor común el conocimiento común a nivel europeo (Vorotilina et al., 2015). Los ECI son ahora una herramienta de cooperación eficiente y eficaz establecida entre las Agencias nacionales de investigación al abordar la delincuencia transfronteriza. Facilitan la coordinación de investigaciones y procesamientos llevados a cabo en paralelo en varios estados (Rijken, 2006; Rijken y Vermeulen, 2006). El papel particular de EUROPOL se juega en este contexto exclusivamente a través de la empleabilidad del ECI y la usabilidad del Sistema SIENA (De Hert et al., 2005) para obtener, a través de los canales formales, información relacionada con cualquier vehículo controlado. Es adecuado involucrar a los ECI en operaciones relacionadas con el tráfico ilegal de vehículos robados, pero por el momento este campo específico de actividad no es una prioridad para los ECI en su función de apoyo (Helmberg, 2007; Lloyd-Cape et al., 2010).

2.2 Actividad de prevención de delitos vehiculares – CARPOL

La estrategia de lucha contra los delitos vehículares, por tanto, es independiente de la actuación única de las Fuerzas policiales de cada Estado miembro de la UE y se convierte en una prioridad de colaboración y cooperación entre las Fuerzas policiales, así como en uno de los campos de actuación más importantes de EUROPOL (Comisión Europea, 2017). El tráfico de vehículos robados constituye un importante referente en relación con la posible eficacia de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) contemplados en el contexto de EUROPOL, donde la sinergia entre operadores a nivel nacional y paneuropeo hace posible, si se estructuran y utilizados, para obtener el equilibrio adecuado entre las actividades de información, investigaciones y actividades operativas en el campo (Biscop, 2015; Block, 2011b). El 17 de diciembre de 2004, la Decisión del Consejo 919/2004 instituyó CARPOL, una Red de Puntos de Contacto de las Agencias Policiales por vehículos robados[12]. Según la Decisión, a partir del 30 de marzo de 2005, los Estados miembros deben designar, dentro de sus Autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley, puntos de contacto para el intercambio de información sobre la lucha contra los delitos relacionados con vehículos. Detrás de la decisión está la necesidad de un intercambio de

[12] Ver nota n. 4.

información más inmediato y la oportunidad de armonizar la aplicación de la ley a nivel europeo, incluso a través de la implementación de ECI periódicos, que pueden combatir el fenómeno de manera más efectiva (Block, 2012; Darmichev, 2011). Es necesaria una mayor cooperación directa entre los Estados miembros, lo que podría acelerar el flujo de información y armonizar las posibles intervenciones, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de toda la Unión[13]. CARPOL se centra principalmente en cuestiones operativas, mientras que EUROPOL ya se ocupa de las cuestiones de «politica policiales» y los temas de la agenda se centran también en cuestiones políticas que deben ser respondidas por otras partes en el marco más amplio de la UE en torno a los crimen vehículares. Por lo tanto, CARPOL ha tomado la iniciativa de establecer una plataforma para la asociación público-privada a nivel de la Unión. CARPOL contribuye al análisis de los datos recopilados por todos los Estados miembros de la UE, como información para EMPACT y el SOCTA 2021-2023 de EUROPOL, en una perspectiva prometedora para un mayor «enfoque en cadena» y con plena sinergia en las asociaciones público-privadas[14]. Alcanzando el objetivo establecido en el artículo 29 del Tratado de la UE, CARPOL proporciona a los ciudadanos un alto nivel de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, abordando los «crímenes automovilísticos» (Ventrella, 2015). Sin embargo, la red aborda todos los aspectos de los delitos relacionados con vehículos y busca mejorar la cooperación dentro de la UE con el objetivo de prevenir y combatir los delitos transfronterizos[15]. Dentro de CARPOL, los Estados miembros mejoran la cooperación mutua entre las Autoridades nacionales competentes, para facilitar los procedimientos para la repatriación rápida de vehículos incautados, para designar puntos de contacto para hacer frente a los delitos vehiculares transfronterizos, lo que implica el intercambio de una gran cantidad de información y alertar regularmente, también, cada vez que se denuncie el robo de un vehículo, a fin de ingresarlo en el Sistema de Información de Schengen (SIS II) y, cuando sea posible, en la base de datos de motorvehículos robados de INTERPOL (Vorotilina et al., 2015). Los Estados miembros que participan en CARPOL toman las medidas necesarias para mejorar la cooperación:

[13] Council of the European Union. "Overview LEWP Networks/Expert Groups – Strategic Objectives". DOC.6883/3/16, Bruxelles, 23 June 2016.
[14] Ibidem.
[15] Council of the European Union. "Expert groups and networks related to the LEWP". DOC.14407/16, Bruxelles, 21 November 2016.

(a) entre las Autoridades nacionales competentes para luchar contra la delincuencia transfronteriza relacionada con vehículos;

(b) entre las Autoridades competentes y los representantes del sector privado (como los titulares de registros privados de vehículos desaparecidos, las aseguradoras y el comercio de automóviles) con objeto de coordinar la información y la actuación en este ámbito.

Los Estados miembros prestan especial atención al control de las exportaciones ya la simplificación de la repatriación rápida de los vehículos robados recuperados (Copes, 2003; De Marco, 2014). Al final, las Fuerzas policiales nacionales y las Autoridades competentes mantienen informada a EUROPOL sobre los autores de delitos vehículares (Den Boer et Bruggeman, 2007; Lavranos, 2003). CARPOL previene el abuso y el robo de los certificados de matriculación de vehículos y, por lo tanto, las Autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deben informar a las Autoridades nacionales de matriculación de vehículos si se sabe que un vehículo que está en proceso de matriculación ha sido robado. Si un vehículo sufre daños graves (pérdida total), es necesario recuperar el certificado de matriculación y realizar controles específicos formado para verificar el certificado de registro si hay dudas sobre la identidad del vehículo (Hufnagel, 2013). Además, CARPOL coopera con otras Agencias y Organizaciones para la formación especializada en el campo de la prevención y detección de delitos vehiculares (TISPOL, 2017). Se presta especial atención al vínculo entre los delitos relacionados con vehículos y otras formas de criminalidad organizada, como el tráfico de drogas, armas de fuego y seres humanos. La experiencia en la lucha contra los delitos relacionados con vehículos confirma que este tipo de delitos tiene una dimensión internacional y es cometido por grupos delictivos organizados. Para obtener los mejores resultados y armonizar la actividad policial en el terreno, bajo la autoridad de CARPOL, se han organizado varias Operaciones Policiales Conjuntas (OPC) durante los últimos años[16]. Los OPCs se organizan en cooperación con EUROPOL y ROADPOL y la sala de control tiene su sede en la sede de EUROPOL. Los objetivos de los OPCs, encabezados por el Estado Miembro encargado de la Presidencia interina del Consejo de la UE, son los siguientes:

(a) localización y decomiso de vehículos robados;

[16] Council of the European Union. "Law Enforcement Working Party - JPO ITACAR". DOC.884/14, Bruxelles, 24 November 2014.

(b) combatir el tráfico de vehículos robados, centrándose en automóviles de alto valor y maquinaria agrícola/de construcción;

(c) reforzar la red policial y el intercambio de información entre las unidades especializadas de la Policía europea en materia de prevención de delitos relacionados con vehículos (sala de operaciones);

(d) fortalecer la cooperación entre otros Organismos encargados de hacer cumplir la Ley y las partes interesadas;

(e) relevamiento y análisis de las rutas de tráfico de vehículos robados;

(f) estudio y análisis del equipo técnico utilizado para robar o falsificar números de chasis, placas de matrícula, documentos de registro y otros tipos de manipulación de la identidad del automóvil. También se prestará especial atención al llamado modus operandi *hi-tech*, que se refiere al uso de dispositivos técnicos específicos para robar vehículos de alto valor;

(g) prevención de delitos vehiculares;

(h) verificación de nuevos modus operandi y rutas de contrabando, así como identificación de posibles vínculos criminales;

(i) informar sobre los resultados y proporcionar recomendaciones sobre la base de las evidencias.

En este escenario, la actuación policial conjunta más eficaz se basa en una cooperación estrecha y eficaz entre las Fuerzas policiales europeas especializadas en tráfico de vehículos robados y otras Fuerzas del orden, también a nivel de la UE (TISPOL/ROADPOL, FRONTEX[17], INTERPOL, etc.) y puede ser un verdadero valor añadido a la actuación investigadora en este ámbito específico[18].

2.3 Estrategias de contrasto

El daño económico causado por los delitos vehiculares es relevante, pero aún más relevante es la percepción pública limitada de seguridad que sienten los ciudadanos europeos que sufren una libertad de movimiento y derechos de propiedad menoscabados (Brobeck et al., 1983; Light et al., 1993; Brunt et Courtney, 1999; Jeffcoat et Irving, 2006; Mac Gibbon, 2008).

[17] Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and the Council on date 14 September 2016 on European Border and Coast Guard, amending Reg.EU 2016/399 and replacing Reg. EC 863/2007 and 2005/267 EC.

[18] Council of the European Union. "Law Enforcement Working Party - JPO LUXCAR". DOC.7641/15, Bruxelles, 7 April 2015.

La UE está particularmente involucrada en la actividad específica de contraste y el tráfico de vehículos robados es uno de los campos de intervención e investigación de EUROPOL, lo que confirma la necesidad, por parte de la Unión, de contrarrestar el fenómeno a través de una acción sinérgica y coordinada (Carrer et al., 2010; Ekwall et Lantz, 2012).

Aunque en muchos Países de la Union los delitos relacionados con motorvehículos (Clarke et Harris, 2002; Clarke et Maxfield, 2004; Clarke et Petrossian, 2012) no son una prioridad de seguridad nacional, se están realizando esfuerzos significativos a través de diferentes programas de la U.E., como SOCTA y EMPACT.

La estrategia de contrastar el fenómeno, por tanto, es independiente de la actuación única de los Cuerpos de Policía de cada Estado miembro y se convierte en una prioridad de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía, así como en uno de los campos de actuación más importantes de EUROPOL[19].

El tráfico de vehículos robados, además, constituye un importante banco de pruebas a regañadientes de la posible eficacia de los Equipos Conjuntos de Investigacion (ECI) previstos en el contexto de EUROPOL, donde la sinergia entre operadores a nivel nacional y paneuropeo[20] permite, si se estructura y utiliza eficazmente, obtener el correcto equilibrio entre actividades de información, actividades de investigación y actividades operativas en el campo (Block, 2010; Biscop, 2015, Elvins, 2013).

La experiencia reciente, sin embargo, ha puesto de manifiesto la necesidad de un intercambio de información más rápido en el sector específico, capaz de superar, donde y si es necesario, las posibles barreras procedimentales y burocráticas que la actual estructura de cooperación policial a nivel europeo pone a la actividad operativa (Chen et Rotem, 1998; De Hert et al., 2005; Mac Donnel, 2018; Terziev et al., 2016).

3. OPERACIONES POLICIALES CONJUNTAS TRANSFRONTERIZAS

[19] European Commission. "Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council – Sixt Progress Report towards an effective Security Union". DOC. COM 2017/0213 final- Bruxelles, 12 April 2017.

[20] Directive 2011/82/EU of the European Parliament and the Council of 25thOctober 2011 facilitating the cross border exchange of information on road safety related traffic offences. Official Journal of the European Union, L 288/1 of 5th November 2011
Directive nr.2015/413/EU, of the European Parliament and the Council of 11th March 2015, replacing CBE Directive nr. 2011/82/EU, facilitating the cross border exchange of information on road safety related traffic offences. Official Journal of the European Union, L 68/9 of 13 March 2015.

3.1 Escenario y antecedentes

En este escenario, la actuación policial más eficaz se basa en la mejora de las competencias técnicas de las Unidades de Investigación Policial especializadas y en una cooperación transfronteriza eficaz y estrecha entre las Fuerzas policiales europeas[21].

Las Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas (OPCTs) se enfocarían en delitos de alto valor y vehículos de alquiler/arrendamiento y se centraría en el territorio interno de la UE y su fronteras exterior, especialmente las fronteras verdes orientales y las fronteras azules marítimas de la Unión[22].

El objetivo de Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas es atacar los vehículos robados en la UE y principalmente contrabandeados a África central y del norte, Medio Oriente, Rusia y Asia central, y localizar a las organizaciones criminales activas en esta zona.

Los objetivos de las Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas soy:

(a) fortalecimiento de la red policial y el intercambio de información entre las Unidades de Policía Europea especializadas en delitos vehiculares (Sala de control conjunta);

(b) fortalecimiento de la cooperación entre otros organismos encargados de hacer cumplir la Ley y las partes interesadas;

(c) relevamiento y análisis de las rutas de tráfico de motorvehículos robados;

(d) inspeccionar y analizar el equipo técnico utilizado para robar o falsificar números de chasis, placas de matrícula, documentos de registro y otro tipo de manipulación de la identidad del automóvil. Se prestará especial atención al llamado modus operandi de «alta tecnología», que hace referencia al uso de esos dispositivos técnicos específicos para fabricar vehículos de alto valor;

(e) prevención de delitos vehiculares;

(f) verificación y de nuevos *modi operandi* y rutas de contrabando, así como identificación de posibles vínculos delictivos;

(g) informacion sobre los resultados y proporcionar recomendaciones sobre la base de los resultados de las actividades.

[21] Council of the European Union. "Report on JPOs". DOC.10713/11, Bruxelles, 7 June 2011.
[22] Council of the European Union. "Law Enforcement Working Party - JPO ITACAR". DOC.884/14, Bruxelles, 24 November 2014.

3.2 Fases operativas

Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas estan organizada en cooperación con EUROPOL, FRONTEX, CARPOL y (TISPOL)ROADPOL, con la participación activa de los 27 Estados miembros de la UE y otros Estados acome Suiza y Gran Bretaña. La Sala de Control unificada de la Operacion se basa en la sede de EUROPOL y durante la Operación Estados parecipiante delegan a sus oficiales en la Sala de control unificada junto y enlace con Oficiales de EUROPOL e INTERPOL[23].

INTERPOL envia Grupos de Trabajo Conjuntos de Expertos (Plachta, 2005) para ayudar sobre el terreno.

ROADPOL, la Red Europea de Policía de Tráfico, coopera poniendo a disposición los Puntos de Contacto para cualquier tipo de solicitudes y FRONTEX asume las funciones prescritas en la frontera exterior de la UE cooperando para resolver cualquier necesidad en las fronteras exteriores, en Finlandia, Estonia Letonia Lituania, Polonia, Eslovaquia, Rumanía, Eslovenia, Hungría, Bulgaria y Grecia, para facilitar los controles de motorvehículos (FRONTEX, 2015; ROADPOL, 2020).

Todos los Puntos de Contacto nacionales son activos durante todo el tiempo de la OPCT, apoyando la actividad de los agentes encargados de hacer cumplir la Ley en puertos, pasos fronterizos y concesionarios de automóviles, mediante la verificación cruzada de datos de forma rápida y coordinada[24].

3.3 Resultados

Las Autoridades encargadas de hacer cumplir la Ley involucradas (Policía, Aduanas, Guardias fronterizos, expertos técnicos, Autoridades de registro y Autoridades portuarias) se activan las 24 horas del día en una amplia área geográfica.

En media el resultado de una singula Operacione Policial Conjunta Transfronteriza es la incautación de motorvehículos robados con un muy alto valor economico estimado. Entre los vehículos sustraídos incautados se encuentran autos y camionetas (Burges, 2013; Sherman, 2014). Se realiza en media un 50% más de cheques y un 35% de personas más detenidas que en un día normal de actividad por tráfico de vehículos robados y por posesión ilícita de drogas y armas de fuego.

[23] Ibidem.
[24] European Commission. “European Union Internal Security Strategy in Action”. COM 673/2010 final- Bruxelles, 22 November 2010.

Aumentan los controles en el SIS II y en la sede de EUROPOL, como entre las bases de datos nacionales de Estados miembros en ASF [25].

3.4 Herramientas de Cooperación Transfronteriza

Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas son un ejemplo efectivo de cómo la cooperación policial transfronteriza de la UE puede funcionar de manera adecuada y obtener muy buenos resultados creando una Fuerza conjunta efectiva a nivel operativo.

Demuestra la posibilidad de activar conjuntamente herramientas específicas de cooperación policial, utilizando una amplia gama de instrumentos y líneas de comunicación existentes para el intercambio de información transfronteriza[26].

Siguiendo los contenidos de las directivas en el documento *Estrategia de Seguridad Interna de la Union Europea en Acción* [27] y en la *Estrategia de Gestión de la Información de la Union Europea* [28], utilizando también instrumentos disponibles por la Directiva Prüm[29] para el intercambio de información sobre VRD, Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas se organizan utilizando todos los sistemas de intercambio de información posibles con el esfuerzo de una Sala de Control conjunta en la sede de EUROPOL[30] .

Durante Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas se activan los Oficiales de enlace de EUROPOL para los Estados miembros participantes, así como los canales oficiales de INTERPOL y toda la información y las solicitudes utilizaron la red segura de intercambio de información (SIENA) para intercambiar también los resultados de las consultas del Sistema de Información de Schengen (SIS II)[31].

---

[25] Ver nota n.1.
[26] European Commission. "Cross border information exchange. An ample range of existing instruments and seamlines of communication exchange". COM 735/2012 final- Bruxelles, 7 December 2012.
[27] Ver nota n. 23.
[28] Council of the European Union. "European Union Informative Management System". DOC.1663/09, Bruxelles, 30 November 2009.
[29] Council of the European Union. "Council Decision on the stepping up of cross border cooperation, particularly in combating terrorism and cross border crime". DOC.2008/615/JHA, Bruxelles, 23 June 2008.
[30] Council of the European Union. "Council Decision establishing European Police Office (EUROPOL)". DOC.2009/371/JHA, Bruxelles, 6 April 2009.
[31] Council of the European Union. "Council Decision on the establishment, operation and use of the second generation of Schengen Informative System". DOC.2007/533/JHA (OJEU L7205), Bruxelles, 12 June 2007.

Durante los Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas se activan también puntos de contactos y redes bilaterales como CARPOL[32] y (TISPOL)ROADPOL[33], así como mejorado la actividad de cooperación con todos los Puntos de Contactos Nacionales. También FRONTEX participa en OPCT, con total implicación en los controles de las fronteras exteriores de la Unión[34].

3.5 Análisis e investigación

Las cifras ilustran la cooperación policial transfronteriza, todas utilizadas durante Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas pueden explicar cómo ha sido posible obtener resultados impresionantes.

Utilizando una matriz SWOT (Freisner, 2004; Humphrey, 2005; Soltanifar et Ansari, 2016), analizando OPCTs es posible delinear el siguiente esquema (figura 1) que pude confirmar como la armonización de procedimientos es el mejor valor de la cooperación (Humphrey et al., 2005; Prezely, 2013; Jamalinead et al., 2014; Rozwadowski, 2017).

Figura 1. Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas SWOT analisis.

FACTORES INTERNOS	
FORTALEZAS (+)	**DEBILIDAD (-)**
1. Actividad transfronteriza 2. Eficiencia comun 3. Vocabulario común 4. Resultados comunes 5. Puntos de control conjuntos 6. Interscambio inmediato de información 7. Mejores prácticas	1. Diferentes procedimientos 2. Base legal diferente 3. Posible malentendido en la comunicación
FACTORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES (+)	**AMENAZAS (-)**
1.Participación de otras Agencias 2.Cooperación y participación extracomunitaria 3.Lecciones aprendidas 4. Estrategia común	1. Contrameditas de las organizacione criminales 2. Fuga de confidencialidad 3. Redundancia

Fuente: Elaboración propia.

Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas demostran una vez más que los Operaciones Conjnctas son la herramienta más útil para combatir la criminalidad relacionada con motorvehículos.

[32] Ver nota n. 4.
[33] Council of the European Union. "Relationship between the LEWP and 18 Expert Groups and networks related to LEWP" Discussion Paper. DOC.17981/12, Bruxelles, 13 February 2012.
[34] Ver nota n. 16.

La evaluación general, incluidos los resultados analíticos, el valor agregado y la utilidad de la operación (incluida su rentabilidad), así como las dificultades encontradas y las lecciones aprendidas, confirmaron la utilidad en lo que respecta a la represión y prevención de los delitos vehiculares, pero también establecieron repetidamente la conexión del delito vehiculares a cualquier otro delito (Roberts et Block, 2015; Nurzińska, 2018).

Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas confirman que para una mejor conducción de los Operaciones Conjunctas es fundamental tener un vocabulario común, tareas claras y enfocadas (específicamente vehículos de alto valor y vehículos de alquiler/arrendamiento) y un uso efectivo de las herramientas de Cooperación Policial Transfronteriza, así como la Red de Punctos de Contactos Nacionales, como las bases de datos nacionales y europeas (Gualtieri, 2007; Gherman, 2015; Mac Donnell, 2018).

La Red de Expertos en Delitos Vehiculares CARPOL ha creado un formulario de resultados común y compartido, muy útil para tener realmente una sola voz en la notificación de datos para Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas [35].

Durante este Operaciones, la focalización en las rutas conocidas de los delitos vehiculares arroja resultados con respecto a las tendencias y modus operandi de los perpetradores y enriquecia el conocimiento sobre los delitos vehiculares [36].

Debido al rápido intercambio de datos y la disponibilidad de información en tiempo real y antecedentes penales de las bases de datos nacionales y de EUROPOL, creadas durante la operación, la policía pudo identificar inmediatamente en el lugar los vehículos robados y evitar la exportación ilegal al extranjero, pasando fronteras extracomunitarias (EUROPOL, 2014).

El esfuerzo conjunto y el mecanismo de coordinación entre las Agencias europeas encargadas de hacer cumplir la ley conducen a luchar y rastrear nuevas rutas de tráfico de vehículos robados (Biscop, 2015; Popescu, 2015, Wilson, 2007).

La presencia de los Grupos de Trabajo Conjuntos de Expertos de INTERPOL también es un verdadero valor añadido y puede evaluarse para una mayor cooperación específica sobre el terreno (INTERPOL, 2015).

[35] Ver nota n. 1.
[36] Ver nota n. 21.

Finalmente, Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas reunir Oficiales de todos los Estados miembros participantes en un lugar común en la sede de EUROPOL para trabajar juntos no solo para facilitar el intercambio de información y la respuesta rápida, sino también para avanzar en el trabajo en equipo.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

Las Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas son un éxito total en la lucha contra el tráfico de vehículos robados, obteniendo los mejores resultados.

Confirman que, para obtener en un futuro próximo el mejor resultado, es necesario desarrollar una estrategia común contra los «delitos vehiculares» construyendo un criterio armonizado, a nivel de la Unión, de investigación dirigida por inteligencia, basado en una red efectiva de contactos/comunicación y en una cooperacion transfronteriza completa.

Con este esfuerzo debería ser posible identificar el tráfico ilegal de vehículos robados como una prioridad para el Programa EMPACT en la cooperación transfronteriza, incluyéndolo en las actividades programadas a nivel de EUROPOL, siguiendo también y utilizando las posibilidades que brinda el desafío de la *Agenda Europea de Seguridad*, especialmente en la cooperación transfronteriza.

Dentro de la *Agenda*, de hecho, es importante continuar a mejorar la cooperación entre las Fuerzas policiales, las Fuerzas y Cuerpos de seguridad y las partes interesadas, dentro de una estrategia común mejor definida, priorizando esta actividad como posible y utilizando herramientas transfronterizas para la cooperación policial y todas las posibilidades de comunicación, en particular en el campo operativo.

La cooperacion policiales transfrontaliza es fundamental para ser más operativa y debe continuar organizando operaciones conjunctas enfocados en «delitos vehiculares» y administrados en cooperación con EUROPOL, utilizando también la sede de La Haya, implementando también la creación de Grupos de Trabajo de Expertos Conjuntos específicos para desplegar en el campo para controles e investigaciones transnacionales y de criminalidad organizada más eficientes.

El canal reservado de comunicacion SIENA está demostrando ser el más seguro y eficaz como herramienta válida de comunicación y información.

Los Operaciones Conjunctas similares a los Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas deben convertirse en la mejor práctica y al mismo tiempo en el valor añadido de una cooperación policial paneuropea efectiva como expresión de una nueva Fuerza conjunta, basada en la necesidad de combatir un delito específico que tiene un importante impacto económico y de seguridad.

También es muy importante delinear una escala de prioridades y trabajos para elaborar una hoja de ruta de manera común, porque las Fuerzas de policía de la UE y la cooperación policial internacional, utilizando herramientas correctas, tienen una influencia efectiva en el proceso de formulación de políticas a nivel de la Union.

4.2 Recomendaciones

En base a las cifras y resultados de Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas, la primera y principal recomendación es continuar con la organización de operaciones conjunctas similares en el futuro.

Durante las operaciones similares, se recomienda nuevamente a los estados miembros junto con EUROPOL que recopile inteligencia especialmente referida a objetivos, antes de la operación de envío, para tener una conducta más clara y mejores resultados posibles.

Es necesario tener una focalización efectiva basada en el análisis del fenómeno delictivo único como resultado de Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas.

Se recomienda seguir elaborando un formulario de resultados común para las operaciones, con una breve descripción para proporcionar una interpretación armoniosa y estandarizada de verificaciones y controles a nivel paneuropeo.

Las operaciones futuras deberían tener una mayor participación de otros actores de lucha contra el crimen vehícular.

Se recomienda que el Grupo de Aplicacion de la Ley del Consejo Europeo fomente la participación de todos los Estados miembros en las operaciones conjunctas, así como de otras autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y agencias internacionales (EUROPOL, INTERPOL, FRONTEX, ROADPOL).

Los resultados, las mejores prácticas y las lecciones aprendidas deben analizarse de manera adecuada para evaluar el posible impacto de la futura reproducción armonizada de específicos operaciones conjunctas, utilizando el formato de los Operaciones Policiales Conjuntas Transfronterizas.

El intercambio de información transfronterizo inmediato es el valor agregado de este tipo de operaciones conjunctas y también en el futuro es importante implementar el uso efectivo de todas las herramientas de cooperación policial transfronteriza, especialmente a través del canal SIENA y activando equipos policiales mixtos y multiagencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDOURA, S.; TIMMERMAN, T. (2008). *"Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited",*EPIN Working Paper no. 19. Brussels. European Policy Institutes Networks.

APASIBA, A.T.; HAYFRON-ACQUAH, J.B., PANFORD J.K., ASANTE M. (2015). Enhancing the security of vehicles and the work of the DVLA using GSM/SMS technologies. *International Journal of Science and Engineering Applications*, vol 4, Issue 5, pp.261-267.

BIGO, D.; BROUWER, E.; CARRERA, E.; GUILD, E.; GUITTET, E.P.; JEANDESBOZ, J.; RAGAZZI F. AND SCHERRER A. (2015). *"The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda"*, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, nr. 81. CEPS Brussels February 2015.

BIGO, D.; CARRERA, S.; HERNANZ, N.; JEANDESBOZ, J.; PARKIN, J.; RAGAZZI, F.; SCHERRER, A. (2012). *"Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders Systems at EU External Borders: An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals"*. CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, nr. 52. CEPS, Brussels, December 2012.

BISCOP, S. (2015). *"Global and Operational. A new strategy for EU Foreign and Security Policy"*. International Affairs Institute working pages 15. Rome July 2015.

BLOCK, L. (2008). Combating organised crime in Europe: Practicalities of Police Cooperation. *Policing*, 2(1): 74–81. 104 Den Haag: Eleven International Publishing.

BLOCK, L. (2011a). *"From politics to policing: The rationality gap in EU council policy-making"*. Den Haag: Eleven International Publishing.

BLOCK, S. (2012). *"An analysis of internationally exported vehicle thefts in two high risk cities"* Newark, NJ. Rutgers University, 2012.

BROWN, R. (2016). Vehicle crime prevention and the co-evolutionary arms race: recent offender countermoves using immobilizer bypass technology. *Security Journal*, vol.30, Issue I, pp. 60-73.

BRUNT, P.; COURTNEY, P. (1999). *"Host perceptions of sociocultural impacts"*, Annals of Research, 1999.

BURGES, D. (2013). *"Cargo Theft, Loss Prevention, and Supply Chain Security".* Butterworth Heinemann, Oxford.

BUSUIOC, M.; CURTIN, D.; GROENLEER, M. (2011). Agency growth between autonomy and accountability: The European Police Office as a 'living institution'. *Journal of European Public Policy*, 18 (6), 848-867.

CARRERA, S.; GUILD, E.; BALZACQ, T. (2010). The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*,* in CARRERA, S.; BIGO, D.; GUILD, E.; WALKER, R.: *"Europe's 21 Century Challenge: Delivering Liberty"*. Aldershot, Ashgate Publishing.

CLARKE, R.V.; HARRIS P. (2002). Auto theft and its prevention. Pag. 1–54 in TONRY, M. (ed.): *"Crime and justice: a review of research"*. Vol. 16. Chicago University Press, Chicago and London.

CLARKE, R.V.; BROWN, R. (2003). International Trafficking in Stolen Vehicles, pp. 197-227 in: TORNY, M. (ed.), *"Crime and Justice: A Review of Research"*. Chicago. The University of Chicago Press.

CLARKE, R.V.; MAXFIELD, M.G. (2004). Understanding and preventing car theft*, Crime Prevention Studies*, 17, pp. 48.

CLARKE, R.V.; PETROSSIAN, G. (2012). Export of stolen vehicles across land borders- *Problem Specific Guides* series nr.63. Washington DC, USA. Department of Justice. Community Oriented Policing Services, 2012.
COPES, H. (2003). Streetlife and the rewards of auto theft. *Deviant Behaviour* 24: 309–332.
COPES, H.; CHERBONNEAU, M. (2006). The key to auto theft. Emerging methods of auto theft from the offender's perspective, *The British Journal of Technology*, 6(5), pp. 917-934.
DE HERT, P.; HUISMAN, W.; VIS, T. (2005). Intelligence led policing ontleed. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(4), 365–375.
DEN BOER, M.; BRUGGEMAN, W. (2007). Shifting Gear: Europol in the Contemporary Policing Era. *Politique Européenne,* 23, Automne, 77- 91.
EDWARDS, A.; LEVI, M. (2008). Researching the organization of serious crimes. *SAGE Journal Criminology and Criminal Justice*, 2008.
EKBLOM, P. (2003). Organised crime and the conjunction of criminal opportunity framework in: *Transnational Organised Crime. Perspectives on Global Security*, Edited by EDWARDS, A; GILL, P. (pp.239-263). London UK, Routledge.
EKWALL, D. (2009). The displacement effect in cargo theft. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, vol. 39 nr. 1, pp. 47-62.
ELVINS, M. (2003). Europe's response to transnational organised crime, pp. 28-41 in: EDWARDS, A.; GILL P. (eds.) *"Transnational Organised Crime"*. London: Routledge.
FIJNAUT, C.; PAOLI, L. (2004). *"Organised Crime in Europe: Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and Beyond"*. Dordrecht: Springer.
FREISNER, T. (2004). *"History of SWOT Analysis".* The Electronic Journal of Business Research, 2005
GHERMAN, A.C. (2015). "*Cross-border Police Cooperation in the European Union"*. Annals of University of Oradea, RO, 2015.
GOUNEV, P.; BEZLOV, T. (2008). From the economy of deficit to the black-market: car theft and trafficking in Bulgaria. *Trends in Organized Crime* 11(4). 410-429.
GUALTIERI, C. (2007). Joint Investigation Teams: The Fight against Serious Cross-Border Organized Crime and Terrorism*. ERA Forum,* 8(2): 233–238.
HASAN, T.; RUHMA, T. (2008). Multifactor authentication for defeating vehicle theft. *Proceeding of the World Congress on Engineering*, vol.1. WCE 2008. London, UK pp.1-3
HELMBERG, M. (2007). Eurojust and joint investigation teams: How Eurojust can support JITs, *ERA Forum*, 8(2): 245–51.
HILLS, A. (2009). The possibility of transnational policing, *Policing and Society*, 19(3): 300–17.
HUFNAGEL, S. (2013). *"Policing cooperation aCross-Borders: comparative perspectives on law enforcement within the EU."* Surray: Ashgate.
HUMPRHREY, S.; WESTON, K.; BENNET, J.; HEYWOOD, N; GIBSON, S. (2005). *"SWOOT Analysis"*. The Apprentices Hantpury College, 2005.
JAMALINEJAD, M; ZANGIABADI, A.; VARESI, H.R. (2014). Strategic planning for national knowledge based development using the SWOT strategic model. *Management Science Letters* 4 (2014) pp. 1085-1098.
LAI, F. (2018). *"Contrasting transnational organized crime in EU"* – University of Cagliari, Italy, 2018
LAVRANOS, N. (2003) *"EUROPOL and the fight against terrorism."* European Foreign Affairs Research, 8-258.275. Kluver Law International, 2003
LIGHT, R.; NEE, C.; INGHAM, H. (1993). *"Car theft: the offender's perspective"*. Home Office Research Study No. 130. Home Office Research and Planning Unit, London. 46 pp.
LLOYD-CAPE, E. ET AL. (2010). Effective Criminal Defence in Europe. *Ius Commune: European and Comparative Law Series* Vol. 87, Cambridge: Intersentia.
NURZYŃSKA, A. (2018). International Cooperation in combating organized crime. World Scientific News. *An International Scientific Journal* WSN 106 (2018) pp. 105-116.
PEN-CHAO, Z; ZHONG-KE, S.; MENG, X. (2005). Design and implementation of vehicle system based on GPRS. *Machine Learning and Cybernetics, 2005. Proceedinds of 2005*. International Conference, vol.6, pp. 3574-3578

PLACHTA, M. (2005). Joint Investigation Teams. A New Form of International Cooperation in Criminal Matters. *European Journal of Crime*, pp. 1072-1073.
POPESCU, A.M. (2015). The importance of International Police Cooperation, in *Acta Universitatis George Bacovia, Juridica.* Vol. 3 nr. 2, 2015.
PREZELJ, I. (2013). Improving Inter-Organizational Cooperation in Counterterrorism: based on a quantitative SWOT assessment. *Journal of Public Management Review*, vol. 17, 2015, issue 2, pp. 209-235.
ROACH, J.; WEIR, K.; PHILLIPS, P.; GASKELL, K.; WALTON, M. (2017). Nudging down theft from insecure vehicles. A pilot study. *International Journal of Police Science & Management*. Vol 19(1) 31-38, 2017
ROBERTS, A.; BLOCK, S. (2015). *"Motor Vehicles Theft"*. The Encyclopedia of Crime and Punishment, 2015
ROZWADOWSKI, M. (2017). SWOT Analysis tool for restructuring of selected organizations security and public order. *Science & Military* 1/2017.
RIJKEN, C. (2006). Joint Investigation Teams: Principles, practice, and problems. Lessons learned. *Utrech Law Review Igitur,* vol.2, issue 2. December 2006.
RIJKEN, C.; VERMEULEN, G. (2006). "*Joint Investigation Teams in the European Union: From Theory to Practice*. The Hague: T. M. C. Asser Press.
ROBERTS, A.; BLOCK, S. (2015). Motor Vehicles Theft. *The Encyclopedia of crime and Punishment*, 18-12-2015.
ROSSMO, D.K. (2009). *"Criminal Investigative Failures"* Boca Raton, FLCRC Press
RUGGIERO, V. (2015). Organized and transnational crime in Europe. *Study on Criminal Question* 3-3 (2015) pp.183-201
SCHALKEN, T.; PRONK, M. (2002). On Joint Investigation Teams, Europol and supervision of their joint actions. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 10(1): 70–82.
SCHIOPU, A.; BOBIN, F. (2016). European agenda on Security for 2015-2020. Instrument supporting the Joint Action of the Member States against the new challenges. *European Journal of Public Order and national Security*. Issue 6. Vol.2.
SCHROCK, J. (2017). *"The prediction and control of organized crime. A risk assessment instrument for targeting Law Enforcement efforts"* – The Prediction and Control of Organized Crime. Taylor Francis, 2017.
SENSBURG, P. (2008). Rechtliche Rahmenbedingungen von joint investigation teams: Gemeinsamen Ermittlungsgruppen, in: *Kriminalistik*, 12/200: 661–5.
SHERMAN, T. (2014). *"Illicit cargo. Why are more stolen cars disappearing overseas?"*. NJ, October 20, 2014.
SOLTANIFAR, E.; ANSARI, M. (2016). Matrix-Collage. An innovative methodology for qualitative Inquiry in social systems. *Electronic Journal of Business Reasearch.* Researchgate, 2016.
VENTRELLA, M. (2015). *"Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon: opportunities and limitations."* Aden Dutch Nomos. University of Wolverhaupt.
VOROTILINA, T.V.; LAUTA, O.N.; POPOVA, L.A.; PERVYSHOV, Y.A.; KISELYOV, A.K. (2015). The European Union and the Police of EU Member States in the beginning of the 21st Century. Some remarks and prospects. *Journal of Science and technologies*. Vol.8 (S10) - December 2015.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

BLOCK, L. (2010). *"Joint Investigation Teams in the European Union"*. Paper presented at the Policing and European Studies Mini Conference, University of Abertay, Dundee (26 February 2010). 2(1), 2–17.
BLOCK, L. (2011b). *"Joint Investigation Teams: the panacea for fighting organized crime?"*. Paper for the ECPR Annual Conference 2011. Reykjavik. 23-25 august 2011. Section 110; Panel 339.

BROBECK, C. ET AL. (1983). *"The Consumer Costs of Automobile Theft. Consumer Federation of America"* (unpublished).
CARPOL (2017) – *Annual Report on Stolen Vehicles Trafficking in EU* – Official Paper, The Netherlands, 2017
CARSEC (2018) – *Annual Report 2017* – European Commission Press, Bruxelles, 2018
CHEN, I.M.A.; ROTEM D.(1998). *"Integrating Information from Multiple Independently Developed Data Sources"* in Proc. 7th International Conference on Information and Knowledge Management, Bethesda, Maryland.
DAMIRCHEV, E.I. (2011). *"European Union Member States cooperation in the sphere of criminal procedure. Theoretical and practical aspects."* Synopsys of thesis of applicant for a degree of candidate of Law Sciences. Moscow.
DE HERT, P.; GUTWIRT, S. (2006). *"Interoperability of Police databases within European Union. An accountable political choice?"* Tilburg University- Legal Studies Working Paper nr.0003/2006. Tilt Law Technological Working Paper
DE MARCO, J. (2014). "*Operation Jacked. Takes down international stolen car trafficking ring"*. South Passaic Daily Voice, February 27, 2014.
EKWALL, D.; LANTZ, B.(2012). *"Value and incident categories for cargo theft in Europe: analysing TAPA EMEA statistics"*. Proceedings of Nofoma, Naantali.
EUROPOL (2011). *"EU organised crime threat assessment: OCTA 2011."* https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/octa2011.pdf
EUROPOL (2014). *"An overview on motor vehicle crime from a European perspective"*, Retrieved October 24, 2018, from https://data.europa.eu/data/datasets/ara-2015?locale=en
EUROSTAT (2017). *"Statistics on motor vehicles theft"*, Retrieved October 25, 2018 from https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/crime-areas/trafficking-in-stolen-vehicles
FRONTEX (2015). *Annual Risk Analysis 2015.* Retrieved 25 October 2018 at: https://data.europa.eu/data/datasets/ara-2015?locale=en
HUMPRHREY, A. (2005). *"SWOT Analysis for management consulting"*. SRI Alumni Newsletter. SRI International, CA. U.S.A.
INTERPOL (2015). *Vehicle crime initiatives 2015*, https://www.interpol.int/content/download/4995/file/Annual%20Report%202015-EN.pdf
JEFFCOAT, S.; IRVING, M. (2006). *"The exploration of break-in vehicle crime as a barrier to enjoyment and/or participation at outdoor recreation destinations"* Mobius Research and Strategy Ltd, Auckland (unpublished). pp.28.
KINSHOTT, G. (2001). *"Vehicle related thefts: practice messages from the British Crime Survey"*. Briefing Note 6/01. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, London. pp.8.
LANDSEC (2018) – "*Report on 17th Meeting of Land Security Committee"*. European Union Commission – DGMOVE Bruxelles, 2018
MAC DONNELL, M.C. (2018).*"Stolen vehicles for export. A major concern for domestic and international security"*. Monterrey, California USA. Naval Postgraduate School Journal, 03-2018.
MAC GIBBON, L. (2008). *"Vehicle crime as a barrier to enjoyment of and participation in outdoor recreation sites: an analysis of focus groups"*. Report to the New Zealand Department of Conservation. Crime and Justice Research Centre, Victoria University of Wellington, Wellington (unpublished). 16 pp.
MC CLELLAN, P.D. (2005). *"Vehicle theft Investigation is about looking beyond the traffic stop"*. Police Chief Magazine, 72, nr. 11. November 2005.
ROADPOL (2020) – ROADPOL Strategy 2020-2022 Retreived at: https://www.roadpol.eu/index.php/operations
TERZIEV, V.; PETKOV, M; KRASTEV, D. (2018). *"Operative mode for Police Cooperation between Member States of the European Union"*. Proceedings of SOCIOINT 2018. 5th International Conference on Education, Social Sciences and Humanitas, Dubai, UAE

TISPOL (2017) – *TISPOL Annual Report 2017.* TISPOL Paper. Manchester (UK), 2017

WILSON, C. (2007). *"Car crime research project: qualitative analysis of case study interviews"*. Department of Conservation, Wellington (unpublished). 46 pp.

LA DINÁMICA DE SISTEMAS: UN MÉTODO PARA ANALIZAR EL NODO CULTIVOS DE USO ILÍCITO DE COCA EN COLOMBIA

SYSTEM DYNAMICS: A METHOD TO ANALYSE THE NODE OF ILLICIT COCA CROPS IN COLOMBIA

Santiago Garre Pelegrina[1]
Abril de 2022

RESUMEN
Colombia produce el 70% de la cocaína que se comercializa en el mundo. Este dato permite determinar que el narcotráfico de cocaína se erige como la variable geopolítica más relevante para el país andino. Desde 2002, anualmente, UNODC construye el censo de cultivos de uso ilícito de coca. Éste, se publica en agosto del año posterior al que analiza. Esta herramienta se torna una fotografía estática del nodo del sistema de valor del narcotráfico que se caracteriza por su gran dinamismo. Así la herramienta censal se convierte en un insumo poco útil para la toma de decisiones del Estado en su combate con el fenómeno criminal. Por ello, la dinámica de sistemas se presenta como una metodología que nos permite reflejar el dinamismo de este nodo en la medida que nos permite entender el ciclo de realimentación que se produce frente a los procesos de erradicación y sustitución de cultivos.

PALABRAS CLAVE: Cultivos ilícitos de coca, erradicación manual y forzosa, Colombia, narcotráfico, dinámica de sistemas.

ABSTRACT
Colombia produces 70% of the cocaine sold in the world. This data makes it possible to determine that cocaine drug trafficking stands as the most relevant geopolitical variable for the Andean country. Since 2002, annually, UNODC builds the census of coca illicit crops. This is published in August monitoring the problem of the previous year. This tool becomes a static photograph of the node of the drug trafficking value system that is characterized by its great dynamism. Thus, the census tool becomes an input of little use for the State's decision-making in its fight against the criminal phenomenon. For this reason, system dynamics is presented as a methodology that allows us to reflect the dynamism of this node to the extent that it allows us to understand the feedback cycle that occurs in the face of crop eradication and substitution processes.

KEY WORDS: Coca illicit crops, manual and forced eradication, Colombia, drugs trafficking, system dynamics.

[1] Alumno del programa de Doctorado en Seguridad Internacional de la UNED-IUGM.
PhD student of the doctoral program in International Security of the UNED-IUGM.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Justificación y objetivo del trabajo de investigación

El narcotráfico es uno de los problemas con mayor afectación a la seguridad de la República de Colombia en tanto produce de forma ilegal más del 70 por ciento de la cocaína del mundo (*United Nations Office on Drugs and Crime* [UNODC], 2020, 10). La base de esta industria es el cultivo de coca que, a nivel global, tan solo se produce en tres países de la cordillera andina: Bolivia, el Perú y Colombia

Como es comprensible, Colombia, hace grandes esfuerzos por controlar los cultivos de uso ilícito de coca. Dos cuestiones dificultan el monitoreo de estos cultivos: de un lado, el alto costo de poder monitorear satelital y permanentemente la superficie sembrada de coca, y de otro, la necesidad de producir un censo neutral en términos políticos dada la sensibilidad del problema para las relaciones bilaterales entre Colombia y los Estados Unidos de América (en adelante, EUA). Estas dos cuestiones han determinado que sea UNODC quien produzca y publique de forma anual el censo de cultivos de uso ilícito de coca a través de un convenio de cooperación firmado con el Ministerio de Justicia y el Derecho. Este censo se publica de forma anual desde el año 2002 durante los meses de agosto posteriores al año objeto de análisis.

Esta herramienta cuenta con gran validez técnica en tanto goza de la consideración de cifra oficial con la que el estado colombiano aborda su toma de decisiones frente a la problemática. Lo que ocurre es que si bien el proceso metodológico goza de gran robustez el censo que produce el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) es una fotografía estática. Y ahí radica su principal limitación, en no ser capaz de retratar un fenómeno que por su naturaleza se antoja dinámico. De otro lado, el instrumento censal también adolece del mal de la atemporalidad. El hecho que se publique en los meses de agosto posteriores al año analizado precisamente por el carácter dinámico mencionado con anterioridad permite afirmar que compromete gravemente la vigencia de la información contenida. Claro está que el censo tiene un amplio valor explicativo en relación con las tendencias, la evolución y la dimensión del problema, pero tanto el carácter estático como la atemporalidad del censo, limitan de forma clara la toma de decisiones del estado.

Por todo lo anterior, el presente trabajo persigue retratar el carácter dinámico del fenómeno y de esta forma poner sobre la mesa herramientas analíticas que permitan a

falta de presupuesto e información periódica indicar al tomador de decisiones como se comportará el problema. En este sentido, el presente trabajo recurrirá a la dinámica de sistemas para poder analizar el comportamiento del nodo cultivos de uso ilícito de coca en Colombia entre 2019 y 2022.

1.2. La dinámica de sistemas un método para analizar problemas complejos con flujos de realimentación

1.2.1. Sistemas sociales, ciencia e ingeniería

Retratar la realidad dinámica de los cultivos de uso ilícito requiere de recurrir a disciplinas del saber que escapan a la ciencia, sea esta natural o social. Como indica Olaya (2013, 1) más allá de la ciencia deberemos acudir al pensamiento operacional al que nos remite la ingeniería. Para el autor, resulta vital destacar como se ha asumido que la ingeniería es una ciencia aplicada cuando e invita a reflexionar sobre la capacidad creadora de la ingeniería y sus diferencias con la epistemología de la ciencia social.

Así las cosas, resulta fundamental la reflexión disyuntiva a la que invita Olaya (2013, 1-6) entre las ciencias y las ingenierías. Según el autor, mientras las ciencias persiguen la generación de conocimiento descriptivo a partir de teorías científicas basadas en observaciones y validadas en contextos de justificación desde una posición fenomenalista (Blackmore, 1979, ápud. Olaya, 2013, 2), las ingenierías nos permiten generar conocimiento operativo u operacional. Y es que el campo del saber reservado a las ingenierías es el que estudia la creación de artefactos. En este sentido resulta clave identificar como los sistemas sociales implican el diseño y creación de mecanismos como son las políticas, las organizaciones, entre otros. Olaya lo resume en la siguiente máxima, cito textualmente: «a la ciencia le interesa cómo son las cosas, a la ingeniería le interesa cómo deberían ser las cosas» [2]. De esta forma se huye de la noción equívoca que la ingeniería es una simple ciencia aplicada, para rescatar el carácter creativo y de diseño que se predica de las ingenierías. Esto no es una asunción fútil en la medida que estas reflexiones nos permiten hacer una distinción de prevalencia entre el *know how,* típico del conocimiento ingenieril, y el *know that,* típico del conocimiento científico.

Estas observaciones conducen a la necesidad de buscar el conjunto de elementos que permitan retratar el nodo cultivos de uso ilícito como un sistema basado en el pensamiento operacional, esto es, en cómo funciona el sistema (Richmond, 1993, ápud. Olaya, 2013, 3).

En el marco del sistema social que nos ocupa resultará necesario comprender el desempeño de este a partir del conjunto de decisiones continuas que toman los actores parte del sistema. Y esto nos obliga a identificar dos actores clave en el sistema objeto de estudio: de un lado, los actores estatales que combaten los cultivos de uso ilícito tanto erradicándola de forma forzosa como voluntaria y, de otro lado, los cultivadores de la mata de coca de los que se prescribe un comportamiento racional y que no podrá desentenderse del proceso de erradicación. Se retomarán estas condiciones y comportamiento racional en el epígrafe dedicado a la hipótesis. En este punto, el análisis y diseño de un modelo de análisis de un fenómeno dinámico nos remite a un método analítico como la dinámica de sistemas (Forrester, 1961).

1.2.2. Del concepto de sistema en la dinámica de sistemas

En primer lugar, debemos definir, qué se entenderá por sistema. Aracil y Gordillo (1997, 3-5) definen sistema como el conjunto de partes (*C*) y la relación entre las mismas (*R*). En esa unidad analítica sistémica, sus partes mediante sus atributos desempeñan un conjunto de influencias que derivan del elemental relacionamiento entre ellas. En este punto es importante precisar que, cuando nos referimos a sistema en este contexto, estamos aludiendo a «un objeto abstracto mediante el cual se describen los sistemas reales» [4] habilitando así la distinción entre el objeto *S* (sistema del mundo real) y su representación por medio de un modelo matemático, *M*.

Todo sistema cuenta con la estructura de realimentación que es la estructura causal circular que establece el conjunto de relaciones de influencia entre las partes de un sistema (Aracil y Gordillo (1997, 6). Es precisamente esta estructura causal la que produce una transmisión de información circular de forma continua y es precisamente el elemento esencial y originario de los comportamientos complejos.

La dinámica de sistemas incluye el término dinámica por oposición al de estática en tanto lo que se pretende es revelar el carácter cambiante de algunas de sus partes. Así las cosas, parte del valor explicativo de emplear este modelo para el análisis de sistemas es precisamente poder comprender el comportamiento a lo largo del tiempo de las magnitudes que se entenderán relevantes para determinar el objeto de estudio propuesto (Aracil y Gordillo (1997, 7). En esencia lo que se persigue es estudiar el comportamiento de un sistema bajo el entendido que éste cambia con el tiempo, evoluciona, y el fin último del modelo es buscar una descripción racional del comportamiento que explique los cambios.

Es importante mencionar, que los cambios que son trascendentes para la investigación son aquellos que se producen en el seno del sistema, esto es los cambios endógenos. Si bien el sistema modelado será una unidad objeto de escrutinio, esto no es óbice para que se excluya radicalmente la posibilidad de tener en cuenta tensiones producidas por factores externos. En este orden de ideas, el carácter dinámico hace alusión, además de a los cambios, a las fuerzas que los impulsan.

Así las cosas, y cito textualmente a Aracil y Gordillo (1997, 7-8):

> el conjunto de las trayectorias de las magnitudes asociadas a un sistema da cuenta de su comportamiento durante un periodo de tiempo determinado. Muestran una imagen gráfica de qué ha hecho el sistema durante ese periodo. En esas trayectorias se ponen de manifiesto los cambios que se han producido en los atributos asociados a *S.*

Todo ello es en esencia lo que se pretende cuando se analiza racionalmente el comportamiento de un sistema.

El sistema dinámico en términos formales es el objeto matemático formado por un espacio de estados X y una regla de comportamiento que permite observar cómo varían los estados en un espacio de tiempo determinado. Esta regla la expresan Aracil y Gordillo (1997, 8) de la siguiente forma:

$$\frac{dx}{dt} = f(x)$$

Donde la función f expresa precisamente la regla que gobierna el cambio dx/dt que se produce en el estado $x \in X$.

1.2.2. Del concepto de modelo en la dinámica de sistemas

Es preciso aclarar también, qué se entenderá por modelo. El término modelo tiene varias acepciones si bien la que nos ocupa es la que prescribe el modelo como objeto que representa a otro, en términos metafóricos, una maqueta. En este orden de ideas, «para el observador (*O*) un objeto *M* es un modelo de un objeto *S*, si *O* puede servirse del modelo para responder a cuestiones que le [interesan] con relación a *S*» (Minsky (1968, 427) ápud. Aracil y Gordillo, 1997, 8). Dicho de otra forma, el modelo es la herramienta que permite a un observador dar respuestas sobre un aspecto de la realidad que se convino considerar un sistema. Aracil y Gordillo (1997, 8) enfatizan el carácter instrumental del modelo en tanto no es un fin en sí mismo sino un medio para algo. En relación con el modelo, resulta importante advertir que el observador juega un papel determinante en su construcción en el entendido que es él quien interpreta la realidad construida. Dicho de

otra forma, el modelo persigue describir un proceso o acontecimiento, razón por la cual incorporará tan sólo aquellos aspectos que a ojos del observador resulten relevantes en relación con el sistema a analizar.

En ese proceso de construcción del modelo el observador por lo menos habrá distinguido tres aspectos (Aracil y Gordillo, 1997, 9):

1. Una problemática concreta en relación con el sistema.

2. La experiencia previa relativa a otros sistemas análogos al estudiado.

3. Un medio de expresión que permita establecer qué conceptos y símbolos habilitan la construcción del sistema.

1.2.3. La simulación del comportamiento en la dinámica de sistemas

Tal y como indican Aracil y Gordillo (1997, 10-12) el comportamiento del sistema «se representa mediante las trayectorias de las diferentes magnitudes que se le asocian». Así, lo que se propone es la construcción de un modelo matemático, a partir de un sistema dinámico, que, por medio de un computador, habilite la representación de las trayectorias que retraten su comportamiento. En este sentido, lo que se propone en este trabajo es modelar el nodo de cultivos ilícitos de coca en la República de Colombia, introduciendo las variables que se consideran relevantes para este problema con el objetivo de simular el comportamiento de las trayectorias al introducir escenarios hipotéticos de la posible respuesta institucional al problema.

La teoría de sistemas tiene un amplio potencial que en el marco del saber que se implemente, permite al investigador el estudio del sistema sin olvidar las partes, esto es, integrar análisis y síntesis. De esta forma, es posible no sólo comprender el comportamiento del sistema, sino también de las relaciones y tensiones internas del mismo, conciliando así estructura y comportamiento (Aracil y Gordillo, 1997, 12).

1.3. Hipótesis

La lucha contra el narcotráfico en Colombia se realiza en la actualidad atendiendo los nodos del sistema de redes de valor del narcotráfico y los distintos actores especializados que confluyen en la red. Tradicionalmente, las estrategias del Estado para combatir este nodo se han centrado en básicamente tres acciones:

1. La sustitución voluntaria de cultivos, a través de programas de desarrollo alternativo. Esto es, ofrecer a los campesinos dedicados al cultivo de la coca, proyectos

productivos que les garanticen la seguridad alimentaria y un potencial desarrollo de negocio.

2. La erradicación forzosa de cultivos que tiene a su vez dos modalidades: En primer lugar, la erradicación manual y forzosa por medio de las fuerzas militares, la Policía Nacional y un cuerpo de civiles integrado en los grupos de erradicación manual y forzosa. En segundo lugar, la aspersión de glifosato. Por medio de aeronaves tripuladas y adaptadas para la fumigación, se ha combatido el fenómeno con la aspersión de este herbicida desde la década de los noventa. Habida cuenta de los efectos nocivos y contaminantes de este herbicida, el Consejo Nacional de Estupefacientes (en adelante, CNE) acordó suspender el uso del glifosato para la destrucción de cultivos ilícitos de coca en mayo de 2015. Es por ello por lo que en la actualidad no se está implementando esta técnica de erradicación.

Así las cosas, las posibilidades de acción del Estado están restringidas a la erradicación manual forzosa y a la sustitución voluntaria de cultivos. Por esta razón, para este trabajo, sólo se considerará la política de erradicación manual forzosa.

En este orden de ideas, el presente documento plantea la utilidad de considerar el nodo cultivos ilícitos de coca del sistema de redes de valor del narcotráfico como un subsistema en sí mismo. Ese sistema se modelará con las variables que se han considerado relevantes a la luz de la comprensión de la problemática y de la dinámica de sistemas. De esta forma, será fundamental la construcción de un modelo matemático que permita representarlo tanto desde la perspectiva de la dimensión del problema como desde el esfuerzo institucional centrado en la erradicación manual forzosa. Es importante mencionar que, en todo caso, para dimensionar el problema también se tendrán en cuenta los cultivos sustituidos de forma voluntaria y sus tasas de resiembra.

La resiembra es un factor relevante en la comprensión del problema de los cultivos ilícitos de coca en tanto es la acción estratégica de los cultivadores de volver a sembrar los arbustos de coca después de su erradicación. El concepto de resiembra es crítico en el modelo porque define el ciclo de realimentación asociado con la secuencia «siembra-erradicación-resiembra». Así, el concepto de resiembra resulta definitivo en la comprensión del problema en la medida en que los cultivadores no son sujetos pasivos de la política pública del Estado. Así como no es posible diseñar modelos analíticos de producción de leche sin tener en cuenta las vacas (Olaya, 2013, 4) no es posible analizar

un sistema como los cultivos de uso ilícito, sin contemplar el comportamiento racional de los cultivadores.

En suma, se analizará el comportamiento de este modelo y las trayectorias de las distintas variables representadas con el fin de comprender qué ejerce mayor proporción de influencia en el crecimiento o disminución de la superficie de cultivos de coca en Colombia para el lapso propuesto. Esta investigación científica tiene por objeto en los términos expresados por Hempel (1996, 177) formular unas leyes generales que permitan predecir como será el comportamiento del sistema observado, esto es, los cultivos de coca.

Así la hipótesis de investigación se centra en responder la siguiente pregunta: ¿es posible diseñar un modelo o artefacto que permita retratar el carácter dinámico del nodo cultivos de uso ilícito para comprender los comportamientos racionales que derivan de la política de erradicación manual forzosa y voluntaria de cultivos de uso ilícito de coca? Una vez se responda esa pregunta, se establece la siguiente pregunta de investigación dinámica: a la luz de la dimensión del problema de los cultivos ilícitos y la tasa de resiembra histórica de éstos, ¿cómo se comportará el nodo de cultivos de uso ilícito de coca en 2022? ¿se reducirá la superficie de siembra o por el contrario crecerá? ¿cuál será el comportamiento dinámico del nodo cultivos de uso ilícito de coca en los siguientes 48 meses?

Resumiendo, la hipótesis que se persigue verificar es: habida cuenta del ciclo siembra-erradicación-resiembra, los valores que informan tanto las variables del ciclo como la dimensión del problema de los cultivos ilícitos de coca en Colombia en el año 2019, el problema de los cultivos de coca crecerá.

De esta forma, se analizarán las distintas variables que operativizan el funcionamiento del sistema para la dimensión del problema cuantificado para 2019 en el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por los Cultivos Ilícitos en Colombia 2019 del programa SIMCI de UNODC (154.000 hectáreas).

En este sentido, las variables dinámicas (Olaya, 2011,5) más relevantes que se contemplan son las siguientes:

1. Como variable dependiente está la dimensión del problema que subyace a un comportamiento del cultivador: la siembra de cultivos de uso ilícito de coca.
2. Como variables independientes se observan las siguientes:

a. La erradicación sea esta forzosa o voluntaria que se practica con base en la superficie sembrada de coca en Colombia a 2019.
b. La resiembra entendida como flujo de realimentación y que se produce como reacción racional por parte del cultivador que ve erradicado su cultivo de coca. Tan elevada es la racionalidad del cultivador que, dependiendo de la modalidad de la erradicación, forzosa o voluntaria, toma una decisión de resiembra distinta y relevante para el proceso analítico que se persigue.

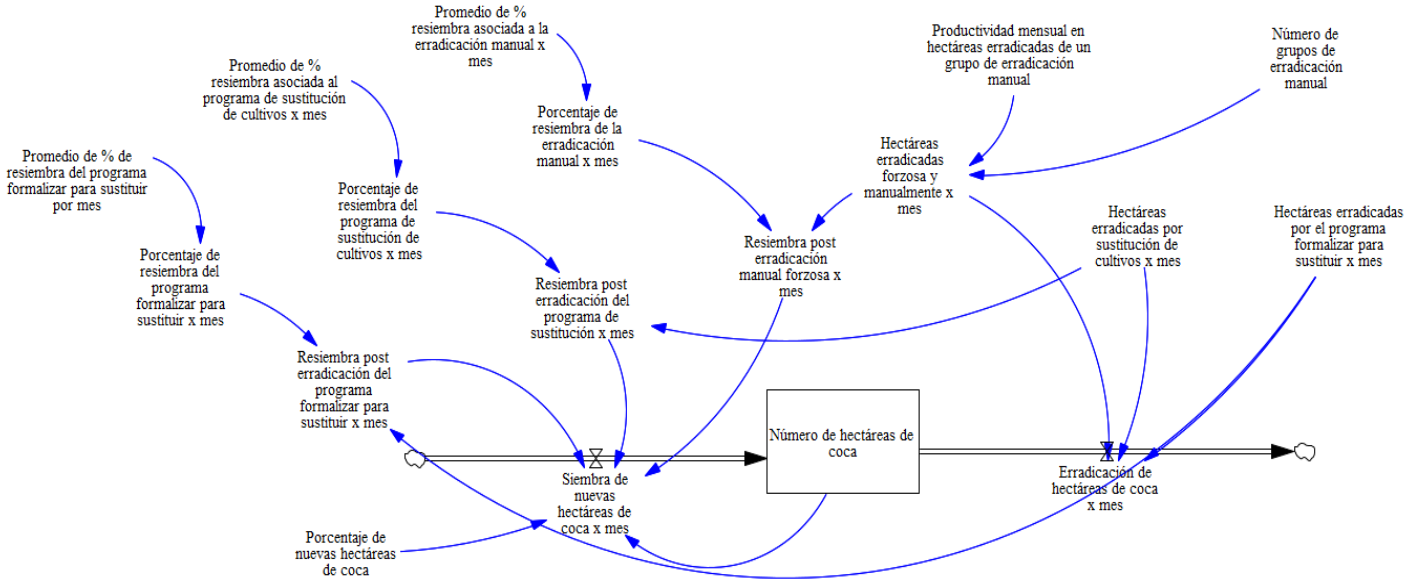
1.4. Metodología

El método propuesto se basa en la comprensión del nodo cultivos ilícitos de coca como un sistema. Para ello, se ha empleado Vensim®[2] la herramienta para la representación visual de sistemas a través de la modelización para su ulterior análisis a la luz de la dinámica de sistemas. De esta forma se puede representar y construir el modelo nodo cultivos ilícitos de coca con las variables que se han determinado relevantes, y establecer así, su diagrama de flujos, el comportamiento y trayectoria de las variables, así como simular el comportamiento del sistema en el tiempo que se defina.

Así las cosas, como se puede ver en el gráfico 1, se representa el nodo cultivos ilícitos de coca a 2019 y el conjunto de variables que informan tanto el flujo de entrada como el flujo de salida que informan el inventario.

Gráfico 1. Representación del sistema nodo cultivos ilícitos de coca y sus flujos de alimentación observando el ciclo siembra-erradicación-resiembra

[2] Se puede conocer más de la herramienta y descargar el *software* en la página web corporativa de *VentanaSystems, inc.*: https://www.ventanasystems.com/software/



Fuente: construcción del autor por medio de la herramienta Vensim®.

Para la construcción de este modelo se consideró lo siguiente:

1. El objetivo de la modelización de este sistema fue observar su comportamiento desde 2019, que era la realidad de cultivos ilícitos de coca más reciente analizada por el programa SIMCI de UNODC. Como el objetivo de esta investigación era observar el comportamiento en términos predictivos se circunscribió el lapso a observar en 48 meses.

2. Como se puede observar en el gráfico 1, el «número de hectáreas» de coca en Colombia durante el año 2019 es el sistema que se ha delimitado como objeto de investigación y cuyo comportamiento se persigue observar.

3. La cifra de hectáreas viene alimentada por un flujo de provisión y, a su vez, por medio de la respuesta del Estado frente al problema cuenta con un flujo de salida. Estos flujos son la «siembra de nuevas hectáreas de coca y la erradicación de hectáreas de coca» respectivamente. Estos dos flujos, se han representado en la proporción mensual, en tanto ésta será la escala de análisis empleada.

4. Cada uno de los flujos está informado por un conjunto de variables y además se establece, por medio de las flechas azules, la relación de influencia entre las variables. Así las variables que se han considerado relevantes, a ojos del investigador, para cada uno de los flujos del diagrama son las siguientes:

4.1. De un lado, para informar el flujo de entrada o provisión «siembra de nuevas hectáreas de coca», se han considerado relevantes las siguientes variables:

4.1.1. Las «nuevas hectáreas de coca por mes», esto es aquellas que se han considerado nuevas y no están relacionadas con erradicación.

4.1.2. La «resiembra post erradicación del programa formalizar para sustituir por mes» que está determinada por el «porcentaje de resiembra del programa formalizar para sustituir por mes», porcentaje que resulta del número de «hectáreas por el programa formalizar para sustituir por mes»[3].

4.1.3. La «resiembra post erradicación del programa de sustitución por mes» que está determinada por el «porcentaje de resiembra del programa de sustitución de cultivos por mes», porcentaje que resulta del número de «hectáreas erradicadas por sustitución de cultivos por mes».

4.1.4. Y, por último, «la resiembra post erradicación manual por mes» que está determinada por el «porcentaje de resiembra de la erradicación manual por mes», porcentaje que resulta del «número de hectáreas erradicadas forzosa y manualmente por mes».

4.2. De otro lado, para informar el flujo de salida, «erradicación de hectáreas de coca por mes», determinado por la suma de las siguientes variables: «hectáreas erradicadas por sustitución de cultivos por mes», «hectáreas erradicadas por el programa formalizar por mes» y «hectáreas erradicadas forzosa y manualmente por mes».

En este punto, deviene fundamental apreciar una de las fortalezas de emplear la dinámica de sistemas para este análisis. La erradicación de cultivos no es un fenómeno lineal, sino que como se puede observar a través de la caracterización del diagrama de flujos y las variables observadas, existen un conjunto de procesos de realimentación que tan sólo se pueden cuantificar por medio de ecuaciones diferenciales. La comprensión de estos procesos y su cuantificación no es posible, al menos para la inmensa mayoría de los seres humanos, razón por la que Vensim® deviene una herramienta de gran utilidad. Si caracterizamos los procesos de realimentación a partir de un modelo abstracto y podemos

[3] Si se ha propuesto la modelación para poder retratar el dinamismo del fenómeno no sería posible incorporar los porcentajes de resiembra de forma estática razón por la cual se ha parametrizado un comportamiento dinámico a los porcentajes de resiembra razón por la que se observan en el gráfico 1 las siguientes subvariables: «promedio de porcentaje de resiembra del programa formalizar para sustituir por mes», « promedio de porcentaje de resiembra asociada al programa de sustitución de cultivos por mes» y «promedio de porcentaje de resiembra asociada a la erradicación manual por mes».

asignarle valores (en este caso las cifras oficiales) así como determinar las relaciones de influencia entre las distintas variables identificadas como relevantes, este software realiza las ecuaciones y simula el comportamiento del modelo en el tiempo. Todo ello permite establecer de forma empírica ese comportamiento y escapar así a una toma de decisiones basada en especulaciones y/o intuiciones.

5. Por último, como se verá, dado que la actual respuesta del Estado al problema está apostando por la erradicación forzosa y manual, se ha modelado la variable independiente de la hipótesis de la siguiente forma: de un lado, el «número de grupos de erradicación manual» y de otro, la «productividad mensual en hectáreas erradicadas por un grupo de erradicación manual».

3. LA REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA CULTIVOS ILÍCITOS DE COCA EN COLOMBIA Y SU COMPORTAMIENTO

En el apartado anterior, se ha podido determinar el conjunto de cada una de las variables consideradas relevantes para la construcción de los flujos de entrada y salida, y el conjunto de relaciones de influencia entre las variables.

3.1. La construcción del modelo

A continuación, se quiere dar cuenta de las fuentes empleadas para la recolección del conjunto de evidencias y cifras oficiales que se han empleado para la construcción del sistema:

1. El número de hectáreas de coca: En relación con la cifra de hectáreas de cultivos ilícitos de coca, se han tomado como referencias las facilitadas por UNODC (154.000 HA) en su informe SIMCI 2020, qué como ya se ha aclarado recoge la información el año inmediatamente anterior.

2. La siembra de nuevas hectáreas de coca por mes: este flujo de entrada se ha nutrido con las siguientes cifras:

2.1. Nuevas hectáreas de coca por mes: según el Alto Comisionado para la Paz (en adelante, ACP) en entrevista realizada en septiembre de 2019[4] informó a la ciudadanía que, según las cifras facilitadas por UNODC, existe un 4% de nuevos cultivos de uso ilícito en Colombia.

[4] El 5 de septiembre de 2019 se publicó la noticia el Gobierno confirma que este año no volverá la aspersión por con glifosato (Colprensa, 2019, 19 de septiembre).

2.2. La resiembra post erradicación del programa formalizar para sustituir está informada por el porcentaje de resiembra del programa formalizar por mes y por el número de hectáreas erradicadas por el programa por mes. En relación con el porcentaje se ha considerado del 6 por ciento en tanto es el porcentaje de resiembra que UNODC (2021, 147) establece para los programas de sustitución voluntaria de cultivos según el ACP, y el número de hectáreas erradicadas por el programa se ha tomado, también, de la cifra facilitada por el Alto Comisionado que estableció que, en un año, el programa formalizar para sustituir había erradicado 3.693 hectáreas de cultivos de coca. Esta cifra se dividió entre doce para establecer la cifra mensual de 308 hectáreas.

2.3. La resiembra post erradicación del programa de sustitución por mes resulta de determinar el porcentaje del número de hectáreas que erradica el programa de sustitución voluntaria por mes. Como es parte de los programas de sustitución voluntaria también tiene la tasa de resiembra del 6 por ciento y según las cifras facilitadas por el ACP, se erradicaron en un año 11.411 hectáreas, resultando así 951 hectáreas mensuales.

2.4. Por último, la resiembra post erradicación manual se calculó teniendo en cuenta que en un año se erradicaron 83.142 hectáreas por medio de este método, resultando así 6.928 hectáreas/mes. Por otro lado, el ACP, según cifras de UNODC facilitadas a ese estamento público, determinó que la tasa de resiembra de los cultivos erradicados de manera manual y forzosa está entre el 30 y el 67 por ciento. Otras fuentes de carácter no oficial, como la ofrecida por DeJusticia[5] o la del Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz)[6] establecen que la tasa de resiembra de los cultivos erradicados forzosamente se ubica en el 35[7][8] por ciento y el 50 por ciento[9], respectivamente. Para el presente trabajo de investigación nos centraremos en las cifras que cuentan con aval del Gobierno Nacional, en pro de simular con la información considerada oficial por parte del tomador de decisiones. En todos los casos, se ha determinado que teniendo en cuenta las cifras que manifestó el Alto Comisionado, se incluiría el porcentaje promedio en esta

[5] Se puede consultar su actividad en su página web: https://www.dejusticia.org/acerca-de-nosotros/
[6] Se puede consultar su actividad en el siguiente enlace: http://www.indepaz.org.co/quienes-somos/
[7] El 4 de marzo de 2019 se publicó una revisión de las metas de reducción que propone el Gobierno Nacional y establece las tasas de resiembra que ha estimado Dejusticia (Salazar, 2019, 20 de marzo).
[8] El 13 de marzo de 2019 se publicó la noticia le dijimos a la Corte Constitucional que la eventual reanudación de la aspersión aérea de glifosato es inconstitucional (Dejusticia, 2019, 13 de marzo)
[9] A ojos del investigador, resulta cuanto menos interesante mencionar que si bien en términos de resiembra de las hectáreas erradicadas forzosamente no existe consenso entre fuentes oficiales y fuentes alternativas, en sede de tasa de resiembra de los cultivos sustituidos voluntariamente, sí existe el consenso alrededor del 6%.

variable, esto es, el 38 por ciento. Es importante mencionar que habida cuenta del carácter dinámico que se está pretendiendo retratar, se ha parametrizado, como se informaba en aparte metodológico, el posible comportamiento dinámico y aleatorio de este porcentaje conforme a parámetros estadísticamente posibles.

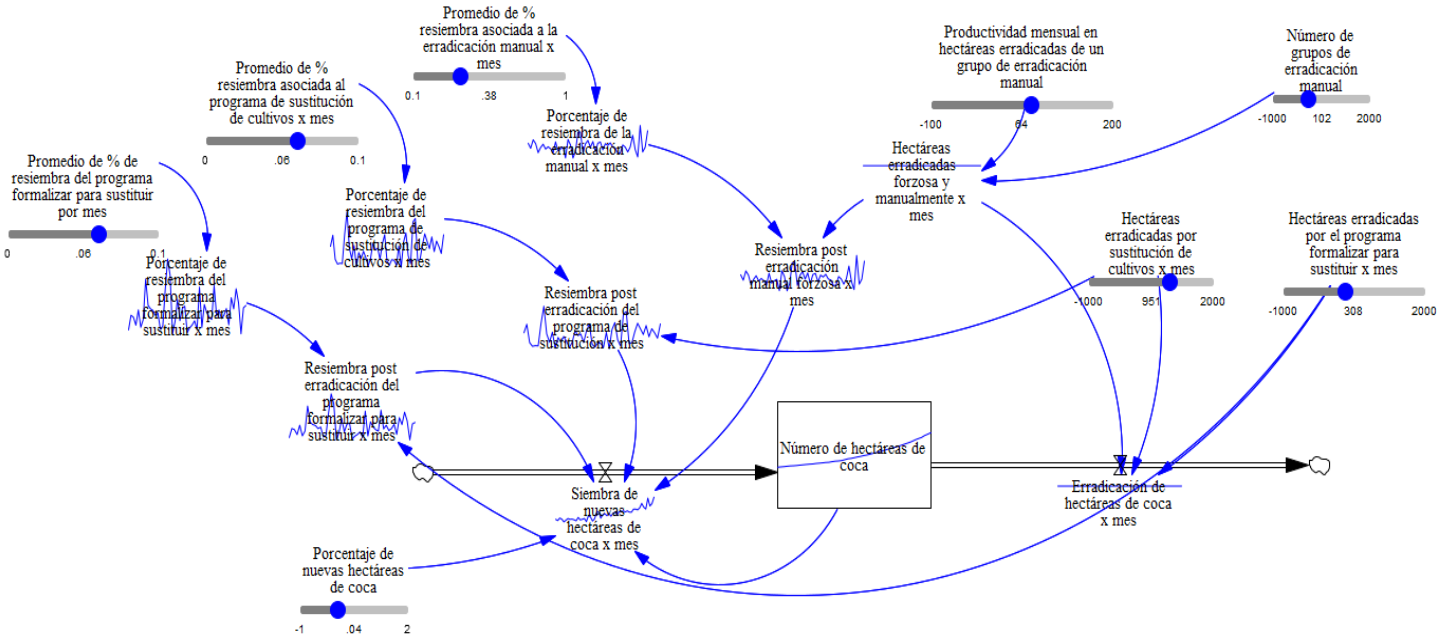
3. Finalmente, se ha incorporado el flujo de salida y que está relacionada con el esfuerzo institucional de carácter forzoso, esto es, la erradicación manual forzosa. Teniendo en cuenta la información que facilitó el ACP, el accionar del gobierno, en materia de erradicación manual forzosa, está compuesta por 102 grupos de erradicación manual, y que erradican 1.625 hectáreas por semana. Esta cifra equivale a una productividad por grupo de 16 hectáreas a la semana, lo que equivale a 64 hectáreas/mes por cada uno de los grupos.

Determinados los valores a incorporar a cada una de las variables, en los dos siguientes epígrafes se presenta el comportamiento del modelo de acuerdo con el número de hectáreas prescrita por UNODC.

3.2. El comportamiento del nodo cultivos de uso ilícito a través del modelo

Como se puede ver en el gráfico 2 que se incorpora a continuación, el comportamiento de las trayectorias que nos ofrece el modelo a través de la simulación realizada con Vensim®, presentó una tendencia clara al alza.

Gráfico 2. Representación del sistema nodo cultivos ilícitos de coca y la simulación del comportamiento a 48 meses



Fuente: construcción del autor por medio de la herramienta Vensim®.

Este ejercicio que se realizó en el año 2020 gozó de gran validez en la medida que hoy en el mes de abril de 2022 podemos comprobar en qué medida el modelo ha sido capaz de predecir no sólo el comportamiento a nivel tendencias, sino que ha reproducido con alto grado de fidelidad cómo se ha comportado el inventario hectáreas de coca en Colombia desde 2019 a la fecha. La gran limitante para el contraste es que para hacer la comparación con el inventario que hubo para el año 2021 según SIMCI debemos esperar al mes de agosto para hacer el contraste. Si hiciéramos el contraste del mes 24 que se correspondería con el mes de diciembre de 2020, la cifra de 189.822 hectáreas se aleja del censo construido por UNODC para ese año que cifró los cultivos en 143.000 hectáreas (SIMCI, 2021). Ciertamente, esa comparación pareciera que invalida el ejercicio realizado, sin embargo, precisamente el fundamento de este trabajo se ha basado en la debilidad del censo SIMCI para retratar el carácter dinámico del fenómeno. En el censo SIMCI se informa para qué el inventario estimado es para 31 de diciembre del año objeto de escrutinio. Y si bien se analizan las tendencias evidenciadas en los territorios afectados recogiendo gran número de dimensiones y aspectos, no se logra reflejar el carácter dinámico de los cultivos que sería insumo para la toma de decisiones.

Existen otras fuentes que no gozan del estatuto oficial del que goza la cifra producida por el censo de UNODC. Estas cifras son las que tiene el Sistema Integrado de Información y Monitoreo Antinarcóticos (SIIMA) o las que produce de forma anual el Departamento de Estado en su *International Narcotics Control Strategy Report* con base en la información que le suministra el SIIMA. El reporte para el año 2021 (Departamento de Estado, 2021, 113) no ha incluido cifra de cultivos a diferencia de los años anteriores, sin embargo, establece que a finales de 2020 la cifra se mantuvo estable un poco por encima de las 200.000 hectáreas. Según el modelo construido, para diciembre de 2020 se estarían observando entre cerca de 190.000 hectáreas lo que sin dudas es algo más cercano a la cifra inventariada por los EUA que las 143.000 hectáreas inventariadas por UNODC. Así las cosas, para diciembre 2021 el modelo arroja la cifra de 226.944 hectáreas cifra que no podemos contrastar en el momento por la ausencia de cifras oficiales producidas al momento. A pesar de todo ello, tanto a nivel de las campañas presidenciales como a nivel de las noticias que se han podido compilar en las recientes semanas, se ha podido comprobar que la recomendación del gobierno de los EUA (EFE, 2022, 2 de marzo) así como las aseveraciones que han hecho los candidatos en los debates de campaña es que

la cifra de cultivos en Colombia estaría alcanzando las 245.000 hectáreas mientras que para marzo 2022 el modelo arrojó una cifra de 237.833 hectáreas de coca.

4. CONCLUSIONES

En primer lugar, hay que destacar que se ha podido validar la hipótesis que se planteó. En 2020 se construyó un modelo que no sólo logró retratar la tendencia creciente en materia de cultivos de uso ilícito de coca en Colombia, sino que se ha podido comprobar que está muy cercana a la realidad que retratan los organismos e instituciones que observan el fenómeno. Además, se concluye que en términos hempelianos se logró construir una ley predictiva bastante exacta del comportamiento del fenómeno. No es menos importante el hecho que se ha podido también comprobar la validez de la dinámica de sistemas como método que nos permite analizar el dinamismo del fenómeno algo no predicable de las herramientas de medición actuales.

Más allá de todo lo anterior, resulta interesante ver cómo la representación del modelo permite no sólo validar la hipótesis sino formular preguntas que pueden informar la toma de decisiones. Por ejemplo, lejos de lo que ha creído el gobierno del Presidente Duque, es muchísimo más efectiva la erradicación voluntaria que la forzosa. Cuando el Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, manifestaba como la entonces actual política del gobierno atacaba el fenómeno de forma acertada (Colprensa, 2019, 5 de septiembre) desconocía claramente el comportamiento dinámico del problema. Si bien contempló la tasa de resiembra de la erradicación manual forzosa, desconocía en su alocución la tasa de resiembra de la sustitución. Esto se debe claramente al empeño del aún actual gobierno de atacar el fenómeno por medio de la modalidad forzosa de la erradicación[10]. Y eso denota o bien la ausencia de voluntad política certera de atacar el fenómeno o bien la ausencia de capacidad técnica para comprender el fenómeno.

Observar las trayectorias que derivan de la simulación del modelo permite ver que el raciocinio del cultivador se manifiesta de forma determinante. Si el Estado opta por la forma forzosa de la erradicación, la respuesta racional es sembrar en proporciones mucho mayores a si el Estado opta por ofrecer una alternativa económica. Todo ello indica que

[10] La línea estratégica de acción para la reducción de cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana (DNP, 2018, 63). La meta de erradicación forzosa que se marca es de 280.000 hectáreas en el cuatrienio [1325], esta cifra comprende la erradicación tanto de coca, como de marihuana y amapola. que la meta que se plantea en términos de sustitución de cultivos ilícitos para el cuatrienio es de 50.000 hectáreas [1393]. Sin dudas esta es una declaración de intenciones respecto de la visión y comprensión, por parte de este Gobierno, del nodo cultivos ilícitos.

la solución negociada es mucho más productiva no sólo en aras de dar solución al problema sino también en términos de bienestar, desarrollo económico y seguridad alimentaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCIL, J. Y GORDILLO, F. (1997*) Dinámica de sistemas*. Alianza Editorial.

COLPRENSA (2019, 19 de septiembre) *Gobierno confirma que este año no volverá la aspersión con glifosato*. El Colombiano. https://www.elcolombiano.com/colombia/aspersion-con-glifosato-no-alcanzara-a-regresar-este-ano-FA11554526

DEJUSTICIA (2019, 13 de marzo) Le dijimos a la Corte Constitucional que la eventual reanudación de la aspersión aérea de glifosato es inconstitucional. https://www.dejusticia.org/le-dijmos-a-la-corte-constitucional-que-la-eventual-reanudacion-de-la-aspersion-aerea-de-glifosato-es-inconstitucional/

FORRESTER, J. (1961) *Industrial Dynamics*. Portland: Productivity Press.

HEMPEL, C. (1993) *La explicación científica. Estudios sobre la filosofía de la ciencia*. 2ª reimpresión. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica.

OLAYA, C. (2013) *Más ingeniería y menos ciencia por favor.* Ponencia en XI Congreso Latinoamericano de Dinámica de Sistemas Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México.

OLAYA, C (2011) *¿Cualitativo o cuantitativo? Esa no es la cuestión: un método para el desarrollo de hipótesis dinámicas*. Ponencia en IX Congreso Latinoamericano de Dinámica de Sistemas.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

SALAZAR, S. (2019, 20 de marzo). *La resiembra de cultivos ilícitos es menor con sustitución, Colombiacheck*, https://colombiacheck.com/chequeos/la-resiembra-de-cultivos-ilicitos-es-menor-con-sustitucion

UNODC (2020) *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

UNODC (2019*) Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Ilicitos_2019.pdf

US DEPARTAMENT (2021) *International Narcotics Control Strategy Report 2021.* https://www.state.gov/2021-international-narcotics-control-strategy-report/

US DEPARTAMENT (2020) *International Narcotics Control Strategy Report 2020.* https://www.state.gov/2020-international-narcotics-control-strategy-report/

US DEPARTAMENT (2019) *International Narcotics Control Strategy Report 2019.* https://www.state.gov/2019-international-narcotics-control-strategy-report/

ANEXO 1. Tabla de datos resultado de la simulación del mes 0 al mes 48 dadas los flujos de provisión y salida del sistema nodo cultivos de uso ilícito de coca en Colombia modelado

Meses	Número de hectáreas de coca	Meses	Número de hectáreas de coca
0	154000	**25**	192691
1	155227	**26**	195002
2	156102	**27**	197989
3	157712	**28**	200141
4	158992	**29**	203151
5	159482	**30**	206532
6	160455	**31**	209146
7	161924	**32**	212607
8	163151	**33**	216070
9	164445	**34**	219799
10	165544	**35**	223226
11	166355	**36**	226944
12	168146	**37**	230285
13	169208	**38**	233617
14	170460	**39**	237833
15	171936	**40**	242074
16	172499	**41**	246088
17	174845	**42**	250677
18	176774	**43**	256573
19	177516	**44**	261378
20	178899	**45**	265636
21	182223	**46**	273095
22	185627	**47**	278258
23	187229	**48**	284079
24	189822		

Fuente: construcción del autor por medio de la herramienta Vensim®.

LOS CENTROS DE I+D+I DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

THE R&D&I CENTERS OF THE MINISTRIES OF DEFENSE

Luis Manuel de las Heras Lombilla[1]
Abril de 2022

RESUMEN
El fin del artículo es comparar el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA), el cual es el Organismo Público de Investigación del Ministerio de Defensa, con centros de I+D+i de los distintos Ministerios de Defensa desde un plano internacional, en relación a su naturaleza jurídica y las funciones de los mismos, para ver las similitudes y observar fortalezas y debilidades del INTA respeto a aquellos. Los centros de I+D+i de los Ministerios de Defensa deben permitir el desarrollo de la innovación tecnológica garantizando, a su vez, un mayor control y fortalecimiento de la seguridad y defensa nacional. La contribución en la I+D+i no se debe limitar solo al ámbito de la defensa, sino que debe formar una sinergia con el sector civil, fomentando y desarrollando la cultura de la seguridad y la defensa.

PALABRAS CLAVE: INTA, centros de I+D+i, seguridad, defensa, naturaleza jurídica.

ABSTRACT
The purpose of the article is to compare the National Institute for Aerospace Technology "Esteban Terradas" (INTA), which is the Public Research Body of the Ministry of Defense, with R&D&I centers of the different Ministries of Defense from an international point of view, in relation to their legal nature and functions, to see the similarities and observe the strengths and weaknesses of INTA with respect to the former. The R&D&I centers of the Ministries of Defense should allow the development of technological innovation, guaranteeing, in turn, greater control and strengthening of national security and defense. The contribution in R&D&I should not be limited only to the defense field, but should form a synergy with the civilian sector, promoting and developing the culture of security and defense.

KEY WORDS: INTA, R&D&I centers, security, defense, legal nature.

[1] Doctorando en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (IUGM)-UNED. Master en Gestión de contratos y programas en el Sector Público, con especial aplicación al ámbito de la Defensa por el IUGM-UNED. Licenciado en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid (Programa E-1). Capitán Auditor del Cuerpo Jurídico Militar.
PhD candidate in International Security from the Gutiérrez Mellado University Institute (IUGM)-UNED. Master in Management of contracts and programs in the Public Sector, with special application to the field of Defense by the IUGM-UNED. Degree in Law from the Universidad Pontificia Comillas de Madrid (E-1 Program). Legal Advisor (Captain) in the Armed Forces.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como eje el estudio de diversos centros de I+D+i de distintos Ministerios de Defensa y que tienen una implicación en la seguridad y defensa nacional, desde una perspectiva internacional. El fin de la comunicación es comparar el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas» (INTA), el cual es el Organismo Público de Investigación (OPI) del Ministerio de Defensa, con centros similares, en relación a su naturaleza jurídica y las funciones de los mismos, para ver las similitudes y observar fortalezas y debilidades del Instituto respeto a aquellos.

Se pondrá especial énfasis en la relación jurídica que tienen los centros I+D+i con su Ministerio de Defensa. Significándose que, el INTA es un OPI adscrito al Ministerio de Defensa, a través de su Secretaria de Estado, sin pertenecer por ende a ninguno de los Ejércitos que integran nuestras Fuerzas Armadas, según el artículo octavo de nuestra Carta Magna de 1978. Por lo tanto, es interesante observar si los referidos centros I+D+i son entidades con personalidad jurídica propia e independiente o se integran de una manera concreta dentro de la estructura de los Ejércitos.

Asimismo, el vigente Estatuto del INTA[2] –norma que regula su funcionamiento- establece en su artículo séptimo que el Instituto es el único OPI de la Administración General del Estado que ejecuta actividades de investigación científica y técnica así como de prestación de servicios tecnológicos, estando especializado en la investigación y el desarrollo tecnológico, de carácter dual, en los ámbitos aeroespacial, de la aeronáutica, de la hidrodinámica, y de las tecnologías de la defensa y seguridad, dentro de los planes estatales de investigación científica y técnica y de innovación, junto a los programas marco de la Unión Europea. Contando en la actualidad con un presupuesto de casi 197 millones de euros (M€) para el año 2022 y un total de 1543 trabajadores.

Reseñándose que, de acuerdo con el documento *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID - 2020*, su rol en el Ministerio de Defensa es el de la ejecución de actividades de investigación y el desarrollo de proyectos de I+D+i. (Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID, 2020, 28).

A la vista de lo anterior, se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

[2] BOE número 249, de 17 de octubre de 2015.

¿El INTA es un centro único desde el plano internacional? o ¿los países cuentan con centros similares al Instituto?

Si la respuesta anterior es afirmativa, en el sentido de que existen centros similares, se deberá realizar la siguiente pregunta:

¿El INTA es un centro referencia en relación a los mismos o presenta una serie de déficits respecto a aquéllos?

Indica Dora García Fernández que toda investigación requiere de un procedimiento, ya que permite dos grandes ventajas: 1) ahorrar esfuerzos, debido a que seguir éste evita poder cometer errores y 2) la certeza en la consecución de una finalidad, porque el método es proporcionado por otra persona que ya ha alcanzado el objetivo (García Fernández, 2015, 450).

De esta manera, no contando con estudios realizados sobre la materia, desde una perspectiva propiamente jurídica, se realizará una investigación de carácter exploratorio que, según Roberto Hernández Sampieri, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio, se realiza cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando se desea indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014, 91).

Para concluir este apartado, no hay que olvidar que, la innovación en defensa es una materia capital en nuestros días, así lo ha defendido el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, D. Josep Borrel, ante los Estados miembros de la Unión Europea, al expresar que «Solo tenemos dos opciones: la innovación en defensa o la irrelevancia en defensa» (Borrel, 2021).

En esta línea, Breyner Jiménez-Navia, Eliana María Villa-Enciso y Jonathan Bermúdez-Hernández, inciden en «que las instituciones del sector defensa tienen que ser sensibles en la implementación de procesos de innovación, así como en la generación de programas de I+D, de tal manera que estos ayuden a mejorar las capacidades tecnológicas». (Jiménez-Navia, Villa-Enciso y Bermúdez-Hernández, 2020, 46).

2. La Agencia Sueca de Investigación de Defensa (Swedish Defence Research Agency)

2.1. Naturaleza jurídica y funciones

La Agencia Sueca de Investigación de Defensa (FOI) tiene su origen en el año 2001, mediante la integración del Instituto Sueco de Investigación de Defensa Nacional (FOA)[3] con el Instituto Nacional de Investigación Aeronáutica (FFA)[4], encontrándose bajo la dependencia directa del Ministerio de Defensa Sueco.

Como reseña histórica, FOA destacó, como expone Fredrik Bertilsson, en la importancia de su papel con la defensa, por la producción de armas y la tecnología militar, y sus relaciones con la industria militar, así como las conexiones con las universidades suecas. Además, no solo en el ámbito militar, también desempeñó un papel importante con el desarrollo del estado de bienestar sueco, por ejemplo, proporcionando asesoramiento científico y herramientas metodológicas para la planificación y la predicción (Fredrik Bertilsson, 2021, 550).

Esta Agencia se encuentra organizada en seis divisiones como señala Peter Nordlund, cinco realizan investigaciones dentro de diferentes áreas de especialización. La sexta es una división de soporte centrada en la administración, la tecnología de la información y la comunicación (Peter Nordlund, 2021, 1-2). Las cinco divisiones de investigación son:

- Comando, Control, Comunicaciones, Computadoras, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4ISR); la cual se centra en proporcionar a los usuarios de sensores y de información segura para facilitar el proceso de toma de decisiones.
- Química, Biológica, Radiológica, Nuclear – Defensa y Seguridad (QBRN); con una amplia base de competencia interdisciplinaria en campos como la química analítica, la química ambiental, la microbiología y la geología. Tanto las Fuerzas Armadas Suecas como la ONU han solicitado apoyo del conocimiento ambiental de la FOI para las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz.

[3] Constituido en el año 1945, sus actividades se basaban, entre muchas otras, en los estudios ambientales y sociales; operaciones de seguridad y análisis de sistemas de física general; tecnología de dispositivos nucleares, óptica; electrónica; acústica, radar e inteligencia de señales; bioquímica; microbiología, química y biotecnología.

[4] Constituido en el año 1940, con el fin de promover el desarrollo de la tecnología de la aviación en Suecia y realizar investigaciones y experimentaciones aeronáuticas. Las operaciones se centraron en la investigación aerodinámica y las actividades de prueba relacionadas con el diseño de los elementos de elevación y control en aeronaves y misiles, y en parte en la fuerza de las actividades de investigación y prueba de materiales, principalmente relacionadas con las llamadas estructuras ligeras de alta resistencia.

- Tecnología de Defensa; cuyas competencias básicas incluyen cuestiones espaciales militares, aeronáutica, modelado y simulación, tecnología submarina, inteligencia artificial, orientación y control y evaluación de efectos y vulnerabilidad.
- Análisis de Defensa; la cual investiga y trabaja en áreas como la política de seguridad, la gestión de crisis civiles y militares, los sistemas de mando y la economía de defensa. Para ello, desarrolla métodos para la realización de estudios en los campos de la seguridad, la defensa, la infraestructura y el medio ambiente.
- Armas, protección y seguridad; en la que trabajan con la seguridad de explosivos y municiones, con el objetivo de comprender todos los aspectos de las propiedades de los explosivos. También destaca la evaluación de los efectos y vulnerabilidades de las armas, donde se estudia la probabilidad de pérdida de capacidades y funciones de un objetivo después de un ataque.

2.2. Financiación, personal y proyectos.

El sistema de financiación de la FOI guarda bastante relación con lo previsto para el INTA. De esta manera, cuenta, por un lado, con una financiación que proviene de sus Presupuestos Generales, con unos créditos que alcanzan aproximadamente un 40 por ciento de sus actividades y, por otro lado, parte de sus ingresos provienen de la presentación de sus servicios tanto a las Fuerzas Armadas Suecas como a empresas privadas. En concreto, en el año 2021, dispuso, según su informe anual, de un presupuesto de 140 millones de coronas suecas, aproximadamente unos 13,43 M€, (FOI, 2021, 32).

En relación a su personal, y de nuevo en base al citado informe anual, en el año 2021 contó un total de 1022 trabajadores (690 hombres y 332 mujeres). Además, aproximadamente 830 de los empleados de la FOI son investigadores, de los cuales más del 40 por ciento cuentan con un doctorado.

Reseñándose que, gracias a su personal, siempre se ha mantenido una estrecha relación entre el sector privado y el público, circunstancias que no se producía en otros sectores, como así lo refleja un documento de la Comisión Europea, al afirmar que «La interacción del personal entre el sector público y el privado no juega un papel importante hasta ahora

en los campos de investigación, excepto en la investigación relacionada con la defensa»[5] (Comisión Europea, 7).

En cuanto a sus proyectos, se pueden destacar, entre muchos otros, el desarrollo de software en dinámica de fluidos computacional (CFD CODE EDGE), la optimización de forma aerodinámica (AESOP), la simulación en tiempo real (AVALON, MERLIN), la dinámica estructural (STRIPE) o el desarrollo de conceptos para antenas de formación de haz digital, las llamadas antenas Smart Skin (ganador del Premio EuMA 2004 Radar).

Asimismo, se debe destacar, el ejecutado con el extinto Instituto Tecnológico «La Marañosa», (ITM) -el cual se integra, a día de hoy, como una subdirección del INTA- denominado EW COMARMS (*Electronic Warfare Common Modular Arquitecture for Mission Simulation*y) y como muestra Carlos García Gómez:

> El objetivo del proyecto era la realización de un estudio de viabilidad para la definición de un entorno de simulación común de Guerra Electrónica (GE), para reducir costes y tiempo de desarrollo de futuros modelos de simulación, así como para mejorar el intercambio de modelos entre agencias de investigación e industria. (García Gomez, 2010, 15).

3. AGENCIA DE INNOVACIÓN DE LA DEFENSA (L'AGENCE DE L'INNOVATION DE DÉFENSE)

3.1. Naturaleza jurídica y funciones

La Agencia de innovación de la defensa (AID) es una organización de muy reciente creación, constituida en el año 2018[6], bajo la dependencia de la Dirección General de Armamento (DGA) del Ministerio de las Fuerzas Armadas de Francia y con competencia en todo territorio nacional. Sin embargo, según el Tribunal de Cuentas francés, en su informe de 18 de marzo de 2021, puso de manifiesto que: «No tiene ni la autonomía jurídica, ni las prerrogativas presupuestarias, ni la capacidad de contratación autónoma que caracterizan a las agencias en general. (…). En cualquier caso, habrá que evaluar su eficacia a lo largo del tiempo (…)»[7] (Tribunal de Cuentas francés, 2021, 65).

Como expusieron los senadores M. Cédric Perrin y M. Jean-Noël Guérin, en la Comisión de Asuntos Exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas, la integración de la AID

[5] Traducción realizada por el autor «Staff interaction between Public and Private Sector does not play an important role until now in research fields except in defence-related research».

[6] Constituida mediante Decreto Nº 2018-764, de 30 de agosto de 2018. Diario oficial «Leyes y Decretos» de 31 de agosto de 2018.

[7] Traducción realizada por el autor «Elle ne dispose ni de l'autonomie juridique, ni des prérogatives budgétaires, ni de la capacité autonome de recrutement qui caractérisent en général les agences. (…) En tout état de cause, son efficacité devra être appréciée dans la durée (…)».

dentro de la DGA debe permitir, con total autonomía por parte de la AID, la implantación de la innovación dentro del Ministerio (Senado francés, 2019, 3).

De conformidad con el documento de la *Orientación a la innovación en Defensa 2020,* del Ministerio de las Fuerzas Armadas, los proyectos de la AID deben girar en torno a (Ministerio de las Fuerzas Armadas, 2020, 17-18):

- Proyectos Tecnológicos de Defensa (PTD); que permitan estructurar las capacidades futuras satisfaciendo las necesidades militares.
- Proyectos de Investigación (RP); para explorar tecnologías de interés para la defensa en una perspectiva a largo plazo, en colaboración con universidades organizaciones de investigación, escuelas o empresas.
- Proyectos de Aceleración de la Innovación (PAI); para actuar rápidamente en respuesta a las necesidades u oportunidades operativas, acelerando la innovación con
  el ecosistema civil y que produzca efectos en el propio mercado civil.
- Proyectos de Innovación Participativa (PIP); con la finalidad de fomentar la innovación desde el propio departamento ministerial, con la participación de cualquier personal, ya sea el personal militar, personal de la Gendarmería o de la Gendarmería Nacional.

3.2. Financiación, personal y proyectos.

En el informe de 7 de octubre de 2021, sobre el proyecto de la Ley de la Hacienda 2022, se determina, en cuanto al presupuesto, que «los recursos operativos del AID siguen sin estar identificados en el plan anual de rendimiento. La agencia no tiene un techo de trabajo y no gestiona los créditos de remuneración»[8] y, en relación a su personal, que «Los recursos humanos asignados por la DGA a la AID pasan de 110 ETC en 2021 a 113 ETC en 2022. Aproximadamente el 63% de los puestos están ocupados por civiles, la mayoría de los cuales son contractuales»[9] (Asamblea Nacional francesa, 2021, 28).

[8] Traducción realizada por el autor «les moyens de fonctionnement de l'AID ne sont toujours pas identifiés dans le projet annuel de performance. L'agence ne dispose pas de plafond d'emplois et ne gère pas de crédits de rémunération».

[9] Traducción realizada por el autor «Les moyens humains affectés par la DGA à l'AID augmentent de 110 ETP en 2021 à 113 ETP en 2022. Environ 63 % des postes sont tenus par des civils, qui sont majoritairement des contractuels».

Por todo ello, no se puede especificar el presupuesto propio de la AID al no contar con una autonomía presupuestaria, la cual es objeto de crítica como se expuso, tanto por el Tribunal de Cuentas francés, como en el informe al proyecto de ley de presupuestos para 2022.

Por último, en cuanto a sus principales proyectos, debido a la pequeña longevidad de la AID se pueden mencionar algunos proyectos en curso, como el *Drone Interceptor of Drone* destinado al desarrollo de un sistema (compuesto por uno o más drones) capaz de interceptar, capturar o neutralizar, en vuelo, uno o más drones comerciales considerados peligrosos para la seguridad o el *GnSS Anti-Rust Project Call* (CRPA) centrado en el desarrollo de tratamientos antiesactivos para antenas GNSS (Geolocalización y Navegación por Sistemas de Navegación por Satélite) con el objetivo de mejorar las capacidades de las cadenas GNSS de las Fuerzas Armadas.

4. Establecimiento de Investigación de Defensa de Noruega (Norwegian Defence Research Establishment)

4.1. Naturaleza jurídica y funciones

El Establecimiento de Investigación de Defensa de Noruega (FFI) es la principal institución responsable de la investigación de defensa en Noruega. Su misión principal es realizar investigaciones para satisfacer las necesidades de las Fuerzas Armadas, realizando también funciones de asesoramiento al Ministerio de Defensa y a las citadas Fuerzas Armadas. Sus orígenes se remontan al 11 de abril de 1946, siendo una organización administrativa con subordinación directa de su Ministerio de Defensa.

El FFI cuenta con cinco Divisiones de investigaciones, siendo las siguientes:

1. Sistemas de defensa; para el apoyo de las adquisiciones de material de importancia para la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas en todas las fases del ciclo de vida.
2. Análisis Estratégicos y Sistemas Conjuntos; esta división tiene a su vez, cinco áreas de trabajo, las cuales son: Ciberseguridad y operaciones; Operaciones electromagnéticas; Modelización de defensa; Economía en el sector de la defensa y Tecnología operacional de la información y las comunicaciones.
3. Sistemas de sensores y vigilancia; trabaja con sensores, plataformas y sistemas de vigilancia, incluyendo satélites y sistemas no tripulados.

4. Defensa total; su principal campo de actuación es el ámbito de la seguridad social y la preparación para emergencias en beneficio del sector de la defensa y la sociedad civil.
5. Innovación y desarrollo industrial; asesorando sobre las consecuencias de las tendencias tecnológicas para las operaciones militares noruegas y ayuda a las fuerzas especiales de las Fuerzas Armadas en el desarrollo a largo plazo de conceptos, tecnología y equipos sirviendo como exploradores de tecnología y pioneros en el uso de nuevas tecnologías. Es la encargada de establecer la relación triangular entre Fuerzas Armadas, FFI y sociedad civil.

Cabe mencionar que, con arreglo al documento *Strategy of the Norwegian Defence Research Establishment,* los objetivos principales de FFI, de forma sintetizada son, a través de los resultados de la investigación, ayudar a las Fuerzas Armadas a desempeñar sus tareas eficazmente, consiguiendo que los clientes y usuarios percibirán una relevancia y un valor de utilidad concretos. Asimismo, proporciona asesoramiento basado en la investigación a los dirigentes políticos y militares de las Fuerzas Armadas y presentar información sobre cualquier aspecto del desarrollo científico y tecnológico que pueda tener un efecto sobre: la política de defensa; la planificación de la defensa; la adquisición de material de las Fuerzas Armadas; las capacidades militares y operativas de las Fuerzas Armadas, y la estructura del sector de la defensa. Y por último, ser el socio estratégico preferido de la industria cuando esto sea compatible con los objetivos del FFI (FFI, 2017, 2-3).

4.2. Financiación, personal y proyectos

En relación a su financiación, el FFI contó para el año 2021 con un presupuesto aproximado de casi 115 M€, destacando que, casi 88 M€, provienen de sus ingresos por venta de bienes y servicios, como así detalla el documento elaborado por su Ministerio de Defensa (Det kongelige forsvarsdepartement, 2021, 167-168). Sistema de financiación muy similar tanto de la FOI como el del INTA.

En análisis de su personal, el documento *Outlook Research and development plan 2021–2024 (part 1)*, la plantilla del FFI está conformada por 740 trabajadores, los cuales

tienen un objetivo definido de trabajo, utilizar el conocimiento y la tecnología para reforzar las capacidades de defensa de Noruega (FFI, 2021, 4)[10].

De los proyectos de la FFI, destaca el desarrollo del *Radar Imager for Mars' Subsurface Experiment* (RIMFAX), un instrumento a bordo del rover Mars 2020 Perseverance[11], el desarrollo de una gama de computadoras a principios de la década de 1960 que finalmente llevó a la creación de NORSK DATA y el desarrollo, con la División de Armas Guiadas de KV, del misil antibuque PENGUIN.

5. AGENCIA DE PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN AVANZADOS DE DEFENSA (DEFENSE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY)

5.1. Naturaleza jurídica y funciones

La Agencia de Proyectos de Investigación Avanzados de Defensa (DARPA) fue constituida el 7 de febrero de 1958 como respuesta al lanzamiento del Sputnik I -dentro del contexto de guerra fría- y bajo el mandato del Presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower (DARPA, 2018, 12). Se encuentra bajo control del Departamento de Defensa, destacándose su lema basado en el riesgo de la innovación, así lo recoge Fidel Fernández Rojo:

> Desde hace más de treinta años el lema de DARPA reza High risk technologie-high payoff for defense (tecnología de elevado riesgo-elevado rendimiento para la defensa). Se basa en el reconocimiento de que sin una disposición al riesgo de las innovaciones tecnológicas que se puedan transformar en seguridad militar para Estados Unidos o transferir a sus aliados, apenas habrá dichas innovaciones (Fernandez Rojo, 1990, 55).

Para el desarrollo de sus actividades, DARPA cuenta con seis oficinas técnicas encargadas de desarrollar tecnologías innovadoras. Dichas oficinas son:

- Oficina de Tecnologías Biológicas; desarrolla capacidades que abarcan las propiedades únicas de la biología (adaptación, replicación, complejidad) y aplica esas características para revolucionar la forma en que Estados Unidos protege a sus soldados, para detectar nuevas amenazas y proteger la preparación de la fuerza.
- Oficina de Ciencias de la Defensa; identifica y persigue iniciativas de investigación de alto riesgo y alta rentabilidad en un amplio espectro de

[10] Traducción realizada por el autor «FFI is made up of 740 people working towards one goal – to use knowledge and technology to strengthen Norway's defence capabilities».
[11] El INTA, a través del Centro de Astro´biologia, ha participado en esta misión gracias al desarrollo de uno de sus instrumentos, el *Mars Environmental Dynamics Analyzer* (MEDA)

disciplinas de ciencia e ingeniería y las transforma en tecnologías importantes para la seguridad nacional de los Estados Unidos.

- Oficina de Innovación de la Información; explora tecnologías que cambian el juego en los campos de la ciencia de la información y el software para anticipar y crear cambios rápidos en el complejo panorama de la seguridad nacional.
- Oficina de Tecnología de Microsistemas; desarrollar microsistemas inteligentes de alto rendimiento y componentes de próxima generación para garantizar el dominio de los Estados Unidos en las áreas de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4ISR), Guerra Electrónica (EW) y Energía Dirigida (DE).
- Oficina de Tecnología Estratégica; se centra en tecnologías que permiten la lucha como una red para aumentar la efectividad militar, el apalancamiento de costos y la adaptabilidad.
- Oficina de Tecnología Táctica; prevenir la sorpresa estratégica y táctica con un desarrollo y demostración de muy alta rentabilidad y alto riesgo de nuevas plataformas revolucionarias en sistemas terrestres, sistemas marítimos (de superficie y submarinos), sistemas aéreos y sistemas espaciales.

5.2. Financiación, personal y proyectos

DARPA cuenta con un presupuesto aproximado para el año 2022 de 3528 mil millones de dólares (unos 3869,32 mil M€). De estos, más de 471 millones son destinados para el área de investigación básica; para investigación aplicada destina 1447, 405 millones de dólares; para el desarrollo de tecnología avanzada 1523, 640 millones de dólares y para su área de soporte 85, 885 millones de dólares. (Department of Defense, 2021, 10).

Michael Erbschloe estima en unos 220 empleados gubernamentales que prestan sus servicios en DARPA, incluyendo casi 100 directores de programa que, en conjunto, supervisan unos 250 programas de investigación y desarrollo (Erbschloe, 2017, 67).

De sus proyectos, se debe empezar mencionando ARPANET, que después se desarrolló como Internet, *Combat Zones That See*, el cual rastrea todo lo visible en una ciudad con un sistema masivo de cámaras y procesado de imagen posterior o JUGGERNAUTS, consistente en Prototipos de trajes antibalísticos.

6. ORGANIZACIONES SUPRANACIONALES

6.1. El Instituto franco-alemán de investigación de Saint-Louis (The French-German Research Institute of Saint-Louis)

6.1.1. Naturaleza jurídica y funciones

El Instituto franco-alemán de investigación de Saint-Louis (ISL) es un centro de investigación binacional establecido por la República Federal de Alemania y la República Francesa sobre la base del tratado firmado el 31 de marzo de 1958, contando con personalidad jurídica propia. La innovación es el elemento esencial de su existencia, así lo manifiestan Frank Christnacher, Martin Laurenzis, Yves Lutz y Alexis Matwyschuk, al exponer que: «ISL nunca dejó de innovar. Cada innovación tecnológica es un testimonio de su tiempo»[12] (Christnacher, Laurenzis, Lutz y Matwyschuk, 2019, 403).

La investigación en ISL se divide en cuatro áreas principales que, a su vez, cada área está tratando varios campos de investigación. Su denominador común es encontrar soluciones a los principales problemas en el ámbito de la defensa y la seguridad. Dichas áreas son:

- Materiales protectores avanzados y energéticos: incluye la física y química de los nanomateriales (caracterización pirotécnica, polvos propulsores, explosivos); la caracterización y el desarrollo de materiales "avanzados" (materiales a base de cerámica, pulvimetalurgia); el desarrollo de nuevos materiales energéticos (ignición, aceleración de pequeños proyectiles, polvos), así como física de choques y física de la combustión, deflagración y detonación.
- Técnicas de vuelo de proyectiles: en la que se encuentra la aerodinámica y balística interior (comportamiento de vuelo de nuevas arquitecturas aerodinámicas, simulaciones de trayectoria); sensores, telemetría y comunicación (diseño, integración y aceleración de sistemas de comunicación, unidades de navegación de bajo coste); aerodinámica y pilotaje, navegación y control del túnel de viento (algoritmos de guiado, navegación).
- Tecnologías láser y electromagnéticas: existen tecnologías láser (desarrollo de nuevas fuentes láser, nuevas fibras, esquemas de bombeo); semiconductores

[12] Traducción realizada por el autor «ISL never stopped innovating. Each technological innovation is a testimony to its time».

de potencia (tecnología original de tiristor de SiC, tecnología de corriente pulsada) y aceleración electromagnética.

- Técnicas de protección, seguridad y percepción situacional: visión avanzada (detección de drones, imágenes avanzadas), acústica y protección de soldados (protección de audífonos, protección contra ondas de choque, detección acústica), protección contra dispositivos explosivos (caracterización de amenazas, mitigación de efectos de explosión), interacción de radiación material y procesamiento de información integrado en sensores (sensores autónomos para monitoreo de área, sensores autoadaptativos).

Debe señalarse que sus investigaciones suelen tener un doble uso. Pueden aplicarse no sólo en el sector de la defensa, en la seguridad interior y en el despliegue externo, como las operaciones antiterroristas, sino también en los sectores de la aeronáutica, el automóvil, la salud y la industria textil.

6.1.2. Financiación, personal y proyectos

Conforme al informe anual del periodo 2019-2020, el ISL cuenta con un presupuesto de 48, 748 M€, de los cuales 33,848 M€ son provenientes de subvenciones a la investigación fundamental y 14,9 M€ derivados de contratos con los gobiernos y con terceros (ISL, 2020, 49).

Además, cuenta con un total de 378 trabajadores, de estos últimos 55 corresponden a administración y apoyo, 93 científicos, 39 estudiantes de doctorado, 84 ingenieros, 55 técnicos y 55 trabajadores altamente cualificados (ISL, 2020, 49).

Entre sus múltiples proyectos, ha destacado en la realización de explosivos muy insensibles, patentando el VRDX, ha creado un mecanismo electrónico sigiloso que proporciona una vigilancia activa para facilitar el conocimiento de la situación llamado UGS* I-WARN y ha desarrollado una nueva generación de dispositivos de protección auditiva diseñados para el soldado, denominada BANG.

6.2. Agencia Europea de la Defensa (European Defence Agency)

6.2.1. Naturaleza jurídica y funciones

La Agencia Europea de la Defensa (AED) es una agencia intergubernamental de la Unión Europea[13] que ayuda a sus veintiséis Estados miembros (todos los países de la Unión Europea salvo Dinamarca) a mejorar sus capacidades de defensa por medio de la cooperación europea. Su director es el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Hace posible y facilita la labor de los Ministerios de Defensa que están dispuestos a trabajar en proyectos de colaboración sobre capacidades de defensa, siendo un centro de cooperación sobre defensa europea. Su experiencia y sus redes le permiten cubrir un amplio espectro de actividades del ámbito de la defensa, entre las que figuran la investigación e innovación para el desarrollo de demostradores tecnológicos.

Arturo Alfonso Meiriño desarrolla las principales áreas de trabajo para las que fue creada la Agencia, las cuales serían:

> 1. Desarrollo de capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis. En particular, mediante la determinación, en asociación con las instancias del Consejo y utilizando el Mecanismo de Desarrollo de Capacidades (CDM), de las futuras necesidades en cuanto a capacidades de defensa de la Unión Europea.
> 2. Fomento y mejora de la cooperación europea en materia de armamento. En concreto mediante el fomento y la propuesta de nuevos proyectos multilaterales de cooperación y la promoción de unos procedimientos de adquisición y contratación eficientes basados en la definición y difusión de mejores prácticas.
> 3. Creación de un mercado europeo de equipos para la defensa y fortalecimiento de la EDTIB. En particular mediante el desarrollo de políticas y estrategias adecuadas –en consulta con la Comisión y, si procede, con la industria– que permitan luchar contra la fragmentación existente, que mejoren la competitividad de la industria de defensa europea en el ámbito global y disminuyan la dependencia europea de fuentes externas para aquellas capacidades industriales que se consideren clave de acuerdo con el Plan de Desarrollo de Capacidades (CDP) y las tecnologías de defensa definidas como fundamentales desde el punto de vista de su preservación o desarrollo en Europa.
> 4. Aumento de la eficacia de la I+T europea de defensa. Entre otras iniciativas, se fomentará una I+T conjunta de defensa con unos objetivos mejor establecidos y aprovechando la experiencia del GAEO y de la OAEO. Igualmente se desarrollará la necesaria colaboración con la Comisión de la Unión Europea para conseguir un máximo de complementariedad y de sinergia entre programas de investigación de carácter dual que puedan beneficiar tanto en su aspecto civil y de seguridad como de defensa (Alfonso Meiriño, 2009, 32).

6.2.2. Financiación, personal y proyectos

[13] La Decisión del Consejo (PESC) 2015/1835 determina su estatuto, la sede y la forma de funcionamiento.

El presupuesto de la AED para el ejercicio de 2022 asciende a un total de 38 mil M€, de los cuales 26,542 mil M€ corresponde a gastos de personal, 6,958 mil M€ a gastos de funcionamiento y 4,500 mil M€ a gastos operativos (AED, 2022).

En relación a su personal, lo conforman 134 personal, 101 son personal temporal y 33 expertos nacionales en comisión de servicio (AED, 2022).

Los proyectos de la AED, de acuerdo a Emilio Fajardo Jimena, pueden establecerse en dos grupos, de la siguiente manera:

> Existen dos grandes bloques de iniciativas en la EDA: los estudios externos, que se financian con el presupuesto de la Agencia, y lo proyectos/programas multinacionales específicos, que lo hacen con los fondos que proporcionan los países participantes, aunque se gestionan en la EDA (Fajardo Jimena, 2010, 367-368).

De entre sus proyectos, mencionarse el SPIDER PP-15, destinado a la navegación y conciencia situacional dentro de edificios para el combate en población, el EuroSWARM, para el desarrollo de drones capaces de actuar en enjambre portando diversas plataformas de sensores o el vigilancia Marítima en red (MARSUR Networking) cuyo objetivo es interconectar los distintos sistemas de seguridad marítima y vigilancia de fronteras de la UE.

6.3. Organización de Ciencia y Tecnología de la OTAN (Science and Technology Organization)

6.3.1. Naturaleza jurídica y funciones

La Organización de Ciencia y Tecnología (STO) es el principal organismo de investigación científica y tecnológica de la OTAN. Su objetivo es satisfacer al máximo las necesidades colectivas de la OTAN, de las naciones de la OTAN y las naciones asociadas en los campos de la ciencia y la tecnología.

Constituida formalmente el 1 de julio de 2012 como consecuencia del proceso de reforma de las Agencias de la OTAN, ha heredado las funciones y actividades que anteriormente estaban bajo la responsabilidad de la antigua Organización de Investigación y Tecnología (RTO), organización que estuvo operativa desde 1998 hasta la fecha anteriormente indicada. Durante esos años, la RTO proporcionó con éxito un foro para promover el lanzamiento de proyectos colaborativos de I + T de defensa y el intercambio de información científica y técnica entre las naciones de la OTAN y las naciones amigas.

En este sentido, cabe destacar, cómo defiende John-Mikal Størdal, la importancia de la STO, al manifestar que:

> La ciencia y la tecnología no es un objetivo en sí mismo, sino un elemento clave para desarrollar y ofrecer capacidades de vanguardia para garantizar la ventaja militar y proporcionar seguridad y resistencia. La C&T no sólo fomenta la prosperidad de nuestras sociedades, sino que también protege la soberanía de nuestras democracias[14] (Størdal, 2022, 1).

Las actividades colaborativas de realizadas dentro de la STO son promovidas y gestionadas por siete Paneles Técnicos/Grupo, cada uno centrado en un dominio tecnológico específico. Los Paneles/Grupo STO son:

- Tecnología Aplicada de Vehículos (AVT); se esfuerza por mejorar el rendimiento, la confiabilidad, la asequibilidad y la seguridad de los vehículos a través del avance de las tecnologías apropiadas. Aborda las tecnologías de plataforma para vehículos que operan en todos los ámbitos (tierra, mar, aire y espacio), tanto para sistemas nuevos como para sistemas envejecidos. Para lograr esta misión, los miembros de la comunidad AVT explotan su experiencia conjunta en los campos de: Sistemas mecánicos, estructuras y materiales, sistemas de propulsión y potencia y rendimiento, estabilidad y control, física de fluidos.
- Factores Humanos y Medicina (HFM); proporciona la base científica y tecnológica para optimizar la salud, la protección humana, el bienestar y el rendimiento del ser humano en entornos operativos teniendo en cuenta la asequibilidad. Esto implica comprender y garantizar la compatibilidad física, fisiológica, psicológica y cognitiva entre el personal militar, los sistemas tecnológicos, las misiones y los entornos.
- Tecnología de Sistemas de Información (IST); la misión es avanzar e intercambiar tecnologías apropiadas para proporcionar información oportuna, asequible, confiable, segura y relevante y mejorar los sistemas C3I, incluido un enfoque especial en la interoperabilidad y la seguridad cibernética.
- Análisis y Estudios de Sistemas (SAS); Realiza estudios y análisis de carácter operacional y tecnológico, y, a su vez, promueve el intercambio y desarrollo

[14] Traducción realizada por el autor «S&T is not a goal in-and-of itself, but a critical key enabler in developing and delivering cutting-edge capabilities to ensure military advantage and provide security and resilience. S&T not only fosters prosperity in our societies but also protects the sovereignty of our democracies».

de métodos y herramientas para el análisis operacional aplicado a los problemas de defensa.

- Conceptos de Sistemas e Integración (SCI); avanza en el conocimiento sobre sistemas avanzados, conceptos, integración, técnicas de ingeniería y tecnologías en todo el espectro de plataformas y entornos operativos para asegurar capacidades rentables
- Tecnología de Sensores y Electrónica (SET); profundiza en la tecnología en electrónica y sensores pasivos / activos (en lo que respecta al reconocimiento, la vigilancia, la adquisición de objetivos, la guerra electrónica, las comunicaciones, la navegación) y mejorar las capacidades de los sensores a través de la integración / fusión de múltiples sensores para mejorar la capacidad operativa y contribuir a cumplir con los resultados militares estratégicos. A medida que los combatientes de guerra y las fuerzas de paz de la OTAN continúan cambiando cada vez más hacia la guerra asimétrica, la tecnología SET tiene que centrarse en la misión militar de salvar vidas, mejorar la calidad de vida y extender nuestra efectividad de combate.
- Grupo de Modelado y Simulación de la OTAN (NMSG) es promover la cooperación entre los organismos de la Alianza, los países miembros de la OTAN y los países socios.

6.3.2. Financiación, personal y proyectos

La STO contó para el año 2021 con un presupuesto de 6, 37 M€ distribuidos en 3, 65 M€ euros personal, 450 000 euros en gestión de instalaciones, 300 000 euros operaciones y apoyo a las misiones, 250 000 euros en publicaciones, 460 000 euros en CIS y 1, 26 M€ en programa de trabajo en colaboración (STO, 2021, 9).

La red de trabajadores alcanza unos 5.000 científicos, ingenieros y analistas de más de 40 países diferentes que participan en casi 300 proyectos de I+D. La red ha crecido constantemente con el número de proyectos, duplicándose con creces desde 2012 (STO, 2022, 1).

Se debe significar que, siendo es el mayor foro de investigación sobre defensa y seguridad del mundo. Sin embargo, sus esfuerzos no traducen el gasto en defensa de la OTAN en productos o equipos tangibles aprovechables para las naciones que integran la Alianza.

7. CONCLUSIONES

I.- En los países de nuestro entorno existen centros con naturaleza y tipológica muy similar al INTA. De esta forma, las distintas naciones cuentan con centros especializados en I+D+i que, con carácter general, tienen naturaleza jurídica propia y dependientes directamente de sus respectivos Ministerios de Defensa, con el objetivo del desarrollo tecnológico en el ámbito militar, para garantizar su seguridad y defensa nacional.

A la vista de lo anterior, esto permite concluir que, la adscripción del INTA al Ministerio de Defensa –no siempre exenta de controversia[15]- se encuentra más que justificada.

II.- Los centros de I+D+i deben contar con personalidad jurídica propia, en la que se les otorgue autonomía presupuestaria, sino puede ocurrir como en el caso de la Agencia de innovación de la defensa de Francia, que es dependiente –presupuestaria, en materia de personal y sin facultad de contratación- de un órgano superior (su DGA) y, por ende, carece de virtualidad propia.

Además, una forma óptima que cuentan la mayoría de centros, es la posibilidad de conseguir financiación a través de la prestación de sus servicios. En este sentido, la configuración del INTA como un OPI le permite ser un prestador de servicios tecnológicos, circunstancia que no le sería viable siendo únicamente un organismo autónomo del Ministerio de Defensa.

Igualmente, dicha condición conlleva, a mi juicio, un doble resultado positivo. Por un lado, es un mecanismo de financiación que posibilita que las aportaciones de los distintos Ministerios de Defensa pueden verse disminuidas y, por lo tanto, ser destinadas para otros fines y entidades (en especial, a sus Fuerzas Armadas). Y, por otro lado, la sinergia de proyectos duales, carácter civil y militar, permite aproximar el trabajo del Ministerio de Defensa, a los ciudadanos, provocando que los centros de I+D+i sean uno de los motores del desarrollo, promoción, impulso y difusión de la denominada Cultura de Defensa.

III.- Dejando a un lado a DARPA, agencia por excelencia en el ámbito de la I+D+i, el INTA cuenta con un presupuesto y un número de personal bastante elevado en relación

[15] Véase la respuesta dada, por la Ministra de Ciencia y Tecnología, a la pregunta formulada por el Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió* (Congreso de los Diputados, 2000, 216).

a los centros estudiados. Muestra de que el Instituto es un centro de referencia no solo en ámbito nacional, sino internacional.

IV.- Los diversos centros de I+D+i abarcan los más amplios campos de investigación, no ciñéndose únicamente a un determinado campo como podría ser la aeronáutica o la hidrodinámica. Por ello, se considera un gran acierto la integración que se produjo en el año 2014, entre los diferentes organismos y centros de investigación del Ministerio de Defensa, permitiendo reunir todas las actividades de ejecución de I+D+i del Ministerio de Defensa en un sólo Instituto, como es el INTA. Siguiendo a Isabel Gómez y Santiago F. del Vado, se consiguió convertir al INTA «en el gran centro tecnológico del Ministerio de Defensa, dedicado a investigar, desarrollar y ensayar en los sistemas aeronáuticos, espaciales, terrestres y navales, así como en las tecnologías de la defensa y la seguridad» (Gómez y F. del Vado, 2017, 7).

V.- Se debe fomentar el desarrollo de la I+D+i de forma conjunta entre las naciones, bien realizándose a través de las colaboraciones de los distintos centros en proyectos comunes (por ejemplo vía programa Horizonte Europa a través de consorcios), bien mediante la integración en centros/organizaciones supranacionales, que posibilitan un intercambio de generación de conocimientos y un desarrollo conjunto y eficaz de la tecnología militar, con aplicación a la sociedad civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSO MEIRIÑO, A (2009) LA CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE DEFENSA (Un hito clave en el proceso de construcción de la defensa europea). En Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (ed) *La Agencia Europea de Defensa. Pasado, presente y futuro.* Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 17-60.

BERTILSSON, F (2021) The Swedish Defence Research Establishment (FOA) and the influence of historical knowledge on Swedish civil resistance policy, *Scandinavian Journal of History*, 46, 550-569.

ERBSCHLOE, M. (2017). *Threat Level Red: Cybersecurity Research Programs of the U.S. Government*. EEUU: Auerbach.

GARCÍA GOMEZ, C (2010) Proyecto EDA: EW COMARMS. Boletín de Observación Tecnológica en Defensa, 27, pp. 15-16.

CHRISTNACHER, F., LAURENZIS, M., LUTZ, y. & MATWYSCHUK, A. (2019). Sixty years of advanced imaging at the French-German Research Institute of Saint-Louis: from the Cranz-Schardin camera to computational optics. *Advanced Optical Technologies,* 8(6), pp. 403-414.

FAJARDO JIMENA, E. (2010) La Agencia Europea de Defensaentorno, futuro y sus proyectos marítimos. *Revista general de marina,* 249, pp. 363-373

FERNANDEZ ROJO, F. (1990) DARPA y la tecnología del futuro: avance hacia nuevas orillas. *Boletín de información*, 217, pp. 54-60.

GÓMEZ, I Y F. DEL VADO, S. (2017). INTA, el gran Centro Tecnológico de la Defensa. *Revista Española de Defensa*, 339, pp.7-17.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R., FERNÁNDEZ COLLADO, C. Y BAPTISTA LUCIO, P. (2008). *Metodología de la Investigación.* México: MacGraw-Hill.

JIMÉNEZ-NAVIA, B., VILLA-ENCISO, E. M. y BERMÚDEZ-HERNÁNDEZ, J. (2020). La gestión de la tecnología y la innovación en el sector defensa: resultados desde una bibliometría. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 59, pp. 45-70.
NORDLUND, P (2021): Sweden and Swedish Defence – Introduction to the Special Issue, *Defence and Peace Economics* https://doi.org/10.1080/10242694.2021.2003529

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

AED (2022). 2022 STAFF ESTABLISHMENT PLAN – adopted https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/2022-establishment-plan.pdf
AED (2022). 2022 BUDGET https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/adopted-2022-budget-(1).pdf
ASAMBLEA NACIONAL FRANCESA (2021, 7 de octubre). Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet dE loi de finances pour 2022, 4482. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/l15b4524-tiii-a12_rapport-fond.pdf
COMISIÓN EUROPEA. Private Sector Interaction in the Decision Making Processes of Public Research Policies Country Profile: Sweden. https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/psi_countryprofile_sweden.pdf
DARPA (2018). DEFENSE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY 1958–2018. https://www.darpa.mil/attachments/DARAPA60_publication-no-ads.pdf
DEPARTMENT OF DEFENSE (2021, 4 DE MAYO). Fiscal Year (FY) 2022 Budget Estimates. https://www.darpa.mil/attachments/DARPA_PB_2022_19MAY2021_FINAL.pdf
DET KONGELIGE FORSVARSDEPARTEMENT (2021). PROP. 1 S (2021 –2022) PROPOSISJON TIL STORTINGET (FORSLAG TIL STORTINGSVEDTAK) https://www.regjeringen.no/contentassets/ac3c943108aa44cd8ecb59e217833ed7/no/pdfs/prp202120220001_fddddpdfs.pdf
DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2000, 17 de mayo). ¿Cuáles Son Las Razones Que Aconsejan al Gobierno no adscribir el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) Al Ministerio de Ciencia y Tecnología? (Número de expediente 180/000021.), 7, pp. 215-216. https://www.senado.es/legis7/publicaciones/pdf/congreso/ds/PC0007.PDF
FFI (2021). Outlook Research and development plan 2021–2024 (part 1) https://www.ffi.no/en/documents/FFI%20OUTLOOK%202021-2024.pdf/_/attachment/inline/a129a759-49b3-430e-adc5-03d90f422d3d:a0ce9518d8b3dcab4cfb2bb5000b112a70ef2ff9/FFI%20OUTLOOK%202021-2024.pdf
FFI (2017). Strategy of the Norwegian Defence Research Establishment https://www.ffi.no/en/documents/FFIs-strategy.pdf/_/attachment/inline/c1fc342c-8486-4cdd-8f21-cf657165c819:1e4c386c6294006d85d434478143b8eec330fed5/FFIs%20strategy.pdf
FOI. Årsredovisning 2021. https://www.foi.se/download/18.5a83fbcf17f6883739aa/1646750561318/FOI-%C3%85rsredovisning-2021.pdf
ISL (2020, julio). Annual Report 2019-2020. https://www.isl.eu/documents/annual-reports/ISL_AR_2019-2020.pdf
MINISTERIO DE DEFENSA (2020). *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa ETID – 2020*. https://publicaciones.defensa.gob.es/estrategia-de-tecnologia-e-innovacion-para-la-defensa-etid-2020-libros-pdf.html
MINISTERIO DE LAS FUERZAS ARMADAS (FRANCIA) (2020). Document de Référence de L' Orientation de L'innovation de Défense 2020. https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/aid/DrOID%202020%20FR.pdf
SENADO FRANCÉS (2019, julio). Innovation de Défense: Dépasser L'effet de Mode, 665 (2018-2019). https://www.senat.fr/rap/r18-655/r18-655-syn.pdf
SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (2021, 9 de diciembre). Innovación en defensa o irrelevancia en defensa: he aquí el dilema.

ttps://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/109212/innovaci%C3%B3n-en-defensa-o-irrelevancia-en-defensa-he-aqu%C3%AD-el-dilema_es

STO (2022). 2022 COLLABORATIVE PROGRAMME OF WORK. Https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjq2LnwzIH3AhVGUxoKHSPNAYwQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sto.nato.int%2Fpublic%2FNATO-STO_CPoW_2022_FINAL.pdf%3FMobile%3D1%26Source%3D%252F%255Flayouts%252Fmobile%252Fview%252Easpx%253FList%253D4141bdde%25252D960e%25252D4f04%25252Db858%25252D196c84ecd350%2526View%253D8b267209%25252D0c0e%25252D425a%25252D827b%25252D994d4283c458%2526CurrentPage%253D1&usg=AOvVaw3wPk1QKiEEpWQPRe-TOFg1

STO (2021). 2021 COLLABORATIVE PROGRAMME OF WORK. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjq2LnwzIH3AhVGUxoKHSPNAYwQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.sto.nato.int%2Fpublications%2FManagement%2520Reports%2FNATO_STO_CPoW_2021.pdf&usg=AOvVaw3MMJdR_t9GwZOTVGzaE248

TRIBUNAL DE CUENTAS FRANCÉS (2021, 18 de marzo). L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer. https://www.ccomptes.fr/fr/documents/55051

RELEVANCIA DEL ESPACIO ULTRATERRESTRE. NECESIDAD DE ACCESO Y PROTECCIÓN

THE OUTER SPACE RELEVANCE. A NEED OF ACCESS AND PROTECTION

José M. Martínez Cortés[1]
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)
Marzo de 2022

RESUMEN
La tecnología espacial y sus productos derivados se han convertido en un elemento esencial para la prosperidad y supervivencia de las sociedades desarrolladas y poseen, además, un peso creciente en aquellas que están en vías de desarrollo. Casi con toda probabilidad, esta dependencia del espacio irá reforzándose progresivamente en los próximos años. Esta realidad, unida a los riesgos y amenazas asociadas a fenómenos naturales, accidentes, o bien, a acciones intencionadas, realizadas por otros actores en el espacio, trae como consecuencia la necesidad de protección de nuestras actividades en esta parte del dominio aeroespacial para garantizar un acceso continuado; de no hacerlo, el impacto en el normal desarrollo de nuestras vidas y en el planeamiento y conducción de operaciones militares sería muy significativo. Las Fuerzas Armadas españolas disponen de un nivel de apoyo desde el espacio bastante aceptable para afrontar los entornos operativos del presente. Sin embargo, el espacio ultraterrestre se encuentra cada vez más congestionado y disputado y, en este contexto, a pesar de los avances realizados en vigilancia espacial, no existe la misma disponibilidad de las capacidades necesarias para implementar una adecuada protección de medios y un control efectivo de las actividades en el espacio que permita contrarrestar actividades maliciosas procedentes de potenciales adversarios. Por ello, con el único fin de mantener la libertad de acceso y de movimiento en el espacio ultraterrestre, resulta imprescindible avanzar, sobre todo, en el desarrollo de las capacidades que, basadas en la legítima defensa, permitan realizar un control efectivo del espacio, entorno que será cada vez más utilizado, entre otros, para el transporte de personas y para actividades turísticas.

PALABRAS CLAVE: espacio ultraterrestre, control del espacio, capacidades espaciales, vigilancia espacial, amenaza.

ABSTRACT
Space technology and its derivative products have become a fundamental element for our life and for the survival and prosperity of developed societies and have as well a growing impact in those that are under development. In addition, this dependency on space will become gradually stronger in the coming years. This reality, along with the risks and challenges associated with natural phenomena, unprovoked accidents, or intentional actions carried out by other actors in space, results in the need to protect our activities in

[1] Master en Estudios estratégicos y Doctorando en Seguridad Internacional. Coronel (Rva) del Ejército del Aire de Cuerpo General; piloto de Caza y ataque. Secretario adjunto del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

space in order to guarantee a continued access; otherwise, we will face a very negative impact on our lives as well as on the planning and execution of military operations. In general, Spanish Armed Forces (SPAF) enjoy a very acceptable level of space capabilities to deal with today's operating environments. However, in the context of an increasingly congested and contested outer space and in spite of the progress made in space surveillance, SPAF have not the same availability of capabilities needed to implement an adequate protection of actives and an effective space control to counter malicious activities from potential adversaries. For this reason with the only purpose of maintaining a freedom of access and movement in outer space, it is essential to go forward above all in the development of capabilities that would allow us to manage with the foundation of legitimate defense an effective space control in this environment with an increasing activity among others for trasnportation of personnel and tourism.

KEYWORDS: outer space, space control, space capabilities, space surveillance, threat.

1. EL ESPACIO ULTRATERRESTRE. NECESIDAD DE PROTECCIÓN

En los últimos años se ha producido un incremento significativo en la utilización, tanto civil como militar, de capacidades vinculadas al espacio, convirtiendo a esa parte de la tercera dimensión en un entorno congestionado, disputado y competitivo. La tecnología espacial y sus productos derivados se han convertido en un elemento esencial para la prosperidad y supervivencia de las sociedades desarrolladas y poseen un peso creciente en aquellas otras que están en vías de desarrollo.

Las tecnologías satelitales llevan décadas cubriendo nuestras necesidades y continúan penetrando en los sectores más diversos; las comunicaciones, el posicionamiento y la navegación de sistemas, la meteorología, la sincronización de redes de agentes financieros, la distribución de energía eléctrica y la búsqueda y explotación de recursos naturales son sólo algunas de las aplicaciones que basan su funcionamiento en la tecnología espacial. Nuestra dependencia del espacio es tal que, en la actualidad, su carencia podría afectar gravemente a la economía y al bienestar del mundo desarrollado. Además, tal como señala el *Panorama de Tendencias Generales de 2040* (2ª edición), las tendencias del sector hacen prever que esta dependencia irá progresivamente reforzándose en los próximos años, hasta llegar un momento en que el espacio constituya un factor determinante para la vida en nuestro planeta, e incluso más allá.

En lo que respecta a la capacidad estratégica inherente a la posesión, por parte de las naciones, de sistemas satelitales, el inicio de la era espacial, marcada por el predominio de un pequeño número de agencias espaciales organizadas por Estados y los aspectos estratégico-nucleares de las capacidades espaciales militares, ha dado paso a una nueva

era espacial definida por el inicio y madurez de nuevos poderes espaciales, empresas espaciales privadas con mejora de la integración de la tecnología espacial y una integración total de la infraestructura espacial pública y privada en operaciones militares. Cada vez es más evidente que el poder espacial se ha convertido en una herramienta indispensable, de carácter estratégico, para los Estados modernos y desarrollados del siglo XXI. La posesión de sistemas satelitales (en la actualidad, por parte de actores estatales) permite disfrutar de una autonomía estratégica para la toma de decisiones en defensa de la propia soberanía.

La dependencia creciente del espacio ultraterrestre y la capacidad estratégica que supone su disposición llevan, consecuentemente, a la necesidad de garantizar un acceso continuado al mismo. Este aspecto tiene, además, una relación directa con la seguridad y la defensa, puesto que la información obtenida a través de medios espaciales constituye un pilar de la autonomía estratégica nacional y los medios empleados, una herramienta insustituible de la política de seguridad y defensa de las naciones desarrolladas. Y ello es así porque, además de constituir un apoyo fundamental en nuestras vidas, los sistemas satelitales se han convertido en elementos indispensables para el planeamiento y conducción de operaciones militares[2]. La dependencia en este sentido llega al punto de que no sólo no se concibe la participación en operaciones aliadas, o en coalición, de elementos sin esta capacidad, sino que tampoco se concibe su operación de forma aislada o unilateral. Además, el espacio ya no solo apoya las operaciones militares, se ha convertido en un nuevo dominio operativo, en el caso de España, integrándose en el dominio aeroespacial[3] dentro del contexto de los dominios físicos del espacio de batalla.

Por tanto, la elevada y creciente dependencia del entorno espacial, también en relación a las operaciones militares, y la capacidad estratégica que supone su disposición reafirman la importancia y necesidad de proteger el entorno y las capacidades satelitales propias, si se quiere garantizar un acceso continuado, necesidad que debe constituir una alta prioridad, a nivel nacional; no hacerlo puede acarrear serias consecuencias en el normal desarrollo de nuestras vidas y en el planeamiento y conducción de operaciones militares.

---

[2] Según el documento de doctrina aeroespacial *NATO Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations* (AJP-3.3. Edition B Version 1, April 2016) y la *Doctrina Aeroespacial Básica* (IG-00-1, 2ª revisión, 2020), el apoyo del espacio a las operaciones y actividades militares cubre áreas tan diversas como comunicaciones, inteligencia, selección de objetivos, posicionamiento y navegación, sincronización, meteorología y cartografía.

[3] Tal como establece la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional* (2019), el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre no son elementos separados ni desde el punto de vista físico, ni funcional.

Sin embargo, en lo que respecta al entorno espacial y a la necesidad de su protección, hemos de resaltar algunos aspectos de gran relevancia:

a) La creciente actividad espacial, por parte de muchos actores, viene acompañada de un inevitable aumento de los riesgos[4] de muy diversa índole, lo que genera la necesidad de desarrollar e implementar sistemas que permitan la vigilancia y seguimiento de la actividad espacial, especialmente en las órbitas más pobladas.

b) El espacio ultraterrestre debe contemplarse en un contexto general; tal como establece la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional de 2019, el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre no son elementos separados ni desde el punto de vista físico, ni funcional. Concebidos ambos, además, como un único ámbito de especial interés de la seguridad nacional[5], el espacio aéreo y ultraterrestre se configuran como un espacio unificado y continuo, sometido a amenazas y desafíos comunes y con una interdependencia funcional absoluta. Por tanto, desde el punto de vista físico y de seguridad, hemos de hablar de la continuidad entre el aire y el espacio, lo que es lo mismo, la continuidad de la tercera dimensión.

c) Teniendo en cuenta la fragilidad del entorno espacial, el término de la protección debe concebirse en su concepción más amplia. Aun manteniendo el respeto por los Tratados Internacionales, el control de las actividades que se desarrollan en el espacio debe ir más allá del mero conocimiento de lo que pasa en dicho entorno (la vigilancia y el seguimiento espacial), tal como mencionaremos más adelante.

2. RIESGOS Y DESAFÍOS DE OPERAR EN EL ENTORNO ESPACIAL

La fragilidad del espacio es consecuencia directa de la utilización de alta tecnología en los sistemas satelitales. En este sentido, el empleo de satélites es susceptible de riesgos que pueden estar asociados a tres causas: fenómenos naturales, accidentes no provocados, o bien, acciones intencionadas realizadas por otros actores en el espacio. Entre los riesgos principales, asociados al empleo de los medios satelitales, que son producidos por causas naturales, o por accidentes no provocados, se resaltan los siguientes:

- Fenómenos naturales. El entorno natural terrestre y espacial pueden ejercer un impacto en los sistemas satelitales y en sus servicios. Los fenómenos atmosféricos

[4] Tales como la colisión entre objetos en órbita, la proliferación de basura espacial, la posibilidad de denegación de servicios por medios artificiales, e incluso el desvío intencionado de órbita por medio de ingenios cinéticos.
[5] Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

pueden afectar significativamente durante la fase de lanzamiento y la meteorología en el espacio puede incluir impactos de meteoros en los satélites e interferencias electromagnéticas solares o ionosféricas en radares de vigilancia espacial, radares de alerta de misiles o en enlaces de comunicaciones. Estos fenómenos, puramente físicos, aunque no son evitables, pueden ser predecibles y detectables con una tasa razonable de éxito.

- Colisión con objetos espaciales artificiales. El riesgo de colisión con la basura espacial[6] constituye una preocupación grave y creciente, principalmente, el producido por objetos mayores de un centímetro, que pueden causar grandes daños e incluso destruir naves espaciales[7]. Además, debido al abaratamiento del acceso al espacio –y la consecuente entrada de nuevos países y actores no estatales en la carrera espacial–, este problema se agrava con el también creciente número de lanzamientos de objetos al espacio, las denominadas «mega constelaciones» de pequeños satélites y pequeños lanzadores.
- Interferencias de radiofrecuencia. En 2017 existían casi diez mil transpondedores en órbita, lo que convierte en crítica la gestión del espectro de frecuencias en el espacio.
- Fallos de *hardware* y *software*. Estos problemas pueden impedir la puesta en órbita de satélites y cargas. Aparte de impredecibles, son difíciles de corregir.

Además, existen otros riesgos y amenazas derivados del empleo intencionado de medidas y efectos no naturales (electromagnéticos o físicos), producidos por otros actores en el espacio[8] que, variando en forma e intensidad, pueden enmarcarse en dos grupos:

- Acciones no-físicas que producen efectos reversibles, como las producidas mediante el empleo de la guerra electrónica para afectar a los sistemas satelitales, incluyendo el uso de técnicas de interferencia (*jamming)* y engaño *(spoofing)* para

[6] La Agencia Espacial Europea (ESA) estima que existe orbitando sin utilidad alrededor de la Tierra alrededor de un millón de objetos de más de un centímetro; de ellos, 36 mil quinientos superan los diez centímetros. Este hecho, según la ONU, pone en peligro futuras misiones e, incluso, las comunicaciones terrestres *(European Space Agency*, 2022).

[7] Dado el aumento del número de objetos que constituyen basura espacial y los riesgos asociados a ella, la cooperación internacional, a este respecto, resulta necesaria. Entre las posibles medidas a aplicar estarían: mover fuera de la órbita los satélites geoestacionarios GEO al final de la vida útil, o hacer descender a los satélites en órbitas bajas (LEO) para su destrucción en la atmósfera.

[8] En línea con lo establecido en la *NATO's overarching Space Policy, NATO HQ* (2022) y en *Challenges to security in space*, publicada por la *Defense Intelligence Agency* de EE. UU. (2019).

controlar el espectro electromagnético. Las acciones de *jamming*[9] pueden ser difíciles de atribuir y de distinguir de una interferencia no intencionada, y pueden dirigirse hacia el satélite o hacia los usuarios terrestres. Por su parte, el *spoofing* pretende engañar al receptor introduciendo una señal falsa con información errónea.

Así mismo, se incluyen las amenazas procedentes del empleo del ciberespacio que, además de impregnar todos los demás dominios operativos, incluido el espacio, posee una dependencia, en doble sentido, con muchas operaciones espaciales, pudiendo afectar a los sistemas espaciales, su infraestructura terrestre asociada, los usuarios y los enlaces que conectan todos los componentes.

- Acciones físicas que producen efectos irreversibles con un posible impacto significativo y adverso de carácter perdurable. En este caso, las acciones, dirigidas contra los satélites o contra el segmento terrestre, no se apoyan en el espectro electromagnético ni en el ciberespacio. Se distinguen aquí dos tipos de acciones amenaza: las procedentes de sistemas de energía dirigida, o aquellas realizadas mediante sistemas con carga destructiva.

  Los sistemas de energía dirigida o DEW (del inglés, *Directed Energy Weapons)* emplean la energía dirigida para interrumpir, dañar o destruir, temporal o permanentemente, equipos e instalaciones del satélite o segmento terrestre del adversario. Dependiendo del sistema empleado (como láseres, microondas de alta potencia y otros tipos de armas de radiofrecuencia), el origen de la agresión puede resultar difícil de atribuir. Por otra parte, estas actividades ofensivas también pueden provenir de sistemas portadores de carga destructiva, como los misiles antisatélite (ASAT, del inglés *antisatellite*)[10]. Diseñados para destruir satélites sin poner en órbita ni el sistema de armas ni componente alguno, estos sistemas consisten, generalmente, en un medio de lanzamiento (fijo o móvil, incluyendo

[9] Según la *Defense Intelligence Agency* de EE. UU. (2019, 9), la interferencia del enlace tierra-satélite puede ser ascendente, cuando es dirigido hacia el satélite (perjudicando, así, los servicios para todos los usuarios en el área de recepción del satélite), o descendente, cuando el efecto está dirigido a usuarios terrestres (como, por ejemplo, a una unidad de fuerzas terrestres que utiliza la navegación por satélite para determinar su ubicación). En este contexto, es importante resaltar que, en la actualidad, la tecnología para interrumpir o degradar el GPS está disponible a un coste relativamente bajo.

[10] Liberada del sistema lanzador, la carga destructiva utiliza un buscador a bordo para interceptar el satélite objetivo. Los ataques con misiles ASAT basados en tierra son más fáciles de atribuir que otras armas.

aeronaves), un misil y una carga destructora. El problema añadido es que crean gran cantidad de desechos espaciales.

Además de las contempladas, las amenazas de carácter intencionado pueden proceder igualmente de otros satélites, capaces de producir efectos, de forma temporal o permanente. Los satélites adecuados para ello pueden incluir, entre otros, cargas destructivas, perturbadores de radiofrecuencia, láseres, microondas de alta potencia o mecanismos robotizados. Sin embargo, debe resaltarse que algunos empleos de este tipo tienen carácter pacífico, como, por ejemplo, la tecnología robótica empleada para el mantenimiento y reparación de satélites y eliminación de escombros.

Los párrafos anteriores dejan evidencia de que, en base a la previsibilidad de sus órbitas, los sistemas espaciales son vulnerables a muy diversas amenazas, ya sea a través del ciberespacio, el espectro electromagnético o de acciones que producen efectos irreversibles, vulnerabilidades que, a medida que aumente el acceso a estas tecnologías y a los medios satelitales, pueden incrementar la tensión en esta parte del dominio aeroespacial.

Así mismo, por sus efectos e implicaciones, estos riesgos y amenazas deben tenerse muy presente en el planeamiento y ejecución de operaciones militares. Aunque éste sea un aspecto no muy tenido en cuenta hasta ahora, esa situación está cambiando de forma exponencial; los países líderes en capacidades espaciales y la OTAN ya empiezan a considerar que, en caso de conflicto con un adversario de entidad, una de sus acciones iniciales será limitar, en la mayor medida posible, el acceso a capacidades espaciales propias o aliadas[11]. De hecho, por su carácter transversal, cualquier injerencia en el espacio puede tener graves consecuencias, pues podría afectar no sólo a las capacidades propias del entorno espacial, sino al resto de dominios utilizados por las Fuerzas Armadas.

3. CAPACIDADES ESPACIALES NECESARIAS

En lo que respecta a las capacidades espaciales que, como nación, necesitamos para la protección del entorno espacial y para asegurar el acceso al mismo, abordamos su análisis revisando, primeramente, cuáles son las actividades que deben implementarse a este

[11] La Alianza Atlántica, en línea con la creciente relevancia de este entorno en la seguridad, ha tomado dos iniciativas importantes: la elaboración de la *NATO's overarching Space Policy* y la creación de un *NATO Space Center* (en el Mando Aéreo Aliado, *Allied Air Command*, *Ramstein*, Alemania) dejando claro que como organización no puede mantenerse al margen de este problema. Como continuación a la adopción de la *NATO's overarching Space Policy*, en junio de 2019 (en la reunión de Ministros de Defensa), el 17 de enero de 2022 fue publicada una versión abierta de la misma.

respecto. Con posterioridad, trataremos las capacidades espaciales no disponibles que, por ser necesarias, conviene ir obteniendo de forma progresiva.

3.1. Actividades a desarrollar en el espacio

Para comprender cómo se integran las diferentes actividades espaciales necesarias, desde un punto de vista operativo, hemos de recordar primeramente que, de los cuatro cometidos del poder aeroespacial[12] considerados tradicionalmente como fundamentales[13] (control del aire-espacio, ataque, movilidad aérea e ISR), las capacidades espaciales participan de manera decisiva en dos de ellos, en el control del espacio (como parte del control del aire-espacio) y en ISR. Además de estos cometidos fundamentales, el espacio constituye un apoyo trascendental a las operaciones militares, mediante los servicios obtenidos a través de sistemas satelitales. Obviamente, estos cometidos del poder aeroespacial en el entorno del espacio ultraterrestre están ligados con las actividades espaciales que este tipo de capacidades realizan, cada vez con mayor protagonismo, y que se enmarcan en las siguientes áreas funcionales:

a. El conocimiento de la situación espacial (en inglés, *Space situational awareness*, SSA) incluye todas las actividades encaminadas a disponer y mantener información precisa y oportuna sobre el entorno espacial (relativa a capacidades, disponibilidad, limitaciones, condiciones ambientales, etc) y, particularmente, en lo referido a riesgos para los sistemas satelitales y efectos para la conducción de operaciones militares. Su objeto es proporcionar indicaciones y alertas sobre las intenciones de un posible adversario (incluyendo el lanzamiento de misiles), con la finalidad de disponer de un conocimiento de la situación espacial que nos permita garantizar el control del espacio de forma continuada, mediante acciones ofensivas y defensivas, como veremos en la siguiente actividad.

   Además de observar y predecir la actividad solar que puede afectar a los sistemas en órbita e infraestructuras terrestres y de la detección y seguimiento de los objetos cercanos a la Tierra que puedan dañar o eliminar satélites, o incluso

[12] Según establece la *Doctrina Aeroespacial Básica* (IG-00-1, 2ª revisión, Ejército del Aire, 2020), el poder aeroespacial se define como el conjunto de capacidades susceptibles de ser empleadas en el dominio aeroespacial tanto para producir efectos en los niveles estratégico, operacional o táctico en el ámbito militar como para contribuir a la acción del Estado en el ámbito civil (Martínez Cortés, 2021).

[13] En línea con la *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations* (AJP-3.3 Edition B Version 1 de OTAN, April, 2016) y la *Doctrina Aeroespacial Básica* (IG-00-1, 2ª revisión, Ejército del Aire, 2020). ISR, del inglés, *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance,* se refiere a Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento.

impactar contra la Tierra, esta área cubre la vigilancia y seguimiento espacial (la SST, del inglés, *Space Surveillance and Tracking*), cuyo objeto consiste en detectar y catalogar los satélites activos e inactivos y todo tipo de basura espacial que orbita alrededor de la Tierra para evitar colisiones que afecten a sistemas en servicio.

b. El control del espacio consiste en el empleo de capacidades para asegurar el acceso y para alcanzar y mantener un grado suficiente de libertad de acción en el espacio. Aunque, por el momento, la naturaleza del subdominio espacial es tal que un control total no es viable por parte de ningún actor (Martínez Cortés, 2020), el control del espacio puede incluir actividades de control del espacio ofensivas y defensivas, en ambos casos, en base a un necesario y robusto conocimiento de la situación espacial (SSA).

   Mientras el control espacial defensivo engloba las actividades pasivas y activas dirigidas a evitar, neutralizar o degradar los ataques de las capacidades espaciales del adversario contra operaciones propias en todos los dominios, así como proteger y preservar las capacidades espaciales propias, el control espacial ofensivo se refiere a las actividades encaminadas a negar, degradar, interrumpir, destruir o engañar las capacidades espaciales de un adversario o el apoyo espacial proporcionado por un tercero en favor de éste, y comprenden desde ataques letales a los segmentos terrestres hasta ataques electrónicos contra las frecuencias del enlace satelital.

c. La contribución al conocimiento de la situación del espacio de batalla consiste en el conocimiento de los elementos del escenario o espacio de batalla necesarios para realizar decisiones bien informadas. Estas actividades, relativas al cometido ISR (inteligencia, vigilancia y reconocimiento), pretenden desarrollar y mantener el nivel requerido de conocimiento de la situación, proporcionando información e inteligencia (mediante medios espaciales) a quienes toman decisiones o las ejecutan sobre la localización, disposición e intenciones del adversario. En virtud de su permanencia, ubicuidad, capacidad y variedad de sensores, altura, alcance y

precisión, la aportación de las capacidades espaciales a este conocimiento es extraordinaria[14].

d. El apoyo a las operaciones, a través del espacio, permite y mejora la efectividad de otras capacidades militares y no-militares y, por tanto, de las operaciones militares en todos los dominios, mediante la explotación de productos y servicios basados en el espacio (principalmente, servicios de posicionamiento, navegación y *timing*, PNT; Comunicaciones SATCOM; adquisición electrónica de señales; observación meteo/medioambiental, y cartografía). Esta área incluye igualmente las actividades operativas y logísticas para la gestión de las redes de satélites y su infraestructura.

e. Además, existe otro grupo adicional de actividades encaminadas al apoyo de las propias actividades en el espacio. En él se incluyen las operaciones de lanzamiento y el apoyo a los sistemas espaciales, en cualquiera de los tres segmentos –terrestre, satelital o comunicaciones de enlace.

Este conjunto de actividades establece el marco de las capacidades espaciales necesarias para alcanzar y mantener un empleo eficaz del espacio ultraterrestre, que acometemos a continuación.

3.2. Necesidad de un control efectivo del espacio

3.2.1. Generalidades

La creciente actividad espacial, unido a la capacidad de un potencial adversario de limitar o negar nuestro acceso a capacidades espaciales en el transcurso de hipotético conflicto, lo que parece evolucionar a un ritmo creciente[15], hacen del espacio ultraterrestre un entorno cada vez más congestionado y disputado. Ello, unido a los riesgos y amenazas antes detalladas, trae como consecuencia la necesidad de protección de nuestras actividades en el espacio para garantizar un acceso continuado y un grado suficiente de libertad de acción y de control en el espacio[16], requisito para asegurar nuestras actividades cotidianas y el apoyo continuado a las operaciones militares; de no

[14] Algunos sistemas espaciales trasmiten en tiempo real imágenes electroópticas y radáricas, entre otras, de enorme utilidad para la toma de decisiones y la conducción de operaciones.
[15] Fundamentalmente debido al incremento en el acceso a las altas tecnologías y al mayor número de actores que lo tienen.
[16] «[….] (A)unque por el momento la naturaleza del entorno espacial es tal que un control total no es viable, por parte de ningún actor» (Martínez Cortés, 2020).

hacerlo, el impacto en el normal desarrollo de nuestras vidas y en el planeamiento y conducción de operaciones militares sería muy significativo.

En lo que se refiere a capacidades espaciales ya disponibles, a nivel nacional, en los últimos años se ha avanzado fundamentalmente en la capacidad de vigilancia espacial. Además, las FAS disfrutan de un apoyo completo procedente de capacidades basadas en sistemas satelitales, tanto en el ámbito de las comunicaciones como en el de la observación y el del posicionamiento, navegación y *timing* (GPS), ya sea por medios de otros países, organizaciones o meramente nacionales, disponibilidad que no hubiera sido posible sin el gran impulso recibido, en las últimas décadas, por este sector tecnológico de nuestra industria de defensa. Podemos, por tanto, afirmar que las capacidades espaciales de las que disponen las FAS españolas en la actualidad nos sitúan en un buen nivel, dentro de un contexto general.

En lo que respecta al control del espacio ultraterrestre, éste contempla una doble vertiente, actividades defensivas y actividades ofensivas de control del espacio, lo que se ha denominado «control espacial defensivo» y «control espacial ofensivo», cuyo marco de actividad ya ha sido tratado. Los aspectos señalados sobre la capacidad de vigilancia espacial reflejan el impulso dado en los últimos años a las actividades defensivas para el control de espacio ultraterrestre. Sin embargo, y sin abogar por una militarización del espacio ultraterrestre, es necesario poner sobre la mesa que, para tener un determinado, y limitado, control de las operaciones realizadas en esta parte del dominio aeroespacial [en creciente congestión y disputa], es preciso poseer capacidad (aún no disponible) para ejercer un cierto nivel de control espacial ofensivo. Este nivel permitiría negar, degradar, interrumpir, engañar e incluso, en caso de actividades agresivas por parte de un potencial adversario, destruir sus capacidades espaciales (o bien, el apoyo espacial en su favor proporcionado por un tercero).

En el momento presente, la capacidad de ejecutar operaciones de control del espacio, especialmente de carácter ofensivo contra satélites en órbita, está solo al alcance de grandes potencias; sin embargo, cuando la tecnología y los recursos lo permitan, el futuro de nuestras capacidades debería ir en línea con estos países hacia un control efectivo del espacio ultraterrestre. Por ello, para mantener la libertad de acceso y movimiento en el espacio ultraterrestre[17] también hemos de avanzar en el desarrollo de capacidades

[17] Las capacidades del Ejército del Aire para garantizar el acceso de plataformas al espacio, realizar operaciones en el medio espacial con libertad y negar a otros la utilización del espacio son, ciertamente,

espaciales que permitan un control espacial ofensivo, fundamentalmente de carácter defensivo (basado en la legítima defensa de nuestros sistemas espaciales), principalmente dirigido a los segmentos terrestre y de comunicaciones. Un determinado nivel de control del espacio permitirá contrarrestar, al menos, cierto tipo amenazas que pongan en riesgo nuestros medios y actividades en el espacio, entorno cada vez más utilizado para cuestiones que, en breve, se convertirán en cotidianas, como el transporte de personas o las actividades turísticas. No podemos renunciar a esa capacidad; hemos de aspirar a ella, a través de acuerdos de cooperación internacional, bien bajo el paraguas de iniciativas europeas o de la OTAN, colaboración esencial para países, como el nuestro, con capacidad de inversión limitada.

3.2.2. Sobre las capacidades de control espacial

Dado que, por el momento, las actividades de control espacial, y capacidades vinculadas, constituyen la tarea más compleja, nos detendremos ahora en un rápido análisis al respecto[18]. El control del espacio implica, por una parte, la vigilancia y protección del mismo y, por otra, la capacidad de negación de actividades maliciosas a un potencial adversario. Sobre el primer aspecto, la vigilancia del espacio trae consigo la detección, identificación y el seguimiento de miles de objetos en el espacio. Estas actividades, realizadas tanto desde el espacio como desde estaciones terrestres, permiten, entre otras, las labores de vigilancia, inteligencia y reconocimiento (ISR) que se desarrollan, desde el espacio, en apoyo de las operaciones militares y que se consideran hoy imprescindibles (y los medios, objetivos críticos). La evolución y adaptación de las actividades de vigilancia del espacio se considera menos compleja, pues ya se vienen realizando, de forma general, en España y en los países de nuestro entorno.

En lo que respecta a la protección de los satélites en órbita[19], ésta es una necesidad si se desea disponer de una libertad de acceso y actuación en el espacio. Esta capacidad de protección puede implementarse haciendo que los satélites sean más difíciles de detectar o localizar y de sufrir ataques maliciosos; cualquiera que sea la opción elegida, dotar a los satélites de protección supone dotarle de un mayor peso (al implementar sistemas adicionales) y mayor complejidad, tecnológicamente hablando. Medidas como, por

limitadas; se encuentra desarrollando las capacidades de vigilancia espacial y se beneficia, como el resto de las Fuerzas Armadas, de los servicios que se obtienen desde el espacio.

[18] Para ello me apoyaré en el esquema propuesto por Federico Aznar (2021).

[19] Se considera que los otros dos componentes del vector espacial (el terrestre y el enlace de comunicaciones) deben asegurarse con el resto de infraestructura o comunicaciones.

ejemplo, la implementación de constelaciones, en clave de redundancia, aumentan la complejidad de los sistemas, a pesar de la reducción en tamaño y costes que se prevé en el sector espacial.

El tercer componente del control espacial es la negación del espacio, consistente en la capacidad de vetar el acceso a ciertos sistemas espaciales, o bien, de degradar las capacidades espaciales de eventuales adversarios, logrando de ellos un cambio de actitud. Ésta es, sin duda, la actividad más controvertida del espacio, fundamentalmente, cuando de lo que se trata es de realizar acciones de efectos irreversibles. En el apartado sobre amenazas en el espacio, se describieron levemente las distintas actividades malintencionadas que pueden esperarse en el espacio. Vistas ahora desde el prisma de las capacidades propias, a corto plazo, podríamos ver en un entorno cercano «capacidades de control espacial ofensivo de carácter más defensivo», encaminadas a producir efectos reversibles, basadas en la perturbación electrónica o en ataques en el ciberespacio. Incluso a nivel nacional, la implementación de este tipo de capacidades puede calificarse de «perfectamente viable», siempre que exista la voluntad necesaria.

El nivel más difícilmente permisible en la actualidad, desde el punto de vista legal, es, sin duda, el desarrollo de las denominadas armas antisatélite (ASAT), las que podríamos denominar «capacidades de control espacial ofensivo de carácter ofensivo», encaminadas a producir efectos irreversibles. Sin embargo, el avance de las tecnologías, el incremento de actividad en esta parte del [ya calificado] entorno operativo y la creciente dependencia de las sociedades modernas de actividades espaciales esenciales hacen prever un cambio en la forma de operar en el espacio y, como ha sido el caso, en las estructuras de las fuerzas aéreas de nuestro entorno, llamadas a ser, por su naturaleza, el principal actor en este medio.

Las grandes potencias espaciales (Aznar, 2021) trabajan en nuevas generaciones de armas ASAT, basadas tanto en la superficie terrestre como en el espacio. Esta posible acentuación de la militarización del espacio obliga a seguir impulsando, en el contexto de cooperación internacional, la elaboración y adaptación de la normativa jurídica, calificando de «ilegales» las acciones ofensivas agresivas en el espacio, sin olvidar que, en cualquier caso, siempre debería ser permitida una «legítima defensa», pues nada garantiza el respeto a las mismas por parte de todos (Aznar, 2021). Una cuestión más compleja de definir será la actividad que, en su caso, debiera considerarse como *casus belli* en una eventual escalada (Pérez Gil, 2020), es decir, en qué punto de degradación o

afectación de los sistemas espaciales propios deberían comenzar a activarse los sistemas de defensa espacial.

En lo que respecta a la evolución en este campo, como algunos autores han sugerido (Pérez Gil, 2020), la capacidad en el empleo de la fuerza en el espacio parece ir evolucionando de forma paralela a los inicios del poder aéreo. El empleo de globos aerostáticos para la observación dio paso al empleo de aeronaves contra las fuerzas de superficie del adversario y en la persecución del dominio del aire; tal parece que las actividades espaciales, centradas hoy en las comunicaciones y en la obtención de inteligencia, evolucionan progresivamente hacia una posible aplicación de la fuerza, primero contra actividades en superficie y, después, en el entorno espacial.

3.2.3. Sobre normativa a nivel nacional

En lo referente a los documentos nacionales de carácter estratégico en el entorno del espacio ultraterrestre y en el ámbito de la defensa, en los últimos años, se ha apreciado un incremento en las referencias y nivel de concreción sobre el empleo del espacio, en beneficio de la seguridad y la defensa. Tras el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional de 2019, que resalta la importancia de la seguridad aeroespacial y la continuidad entre el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre, la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 (última referencia a nivel estratégico) incluye la vulnerabilidad aeroespacial entre los riesgos y amenazas, y subraya lo importante que resulta contar con las capacidades necesarias para responder a una amalgama de riesgos y amenazas.

En este sentido, siguiendo con esta línea marcada y las acciones ya emprendidas en el entorno espacial, corresponde el desarrollo, en MINISDEF/FAS, de una norma enfocada específicamente en el ámbito de la defensa[20] (tipo, estrategia de defensa del espacio) que, como continuación a la *Estrategia de Seguridad Aeroespacial*, acometa, como corresponda, las funciones de los organismos involucrados en el planeamiento, obtención y empleo de las capacidades espaciales, así como las directrices necesarias para implementar un control efectivo del espacio. Tal documento mejoraría la sinergia y la coordinación en un momento en el que, de forma necesaria, se incrementan las acciones relacionadas con el entorno espacial.

[20] El documento propuesto en absoluto implicaría la no existencia del *Plan Director de Sistemas Espaciales para la Defensa*, elaborado por la DGAM, que establece las acciones para garantizar el mantenimiento de las capacidades espaciales, aunque sólo de aquellas relacionadas con el apoyo a las operaciones militares (SATCOM, PNT y observación de la tierra).

CONCLUSIONES

La elevada y creciente dependencia del entorno espacial, tanto en la vida cotidiana como en relación a las operaciones militares, evidencian la importancia y necesidad de proteger el entorno y las capacidades satelitales propias, si se pretende garantizar un acceso continuado; no hacerlo puede acarrear serias consecuencias.

Las Fuerzas Armadas españolas disponen de un nivel de apoyo desde el espacio bastante aceptable para afrontar los entornos operativos del presente. Sin embargo, no existe la misma disponibilidad de las capacidades necesarias para implementar una adecuada protección de medios y un control efectivo de las actividades en el espacio, área en la que, en base a una legítima defensa, resulta imprescindible avanzar.

Parece que la sabiduría dicta analizar medios y estrategias destinadas a reforzar la seguridad de nuestras operaciones espaciales para no caer en una incapacidad de controlar el espacio, en caso de un hipotético conflicto que pudiera afectar gravemente dicho entorno, conflicto, por otra parte, cada vez menos hipotético, teniendo en cuenta los últimos acontecimientos que afectan gravemente la seguridad en Europa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZNAR, FEDERICO (2021). El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad, *IEEE*, https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA10_2021_FEDAZN_EspacioExterior.pdf

MARTÍN, MIGUEL (2019). Estrategia y Doctrina Aeroespacial: Bases para la vigilancia y control del espacio, *ADESyD*, pp. 30-39, https://www.adesyd.es/doc/destacados/ADD_TBY6L2UH.pdf

MARTÍNEZ CORTÉS, J. (2021). Doctrina Aeroespacial Básica, *Revista aeronáutica y astronáutica*, 899, pp. 64-73, https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/a/raa_899_02-02-2021_1_1.pdf

MARTÍNEZ CORTÉS, J. (2020). Las fuerzas aéreas y el espacio: un desafío de cooperación internacional, *Revista aeronáutica y astronáutica*, 891, pp. 184-198, https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/a/raa__891.pdf

MOLINER Y PONS (2021). Dossier: Seguridad y defensa aeroespacial, *Revista de aeronáutica y astronáutica*, 902, pp. 385-409, https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/a/raa_902_290421.pdf

PÉREZ GIL, LUIS (2020). La militarización del espacio: el desarrollo de satélites inspectores por EE.UU. y Rusia, *Global Affairs Journal*, 2, https://www.unav.edu/documents/16800098/26018454/GAJ_2020-22-31_Militarizacion.pdf

RUBIO, FRANCISCO (2018). Hoja de ruta para la implantación de la vigilancia espacial en el EA, *Revista de aeronáutica y astronáutica*, 876. pp. 653-664, https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/.galleries/anexos/revista/RAA-SEPTIEMBRE-18-WEB.pdf

SÁNCHEZ, JAIME (2018). El concepto actual de la vigilancia espacial: desde el SSA de 2006, *Revista de aeronáutica y astronáutica*, 876, pp. 645-652, https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/.galleries/anexos/revista/RAA-SEPTIEMBRE-18-WEB.pdf

ANEXOS BIBLIOGRÁFICOS

DEFENCE INTELLIGENCE AGENCY (2019). *Challenges to security in space*, *Defense Intelligence Agency,* https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1082341.pdf

EUROPEAN SPACE AGENCY (2022). *Space debris by the numbers,* https://www.esa.int/Safety_Security/Space_Debris/Space_debris_by_the_numbers

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, *https://www.dsn.gob.es/es/file/7256/download?token=Ah_MWX8D*

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO DE ESPAÑA (2019). *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional,* https://www.dsn.gob.es/es/file/3152/download?token=cVqhPSn8

MINISDEF (2021). Panorama de Tendencias Generales 2040 (2ª edición), https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_de_tendencias_geopol_ticas_horizonte_2040_2_edici_n_1.pdf

MINISDEF (2015). *Plan Director de Sistemas Espaciales para la Defensa*, https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/plan-director-sistemas-espaciales.pdf

OTAN (2022). *NATO's overarching Space Policy*, *NATO HQ* [versión publicada en abierto], https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm?utm_source=twitter&utm_medium=natopress&utm_campaign=20220117_space

OTAN (2020). *The NATO Warfighting Capstone Concept: Key insights from the global expert symposium summer 2020,* https://www.jstor.org/stable/resrep26765

OTAN (2016). *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations* AJP-3.3. Edition B Version 1, https://www.japcc.org/wp-content/uploads/AJP-3.3-EDB-V1-E.pdf

MATHEMATICS AND WAR: MILITARY SIMULATION AND WARGAMING IN THE STUDY OF NAVAL HISTORY

MATEMÁTICAS Y GUERRA: LA SIMULACIÓN MILITAR Y LOS JUEGOS DE GUERRA EN EL ESTUDIO DE LA HISTORIA NAVAL

Álvaro Antón-Radigales[1]
Mayo de 2022

ABSTRACT
The last two centuries have seen a steady development of professional war games and mathematical models aimed to further the understanding of armed conflict, and to train officers in the new realities of the modern battlefield. Supporting these new techniques lie monumental efforts of quantitative study of the variables of war and their interactions, without which the design of accurate and meaningful models would simply be impossible. After briefly exploring the origin and nature of abstract military simulations, we propose a framework for analysing naval battles using these models, through a practical case study of the action between cruisers *SMS Emden* and *HMAS Sydney* near the Cocos islands in November 1914.

KEYWORDS: wargame, simulation, naval, modelling, war

RESUMEN
Los modelos matemáticos y juegos de guerra profesionales, destinados al estudio de los conflictos armados y al entrenamiento de oficiales para la cambiante realidad del campo de batalla, han visto un continuo desarrollo en los últimos dos siglos. Estas nuevas técnicas se sostienen sobre esfuerzos sin precedentes en el estudio cuantitativo de las variables de la guerra y sus interacciones, sin los cuales sería llanamente imposible diseñar modelos representativos. Tras una breve exploración del origen y naturaleza de las simulaciones militares abstractas, proponemos un marco teórico para el análisis de batallas navales usando estos modelos, ofreciendo a modo de ejemplo el caso práctico del combate entre los cruceros *SMS Emden* y *HMAS Sydney* cerca de las islas Cocos en noviembre de 1914.

PALABRAS CLAVE: juego, simulación, naval, modelo, guerra

[1] Licenciado en Historia Contemporánea (UCM), Estudiante del Programa de doctorado en Seguridad Internacional (IUGM-UNED).

Modern History graduate (UCM), PhD candidate in the International Security doctorate programme (IUGM-UNED).

1. PRACTISING WAR

There is an old joke about a man walking down 57th Street in New York looking for directions. He sees a musician stepping out of a cab and asks him: «Excuse me, how do you get to Carnegie Hall?» Without missing a beat, the musician answers: «Practice, practice, practice.»

This unknown musician's advice applies to any human pursuit. Unlike musicians however, military officers cannot practise their profession, at least in a strict sense, except in time of war (McHugh, 2013, 1). War is fortunately not a constant occurrence, and its ever-changing nature makes it difficult for the lessons of one conflict to fully carry over to the next. It is no surprise, then, that the world's armed forces have invested significant resources in developing cost-effective ways to provide meaningful training for their decision makers in peacetime.

One such training device that most laymen will be familiar with is the field exercise or manoeuvre, in which actual military units are deployed in a simulated conflict situation in order to test and develop their capabilities and procedures (Sayre, 1910, 10). Although less costly and better tailored to specific training needs than wartime practice, these exercises are far from cheap in material resources and personnel time (Hausrath, 1971, 92). Their scope also tends to be limited to the tactical level: fielding large forces for extended periods is impractical, and the requirements of large-scale operations cannot be afforded by the normally-available resources and terrain (Perla, 2011, 246).

As in other disciplines, one solution is to abstract the object of study enough to make it manageable, while keeping it faithful enough to be representative of the situation one wishes to reproduce – constructing a model, in other words. Troop movements, for example, can be represented on a map instead of on the ground, resulting in what is known as a map manoeuvre (Sayre, 1910, 11). In more general terms, a training exercise conducted without the employment of actual troops in the field is known in modern parlance as a *wargame*. Professor Peter P. Perla of the Center for Naval Analysis (CNA) defines a wargame as:

> … a warfare model or simulation whose operation does not involve the activities of actual military forces, and whose sequence of events is, in turn, affected by the decisions made by players representing the opposing sides. (Perla, 2011, 157)

This definition is accepted by the U.S. Naval War College's (NWC) War Gaming Department as the standard that their practice is built upon (Burns, 2013, 4). Beyond mere economy of resources, freeing the manoeuvre from the limitations imposed by the use of actual military formations in the field can greatly enhance its scope as an educational tool. The NWC's *War Gamer's Handbook* continues: «The value of the war game is that decisions are not constrained by safety, rules of engagement (ROE), real-world territorial boundaries, or training objectives» (Burns, 2013, 4).

2. THE ORIGINS OF MILITARY WARGAMING

What may constitute the first "proper" wargame depends largely on how strict we want our definition to be. Abstract games of strategy have existed for millennia, and the temptation to connect their intricacies to the intellectual requirements of military strategy is difficult to resist. Examples abound: the famous Vatican amphora decorated by Exekias depicts heroes Achilles and Ajax, in full military gear, hunched over a playing board and rolling dice (Kurke, 1999); Aelius Donatus, the Roman grammarian, attributes to king Pyrrhus of Epirus the invention of a game to teach military strategy, using pebbles or pawns on a board (Karunanithy, 2013, 52); *Latrunculi*, or "the game of brigands", was a popular pastime among military officers in Roman Britain (Caffrey Jr, 2019, 13); the Persian game of *chatrang*, believed by most scholars to be the most direct precursor of chess (Murray, 1913, 158), is clearly an abstract representation of battle (McHugh, 2013, 27; Caffrey Jr., 2019, 13); and of course, chess itself has captured the imagination of many owing to the evident parallelism between its conduct and that of military engagements (Leonhard, 1991, 14). Napoleon's own interest in the game, though allegedly not accompanied by any great degree of skill, has kindled the fascination of military historians as often as it has misled their conclusions (Murray, 1913, 877). It could easily be argued, however, that all these games are much too abstract, too far removed conceptually from military practice, to constitute a training for war. While some of the skills needed to play them successfully may well be transferrable to other manifestations of human conflict, they fail to directly represent any specific situations that military officers might need to resolve.

There is a slightly stronger case for two later off-shoots of chess which, although still highly symbolic representations of war, were at least created with the education of military classes in mind.

The first was developed in 1644 by Ulm-born businessman Christopher Weikhmann and presented in his book *Neu-erfundenes grosses König-Spiel* ("Newly Invented great King's Game"), which he dedicated to duke August II of Brunswick[2] (Weickhmann, 1664). Different board configurations could accommodate a variable number of players, each controlling 30 pieces modelled after different ranks of Bavarian society. In its author's opinion, the game could «encourage young noblemen to think about important military questions and to teach them basic elements of military art and science» (Vego, 2012, 107).

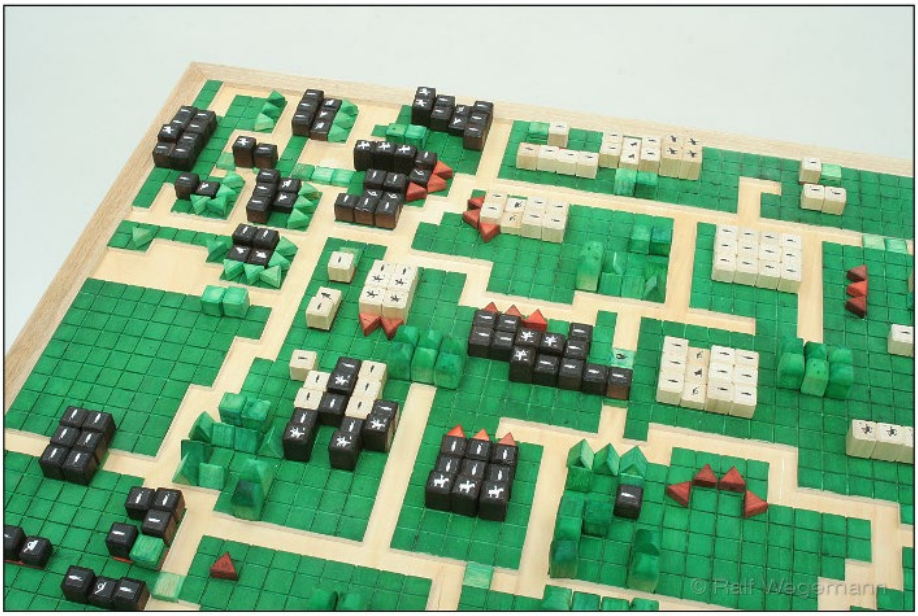
The second is even more remarkable: in 1780, mathematician and naturalist Johann Christian Ludwig Hellwig, also from Bavaria, designed the game referred to simply as *Königspiel* or "King's Game". It was conceived from the outset as a teaching aid, meant to (in Hellwig's own words) «make the noblest and most important performances of war sensual»[3] (Nohr & Böhme, 2009, 25). The context for this educational tool would be the page school in the court of Burnswick, where he held a teaching position (Nohr & Böhme, 2009, 20).

Apart from its inception as a training device for decision makers, the great contribution of Hellwig's game to the state of the art was its attention to detail. The game board boasted 1,666 tiles which, beyond simply outlining the players' options for moving their pieces, represented a range of terrain features such as roads, rivers, mountains or woods. All of these had a regulated effect on movement and combat, and the tiles could be rearranged to produce a virtually endless variety of landscapes. As for the playing pieces themselves, they depicted various types of fighting units of all arms as well as pontoon bridges and, in later editions, baggage trains or supply depots. Victory was achieved by taking the opposing player's fort, which also served as a supply source, making it possible to win by outmanoeuvring the enemy rather than simply destroying their forces (Nohr & Böhme, 2009, 24).

Figure 1. Reconstruction of Hellwig's game by Prof. Nohr of HBK Braunschweig. Photo by Rolf Wegermann.

[2] Duke August was himself the author, under the pseudonym Gustavus Selenus, of the first known chess teaching method written in the German language: *Das Königs- oder Schachspiel* ("the King's- or Chess game"), 1616 (Nohr & Böhme, 2009, 41)

[3] Author's translation. *"Der Endzweck eines taktischen Spiels ist] die vornehmsten und wichtigsten Auftritte des Krieges sinnlich zu machen"*.



Source: Ludwig Hellwig, J.C. (2010).

The concept was perfected in later years by military theoretician Georg Venturini of Schleswig. Venturini greatly expanded Hellwig's rules and, more significantly, did away with the fictional terrain of its predecessor in favour of a representation of actual territory between France and Belgium[4] (Vego, 2012, 3; McHugh, 2013, 29). This *Neues Kriegsspiel* ("New Wargame") was a quantum leap in realism and attention to detail and enjoyed some success among the military officers of the era, but was also criticised by some for being overly complex and ponderous (Perla, 2011, 34).

2.1. The Prussian *Kriegsspiel*

If Hellwig's creation can be seen as a product of the pedagogical ideas of the Enlightenment (Nohr & Böhme, 2009, 28) later developments of the wargame (including Venturini's approach) reflect the vogue of military mathematics towards the end of the 18th century (McHugh, 2013, 28) – a period of which Prussian Field Marshal Colmar von der Goltz said: «A true strategist of that epoch did not know how to lead a corporal's guard across a ditch without a table of logarithms» (Sayre, 1910, 5). It was in this rigid quantitative context that the first true military wargame emerged.

Its creator was not a military man but a civilian: Leopold George Baron von Reiswitz was a war counsellor to the Prussian court at Breslau. The son of a captain in the army of Frederick II, von Reiswitz was instructed in chess by his father, and perused his library

[4] For a discussion by Capt. Henry T. Crook on the implications of imaginary versus actual terrain in wargaming maps see Curry (2012, 92-108).

of military works from an early age. He was also something of a pioneering wargame player who was acquainted with Helwig's *König-Spiel* through a set he used to play with later prince Friedrich Ferdinand, at the palace in Pless, at the turn of the century (von Hilgers, 2000, 62).

Von Reiswitz's first contribution to the development of the game was a complete breakaway from the rigid chessboard pattern used by its predecessors – which was adequate perhaps for a game on a strategic scale, but unsuitable for representing the complex formations, manoeuvres and evolutions of the Prussian army of the time at a tactical level (von Hilgers, 2000, 62-63). Instead, he experimented with a sand table in which terrain could be modelled in relief. The game pieces also departed from Hellwig's pawns, becoming instead wooden blocks carefully measured to match the frontage of the various military units they represented (Perla, 2011, 35).

In 1811, Reiswitz made the fortunate acquaintance of a Prussian officer by the name of von Reiche, by then the captain of cadets at the Berlin garrison, and among whose students were princes Friedrich and Wilhelm – the latter being the future Kaiser Wilhelm I. Having heard of the new game from their instructor, the two young cadets asked their governor to set up a demonstration at their palace in Berlin (Perla, 2011, 35). The trial was a resounding success, and it was not long before it reached the ears of King Friedrich Wilhelm III, who was fascinated by this new device. Before showing it to such an illustrious patron, however, von Reiswitz spent the best part of a year making his game more presentable: the playful but messy sand gave way to painted plaster tiles which could be arranged into a variety of configurations to represent different areas of operations. These, along with the game pieces and measuring devices, could be stored in the large chest of drawers that doubled as playing surface (Perla, 2011, 35-36).

Figure 2. The Kriegsspiel cabinet gifted to King Friedrich William III by Reiswitz, 1812.



Source: Stiftung Preußische Schlösser und Gärten Berlin-Brandenburg (SPSG) / Roman März.

By all accounts, the King was enthralled by the game and played it extensively (Vego, 2012, 109) but interest at the court quickly faded. It was up to the Baron's son, Lieutenant Georg Heinrich Rudolph Johann von Reisswitz, to breathe new life into his father's creation.

The first improvement introduced by the young von Reiswitz would change the state of the art forever: doing away with the massive and unwieldy cabinet[5] and its plaster tiles, he started conducting the game on topographic maps in the 1:8000 scale, thus inventing the first proper map manoeuvre (Perla, 2011, 36). And yet, the most significant and furthest-reaching steps towards a true military simulation taken in this second instalment of the *Kriegsspiel* were much less obvious. In his book *Simulating War*, professor Philip Sabin of King's College London (KCL) states:

> What makes both professional and recreational wargames 'serious' and not mere abstract diversions is that they attempt to simulate certain key aspects of real armed conflicts. Research is thus an integral and indispensable element of wargame design.

This research, he adds, tends to be «encyclopaedic and explanatory, rather than anecdotal and descriptive» (Sabin, 2012, 47). In order to convey the right lessons, a

[5] *Die "mächtige Kommode"* ("mighty chest of drawers") (von Hilgers, 2000, 63).

wargame must produce credible, coherent results – a goal it can only achieve if its designer is intimately familiar with the heuristics of the conflict they intend to model. It was exactly in this spirit that von Reiswitz (a member of the artillery testing commission) exhaustively tested the ranges and spreads of a variety of firearms, Prussian and foreign, in order to collect data from which to estimate weapon effects in his game. He was helped in this endeavour by Gerhard von Scharnhorst (von Hilgers, 2000, 70). To account for the myriad factors that would affect marksmanship and fire effect in real battle conditions, he also introduced an element of chance – a set of bespoke dice[6] which would produce deviations from the data collected at the range (von Hilgers, 2000, 71).

The second revolutionary change was the introduction of an umpire or "confidant"[7] with several assistants. The umpire, an experienced officer familiar with the conduct of the game, not only adjudicated the decisions of the players but also acted as the sole source of information, providing both sides with only as much intelligence as would have been available to them in a real situation (Vego, 2012, 109). This double-blind system introduced the element of uncertainty that consecrated the *Kriegsspiel* as a serious simulation of the fog and friction of war. Prince Wilhelm, after participating in a session run by Lieutenant von Reiswitz, quickly brought the game to the attention of general Karl Freiherr von Müffling, newly appointed Chief of the General Staff. Upon witnessing a demonstration, the general exclaimed: «This is not a game in the normal sense; this is an education for war. I must and will enthusiastically recommend it to the Army»[8] (von Hilgers, 2000, 71).

Lieutenant von Reiswitz's *Kriegsspiel* took military theory by storm, with numerous developments, versions and offshoots quickly popping up all over the world: the Manchester Tactical Society published a manual to the game in 1836, titled *A Simple Account of the War Game by A. G. Haywood, Capt 6th Volunteer Brigade, The Lancashires, Royal Artillery* (Curry, 2012, 11). In 1872, Captain E. Baring of the Royal Artillery developed the first British set of rules (Curry, 2012, 21). U.S. Army major W.

[6] Baron von Reiswitz had already experimented with dice in his game before his son made their use systematic (von Hilgers, 2000, 71). He was most likely inspired by the Johann Ferdinand Opiz's relatively unknown wargame – developed in the 1740s and hence predating Hellwig's, although not published until 1806 by his son Giacomo. Though he does not explicitly mention the use of a chance device, Baron von Reiswitz acknowledges Opiz's work as one of his influences. (Wintjes, 2015, 22)

[7] "*Vertrauter*" (Vego, 2012, 108)

[8] Author's translation: *"Das ist ja kein Spiel in gewöhnlicher Art, das ist eine Kriegsschule. Das muß und werde ich der Armee auf das wärmste empfehlen".*

R. Livermore, of the Corps of Engineers, published his own version in 1883 – although this one was never adopted for official use (Caffrey Jr, 2019, 381). By the end of the century, Austria-Hungary, France, Italy, the Ottoman Empire and Russia had all taken up wargaming in one form or another (Caffrey Jr, 2019, 380 – 381). As for Prussia, development continued steadily, spurred in no small part by Helmuth von Moltke's enthusiastic endorsement (Caffrey Jr, 2019, 18). In 1867, Wilhelm von Tschischwitz updated the original *Kriegsspiel* tables to reflect the increased lethality of breech-loading rifles[9]. Other developments include the contributions of von Meckel (1875), von Trotha (1875) or Naumann (1877) (Nohr & Böhme, 2009, 45).

The last Prussian addition to the state of wargaming that we will explore is one of methodology: in 1876, then Colonel Julius von Verdy du Vernois published a small manual titled *Beitrag zum Kriegsspiel* ("Contribution to the Wargame"). In it, he tried to address one of the most pervasive criticisms that military wargaming had to endure:

> Wargames have always had their detractors, principally owing to cumbersome, time-consuming adjudication rules. Verdy du Vernois and others thought they had a simple solution: to substitute the military judgment of combat-experienced officers for many of these rules. This would result in games that were faster, hence more popular, and thus more often played (Caffrey Jr., 2019, 27).

Strict and complex rule sets took a back seat in favour of ease and speed of play, with the umpire deciding on the fly the outcome of most courses of action taken by the players.

This approach came to be known as the *Free Kriegsspiel*, and it was originally met with some enthusiasm. Over time, however, two problems became apparent: first, as officers with war experience died of old age or retired, the pool of authoritative umpires dwindled; and second, in the absence of clear-cut rules, players who outranked the umpires had difficulty accepting their adjudication, believing themselves better informed. This issue became especially apparent in the games and staff rides attended by Kaiser Wilhelm II, which his team invariably won with the nervous acquiescence of most officers present (Caffrey Jr., 2019, 27).

3. EARLY NAVAL WARGAMING

In his classic book *Fleet Tactics: Theory and Practice*, U.S. Navy captain Wayne P. Hughes Jr. states:

[9] A modern transcription of von Tschischwitz's rules can be found in Wintjes, J. (2019).

> At sea there is no high ground, no river barrier, no concealment in forests that requires what is often used as a rule of thumb on land, a 3:1 preponderance of force to attack a prepared position. As others have said, battle at sea and in the open desert have much in common. Sun, wind, and sea state all affect naval tactics, but not to the extent that terrain affects ground combat *(Hughes Jr., 1986, 37).*

His argument, presented in the context of the field of mathematics known as Military Operations Research (MOR), speaks for the greater suitability of naval combat to quantitative study. The differential equations of attrition developed by Frederick W. Lanchester, J. V. Chase and M. Osipov at the start of the 20th century, on which Hughes constructed his own *Salvo Model of Naval Combat*, are much more readily applicable to naval engagements than to land warfare (Hughes Jr., 1986, 27). This relative ease of abstraction helps explain the success of naval wargaming over its land and air counterparts (Perla, 2011, 10).

The earliest known example of an abstract device for the teaching and development of naval tactics was devised at the end of the 18th century by John Clerk – a Scotsman who had interestingly never been to sea. In the preface to his book *An essay on naval tactics*, he explained:

> As I never was at sea myself, it has been asked, how I should have been able to acquire any knowledge in naval tactics, or should have presumed to suggest my opinion and ideas upon the subject […] I had recourse not only to every species of demonstration, by plans and drawings, but also to the use of a number of small models of ships which, when disposed in proper arrangement, gave most correct representations of hostile fleets, extended each in line of battle; and being easily moved and put into any relative position required, and thus permanently seen and well considered, every possible idea of naval system could be discussed without the possibility of any dispute (Clerk, 1827, quoted in Perla, 2011, 32).

Much like Hellwig's game, Clerk's model ships are a direct product of the teaching philosophy of the Enlightenment – the vogue of visualisation as an intuitive form of gaining and imparting knowledge. His aspirations were however loftier: he sought not only to illustrate naval tactics, but to further their study by analysing on the table all the geometric intricacies of fleet actions which were difficult to perceive at sea. He succeeded, and we know today that his work was very well received by naval officers of the time (Perla, 2011, 32 – 33); Admiral Sir George Rodney's decisive breaking of the Comte de Grasse's line at the Saintes in 1782 appears to have been inspired by the conclusions Clerk derived from his wooden models (Clerk, 1827, 23 – 25). Similar tactics brought victory to John Jervis at the Cape St. Vincent, Adam Duncan at Camperdown,

and more notably Horatio Nelson at Trafalgar. If the attribution is indeed correct, the impact of Clerk's methods on the naval history of Great Britain cannot be overstated.

In 1873, Lieutenant Castle RN presented at the Royal United Services Institute (RUSI) a more sophisticated device referred to as *The Game of Naval Tactics* (Curry, 2014, 10). Inspired by the publication the previous year of Captain Baring's land *Kriegsspiel*, Lieutenant Castle had conceived a series of detailed rules (along with the accompanying apparatus) to simulate the complex manoeuvring of a squadron of ships. In a conscious design statement, he did not include rules to resolve combat at all; that could be adjudicated at the umpire's discretion once the true focus of the game – the crucial approach to battle – had been resolved. In his own words:

> The object of the game is to facilitate the study of the evolutions, laid down in our present Evolutionary Signal-Book; and to familiarise Officers with the mode of performing them; with the time and space that a few combinations must occupy; and with the points to be attended to or to be avoided in actual practice (Curry, 2014, 15).

Transcripts of interviews with Castle reveal that his efforts were received with limited enthusiasm, but the game did succeed in stimulating tactical debate. Furthermore, as was the case with Lieutenant von Reiswitz's work at the Berlin firing range, the design process of this teaching device yielded some worthy results; in his edition of the rules of Castle's game, Professor John Curry explains:

> What becomes apparent reading Lt. Castle's attempt to build a game is that some basic operational research data was missing. In particular, what were the turning circles of various ships? In war, this information would have been invaluable in making the best possible turn of a single column of ships of various classes. It is an early example of how just the act of designing a wargame can reveal useful real world insights (Curry, 2014, 10).

A much better-known attempt at producing a workable tool for exploring naval tactics came from Captain Philip H. Colomb RN in 1878. Known as *The Duel*, it was designed to simulate a small action fought between two generic opposing ships, armed with guns and rams. Presented to RUSI in 1879, it too was received with polite yet relentless criticism (Curry, 2014, 43); however, it did succeed in attracting some attention abroad: the game was taken up by the Russian navy, and translations of it were published in the French *Revue Maritime et Coloniale* and the Spanish *Revista General de Marina,* both in 1881. More notably, it was the subject of a lecture by Lieutenant William McCarty Little at the U.S. Naval War College (NWC) in Newport – an institution that was destined to become a world reference in naval wargaming (McHugh, 2013, 46 – 47).

As happened with the Prussian game on land, the true paradigm shift would be conceived at the turn of the century in the mind of an inquisitive civilian: John Frederick Thomas ("Fred T.") Jane was, among other things, a naval enthusiast and an accomplished illustrator, who had achieved some recognition through his sketches of the summer manoeuvres of 1890 (Curry, 2008, 10). An avid recreational wargamer, Jane started designing his own set of rules meant to «supply for the sea what the Kriegspiel[10] supplies for the land forces – a means of fighting battles in miniature» (Curry, 2014, 82).

The game was played on a large table using ship models which, unlike the generic craft in Colomb's *Duel,* represented actual fighting vessels in service[11]. The models moved in a square grid at a rate of one square per three knots, and were generally allowed one 45° turn every two squares. Gun ranges and rates of fire were roughly modelled after their real-life counterparts, and a shorthand system matched each calibre and ammunition type to the thickness of armour it could penetrate (Curry, 2014, 81).

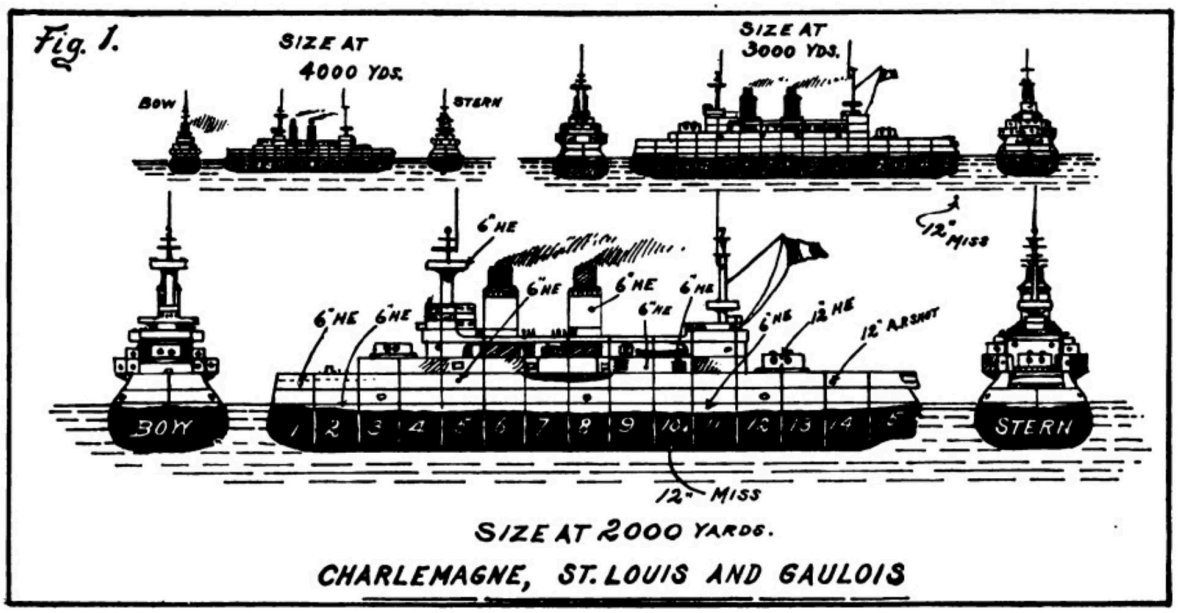
Without a doubt, the most conspicuous part of the game was the ingenious procedure for resolving gunnery combat. At the disposal of the firing player were a number of long, thin boards or paddles called "strikers", each with a fine needle fitted slightly off-centre. Holding one of them like a hammer, the player would attempt to hit with it, once per shot, a detailed pictorial representation of the target ship printed on a sheet of paper. This drawing would be printed in different sizes, with smaller ones being used at longer ranges. The sections of the enemy ship hit by the shells would be whichever ones the striker needle happened to land on, with many of them likely missing entirely. Damage was then determined based on shell calibre and type, armour protection, and the nature of the section or sections affected (Jane, 1903, 22632). Not only was the system highly educational in the effects of shell hits on ship targets, but it also capitalised on Jane's skill as a naval illustrator.

In its first release, the game only contained the necessary data and plans for four ships. A supplement soon followed containing all British ships in service, but customers found fighting battles between ships of the same nationality somewhat underwhelming; the German supplement came next, seen by some members of the press as a jingoistic provocation; in the end, Jane gathered enough data to release the first edition of *All the*

[10] Jane uses the anglicised spelling.
[11] The players had to recognise their opponents' ships through observation of their distinguishing features (masts, funnels, &c.) «just as they would in real war» (Niblack, 1903, 601).

World's Warships – the publishing line which would become the world's best known naval annual, *Jane's Fighting Ships* (Caffrey Jr., 2019, 30).

Figure 3. Target card for pre-Dreadnought battleships of the *Charlemagne* class at various distances.



Source: Scientific American Supplement volume LV, January – June 1903, p. 22632

Although his design was at first intended for a commercial audience rather than a professional one, he never saw it as a mere toy; in volume 86 of London-based magazine *The Engineer*, 1890, the designer himself described it as:

> A most instructive lesson in the capabilities of different types of ships to withstand or carry on attacks. […] In short, it puts very fairly before the players the actual problems which would face them were they commanding squadrons in times of war, and if played in seriousness cannot fail to instruct them (Perla, 2011, 48).

Jane presented his game at RUSI in 1898, where it caught the eye of Captain Robert Lowry, future president of the Portsmouth War College. The Royal Navy was quick to adopt it as a training tool, although the charming use of the strikers and paper targets was, to the designer's dismay, dropped in favour of a deterministic hit-point based system (Jane, 1903, 22632). Other navies followed suit, likely thanks to the network of contacts that the author had developed while gathering data for his supplements; thus, Jane's became the first wargame designed for a civilian market that was adopted by navies around the world (Caffrey Jr., 2019, 30). The rules were also reproduced and commented, in a not entirely positive light, in the United States Naval Institute (USNI) *Proceedings* in July 1903 (Niblack, 1903), but by then the U.S. Navy was well into the development

of its own naval wargaming tradition, thanks to the work of William McCarty Little (McHugh, 2013, 58).

4. WARGAMING, OPERATIONS RESEARCH AND QUANTITATIVE HISTORY.

Many scholars in the field of Operations Research have studied past conflict using quantitative tools, either to validate existing mathematical models or to develop new ones; J. H. Engel's 1954 paper on the application of Lanchester's equations to the study of casualty rates at Iwo Jima is an early example of this approach (Engel, 1954), later expanded by D. Willard, of the *Research Analysis Corporation* (RAC), to 1,493 European battles from Gaston Bodart's *Lexikon*[12] (Willard, 1962). Colonel Trevor N. Dupuy's extensive work at his *Historical Evaluation and Research Organization* (HERO) needs no introduction. Less has been written on the naval dimension, in which the available data points are much fewer and further between; we owe most of the work in this line to Wayne P. Hughes Jr. and his disciples at the *Naval Postgraduate School* (NPS) in Monterey, among whom we may highlight Michael J. Armstrong, with his analysis of the Battle of the Coral Sea (Armstrong, 2014), or Thomas R. Beall and his pioneering survey of fourteen naval engagements of the 20th century using a modified Salvo model (Beall, 1990).

This is relevant to our study of military wargaming in that the mathematical models often used to determine the outcome of player decisions in games can be very similar (if not identical) to those employed in Operations Research (Perla, 2011, 242). The purpose of these two disciplines is, however, fundamentally different: while Operations Research offers methods to calculate the outcomes of quantitative processes, wargaming focuses on the human decisions and interactions that lead to those outcomes. In the words of Perla, it is «… a tool for exploring the effects of human interpretation of information rather than those of the actual information (or data) itself» (Perla, 2011, 245). In 2018, Professor Alan D. Zimm of Johns Hopkins University broke new ground with a study that aligned much more closely with this decision-centred paradigm; his paper, published in *Warship* (Zimm, 2018), offered a tactical analysis of the battle of the River Plate under the light of two interwar tactical wargames: the U.S. Navy's *Maneuver Rules* of 1936 (Curry & Carlson, 2019), and the Royal Navy's *War Game Rules* of 1929 (Tactical Division, Admiralty Naval Staff, NWC Portsmouth, 1929). In Zimm's view, both belligerents

[12] *Militär-historisches Kriegs-Lexikon*, a 1908 reference work containing tabular data on several thousand land engagements between 1618 and 1905 (Bodart, 1908).

committed several errors of judgement, with some of Commodore Harwood's «flawed» tactics in particular likely being supported by the teachings of the British wargame (Zimm, 2018, 44 – 45).

However, as Perla pithily put it, «our models, at their best, predict the past» (Perla, 2011, 285). Deterministic simulations yield only mean or expected results – and in war, the unexpected is commonplace. For all their qualities, wargames are simply not designed to be predictive tools, and expecting the outcome of one to mirror that of future conflicts is a recipe for disappointment. Because wargames condense the experience gained from past events, we believe that a more interesting question to ask would be to what degree they succeed in interpreting the issues raised by the battles already fought. By using the professional wargames of the interwar period to refight engagements from the First World War, rather than from the Second, we hope to evince: first, whether the games correctly reflect the heuristics of the battles they draw their data from; and second, how much each battle thus studied deviates from what the belligerent navies determined, *a posteriori*, to be the plausible outcome. To illustrate our approach, we will now engage in a simple case study.

5. THE BATTLE OF COCOS AS A CASE STUDY

The 14th of August of 1914, the light cruiser *SMS Emden*, Captain von Müller, was detached from Maximilian von Spee's East Asia Squadron, with orders to conduct commerce-raiding operations in the Indian ocean (Hohenzollern, 1928, 32). In just under two months, *Emden* managed to sink 16 steamers (totalling 70,825 GRT) and capture another four (Raeder, 1923, 85) in what would become one of the most memorable cruises in naval history. Her luck would run out on November the 9th, upon reaching the Cocos (Keeling) Islands: intent on disabling the wireless station there, and having decided against shelling it to avoid unnecessary bloodshed (Hohenzollern, 1928, 207), von Müller dispatched a fifty-strong landing party led by *Kappitänleutnant* von Mücke. Before the party could make it back on board, *Emden* was surprised by the heavier Australian cruiser *Sydney*, of the *Chatham* class. At 9:30 AM, the German raider weighed anchor and steamed towards the enemy (Hohenzollern, 1928, 208). The unequal duel that followed left *Emden* a burning wreck, aground on the North Keeling Island, one hour and thirty minutes after firing the first shot.

This is a fairly well documented cruiser action, small enough in scope to permit a detailed analysis, and long enough in duration for the attrition-based gunnery models of the interwar professional wargames to be a reasonably good fit.

5.1. Methodology

The models chosen for our study are the Royal Navy's *Instructions for Tactical and Strategical Exercises* of 1921 (*OU 5243*, 1921) and the NWC's *Maneuver Rules* of 1922 (*Maneuver Rules*, 1922); the first being the earliest post-war rules available, and the second being the first edition to use the NWC's detailed *fire effect* system to simulate naval gunnery[13].

All aspects of the battle, such as atmospheric conditions or the technical characteristics of the ships involved, were obtained from a range of contemporary and modern sources[14]. A timeline of events was constructed, using the track charts from official accounts to determine ship courses and speeds, target bearings, gunnery ranges, shell incidence angles and other necessary model inputs[15]. This data, tabulated into comma-separated value (CSV) files, was then fed into two computer simulations written in the *Python* programming language, both designed to recreate arbitrary naval actions using the mathematical devices originally employed in the two wargames' respective rulebooks. The simulations' output, in the form of tables and graphs, is included in the annexes. We will now provide a brief qualitative commentary of these results.

5.2. Simulation results

5.2.1. Engagement outcome

Both wargames model gunfire attrition extremely well for this case: by the time *Emden* is knocked out of the fight, the number of hits received by *Sydney* in the simulations very closely fits what contemporary sources reported. The models also suggest that *Emden* would have become a firepower kill very early in the fight, with the Royal Navy game being far more optimistic in estimating the German cruiser's staying power[16]. This too

[13] For a brief outline of the system see (Perla, 2011, 78). For the full report in which the new method was introduced see (*Construction of Fire Effect Tables*, 1922).
[14] See Annex I.
[15] The official German track chart for the battle can be found in (Raeder, 1923, p. 71). For the Australian counterpart see (Henderson, 1915a, 17). All measurements from these charts were taken using CAD software.
[16] In the 1921 *Instructions*, staying power is determined by armament (number and calibre of guns) rather than by tonnage and construction as in the NWC's *Maneuver Rules*. See Appendix I, Table B in (*OU 5243 - Instructions for Tactical and Strategical Exercises Carried out on Tables or Boards*, 1921, 22)

matches eyewitness descriptions of the rapid decline of *Emden*'s rate of fire and accuracy once *Sydney*'s shots found their mark (Hohenzollern, 1928, 221). Although the Australian cruiser outgunned von Müller's ship at every range, the NWC's calculation of both ships' relative fighting strengths (*Theory and Purpose of Fighting Strength Comparisons*, 1936) indicates that shorter ranges would have played in *Emden*'s favour, which is explicitly confirmed by Captain Glossop, *Sydney*, in his after-action report (Henderson, 1915a, 162). For all this, we can say that the outcome of the battle of Cocos was typical by the standard post-war wisdom reflected in both navies' training devices.

5.2.2. Gunfire accuracy

The mean accuracy computed by the NWC model for both ships is well within what was generally observed in other engagements during the war, such as Coronel, Dogger Bank or Jutland (Campbell, 1998, 353–355; Isby, 1975, 29) but shows some discrepancies with contemporary reports of the action at Cocos; to start with, the inordinately high rates of hitting estimated by Lieutenant Rahilly of *Sydney* (Henderson, 1915b, 459) take into account the impacts scored in the later stages of the fight, at close range against a virtually defenceless target – aground, in fact, in the last few minutes (Hohenzollern, 1928, 227; *The Emden - Sydney Fight*, 1914, 5)[17]. German sources describe *Sydney*'s gunnery as rather poor at the start of the engagement (Hohenzollern, 1928, 209), missing the first twelve or thirteen salvoes, and not scoring a single hit until 20 minutes into the action. As for *Emden*, although her fire was exceedingly accurate at first (Henderson, 1915a, 162), she failed to hit her target even once after the first 15 minutes (*The Emden - Sydney Fight*, 1914, 3).

The low accuracy exhibited by *Sydney* relative to the model's estimation is explained in contemporary sources by the destruction of her rangefinder on the upper bridge, effected by an unexploded shell from the German cruiser's second or third broadside (Olson, 2018, 75; Raeder, 1923, 71). As for *Emden*, reports from her crew state that around 10:00 AM *Sydney*'s fire disabled all electric and direct voice communication between the bridge and the guns, making battery fire impossible (Hohenzollern, 1928, 219). These are details that a deterministic damage model cannot take into account, and

[17] As a comparison, similarly high rates of hitting were achieved by British ships finishing off the German cruiser *Blücher* at the battle of Dogger Bank at a range of 6,000 yards (Isby, 1975, 29).

leaving them out of the wargame rules was a conscious design decision (*Construction of Fire Effect Tables*, 1922, 9).

Captain Glossop of *Sydney* also mentions as a very important factor the high rates of range change inherent in light cruiser warfare, which would have exacerbated the problems caused by the lack of an operational rangefinder (Henderson, 1915b, 454). Interference from gun and funnel smoke was prevalent during the engagement as well (*The Emden - Sydney Fight*, 1914, 4; Henderson, 1915b, 454), though it is difficult to quantify to what extent it would have affected either ship at different moments.

5.2.3. Rates of fire

Finally, the NWC rules seem to underestimate *Emden*'s rate of fire, as well as overestimate *Sydney*'s – especially considering that the latter continued firing well after the simulation's break point. The figure given by the NWC's *Fire Effect Tables* for the 6-inch guns on *Sydney*, at about four rounds per minute (sustained), is consistent with what was observed at Jutland; a low rate, caused by the limitations of the ammunition hoists used in light cruisers (Campbell, 1998, 361) and by the need to preserve battery fire (Olson, 2018, 213). It is likely that the Australian gunners fired even fewer shells early in the fight, as *Emden*'s crew observed they were using only the bow and stern guns to establish the range (Hohenzollern, 1923, 217). As for *Emden*, the template used in the simulation for her 10.5 cm quick-firing[18] guns is the closest American equivalent in calibre (4-inch/50), since no tables for German naval ordnance exist in the NWC's archives for this period; the rate of fire assigned to the U.S. gun in the 1922 *Fire Effect Tables*, also at four rounds per minute, is less than half of what the German gunners achieved at the start of the engagement, according to the accounts produced by both sides. Apart from these technical considerations, and the fact that *Emden* was forced to switch to comparatively faster independent firing from 10:00 AM, crew training may have been a factor, as the German crews practised often during their cruise (Hohenzollern, 1923, 33, 130).

CONCLUSIONS

Using professional wargames to retroactively study the same battles they attempt to model can provide us with valuable insights in two respects:

[18] In German, "*SLK*" or "*Schnell-Lade Kanone*" ("quick-loading gun").

- The adequacy of the wargames themselves as a training device.
- The degree to which a given engagement conformed to what would later be considered the mean expected course or outcome, as well as quantitative clues towards an explanation for each deviation from the mean.

To the historian, furthermore, the method offers a structured and systematic mathematical description of events, which may complement a purely narrative approach and even provide plausible approximations for data that may be missing from historical accounts.

This is made possible by the multidisciplinary nature of wargames compared to pure mathematical models. More than mere numerical constructs, wargames are products of their time: they condense, in their tables and procedures, the best information available to their designers; they teach, through their rules, the prevailing tactical mindset at the time of their adoption; and they reflect, in their mechanics and in their physical elements, the epistemology, axiology and aesthetics of their cultural context. As with works of art, much can be learned by looking at the past through their lens.

REFERENCES

ARMSTRONG, M. J. (2014). The salvo combat model with a sequential exchange of fire. *The Journal of the Operational Research Society*, *65*(10), 1593–1601.

BEALL, T. R. (1990). *The development of a naval battle model and its validation using historical data* [Thesis, Monterey, California: Naval Postgraduate School].

BODART, G. (1908). *Militär-historisches Kriegslexikon*. Vienna: C. W. Stern.

BURNS, S. (Ed.). (2013). *War Gamer's Handbook—A guide for professional war gamers*. Newport: Naval War College Press.

CAFFREY JR., M. B. (2019). *On wargaming: How wargames have shaped history and how they may shape the future*. Newport: Naval War College Press.

CAMPBELL, J. (1998). *Jutland: An analysis of the fighting*. London: Conway Maritime Press.

CLERK, J. (1804). *An essay on naval tactics, systematical and historical* (2nd ed.). Edinburgh: Archibald, Constable & Co.

CORBETT, J. S. (1920). *Naval Operations—History of the Great War based on official documents: Vol. I*. London: Longmans, Green and Co.

CURRY, J. (Ed.). (2008). *The Fred Jane naval war game (1906) including the Royal Navy's Wargaming Rules (1921)*. London: History of Wargaming Project.

CURRY, J. (2012). *The British Kriegsspiel (1872): Including RUSI's Polemos (1888)*. Torrazza Piamonte: History of Wargaming Project.

CURRY, J. (2014). *Over open sights: Early naval wargaming rules 1873—1904*. Milton Keynes: Lightning Source.

CURRY, J., & Carlson, C. (Eds.). (2019). *The United States Naval War College 1936 Wargame Rules* (Vol. 1). Milton Keynes: History of Wargaming Project.

ENGEL, J. H. (1954). A verification of Lanchester's law. *Journal of the Operational Research Society*, *2*(2), 163–171.

HAUSRATH, A. H. (1971). *Venture simulation in war, business and politics*. New York: McGraw-Hill Education.
HENDERSON, W. H. (Ed.). (1915). Narrative of the Proceedings of HMAS Sydney, Part I. *The Naval Review*, *III*(I), 9–17.
HENDERSON, W. H. (Ed.). (1915). Narrative of the Proceedings of HMAS Sydney, Part II. *The Naval Review*, *III*(III), 448–459.
VON HOHENZOLLERN, F. J. (1928). *Emden—My experiences in S. M. S. Emden*. New York: G. Howard Watt.
HUGHES JR., W. P. (1986). *Fleet tactics: Theory and practice*. Annapolis: United States Naval Institute.
ISBY, D. C. (1975). Dreadnought: The battleship era; 1905—1971. *Strategy & Tactics*, *50*, 21–36.
JANE, F. T. (1903). The Naval War Game. *Scientific American Supplement*, *55*(1412), 22632–22633.
VON HILGERS, P. (2000). Eine Anleitung zur Anleitung. Das taktische Kriegsspiel 1812-1824. *Board Game Studies*, *3*, 59–77.
KARUNANITHY, D. (2013). *The Macedonian war machine*. Barnsley: Pen & Sword Military.
KURKE, L. (1999). Ancient Greek Board Games and How to Play Them. *Classical Philology*, *94*(3), 247–267.
LEONHARD, R. R. (1991). *The art of maneuver: Maneuver-warfare theory and airland battle*. New York: Ballantine Books.
MCHUGH, F. J. (2013). *Fundamentals of war gaming*. New York: Skyhorse.
MURRAY, H. J. R. (1913). *A history of chess*. London: Oxford University Press.
NIBLACK, A. P. (1903). The Jane Naval War Game in the Scientific American. *U.S.N.I. Proceedings*, *29 / 3*(107), 581–660.
NOHR, R. F., & BÖHME, A. (2009). *Die Auftritte des Krieges sinnlich machen*. Braunschweig: Appelhans-Verlag.
OLSON, W. (2018). *The Last Cruise of a German Raider: The destruction of SMS Emden*. Barnsley: Seaforth.
PERLA, P. (2011). *The Art of Wargaming: A guide to professionals and hobbyists* (J. Curry, Ed.). Wroclaw: History of Wargaming Project.
RAEDER, E. (1923). *Der Krieg zur See 1914—1918: Der Kreuzerkrieg in den ausländischen Gewässern* (Vol. 2). Berlin: E. S. Mittler & Sohn.
SABIN, P. (2012). *Simulating war: Studying conflict through simulation games*. London: Bloomsbury Academic.
SAYRE, F. (1910). *Map maneuvers and tactical rides*. Fort Leavenworth: The Army Service Schools Press.
VEGO, M. N. (2012). German war gaming. *Naval War College Review*, *65*(4), 107–147.
WEICKHMANN, C. (1664). *Neu-erfundenes grosses König-Spiel*. Ulm: Balthasar Kühnen.
WILLARD, D. (1962). *Lanchester as a Force in History: An analysis of land battles of the years 1618—1905* (No. AD297375). Research Analysis Corporation.
WINTJES, J. (2015). Europe's Earliest Kriegsspiel? Book Seven of Reinhard Graf zu Solms' Kriegsregierung and the 'Prehistory' of Professional War Gaming. *British Journal for Military History*, *2*(1), 15–33.
WINTJES, J. (2019). *Das preußische Kriegsspiel*. Opladen: Budrich Academic Press.
ZIMM, A. D. (2018). The battle of the river plate: A tactical analysis. In *Warship 2018* (pp. 28–45). Osprey Publishing.

LUDWIG HELLWIG, J.C. (2010). Steuerungstechniken und strategisches Handeln in populären Computerspielen (am Beispiel von Wirtschafts-, Militär- und Aufbausimulationen), *Strategie Spielen*, https://www.strategiespielen.de/johann-christian-ludwig-hellwig

ARCHIVAL SOURCES

CB 3011 – War Game Rules (ADM 186 / 78) (1929). Tactical Division, Admiralty Naval Staff, NWC Portsmouth. National Archives Kew

Construction of fire effect tables (Record group 35, box 9, file 6) (1922). Naval War College Department of Intelligence. Naval War College Archive.

Maneuver Rules (Record group 4, box 9, folder 1). (1922). Naval War College Department of Intelligence. Naval War College Archive.

OU 5243—Instructions for tactical and strategical exercises carried out on tables or boards (ADM 186 / 139) (1921).. Tactical Section, Admiralty Naval Staff, NWC Portsmouth. National Archives Kew

SEABROOK, J. W. (1918). *Diary of John William Seabrook, 1913—1918* (1DRL/0669 - RCDIG0000350). Australian War Memorial.

The Emden—Sydney fight (ADM 137 / 21 / 3, folios 197-205). (n.d.). National Archives Kew.

Theory and Purpose of Fighting Strength Comparisons (Record group 4, box 70, file 1918) (1936). Naval War College Department of Intelligence; Naval War College Archive.

Annex I: simulation output (tables)

	Historical outcome	Instructions 1921	Maneuver Rules 1922
Time *Emden* is knocked out (AM)	Unclear. *Emden's* fire ineffective from 9:55 (2, 4, 8) beached between 11:11 (3, 7) and 11:20 (1)	10:20	10:07. Crippled (50% damage) between 9:52 – 9:55. *Emden*'s fire ineffective from 9:58
Hits taken	100 estimated (total) (3)	40.25 (at simulation end)*	16.43 (at simulation end)*
Shots fired	Between 1100 (3) and 1500 (8)	Not modelled	405.075
Hits scored	14 or 15 (3)	14.55	13.224
Accuracy	Between 1.3 and 0.96%	Not modelled	3.26%

Table 1 – Battle of Cocos simulation output compared to historical outcome

Table 2 – Battle of Cocos simulation output compared to historical outcome (Sydney)

	Historical outcome	Instructions 1921	Maneuver Rules 1922
Damage sustained	Light. Crew: 4 killed, 12 wounded (2)	7.58%	13.3%
Hits taken	14 or 15 (3, 6)	14.55	13.224
Shots fired	670 (3)	Not modelled	501.56
Hits scored	100 estimated (total) (3)	40.25 (at simulation end)*	16.43 (at simulation end)*
Accuracy	14.9% (3)	Not modelled	3.275%

* Both simulations end when *Emden* is knocked out (see notes below). In the actual engagement, *Sydney* continued firing at *Emden* until the moment she struck her colours – long after the German cruiser's fire had become ineffective, and about five minutes after she ran aground.

Notes: *Sydney* did not score a hit on *Emden* until about the 12th salvo (1), between 12 (5) and 20 (4) minutes into the fight. We did not introduce this arbitrarily in the simulation, following instead the wargame rules to the letter: both ships start hitting after two to three minutes in the Royal Navy *Instructions*, and are penalised in their rate of fire while establishing target range by the NWC's *Maneuver Rules*.

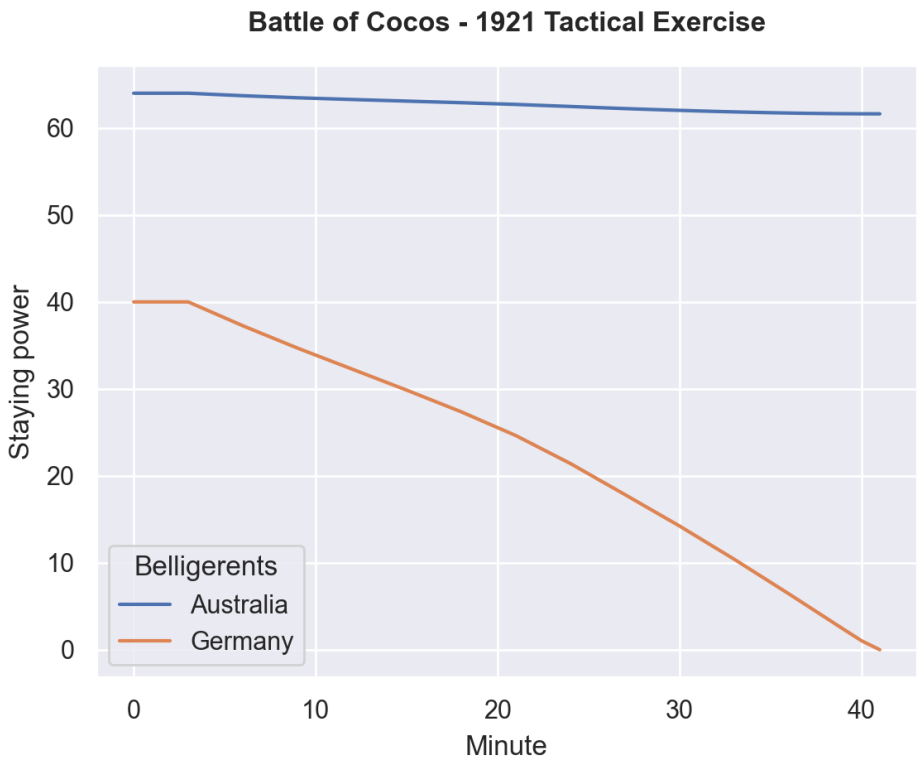
As for what exactly is meant by *Emden* being "knocked out", the rules of both wargames specify this happens when a ship's firepower is reduced to zero. Firepower reduction happens proportionally to damage is sustained. For a discussion on the concept of a "firepower kill" and its meaning in the context of mathematical combat modelling see (Beall, 1990).

Sources:

(1) (Corbett, 1920)
(2) (Henderson, 1915a)
(3) (Henderson, 1915b)
(4) (Hohenzollern, 1928)
(5) (Olson, 2018)
(6) (Raeder, 1923)
(7) (Seabrook, 1918)
(8) (*The Emden - Sydney Fight*, 1914)

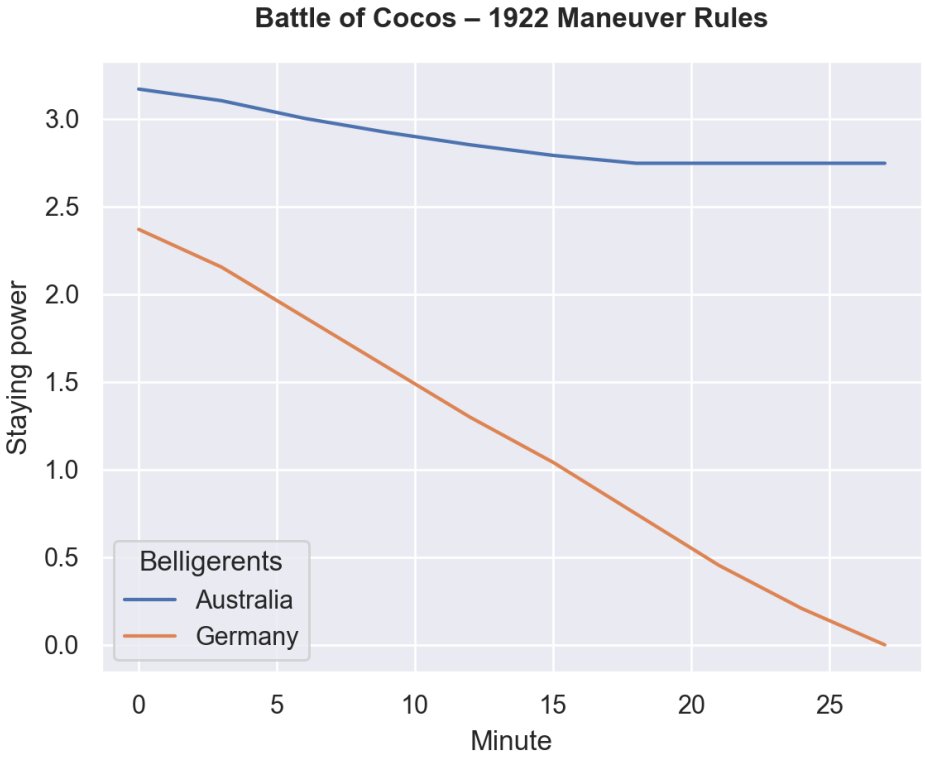
Annex II: simulation output (graphs)

Figure 4 - Battle of Cocos strength plot, RN wargame



Source: simulation output (see Annex I)

Figure 5 - Battle of Cocos strength plot, NWC wargame



Source: simulation output (see Annex I)

LA RETIRADA DE IRAK DEL PRESIDENTE ZAPATERO Y LA CONCIENCIA DE DEFENSA

THE IRAQ´S WITHDRAWAL OF PRESIDENT ZAPATERO AND DEFENCE AWARENESS

Francisco José Gallego Aranda[1]
Abril de 2022

RESUMEN
La conciencia de defensa nacional es un aspecto clave en la capacidad de una nación para el uso de la fuerza. En España todos los gobiernos han considerado un objetivo nacional fortalecer dicha conciencia de defensa, si bien, más allá de la acción institucional del Ministerio de Defensa, ese es un objetivo que debe estar presente en el discurso y en la política Exterior y de Defensa. En este artículo se analiza la controvertida retirada de Irak ordenada por el presidente Zapatero en 2004, y como esa decisión pudo afectar a la consecución de dicho objetivo. La decisión del presidente Zapatero tuvo enormes consecuencias en la política nacional y también en las relaciones exteriores de España, pero también tuvo un significativo impacto en la conciencia de defensa nacional al marcar una forma de hacer política frente a las amenazas externas y respecto a las alianzas internacionales.

PALABRAS CLAVE: Irak, Zapatero, Conciencia de Defensa, Opinión Pública.

ABSTRACT
National defence awareness is a key aspect of a nation's capacity to use force. In Spain, all governments have considered it a national objective to strengthen this defence awareness, although, beyond the institutional action of the Ministry of Defence, this is an objective that must be present in the discourse and in foreign and defence policy. This article analyses the controversial withdrawal from Iraq ordered by President Zapatero in 2004 and how this decision could have affected the achievement of this objective. Prime Minister Zapatero's decision had enormous consequences on national policy and on Spain's foreign relations, but it also had a significant impact on national defence awareness, as it marked a way of making policy in the face of external threats and with respect to international alliances.

KEY WORDS: Iraq, Zapatero, Defence Awareness, Public Opinion.

1. INTRODUCCIÓN

La conciencia de defensa viene definida como la importancia que una sociedad da a los asuntos o problemas que tienen que ver con la defensa. A menudo el concepto de

[1] Francisco José Gallego Aranda. Capitán de Fragata de la Armada: Profesor de la Escuela de Guerra Naval. Doctorando del Programa en Seguridad Internacional (IUGM-UNED)
Francisco José Gallego Aranda. Spanish Navy Commander. Professor of the Spanish War Naval College. Phd. Student in International Security (IUGM-UNED).

conciencia de defensa se confunde con el de cultura de defensa, término mucho más empleado en las iniciativas del Ministerio de Defensa para tratar de dar a conocer y recabar apoyo a las actividades y cometidos desarrollados por las Fuerzas Armadas.

Hablando de elevar la conciencia de defensa nacional, Bernal determina que es el «proceso cuyo objeto es que el ciudadano comprenda, apoye y se comprometa con la seguridad y defensa del Estado, y ello como ser racional, crítico, objeto de derecho y éticamente comprometido» (Bernal, 2011, 25).

En un país democrático, donde la libertad de pensamiento y opinión no se discute, no cabe otra conciencia de Defensa que la del convencimiento, fruto de una información adecuada y de un entendimiento del entorno de seguridad, de las amenazas reales y de la forma de luchar contra ellas (López Blázquez, 2011, 22; López Mora, 2011, 85; Bueno, 2016, 64).

En este sentido debe orientarse la labor de divulgación de cultura de defensa, en el de proporcionar a los ciudadanos el conocimiento adecuado para que, como fruto de un entendimiento y convencimiento de la situación, apoya y se comprometa con la defensa de la nación. Pero impartir este conocimiento, es también promover el convencimiento para contrarrestar esa contracultura. En tanto que la paz es percibida por el ciudadano como un bien superior, existe un sentimiento natural contrario a la guerra y a la resolución de los conflictos mediante el empleo de la fuerza, que influye de forma restrictiva en el desarrollo de una adecuada cultura de defensa (Bernal, 2011, 37). En este sentido Marina propone la difusión de ideas como:

> La paz, la justicia, la resolución no cruenta de los conflictos, es un objetivo irrenunciable, al que debemos ir acercándonos, pero vivimos en el trayecto y esto plantea problemas trágicos pero inevitables, porque con frecuencia se enfrentan valores fundamentales pero contradictorios…(Marina,2011, 74).

Al ser la conciencia de defensa una idea o pensamiento social, se asocia a un grupo de población determinado en un momento histórico. Ese grupo, por la propia identidad del concepto defensa, es la nación. Y en ese sentido se conoce como conciencia de defensa nacional. El estrecho vínculo entre nación y conciencia de defensa hace que ésta esté enormemente condicionada por la identidad cultural de la sociedad que forma parte de la nación (Calduch, 2018, 134).

Cuanto mayor sea la cultura de defensa de una nación, mayor será su conciencia de defensa. La historia nos dice cómo la sociedad se comportó en determinadas situaciones y que experiencias vivió, y de ese análisis podemos deducir como ha sido condicionada

para pensar u opinar sobre problemas actuales o futuros que tengan relación con los históricos analizados. En este sentido, como propone Marina (2011, 79-80), la divulgación de la cultura de defensa también debe enseñar cómo se resuelven los conflictos y porque se luchó en ellos.

Pero también hay que tener en cuenta que la baja conciencia de defensa no está solamente ligada a un nivel bajo de cultura de defensa (Marsal, 2016, 727-728). Existe, en este sentido, una corriente de opinión, una contracultura de defensa, que rechaza el uso de la fuerza y de los ejércitos por considerarlo enemigo de la paz.

Siguiendo a Calduch, los elementos de la denominada contracultura de defensa serían los siguientes:

> Los rasgos definitorios más importantes de la cultura española en materia de defensa son: a) la disociación entre la voluntad social y la política estatal; b) una concepción idealista y pacifista de las relaciones internacionales; c) la errónea identificación por ciertos intelectuales y sectores ideológicos entre los conceptos de defensa, militarismo y belicismo; d) la falta de arraigo de la defensa como un valor común de los ciudadanos; e) la contradictoria valoración que realiza la sociedad de las Fuerzas Armadas (FAS) españolas (Calduch, 2018, 138).

En España, la conciencia de defensa es un tema que no ha despertado mucho interés en ambientes académicos y tampoco en la sociedad. En cambio, ha sido un objetivo constante del Ministerio de Defensa. La *Directiva de Defensa Nacional* (DDN) 1/1996, que fue la primera que no era clasificada, ya afirmaba en su preámbulo la necesidad de alcanzar un alto grado de conciencia de Defensa Nacional:

> El proceso de modernización y mejora de las estructuras nacionales de defensa y de potenciación de las Fuerzas Armadas requiere, como uno de sus elementos más significativos, que la sociedad española comprenda, apoye y se sienta comprometida con la consecución de los objetivos buscados[2].

Desde entonces, todas las DDN se han planteado un objetivo en los mismos términos[3].

La importancia de la conciencia de defensa se debe a dos importantes efectos que tiene sobre la eficacia y efectividad de las misiones de las Fuerzas Armadas. El primero es el efecto de apoyo directo a las operaciones militares, especialmente en situaciones de elevado riesgo. El segundo factor, es el apoyo en tiempo de distensión a la política de defensa como política de Estado y como de interés en beneficio de la sociedad. Esto implica la comprensión y aceptación de dedicar cuantiosos recursos públicos para la Defensa, y también la disposición de los jóvenes a ingresar en las Fuerzas Armadas, una

[2] *DDN 1/1996*.

[3] Véase las *DDN 2000, 2004, 2008, 2012 y 2020*. La DDN es el documento máximo del planeamiento de la defensa de España y ocupa el lugar principal tras la Ley Orgánica 5/2005, de la Defensa Nacional, en la política de defensa española.

vez sustituido el capital humano basado en el servicio militar obligatorio por otro de carácter profesional.

Desde hace décadas, el fomento de la cultura de defensa ha sido un objetivo constante del Ministerio de Defensa con todos los gobiernos, con el ánimo de incrementar la conciencia de defensa en España. Pero, aunque se afirme que la difusión de la Cultura de Defensa es un asunto de Estado, la realidad es que el único organismo que se involucra es el propio Ministerio de Defensa, cuando para que esta «estrategia» funcione, estas acciones de difusión tienen que ser emprendidas de manera conjunta por todos los poderes públicos (Díaz Rodríguez, 2017, 4).

Es, sobre todo, en la acción del Gobierno y de los grupos parlamentarios, por ser la Defensa y Seguridad una política de ámbito estatal, lo que tiene una mayor influencia. En los aspectos pedagógicos de la cultura de Defensa, que nos indicaba Marina, nos encontramos con la necesidad de alinear la política del Gobierno, y de los partidos en general, con los esfuerzos, casi en solitario, del Ministerio de Defensa para que de verdad ésta sea una política de Estado (Díaz, 2017, 4; Calduch, 2018, 150-151).

La conciencia de defensa, en cuanto pensamiento o idea social que es, es también un estado de opinión pública (Bueno, 2016, 49). Y es desde la perspectiva de la opinión pública como puede medirse. En España, gracias a los indicadores de conciencia de defensa (SICDEF), y sobre todo a las encuestas del CIS, hemos podido medir de algún modo la conciencia de defensa. Durante los años 2001-2007, pese a la presencia mediática de la Defensa y al incremento de la sensación de amenaza, la conciencia de defensa no aumentó (Gallego, 2018, 247). Analizando las causas que motivan dicha tendencia, hemos encontrado en el pacifismo ideológico, entendiendo como tal el rechazo a cualquier uso de la fuerza, el rechazo a la alianza con los EE.UU., y la falta de apego a la nación en algunas Comunidades Autónomas de España, los factores determinantes (Gallego, 2018, 247-248). El teórico consenso político en materia de Defensa no ha evitado hacer uso partidista y electoralista de la política de defensa y seguridad. Por ello, ha resultado que, pese a que es considerada una política de Estado, no ha sido tratada como tal, lo que hubiera permitido ser más fácilmente aceptada por los ciudadanos y podría ayudar a crear una cultura de defensa (Muñoz Alonso, 2008, 28). Expertos en defensa tanto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (Marsal, 2008, 10) como del Partido Popular (PP) (Muñoz Alonso, 2008, 28) han considerado esencial para una cultura

de Defensa evitar esas prácticas políticas que, sin embargo, no han dejado de llevarse a cabo por sus propios partidos (Gallego, 2018, 147).

Es necesario analizar cómo ha sido la actuación del Gobierno y de los grupos políticos para valorar su influencia en la conciencia de defensa, sobre todo en los años que la seguridad y defensa ocupaba el primer plano informativo. Y esto tuvo lugar durante el periodo 2001-2007, que vino dado por diversos acontecimientos y decisiones políticas, con los conflictos armados de Afganistán e Irak como telón de fondo. El impacto mediático de la Defensa se debió a algunos hechos trascendentales, como la orden de retirada del contingente español de Irak, justo después de las elecciones de marzo de 2004 y del brutal atentado terrorista del 11M. Aquí se analiza la decisión y el mensaje que se envió a la Opinión Pública con ella, y cómo ha podido influir desde el punto de vista de la conciencia de defensa nacional.

2. LA DECISIÓN

El día 18 de abril por la tarde, el presidente Rodríguez Zapatero, tan solo un día después de tomar posesión del cargo, anunció en televisión la retirada inmediata de las tropas españolas de Irak. La decisión, de enorme importancia, se mantuvo en secreto durante días, incluso se ocultó al Parlamento durante la sesión de investidura. En la misma declaración del día 19 Zapatero afirmaba que:

> …las manifestaciones públicas de los principales actores en Irak, y los sondeos hechos por el ministro de Defensa por orden suya, ponen de manifiesto que la situación no a variar en los términos reclamados por los españoles…[4]

Con estas palabras, Zapatero se estaba refiriendo a los términos de su promesa electoral. El recién nombrado presidente estaba justificando el motivo de que la retirada fuera tan inminente y no esperase al 30 de junio, como prometió, para comprobar que la Organización de Naciones Unidas (ONU) no se hacía con el control político y militar de la situación. Sobre este aspecto volveremos después, pero como afirmó entonces: «la cuestión no era el qué hemos hecho sino el cuándo lo hemos hecho»[5]. El «que hemos hecho» no necesitaba justificación para Zapatero porque lo consideraba un mandato del pueblo.

A continuación, Zapatero afirmaba que su decisión era una forma de contribuir a la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo; y después que no se abandonaría

[4] Declaración institucional del presidente del Gobierno, el 19 de abril de 2004.
[5] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.134).

a Irak, y que se mantendría lealtad a los aliados[6]. Estas últimas afirmaciones eran una forma de adelantarse a posibles acusaciones precisamente de lo contrario: de abandonar Irak a su suerte y de dejar en la estacada a los aliados. Vemos que, en realidad, la única razón de fondo que aporta Zapatero, dejando aparte la promesa electoral, es la lucha contra el terrorismo. Un argumento polémico puesto que es el mismo que usarían en su contra aquellos que no compartían la decisión.

En el debate parlamentario Zapatero ahondó más en sus razones; para empezar, en su intervención recordó como habían llegado los soldados españoles[7] y en qué circunstancias fueron enviados, pero sobre todo Zapatero quiso recordar que la situación actual de Irak era fruto de una guerra de ocupación que se hizo al margen de la ONU y que la decisión del Gobierno anterior de enviar las tropas era consecuencia de apoyar tan desastrosa intervención[8]. Después, resumiendo, Zapatero afirmaba con contundencia: «No debimos ir y por ello debimos volver cuanto antes»[9].

En este mismo orden de cosas, Zapatero y otros portavoces de su partido o del Gobierno, habían afirmado que la decisión de retirar las tropas contribuía a la paz por que condenaba la lógica de la guerra, sacaba a España de la foto de las Azores y ayudaba a restablecer la legalidad internacional, a recuperar la soberanía a Irak, y rompía una dinámica que había llevado a Irak al desastre[10]. Por eso contribuía a la lucha contra el terrorismo, porque la guerra no era la solución al terror, porque la invasión de Irak no había mejorado sino empeorado la lucha contra el terrorismo; y por lo tanto, romper esa dinámica contribuiría a cambiar la forma de ver y entender la lucha contra el terror, lejos de la estrategia militar y siempre dentro de la legalidad internacional de las Naciones Unidas. Por tanto, Zapatero vinculaba la decisión de la retirada de las tropas, ya no a la de enviarlas, sino incluso a la de apoyar la invasión que había conducido a la situación de aquel momento en Irak. Con este argumento Zapatero llevaba el asunto, sin duda, al terreno que le era más favorable desde un punto de vista de la opinión pública, pero obviaba algunos aspectos interesantes:

- La situación de Irak en abril de 2004, si bien podía considerarse de guerra, no era la misma que durante la invasión, un año antes. El régimen había sido

[6] Declaración institucional de Zapatero el 19 de abril de 2004.
[7] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.133).
[8] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.134).
[9] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.134).
[10] Intervención de Rubalcaba el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, pp.153,154) y Zapatero el mismo día (pp.158 y 159).

destruido por las tropas de la coalición y la violencia en aquel momento era un fenómeno diferente, fruto de la actividad de grupos insurgentes y terroristas que no solo actuaban contra las fuerzas ocupantes, sino contra otros grupos étnicos o religiosos (Reinares, Arroyo y Fontecha, 2007, 1).

- La brigada *Plus Ultra* había sido enviada por el Gobierno en julio de 2003, una vez acabada la guerra contra Sadam Hussein y con el objetivo de ayudar a la reconstrucción. El contingente anterior, enviado como ayuda humanitaria a Um Qasar durante la invasión, ya había sido repatriado.
- Podía sostenerse que las fuerzas militares que invadieron Irak en marzo de 2003 no contaban con el aval del Consejo de Seguridad de la ONU; sin embargo, las fuerzas ocupantes después de la caída del régimen iraquí sí estaban legitimadas por la misma ONU para la reconstrucción del país por dos resoluciones: la *Resolución 1483* y la *1511*.
- No todos los países que tenían tropas en Irak participaron en la invasión[11].

En conclusión, el argumento de Zapatero sería correcto si con la retirada de las tropas españolas fuera posible volver a la situación anterior al ataque, pero tal situación era irrecuperable y por ello, tanto la ONU, como las potencias que se habían opuesto al mismo, empezaban a abrir vías de entendimiento con Estados Unidos y las demás naciones de la coalición, para tratar de recomponer el futuro de Irak, teniendo en cuenta los hechos consumados[12]. Con su decisión, Zapatero rompía bruscamente esta política de acercamiento, que, sin embargo, continuaría dando frutos,[13]pese a que la situación de Irak distaba mucho de ser estable y próspera, y de que no sería posible ver la invasión en positivo porque los logros no merecerían los daños causados.

Esto daba a entender que para Zapatero era mucho más importante denunciar con su gesto la invasión, por ser éticamente inaceptable y haber resultado un fracaso, aunque esta era ya un hecho consumado hacia un año, que mirar hacia el futuro de Irak. El principal problema de Irak en abril de 2004 era la reinstauración del orden público y la seguridad interna, y sin la presencia de fuerzas militares, necesariamente extranjeras, tal objetivo no sería posible. Que dichas fuerzas estuviesen bajo mando estadounidense o de

[11] Italia y Polonia son dos de los ejemplos más significativos.
[12] Las *Resoluciones del Consejo de Seguridad 1483* y *1511* son precisamente expresión y fruto de esta política.
[13] La *Resolución 1546* del Consejo de Seguridad aprobada el 11 de junio prosigue en la misma línea que las anteriores.

la ONU era otra cuestión más compleja. Seguramente no era siquiera posible que ninguna otra nación tuviese la capacidad necesaria para liderar el proceso, del mismo modo que Estados Unidos, tras los daños sufridos, tuviese voluntad alguna de ceder dicho liderazgo. Pero en cualquier caso, como veremos después, esto no importaba demasiado a Zapatero.

Todas las fuerzas políticas apoyaron la decisión, excepto, lógicamente, el Partido Popular. El apoyo no obstante fue de diferente naturaleza dependiendo de los grupos: para Izquierda Unida[14], BNG[15] o ERC[16] la retirada era una medida obligada para sacar a España de la coalición con Estados Unidos y su política imperialista, sin importar ni plazos ni condiciones; en cambio Coalición Canaria o CIU, pese a apoyar la decisión, pedían al Gobierno trabajar para implicar a la ONU y ser más constructivo, incluso le reprochaban, muy disimuladamente eso sí, no haber aprovechado la posición de España para acercar posturas.

El discurso de Rajoy fue mucho más crítico. Para el diputado popular la decisión fue insolidaria con el pueblo de Irak y con los aliados, y fue insolidaria sobre todo por lo precipitado de la misma. Según el diputado popular, Zapatero no puso ningún interés en intentar buscar el consenso para la nueva resolución de la ONU, pese a que la situación era favorable al mismo. No dialogó antes de decidir, y eso porque la decisión estaba ya tomada, para reafirmarse como Gobierno y como partido. Rajoy no entró en si la intervención en Irak fue un éxito o un fracaso, no era según él, el asunto del día, es decir no tenía interés dicha valoración para la decisión de Zapatero por considerarla irrelevante en ese sentido[17]. Políticamente tampoco le convenía decir otra cosa, pero fue, en cualquier caso, el único portavoz que huía de esa valoración.

Entre los reproches de Rajoy a Zapatero estaban además el de ir al Parlamento con la decisión tomada y la orden dada, faltando a su palabra de dialogar con la oposición y haberles engañado en el debate de investidura[18].

3. LOS MOTIVOS

[14] Intervención de Llamazares el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.147,148)
[15] Intervención de Rodríguez Sánchez el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4 p.150,151)
[16] Intervención de Puigcercós el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, pp.143,144)
[17] Intervención de Rajoy el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, pp.136-139)
[18] Intervención de Rajoy el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4 p.136)

Zapatero dio las razones de una tan acelerada, trascendente y controvertida decisión, y dentro de las mismas, la principal era la de dar cumplimiento a su promesa electoral, argumento que recalcó en su primera declaración y que ha repetido en el debate posterior en el Congreso[19], así como en muchas ocasiones posteriores, especialmente en sus ruedas de prensa en encuentros internacionales. No obstante, pese a que la decisión de retirar las tropas de Irak obedecía a una promesa electoral, tal argumento es incompleto ya que como es lógico la promesa se hizo por algún motivo, puesto que el entonces candidato Zapatero no estaba obligado a prometer nada.

Por otra parte, las promesas electorales no son inalterables y el propio Zapatero ha dado muestras de incumplirlas en aquellas y en otras elecciones[20]. El hecho de que el deseo de la mayoría de los españoles fuera razón suficiente en este caso, y no en otros, obedece a las circunstancias extraordinarias de la situación. Una situación en las que el atentado del 11M, con su repercusión en el resultado electoral, se convierte en el elemento decisivo (Noya, 2004, 1-3; Michavila, 2005, 1; Olmeda, 2005, 2).

Es necesario colocar en su contexto los acontecimientos sucedidos desde un año antes del 14 de marzo de 2004, fecha de las elecciones, para un análisis completo. Entre los factores que podían inclinar el voto a favor de una u otra opción estaba lógicamente el balance de aciertos y errores del Gobierno del PP. Entre los primeros cabía destacar: la política económica, la defensa de la unidad de la nación frente a amenazas separatistas y la lucha contra la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA). Por el contrario, la política en Irak destacaría como de lo menos respaldado. El PSOE, que estaba por delante del PP en las encuestas en abril de 2003, justo al estallar la guerra en Irak, había ido perdiendo su ventaja hasta colocarse de nuevo detrás del PP con la misma diferencia que antes de que estallara la crisis, o incluso mayor.

¿Habían cambiado los españoles su opinión sobre Irak? Tanto las encuestas del Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE) como el Eurobarómetro de octubre de 2003, nos dan a entender que no fue así; por lo tanto, la recuperación del PP y la caída del PSOE seguramente se debían a otros asuntos. Apoya esto también, el hecho de que la guerra de Irak descendía entre los problemas que preocupaban a los españoles hasta niveles

[19] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.134).

[20] En la campaña electoral y en el debate de investidura Zapatero prometió una reforma de la Constitución que nunca llegó a proponer. Intervención de Zapatero el 15 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 2, pp.18-19).

insignificantes (2,3 por ciento en el barómetro del CIS de noviembre de 2003 frente a un 25,8 en el de febrero). Las causas del retroceso en intención de voto del PSOE de Zapatero no estaban en la crisis de Irak, sino en otros asuntos que ocuparon la actualidad en los últimos meses de 2003 y principios de 2004.

Así se llegó a marzo de 2004, y el 11 del mismo mes se produjo el brutal atentado terrorista en Madrid, el 11M. Existen varios datos que explican la relevancia del atentado del 11M en el resultado electoral. En primer lugar, la gran diferencia con los resultados vaticinados por todas las encuestas que preveían una victoria del PP. Siguiendo a Michavila:

> … por una diferencia que rondaba los 5 puntos en cuatro medios de comunicación distintos (*ABC, EL PERIÓDICO, EL MUNDO, EL PAIS*). Además, se publicaron otras tres, la del CIS que daba 7 de ventaja al PP, *LA RAZÓN* que le daba 6, *LA VANGUARDIA* que reducía la ventaja a 2,2 y la cadena *SER* que la dejaba en 2,5 (Michavila, 2005, 7-8). Ninguna predecía la victoria socialista. También estaba el voto por correo, emitido antes del atentado, que dio en el recuento final un resultado de ocho puntos a favor del PP: 44,9 por ciento frente a 36,1 por ciento del PSOE (Michavila, 2005, 7-8).

Además, está la encuesta del CIS posterior a las elecciones, en las que el 21,5 por ciento de los encuestados afirmó que el atentado había influido mucho o bastante en su voto, y un 7 por ciento afirmó que poco.

La incidencia del atentado terrorista en el proceso electoral tuvo otra consecuencia, más interesante a los efectos de esta investigación. Según el BRIE de mayo de 2004, el 49 por ciento de los españoles pensaba que la retirada de Irak reducía el riesgo de atentado terrorista frente a un 43 por ciento que estaba en desacuerdo con esa idea. Según los resultados de la sexta oleada del BRIE (junio de 2004), el 64 por ciento de los españoles creían que no se habrían producido los atentados del 11M si España no hubiese apoyado a los EE.UU. en el conflicto de Irak frente a un 24 por ciento que pensaba que hubiesen sucedido, en cualquier caso. Es decir, por no dar motivos a los terroristas para volver a atentar, muchos probablemente habrían votado al partido que ofrecía salir de Irak. Al decidirse el voto justo después del atentado, en un ambiente de conmoción, posiblemente de miedo, se inclinó por el apaciguamiento.

De no haber mediado el atentado, aunque Zapatero hubiese ganado las elecciones, la decisión de retirar las tropas de Irak no tendría una trascendencia tan grande a efectos de opinión pública. Posiblemente Zapatero podría haber cumplido su promesa, en otros términos: posponer la retirada al 30 de junio o aceptar la resolución de la ONU, que se

aprobaría el 11 del mismo mes, como argumento para mantener el contingente en Irak por más tiempo. El atentado probablemente cambió el voto de mucha gente porque muchos consideraron que aquel era consecuencia de la decisión de Aznar «de entrar en la guerra de Irak». Zapatero pudo entender que el apoyo inesperado que recibió en las elecciones se debía a esta cuestión, y que, por lo tanto, si no retiraba las tropas perdería la razón fundamental por la que ganó, y por tanto corría el riesgo de perder el apoyo popular en el mismo escaso tiempo que lo ganó.

Que Zapatero no hizo ningún esfuerzo en intentar conseguir esa resolución es algo obvio, puesto que tomó la decisión el mismo día que asumió el poder, afirmando que no había ninguna posibilidad de que esto ocurriera. Sin embargo, el 11 de junio se aprobó la *Resolución 1546*, con el voto favorable de España, que invitaba a las naciones a enviar tropas. Sobre qué grado de control de la ONU habría aceptado Zapatero para mantener las tropas en Irak, es algo que a tenor de su promesa no puede adivinarse, porque dependiendo de las ocasiones Zapatero no lo dejó nunca claro[21]. Lo más probable es que a Zapatero le diese igual el control que la ONU pudiese tener sobre Irak porque su decisión no dependía de eso, aunque esa fuese su promesa. Y es lo más probable por varios motivos:

- No podía sostenerse que las tropas debían irse de Irak por que estuviesen allí sin cobertura de las Naciones Unidas, ya que las resoluciones del Consejo 1483 y 1511 reconocían y valoraban su presencia.
- Si el motivo era que la dirección militar y política de Irak no podía ser liderada por Estados Unidos por no estar legitimado para ello[22], no tenía mucho sentido votar a favor de la *Resolución 1546* que se aprobaría el 11 de junio. Aunque si así se hubiese hecho, España se hubiera quedado sola en el Consejo en contra incluso de Francia y Alemania.
- Tampoco era defendible que España solo aceptara misiones militares dirigidas por la ONU, puesto que en Afganistán la situación era similar, como denunció más tarde el PP[23].

[21] El anuncio de la promesa en *Tele 5* el 13 de febrero de 2004 era «si la ONU no tomaba las riendas», en el programa electoral del PSOE de 2004 habla de «autoridad política necesaria de la ONU».
[22] Zapatero en una entrevista hecha por *Time* puso en duda la legitimidad de la coalición para dirigir el proceso democrático en Irak (27 de septiembre de 2004).
[23] Intervención de Rajoy el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4 p.153.

¿Por qué entonces la promesa en esos términos? ¿Qué control de la ONU pretendía conseguir Zapatero que ni siquiera intentó? Seguramente la lectura de la promesa de Zapatero era diferente antes que después del atentado del 11M. Probablemente Zapatero hizo la promesa con la intención de meter Irak en la campaña electoral, su tema política y electoralmente más rentable. Su opinión sobre las tropas en Irak fue de hecho oscilante: al principio pidió su regreso, después su permanencia, por último, en plena campaña electoral su promesa de retirada condicionada[24]. Cuando tomó la decisión de retirarlas, afirmó que no era probable que la ONU se hiciese con el control de Irak; después, cuando era inminente la aprobación de una nueva resolución, Zapatero afirmó que la ONU no iba a hacerse con la dirección política y militar de la coalición,[25] y que por eso España no modificaría su decisión; y finalmente, cuando se le preguntó qué haría España si la ONU asumía el mando de las tropas, se reafirmó en que España no volvería a enviar tropas a Irak[26].

Todo esto parece indicar que el resultado electoral tras el atentado no le dejó opción: las tropas debían volver o se arriesgaría a perder el apoyo popular ganado de manera tan inesperada, y además el apoyo de los partidos de izquierda que serían sus aliados en la legislatura: ERC e IU, y que sin ellos difícilmente podría gobernar. Una vez decidida la retirada incondicional, ¿para qué esperar al 30 de junio? Esperar hubiera supuesto recibir una gran presión de los aliados, especialmente de Estados Unidos, también posiblemente de los grupos terroristas en Irak[27]. Además existía un factor de presión añadido: se iban a celebrar elecciones europeas el 13 de junio y aquello suponía un serio riesgo político[28] si se demostraba que el apoyo al presidente había sido solo flor de un día, a consecuencia de un shock colectivo.

[24] Intervención de Zapatero el 2 de diciembre de 2003, diario de sesiones n.º 301, p. 15949, pidiendo la permanencia, y la promesa electoral el 13 de febrero de 2004 en *Tele5*.
[25] Rueda de prensa con el primer ministro de Portugal Durao Barroso el 4 de mayo en Lisboa y con el presidente del Consejo de Europa Bertie Ahern en La Moncloa el 14 de mayo de 2004.
[26] Rueda de prensa con el primer ministro británico Blair en Londres el 3 de junio de 2004. Rueda de prensa en Budapest el 15 de octubre de 2004 en la cumbre de líderes progresistas.
[27] En cierto modo estos argumentos han sido reconocidos por el propio Zapatero cuando aludía a evitar riesgos innecesarios a las tropas prolongando su estancia «sin un horizonte definido» (Diario de sesiones n.º 4 del 27 de abril de 2004, p.135.
[28] Titular de la noticia en *ABC* el 28 de abril de 2004:«Las tropas estarán fuera de Irak el 27 de mayo, apertura de la campaña europea».

También se ha alegado que lo más seguro para las tropas era volver cuanto antes[29]. Este argumento, aun teniendo validez, es peligroso. Lo más seguro para las tropas es no ir a ningún escenario de conflicto, sin embargo, las tropas se envían allí para cumplir una misión, donde el riesgo es algo inherente a la misma. Por tanto, el argumento de retirarlas por norma cuando aumenta el riesgo, implicaría adelantar el fracaso de la mayoría de las misiones. Otra cuestión es el riesgo político que asumiría el Gobierno si se producían nuevas bajas entre los soldados antes de tomar la decisión. También en contra de ese argumento está el hecho de que, empeorando la situación en Afganistán, el grupo socialista defendió exactamente lo contrario[30].

Todo parece indicar que la decisión de no intentar una nueva resolución de la ONU, de no esperar al 30 de junio, obedecía a que la decisión no estaba en realidad condicionada a nada de eso, si no que estaba tomada de antemano y que solo había que justificar los términos de la promesa electoral. En estas circunstancias, lo más prudente, políticamente hablando, era mantener la decisión en secreto y anunciarla una vez tomada, como sucedió de hecho, sin tiempo para debates ni presiones de tan alto riesgo político.

4. LAS CONSECUENCIAS

La sola llegada de Zapatero al poder tras el atentado del 11M, con su promesa condicionada de retirar las tropas, ya se interpretó en algunos medios como un fracaso de la coalición, un triunfo del terrorismo (*ABC*, 2004, 16 y 17 de marzo). La zona de responsabilidad española en Irak sufrió, al igual que otras zonas de Irak[31], un brusco incremento de la violencia en marzo y abril de 2004 y, si bien las causas principales hay que buscarlas en factores de ámbito local,[32] no cabe duda de que la derrota del Gobierno del PP tras el atentado, supuso un revulsivo para los terroristas e insurgentes en el país.

[29] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, pp.135, 157,163). Intervención de Rubalcaba el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso. Diario de sesiones n.º 4, pp.153-155.

[30] Intervención del diputado socialista Cuadrado Bausela el 25 de abril de 2006 en el pleno del Congreso. Diario de sesiones n.º 557, pp.24-25.

[31] Un cruel atentado el 31 de marzo contra contratistas militares de la empresa Blackwater provocó la intervención militar el 3 de abril en la ciudad de Faluya por parte de los norteamericanos atrayendo a muyahidines de todo Irak en una lucha callejera.

[32] Los americanos detuvieron al imán Mustafá Al Yaqubi la madrugada del 2 de abril acusado por la justicia iraquí del asesinato del ayatolá Sayyed Abdul Majeed al-Khoei, líder chií moderado y defensor de los derechos humanos. Al Yaqubi era considerado lugarteniente de Mubtada al Sader, por lo que éste llamó a la rebelión contra la coalición. La mañana del 4 de abril en Nayaf, milicias del Ejército de Madi dispararon contra la policía iraquí y soldados salvadoreños de la coalición, después atacaron la Base española de Al Andalus. Los milicianos se hicieron con el control de parte de la ciudad y se atrincheraron en la mezquita de la ciudad sagrada chií.

Las milicias del Ejército de Madi, la facción dirigida por el imán Mubtada al Sader, se comprometieron a dejar de atacar a los españoles (*ABC*, 2004, 20 de abril; *El Mundo*, 2004, 20 de abril) cuando se anunció la retirada, dando a entender que esta era interpretada como un éxito para ellos. No obstante, el compromiso del líder radical no se cumplió, y desde el anuncio de la retirada los soldados españoles fueron hostigados, sufriendo una emboscada[33] y siendo atacados también en sus bases. Este incremento de la violencia sirvió también a los propósitos del Gobierno de justificar la retirada inmediata para garantizar la seguridad de los soldados.

Tras la victoria electoral de Zapatero y la inminente retirada española, los terroristas utilizaron el secuestro como arma contra otras naciones de la coalición (*El Mundo*, 2004, 21 de abril; *ABC*, 2004, 7 de noviembre). Exigían la retirada de las tropas de distintos países bajo la amenaza de asesinar a rehenes de su nacionalidad. Solamente Filipinas cedió al chantaje de los secuestradores retirando sus soldados de Irak (*BBC*, 2004, 14 de julio; *El Mundo*, 2004, 18 de julio), el resto de las naciones no cedieron al chantaje, aunque más tarde muchas de ellas terminarían retirándose del país asiático ante la presión de su opinión pública y el incremento de la violencia.

Las consecuencias de la retirada en el terreno nacional fueron de consolidación del Gobierno. La decisión era apoyada por la mayoría de los españoles según las encuestas: Según el BRIE de junio de 2004 el 78 por ciento de los españoles estaba a favor de la retirada oponiéndose un 19 por ciento. La encuesta del CIS (barómetro del mismo mes) daba datos similares: un 76, 8 por ciento la consideraba buena o muy buena y un 18,4 por ciento la veía como regular o mala. Además, contribuyó a unir a todos los grupos contra el PP lo que fortalecía la posición de Zapatero.

En el terreno internacional las cosas fueron diferentes: aunque a nivel popular la decisión fue seguramente bien recibida en muchos países con opiniones públicas muy contrarias a la intervención en Irak, a nivel político no recibió muchos apoyos y sí muchas críticas. Lógicamente las reacciones más duras se produjeron en Estados Unidos donde el presidente Bush calificó la retirada como «un paso atrás en la lucha contra el terrorismo» y hasta el candidato demócrata Kerry lamentó la decisión (*ABC*, 2004, 20 de

[33] El 25 de abril una patrulla española de vehículos blindados fue atacada en Diwaniya con un coche bomba y disparos de fusiles de asalto y granadas. Dos atacantes resultaron muertos; ningún soldado español fue herido.

abril; *El Mundo*, 2004, 20 de abril; *El País*, 2004, 20 de abril). Otros países de la coalición, como Australia, Gran Bretaña, Italia o Polonia también fueron críticos con la decisión del presidente español. Los países de Europa más opuestos a la intervención en Irak, Francia y Alemania, vieron sus posiciones reforzadas pero tampoco quisieron aprovechar la retirada española para encararse con Estados Unidos (*ABC*, 2004, 20 de abril)[34] cuando llevaban meses acercando posturas. Incluso el presidente ruso, pese a su conocida oposición a la guerra, ya había advertido que la victoria de Zapatero era una claudicación ante el terrorismo y que el Gobierno estaba siendo chantajeado (*El País*, 2004, 27 y 28 de marzo). El incipiente nuevo consenso internacional sobre Irak perjudicó notablemente la posición de España, como Ruiz Miguel (2004, 4) había presagiado.

La anunciada retirada culminó el 21 de mayo de 2004, y tan solo veinte días después, el 11 de junio, se aprobaba por unanimidad, incluyendo el voto de España, la *Resolución 1546* que invitaba a todas las naciones a participar en la transición iraquí con el envío de fuerzas militares. Dos días después se celebraron las elecciones europeas. El PSOE volvió a ganar, aunque con un margen muy estrecho, en medio de una alta abstención que impedía cualquier comparación con las generales (*ABC*, 2004, 14 de junio; *El Mundo*, 2004, 14 de junio; *El País*, 2004, 14 de junio).

En sus encuentros internacionales Zapatero fue frecuentemente interrogado por este asunto, y a menudo justificaba su decisión porque era lo que querían la mayoría de los españoles, además de pedir respeto para su posición. Cuando se le planteó la posibilidad de volver a enviar tropas a Irak bajo mando de la ONU, Zapatero rechazó esa posibilidad (El País, 2004, 16 de octubre), lo que venía a demostrar que efectivamente la decisión de retirarlas no había sido condicionada a esos términos. Sin embargo, en su visita a Túnez en septiembre de 2004, Zapatero invitó a todas las naciones presentes en Irak a abandonarlo, como senda decidida en pos de la paz[35]. La llamada provocó el enojo nuevamente de Estados Unidos (*ABC*, 2004, 12 de septiembre; *El País*, 2004, 1 de octubre) y Zapatero no volvió a reincidir en el asunto[36].

[34] En las reuniones bilaterales con Chirac y Schröder, Zapatero no escuchó ningún apoyo explícito a su decisión (Rueda de prensa con Schröder el 28 y con Chirac el 29 de abril de 2004).
[35] Rueda de prensa de Zapatero el 9 de septiembre de 2004 en Túnez.
[36] Zapatero en su rueda de prensa con Simeón de Sajonia, primer ministro de Bulgaria, respondió a la pregunta de si otros países deben seguir el ejemplo de España, que respetaba las decisiones soberanas de cada Estado del mismo modo que pedía respeto a la suya.

La decisión obligaba a Zapatero, lógicamente, a un replanteo de la política exterior y de seguridad española. Ante la imposibilidad de mantenerse al lado de Estados Unidos y sus mejores aliados europeos, Zapatero optó por una aproximación al denominado eje franco-alemán. La asociación de Zapatero con los gobiernos de Chirac y Schröder le permitió evitar un aislamiento internacional absoluto, pero parece que no trajo a España beneficio alguno. En los primeros meses de mandato Zapatero anunció la renuncia de España a las cuotas de poder en el Consejo de Europa logradas en el tratado de Niza (*ABC*, 2004, 16 de junio; *El Mundo*, 2004, 16 de junio; *El País*, 2004, 16 de junio) y que su antecesor había defendido con tanto tesón, bloqueando los acuerdos de la Constitución Europea. Zapatero defendió la decisión como un triunfo del talante y del dialogo frente a la política antieuropea de Aznar. También Zapatero renunció a que el tratado de la Constitución europea se firmase en Madrid, decisión que se había adoptado tras el atentado del 11M, y le cedió la cumbre a Roma, argumentando que el terrorismo no debía cambiar los planes establecidos (*ABC*, 2004, 14 de mayo; *El Mundo*, 2004, 14 de mayo; *El País*, 2004, 14 de mayo). Los intentos de mejorar la relación con Estados Unidos llevaron al presidente español a buscar una entrevista con Bush, que quedó limitada a brevísimos encuentros en cumbres internacionales[37]. La prensa y la oposición achacaron a esa política de acercamiento el aumento de la presencia militar en Afganistán, la colaboración en los vuelos ilegales de la CIA o incluso el tapar el caso Couso que tanto utilizaron los socialistas cuando estaban en la oposición.

5. LA OPINIÓN PÚBLICA

Desde el punto de vista que interesa aquí, es decir el del apoyo de la opinión pública a la labor de las Fuerzas Armadas y a la política de seguridad y defensa de la nación, la decisión de Zapatero contribuía a crear un estado de ánimo en contra de cualquier misión militar en la que se corriesen riesgos. El hecho de retirar las tropas de Irak, justo después de un atentado que conmovió al país y que muchos relacionaban con nuestra presencia militar en aquel país, y justo cuando la violencia en aquel país estaba creciendo, invitaba al ciudadano a pensar que la mejor manera de combatir el terrorismo era no molestar a quienes lo practicaban, y que debíamos abandonar cualquier misión que pudiera poner en peligro a los soldados. Esta tesis fue reforzada por el propio Zapatero en sus discursos

[37] Cumbre de la OTAN en Estambul el 28 de junio de 2004 y en Bruselas el 22 febrero de 2005, limitado a un apretón de manos y un saludo (*El País, El Mundo, ABC)*.

pacifistas, al justificar la retirada como fin de la lógica de la guerra frente a las soluciones pacíficas del dialogo[38].

La propia presencia de soldados españoles en otras misiones tuvo que ser justificada reiteradamente como misiones humanitarias o de paz, en contraposición a supuestas misiones de guerra, creando una polémica inexistente. En consecuencia, las misiones militares españolas, siempre de paz, siempre humanitarias, tuvieron dificultades para ser comprendidas y aprobadas por los españoles cuando repuntaba la violencia y sobre todo cuando surgieron bajas propias. Este hecho venía demostrando, además, la escasa coherencia del discurso de Zapatero, por un lado, pacifista y enfrentado a Bush, y por otro rogando entrevistas con el presidente norteamericano, incrementando las tropas en Afganistán y ocultando casos escandalosos como los vuelos de la CIA. La política exterior y de seguridad del PSOE no podía ser defendida ante la opinión pública por su inconsistencia y su escaso rigor, lo que contribuía a distanciar la Defensa de la sociedad, impidiendo la construcción de una estrategia de defensa sólida y con principios aceptados y debatidos en la sociedad.

Hay, por lo tanto, dos consecuencias claras desde este punto de vista en la decisión de Zapatero: refuerzo de la tesis del apaciguamiento en la lucha contra el terrorismo y presentación de todas las misiones militares como pacíficas y humanitarias.

Respecto a lo primero, habría otras decisiones en la política de Zapatero que van a demostrar lo asentado de esta tesis, como fueron la negociación con la banda terrorista ETA o las reacciones a los secuestros de rehenes en el Sahel o en el Índico, con rumores de pago de rescates[39].

En el segundo sentido, es de justicia decir, que ya desde antes de la llegada de Zapatero al poder, se han vestido todas las misiones como de paz evitando cualquier calificativo que pueda interpretarse como bélico. Sin embargo, es con Zapatero con quien la situación adquiere tintes idílicos, probablemente por defender un discurso pacifista y a la vez verse en la necesidad de justificar la presencia de soldados en escenarios potencialmente violentos, además de evitar que puedan verse comparados con Irak.

[38] Intervención de Zapatero el 27 de abril de 2004 en el pleno del Congreso (Diario de sesiones n.º 4, p.158).

[39] La Audiencia Nacional afirmó que el Gobierno pagó un rescate por los rehenes del pesquero «Alakrana» secuestrado en el Océano Índico (*El País, El Mundo* y *ABC* del 4 de mayo de 2011). Los cooperantes españoles secuestrados en el Sahel en noviembre de 2009 también fueron liberados tras pagar el Gobierno su rescate según *ABC* del día 23 y *El Mundo* del día 22 de agosto de 2010.

La imagen de las Fuerzas Armadas podía haber salido muy dañada tras la guerra de Irak, primero, por la posibilidad de ser vista como fuerza invasora en una guerra de ocupación sin justificación, segundo, por haberse visto humilladas al retirarse dejando solos a sus aliados, cuando llegaban las horas bajas. De ambas cosas quiso ocuparse el Gobierno de Zapatero desde que tomó la decisión de retirarlas. Respecto a lo primero, pese a las acusaciones exageradas contra el anterior Gobierno de llevar tropas a la guerra, fue matizando, reconociendo su labor en la reconstrucción y ayuda al pueblo iraquí. Y segundo, resaltando el honor y la profesionalidad de los militares al obedecer ciegamente al Gobierno tanto en la hora de ir a una misión controvertida, como en la de retirarse de manera precipitada.

Pese a los esfuerzos del Gobierno de Zapatero por corregir estos efectos en las Fuerzas Armadas, la decisión seguramente no cayó nada bien entre los militares desplazados (Francisco, L.M. y Silva, L, 2006, 172)[40]. Diferente fue, por el contrario, en sus familias, donde esperaban con gran anhelo a los soldados de vuelta a casa. En la disolución de la brigada Plus Ultra, acto que tuvo lugar el 28 de abril en la base de Botoa en Badajoz, algunos familiares recibieron a los soldados con banderas del PSOE y se escucharon gritos de «¡gracias presidente!» (*ABC*, 2004, 29 de abril; *El Mundo*, 2004, 30 de abril; *El País*, 2004, 30 de abril). Aquellos sucesos que probablemente sentaron bien en el Gobierno y en la prensa afín, fueron sin embargo anómalos. Si los militares obedecen con disciplina y abnegación a un Gobierno para ir a una misión, y lo mismo para retirarse de ella, deben hacerlo sin mostrar públicamente apoyo a líderes ni a partidos políticos.

6. CONCLUSIONES

La decisión de Zapatero de retirar las tropas españolas desplegadas en Irak de manera inmediata se debió probablemente al vuelco electoral provocado por el atentado terrorista del 11M. Zapatero estaba probablemente convencido de que muchos españoles cambiaron su voto en el último momento pensando que si se retiraban las tropas de Irak, el riesgo de sufrir otro atentado similar sería menor, y por tanto, pasado ese efecto, su posición sería muy débil si no cumplía con su promesa electoral más anunciada.

Lo que parece claro es que cumplir la promesa, más que parte de un verdadero programa electoral, era un elemento crítico para la supervivencia de su Gobierno. Fue la

[40] Según una información de *La Razón* el 11 de junio de 2004, los soldados volvían llorando y fueron despedidos con huevos y cacareos por parte de sus compañeros de misión polacos, portugueses y sudamericanos.

decisión de retirar las tropas la que condicionó gran parte de sus medidas posteriores en materia de seguridad y defensa, incluso la de vestirse como un paladín de la paz impulsando otras acciones en sentido similar, para ayudar a tapar probablemente otras medidas motivadas por razones diferentes y que iban en contradicción con ese pacifismo ideológico tan reiterado en sus acciones de propaganda.

La decisión de Zapatero, tomada de manera urgente y precipitada, rompió toda posible acción de consenso en una política que debe ser considerada de Estado.

Por otro lado, la política de Zapatero en materia de Seguridad y Defensa mostró muchas incoherencias, como cuando traicionó sus propios principios para reconciliarse con los Estados Unidos ocultando los vuelos de la CIA o enterrando el caso Couso, incluso incrementando la presencia militar en Afganistán; pero mantuvo su discurso pacifista en el proyecto de la Alianza de Civilizaciones, y en otras acciones más polémicas como la negociación con terroristas y piratas.

En el caso concreto de la retirada de Irak, la retirada no mejoró la situación en Irak, ni tampoco modificó el calendario internacional de las grandes potencias. España tuvo que recomponer sus relaciones exteriores, muy deterioradas con Estados Unidos, y asumir la pérdida de protagonismo internacional.

Pero desde el punto de vista de la conciencia de defensa, el mensaje más peligroso es que si hacemos lo que los terroristas nos exigen, no nos molestaran más. No importa si la verdadera razón del atentado del 11M era lograr la retirada española de Irak, lo relevante es que se pueda interpretar de ese modo. En otros países, se sucedieron hechos parecidos cuando un escenario de conflicto se volvía realmente peligroso, y otro dirigente político prometió la retirada de las tropas en plena campaña electoral[41].

Estamos ante una medida que, dado que sus efectos fueron más negativos que positivos, y cuya razón de fondo era la necesidad de mantenerse en el poder, se puede encuadrar dentro de un modo muy populista de hacer política. El discurso de Zapatero además chocaba plenamente con la aceptación del legítimo uso de la fuerza para la defensa de España o de los valores democráticos, dentro y fuera de nuestras fronteras. Reiterar que la paz se construye siempre con actos pacíficos y no usando la fuerza, no

[41] El presidente Hollande prometió la retirada de las tropas francesas de Afganistán en la campaña electoral de 2011, imitando el ejemplo de Zapatero, aunque la retirada no sería inmediata ni tras un atentado terrorista.

ayudaba a dar crédito a los cometidos de las Fuerzas Armadas, que aunque como último recurso, tienen, en el legítimo uso de la fuerza, su razón de ser. Por ese motivo, siempre se recalcó que todas las misiones que los militares españoles desempeñaban en el Exterior, eran de paz, aunque eso condujera a situaciones difícilmente explicables. En este sentido, resulta muy complicado que los militares reciban el respaldo que necesitan cuando desempeñan misiones que implican riesgos personales. Y la propia naturaleza de las Fuerzas Armadas y su razón de ser es el uso de la fuerza y el desempeño de cometidos de alto riesgo.

Resultó un poco más difícil ante los españoles justificar el uso de la fuerza en escenarios lejanos a nuestro país, si la reacción correcta ante la violencia es la retirada. Resultó a su vez difícil que los españoles entendieran la importancia de nuestras misiones en el Exterior, si estas se podían abandonar en momentos de oportunismo político, sin tener en cuenta a nuestros aliados. Y resultaba difícil justificar nuestra alianza con Estados Unidos y nuestro compromiso en otras misiones con este mismo país, después de deslegitimar la base estratégica de nuestra alianza.

En términos parecidos, Zapatero se alineó también con el antiamericanismo arraigado en un sector importante de la población española. La política de defensa y seguridad de España va, sin embargo, de la mano de los Estados Unidos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y también en los propios acuerdos bilaterales que legitiman la presencia de Bases norteamericanas en España y nos proporcionan material militar. Esta incoherente doble actitud produce dificultades de comprensión por la opinión pública en las relaciones exteriores de España y está detrás de compensaciones poco justificables, como vimos con los vuelos de la CIA, el caso Couso o Afganistán.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNAL, P. (2011). «La cultura de Seguridad y Defensa en España. Sus orígenes y evolución» en M. López (coord..), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha*. Cuaderno de estrategia nº 155. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Madrid: Ministerio de Defensa.

BUENO, A. (2016). «La cultura de Seguridad y Defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* (IEEE) n.º 8, 2016 (diciembre). Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, pp. 726-742.

CALDUCH, R. (2018). «Cultura de Defensa» en Argumosa JR. (coord.), *Defensa: Estado y Sociedad: el caso de España*. Salamanca: *European Institute of International Studies*, pp. 133-155.

DÍAZ, J (2017). «La cultura de defensa en España: un nuevo enfoque para su impulso desde la sociedad civil». Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) n.º 8, 2017 (diciembre). Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, pp. 735-750.

FRANCISCO, L. M. y Silva, L. (2006). *Y al final, la guerra: la aventura de las tropas españolas en Irak*. Madrid: La Esfera de los Libros.

GALLEGO, F.J. (2018). La conciencia de defensa en España tras las guerras de Irak y Afganistán (2001-2007), *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, N.º 2, pp. 227-251. https://doi.org/10.18847/1.8.12

LÓPEZ BLÁZQUEZ, M. (2011). «Introducción» en M. López (coord.), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha*. Cuaderno de estrategia n.º 155. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa, pp. 10-22.

LÓPEZ MORA, F. (2011). «La cultura de Seguridad y Defensa en el ámbito universitario» en M. López (coord.), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha*. Cuaderno de estrategia n.º 155. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa, pp. 83-103.

MARINA, J.A. (2011). «Pedagogía de la cultura de la seguridad en la Enseñanza no universitaria» en M. López (coord.), *La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha*. Cuaderno de estrategia nº 155. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Ministerio de Defensa, pp. 65-82.

MARSAL, J. (2008). La seguridad y la defensa en la España del siglo XXI: diez reflexiones. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/341.

MARSAL, J. (2016). Evolución histórica de la cultura de defensa en España. Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) n.º 1, 2016, febrero-marzo. Madrid: Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, pp. 726-742.

MICHAVILA, N. (2005) Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid. Documento de Trabajo n.º 13.Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/28104301_Guerra_terrorismo_y_elecciones_incidencia_electoral_de_los_atentados_islamistas_en_Madrid

MUÑOZ-ALONSO, A. (2008). La defensa, política de Estado. A*RBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura.* CLXXXIV nº 2. Anejo 2. https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/342/343

NOYA, F. J. (2004) Del 11-M al 14-M: estrategia yihadista, elecciones generales y opinión pública. ARI 132/2004. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. http://biblioteca.ribei.org/546/1/ARI-132-2004-E.pdf

OLMEDA, J. A. (2005) Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral. Documento de Trabajo nº 24. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. . https://www.researchgate.net/publication/28104614_Miedo_o_engano_el_encuadramiento_de_los_atentados_terroristas_del_11-M_en_Madrid_y_la_rendicion_de_cuentas_electoral

REINARES, F., ARROYO, O. y FONTECHA, R. (2007). Un estudio cuantitativo sobre las actividades terroristas relacionadas con Al-Qaeda en Irak. ARI 79/2007. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2361981

RUIZ MIGUEL, Carlos (2004). La retirada española de Irak: significado y consecuencias. Real Instituto Elcano. ARI 81/2004. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari+81-2004

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ABC (2004, 13 de febrero). Zapatero promete retirar los soldados de Irak si el 30 de junio la ONU no ha tomado las riendas, p. 11.

ABC (2004,16 de marzo). La prensa destaca el poder electoral de Al Qaeda, p. 18.

ABC (2004, 17 de marzo). Los otros aliados de EEUU quieren seguir, p. 22.
ABC (2004, 29 de abril). Con banderas del PSOE, en portada.
ABC (2004, 14 de junio). El PP se sitúa a sólo dos puntos del PSOE con una abstención histórica, en portada.
AYLLÓN, L. (2004, 12 de septiembre) Estados Unidos pidió aclaraciones a Zapatero por invitar a los demás países a salir de Irak. ABC, p. 14.
AYLLÓN, L. (2004, 16 de junio). Rajoy tacha a Zapatero de «insensato» por renunciar a Niza antes de empezar a negociar, *ABC*, https://www.abc.es/espana/abci-rajoy-tacha-zapatero-insensato-renunciar-niza-antes-empezar-negociar-200406160300-9622058625562_noticia.html?msclkid=fb8891d9d06911eca30a92ac3f99ba20
AYLLÓN, L. (2005, 23 de febrero). «Hola, ¿qué tal, amigo?», *ABC*, p. 45.
BARÓMETROS DEL REAL INSTITUTO ELCANO (2003). 3ª Oleada BRIE, mayo 2003. https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/3a-oleada-brie-mayo-2003/
BARÓMETROS DEL REAL INSTITUTO ELCANO (2003). 4ª Oleada BRIE, Noviembre 2003. https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/4a-oleada-brie-noviembre-2003/
BARÓMETROS DEL REAL INSTITUTO ELCANO (2004). 5ª Oleada BRIE. Marzo 2004. https://www.realinstitutoelcano.org/encuestas/5a-oleada-brie-marzo-2004/
BBC (2004, 14 de julio). Filipinas se retira de Irak, http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_3892000/3892095.stm
BLASCO, E. J. (2004, 7 de noviembre). El número de extranjeros secuestrados en Irak supera ya el centenar, *ABC,* https://www.abc.es/internacional/abci-numero-extranjeros-secuestrados-irak-supera-centenar-200411070300-963313730815_noticia.html
BOO, J.V. (2004, 14 de mayo). Zapatero entrega a Roma, en detrimento de Madrid, la firma de la Constitución Europea, *ABC,* https://www.abc.es/espana/abci-zapatero-entrega-roma-detrimento-madrid-firma-constitucion-europea-200405140300-9621479871456_noticia.html#:~:text=Zapatero%20entrega%20a%20Roma%2C%20en%20detrimento%20de%20Madrid%2C,que%20el%20terrorismo%20no%20debe%20alterar%20los%20planes?msclkid=ca2988fad06a11ec838f5cd284d3e8db
CALVO, E. (2010, 22 de agosto). Liberados los dos cooperantes catalanes secuestrados en Mauritania desde noviembre, *El Mundo*, https://www.elmundo.es/elmundo/2010/08/22/barcelona/1282490182.html
CARO, L. L. (2004, 20 de abril). M. Al Sadr ordena no disparar a los españoles, *ABC*, en portada y p. 12.
CIS ESTUDIO n.º 2559 sobre efecto del atentado del 11 de marzo, https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?&cuestionario=3927&estudio=3754
CIS ESTUDIO n.º 2592 febrero 2005. La defensa nacional y las Fuerzas Armadas, https://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=5017&cuestionario=5270
CLEMENTE, J (2004, 30 de abril). «¡Gracias, presidente!», *El País.*
DE VEGA, L. (2010, 23 de agosto). Al Qaida libera a Vilalta y Pascual, pero el Gobierno espera para confirmarlo, *ABC*, p. 16.
DECLARACIÓN INSTITUCIONAL (2004) de Zapatero sobre la retirada de Irak el 19 de abril de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
DÍAZ, A. (2004, 13 de febrero) Zapatero promete la vuelta de las tropas el 1 de julio si la ONU no se hace cargo de Irak, *El País*, https://elpais.com/diario/2004/02/13/espana/1076626806_850215.html
EGURBIDE, P (2004, 14 de mayo). Zapatero y Berlusconi prometen mantener "una gran relación", *El País*, https://elpais.com/diario/2004/05/14/espana/1084485612_850215.html?msclkid=39db212ad06b11ecb10fd948d53d5002
EGURBIDE, P. (2004, 16 de junio). Zapatero reprocha a Rajoy que le niegue el apoyo para la cumbre europea, *El País*, https://elpais.com/diario/2004/06/16/espana/1087336805_850215.html?msclkid=207233e4d06a11ecbc73fc13860aad3c

EGURBIDE, P. (2004, 16 de octubre). Zapatero afirma que la tensión con EE UU no le hará cambiar de posición sobre Irak, *El País,* https://elpais.com/diario/2004/10/16/espana/1097877608_850215.html

EGURBIDE, P (2005, 23 de febrero). Zapatero valora su breve encuentro con Bush como "correcto, normal y razonable"*, El País,* https://elpais.com/diario/2005/02/23/internacional/1109113204_850215.html?msclkid=37192ac7d06d11ec96b7084e19b2caf7

EL MUNDO (2004,13 de febrero). Zapatero promete la vuelta de los soldados si gana el 14-M y la ONU no controla Irak el 30 de junio, https://www.elmundo.es/elmundo/2004/02/12/espana/1076621918.html

EL MUNDO (2004, 21 de abril). Rehenes en Irak, https://www.elmundo.es/elmundo/2004/04/14/internacional/1081930160.html

EL MUNDO (2004, 14 de mayo). Zapatero renuncia a que la Constitución Europea se firme en Madrid y apoya la opción de Roma.

EL MUNDO (2004, 14 de junio). El PSOE gana unos comicios europeos marcados por la fuerte abstención. Portada.

EL MUNDO (2004, 16 de junio). Zapatero jugará 'sin amenazas' en la Cumbre de la UE y Rajoy ofrecerá todo su apoyo si se respeta Niza, https://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/15/espana/1087311141.html?msclkid=48b9a02dd06a11ec941132051c777f69

EL MUNDO (2004, 28 de junio). Zapatero y Bush mantienen una breve reunión en Estambul, https://www.elmundo.es/elmundo/2004/06/28/internacional/1088406872.html

EL MUNDO (2004, 18 de julio). Filipinas anuncia que sus últimos soldados abandonarán Irak mañana, https://www.elmundo.es/elmundo/2004/07/18/internacional/1090132627.html

EL PAÍS (2004, 27 de marzo). Es malo que los terroristas se atribuyan el cambio de gobierno, https://elpais.com/diario/2004/03/27/espana/1080342004_850215.html

EL PAÍS (2004, 20 de abril). Preocupación, sorpresa y crítica en la prensa internacional, https://elpais.com/diario/2004/04/20/espana/1082412007_850215.html

EL PAÍS (2004, 14 de junio). La abstención gana las elecciones europeas, en portada.

EL PAÍS (2004, 1 de octubre). Bush reprochó por carta al presidente que invitara a la retirada de Irak», https://elpais.com/diario/2004/10/01/espana/1096581615_850215.html?msclkid=aed53ab8d06911ec8b0ae1a5c8aee401

FERNÁNDEZ, R (2004, 28 de marzo). Putin señala que los terroristas están chantajeando a España*, El País,* https://elpais.com/diario/2004/03/28/internacional/1080428409_850215.html

FLASH EUROBAROMETER EUROPEAN COMMISSION (2003). *Irak and peace in the World*, https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl151_iraq_full_report.pdf

FRESNEDA, C. (2004, 20 de abril). Bush acusa a Zapatero de dar «falsas esperanzas» al terrorismo con su «repentina» retirada de Irak, *El Mundo.*

GAREA, F. (2004, 30 de abril). ¡Gracias, presidente!, *El Mundo*, p. 16.

MAZÓN, D. (2004, 11 de junio). Retirada de Iraq: las tropas españolas fueron despedidas con banderas blancas, huevos y cacareos, *La Razón*, p. 23.

PLANAS, P. (2004, 28 de abril). Las tropas estarán fuera de Irak el 27 de mayo, apertura de la campaña europea, *ABC*, p.10.

PRIETO, M.G. (2004, 20 de abril). El líder de la revuelta chií pide que cesen los ataques a las tropas españolas, *El Mundo*, p.14.

PSOE (2004) Programa electoral del PSOE para las elecciones generales marzo 2004.

QUIÑONERO, J.P. (2004, 20 abril). Francia ve en esta "decisión soberana" un aval ante el eje franco-alemán, *ABC*, p. 14.

RODRÍGUEZ, P. (2004, 20 de abril). Bush recrimina a Zapatero, en una tensa conversación telefónica, su decisión, *ABC*, p. 15.

ROMERO, J.M. (2004, 14 de junio). El PSOE ratifica la victoria del 14M, *, El País,* https://elpais.com/diario/2004/06/14/espana/1087164001_850215.html

RUEDA DE PRENSA de Zapatero con Durao Barroso en Lisboa el 5 de mayo de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
RUEDA DE PRENSA de Zapatero con Bertie Ahern en la Moncloa el 15 de mayo de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
RUEDA DE PRENSA de Zapatero con Blair en Londres el 4 de junio de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
RUEDA DE PRENSA de Zapatero en la cumbre de líderes progresistas en Budapest el 16 de octubre de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
RUEDA DE PRENSA de Zapatero el 9 de septiembre de 2004 en Túnez. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
RUEDA DE PRENSA de Zapatero con Schröder en Berlín el 29 de abril de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
RUEDA DE PRENSA de Zapatero con Chirac en París el 30 de abril de 2004. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
SICDEF. Sistema de Indicadores de Conciencia de Defensa. Estuvo funcionando entre 1997 y 2007. Intranet del Ministerio de Defensa.
TIME (2004, 27 de septiembre). Entrevista a Zapatero. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
TELE 5 (2004, 13 de febrero). Entrevista a Zapatero. Archivo del Ministerio de AAEE y Cooperación.
VILLANUEVA M. y Calleja. M. (2011, 4 de mayo). La justicia asume que el Gobierno pagó el rescate del «Alakrana», *ABC*, p. 34.
YOLDI, J. (2011, 4 de mayo). La Audiencia Nacional afirma que el Gobierno pagó el rescate del 'Alakrana', *El País*.

REFLEXIONES SOBRE LA OPORTUNIDAD O CONVENIENCIA DE LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA 4/2015, DE 30 DE MARZO, DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

REFLECTIONS ON THE OPPORTUNITY OR CONVENIENCE OF THE REFORM OF ORGANIC LAW 4/2015, OF MARCH 30, ON THE PROTECTION OF CITIZEN SECURITY. SPECIAL REGARD TO THE FUNCTIONS OF THE SPANISH POLICE FORCES

Manuel Cerrada Moreno[1]
24 de abril de 2022

RESUMEN
Tras casi siete años desde la aprobación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, conocida como «ley mordaza», se propuso en el Congreso de los Diputados su modificación, y actualmente se están discutiendo los términos de su reforma. Muchas de las propuestas formuladas han causado recelo entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por entender que suponen o bien una carga de trabajo inasumible o bien una merma de las garantías jurídicas necesarias para desarrollar su labor. En este trabajo se analizarán, desde una perspectiva jurídico-técnica, las principales propuestas de reforma de la Ley Orgánica 4/2015 planteadas por los distintos grupos parlamentarios, fundamentalmente en lo afectante a la labor cotidiana de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en sus funciones de mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana.

PALABRAS CLAVE: Seguridad ciudadana, orden público, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, identificación policial, registros corporales

ABSTRACT
After almost seven years since the approval of Organic Law 4/2015, of March 30, on the protection of citizen security, known as the «gag law», its modification was proposed in the Congress of Deputies, and the terms of its reform are currently being discussed. Many of the proposals made have caused misgivings among the Spanish Police Forces, because

[1] Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED).
PhD in Law (Universidad Complutense de Madrid). Doctoral Student in International Security (Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED).

they understand that they represent either an unaffordable workload or a reduction in the legal guarantees necessary to carry out their work. This paper will analyze, from a legal-technical perspective, the main proposals for the reform of Organic Law 4/2015 proposed by the different parliamentary groups, fundamentally in what affects the daily work of the Spanish Police Forces in their functions of maintaining public order and citizen security.

KEY WORDS: Citizen security, public order, Spanish police forces, police identification, body searches

1. CONCEPTO Y SIGNIFICADO DE «SEGURIDAD CIUDADANA» EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1978

Tras casi siete años de vigencia de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana[2], el 13 de diciembre de 2019, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley Orgánica para su reforma[3]. Le han seguido otras enmiendas formuladas por los distintos grupos parlamentarios[4], muchas de ellas más extensas y de mayor calado que la proposición inicial.

Dado que muchas de las propuestas afectan al desempeño cotidiano de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en labores básicas como la identificación y registro de personas, la reforma proyectada ha suscitado gran interés en las asociaciones mayoritarias de la Policía, la Guardia Civil y otros cuerpos policiales, así como un claro rechazo, expresado mediante insólitas manifestaciones de protesta, al considerar estos colectivos que la reforma «hará aumentar la «inseguridad» no solo para los agentes sino para toda la población» (Caballero, 2021, 27 de noviembre).

[2] Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, con entrada en vigor el 1 de julio de 2015.
[3] Proposición de ley 122/000003. Proposición de ley de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (orgánica). Presentada por el grupo parlamentario vasco (eaj-pnv). BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 28-1, de 17/01/2020, CVE: BOCG-14-B-28-1-C1, https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-28-1-C1.CODI.).
[4] Enmiendas e índice de enmiendas al articulado. 122/000003. Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOCG. Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 28-4, de 30/11/2021. CVE: BOCG-14-B-28-4, https://www.congreso.es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-B-28-4.CODI.)

Antes de analizar las concretas propuestas aún hoy en tramitación parlamentaria, conviene enmarcar esta Ley Orgánica 4/2015 en el conjunto del ordenamiento jurídico, perfilando su significado y función. Las actuales leyes de seguridad ciudadana, como la vigente, son herederas directas de las tradicionales leyes de orden público, concepto que tiene su origen en Napoleón (García-Trevijano, 2006, 2010, 2012)[5], y tiene dos acepciones:

En un sentido amplio, abstracto o «espiritualizado» (acepción que acoge nuestro Código Civil, de 1889, de influencia francesa), el término «orden público», siempre difícil de definir (De Castro y Bravo, 1982)[6], alude en definitiva a principios informadores del ordenamiento jurídico que vienen a imponer a los particulares unos límites que no pueden traspasar, so pena de que sus actos no sean reconocidos o amparados por el Derecho.

En un sentido estricto o concreto, el «orden público» alude a un deseable estado de armonía en las calles y espacios públicos, necesario para el normal funcionamiento de la vida en sociedad, y constituye incluso un bien jurídico penalmente protegido[7]. Tras las connotaciones peyorativas que había adquirido durante el régimen franquista, se entiende hoy incardinado en parámetros «democráticos», como estado en el que pueden ejercerse libremente los derechos y libertades fundamentales, siguiendo la senda marcada por uno de los documentos fundacionales del régimen, los Pactos de La Moncloa, de instaurar una

> «Nueva definición del concepto de orden público, depurándolo de contenidos no democráticos y asentando su fundamento esencial en el libre, pacífico y armónico disfrute de las libertades públicas y

[5] Este concepto, de origen francés, según explica García-Trevijano, al principio se llamaba «opinión pública», y ésta se deformó en «espíritu público», concepto etéreo de orden espiritual que fue un fracaso. De ahí se pasó al «orden público», que llegaría a ser lo que es hoy por influencia de Napoleón, apareciendo, como concepto, en su última etapa, unos meses antes de que Napoleón llegase a ser cónsul. El Ministerio de Interior y los Jefes de Policía daban instrucciones a los prefectos de Policía de toda Francia y les realizaban preguntas sobre si existía un espíritu público. Las respuestas de los policías eran formidables: decían que si, por espíritu público se refieren a algo intangible, que no habían visto nada. Pero si por espíritu público se entiende que no hay atracos, que se puede circular por las carreteras y que se puede salir de noche por las calles pues sí. A eso le llamaron «orden público». Napoleón tomó esto como principio de ordenación de la sociedad. Y no sólo de lo que se llama orden callejero, sino que dentro incluso del Código Civil introdujo la noción de orden público para las instituciones civiles y las llamó «instituciones de orden público» (García-Trevijano Fortes, A., 2006, 2010, 2012).

[6] El insigne civilista diría que, desde la aparición de la noción, los civilistas «se han visto y se ven forzados a la ingrata tarea, difícil, quizá imposible, de explicar y definir lo que sea el orden público», destacando el carácter «enigmático y desconcertante de la noción», y señalando que «tratar de definir el orden público es aventurarse en arenas movedizas», «un suplicio para la inteligencia» (expresión de Vareilles-Sommieres), «cabalgar en un caballo fogoso que nunca sabe dónde llevará», «párrafo cauchú», o «caminar por un camino cubierto de espinas» (De Castro y Bravo, F., 1982).

[7] Bajo la rúbrica «Delitos contra el orden público» (Título XXII del Libro II del Código Penal), se agrupan los de sedición, los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, los delitos de resistencia y desobediencia, los desórdenes públicos, la tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos, junto con los delitos de pertenencia o cometidos en relación las organizaciones y grupos criminales y las organizaciones y grupos terroristas.

el respeto de los derechos humanos. El orden público tendrá una proyección concreta y actual en cuanto protección del avance en la consolidación de la democracia y defensa frente a las agresiones de todo orden y especialmente las terroristas. (…)» (Presidencia del Gobierno, 1977, 86).

Esta acepción estricta o concreta terminaría derivando en el concepto, igualmente complejo, de «seguridad ciudadana», al que se ha referido recientemente el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 172/2020, de 19 de noviembre, como «un ámbito material que forma parte de la seguridad pública» (concepto más amplio y del que no puede considerarse en modo alguno sinónimo), «una aspiración legítima de toda sociedad democrática, expresada como anhelo individual o colectivo», así como un «bien jurídico cuya tutela corresponde ejercer al Estado» y que se puede entender como «el estado en el que el conjunto de la ciudadanía gozan de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen (STC 55/1990, de 28 de marzo, FJ 5), lo que se puede lograr a través de acciones preventivas y represivas».

2. Algunas pinceladas sobre el objeto de la propuesta de reforma: La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana

La vigente Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, aprobada tras la tramitación de una iniciativa legislativa del Partido Popular a raíz de la aprobación de una moción propuesta por CiU en 2012, tiene su antecedente inmediato en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, impulsada por el Ministro socialista del Interior Corcuera, y que, aunque ya tardía respecto de la Constitución de 1978, fue primera ley de seguridad ciudadana del actual periodo constitucional. Esta Ley Orgánica de 1992 trató de dar la necesaria cobertura y seguridad jurídica a las actuaciones policiales a las que las nuevas dinámicas sociales venían obligando, como la tenencia de sustancias estupefacientes y su consumo en la vía pública, o la negativa a identificarse a requerimiento policial, situaciones que venían reguladas en normas de rango inferior y no acordes al nuevo sistema constitucional. No obstante, será siempre recordada como la «ley de la patada en la puerta» - apelativo dado por la prensa en una operación mediática similar a la que calificó a la vigente Ley Orgánica de 2015 como «ley mordaza» - por tratar de definir en su art. 21.2 un concepto de delito flagrante que autorizara la entrada inmediata en domicilios, no acorde con la doctrina y jurisprudencia al respecto, y que pronto fue declarado

inconstitucional[8]. La doctrina consideró a esta Ley un «cajón de sastre» que regulaba una serie de cuestiones con escasa o nula relación entre sí (Fernández Fernández, 2015), vicio que fue heredado por la vigente Ley Orgánica 4/2015, pues ésta, junto a una pluralidad de previsiones tendentes tanto a la prevención de actos de diversa naturaleza como a regular y dar cobertura jurídica a las actuaciones policiales más básicas en materia de seguridad ciudadana, incluyó hasta una «disposición adicional décima», titulada «régimen especial de Ceuta y Melilla», autorizando las llamadas «devoluciones en caliente» de personas sorprendidas saltando las vallas fronterizas en estas ciudades, a fin de revertir la situación antijurídica, entendiendo que existe una especie de flagrancia en la infracción[9].

Conviene asimismo señalar que la Ley Orgánica 4/2015, cuya modificación ahora se debate, no era una norma aislada, sino que formaba parte de una determinada política criminal y sancionadora. El mismo día que entró en vigor, lo hicieron también las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015, de reforma del Código Penal, modificándolo tan profundamente que el resultante bien podría considerarse un Código Penal nuevo. Una las novedades más relevantes fue la supresión formal de las tradicionales «faltas», hasta entonces reguladas en el Libro III del Código Penal, pasando no obstante muchas de esas «faltas» a integrar la categoría penal de «delitos leves» que salpica el nuevo Código. Y otras tantas pasaron a considerarse directamente infracciones administrativas previstas y castigadas en la nueva Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana[10], en lo que supuso

[8] Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 341/1993, de 18 de noviembre.

[9] El Tribunal Europeo de Derechos Humanos condenó a España en Sentencia de 3 de octubre de 2017 por entender que las expulsiones de carácter colectivo son contrarias al Convenio Europeo de Derechos Humanos, estimando asimismo que nuestro país había vulnerado también el derecho a un recurso efectivo, si bien luego la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos vino a avalar estas devoluciones en Sentencia de 13 de febrero de 2020 (caso N.D y N.T v. España), al establecer tal sentencia (apartado 210) que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no impide que los Estados, en cumplimiento de su obligación de controlar las fronteras, exijan que las solicitudes de protección se presenten en los puestos fronterizos existentes. Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Sentencia de 13 de febrero de 2020 (caso N.D y N.T v. España). Asimismo, habiendo sido planteada la posible inconstitucionalidad de este precepto, el Tribunal Constitucional, en la ya mencionada Sentencia núm. 172/2020, de 19 de noviembre de 2020, vino a establecer (apartado 3º de su parte dispositiva) que tal previsión es conforme a la Constitución, siempre que se aplique a entradas individualizadas, exista pleno control judicial y se cumplan las obligaciones internacionales.

[10] La Ley Orgánica 1/2015, de modificación del Código Penal, supuso la desaparición del Libro III, donde se ubicaban las antiguas faltas. Algunas, como el deslucimiento de bienes inmuebles (art. 626), la falta de respeto leve a agentes de la autoridad (art. 634), la perturbación leve del orden de audiencia en un juzgado o tribunal, actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades o reuniones numerosas (art. 633) y la falta de abandono de jeringuillas y otros objetos peligrosos (art. 630), pasaron a convertirse en sanciones meramente administrativas, ubicadas en la Ley Orgánica de seguridad ciudadana. Otras, como la tipificada en el art. 618.1, la sustracción de vehículo a motor de menos de 400 euros, fueron despenalizadas. Y otras como las lesiones por imprudencia leve y el incumplimiento del régimen de visitas, fueron encauzadas hacia el orden jurisdiccional civil.

una «despenalización» y consiguiente «administrativación» de gran parte del Derecho sancionador. Así, numerosas sanciones quedaron sustraídas al control judicial directo que implica la jurisdicción penal, siendo solo posible la revisión judicial una vez agotada la vía administrativa, por los cauces del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, más gravoso para el recurrente. Ello, unido a la elevada cuantía de determinadas multas, bonificaciones por pronto pago, etc., determina en no pocas ocasiones un carácter paradójicamente más disuasivo de la sanción administrativa que de la penal.

Pese a que la Ley Orgánica 4/2015 fue en su día duramente criticada por el Partido Socialista Obrero Español (en la oposición al tiempo de su aprobación), e insistentemente calificada de «ley mordaza»[11], ha sido sin embargo profusamente empleada por el actual Gobierno encabezado por el PSOE, tanto antes de lo que podemos llamar «periodo Covid»[12] como muy especialmente durante los estados de alarma declarados desde marzo de 2020 para la gestión de la crisis causada por tal enfermedad[13], a fin de sancionar como desobediencia o incumplimiento de las órdenes de la autoridad, al amparo del art. 36.6 LOPSC, la estancia no justificada en la vía pública[14]. No obstante lo cual, estas sanciones quedaron sin efecto a raíz de sendas Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 148/2021, de 14 de julio[15] y 183/2021, de 27 de octubre[16], que declaraban la inconstitucionalidad parcial de tales estados de alarma.

[11] «Es una vuelta al Estado policial que instaura, además, el «Derecho Administrativo Sancionador del enemigo»; «Su objetivo es sancionar al disidente, al que protesta» (PSOE, nd).
[12] Según datos de Amnistía Internacional, desde la aprobación de la Ley en 2015 hasta diciembre 2019, se impusieron cerca de 140.000 sanciones en base únicamente a dos artículos: «resistencia, desobediencia o negativa a identificarse» (36.6) y «faltas de respeto a la autoridad» (37.4), suponiendo el 70 por ciento del total de sanciones impuestas en materia de seguridad ciudadana (Amnistía Internacional, 2021, 13 de diciembre).
[13] Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2.
[14] Incluso se remitió una Comunicación del Ministro del Interior de fecha 14/04/2020 a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad Ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción que puede leerse en la página web del Sindicato Unificado de Policía (SUP). Contrariamente a la interpretación penal del delito de desobediencia, que requiere de una previa intimación o requerimiento, al amparo de la normativa de excepción del estado de alarma, tal comunicación instaba a sancionar en vía administrativa conforme a la Ley Orgánica 4/2015 sin necesidad de requerimiento previo para regresar al domicilio.
[15] Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 148/2021, de 14 de julio de 2021.
[16] Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 183/2021, de 27 de octubre.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 172/2020, de 19 de noviembre[17], antes citada, ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la adecuación a la Constitución de la Ley Orgánica 4/2015, viniendo a declarar nulo el inciso «no autorizado» del art. 36.23 LOPSC, el cual consideraba infracción grave

> «El uso [no autorizado] de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información».

Y ello por entender que para poder otorgar dicha autorización se estaba facultando a la propia Administración para revisar las imágenes con carácter previo a su difusión, lo que venía a suponer una censura previa, contraria al derecho fundamental de libertad de información consagrado en el art. 20.1 d) CE, de modo que la interpretación conforme a la Constitución de tal precepto de la Ley Orgánica 4/2015 excluye la posibilidad de aprehensión por la fuerza policial de los aparatos o instrumentos utilizados para la toma o captación de imágenes o datos. La Sentencia incluye además una serie de pautas interpretativas de los restantes preceptos cuya constitucionalidad se había cuestionado en el recurso[18], de modo que al interpretarse en tales términos, no serán contrarios a la Constitución.

3. PRINCIPALES MODIFICACIONES CONTROVERTIDAS EN LO AFECTANTE A LA LABOR POLICIAL

A continuación, haremos una breve exposición y análisis jurídico-técnico de las principales modificaciones que se vienen debatiendo, tratando de evitar consideraciones políticas y centrándonos, por razones de extensión, en las que mayor preocupación han suscitado entre los colectivos policiales por afectar a su desempeño diario. Respecto de las demás, simplemente a título enunciativo, podemos destacar las siguientes:

- El denominado «Documento Nacional de Identidad plurilingüe» (enmienda núm. 117, Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común).

[17] Tribunal Constitucional, Sentencia núm. 172/2020, de 19 de noviembre, a instancia del recurso presentado por el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario La Izquierda Plural [Izquierda Unida (IU), Iniciativa per-Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA) y Chunta Aragonesista (CHA)], Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia y Grupo Parlamentario Mixto del Congreso de los Diputados.

[18] Declarando que los arts. 36.23, 37.3 y 37.7 no son inconstitucionales siempre que se interpreten en el sentido establecido, respectivamente, en el FJ 7 C) el art. 36.23; en el FJ 6 E) el art. 37.3 y en el FJ 6 F) el art. 37.7.

- La rebaja de la gravedad de las sanciones por tenencia de drogas en lugares públicos (enmienda núm. 112, Grupo Parlamentario Socialista) o que se sancione únicamente la tenencia de las que causen grave daño a la salud (enmienda núm. 109, Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común), no encontrándose entre éstas los derivados cannábicos[19].
- Especial ponderación de la cuantía y proporcionalidad de las sanciones, atendiendo a circunstancias personales, familiares y sociales del infractor, así como posibilidades de suspensión y sustitución o incluso de fraccionamiento (enmienda núm. 158, Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común)[20].

3.1. Motivación de las diligencias de identificación, reducción del plazo de retención a dos horas y obligación de devolución al mismo lugar

En materia de identificaciones llevadas a cabo por la FFCCSS, establece el art. 16 LOPSC vigente que los agentes podrán identificar a las personas «a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción. b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito». Previéndose asimismo que «Cuando no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse, los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las seis horas».

Sin que la propuesta inicial del PNV interesase la modificación de la LOPSC al respecto, y abogando el Grupo Popular (enmienda núm. 1, a la totalidad, con proposición de texto alternativo) por mantener la redacción actual de tal art. 16 LOPSC, se debate sin embargo por los restantes grupos cuál ha de ser el presupuesto de hecho que habilite tal actuación policial, hasta el punto de que el Grupo Parlamentario Euskal Herria Bildu (enmienda núm. 22, bajo la escueta justificación de «Mejora técnica») propone que «Los

[19] Por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 18 enero, 29 mayo y 17 octubre 1984.
[20] Téngase en cuenta que al tiempo de «cierre» de este trabajo, aún están siendo objeto de debate parlamentario.

agentes de autoridad solo podrán requerir la identificación de las personas cuando exista la constancia de que estas han cometido un delito o infracción administrativa». En sentido similar, el BNG considera (enmienda núm. 218) que debe eliminarse toda referencia a la posibilidad de identificación en relación con la prevención delictiva como título habilitante para la identificación, pues ello permite identificaciones inmotivadas dada la generalidad y amplitud del concepto de prevención, exigiendo que sólo se pueda proceder a la identificación cuando «existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción administrativa o penal concreta».

Cabe razonablemente pensar que, de prosperar estas propuestas, se dificultarían enormemente las labores de prevención propias de las FFCCSS, y se impediría la obtención de datos para elaboración de inteligencia policial y planes de prevención y seguridad, generando en definitiva riesgos para la seguridad ciudadana no ya solo en lo referente al estricto ámbito administrativo o de la LOPSC, sino también en lo relativo a la prevención de delitos de toda clase y gravedad.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Plural (Íñigo Errejón) en la enmienda núm. 2, muestra una especial preocupación por los controles e identificaciones que pudieran considerarse «racistas», y exige que la decisión de practicar una identificación por parte de las fuerzas de seguridad responda «al comportamiento individual de la persona o a la información o circunstancias objetivas que asocien a la persona con una actividad sospechosamente ilícita». E interesa que expresamente se prohíba «el empleo por parte de la policía, sin justificación objetiva y razonable, de la raza, color lengua, religión, nacionalidad u origen étnico o nacional en las actividades de control, vigilancia o investigación», pidiendo fijar la obligación de las FFCCSS de «recoger y publicar datos y rendir cuentas sobre el número de controles de identidad, motivación y posible sesgo discriminatorio, estableciendo un mecanismo independiente de supervisión de la actividad policial, con capacidad para atender quejas individuales, investigar de oficio, y analizar y evaluar legislación, reglamentos y procedimientos operativos de las actuaciones policiales», estableciendo similares previsiones en los arts. 17 LOPSC, relativo a restricción del tránsito y controles en las vías públicas (enmienda núm. 4), 18, relativo a comprobaciones y registros en lugares públicos (enmienda núm. 5) y 20, relativo a registros corporales externos (enmienda núm. 6).

Los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común no instan una especial modificación de los actuales

presupuestos habilitantes de la identificación policial (si bien «habrán de ser motivadas y proporcionales», enmienda núm. 123), y abogan (enmienda núm. 120) por añadir para los supuestos en que «no fuera posible la identificación por cualquier medio, incluida la vía telemática o telefónica, o si la persona se negase a identificarse» que «los agentes, para impedir la comisión de un delito o al objeto de sancionar una infracción, podrán requerir a quienes no pudieran ser identificados a que les acompañen a las dependencias policiales más próximas en las que se disponga de los medios adecuados para la práctica de esta diligencia, a los solos efectos de su identificación y por el tiempo estrictamente necesario, que en ningún caso podrá superar las dos horas; excepcionalmente y por razones justificadas, verificables y comunicadas a la persona afectada, se podrá prorrogar hasta un máximo de seis horas». Añadiendo que «a las personas desplazadas a dependencias policiales a efectos de identificación, se les deberá expedir a su salida un volante acreditativo del tiempo de permanencia en ellas, la causa y la identidad de los agentes actuantes» (previsión que ya existe en la LOPSC) pero con la novedad de que «Asimismo, tendrán derecho a que se les devuelva o facilite su retorno al mismo lugar donde no pudo realizarse la identificación por los agentes, cuando la dependencia policial a la que se ha trasladado a la persona se encuentre en localidad distinta a la del requerimiento de acompañamiento, y siempre que el traslado no afecte gravemente al funcionamiento efectivo de los servicios».

Lógicamente, este último inciso es una de las previsiones que más ha indignado a los colectivos policiales, quienes consideran que, de llegar a incluirse en la LOPSC, les convertiría en «taxistas» de infractores y (presuntos) delincuentes (Europapress, 2021, 9 de noviembre).

A nuestro juicio, el problema podría resolverse jurídicamente determinando el legislador si lo que pretende instaurar la ley es la carga del ciudadano de identificarse de forma suficiente a requerimiento policial (fijando asimismo legalmente los casos en que ello proceda) o si se pretende instaurar la obligación de los agentes policiales de estar en condiciones de poder identificar en la vía pública a cualquier ciudadano. Si es una obligación del ciudadano, como viene siendo hasta ahora (pues así lo establece el art. 2.2 Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica), y la negativa a identificarse se sanciona administrativamente (art. 36.6 LOPSC), no se entiende por qué la Administración (sufragada por todos) ha asumir las consecuencias de la falta de

facilitación de identificación del sujeto en cuestión (cabe señalar que, conforme a la Ley, las FFCCSS suelen aceptar, además del DNI, diversos medios de identificación siempre que den razón de la identidad del ciudadano). Y si se entiende que identificar constituye solo una facultad u obligación de las FFCCSS, y (extrañamente) no existe una correlativa obligación del ciudadano de colaborar con los agentes, si estos no están dotados de los medios oportunos para realizar la identificación in situ, sí parece razonable imponer a la Administración la carga de devolver al ciudadano al lugar donde fue interceptado, pues ninguna obligación tenía de identificarse y en consecuencia ningún perjuicio le puede parar su falta de identificación.

3.2. Controles personales y registros corporales externos

Respecto de este particular, propone el PNV la modificación del art. 20.2 LOPSC, pretendiendo que si el registro corporal practicado fuera de las dependencias policiales exige dejar a la vista partes del cuerpo normalmente cubiertas por ropa «En ningún caso se dejará a la vista la totalidad del cuerpo, ni tampoco de manera sucesiva cada una de sus partes».

El Grupo Parlamentario Plural viene a proponer su enmienda (la núm. 6) en los mismos términos, condicionando además la posibilidad de «registro corporal externo y superficial de la persona» a la existencia de «indicios racionales objetivos para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos y efectos que pudieran estar relacionados con delitos de entidad o para los casos en los que el sujeto lleve armas (sic)». Y junto con la obligación de las FFCCSS de «recoger y publicar datos y rendir cuentas sobre el número de registros corporales realizados, el lugar donde se han practicado, su motivación y su posible sesgo discriminatorio», propone además, en línea con lo antes indicado, la introducción de «formularios de identificación o de parada en los que las fuerzas de seguridad dejen constancia de la identificación, de las razones que la motivaron, así como de la nacionalidad o la etnicidad real o percibida (no especifica por quién) de las personas identificadas». Se añade que «La persona identificada recibiría asimismo una copia con los motivos de la identificación, donde figurasen además los derechos que le amparan y los mecanismos de queja disponibles». Todo lo cual, lógicamente aumentaría los trámites burocráticos.

Se suman a la prohibición de «dejar a la vista la totalidad del cuerpo, ni tampoco de manera sucesiva cada una de sus partes» el Grupo Parlamentario Ciudadanos (enmienda núm. 80) - quien en sentido similar, aunque sin incidir especialmente en los aspectos

raciales, pide que deba dejarse «constancia escrita de esta diligencia, de sus causas y de la identidad del agente que la adoptó» - así como el Grupo Parlamentario Plural (enmiendas núm. 206 y 223).

Y el Grupo Parlamentario Socialista junto con el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común pretenden condicionar la posibilidad de practicar la diligencia a que pueda «conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos» (a los que añade el adjetivo «análogos») y a que los indicios racionales a que se refiere el art. 20 sean en el futuro «fundamentados racional y objetivamente» (enmienda núm. 124).

Conviene en cualquier caso recordar cómo el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 172/2020, de 19 de noviembre, vino a concluir que los registros corporales externos y superficiales previstos en el art. 20.2 LOPSC, aunque pueden afectar a la intimidad corporal, al ser superficiales, no pueden calificarse de «intervenciones corporales» susceptibles de afectar al derecho a la integridad física (art. 15 CE), y se podrá proceder a su práctica incluso aunque puedan conllevar el desnudo parcial, cuando existan indicios racionales de que se porten «instrumentos, efectos u otros objetos» relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención encomendadas legalmente a las fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 20.1 LOPSC) y puedan ser utilizados con la finalidad de cometer un delito o infracción, o de alterar la seguridad ciudadana.

La Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa, en su informe aprobado tras su sesión plenaria de los días 19 y 20 de marzo de 2021, a petición del Comité de Seguimiento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, señaló que por lo que respecta a los artículos 18 y 20 (controles personales y registros corporales externos en lugares públicos), la Ley debería vincularlos a la finalidad de descubrimiento y prevención de delitos de cierta gravedad y establecer que, por regla general, se realicen sobre la base de una sospecha individualizada.

Por nuestra parte, simplemente llamaremos la atención sobre el riesgo de las actuaciones policiales frente a sujetos que pudieran ocultar en su cuerpo o entre su ropa armas, instrumentos o efectos peligrosos para los agentes o para sí mismos, pudiendo autolesionarse. En atención a ello, en determinados contextos, el registro exhaustivo de la persona antes de su introducción en vehículo policial para su conducción a dependencias policiales y continuación de las diligencias parece la única solución segura, sin perjuicio de que, como bien señala nuestra jurisprudencia constitucional, deba

seguirse un sano criterio que respete el pudor y el recato de la persona conforme a los criterios dominantes en nuestra cultura[21].

3.3. No necesidad de comunicación previa de manifestaciones

Se propone asimismo por el PNV añadir en la Ley una nueva disposición adicional (sexta bis), según la cual no constituirá ilícito administrativo la celebración en lugares de tránsito público de reuniones o manifestaciones espontáneas y pacíficas con ocasión de hechos o situaciones cuya respuesta por la opinión pública no admita demora a costa de quedar obsoleta, siempre que no perturben la seguridad ciudadana, o lo hagan de manera poco relevante, y que no incurran en los supuestos a que se refiere el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

Cabe entender que se está pensando en reacciones de una colectividad de ciudadanos (que sean espontáneas o no sería objeto de otro debate) inmediatas tras sucesos de especial impacto social, como un hecho criminal (puede incluso pensarse en un atentado terrorista, como el 11-M), o a una resolución judicial de especial transcendencia o repercusión mediática (como por ejemplo, el caso de «La Manada»).

La Comisión de Venecia, en su informe sobre la Ley Orgánica 4/2015, estima que la Ley debería especificar que las autoridades deben tolerar las manifestaciones -incluso las que no hayan sido notificadas con antelación o se desvíen de las condiciones establecidas en la notificación- a menos que exista un riesgo constatable de «desorden sustancial», si bien señala también que la Ley Orgánica nº 9/1983 (sobre el derecho de reunión) debería asimismo modificarse en consecuencia. También debería especificar la Ley Orgánica 4/2015, a juicio de esta Comisión, que los organizadores y promotores de manifestaciones no pueden ser responsabilizados por la falta de notificación a las autoridades o por el incumplimiento del formato de la manifestación establecido en la notificación si la concentración fue espontánea o si las desviaciones no pudieron ser razonablemente previstas o evitadas con los medios disponibles para los promotores y organizadores.

Sin obviar el escollo del tenor literal del art. 21.2 de la propia Constitución española («En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones *se dará comunicación previa a la autoridad*, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes»), cabe

[21] Por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 57/1994, de 28 de febrero (FJ 5 B) citada en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 172/2020, de 19 de noviembre.

plantearse hasta qué punto es deseable fomentar la reacción ciudadana inmediata y no reposada o a golpe de primera noticia, mediante reuniones o manifestaciones en «lugares de tránsito público» y sin comunicación previa a la autoridad. Tales actos difícilmente se compaginarán con «no perturbar la seguridad ciudadana» (de hecho, la misma proposición admite significativamente que lo puedan hacer «de manera poco relevante»), teniendo en cuenta su concepto constitucionalmente definido, por cuanto muy probablemente dificultarán o impedirán el tránsito de personas y vehículos así como normal desarrollo de la actividad social o comercial en la zona, sin perjuicio de poder derivar no solo en conflictos, enfrentamientos o actos sancionables administrativa o incluso penalmente sino, también, en situaciones de emergencia como urgencias médicas o sanitarias, sin que las fuerzas policiales y demás servicios públicos se encuentren en disposición de reaccionar con la presteza deseable.

Por otro lado, no está de más el debate en cuanto a la responsabilidad legal de organizadores y promotores, pues aunque puede fundamentarse en la dificultad de individualizar conductas o identificar autores, ciertamente la responsabilidad por el hecho ajeno en materia sancionadora entre personas adultas y con libre albedrío es algo que repugna al sentido jurídico.

3.4. Uso de la fuerza policial y material antidisturbios

En trámite de enmiendas, el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común proponen (enmienda núm. 126) la modificación del art. 23 LOPSC en el sentido de introducir un párrafo que establezca que «Las autoridades competentes deberán desarrollar protocolos específicos, de acuerdo con los estándares internacionales, sobre el uso de la fuerza y la utilización de material antidisturbios, en orden a utilizar siempre los medios menos lesivos para las personas y evitando aquellos que causen lesiones irreparables».

Paralelamente a esta racionalización del uso de la fuerza, no se propone expresamente, sin embargo, prohibir por ley el uso de pelotas de goma, reivindicación habitual y razonable de diversos colectivos, pues por más que se aluda a la proporcionalidad de la respuesta ante ataques en ocasiones salvajes a las FFCCSS, lo cierto es que tales medios carecen de la debida precisión.

3.5. Supresión de la prohibición de difundir imágenes de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sin autorización previa

Ya hemos señalado cómo la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 172/2020 declaró nulo el inciso de la LOPSC relativo a la posibilidad implícita en el texto de la Ley Orgánica 4/2015 de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad revisaran y aprehendieran los dispositivos de captación de imágenes que pudieran haber tomado los ciudadanos en la vía pública.

No obstante, los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común proponen (enmienda núm. 136) que se explicite en la Ley que la sanción por el uso de imágenes y datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se condiciona a que el peligro que se genere para genere para la seguridad personal o familiar o la de las instalaciones protegidas sea «cierto», debiendo esta situación «reflejarse en el acta o en la denuncia con el mayor detalle que sea posible». Por su parte, el Grupo Parlamentario VOX (enmienda núm. 114) se limita a interesar la persistencia del texto actualmente vigente, simplemente suprimiendo el inciso «no autorizado» declarado nulo por el Tribunal Constitucional, por entender que en cualquier caso tal declaración de inconstitucionalidad no ampara «la falta de retribución del señalamiento de policías».

3.6. Pérdida de presunción de veracidad de las manifestaciones de los agentes

La enmienda núm. 123, formulada por el Grupo Parlamentario Socialista y el Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos - En Comú Podem - Galicia en Común viene a condicionar la presunción de veracidad del acta en que se consigne la aprehensión de armas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otros efectos procedentes de un delito o infracción administrativa (art. 19 LOPSC) a que «resulte coherente, lógica y razonable, salvo prueba en contrario».

Se trata de otra medida que ha generado un lógico malestar entre los colectivos policiales, y ciertamente no se averigua la necesidad de tal precisión en el texto de la Ley, pues se trata de parámetros que se suponen a toda actuación policial, por otro lado siempre susceptible de revisión judicial ya sea por la vía penal o contencioso-administrativa, donde son esos parámetros los primeros a tener en cuenta.

En este sentido, cabe señalar cómo la jurisprudencia penal del Tribunal Supremo, en los casos de delitos testimoniales (en los que el agente no está involucrado como víctima

ni como sujeto activo), concede valor probatorio a los testimonios policiales siempre y cuando se ajusten a los mismos parámetros que cualquier otra declaración testifical[22], lo que incluye los parámetros de coherencia, lógica y razonabilidad.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL SENTIDO GENERAL DE LAS REFORMAS PROYECTADAS Y SOBRE LA NECESIDAD DE DOTAR DE SEGURIDAD JURÍDICA A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.

Tratando de huir de toda apreciación política, ajena a las finalidades de este trabajo, y considerando globalmente los términos en que por los distintos grupos parlamentarios se viene planteando la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, estimamos que una breve reflexión final, complementaria de lo ya apuntado, debe resaltar una serie de evidencias: que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son necesarias, que por tanto su labor es legítima y que los agentes necesitan una seguridad jurídica que les ampare en el ejercicio de sus funciones, bien se trate de actuaciones represivas o de investigación de los delitos, persecución de los delincuentes y asistencia a víctimas[23], o bien se trate, sobre todo, de desarrollar funciones preventivas, donde los indicios de criminalidad o infracción son menos notorios o evidentes. La Ley Orgánica 4/2015, aunque rudimentaria en muchos aspectos y manifiestamente mejorable, ha venido no obstante dando una cobertura jurídica razonablemente sólida a las actuaciones más básicas de las fuerzas policiales, tales como identificaciones o registros en la vía pública.

Pero, sin perjuicio de que la reforma de esta Ley se halle aún en trámite parlamentario, puede ya vislumbrarse que las distintas modificaciones planteadas no tienden, en muchos aspectos, a solventar los déficits que la Ley presenta, sino más bien a crear nuevos problemas, sobre todo en lo relativo al ejercicio cotidiano de la labor policial. Y ello sin que, paralelamente, las propuestas hayan de suponer una mejora real y sustancial para el régimen de derechos y libertades ciudadanas. Asimismo, sin perjuicio de las distintas razones políticas que puedan esgrimirse, lo cierto es que tras la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 172/2020, de 19 de noviembre, la reforma no puede justificarse en la necesidad de adecuación de la Ley al ordenamiento constitucional.

[22] Tribunal Supremo, Sentencia de 23 de junio de 2015 (Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Ramón Berdugo Gómez de la Torre).
[23] Funciones legales de la Policía Judicial conforme al art. 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El aumento de la carga de trabajo policial, sobre todo en tareas burocráticas añadidas, si paralelamente no se incrementen plantillas y medios, puede derivar en un detrimento de la seguridad ciudadana, dando lugar a ámbitos de desprotección. En el ámbito operativo, cabe asimismo pensar que los agentes que estén trasladando personas a dependencias policiales para identificación por negativa o imposibilidad (de ida y, como se pretende, de vuelta y en menos de dos horas) han de dejar desatendido durante ese tiempo el servicio que venían prestando.

Por otro lado, cabe pensar que explicitar en los textos legales todo tipo de cautelas tendentes a la evitación de comportamientos o actuaciones policiales arbitrarias, abusivas, o motivadas por sesgos racistas, sexistas o ideológicos, que no son en absoluto habituales en nuestro contexto, así como a favorecer el cuestionamiento por defecto de los testimonios de los agentes policiales en sus manifestaciones escritas, puede generar una percepción social errónea e injustificada de las pautas y criterios de actuación seguidas por nuestras FFCCSS, deteriorando su imagen y restándoles legitimidad, creando un desasosiego innecesario en la ciudadanía y generando a su vez nuevos conflictos. Aunque lógicamente puedan darse casos aislados de abusos, en términos generales puede afirmarse que la práctica policial en España es conforme a estándares de lo que se conoce como Estados democráticos de Derecho. Y, en cualquier caso, comportamientos de ese tipo ya están vedados por el ordenamiento jurídico, desde la misma Constitución, que garantiza entre otros el principio de igualdad (art. 14) y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3) hasta las normas penales, por supuesto de aplicación también a FFCCSS, sin perjuicio además de las normas disciplinarias de aplicación.

La desconfianza sistemática hacia toda actuación policial y consecuente incremento de su trabajo mediante tareas burocráticas puede propiciar además lo que se ha venido en llamar «motivación evitativa». Conviene recordar, pese a ser obvio, que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por más que sean profesionales ejemplares y esforzados, son seres humanos con sus circunstancias personales y familiares, y naturalmente pueden ser motivados o desincentivados en su desempeño laboral.

Paralelamente al incremento de labores y controles a la función policial que se vienen planteando, no consta por el momento previsión de dotar a las FFCCSS de medios que faciliten su labor. Por ejemplo, fijando la obligación legal de dotar a los agentes con cámaras (como las «de pecho») que permitan la grabación de sus intervenciones, especialmente en materia de orden público y seguridad ciudadana. Ello sí supondría un

auténtico cambio sustancial y positivo en la práctica policial, pues desincentivaría cualquier conato de abuso policial que pudiera haber, evitaría denuncias falsas, facilitaría enormemente tanto la labor de las propias fuerzas policiales como del Ministerio Fiscal, Jueces y Magistrados e incluso, de ser necesario, contribuiría a la difusión en medios de comunicación de información oficial, veraz y contrastada en relación con las actuaciones policiales, disolviendo las suspicacias que pudiera haber en la opinión pública en cuanto a sus criterios o pautas de actuación.

Y sin embargo, en estos tiempos, en los que huelga resaltar la necesidad de una percepción ciudadana de legitimidad de la actuación de las FFCCSS, y siendo tan importantes al respecto las noticias y relatos transmitidos tanto a través de medios de comunicación tradicionales como por los más modernos (redes sociales, etc.), parece que a este respecto se mantendrá la asimetría en las fuerzas y medios con que cuentan los encargados de mantener el orden y velar por que la mayoría de la ciudadanía pueda ejercer sus derechos con libertad en una pretendida sociedad democrática frente a minorías que puedan pretender coartar esa libertad empleando medios violentos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DE CASTRO Y BRAVO, F. (1982). Notas sobre las limitaciones intrínsecas de la autonomía de la voluntad. La defensa de la competencia. El orden público. La protección del consumidor, *Anuario de derecho civil*, 35(4), pp. 987-1086.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, A. (2015). Orden público y seguridad ciudadana. Modificaciones normativas, *Revista de Derecho UNED*, 17, pp. 287-318.

GARCÍA-TREVIJANO FORTES, A. (2010). *Teoría pura de la República*. Madrid: Ediciones MCRC.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1977). *Los Pactos de la Moncloa, Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2021) Amnistía Internacional lamenta que la propuesta de reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana siga suponiendo una «mordaza frente a la protesta pacífica»,https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-lamenta-que-la-propuesta-de-reforma-de-la-ley-de-seguridad-ciudadana-siga-suponiendo-una-mordaza-frente-a-la-protesta-pacifica/

CABALLERO, A. (2021, 27 de noviembre). ¿Por qué se manifiestan policías y guardias civiles contra la reforma de la 'ley mordaza'?, *Radio Televisión Española*, https://www.rtve.es/noticias/20211127/claves-manifestacion-policias-reforma-ley-mordaza/2234453.shtml

COMISIÓN DE VENECIA, CONSEJO DE EUROPA (2021, 22 de marzo). Informe sobre la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, aprobado tras su sesión plenaria de los días 19 y 20 de marzo de 2021, a petición del Comité de Seguimiento de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. CDL-AD (2021) 004-e Spain - Opinion on the Citizens' Security Law, adopted by the Venice Commission at its 126th plenary session (online, 19-20 march 2021),

https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)004-e

EUROPAPRESS (2021, 9 de noviembre). Policías recelan de la alternativa a pelotas de goma y que los agentes hagan de «taxistas» con los detenidos, https://www.europapress.es/nacional/noticia-policias-recelan-alternativa-pelotas-goma-agentes-hagan-taxistas-detenidos-20211109102849.html

GARCÍA-TREVIJANO FORTES, A. (2006, 22 de octubre). Espíritu público, *Blog de D. Antonio García-Trevijano*, https://garciatrevijano.wordpress.com/2006/10/22/espiritu-republicano/;

GARCÍA-TREVIJANO FORTES, A. (2012, 22 de febrero). Intervención en el programa de Radio Libertad Constituyente, *DIARIORC*, http://www.diariorc.com/primera-epoca/?p=7987

MINISTERIO DEL INTERIOR (2020) Comunicación del Ministro del Interior de fecha 14/04/2020 a los delegados del gobierno sobre incoación de procedimientos sancionadores por presunta infracción del art. 36.6 de la ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad Ciudadana, y criterios para las propuestas de sanción, página web del Sindicato Unificado de Policía, https://www.sup.es/sites/default/files/pdf/Comunicacion_Ministro_a_Delegados_del_Gobierno_15042020_0.pdf

PSOE (n.d.) Motivos para decir NO a la Ley Mordaza, https://www.psoe.es/participa/no-a-la-ley-mordaza/motivos-para-decir-no-a-la-ley-mordaza/

EL ARTÍCULO 28 A) DEL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. RESPONSABILIDAD DEL JEFE MILITAR POR CRÍMENES COMETIDOS POR PERSONAL A SUS ÓRDENES EN EL DESARROLLO DE OPERACIONES

ARTICLE 28 A) OF THE STATUTE OF THE INTERNACIONAL CRIMINAL COURT. RESPONSIBILITY OF THE MILITARY CHIEF FOR CRIMES COMMITTED BY PERSONNEL UNDER HIS ORDERS IN THE DEVELOPMENT OF OPERATIONS

Esteban José Hernando Zamanillo[1]
Mayo de 2022

RESUMEN
El artículo 28 del Tratado de Roma supone un avance decisivo en la accidentada hoja de ruta iniciada hace más de un siglo para establecer el título de imputación a aplicar a los mandos militares y evitar la impunidad de los crímenes atroces contra el derecho de gentes cometidos por sus subordinados, pero, especialmente, y, aquí radica la dificultad, por los que se cometieron sin ser ordenados directamente por aquellos. Las numerosas reflexiones doctrinales que ha suscitado este precepto hace preciso realizar una cuidadosa interpretación acorde con los principios de legalidad y de necesidad militar. El desarrollo de las operaciones militares en escenarios cada vez más complejos coloca al mando militar al frente de fuerzas de carácter multinacional cuya actuación, con apoyo de adecuadas estructuras de «mando y control», debe de fijarse en detallados protocolos, basados en directrices políticas gubernamentales o de las organizaciones internacionales.

PALABRAS CLAVE
Tribunal Penal Internacional, crímenes, delitos responsabilidad por omisión, Fuerzas Armadas, jefes militares, subordinados.

ABSTRACT
Article 28 of the Treaty of Rome represents a decisive step forward in the chequered road map initiated more than a century ago to establish the charge to be applied to military commanders and avoid impunity for appalling crimes against international law committed by their subordinates. Especially, and here lies the difficulty, for those crimes who were committed not acting on the orders of their superiors. The numerous doctrinal reflections

[1] Teniente Coronel Auditor. Gabinete Técnico (Área Jurídica). Secretaría General de Política de Defensa (Ministerio de Defensa)
Liutenant Colonel. Technical Cabinet (Legal Advisor). Secretary General for Defense Policy (Ministy of Defence)

that this provision has provoked need a careful interpretation consistent with the principles of legality and military necessity. The development of military operations in increasingly complex scenarios places the military command at the forefront of multinational forces whose performance, with the support of adequate "command and control" structures, must be set in detailed protocols, based on governmental or international organizations political guidelines.

KEY WORDS
International Criminal Court, crimes, omission responsibility, Armed Forces, Military commander, subordinate.

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de jefe militar que se recoge en el artículo 28 del Tratado de Roma es un concepto jurídico indeterminado cuyo alcance real habrá de determinarse en cada caso, teniendo en cuenta la complejidad de la cadena de mando a través de la cual ejerce su autoridad y la posición que ocupa en la misma, en particular de cara a la autoridad política que le ha designado, los objetivos que se le han fijado y los procedimientos que se le ha autorizado a emplear.

En España, los ejércitos han publicado un glosario de términos normalizados con los utilizados por la OTAN en el que se referencian como conceptos básicos OPCOM (*operation commander*), OPCON (*operation control*), TACOM (*tactical commander*) y TACON (*tactical control*), que diferencian diferentes niveles de autoridad para asignar misiones o cometidos a mandos subordinados, organizar despliegues, reasignar fuerzas, retener o delegar el mando y control operativo y táctico.

Estos conceptos podemos encontrarlos en distintos documentos, editados para uso interno de las Fuerzas Armadas, como el aprobado en el año 2018 por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) llamado *Plan de Defensa Conjunta* (PDC-01) y titulado doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas, en el que, además, se recoge una lista exhaustiva de niveles de mando, con el grado de autoridad que recibe cada uno, las posibilidades y los límites de delegarlo.

Su fundamentación se encuentra en otra documentación de referencia adoptada en el seno de la Alianza Atlántica tales como los denominados AJP-01 (D) que establece la Doctrina Conjunta Aliada de diciembre de 2010 y el AJP-3 (B) que determina la Doctrina Conjunta Aliada para la conducción de las operaciones de marzo de 2011.

Se define como figura clave al comandante operacional, siendo aquel que planifica, dirige, coordina y controla las operaciones en el llamado nivel operacional. A tal fin,

elabora el plan de campaña, los planes de operaciones, procedimientos conjuntos, órdenes y directivas, despliega la fuerza y le asigna cometidos, dentro de los límites de la autoridad que le ha sido conferida.

Esta figura adquiere distintas dimensiones según la amplitud de la operación encomendada de modo que si se desarrolla a pequeña escala ejercerá directamente el mando, asumiendo en consecuencia la responsabilidad con carácter exclusivo. Sin embargo, para operaciones militares a gran escala que implican el empleo de múltiples capacidades y tipos de fuerzas, se organizan mandos componentes o mandos de componente funcional responsables del planeamiento y conducción de operaciones terrestres, marítimas, aéreas, de operaciones especiales u otras operaciones como parte de una operación conjunta.

En estos casos, se hace indispensable desarrollar claros mecanismos de coordinación que permitan a los comandantes tácticos comprender perfectamente las intenciones y objetivos del comandante operacional para transmitirlas fielmente a las tropas que actúan sobre el terreno.

Esta cuestión adquiere una particular trascendencia en el momento actual en el que las operaciones habitualmente se conciben sobre la base de fuerzas militares multinacionales integradas en unidades puestas por los Estados participantes a disposición de una organización internacional o coalición multinacional, especialmente la OTAN, encargada de fijar los objetivos estratégicos cuya ejecución a nivel operativo se encomienda a mandos integrados en complejas estructuras de «mando y control».

Es ahora donde la función de mando adquiere mayor complejidad, con el subsiguiente riesgo de diluir los niveles de responsabilidad, para el desarrollo de acciones integradas a través de un mando multinacional, basadas en cuotas de atribución establecidas a nivel político ajenas, por tanto, a consideraciones de índole exclusivamente militar.

El hecho de que los integrantes de las fuerzas de cada nación dependan en lo que atañe a la exigencia de responsabilidad disciplinaria del mando designado jefe del contingente nacional, y que la responsabilidad penal se sustancie ante los tribunales nacionales introduce serias dificultades a la hora de establecer quien detenta el control efectivo sobre las fuerzas actuantes de cara a adoptar las medidas necesarias para evitar o sancionar en su caso, los delitos contra el derecho de gentes cometidos por sus componentes.

2. EL ARTÍCULO 28 A) DEL ESTATUTO DE ROMA

2.1. El superior jerárquico militar y el que actúe como tal

Con carácter previo a abordar la cuestión objeto de este estudio que no es otra que la de clarificar la compleja realidad del mando militar en operaciones, resulta igualmente necesario incardinar las conductas recogidas en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional (ECPI) en categorías penales generalmente aceptadas, de modo que, establecido el nivel de control por parte del jefe militar o del jefe civil, en su caso sobre sus subordinados, no quepa duda sobre las conductas generadoras de responsabilidad en relación con los crímenes cometidos por estos actos de ejecución material, debiendo de subrayarse que la responsabilidad de las autoridades civiles recibe un tratamiento separado en un apartado específico.

Respecto de los jefes militares, dispone el artículo 28 ECPI a) que:

a) El jefe militar o el que actúe efectivamente como jefe militar será penalmente responsable por los crímenes de la competencia de la Corte que hubieren sido cometidos por fuerzas bajo su mando y control efectivo, o su autoridad y control efectivo, según sea el caso, en razón de no haber ejercido un control apropiado sobre esas fuerzas…

Por tanto, clasificamos a los superiores militares como:

- Los jefes militares propiamente dichos, *stricto sensu* o *de iure*, a los que se refiere el artículo 28 a) en primer término.
- Los que actúan como jefes militares, que vamos a llamar *de facto*, recogidos en el propio artículo 28 a), en segundo término.

La evolución de la jurisprudencia de los diferentes tribunales penales internacionales a partir de la II Guerra Mundial pone de manifiesto la dificultad de fijar el alcance de esta clase de responsabilidad que inicialmente va a tener que sustentarse exclusivamente en un derecho consuetudinario cuyos difuminados perfiles (todo superior es responsable de la conducta de sus subordinados) chocan con las exigencias del principio de concreción que caracteriza a las exigencias de la legalidad penal. No por conocidas pueden dejarse de mencionar las justificadas objeciones que ha recibido la condena y ejecución en la horca del general japonés Tomoyuki Yamashita por un tribunal militar norteamericano en Manila por las atrocidades cometidas por el personal a sus órdenes a pesar de la

absoluta falta de regulación convencional de las responsabilidades del mando en el momento de producirse los hechos.

La realidad es que, hasta el Protocolo Adicional Primero a los Convenios de Ginebra suscrito en 1977, no se introduce una previsión de responsabilidad expresa del comandante militar en su doble formulación negativa y positiva (artículos 86 y 87).

Superior va a ser todo aquel que haya tenido responsabilidad de mando, desde los comandantes al más alto nivel hasta los líderes que tienen unos solos pocos hombres a su mando[2]; deben formar parte de una cadena de mando[3], eso sí, teniendo en cuenta que, dentro de ella, existan distintos niveles de exigibilidad en relación con el escalón que ocupan (ápud Ambos, 1999: 571).

Más adelante, al calor de la indignación producida por las matanzas en las guerras de Ruanda y Yugoslavia, los Estatutos del TPIY y del TPIR se limitaron a recoger en el precepto dedicado a la responsabilidad un último apartado en el que se contempla la posibilidad de exigir responsabilidad al superior, aun cuando no fuera autor directo de los crímenes, cuando estos hubieran sido cometidos por personal subordinado, si sabía o tenía razones para saber que el subordinado se aprestaba a cometer ese acto o ya lo hizo y no tomó las medidas necesarias y razonables para impedir que dicho acto no fuera cometido, o para castigar a los autores, lo que, en un primer momento se interpretó como responsabilidad por hechos de los subordinados[4] y, posteriormente, se perfiló como una responsabilidad por omisión individual[5] (artículos 6.3 y 7.3 de sus respectivo Estatutos).

La necesidad de un vínculo de subordinación entre autores responsables y superior jerárquico se consideró como el requisito esencial, siendo indiferente que el superior estuviera investido de su autoridad de manera oficial, mediante un nombramiento y una toma de posesión efectuada con arreglo a normas administrativas, o que ejerciera el mando y control de hecho, haciéndose hincapié que la autoridad debía de ejercerse de una manera efectiva a través de todos sus resortes (capacidad de dar órdenes ejecutivas y posibilidad de sancionar al desobediente), sin que fuera suficiente que el superior

[2] DE PREUX, J., "Commentary on articles 86 and 87 of Protocol Additional I"; Ob. Cit.; en SANDOZ/SWINARSKI/ZIMMERMANN (eds.) Commentary on the additional Protocols of 8 june 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra, 1987; nº 3553 y 3561.
[3] BANTEKAS, I. "The contemporary law of superior responsibility". American Journal of International Law 93 (1999).
[4] *Celebici.* ICTY. IT-96-21-T. T.C. Judgement de 16 de noviembre de 1998; par. 331.
[5] *Halilovic.* ICTY. IT-01-48-T. T.C. Judgement de 16 de noviembre de 2005; par. 47 y ss.

detentara una mera capacidad de influir en la conducta de los autores directos de los crímenes para poderle exigir responsabilidad al amparo de este precepto[6].

Aprobado el Estatuto de Roma por la Asamblea General de la ONU, fue ratificado finalmente por 123 países, con las clamorosas excepciones de EEUU e Israel, publicado en 6 lenguas oficiales, pero solo con la francesa e inglesa como lenguas de trabajo, circunstancias que, unidas a la difícil armonía entre los sistemas anglosajón y continental, no pueden de dejarse en cuenta a la hora de examinar las resoluciones recaídas desde su puesta en marcha.

Más allá de estas dificultades, la gestación legislativa del artículo 28 del ECPI nos da la oportunidad de determinar, por primera vez, la distinción entre superiores militares y asimilados de los que no lo son[7], entendiendo que los jefes militares tenían a su cargo fuerzas dotadas de una elevada capacidad mortífera y sometidas a la estricta disciplina militar con un régimen sancionador específicamente concebido para salvaguardar la obediencia y la subordinación (ápud Garrocho (en VV.AA. Gil y Maculán, 2013): 155) y (ápud Garrocho, 2016: 132 y ss).

Entendemos como «jefe» o *commander*, utilizando terminología inglesa, esa persona que, en el ámbito de una organización jerarquizada, sea capaz de dar órdenes y hacerlas cumplir a todos los que le estén subordinados.

Si nos referimos al jefe militar o *military commander*, lo consideramos, en una organización de carácter militar, como aquél que puede dar órdenes a los que le estén subordinados, debiendo éstos obedecer.

En pronunciamientos recientes de la CPI, como en el enjuiciamiento de Jean Pierre Bemba Gombo, la Sala establece que por jefe militar se entiende tanto quien ostenta esta condición en virtud de un nombramiento legal en el seno de las fuerzas armadas regulares dependientes de un Estado, resultando ser jefes militares *de iure*[8], como aquellos individuos que sin estar designados legalmente para llevar a cabo la función, ejercen un

[6] *Hadzihadsanovic et Kubura.* ICTY. IT-01-47-T. T.C. Judgement de 15 de marzo de 2006; par. 65 a 200.
[6] *United Nations Diplomatic Conference of Plenipontentiaries on the establishment of an International*
[7] *United Nations Diplomatic Conference of Plenipontentiaries on the establishment of an International Criminal Court.* Rome, 17 June- 17 July 1998. Official Records (A/CONF. 183/13). Vol. II, New York, 2002, pág. 136 y 137, para. 67 y ss.
[8] *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08-408. *Decisión de confirmación de cargos* de 15 de junio de 2009; par. 408. *Caso Bemba Gombo*. ICC-01/05-01/08. Sentencia de 21 de marzo de 2016; par. 176.

control efectivo sobre un grupo de personas dentro de la cadena de mando; es decir: desempeñan la función de hecho o *de facto*[9].

La extensión de la responsabilidad, recordamos a Schünemann, se debe de dirigir lo más posible hasta arriba, aunque el vínculo con el subordinado parezca lejano, puesto que el fin principal de la construcción de este tipo de responsabilidad es la de no dejar impunes los crímenes y, al contrario de lo que ocurría hasta la terminación de la II Guerra Mundial en Derecho Penal Internacional, donde el principio de inviolabilidad de los Jefes de Estado se considera como sagrado, ahora se tiene en cuenta que una posición elevada permite más posibilidades en la tarea de evitar los crímenes del personal subordinado y, en consecuencia, la responsabilidad será más elevada, si cabe (ápud Schünemann, 2002: 10 y ss).

2.2. Mando, autoridad y control efectivo

Tal y como lo expresa el Estatuto de Roma en el artículo 28, el jefe militar o la persona que actúa efectivamente como tal deben de ostentar un «mando y control efectivo» o una «autoridad y control efectivo»[10].

La redacción del artículo 28 a) ECPI utiliza una expresión de uso generalizado en el ámbito castrense como es «mando y control» cuyo exacto significado debe buscarse acudiendo a los manuales militares de uso interno.

En el ECPI se hace referencia a que las fuerzas que pudieran cometer los crímenes base deben de estar sujetos a su «mando»/ «autoridad» y «control efectivo».

El TPIY, en el *Caso Celebici,* ya se aproximó al concepto de «control efectivo» diciendo que «es necesario que el superior tenga control efectivo sobre las personas que cometen las violaciones subyacentes al Derecho Internacional Humanitario, en el sentido de tener la capacidad material de prevenir y castigar la comisión de esas ofensas» (*Celebici.* ICTY. IT-96-21-T. T.C. Judgement de 16 de noviembre de 1998; par. 378).

De manera más detallada, en la sentencia de apelación del *Caso Halilovic*[11], el Tribunal concluye que no se le podía imputar responsabilidad puesto que su condición de jefe encargado de coordinar la actuación de las fuerzas participantes en la operación, no

[9] *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08-408. *Decisión de confirmación de cargos* de 15 de junio de 2009; par. 409. *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08. Sentencia de 21 de marzo de 2016; par. 177 y ss.
[10] En terminología inglesa: *"effective command and control"* y *"effective authority and control".*
[11] *Halilovic.* ICTY. IT-01-48-A. A.C. (Appeals Chamber) Judgement de 16 de octubre de 2007; par. 735 a 752.

tenía capacidad material para ejercer el control efectivo sobre los autores de los crímenes. Y es que, en cualquier caso, se debe de superar el umbral de control efectivo no bastando el ejercicio de una mera aproximación o una cierta influencia, aun encontrándose dentro de la estructura organizada (ápud Kiss, 2016: 48).

2.3. La problemática relación de causalidad entre los delitos cometidos por los subordinados y la responsabilidad del Jefe Militar

En delitos activos no existe ninguna duda de que el riesgo de delinquir generado y el resultado criminal producido están vinculados por una relación de causalidad, de tal forma que la conducta es *conditio sine qua non* del resultado, sin la cual éste no hubiera acaecido[12].

En los delitos omisivos nos encontramos con un hecho en el que no se ha evitado un riesgo siendo más dudoso que medie una relación de causalidad entre la omisión generadora de riesgo y el resultado que luego se produciría, de tal manera que si el individuo no hubiese omitido su acción, el resultado no hubiera sucedido.

En este sentido, el Tribunal Penal Internacional[13] trata con escasa fortuna de sentar el principio de que no es preciso una relación de causalidad «propiamente dicha», pero sí la existencia de «algún tipo elemento causal» que forma intrínsecamente parte de la responsabilidad de superior por omisión, debiendo probarse una vinculación hipotética entre la falta de control efectivo y la perpetración de los crímenes por los subordinados, bien durante su desarrollo o posteriormente, pero, en cualquier caso dirigido a evitar la comisión de los crímenes y no para el caso de su represión o denuncia[14] o al menos una alta probabilidad, casi certeza[15].

Afirmada la responsabilidad del mando militar por acciones cometidas por sus subordinados al margen de las órdenes recibidas, cuando estas constituyen crímenes, la cuestión de su exacta naturaleza sigue siendo objeto de debate dado su difícil encaje en las categorías doctrinales establecidas en la dogmática penal.

---

[12] *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08. Sentencia de 21 de marzo de 2016; par. 211. *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08. Anexo I 21-03-2016 1/11 NM T. Separate Opinion of Judge Sylvia Steiner; par. 16.

[13] *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08-408. *Decisión de confirmación de cargos* de 15 de junio de 2009; par. 422 a 425. *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08. Sentencia de 21 de marzo de 2016; par. 211 y 212.

[14] *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08-408. *Decisión de confirmación de cargos* de 15 de junio de 2009; par. 424. *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08. Sentencia de 21 de marzo de 2016; par. 213.

[15] *Bemba Gombo.* ICC-01/05-01/08. Anexo I 21-03-2016 1/11 NM T. Separate Opinion of Judge Sylvia Steiner; par. 16 y ss. *Bemba Gombo*. ICC-01/05-01/08. Anexo II 21-03-2016 1/18 NM T. Separate Opinion of Judge Kuniko Ozaki; par. 3 y ss.

3. EL PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES

3.1. Los niveles de planeamiento nacional militar y multinacional en el ámbito OTAN

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, la resolución de conflictos armados debe de realizarse mediante medios que no impliquen el uso de la fuerza armada y, sólo cuando no fuera posible, se permite el recurso a la fuerza (artículos 41 y 42 de la Carta) que, en cualquier caso se halla limitado por las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho de los Conflictos Armados (DICA).

Tomamos como referencia el Plan de Defensa Conjunta español (PDC-01) de 2018, basado en la Doctrina Conjunta Aliada y para la conducción de las operaciones, AJP-01 (D) y AJP-3 (B), de diciembre de 2020 y marzo de 2011.

En lo que afecta a la responsabilidad del jefe militar designado para ponerse al mando de la operación esta se iniciará a partir de la elaboración de un Plan de Operaciones (*Operations Plan,* OPLAN), encuadrado en unos planteamientos estratégicos emanados del Gobierno, que luego se concretará en una o varias Órdenes de Operaciones (*Operation Order*, OPORD). Según la marcha de la misión se pueden incluir planes de apoyo (*Support Plan* o SUPPLAN).

3.1.1. El nivel estratégico militar

El nivel estratégico militar es el nivel superior de responsabilidad en el planeamiento y la conducción de las actividades operativas de las fuerzas armadas que complementa el nivel político estratégico, antes reseñado.

La exigencia de responsabilidad personal a todos los niveles, sin excluir a los miembros de la cúpula delas FAS, obliga a examinar los procedimientos de elaboración de planes y directivas.

En España, de acuerdo con el PDC-01 corresponde al Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) que se auxiliará por el Estado Mayor Conjunto de la Defensa (EMACON), además de por cada uno de los Estados Mayores de cada Ejército y de la Armada. Asimismo, dispone del Mando de Operaciones (MOPS) como órgano fundamental y permanente del área.

En la OTAN, el nivel estratégico corresponde al Comandante Supremo Aliado en Europa, SACEUR y en la UE al Director del Estado Mayor de la Unión Europea EUMS (DGEUMS) y del MPCC (Capacidad Militar de Planeamiento y Conducción).

El primer paso se produce con la definición de las líneas de acción estratégicas militares (LAEM) en los planos de cooperación, disuasión, prevención y respuesta militar. Para ello se requiere conocimiento del entorno operativo a nivel estratégico proporcionado por la inteligencia militar.

Decidida la respuesta, el JEMAD emite la Directiva Inicial Militar (DIM) en la que se detalla, con carácter general, la misión en la que se incluyen los objetivos estratégicos militares y se definen las fuerzas disponibles para ponerlas a disposición del nivel operacional nacional o para transferirlos al mando multinacional.

Posteriormente se aprueban el concepto de la operación (CONOPS) y se promulga el oportuno OPLAN, que comprenderá las acciones de conducción y seguimiento estratégico.

Este documento contendrá el catálogo nacional de las Reglas de Enfrentamiento (ROES) que las unidades españolas deben de aceptar.

Existen otros documentos jurídicos que habrán de ser tenidos en cuenta como los *Memorandum of Understanding* (MOU), acuerdos suscritos entre Gobiernos o entre estos y organizaciones internacionales a modo de compromisos de actuación política, técnica o logística.

También tendremos presente los Acuerdos del Estatuto de la Fuerza o *Status of Forces Agreement*, SOFA. Este se complementa con los Acuerdos del Estatuto de la Misión, *Status of Mission Agreement* o SOMA y con los Acuerdos Técnicos, todos ellos suscritos con la Nación Anfitriona (es decir aquella sobre cuyo territorio operan las unidades militares empeñadas), en el que se concretan esos derechos y deberes de los militares y el apoyo material de la Nación que acoge (*Host Nation Suport*, HNS) donde se establecen los derechos y deberes de los militares.

Todo ello, sin perjuicio de las restricciones o limitaciones (*caveats*) que cualquier nación puede realizar al contenido de cualquiera de los acuerdos reseñados, para no derive obligaciones particulares entre los actuantes.

3.1.2. El nivel operativo

Este nivel, que toma como base las directrices del nivel estratégico militar, se define por los documentos de referencia como aquel en el que se planean, conducen y sostienen las campañas y las operaciones militares para alcanzar los objetivos operacionales, que contribuyen a conseguir los estratégicos, dentro de una zona de operaciones.

Es el nexo de unión entre el nivel estratégico y el empleo táctico de las fuerzas militares, de tal forma que se sincroniza, integra y prioriza las acciones de los escalones subordinados para hacer una contribución sinérgica a lograr los objetivos operacionales.

La responsabilidad de este nivel recae en el comandante operacional, a quien, asistido por su Estado Mayor, corresponde cumplir con la misión y que, debe de ser único y permanente para cumplir con las exigencias que le corresponden en una estructura multinacional.

Para ello, liderará un proceso de planeamiento operacional (*Operational Level Planning Process*, OLPP) en el que ayudado por un grupo de expertos o Grupo de Planeamiento Operativo (GPO, o en OTAN, *Joint Operational Planning Group*, JOPG) establece los objetivos operacionales a modo de acciones, misiones y objetivos tácticos dirigidos a la consecución de los objetivos estratégicos militares definitivos.

Naturalmente se da por supuesto que el Jefe Operacional tiene cabal conocimiento de las RROO que implica que en todo momento su actuación y la de sus subordinados, están sujetos a la ley nacional y al Derecho de los Conflictos Armados. Ahora el comandante operacional podría optar por ejercer la autoridad directamente sobre las fuerzas que le están subordinadas, o podrá considerar ejercer el mando de forma indirecta a través de un mando componente con capacidad de planeamiento y conducción en favor de la acción conjunta o de un mando regional con potestades sectoriales.

3.1.3. El nivel táctico

Se viene definiendo este nivel, como el nivel inferior de planeamiento y conducción de las operaciones en el cual se ejecutan las distintas acciones militares sobre el terreno en un período de tiempo limitado, para alcanzar los objetivos reales que pueden ser de índole ofensivo, defensivo, de estabilización, de contribución o de apoyo.

Se podría definir el nivel táctico como el reino de la acción, lo que le convierte en el escenario más sensible a todo tipo de excesos en aras a la consecución de los objetivos

señalados a las fuerzas que, consecuentemente, deberá ser objeto de especial atención por el mando militar.

3.2. El ejercicio del mando y control en las operaciones

Recurriendo de nuevo al PDC-01, el concepto de mando tiene que ver con la autoridad conferida a una persona, formal y legalmente, en función del puesto y de la responsabilidad que le corresponde, es decir: la capacidad para tomar decisiones e impartir órdenes, instrucciones y directrices.

El jefe militar es responsable de alcanzar los objetivos militares y de las consecuencias de sus propias decisiones, órdenes y acciones y de las de sus subordinados.

El control es el conjunto de acciones encaminadas a llevar a cabo el seguimiento y la supervisión del cumplimiento de las directrices u órdenes realizado por la autoridad como a través de sus órganos auxiliares.

En el desarrollo de operaciones multinacionales, establecidos los niveles de tipo estratégico militar, operativo y táctico las fuerzas armadas se hallan sometidos a una doble una relación de mando tanto con la estructura de mando nacional, operativa y orgánica, como con la multinacional operativa, con los consiguientes problemas que ello plantea.

El grado de autoridad que se ha otorgado al jefe de una organización operativa será definido en la orden que corresponda manteniendo la potestad orgánica ,así lo dispone el documento manejado, como Mando Operativo o *Operational Comman*d en la OTAN (OPCOM), Control Operacional o *Operational Control* (OPCON), Mando Táctico o *Tactical Command* (TACOM), Control Táctico o *Tactical Control* (TACOM), dejando al margen el Control para la Preparación (PREPCON), Control Logístico (LOGCON) y Control Administrativo (ADMINCON).

Lo cierto es que el ejercicio del mando de carácter multinacional tiene que ver con la idiosincrasia de la organización internacional o coalición y que no es permanente, sino que deberá adaptarse a cada situación con prontitud, manteniendo el objetivo identificado en una percepción compartida y con integración y cohesión de los sistemas de mando y control.

4. CONCLUSIONES: APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28 DEL ESTATUTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL. RESPONSABILIDAD DEL JEFE MILITAR POR LOS CRÍMENES

COMETIDOS POR PERSONAL A SUS ÓRDENES EN EL DESARROLLO DE LAS OPERACIONES MILITARES ACTUALES

La profesora GARROCHO ha resumido así el estado de la cuestión:

> Lo que se reprocha a los jefes militares y asimilados es no haber conocido aquello que debían conocer al haber incumplido ciertos deberes de cuidado en relación con las actividades y operaciones de sus tropas. Dichos deberes de cuidado se imponen a estos jefes ante el potencial lesivo que sus tropas pueden representar cuando interactúan con terceros en el desarrollo de un conflicto armado, o en ciertas actividades de índole humanitaria de las fuerzas armadas. Indudablemente, el desarrollo de ciertas operaciones militares en el contexto de un conflicto armado, o en las operaciones especiales de carácter humanitario, suelen acarrear serios riesgos para la vida e integridad física de las personas, por lo que se exige que los jefes y mandos militares ultimen las medias precautorias en relación con las conductas de la tropa (Garrocho (en Gil y Maculan, 2013: 250).

Partiendo de esta base no puede dejar de señalarse, sin embargo, que si es algo que caracteriza hoy a los conflictos armados es su naturaleza cambiante.

Desde la «Batalla Aeroterrestre» de los ya lejanos tiempos del Pacto de Varsovia, pasando por los nuevos calificativos que ha recibido la palabra «guerra» a lo largo del siglo XXI, asimétrica, híbrida, ciberguerra…ponen de manifiesto la cada vez mayor complejidad del fenómeno y, en consecuencia, la mayor dificultad de aprehenderlo en categorías académicas que permitan definirlo.

Por otra parte la actuación combinada de tropas de ejércitos de diferentes naciones integrados en Organizaciones internacionales o en coaliciones, el empleo conjunto de fuerzas terrestres navales y aéreas, la importancia de la comunicación ante las opiniones públicas que siguen la operaciones desde sus casas en tiempo real, la sofisticación de los sistemas de armas y su cada vez mayor potencial destructivo, obligan al Jefe Militar a actuar a través de cadenas de mando cuya complejidad se corresponde con la de la realidad sobre la que ha de operar («operaciones multifunción») y los medios materiales puestos a su disposición multiplicándose las relaciones funcionales entre los diferentes actores en detrimento de la relación orgánica y haciendo más difícil establecer la cota de responsabilidad de unos y otros eslabones de las diferentes cadenas que de él dependen en última instancia a través de la cuales ejerce sus funciones de dirección sobre las acciones por parte de las unidades empeñadas sobre el terreno.

Sin embargo, ninguna de estas circunstancias exime a fecha de hoy al superior de incurrir en responsabilidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del ECPI; tanto si, desconoce todas aquellas contingencias que debió de saber si el control hubiera sido realizado de forma efectiva, evitando así los crímenes que los subordinados hubieren

decidido cometer, como si llegado a su conocimiento la comisión de estos delitos no adopte las medidas necesarias para su investigación y eventual sanción.

De este modo, la responsabilidad del jefe militar o asimilado viene fijada por una corriente doctrinal, cada vez más afianzada, en el ámbito del Derecho Internacional Penal, que paulatinamente se va abriendo camino en la jurisprudencia del TPI, en una conducta imprudente, por un desconocimiento reprochable, como consecuencia de su posición, cuyo resultado, en definitiva, sería el de la perpetración dolosa de delitos por sus subordinados, que necesariamente se vinculan causalmente a esta falta de previsión y de control.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBOS, K. (1999). La responsabilidad del superior en el derecho penal internacional. *ADPCP*. Vol LII, pp. 527- 593.

GARROCHO SALCEDO, A. M. (2016). *La responsabilidad del Superior por omisión en Derecho Penal Internacional*. Pamplona (Navarra): Aranzadi.

KISS, A. (s.f.). *La responsabilidad penal del superior ante la Corte Penal Internacional*. ZIS 1/2016.

SCHÜNEMANN, B. (2002). *Responsabilidad penal en el marco de la empresa. Dificultades relativas a la individualización de la imputación*. Madrid: ADPCP, LV.

VV.AA. GIL GIL, A. Y. (2013). *Derecho Penal Internacional*. Madrid: Dykinson S.L.