

UNISCI

**UNIDAD DE
INVESTIGACIÓN
SOBRE
SEGURIDAD Y
COOPERACIÓN
INTERNACIONAL**

**RESEARCH
UNIT ON
INTERNATIONAL
SECURITY AND
COOPERATION**

ISSN 2386-9453

SEGURIDAD Y DEFENSA/SECURITY AND DEFENSE

*Marién Durán
y Antonio Avalos*

Detecting conflictive cultural factors in complex scenarios of intervention: Military and local actors in interaction

INTELIGENCIA/ INTELLIGENCE

Juan L. López-Aranguren

The Communicative Dimension and Security in Asia-Pacific: A communicative-viewing proposal for reform of the Japanese Intelligence Services

*Gustavo Díaz Matey
y María Barco*

La formación en materias de inteligencia en España: Estado del arte a finales de 2015.

ENERGÍA/ENERGY

María Francisca Casado

El futuro energético de Japón: Entre el regreso a la senda nuclear y el giro hacia las renovables

NEGOCIOS INTERNACIONALES/INTERNATIONAL BUSINESS

Agueda Parra Pérez

Ventajas de aplicar la triangulación empresarial entre España, China y América Latina. Una relación *win-win* para todos los polos

RUSIA/RUSSIA

María J. Pérez del Pozo

La Políticas Exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿Continuidad o Cambio?

TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO/TERRORISM AND ORGANISED CRIME

Albert Bueno

Aproximación a la naturaleza de Daesh en Túnez: De Bardo a Ben Gardane, un año de terror

Daniel Sansó-Rubert

Nuevas tendencias de organización criminal y movilidad geográfica. Aproximación geopolítica

Jerónimo Ríos

La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012

ASIA-PACÍFICO/ASIA-PACIFIC

Gracia Abad

¿Doble reaseguro o doble inestabilidad?: El papel de EEUU en Asia y el conflicto por las islas Senkaku/Diaoyu

Disponible on-line:

Available on-line:

[www.ucm.es/
/unisci](http://www.ucm.es/unisci)

Revista UNISCI / UNISCI Journal

Revista UNISCI / UNISCI Journal es una revista científica de acceso abierto, con sistema de evaluación por pares, sobre Relaciones Internacionales y Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas.

La revista es publicada tres veces al año —enero, mayo y octubre— por la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI) de la Universidad Complutense de Madrid. **La Revista no obstante, no es propiedad de la Universidad Complutense.** Todos los números están disponibles de forma gratuita en nuestra página web www.ucm.es/unisci.

El Comité de Redacción acepta colaboraciones en forma de artículos o reseñas de libros. Pueden enviarnos sus propuestas según se indica en las "Instrucciones para autores" que figuran al final de este número, así como en nuestra página web.

Revista UNISCI / UNISCI Journal is an open access, peer-reviewed scientific journal on International Relations and Security; both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives.

The journal is published three times per year (January, May and October) by the Research Unit on International Security and Cooperation (UNISCI), Complutense University of Madrid. **However the Journal is not owned by the Complutense University.** All the issues are available free of charge at our website www.ucm.es/unisci.

The Editorial Committee accepts contributions of articles or book reviews. Proposals may be sent as indicated in the "Instructions for Authors" that can be found at the back of this issue, as well as at our website.

COMITÉ CIENTÍFICO / ADVISORY BOARD

Mustafa Aydin

*Professor of International Relations,
Kadir Has University Rector*

Mely Caballero-Anthony

*Director of the Non-Traditional Security Center,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Terrence Guay

*Professor of International Business,
Pennsylvania State University*

Tai Hwan Lee

*Senior Fellow,
The Sejong Institute, Seoul*

Miranda Schreuers

*Director, Environmental Policy Research Center,
Freie Universität, Berlin*

Haksoon Paik

*Director, Center for North Korean Studies,
The Sejong Institute, Seoul*

John Ravenhill

*Professor of International Relations
University of Waterloo*

Sten Rynning

*Associate Professor of International Relations and
Security Studies, University of Southern Denmark*

Abdelkader Sid Ahmed

*Professor of International Economics,
Université Paris-Sorbonne*

Romualdo Bermejo

*Chair in Public International Law,
University of León*

Ralph Emmers

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies,
Singapore*

Mendo Castro Henriques

*Professor, Portuguese Catholic University and
former Director for Research, National Defence
Institute*

Shantanu Chakrabarti

*Associate Professor, Institute of Foreign Policy
Studies, University of Kolkata*

Arvind Kumar

*Head of the Department of Geopolitics and
International Relations, Manipal University*

Alessandro Politi

*Strategic & OSINT Analyst
Former WEU Researcher*

Reinhardt Rummel

*Professor of International Security, Munich University
Former Director of Programmes, SWP Berlin*

Leonard C. Sebastian

*Associate Professor of International Relations,
Rajaratnam School of International Studies, Singapore*

Terry Terriff

*Chair, Centre for Military and Strategic Studies,
University of Calgary*

Dan Tschirgi

*Professor of Political Science,
The American University in Cairo*

Juan Emilio Cheyre

*Director, Center for International Studies,
Catholic University of Chile*

Kostas Ifantis

*Professor of International Relations,
Athens University*

Massimo de Leonardis

*Director of the Department of Political Science,
Catholic University of the Sacred Heart, Milan*

COMITÉ DE REDACCIÓN / EDITORIAL COMMITTEE

DIRECTOR / EDITOR

Antonio Marquina

*Chair in Security and Cooperation in International Relations,(emeritus)
Complutense University of Madrid*

SECRETARIO DE REDACCIÓN / EDITORIAL COORDINATOR

Gloria Inés Ospina

AYUDANTES DE REDACCIÓN / EDITORIAL ASSISTANTS

**Belén Lara, Mónica Miranzo, Carlos del Río, Patricia Rodríguez,
José Antonio Sainz de la Peña, Carlos Corral.**

DIRECTORIOS Y BASES DE DATOS / ABSTRACTING & INDEXING

CATÁLOGO LATINDEX • COLUMBIA INTERNATIONAL AFFAIRS ONLINE (CIAO) • CSA WORLDWIDE POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • DIALNET • DIFUSIÓN Y CALIDAD EDITORIAL DE LAS REVISTAS ESPAÑOLAS DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS (DICE), CSIC • DIRECTORY OF OPEN ACCESS JOURNALS (DOAJ) • GOOGLE SCHOLAR • HOMELAND SECURITY DIGITAL LIBRARY • INDEX ISLAMICUS • INTERNATIONAL GOVERNANCE LEADERS AND ORGANIZATIONS ONLINE (IGLOO) LIBRARY • INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ABSTRACTS • INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK (ISN) PUBLISHING HOUSE • INTERNATIONAL SECURITY AND COUNTER-TERRORISM REFERENCE CENTER • ISOC — CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA, CSIC • LANCASTER INDEX TO DEFENCE & INTERNATIONAL SECURITY LITERATURE • NATIONAL INSTITUTE FOR RESEARCH ADVANCEMENT (NIRA) POLICY RESEARCH WATCH • ONLINE COMPUTER LIBRARY CENTER (OCLC) • PORTAL DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID • RED DE REVISTAS CIENTÍFICAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ESPAÑA Y PORTUGAL (REDALYC) • SCIRUS • SCOPUS • ULRICH'S PERIODICALS DIRECTORY • WORLDCAT • INTERNATIONAL BIBLIOGRAPHY OF SOCIAL SCIENCE • POLITICAL SCIENCE COMPLETE • EMERGING SOURCES CITATION INDEX (ESCI) WEB OF SCIENCE (WOS)

© UNISCI, 2016 ISSN 2386-9453

Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,
Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, Spain
E-mail: unisci@cps.ucm.es / Web: www.ucm.es/unisci
Tel.: (+ 34) 91 394 2924 / Fax: (+ 34) 91 394 2655

El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes siempre que se mencione debidamente su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Director de la Revista para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la Revista UNISCI. No está permitida la inclusión de la revista o cualquiera de sus artículos en otras páginas web, blogs o E-Prints sin el permiso escrito del Director de la Revista UNISCI.

All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Director of the Journal for permission; in that case, its previous publication in UNISCI Journal must be clearly stated. It is not allowed the inclusion of a full issue of the UNISCI Journal or their articles in web pages, blogs or E-Prints without the written permission of the Director of the UNISCI Journal



ÍNDICE / CONTENTS

<i>Antonio Marquina</i>	Nota editorial/ <i>Editor's Note</i>	7
SEGURIDAD Y DEFENSA/SECURITY AND DEFENSE		
<i>Marién Durán</i> y <i>Antonio Avalos</i>	Detecting conflictive cultural factors in complex scenarios of intervention: Military and local actors in interaction	9
INTELIGENCIA/ INTELLIGENCE		
<i>Juan L. López-Aranguren</i>	The Communicative Dimension and Security in Asia-Pacific: A communicative-viewing proposal for reform of the Japanese Intelligence Services.	29
<i>Gustavo Díaz Matey</i> y <i>María Barco</i>	La formación en materias de inteligencia en España: Estado del arte a finales de 2015.	53
ENERGÍA/ENERGY		
<i>María Francisca Casado</i>	El futuro energético de Japón: Entre el regreso a la senda nuclear y el giro hacia las renovables.	71
NEGOCIOS INTERNACIONALES/INTERNATIONAL BUSINESS		
<i>Agueda Parra Pérez</i>	Ventajas de aplicar la triangulación empresarial entre España, China y América Latina. Una relación <i>win-win</i> para todos los polos.	105
RUSIA/RUSSIA		
<i>María J. Pérez del Pozo</i>	La Políticas Exterior de Rusia en Oriente Medio. ¿Continuidad o Cambio?	139
TERRORISMO Y CRIMEN ORGANIZADO/TERRORISM AND ORGANISED CRIME		
<i>Alberto Bueno</i>	Aproximación a la naturaleza de Daesh en Túnez: De Bardo a Ben Gardane, un año de terror.	163
<i>Daniel Sansó-Rubert</i>	Nuevas tendencias de organización criminal y movilidad geográfica. Aproximación geopolítica en clave de inteligencia criminal.	181
<i>Jerónimo Ríos</i>	La narcotización del activismo guerrillero de las FARC y el ELN, 1998-2012.	205



ASIA-PACÍFICO/ASIA-PACIFIC

<i>Gracia Abad</i>	¿Doble reaseguro o doble inestabilidad?: El papel de EEUU en Asia y el conflicto por las islas Senkaku/Diaoyu.	235
--------------------	--	-----

RECENSIONES		247
--------------------	--	-----

Instrucciones para los autores		253
--------------------------------	--	-----

<i>Instructions to authors</i>		257
--------------------------------	--	-----



NOTA EDITORIAL / EDITOR'S NOTE

Antonio Marquina¹
Director de UNISCI

Este número recoge estudios y análisis sobre diversos aspectos relevantes de las relaciones internacionales y la seguridad internacional en la actualidad.

El número se abre con un estudio sobre los aspectos culturales y su integración en los procesos de planeamiento operacional, recogiendo los factores conflictivos básicos que podrían encontrarse las fuerzas armadas en el desarrollo de sus tareas a nivel táctico. El resultado de esta investigación se presenta en una plantilla que puede constituir una importante ayuda para diseñar el entrenamiento curricular de las fuerzas y aplicarse a cualquier operación de estabilización posconflicto en entornos complejos, resultado de guerras irregulares o asimétricas.

Dos estudios recogen otros aspectos relevantes ligados también con la seguridad y la defensa, el primero sobre los servicios de inteligencia de Japón, donde se hace un recorrido sobre su desarrollo, los modelos aplicados, que han inducido choques de competencias institucionales, choques que han sido en buena parte superados, y el proceso de adaptación actual a los nuevos desafíos, en particular la dimensión comunicativa. Un segundo estudio recoge de forma bastante exhaustiva la eclosión de estudios sobre inteligencia que ha tenido lugar en los últimos años en España, presentando diversos rasgos y características de la oferta formativa, en buena parte de aluvión, con notables carencias científicas, que muestra un notable grado de inmadurez. La falta de líneas investigación, la ausencia de debates teóricos, la ausencia clamorosa de desclasificación de materiales, tal como ha ocurrido en otros países, que permitan la elaboración o comprobación de hipótesis, la ausencia de buen profesorado, su desenganche con respecto a otras disciplinas científicas, independientemente de la ausencia de salidas profesionales, hacen de esta eclosión de cursos y titulaciones un problema mal resuelto por los propios servicios de inteligencia, que han sido los principales impulsores de esta floración.

Un tercer apartado recoge un análisis sobre los dilemas a los que se enfrenta la seguridad energética de Japón, la organización del sector energético, la política energética y su evolución, los planes estratégicos, el impacto del desastre de Fukushima y el debate actual sobre el mix energético y su impacto en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero

Teniendo a España y China como centro de atención, otro de los artículos presenta al lector las oportunidades que se abren a España para desempeñar un papel importante en el

¹ Antonio Marquina Barrio es Catedrático emérito de Seguridad y Cooperación en las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Director de UNISCI. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Europa, el Mediterráneo y Asia-Pacífico, y el control de armamentos.

Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: marioant@cps.ucm.es.



proceso de internacionalización de las empresas chinas hacia Europa y América Latina, gracias a la experiencia de las multinacionales españolas en estas regiones. La tesis resulta interesante, pues el artículo presenta los sectores de las energías renovables, las telecomunicaciones y los servicios financieros como ejemplos de ámbitos de cooperación en clave triangular donde han tenido lugar experiencias de éxito conectando los polos de España, China y América Latina.

Un artículo sobre Rusia y su política exterior centrada en Oriente Medio sirve para recalcar los cambios que están aconteciendo en la escena internacional, donde Rusia y su política tienen un papel ineludible de creciente importancia. Esto, a su vez, contrasta, en el caso de Oriente Medio, con un claro retroceso de la influencia europea y estadounidense que, a su vez, tiene serias y cruciales implicaciones en las iniciativas de estabilización y cooperación lanzadas desde el final de la guerra fría.

Otro bloque de artículos se centra en un tema de importancia capital en el escenario internacional actual, el terrorismo y el crimen organizado. En el tema del terrorismo, el caso de Túnez constituye un buen ejemplo de la complejidad del fenómeno actual con la aparición y desarrollo de Daesh. Túnez es un buen ejemplo de cómo el salafismo ha contribuido de forma decisiva a podrir el país. La cuestión es ¿cómo todo esto se consintió, incluyendo la actuación irresponsable de Estados del Consejo de Cooperación del Golfo? La complicada situación finalmente creada dificultará la estabilización de este Estado. Con respecto al crimen organizado, un primer estudio aporta una reflexión sobre la diversidad morfológica de las organizaciones criminales, las alianzas forjadas entre ellas y su expansión territorial, con el objetivo declarado de incrementar nuestro conocimiento y apoyar la adopción de decisiones estratégicas en este campo. Un segundo estudio sobre la narcotización del activismo guerrillero en Colombia muestra cómo tanto las FARC como el ELN han experimentado un importante proceso de transformación no solo por el cambio en las dinámicas espaciales del conflicto armado, al concentrarse en enclaves periféricos de índole fronteriza, sino, sobre todo, por su mayor dependencia de las finanzas provenientes de cultivos ilícitos que han terminado por desnaturalizar a las guerrillas. La nueva dinámica de la violencia en Colombia no se puede entender sin captar esta transformación.

Finalmente un artículo sobre el conflicto sobre las islas Senkaku/ Diaoyu y el papel de Estados Unidos pone sobre la mesa la herencia de la administración Obama sobre la credibilidad de las alianzas tejidas desde el final de la segunda guerra mundial por los Estados Unidos. El artículo es claramente debatible.

Quede nuestro agradecimiento a todos los autores y colaboradores que de forma desinteresada han contribuido a la realización de este número de la revista.



DETECTING CONFLICTIVE CULTURAL FACTORS IN COMPLEX SCENARIOS OF INTERVENTION: MILITARY AND LOCAL ACTORS IN INTERACTION

Marién Durán and Antonio Ávalos¹

Granada University/ Madrid Autonomous University

Abstract:

The integration of cultural elements into the operational planning process is a complex task that requires practical and theoretical tools for a wide comprehension of the context to help solve the problem. This article shows the results of an empirical research which presents conflicting cultural factors as the starting point for the construction of *mediating structures*. The main result of our research is a partial cognitive structure, a system of ideas, represented in a template listing the basic conflictive factors at the tactical level that military could find in the development of their tasks. The template is also a valuable aid to design military training curricula and to be applied to any post-conflict stability operation in complex environments resulting from irregular or asymmetric conflicts.

Keywords : military forces, cultural competence; conflicting cultural factors; peacekeeping, local actors, post-conflict stability operations.

Título en Español: “La detección de factores culturales de conflicto en escenarios complejos de intervención: actores locales y militares en interacción”

Resumen:

La integración de elementos culturales en el proceso de planeamiento operacional, constituye una tarea compleja que requiere de herramientas prácticas y teóricas para una amplia comprensión del contexto que ayude a resolver los problemas. En este sentido, este artículo muestra los resultados de una investigación empírica que presenta los factores culturales conflictivos como el punto de partida para la construcción de “estructuras mediadoras”. El principal resultado de nuestra investigación es una estructura cognitiva parcial, un sistema de ideas representado en una plantilla, que recoge los factores conflictivos básicos que podrían encontrarse los militares en el desarrollo de sus tareas a nivel táctico. Esta plantilla, es también una importante ayuda para diseñar el entrenamiento curricular y aplicarse a cualquier operación de estabilización posconflicto en entornos complejos que resultan de las guerras irregulares o asimétricas.

Palabras clave: fuerzas militares, competencia cultural, factores culturales conflictivos, Operaciones de Paz, actores locales, operaciones de estabilización posconflicto.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.

¹ Marién Durán es Profesora Dra. en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada. Antonio Ávalos es Investigador del Taller Estudios Internacionales del Mediterráneo de la Universidad Autónoma de Madrid.

E-mails: mduranc@ugr.es y antonio.avalos@gmail.com

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52672



1. Introduction: Culture in Asymmetric Conflicts²

In today's world, as conflicts have become increasingly complex, changing and difficult to sort out old models are unable to account for them. The new conflicts correlate with secessions, genocides, interethnic confrontations, civil wars, etc., as well as the appearance of fragile states.³ Furthermore, a prominent and common feature of many of those conflicts is the inequalities of the parties, which according to Mary Kaldor are based on identity issues rather than on ideologies or geopolitics as was characteristic in old wars.⁴ Amid such a context, international missions are designed to further peace, stability or post-conflict reconstruction operations. In order to carry out the mission, having a sound knowledge of the different identities and cultures involved in the conflict becomes a critical factor⁵. Religion, ethnicity, and identity—among others—are new concepts in the military sphere of countries that have deployed forces to participate in international peace or post-conflict reconstruction operations.

These concepts, which are closely related to cultural issues or cultural concept, should be useful to integrate into the operational planning process, both at the strategic and the tactical level, in order to de-escalate tensions between local actors and the international military forces involved.

But culture, as a concept, has many definitions. We prefer however Clifford Geertz's concept of culture as a "system of conceptions expressed in symbolic forms by means of which people communicate, perpetuate and develop their knowledge about attitudes toward life..". Culture affects a complex entanglement of experiences, values and expectations that may vary within the very same cultural environment. Furthermore, culture reveals epistemological paradigms, i.e., it manifests itself through cultural models that help interpret the world where people live their lives.⁶ As Geertz states⁷, the only way to study culture is by

² The research on which this article is based was conducted during 2009 and 2010 as part of a major project called Multinational Experiment 6 (MNE-6) "Cross-Cultural Awareness", funded by Armed Forces Transformation Unit (UTRAFAS), the Spanish Training and Doctrine Command (MADOC) and the University of Granada within a multinational context with fourteen intervening allied countries. It is also important to outline that the military has remarked in some others research projects the importance of experience about local cultures as well as the significance of the knowledge acquired through the mission-oriented training. Those projects are "Lessons learnt in asymmetric warfare" (2011) and "Officer and Commander in Asymmetric Warfare Operations" (2015), both developed under the framework of the European Research Group on Military and Society (ERGOMAS). The first one was funded by the Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) and the second one financed by the Mixed Centre University of Granada and TRADOC (CEMIX). The result obtained in these projects has also been enlightening with respect to the variables on cultural issues: both officers, NCOs and troops, consider cultural issues as critical to the performance of the mission. Therefore they underline the importance of a pre-deployment training on these matters. See the report: *Lessons Learned from asymmetric wars*, coordinated by Rafael Martinez and with the participation of Dr. Duran, published by the ICIP, 2012. The second project "Officer and Commander in asymmetric warfare operations (2015), that has been coordinated by Dr. Duran. Currently it is in its final drafting phase and, as mentioned, the results reinforce the ones already obtained.

³ Hobsbawn, Eric (2008): *Essays on Globalization, Democracy and Terrorism*, London, Little, Brown.

⁴ Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars, Organized Violence in a Globalized Era*, Stanford CA, Stanford University Press.

⁵ In fact, although the empirical basis of this study comes from the project "Cross-Cultural Awareness", several researches conducted later on have highlighted the importance of taking into account the cultural factor. In addition those works have obtained some similar results in terms of interaction with local population and leaders. Among them we have the research project "Lessons of asymmetric wars" (2010-2011) and "Officer and Commander in Asymmetric Warfare Operations" (2014-2015). This is the ratio to investigate out of the Spanish perspective

⁶ M. Durán et. al, *op. cit.*, Chapter 3.

⁷ C. Geertz (1997): *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa Editorial, pp. 19-40.



investigating each human behavior within the cultural context they belong to, through experience and also by means of observation of the researcher¹.

As stated by Maren Tomforde, in this sort of conflicts and peacekeeping missions “the lack of cultural knowledge can be substantially disruptive and contribute to the failure of a mission”.⁸ So, the culture permeates all the levels of the international mission, both its essence and its character as well as the mandates or decision-making processes. However, although there have been efforts to integrate those elements in these missions, particularly the USA did serious work in promoting an integrative approach, it cannot be asserted that they are really integral parts of the operational procedures, as is illustrated in case of Afghanistan. Somalia serves as a paradigmatic case.⁹ As Saïd Haddad expounded, “[t]he disaster experienced by Canadian troops in Somalia demonstrates how a poorly prepared military force with regard to intercultural issues can fail in their mission.”¹⁰

In this sense and in these contexts some authors affirm that the combat roles start becoming secondary tasks¹¹ and supplementary skills, such as negotiation, communication, tactical skills, cultural training, administration and management capacity, empathy and flexibility turn into paramount¹² and begin to convert into a priority. This reality implies the need for specific knowledge on local culture, local languages, sociopolitical understanding of the terrain and a civil-military training on relationships¹³. In fact, this critical question was pointed out by Mary Kaldor in an interview in 2008: “A crucial and recurring problem for those who intervene, even those with the best of intentions, says Kaldor, is the psychological distance and the cultural barriers between the so-called internationals and the local population”.¹⁴

But even though it is not a new issue, scenarios such as Afghanistan have pointed out the necessity of a deep treatment of this question. The concern about the influence of cultural differences in international conflicts dates back to the seventies. Edmund S. Glenn, Robert H. Johnson, Paul R. Kimmel and Bryant Wedge tried to design a cognitive interaction model based on the Theory of Games to analyze culture in international conflicts. The main conclusion was that the use of “common sense” (defined as “the unconscious extrapolation to other cultures of assumptions generally accepted in the culture of the extrapolator”¹⁵) did not

⁸Tomforde, Maren: “Introduction: The Distinctive Role of Culture in Peacekeeping,” *International Peacekeeping*, vol. 17, n° 4 (2010), pp.450-456, p. 450.

⁹ See, for example Duffey, Tamara: “Cultural issues in contemporary peacekeeping,” *International Peacekeeping*, vol. 7, n°1 (2000), pp. 142-168.

¹⁰Saïd Haddad: “Teaching Diversity and Multicultural Competence to French Peacekeepers,” *International Peacekeeping*, vol. 17, n° 4 (2010), pp. 566-577, p. 568. This statement is based on the result of a survey conducted with Canadian forces deployed to Somalia: D. J. Winslow, *Le régiment aéroporté du Canada en Somalie. Une enquête socio-culturelle [The Canadian Airborne Regiment in Somalia. A Socio-cultural Investigation]* (Ottawa: Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie [Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces in Somalia], 1997).

¹¹ Ruffa, Chiara; Dandeker Christopher and Vennesson, Pascal: “Soldiers drawn into politics? The influence of tactics in civil–military relations”, *Small Wars and Insurgencies*, vol. 24, issue 2 (2013), pp. 322-334.

¹² Rubinstein, Robert; Keller, Diana M. and Scherger, Michael E.: “Culture and Interoperability in Integrated Missions”, *International Peacekeeping*, Vol. 15, n° 4 (2008), pp.540-555.

¹³ McD Sookermany, Anders: “What Is a Skillful Soldier? An Epistemological Foundation for Understanding Military Skill Acquisition in (Post) Modernized Armed Forces”, *Armed Forces & Society*, vol. 38, n° 4 (October 2012), pp. 582-603.

¹⁴ Tren, M., “The international community makes a terrible mess wherever it goes”.
<http://www.theguardian.com/world/2008/apr/01/mary.kaldor.interview>,

¹⁵ Glenn, E. S., Johnson, R. H., Kimmel, P. R. and Wedge, B., “A cognitive interaction model to analyze culture conflict in international relations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 14, n° 35 (1970): pp. 35-48.



assure a solution to the conflicts that may arise between the parties. Therefore, it was necessary to design a model which would make a distinction between conflicts of interest and conflicts of understanding so as to separate the conceptual frameworks where each of them was unfolding. Their research was conducted to analyze the conflicts between political entities, mainly in asymmetric conflicts. The availability of a mediating structure was proposed in order to facilitate the resolution of conflicts as well as to identify the type of conflict. These authors hold that a mediating structure is “a system of ideas (a partial cognitive structure) either actually or potentially shared by the parties to the conflict; the mediating structure affects the self-images of the parties.”¹⁶ However, when referring to asymmetric conflicts and the situation of international forces deployed to a peace, stability, or post-conflict reconstruction mission, conflicts arise between the international forces and the local population, both at the collective and individual level, which exerts an influence upon each other. It would be, consequently, necessary to find the proper mediating structures, whose content and symbolic representation may vary. Experience has driven to the employment of different methods: cultural advisors (CULAD) and human terrain systems in the USA army and red & green teaming as a proposal in some Nordic countries. All of them rely on the definition of a system of ideas which should reveal common and conflicting aspects or features of the actors involved. Nonetheless, such methods are not always widely accepted and are under discussion.¹⁷ The purpose of the present study is to provide a system of ideas which facilitates the identification of those aspects with regard to culture; it is what we call conflictive cultural factors.

Thus, one of the key milestones which have progressively affected stability and post-conflict reconstruction operations has been the forces' awareness of and competence on cultural issues. Cross-Cultural Awareness refers to the ability to be aware of people's perceptions relating to experiences, beliefs, values, concepts, and expectations within a given cultural context as well as of their impact. Therefore, this instrumental concept becomes the core concept to be developed in the realm of relationships between members with different cultural backgrounds. The knowledge about each other's culture and of one's own culture provides the necessary tools to resolve current and potential conflicts.¹⁸ According to Remi M. Hajjar, cultural competence is defined as “the knowledge, attitudes, and behavioral repertoire and skill sets that military members require to accomplish all given tasks and missions involving cultural diversity”.¹⁹ Additionally, Hajjar argues that cultural competence consists of two key components, a general one that facilitates the adaptation to new environments, and a specific one that is required to resolve issues relating to cultural diversity when carrying out tasks in environments lacking cultural unity. The former one affects the previous training for military members deploying to international missions, whereas the specific component belongs to the tactical level domain. The conflictive cultural factors are present in both components and should be thoroughly considered when designing general training programs for military forces and when resolving conflicts during the unfolding of a mission.

¹⁶ *Ibid.*, p. 37.

¹⁷ For example, there are ethical considerations at stake concerning the employment of Human Terrain Systems, as described by Zehfuss, Maja: “Culturally sensitive war? The Human Terrain System and the seduction of ethics” *Security Dialogue*, Vol. 43, nº 175 (2012), pp. 175-190.

¹⁸ Durán, Marién and Ávalos, Antonio (2013): *Culturas cruzadas en conflicto, militares y poblaciones locales en misiones internacionales: Afganistán y Líbano*, [*Cross Cultures in Conflict, Military and Local Populations in International Missions: Afghanistan and Lebanon*], Granada, Editorial Universidad de Granada, Chapter 3.

¹⁹ Hajjar, Remi M. “A New Angle on the U.S. Military's Emphasis on Developing Cross-Cultural Competence: Connecting In-Ranks' Cultural Diversity to Cross-Cultural Competence,” *Armed Forces & Society*, Vol. 36, nº 2 (2010): 247-263, 249.



The contribution of a sound training that involves cross-cultural awareness should pursue the achievement of cultural competence by military members, which must be adapted to the mission’s needs and the tasks to be executed. The purpose is to prevent what Jaz Azari, Christopher Dandeker and Neil Greenberg call *cultural stress*, which “operates where military personnel overseas interact with indigenous populations to achieve their mission objectives”.²⁰ The *cultural stress* derives from cultural as well as linguistic differences. Such differences shape the conflictive cultural factors which must be considered to design training curricula for the armed forces. It goes without saying that individual psychological factors, which are difficult to assess, may also affect the successful achievement of the required cultural competence which paves the way for the interaction between locals and military personnel. The main objective is to build up *valid relationships*, which create opportunities for future successful interactions and, as a result, make mission success more likely.²¹ The valid relationships generate a feedback cycle that will increasingly make future interactions easier and communication more fluid. Similarly, distortions arising from cultural differences will be progressively eliminated, i.e., unexpected effects, and in the best case scenario synergy among the actors will develop. The *valid relationships* result from the combination of skills (gained through education, continuous and previous training for the mission, and experience) and capacities (which define the subject’s psychological profile). Four types of military subjects can be identified in relation to the likelihood of obtaining *valid relationships* from their personal skills and capacities—such likelihood will increase according to their expertise (knowledge and/or experience).

Table 1. Valid relationships

Intervening individual across interactions	WITH capacities	WITHOUT capacities
WITH skills	Very likely valid relationship	Likely valid relationship (objective)
WITHOUT skills	Likely valid relationship (subjective)	Unlikely valid relationship

Source: By authors.

Valid relationships are objective when they result from gained skills, whereas subjective ones derive from the subject’s personal capacities. Consequently, a sound general training will help facilitate that subjects overcome the *cultural stress*, as well as their psychological limitations (cultural prejudices).²²

In asymmetric conflict scenarios, the local population is a key element for the achievement of the mission’s goals. So, in order to be able to create *valid relationships* Peacekeepers have to adjust to local cultures and adopt inoffensive standards of behaviour to realize the mission aims and avoid stereotyping and misjudgement of other people’s behaviour. In other words, for the peacekeepers, and also for those planning the operation, an understanding of cultural variances is an indispensable and compelling precondition for

²⁰ Azari, Jaz, Dandeker, Christopher and Greenberg, Neil: “Cultural Stress: How Interactions With and Among Foreign Populations Affect Military Personnel,” *Armed Forces & Society*, Vol. 36, nº 2 (2010): pp. 585-603, 599.

²¹ Durán and Ávalos, *op. cit.*, pp. 107-127.

²² *Ibid.*, pp. 107-127.



success. A culturally diverse and culturally sensitive approach to peacekeeping issues such as mission conceptions, mandates and cultures is needed, as well as culturally aware peacekeepers.²³

Whether hostile, neutral or friendly, people are the *center of gravity* on which the operational planning process and the campaign design must focus. It will also determine the operations the opposing and the coalition forces will execute. The joint doctrine has recently revealed that irregular wars are closely linked to winning a war of ideas and perceptions. The fight takes place in an environment amongst people and the results are determined by their perceptions and the support they may provide.

The interactions between the military forces and the local population in international missions may provoke problems due to a lack of cultural knowledge or misinterpretations of local customs or cultural usages.²⁴ In order to prevent such a situation a sound knowledge which enables the understanding of the different cultural dynamics, behaviors, attitudes and emotions of the local population is required to predict their reactions.

Notwithstanding, the level of cultural knowledge required at the different echelons of command, levels of responsibility or position in the Staff may vary. If, in the case of a private, knowing how to avoid misunderstandings or offensive behavior towards the population may be enough, an officer should possess a sounder and deeper knowledge which may involve being able to interact with key local leaders (key leader engagement—KLE—) or know how to integrate the cultural factors into the military decision making process.

Previous experiences have revealed the lack of appropriate cultural knowledge or its weakness on the part of military forces. Among a number of factors, the weaknesses are due to insufficient time for cultural training since the forces may have been deployed to different scenarios in a short period of time; during the relief of forces, time constraints hamper the transfer of information; lack of knowledge of the local language (reliance on interpreters); and short tours of duty (4-6 months).²⁵ These conditions are not the most favorable ones for military personnel to become aware that concepts such as family, marriage, loyalty or honor are highly complex concepts which need not be understood or perceived by other peoples in the same way they do.

On the whole, military forces lack appropriate instruments to manage several situations involving daily interaction with local communities, i.e., tools which enable them to gain the required awareness, understanding, and cultural competence in order to be able to predict future reactions and avoid potential conflicts. Owing to that shortage of knowledge about the socio-cultural structure of the area of operations, military members serving in positions which imply regular and frequent interaction with the local population tend to individually find information by the own means. This research aims at preventing deviations which such a procedure may provoke and provides a template that enables the ordering of basic knowledge about the cultural elements that may negatively affect the relationships with the local population. To that end, the conflictive cultural factors collection process is presented, which extracts the data from the cultural elements that the actors perceive may hamper their relationships. Finally, the result shows a template which may serve as the basis

²³ Tomforde, *op. cit.*, p. 451.

²⁴ Rubinstein, *et. al, op. cit.*, p. 550.

²⁵ Azari et al., *op. cit.*, pp. 583-603.



for any particular mission in order to complement the content on each conflictive cultural factor in a complex operational environment.

2. Research Focus

This article presents the results of a study whose objective is the detection of conflictive cultural factors that are deriving from the perceptions of the individuals engaged in peace, stability and post-conflict reconstruction operations at the tactical level in asymmetric conflicts. Such perceptions may stem from individual prejudices or previous experiences and can be either positive or negative. The cultural elements that are surveyed in order to detect conflictive cultural factors are those affecting the relationships established by military members when executing tasks that necessarily involve contact between the military forces and the local population. The detection of the conflictive cultural factors aims at both, facilitating the creation of specific resources for the operational environment and the use of *ad hoc* tools that conveniently integrate cultural issues into the planning process.

To our study purpose, experience and research of some case studies has been pinnacle. We need to know those concrete cultural factors which are important for the interaction in some specific contexts. So, the purpose is to operationalise the concept of culture just to obtain the cultural factors influencing the interaction and the communication with the population. It implies the identification of relevant cultural aspects that exert an influence on military operations and help us understand the attitudes towards life and the effects of the decisions against the socio-cultural structure of the operational environment. Therefore, the operational culture will allow service members, along with the coalition members and other partners, to employ the knowledge about a foreign culture to serve different purposes such as understand socio-cultural actions, influence the adversary and the local population, legitimise the coalition's actions and prevent conflicts. In this sense our contribution is significant in the way we provide an operationalization of culture based in the practical experience but founded in a concept of culture that could be practical and theoretical: we propose a useful model for detecting conflictive cultural factors and in the theoretical arena we have used the concept of valid relations as we have seen before.

3. Method and Techniques

Our initial two research questions are:

*How can we improve military functions and activities to become more culturally effective?
What is the impact of Cultural Awareness on Commanders, Staff and soldiers?*

In order to answer these questions, our main objective was to detect the cultural factors that could impact or enter into a conflict between the mission operational environment and local populations in the course of post-conflict stabilization operations at the tactical level in the framework of irregular warfare or asymmetric conflict.

With the aim of meeting the research objectives, our field work was designed for the missions in Afghanistan and Lebanon. We picked out those case studies due to the fact that the local culture of both scenarios is pretty much different from the one of the mission components, and also because both missions are meaningful for Spanish Army owing to the period of time it has been involved.

The field work was mainly conducted through semi-structured interviews and two focus groups which included Spanish military personnel deployed on missions in these countries. The military that have been in Afghanistan were interviewed in Spain. The *in situ*



field work was carried out in Lebanon. Interviewees were Spanish military personnel (mainly CIMIC, Public Information and PSYOPS personnel) posted at the Spanish base *Miguel de Cervantes* in charge of the relationships with local actors, political officials, local religious representatives, NGOs and other international organizations' personnel. We also interviewed United Nations Personnel, local and international NGOs, local leaders (political and religious leaders). All of them were present in the operational area of the United Nations Interim Force in Lebanon.²⁶ In total seventy-five interviews and two focus group were conducted. Total time for interviews was 123 hours.

The most important issue to work out prior to start working was to come up with a tool to obtain the conflictive cultural factors. In this respect, it has been significant the researchers' experience and intuition. A global semi-structured interview was devised for the militaries. The interview designed is a result of crossing the cultural dimensions with the military activities carried out in the theater of operations. It was based on the matrix shown on Table 4. However, while conducting interviews, some important conflictive cultural factors were also obtained asking directly to the interviewees about those cultural issues relevant for the mission, it means, what they deemed to be the most relevant traits of the local culture causing frictions or tensions. In this way we could have a double-check to detect and elaborate the final list of conflictive cultural factors to keep in mind.

The cultural elements noted by the military personnel in the interviews and discussions groups have been numerous and varied, which shows their relevancy for the military forces' routines. The day-to-day interaction with local actors, which is the main task for many military members, becomes a constant flow of information about new topics that sometimes impress or have an impact on military actors. This is particularly true for CIMIC members, who are the channel of communication between the civil population, the local authorities, the international organizations, the NGOs and the military contingent in order to make inform decisions at the tactical level.²⁷ Such interactions have provided knowledge and experience about the local cultures. This has made it possible to construct a typology of relevant cultural elements according to their nature.

4. Detection of Cultural Factors

As we already explained the conflicting cultural factors were isolated by two ways. The first one by asking directly to our interviewees and the second method through a matrix designed for our semi-structured interviews.

4.1 Detection of cultural factors: asking directly to our interviewees.

After conducting our direct question (in the context of the semi-structured interview), we analyze interviewees' answers.²⁸ The elements we found after the discourse analysis can be grouped into four categories which are related to the cultural dimensions tackled in our research:

- political concepts
- social concepts
- economic concepts
- historical concepts and concepts related to the belief system.

²⁶ A total of 48 interviews were done. See. M. Durán and A. Ávalos.

²⁷ Jenkins, Larry: "A CIMIC contribution to assessing progress and Peace Support Operations," *International Peacekeeping*, Vol 10, nº 3 (2003), pp. 121-136.

²⁸ To analyze the discourse it was used the software application NVivo8.



They can be explicitly grouped as shown below (Table 2). The table shows the cultural elements obtained from our research. These elements are the most mentioned by respondents and they conform a comprehensive typology that could be standard in anthropology.

Table 2. Classification of cultural elements according to their nature.

(The columns are not interrelated)

<i>Political concepts</i>	<i>Social concepts</i>	<i>Economic concepts</i>	<i>Historical concepts and concepts related to the belief system</i>
Legal / Illegal	Family	Education	Symbols
Law	Family life	Literacy	Religion (fatality)
Power	Respect to elderly	Transactional costs	Values and norms
Governance	Age	Needs	Time (historical) / time management
Government	Gender	Extrapolation (knowledge transfer)	Individual / Collective-individual / Group-Community
Leadership	Marriage (initiation and rites of passage)	Public goods	Tradition (customs)
Legitimacy	Sexuality	Social capital	Tradition / Discourse
Representation	Honor	Employment	Respect/Recognition/Credibility/Reliability
Security	Loyalty	Knowledge transfer (technical, scientific, industrial)	Status / role
Conflict	Amity / enmity;	Social services	Role of military uniforms
Insurgency / Subversion	Social control	Corruption	Impact of bearing or not arms
Sense of belonging to a community / nation	Social change / evolution	Development	Hierarchical position within the military structure
Education	Solidarity	Benefits	Perceptions about military culture
Literacy	Inward / outward	Poverty	Language (in terms of human interaction)
Needs	Networks	Agriculture	Peculiarities
Transactional costs	Respect/Recognition/Credibility/Reliability	Infrastructures	Religion (religious conflict, beliefs and religious practice)
Extrapolation (knowledge transfer)	Sincerity	Food	History
Public goods	Tribal fragmentation	Economy	Relevant historical figures
Social services	Stereotypes	Living conditions	Culture
Corruption	Role	Approach to work and duties	Art
Poverty	Motivations	Culture	Local traditions
Infrastructures	Approach to religion, tribe, women, and family affairs	Tradition (customs)	Respect to elderly
Culture	Culture	Values / norms	Local customs
Values and norms	Religion (religious conflict, beliefs and religious practice)	Art	
Respect/Recognition/Credibility/Reliability	Tradition (customs)	Respect/Recognition/Credibility/Reliability	
Individual / collective	Individual / Collective-individual / Group-Community	Attitudes	
Individual / group-community		Perceptions	
Tradition / Discourse			
Role of military uniforms			



Impact of bearing or not arms	Education	Local festivals
Hierarchical position within the military structure	Literacy	Way of thinking
Perceptions about military culture	Needs	Attitudes towards conflictive issues relating to Western culture
Special national features	Values and norms	Special national features
Religion (religious conflict, beliefs and religious practice)	Attitudes	Attitudes
Attitudes	Perceptions	Perceptions
Perceptions		

Source: By authors

The categories obtained and shown above are not new. They were used to find out which elements provoked conflict in the interaction with locals. The cultural difference in terms of interpreting each of the elements in the table becomes the main source of conflict. Such a difference may give rise to pseudo-conflicts of interest which, in fact, are conflicts of understanding that should have been previously resolved.

Under these circumstances, the role of the mediating structures is paramount to determine the type of conflict and the possible solutions. Notwithstanding, so as to extract the conflicting cultural factors we do need a complementary and more specific tool that is shown in the following section. This tool is really a new instrument to detect those factors.

4.2. Detection of cultural factors: matrix designing

It appears to be convenient for decisions makers to be able to assess and determine during the planning process which elements may affect or be affected by cultural issues in terms of content, meaning and suitability.

As previously mentioned, the common patterns relating to the basic conflictive elements we are trying to identify are what has been called cultural factors, which are closely linked to the cultural dimensions as well as to the activities executed by the military personnel in the operational environment.

The cultural aspects of the local society are paramount for a set of military activities. Both information strategies and campaigns, and any other activity in which the local population is involved or is intended to gain their support, must be based on the values, principles and mindset of the local society. Therefore, one of the tasks at the beginning of our research was to determine in which military activities the population is involved to a greater extent. A military activity is relevant when communication with the population is established or when it affects a cultural dimension.

In our study, we deem military activities or functions the ones considered to be directly relevant for the population since they involve an interaction between the military personnel



and the locals and are a source of experience for those in the operational environment.²⁹ Following the criteria mentioned four activities were chosen:

1. PSYOPS (Psychological Operations)
2. CIMIC (Civil-Military Co-operation)
3. PI (Public Information)
4. KLE (Key Leader Engagement).

These activities are relevant for the unfolding of the mission as they provide information about the operational environment and about the perceptions of the influence exerted by the process being executed in order to implement the mandate over the local population. Consequently, these activities describe a privileged contact between both parties and other cultural groups and may be the best source for obtaining results as far as cross-cultural awareness is concerned. On the one hand, the activities project an image of the military personnel and of the mission; on the other, the actions and reactions of the local population also produce an image that the military personnel in contact will perceive. It goes without saying that there exist channels of information that transfer the experiences of both parties.

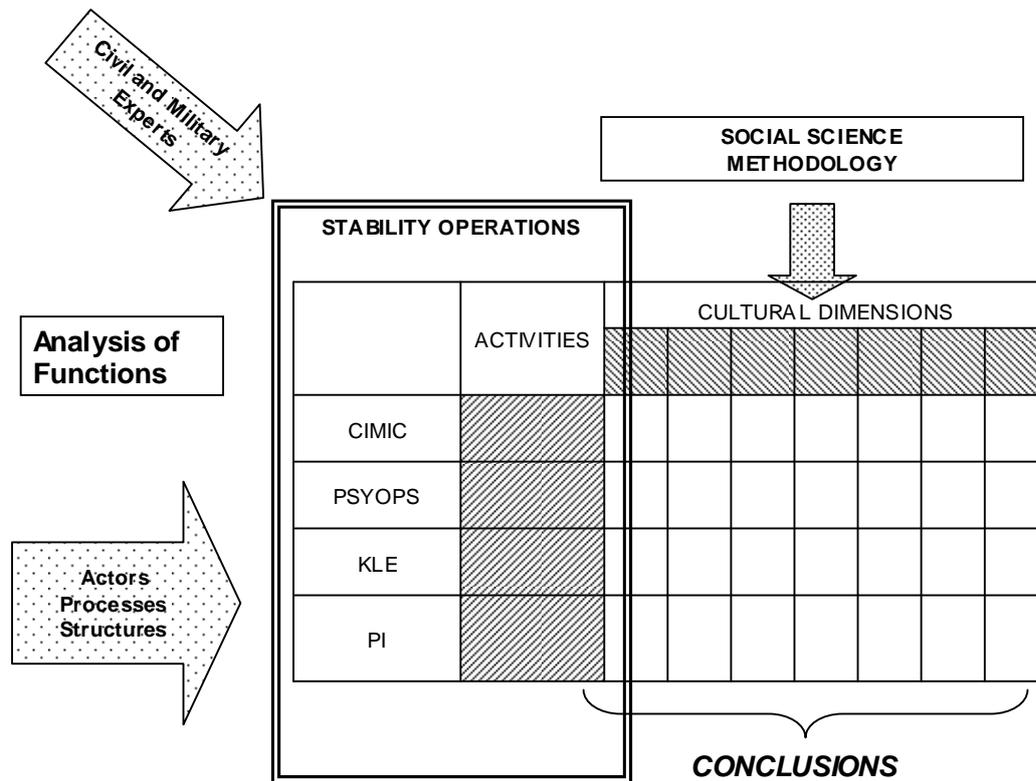
The content will be highly dependent on the fact that the relationship established has been a valid one.

On the other hand, we can find the cultural dimensions that feature the environment where the individuals live their lives and for which they have developed solutions that characterize their cultural model. Initially, a preliminary list of cultural dimensions was proposed in accordance with the typology made in table 2: history, belief system, social organization, political structure and economy.

In order to detect conflictive cultural factors, the development of the present research suggested as an original innovation, the creation of a methodological tool which should be as simple as possible but which relates the cultural dimensions of the operational environment with the relevant military activities, as described above. According to this, the conflictive cultural values result from crossing the cultural dimensions and the military functions, which are shown in the chart below.

²⁹ M. Durán *et al.*, *op. cit.*, chapter 4.

Table 3. Crossing of cultural dimensions and military functions or activities



Source: By authors

The chart shows the four basic military activities that directly involve contact with the local population. Intelligence operations are not included since they tend to be covert and utilise the conflictive cultural values in an instrumental fashion. The aim of intelligence operations is not to create overt *valid relationships* but to gather information. Obviously, some information gathered through intelligence operations can be pertinent and become part of the knowledge and experience which may help refine the instruments and tools that facilitate the development of relationships in other activities. In any case, that goes beyond the scope of the present study. Otherwise, the advantage of this chart rests on the availability and utility to use it in different case studies by combining the military functions deemed as important for a specific case scenario with the different cultural dimensions.

5. Our Results: Template for Conflictive Cultural Factors

The interviews, which were designed based on the crossings of the matrix proposed and were given to military personnel conducting the activities described above, served to analyze the interviewee’s experiences relating to their specific field work and to the cultural dimensions at the tactical level. The most outstanding situations showed difficulties of communication or inability to understand the intentions or actions of their interlocutors, i.e., conflicts of understanding. Interviews applied to military showed the most relevant frictions. Additionally, there were interviews given to religious and political leaders in Lebanon showed coincident opinions and issues as already manifested by the military personnel interviewed in Afghanistan. The conflicts were recurrent and five factors seemed to be causing them, particularly between the provincial reconstruction team (PRT) and the local population: corruption, honor, gender, legitimacy and discourse.



As already noted, the more distant the cultural basis and the experiences are from the local one, the more likely understanding conflicts will arise. In our study cases, the conflictivity related to the cultural elements repeated itself with both scenarios and with the different actors. The template is the result of two study cases, Afghanistan and Lebanon, and can be enhanced with the incorporation of new experiences from other environments; however, the basic conflicts are presented.

Table 4. Template of conflictive cultural factors.

<i>Don't touch issues</i>	<i>Main elements</i>	<i>Related to</i>
<p>Corruption</p> <p>Corrupt:</p> <p>from Latin corrumpere 'mar, bribe, destroy'</p> <p>1. willing to act dishonestly in return for money or personal gain.</p> <p>(Compact Oxford Dictionary)</p>	<p>Power/authority</p> <hr/> <p>Law</p>	<p>Networks of solidarity/Networks of selfishness</p> <p>Family/Tribe/Clan</p> <p>Gifts/Tithe (assistance into the kin group)</p> <p>Transactional costs/Benefits</p> <p>Confidence</p> <p>Loyalty</p> <hr/> <p>Legal / Illegal</p> <p>Individual good/Collective good</p> <p>Private good/Public good</p> <p>Transactional costs/Benefits</p> <p>State/Insurgency</p> <p>Social legitimacy on Public goods</p>
<p>Gender</p> <p>From old French gendre, from Latin genus 'birth, family, nation'.</p> <p>1 the state of being male or female (with reference to social or cultural differences).</p> <p>USAGE The words gender and sex both have the sense 'the state of being male or female', but they are typically used in slightly different ways: sex tends to refer to biological differences, while gender tends to refer to cultural or social ones.</p> <p>(Compact Oxford Dictionary)</p>	<p>Marriage position</p> <hr/> <p>Education/ Socioeconomic position</p>	<p>Marriage (single/divorced/married/widow)</p> <p>Family</p> <p>Religion/Tradition</p> <p>Social control</p> <p>Honor</p> <p>Sexuality/Reproduction</p> <p>Values/Norms</p> <p>Role</p> <hr/> <p>Social change</p> <p>Poverty</p>



<p>Legitimacy</p> <p>Legitimate from Latin legitimare ‘make legal’. 1 conforming to the law or to rules. (Compact Oxford Dictionary)</p>	<p>Tradition/Charisma</p> <hr/> <p>Law/ Rationality</p>	<p>Age Recognition/Prestige Networks/Family Honor Confidence Power/Authority/Leadership</p> <hr/> <p>Values/Norms Legal / Illegal Corruption Symbols Social services Sense of belonging Professionalism Private good/Public good</p>
<p>Discourse</p> <p>From Latin discursus ‘running to and from’, from discurrere ‘run away’. 1 written or spoken communication or debate. (Compact Oxford Dictionary)</p>	<p>Rational Narrative</p>	<p>Power Law/Norms Transactional costs/Benefits Welfare Needs Hierarchy Credibility Solidarity Motivations Loyalty Employment/Development Education (...) Modernization</p>
	<p>Mythical Narrative</p>	<p>Authority Fatalism/Tradition/Religion Symbols Honor Respect/Recognition Sense of belonging Leadership Networks (...) Traditionalism</p>



<p>Honor</p> <p>from Latin honor. 1 high respect. 2 pride and pleasure from being shown respect. 3 a clear sense of what is morally right. 4 a person or thing that brings credit. 5 a thing conferred as a distinction.</p> <p>(Compact Oxford Dictionary)</p>	<p>Tradition</p>	<p>Religion/Tradition Family/Tribe/Clan Socioeconomic position Education Marriage Respect/Recognition Norms/Values Behaviour Age/Gender</p>
	<p>Confidence</p>	<p>Loyalty Solidarity Sincerity Networks</p>

Source: By authors from the qualitative analysis of interviews

The left column of the table includes the issues which must not be tackled without further information (what it has been called *don't touch issues*), i.e., the basic conflictive factors detected and a general definition of them. The central column shows the main elements of the factors. These elements may provoke conflicts of understanding. The right column presents the most important issues relating to the main elements.

As can be observed, using the table is relatively simple. If the military personnel, during their interaction with local actors when performing military activities such as CIMIC, KLE, PSYOPS, etc., can identify the elements in the table, it will be likely that problems may arise. So, they may turn to the main elements and to the *don't touch issues* involved in order to identify which problem is being dealt with. Consequently, it is easier for the PRT's commander to resort to the available tools and resources to make the best decision. Knowing the tools may facilitate the application of both palliative and preventive measures. The cultural elements are often an undesired disruptive element when trying to carry out certain actions. Taking the cultural values into consideration will provide added value to any activity that must be performed, for example, a quick impact project (QIP).

Thanks to the identification of the conflictive cultural factors in the operational environment, undesired conflicts will be prevented during the unfolding of the operation. That would represent the preventive function of the template. Furthermore, it must be borne in mind that sensitiveness towards the cultural elements must be a component of the abilities developed by the military personnel during the training phase as well as of any capacities that may be enhanced, particularly the empathy.

In addition, the template may well serve to turn experiences in the operational environment into learning about basic cultural issues that can affect future actions as well as to systematize the lessons learned. When there is a conflict with the local population, it is paramount to identify the causes. In this case, the template can be used to provide a palliative function, which will allow to distinguish which of the originating factors have been cultural or not. If conflictive cultural factors are identified, the response to the problem becomes simpler and helps prevent future conflicts that are triggered by cultural issues.

However, not all the cultural elements are insurmountable obstacles. Some flexibility makes dialog possible. But it also entails that some of them, given their function of social



cohesion, have lesser flexibility. The decisions that can affect those cohesive elements must be thoroughly examined since the conflict may arise from actions whose planning process did not take those elements into consideration during the decision making process. In such cases, it is convenient to have the necessary information and advice to make the right decision.

The inflexible or quasi-inflexible cultural elements that must be considered for their likelihood to be conflictive in the theater of operations at the tactical level are the following ones.

Corruption: In our case, it refers to social, economic and political practices that are associated with a particular model of patronage and protection which may seem illegal, immoral or not ethical to a foreign observer but is endorsed by an ethnic group or community. What is their normal way of exchange and relations for locals, it could be interpreted as corruption for a foreigner. A significant example is the gift. It has been recurrent in the answers of our interviewees and it has been also perceived in a negative way. In societies such as Afghanistan, military has observed among the local populations the obligations to give and to receive. Locals usually wanted to give presents to Spanish Army members in order to receive some benefits in return. Reciprocity and exchange is a way of covering different necessities, that in the Western societies are provided by the welfare state, In this sense it is important to consider Marcel Mauss' book, *The gift, in which he* analyzes the exchanges in archaic societies. He sustained that "to give something creates an obligation on the receptor in the way that he will have to return it some moment, some day". The gift therefore "is not only a way for payment for services, but also a way to maintain a beneficial partnership"³⁰. Mauss considers that such exchanges are one of the earliest forms of economic and social solidarity to cooperation, protection and mutual assistance among individuals and communities³¹.

Gender: According to the World Health Organization, "gender refers to social concepts of roles, behaviors, activities and attributes that each society considers appropriate for men and women. The different roles and behaviors can generate gender inequalities, ie differences between men and women that systematically favor one of the two groups. In turn, these inequalities can create inequities between men and women with regard to both their health and their access to health care³²."

Thus, to talk about gender we are considering not only relational categories and classification of subjects in identity groups.

The different social constructions on the roles of man and woman can produce cultural clashes. In traditional societies, respecting the hierarchical positions of men and women in the family and in the social structures, their access to education, their social role, and their decision-making capacity is critical. Gender belongs to the realm of the creation of relationships between men and women and to their underlying power dynamics. Gender reveals the divides that have been built basing on sex. The distance between sexes can depend on other factors apart from biological differences. Gender attribution may also be an ascription regardless of the individual's sex. It has also been one of the most recurrent cultural elements observed by military. The roles reserved for women in this kind of society, so different from the roles of women in Western societies, who receive basic knowledge on this

³⁰ Maus, Marcel (1990): *The gift*, London, Routledge, pp. 71-73.

³¹ *Ibid.*, pp. 71-73

³² World Health Organization (2015). Last entry on 20 July 2015. <http://www.who.int/topics/gender/es/>



issue. The physical role of women when a military entered a home, when a women had to be stopped at a check point on a family or while providing medical treatment, creates situations that might compromise the interaction between foreign military and local populations. Precisely the issue of health care for women was one of the most brought out in interviews³³.

Legitimacy: Recognizing the valid interlocutors among the local actors is not always an easy task. This is due to the fact that in a rational organization the power is dependent on laws rather than on a social structure, whereas the traditional ways of gaining authority are reliant on customs, traditions and social position. There are non-rational rules and norms which must be known to identify the legitimate actors since, regardless of the administrative structure imposed by the law, the social or moral authority may fall on people not appointed by the administration. In Max Weber definition, this is the traditional legitimacy, the legitimacy of the patriarchs or it could also be the charismatic legitimacy due to the qualities of the warlord or elected chief warriors³⁴

This fact is expressed in a very illustrated commentary of some militaries:
"The relationship with the leaders move between maintaining its prestige and power (make it clear that they are the bosses) while knowing that we can provide them with the things they need to try to persuade us to get them."

Local leaders are interested in normalizing relations with the contingent. This also gains legitimacy with its people. This can be used by staff of the mission to acquire greater capacity to legitimize local actors which would allow greater leeway to regulate relations.³⁵

Discourse: The discourse as interaction in the sense of intellectual tradition was studied mainly by Michel Foucault. Speeches produce discursive formations if there is unity and persistence of the issues. Foucault worked this notion in his book "Archaeology of Knowledge"³⁶. He started from the premise that the discursive formations are governed by rules that operate on the conscience of individuals. This means that the rules are not purely grammatical or logical guidelines but can define a system of conceptual possibilities that determine the limits of thought and language in a particular period and place. When "a regularity can be defined among objects, types of enunciation, concepts and thematic choices (an order, correlations, positions in operations, transformations), then we can affirm that it is a discursive formation"³⁷. Foucault applied the speech development in broad fields of knowledge such as medicine or economy. He even developed discourse's notion related to power and legitimacy. Foucault argued about the interaction of power and knowledge, the control and even the rituals of the discourse³⁸. In that way, if every human relation is a struggle and continuous negotiation to achieve power, the discourses maintaining in the mission should be carefully analyzed in order to avoid provocation or a clash of discourses. The goals of the mission, which are based upon a rational thinking style, and the local culture, which generates a discourse stuffed with mythical explanations for people's behaviors, attitudes and actions, may come into conflict. In fact, the local population may resort to mythical narratives to achieve particular and rational objectives by capitalizing on the

³³ Situations that military could face (i) families seeking health care for female members who had to be assisted by female health personnel; (ii) family members who do not seek care because this request can mean a stain on the family.

³⁴ Weber, Max (1980), *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, p. 85

³⁵ Durán, Ávalos, 2013.

³⁶ M. Foucault, Michel (2013): *Arqueología del conocimiento*, Madrid, Alianza Editorial.

³⁷ *Ibid.*, p. 55

³⁸ Foucault, Michel (2002): *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*, Madrid, Alianza Editorial.



personnel's lack of knowledge about their cultural system and their discursive formations. These are interesting achievements of this project that should be further analyze.

Honor: This is the most important issue. The main reason is that infringing upon an individual's honor, whether on purpose or not, will trigger a social reaction that may well neutralize all the preceding good actions and jeopardize mission success. Honor generally relies on two pillars: tradition and customs, and confidence (be it understood as propinquity and assurance regarding the actions from the corresponding actor).

Margaret Visser³⁹ observes that in an honor-based society "a person is what he or she is in the eyes of other people". The societies have their own codes of honor or systems and even more the traditional societies. These codes define or construct a set of rules or principles that govern a community, which demands an honorable behavior. In traditional societies, these systems are very rigid and its violation can result in death for whom breaking the rules. In this way, the militaries deployed in scenarios such as Afghanistan, where the codes are very severe, should pay attention at the way they treat people in general and leaders in particular. A good and valid relation with leaders will become pinnacle for the mission success.

These are the basic conflictive factors obtained through our research. However, the factor *ideology* deserves to be mentioned although it has not been included in the template. The reason why ideology should be taken into account and considered a conflictive cultural factor is that the interpretation of a given ideology may differ from the commonly accepted one. A mythical narrative can also be articulated in the form of an ideology, particularly narratives relating to religion. In the most traditional societies, ideology may simply become a tool of the mythical discourse. This means that traditional societies can learn to adapt to the rational discourse of international societies by resorting to ideological arguments to achieve their goals. So, in these societies, as in the cases studied, ideology may redirect to the factor "discourse".

Therefore, the sixth factor, ideology, will be dependent on the environment and will be determined by existing conflicting ideologies. Preparing the tools to provide adequate training is a relatively easy task if information about such ideologies is properly gathered. However, it is more difficult to know the impact of the ideologies on the operational environment. It will be necessary to discover if the discourse is affected or not by the ideologies, or if the latter ones are being exploited to defend from or oppose to other communities or ethnic groups (e.g., invaders and invaded). Thus, every instance deserves specific consideration to determine whether ideology must be included into the conflictive cultural factors. The difficulty to discern between ideology and discourse in the cases studied makes it useless to include it in the template as a conflictive cultural factor.

6. Conclusions

The list of cultural factors, which is the most outstanding result of the present research, can be taken into account for two main purposes: (i) designing general and specific training courses for the military; (ii) reconsidering theory framework related to these problems. For the first goal every conflictive factor meets the conditions to be developed at the general and specific level.

³⁹ Visser, Margaret (2002): *Beyond Fate*, House of Anansi Press.



At the general level, the conflictive cultural factors provide a basic framework to determine the differences between one's own culture and the host nation's culture. At the specific level, it helps develop basic manuals for future or potential scenarios or theater of operations where military forces may have to deploy. Likewise, it also facilitates the identification of the elements involved in a given conflict, which will allow commanders to establish basic criteria for action. The specific needs concerning the depth of the knowledge required to prevent or palliate a conflict originating off cultural issues shall be determined by the mission's commander.

The five conflictive cultural factors (six, if ideology is included) aid to build two practical tools. On the one hand, education and training can be adjusted to the mission's requirements, which will shorten the personnel's training time.⁴⁰ Each mission demands an adaptation by subject matter experts, which will provide the military personnel with basic skills to detect problems relating to the culture, i.e., the differences between their own cultural model and the culture or cultural models in the operational environment. On the other hand, the availability of a template adapted the mission and the specific operational environment will make it possible to conduct an *in situ* analysis of the problems, either *a priori* (preventive function) or *a posteriori* (palliative function), to improve and refine aspects of the military activities which involve direct contact with the local population. So, the commander will have at his disposal a basic tool to provide rapid responses. However, this tool does not suffice to effectively resolve conflicts of a larger scale. For that purpose, tools which provide deeper and more detailed information are needed. The template of conflictive cultural factors will precisely allow the commander to know when he must resort to more specific tools, typically cultural advisors.

The approach of the present research has focused on the tactical level; however, it can be extrapolated to the strategic level. The acknowledgement of cultural factors must be integrated into the education and training programs of military forces. It will also contribute to gather lessons learned during the deployments so as to refine the tools intended to integrate culture into the operational planning process.

In the theoretical domain, our main contribution to this paper can be considered what we have called the building of meaningful or valid relationships. To establish those valid relationships it is fundamental to take training on the cultural conflicting factors prior to the mission as well as to bear them in mind while operating in the theater of operations. By doing this, more legitimacy will be gained and more meaningful relationships will be obtained providing that the relationships where these factors appear are properly managed. In this sense a deeper review of all concepts is required, especially the one of legitimacy and cultural competency when applied to these type of scenarios.

⁴⁰ In fact, the acknowledgement of cultural differences and identities is important to build cohesive task forces and facilitates the integration of cross-cultural awareness, as noted by R.M. Hajjar in "A New Angle... The Armed Forces reflect the society they support. The problem resides on the institutional negationism, which breaks the possibility for individuals to develop attitudes favoring skills relating to cross-cultural awareness.





THE COMMUNICATIVE DIMENSION AND SECURITY IN ASIA-PACIFIC: A COMMUNICATIVE-VIEWING PROPOSAL FOR REFORM OF THE JAPANESE INTELLIGENCE SERVICES

Juan Luis López Aranguren¹
International University of Japan

Abstract:

The postwar development of the Intelligence Services in Japan has been based on two contrasting models: the centralized model of the USA and the collegiality of UK, neither of which has been fully developed. This has led to clashes of institutional competencies and poor anticipation of threats towards national security. This problem of opposing models has been partially overcome through two dimensions: externally through the cooperation with the US Intelligence Service under the Treaty of Mutual Cooperation and Security; and internally through the pre-eminence in the national sphere of the Department of Public Safety. However, the emergence of a new global communicative dimension requires that a communicative-viewing remodeling of this dual model is necessary due to the increasing capacity of the individual actors to determine the dynamics of international events. This article examines these challenges for the Intelligence Services of Japan and proposes a reform based on this new global communicative dimension.

Keywords: Japan, Intelligence, Asia, Security, Communication, Terrorism, International Relations.

Título en Español: “La Dimensión de Comunicación y Seguridad en Asia-Pacífico: Una propuesta para la Reforma de los Servicios de Inteligencia de Japón”

Resumen:

El desarrollo de los servicios de inteligencia japoneses se ha basado en dos modelos opuestos (el centralizado de los EEUU y el colegiado británico) ninguno de los cuales ha sido desarrollado plenamente. Esto ha provocado choques de competencias institucionales y una pobre anticipación ante las amenazas hacia la seguridad nacional. Este problema de oposición de modelos ha sido parcialmente superado a través de dos dimensiones: externamente, mediante la cooperación con los EEUU bajo el Tratado de Mutua Cooperación y Seguridad; internamente, mediante la prevalencia del Departamento de Seguridad Pública en la esfera nacional. Sin embargo, la eclosión de una nueva dimensión comunicativa global hace necesaria una remodelación orientada a la comunicación de este modelo dual debido a la creciente capacidad de los actores individuales para determinar las dinámicas internacionales. Este artículo analiza estos desafíos para los servicios de inteligencia japoneses y propone una reforma basada en esta dimensión comunicativa global.

Palabras clave: Japón, Inteligencia, Asia, Seguridad, Comunicación, Terrorismo, Relaciones Internacionales.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Juan Luis López-Aranguren is Ph.D. Lecturer in International Relations, International University of Japan
E-mail: juan.luis.lopez.aranguren@gmail.com
DOI : http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52673



1. Introduction

The Japanese Intelligence Services have been designed around two distinctly opposite models since the end of the Second World War. These models are: the American centralized approach characterized by the Central Intelligence Agency, and the British collegial model characterized by the Joint Intelligence Committee (JIC) established in July 1986.²

These contracting models have made it impossible for Japan to completely develop either one of these approaches, which has damaged the Japanese Intelligence capacity. Furthermore, it forces the country to consume institutional resources that, in many cases, are redundant and hinders the ability of Japan to develop the necessary infrastructures required to anticipate threats to its national security.

Japan has endured these shortages in two different ways according to whether it is an external or internal threat. Externally, Japan has relied on help from the American CIA³ (and other allied Intelligence agencies) within the legal framework of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between both countries.⁴ The Japanese policy of constitutional and social antimilitarism has been compensated in the Intelligence field and also in the military field thanks to the cover of the so-called American “nuclear umbrella”.⁵

In relation to the internal threats, Japan endured limitations due to the hegemony in the domestic field of the National Police Agency (NPA). These limitations involve working on Intelligence production regarding ongoing investigations and those which violate Japanese law. This prevents the NPA from being able to anticipate larger threats such as religious and political radicalism or the infiltration of foreign agents.

Various experts such as Kotani, Williams and Oros have highlighted the necessity to completely reform the Japanese Intelligence structure. It is true that some parties and governmental institutions have launched different reform proposals, but none of them has been able to fully accomplish the objective of definitively rationalizing the system. Among the causes of these failures are the resistance of the public workers themselves, excessive bureaucracy and political inertia, all of which impede any effective change in the *status quo*.

An example of the new transnational nature of the threats that these Intelligence Services have to face is the territorial dispute between Japan and China in the Senkaku/Diaoyu⁶ island conflict. These new dangers do not replace the ongoing threats to the

² Williams, Bradley: “The Challenges of Intelligence Oversight in a Normalising Japan”, in Baldino, Daniel (ed.) (2010): *Democratic Oversight of Intelligence Services*, Sydney, The Federation Press, 161-186.

³ The international cooperation on Intelligence matters has also been affected by the domestic debate and public criticism about the political exploitation of the American Intelligence Services. See Segoviano, Soledad: “La instrumentalización política de la inteligencia en EEUU”, *Papeles de cuestiones internacionales*, No. 90 (Summer 2005), pp. 73-85.

⁴ Oros, Andrew Lee and Tatsumi, Yuki (2010): *Global Security Watch Japan*, Santa Bárbara / California: Greenwood Publishing Group, p. 83.

⁵ In the 21st century the American nuclear umbrella doctrine has to deal with the emergence of “rogue states” and both transnational and subnational conflicts. See Bluth, Cristoph: “Toward nuclear superiority? U.S. strategic nuclear power in the twenty-first century”, *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 20, No. 2 (2008), pp. 125-139.

⁶ See Emmers, Ralf (2009): *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, Routledge Security in Asia Pacific Series, London, Routledge.



stability in this region during the recent decades, such as the military projection of the DPRK.⁷ Instead, these new factors aggravate the causes of regional instability.⁸

The hypothesis on which this proposal for a reformation of the Japanese Intelligence Services is based is that any attempt in this direction should have a strong communicative-viewing approach. This is for three reasons: a) the new communicative paradigm in which the external and internal threats to the national security of a country are closely interlinked due to the effects of a globalized Information Society and the effective erasing of borders between countries; b) the increasing ability of individual actors to influence the development of international conflicts between states due to the new communicative panorama in which everyone can be a global mass communicator; and c) the consolidation of global public opinion that plays a significant role in exerting pressure on governments to modify their international policies.

The novelty in the theoretical framework of this approach lies in the fact that the international playground is made more complex by the exponential increase in the number of communicative in the new Information Society and the global popularization of the distributive communicative tools such as social networks. This new Information Age paradigm has great potential for the establishment of a permanent dialogue between the institutional actors and society as a whole, but it would also impose a great cost associated with the analysis of this international information overdose. In order to solve this issue, there have been some academic proposals for optimizing the communicative analytic cost. One of these proposals offers a model for the unification of individual collaborative public bodies into a more effective organization. For example, different cities within a country that implement their own diplomacy strategies can be gathered into a single national strategy. This model allows the creation of communicative clusters organized by their international objectives, strategies and behavior, thereby reducing the communicative analytic cost for the scholars and policy-makers.⁹

⁷ Sung Han, Tak: “North Korea’s Defense Industry: An Assessment and Its Growth Prospect”, *ROK Angle*, Vol. 82, Korea Institute of Defense Analysis, 28 March 2013.

⁸ Marquina Barrio notes that the concept of “stability” in the International Relations discipline is profoundly ambiguous and vague. Marquina points out that its interpretation as “the capacity of exercise influence in other regions with the purpose of reducing the tensions and promoting the establishment of democracies and market economies” is far from a functional definition for the needs of the armed forces. See Marquina Barrio, Antonio: “La revisión estratégica de la defensa (II): Las misiones de las fuerzas armadas, las fuerzas armadas del siglo XXI”, *UNISCI Discussion Papers*, No. 4 (January 2004), pp. 1-9, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72537/rev2.pdf>. Other academic considerations in the same way pointed out that the assimilation of “stability” to “maintenance of *status quo*” is erroneous because not all the crystallization of a certain political *status quo* become an increment in the stability of the actors that participate in it. And in the same way, not all the modification of a *status quo* turn out to be a destabilization of the actors. In the complex environments, constant micro-modifications of the *status quo* are needed in order to maintain the stability and the adaptation of the political actors to the new international and social factors. See López-Aranguren, Juan Luis: “China y el mantenimiento del *status quo* en Asia-Pacífico”, in Rodríguez Virgili, Jordi (ed.) (2010): *Un renacentista del siglo XXI: Homenaje a Pedro Lozano Bartolozzi*, Pamplona, EUNSA, pp. 365-373, at https://www.academia.edu/21669661/China_y_el_mantenimiento_del_status_quo_en_Asia-Pacifico. See López-Aranguren, Juan Luis: “China ¿exportadora de estabilidad?”, in Ríos, Xulio (ed.) (2011): *Actas del I Simposio Electrónico Internacional sobre Política China*, Baiona-Pontevedra, IGADI - Observatorio de Política China, pp. 1-6, at https://www.academia.edu/21663202/China_exportadora_de_estabilidad.

⁹ See López-Aranguren, Juan Luis: “El fenómeno del Jugador múltiple en el análisis comunicativo de la diplomacia pública”, in Peña Jiménez, Palma; Pacheco Rueda, Marta and Martínez Pastor, Esther (eds.) (2012): *Comunicación institucional y Política*, Madrid, Fragua, pp. 189-202, at https://www.academia.edu/21669721/El_fenomeno_del_Jugador_multiple_en_el_analisis_comunicativo_de_la_diplomacia_publica.



The novelty of this academic research is that this contribution is not just a proposal for institutional reform of the Japanese Intelligence Services, but also a proposition that transcends the structural dimension, offering a more integrated approach to the international dynamics of the security discipline due to this communicative dimension. The justification of this hypothesis, which will be analyzed in depth, is: first, that communication is a channel of articulation of transnational movements that can become a security threat; and second, that the threats to domestic and regional security aim to maximize the communicative effects of their actions. Therefore the communicative dimension can play a role both as a cause and as a consequence (objective) of the threats to domestic and regional security, a challenge that should be addressed with this communicative-viewing reform.

This article begins with a general and critical view of the current state of Japanese Intelligence, continues with an analysis of the relation between the communicative dimension and the increase in the number of individual and collective threats towards Japan, and concludes with a justified recommendation for a structural reform of the Japanese Intelligence Services that takes into account the communicative reality.

2. The Intelligence Service in Japan

The Japanese Intelligence Service is split into five self-contained institutions that generally operate independently of each other. The service employs over 5,000 people and comprises of four independent agencies, integrated in different ministries, plus one autonomous agent (CIRO) created specifically with the objective of centralizing all Intelligence activities.¹⁰

The existence of two opposing approaches to the organization of their Intelligence Services (the British collegial and the American centralized) means that neither of the two can become fully developed, resulting in less effective anticipation of the threats affecting Japan.

The Japanese Intelligence Institutions associated to different ministries are the following:

2.1 Public Security Intelligence Agency (PSIA)

The Public Security Intelligence Agency or PSIA (in Japanese: 公安調査庁; in rōmaji: *Kōanchōsa-chō*) is formally in charge of the investigation of internal threats towards the security of Japan in a similar manner to the British MI5. As part of the Ministry of Justice, this agency was established by the Subversive Activities Prevention Law on July 21, 1952 in an attempt to combat the internal communist threat in Japan,¹¹ a role that developed during the Cold War. An example of the work of the PSIA were the actions taken to neutralize the Japanese Red Army (日本赤軍, *Nihon Sekigun*) founded by Fusako Shigenobu in 1971, which was responsible for the airport massacre of Lod in Tel Aviv on May 30, 1972.¹²

After the fall of the Communist bloc, the PSIA focused on other threats such as the ultranationalist Japanese groups and the criminal networks that had infiltrated the North Korean population in Japanese Territory. Furthermore, the PSIA took charge of the extremist religious threats when the Aum Shinrikyo sect committed the sarin gas attacks on the Tokyo metro on March 20, 1995, killing 13 people and injuring over 50. Popularly known outside

¹⁰ See Oros, Andrew Lee and Tatsumi, Yuki (2010): *op. cit.*

¹¹ Ministry of Justice, Japan: "Subversive Activities Prevention Act", Act. No. 240, 21 July 1952, at <http://www.moj.go.jp/content/001127771.pdf>

¹² Gallagher, Aileen (2003): *The Japanese Red Army*, New York, The Rosen Publishing Group, p. 32.



Japan by translations such as “Supreme Truth”, Aum Shinrikyo (オウム真理教, *Ōmu Shinrikyō*) was founded in 1984 by Shoko Asahara. After the attacks of 1995, and the social and political pressure that followed, the sect renamed itself Aleph. This sect tested its chemical weapons in a remote sheep farm in Australia, which was being investigated by the Australian Federal Police. A chain of mistakes and poor coordination between Japan and Australia resulted in a failure to detect and nullify the sect and, consequently, their members were free to acquire the chemical weapons and use their knowledge to successfully commit the Tokyo Metro terrorist attempt. These investigative mistakes, and the resulting failure to prevent the attacks, provoked strong media and political criticism towards the agency. A public debate took place to decide whether it made sense to maintain the PSIA. The government decision was to reduce the organization, but not eliminate it, resulting in a large number of personnel being transferred to other institutions and Intelligence agencies. Currently the number of employees is around 1,700 to 1,800 people.¹³

2.2 Defense Intelligence Headquarters (DIH)

The Defense Intelligence Headquarters or DIH (情報本部, *Jōhōhonbu*) is the Intelligence agency that forms part of the Japanese Ministry of Defense.¹⁴ With 1,910 members this is the main organ in all the Japanese Intelligence agencies (MOD, 2014), representing almost half the entire Japanese Intelligence Community.

Founded on January 20, 1997 to unify the independent structures of the Japanese Self-Defense Intelligence, its main task is to manage the signals intelligence (SIGINT) of Japan through the six interception bases in the country, a task that has enjoyed important successes. In one of the tensest moments of the Cold War, September 1, 1983, a Soviet fighter Su-15 shot down flight number KAL007, a South Korean Boeing 747 passenger flight traveling from Anchorage to Seoul, taking the lives of 269 people onboard. The DIH intercepted communications between the Soviet fighter and its control airbase, communications that were subsequently published by the American Government.¹⁵

Additionally, DIH provides the Self-Defense Forces with human intelligence (HUMINT), but since the Constitution of Japan denies the country the capability to wage war even to the extent of sustaining a formal Armed Force, it is legally limited to a marginal dimension, despite the reinterpretation that the Japanese Government made in 2014 to Article 9 accepting the “Collective Self-Defense”.¹⁶

2.3 National Police Agency (NPA)

The National Police Agency or NPA (警察庁, *Keisatsu-chō*) is the agency that coordinates the police system in Japan. Founded by the Political Law June 8, 1954,¹⁷ the NPA is the widest Intelligence network in Japan with approximately 300,000 police agents on which the country depends. According to various analysts, this large force of personnel allows the

¹³ See Oros, Andrew Lee and Tatsumi, Yuki (2010): *op. cit.*

¹⁴ Ministry of Defense, Japan: “Defense Programs and Budget of Japan. Overview of FY2015 Budget Request”, 2014, at http://www.mod.go.jp/e/d_budget/pdf/261003.pdf.

¹⁵ See Kim, Samuel S. and Lee, Tai Hwan (eds.) (2002): *North Korea and Northeast Asia*, Asia in World Politics Series, London, Rowman & Littlefield Publishers.

¹⁶ National Diet, Japan: “The Constitution of Japan”, enacted on 3 May 1947, at http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

¹⁷ Police Policy Research Center, National Police Academy of Japan, Japan: “Laws and Orders Relevant to Police Issues”, at <https://www.npa.go.jp/english/seisaku7/houreil-4.pdf>.



agency to be more centered in the country, overcoming CIRO in this aspect.¹⁸ The NPA can also send support personnel to other agencies like CIRO and the DIH and collect information regarding these institutions in a unified manner. However, the agency is somewhat limited to operations related to police investigations and application of the law, similar to the American FBI, which prevents them from using these resources in long term projects oriented towards national security.

The NPA is administered by the National Public Safety Commission (国家公安委員会, *Kokka Kōan Inikai*), a government substructure within the Cabinet of Japan. Despite this hierarchy and its internal efficiency, friction with other Japanese Intelligence institutions has arisen, reflecting rivalry between ministries and agencies and, as a result, requiring the whole Japanese Intelligence model to be rethought. One of the most serious instances of this phenomenon was the competence clash between NPA agents and Japanese military after the desertion of the Soviet pilot Belenko during the Cold War. On September 6, 1976 Lieutenant Viktor Ivanovich Belenko deserted the USSR with his MIG-25 and landed at Hakodate Airport in the northern Japanese island of Hokkaido, where he applied for political asylum. Both the NPA and the Japanese Self-Defense forces tried to take custody of the pilot and his fighter jet which was of extraordinary strategic value, but this resulted in a strong clash of competences that ended in the expulsion of the military from the airport by the NPA. Despite the administrative conflict, the defection meant that the United States and Japan could examine the MIG-25 for the first time, which was an extraordinary strategic advantage for the Western bloc and a blow to the USSR.¹⁹

2.4 Ministry of Foreign Affairs (MOFA)

The Ministry of Foreign Affairs (MOFA) (外務省, *Gaimu-shō*) has the Intelligence and Analysis Service (IAS) to handle the research management of international issues affecting Japan, the collection of information on behalf of the diplomatic staff and the processing, analysis and interpretation of such information.

The MOFA is considered to be the institution with the widest experience in Japanese Intelligence having been established in 1869. Its personnel has increased from 3,500 in the 1980s to approximately 5,200 in 2010,²⁰ 80 of whom are specifically dedicated to the IAS.²¹

As the MOFA has all the embassy networks, consulate delegations and diplomatic staff²² at its disposal, this ministry has significant capacity to collect raw data. However, as analysts point out, the fact that their personnel are diplomatic and not professional in Intelligence tasks means they cannot conduct Intelligence work abroad. This, together with the possibility that the diplomatic network sends information directly to the MOFA without it being processed and analyzed by the IAS, means that this information is not always useful for the Intelligence needs of the Japanese Cabinet.

¹⁸ Kotani, Ken: "Japan", in Dover, Robert; Goodman, Michael S. and Hillebrand, Claudia (eds.) (2014): *Routledge Companion to Intelligence Studies*, New York, Routledge, pp. 201-208.

¹⁹ Barron, John Daniel (1980): *MIG Pilot: The Final Escape of Lt. Belenko*, New York, McGraw Hill.

²⁰ Oros, Andrew Lee: "Japan's Growing Intelligence Capability", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 15, No. 1 (2002), pp. 1-25.

²¹ Kotani, "Japan", *op. cit.*, pp. 201-208.

²² In an escalation of international conflict, an important communicative role of the diplomatic services is to keep communication channels open with the rest of the political actors involved in order to have the option to take a step back and de-escalate the conflict as a fail-safe. See Ruiz Campillo, Xira: "Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el siglo XXI", *UNISCI Discussion Papers*, No. 4 (January 2004), pp. 1-21, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72537/Xira4.pdf>.



2.5 Cabinet Intelligence and Research Office (CIRO)

The Cabinet Intelligence and Research Office (CIRO) (内閣情報調査室, *Naikaku Jōhō Chōsashitsu*) is the institution with the greatest similarity to the American CIA, having been created in its image. Generally abbreviated as *Naichō* (内調), it was funded in 1952 by Prime Minister Shigeru Yoshida (吉田 茂) in close alignment with the pro-American reform policy dictated by the occupied allied forces after the Second World War. This body is the most centralized institution of the Japanese Intelligence Services and employs around 70 exclusive professionals and another 100 people from other agencies or ministries, often from the police force.²³

The CIRO is focused on the analysis of threats mostly originating from outside Japan. The institutional client of all the information that is collected, processed and interpreted by this agency is the Cabinet of Japan (内閣, *Naikaku*) and, specifically, the Prime Minister, whom they advise weekly.²⁴

The focus on external threats, especially the need to monitor activity in North Korea²⁵ after the country launched a Taepodong-1 test missile²⁶ on August 31, 1998²⁷ that went over Japanese territory, has meant that the CIRO is responsible for the Japanese satellite surveillance network through the Cabinet Satellite Intelligence Center (CSIC) founded in 2001. The CSIC employs 320 people, including 100 imagery intelligence (IMINT) analysts to process and interpret data provided by the network, which is formed by two optical satellites and two based on radar detection.²⁸

Excluding the technical staff of the CSIC, the shortage of personnel in the CIRO (fewer than one percent of the 18,000 workers in the American CIA) is considered by some Japanese and foreign analysts to be the main cause of the agency's inability to achieve their main objective of centralizing Japanese Intelligence activity as its American counterpart has done.²⁹ These analysts further identify other problems that undermine the efficiency of CIRO such as insufficient budget allocation and the legal impossibility of conducting operations

²³ *Ibid.*, pp. 201-208.

²⁴ The government Cabinet is the main executive branch of Japan formed of the Prime Minister and the other ministerial positions. Therefore, occasionally the CIRO is known by a version of the complete name together with the government range such as the Cabinet Secretary (内閣官房内閣情報調査室, *Naikaku Kanbō Naikaku Jōhō Chōsashitsu*).

²⁵ The death of Kim Jong-Il on December 17, 2011 and the ascension of his son and dynastic heir, Kim Jong-Un, strengthened the factors of a process of regional destabilization as was feared by different scholars. See Yank, Eunsook: "Corea del Norte en la encrucijada", *UNISCI Discussion Papers*, No. 30 (October 2012), pp. 143-150, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72491/UNISCI%20DP%2030%20-%20YANG.pdf>. This event marked the end of an era characterized by the capacity of Kim Jong-Il to effectively safeguard his personal regime from the progressively international volatile environment in order to guarantee his political survival. See Paik, Haksoon (2006): "Changing Dynamics of the North Korean System", in *New Paradigms for Transpacific Collaboration*, Joint U.S.-Korea Academic Studies Series, Vol. 16, Washington DC, Korea Economic Institute of America.

²⁶ The Democratic People's Republic of Korea has not only developed its own missile technology, but it also sells it to other countries. North Korea is not a subscriber of The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (HCOB), established in November 2002, which was an international attempt to stop the threat of these weapons. See Lara, Belén: "El Código de conducta de La Haya", *UNISCI Discussion Papers*, No. 7 (January 2005), pp. 1-10, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72534/Lara2.pdf>.

²⁷ See Abad Quintanal, Gracia: "El papel de Japón en la crisis de Corea del Norte", *UNISCI Discussion Papers*, No. 2 (May 2003), pp. 1-22, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72539/Gracia2.pdf>.

²⁸ *Ibid.*, pp. 201-208.

²⁹ Williams, Bradley: "Explaining the Absence of a Japanese Central Intelligence Agency: Alliance Politics, Sectionalism, and Antimilitarism", *Journal of East Asian Studies*, Vol. 13 (2013), pp. 137-164.



abroad. These limitations of CIRO's foreign activity have been made in collaboration with the American CIA and within the legal context of cooperation between the two countries. Specifically, the Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan (日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約, *Nippon-koku to Amerikagasshūkoku to no Aida no Sōgo Kyōryoku oyobi Anzen Hoshō Jōyaku*), which was signed in 1952, demanded that the USA commit to aid Japan in defense of its territorial integrity. In this way, Japan could constitutionally renounce the need for a war-making capability while still retaining protection under the American nuclear umbrella.

2.6 Previous reformation attempts of the Japanese Intelligence Services from 2005 to 2015.

These five intelligence institutions are the result of having applied two opposing Intelligence models without completely developing either one of them: the American central model and the British collegial model. The complex and non-operational structure of the Japanese Intelligence Services has created problems of overlap between agencies, clashes of skill, a lack of cooperation between them and even Intelligence productions that never reach the policy-makers of the government Cabinet.³⁰

Kotani identifies the causes of these problems as: a) the lack of overseas human Intelligence collection capabilities, b) the lack of central machinery and poor information sharing, c) the lack of security legislation, and d) the malfunction of the Intelligence cycle.³¹

These factors have, since the end of the Second World War, prevented Japan from developing its Intelligence capabilities in accordance with the important geo-political role that she enjoys;³² Japan is one of the main non-member allies of NATO with maritime borders with Russia,³³ the People's Republic of China³⁴ and North Korea.³⁵ The cooperation between

³⁰ *Ibid.*, pp. 137-164

³¹ Kotani, "Japan", *op. cit.*, pp. 201-208.

³² A similar development of the Intelligence Services of other important global actors like the European Union has been pointed out as necessary by different scholars. See Politi, Alessandro (1998): "Why is a European Intelligence Policy Necessary?", in *Towards a European Intelligence Policy*, Chailot Paper, No. 34, Paris, WEU Institute for Security Studies, at <http://gnosis.aisi.gov.it/sito%5CRivista10.nsf/servnavigE/5>. See Rummel, Reinhardt (ed.) (1992): *Toward Political Union: Planning a Common Foreign and Security Policy in the European Community*, Baden-Baden, Nomos.

³³ Russia's role has also had to adapt to the multi-polar world of the 21st century and negotiate with different strategies to the different regional powers to which it interacts with, such as Japan. See Pardo, Eric: "Rusia y sus relaciones bilaterales con Japón: presas de la disputa territorial" in Morales Hernández, Javier (ed.) (2012): *Rusia en la sociedad internacional. Perspectivas tras el retorno de Putin*, Madrid, Research Unit on International Security and Cooperation - Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI), Universidad Complutense de Madrid, at <https://drive.google.com/file/d/0B0snR4A6uqyxa0s1eEhFcC1QN0k/view?pref=2&pli=1>.

³⁴ See Echeverría Jesús, Carlos: "Política de defensa y programa nuclear de la República Popular China", in Sodupe, Kepa and Moure, Leire, (eds.) (2013): *China en el escenario internacional*, Donostia, Editorial Services UPV/EHU, pp. 311-366.

³⁵ Security scholar Marquina Barrio has pointed out the different negotiation attitude of the USA with the nuclear threat of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK) and other actors of George W. Bush's "Axis of Evil" such as the Islamic Republic of Iran. In the Korean case, the abruptness of its political behavior and the risk of a systemic political collapse of the Korean regime seriously limit the spectrum of negotiation possibilities, causing an increase in the security uncertainty under which the Japanese institutions are developing their work. See Marquina Barrio, Antonio: "Los conflictos internacionales con Irán y Corea del Norte (I): El proceso negociador", *UNISCI Discussion Papers*, No. 13 (January 2007), pp. 101-127, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72528/Marquina13.pdf>.



NATO and Japan began in 1990³⁶ and over time has deepened, bringing the country to participate in NATO missions of peacekeeping³⁷ in Afghanistan and the Balkans. Also the territorial dispute with China over the Senkaku/Diaoyu islands led Shinzo Abe to issue a joint statement in May 2014 with the Secretary General of NATO, General Anders Fogh Rasmussen, in which the plan to strengthen cooperation between the military alliance and Japan was announced in the fields of counter-terrorism and anti-piracy operations.³⁸

It is also true that Japan has started legislative and political reforms in an attempt to resolve this situation, but none of these has been successful in completely remodeling the services. From 2005 to 2008, up to five attempts were made by different centers and governmental institutions trying to offer some advice on how to reform and rationalize the complicated landscape of the Japanese Intelligence Services. Kotani summarizes some of these attempts and highlights the fact that the organizational problem of Intelligence in Japan is perfectly reflected in the methods of the policy-making Japanese community.

Among these attempts, the following are emphasized because of their importance in the institutional dimension:³⁹ In 2005 MOFA published the *Report of Enhancement of Overseas Intelligence Activities*, popularly known as the First Machimura Report by the Minister of Foreign Affairs, Nobutaka Machimura. The following year, the Liberal Democratic Party published the Second Machimura Report, *Report of Enhancement of National Intelligence*, and the PHP Research Institute published *Japanese Intelligence System – A Roadmap to Change*. In 2007 the Cabinet Office (内閣府, *Naikaku-Fu*) published the *Improvement of Counter-Intelligence Function* and in 2008 the Prime Minister's Office published a new version of this document.

These ambitious reform plans were recommended to: establish relations of equals between policy-makers and Intelligence agents in the Cabinet Office, to improve Intelligence production activities, to promote the exchange of information between ministries and to reform the security mechanisms. Regarding this, Kotani thinks that they fail because they try to maintain the collegial British system while demanding that it works administratively like central Intelligence, all without removing the CIRO itself. The four major obstacles according to Kotani are: a) excessive and outdated bureaucracy, b) the few political leaders who base their actions more on internal consensus than in obtaining the necessary Intelligence to make political decisions, c) public opinion being predominately opposed to the military dimension and, by association, to Intelligence, and d) the absence of a national debate over which of the two models to adopt – the American or the British.⁴⁰

³⁶ The regional cooperation between Japan and NATO has been mainly determined by the process of adaptation of this organization to the Security challenges of a multi-polar world, in substitution of the bi-polar paradigm of the Cold War. See Aydin, Mustafa: "(In)Security and Geopolitics in the Post-Soviet Eurasia: Regional Threats, Transnational Challenges, and Global Responses", in Aydin, Mustafa and Ifantis, Kostas (eds.) (2006): *International Security Today. Understanding Change and Debating Strategy*, Sam Papers No. 1/2006, Ankara, Center for Strategic Research, pp. 117-140, at https://www.academia.edu/715901/International_Security_Today_Understanding_Change_and_Debating_Strategy.

³⁷ See Rynning, Sten: "The geography of the Atlantic peace: NATO 25 years after the fall of the Berlin Wall", in *International Affairs*, Vol. 90, No. 6 (November 2014), pp. 1383-1401.

³⁸ NATO: "NATO and Japan sign cooperation accord to deepen partnership, discuss Ukraine crisis", 6 May 2014, at http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_109508.htm.

³⁹ Kotani, Ken: "Current Japanese Intelligence Reform", Oxford Intelligence Group, Nuffield College Research Documents, University of Oxford, 15 January 2013, at <http://www.nuffield.ox.ac.uk/Research/OIG/Documents/kotani1.pdf>.

⁴⁰ Kotani, "Japan", *op. cit.*, pp. 201-208.



On the practical side, these unresolved shortcomings of Japanese Intelligence have been mitigated by the support of the American Intelligence services, mirroring the military protection provided under the American nuclear umbrella.⁴¹ Both the USA and Japan are increasingly aware of the need to develop Japanese skills (military and Intelligence) in order to address the security challenges that arise with increasing virulence in the Asia-Pacific, to the point of generating a political⁴² and communicative debate about whether Japan (and the Republic of Korea) should aspire to become a nuclear power.⁴³ A debate that has attracted the attention of the international media and International Relations scholars⁴⁴ since the 1990s argues that an enhancement of the nuclear capabilities of these influential countries could benefit regional stability if it occurs alongside the maintenance of the US nuclear dissuasive power.⁴⁵ This vision of the benefits of international cooperation to East Asian security has also been applied to other fields, such as the naval collaboration between Japan and the Republic of Korea.⁴⁶ This requirement (not only of Japan, but also of her allies) depends on a reformulation of the Japanese Intelligence Services that takes the communicative dimension into account, because the perpetrators of many international threats seek to achieve public awareness through media propaganda.

In addition to these general and institutional reformation efforts, more specific attempts for Intelligence improvements were carried out. These improvements can be classified under three different headings: technical, diplomatic and legislative.

On the technical side, one of the biggest Intelligence enhancements was the announcement in November 2015 of the Japanese Cabinet Office Committee to propose using the National Space Policy program⁴⁷ to double the intelligence gathering satellite fleet of Japan over a 10 year period.⁴⁸ Previously, in the January of that year, the Japan Aerospace Exploration Agency (JAXA) launched a spy satellite from Tanegashima Space Center.⁴⁹ This was identified as a radar satellite, the sixth of its type and the thirteenth of the overall Joho Shushu Eisei (JSE) satellite fleet (or Information Gathering Satellite (IGS) as it is known in English), a growing surveillance resource composed of optical reconnaissance satellites

⁴¹ Lefebvre, Stéphane: "The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 16, No. 4 (2003), pp. 527-542, at <http://dx.doi.org/10.1080/716100467>.

⁴² See Kumar, Arvind: "Nuclear weapons and missile defences: The maritime dimension in the Asia Pacific", in Prabhakar, Lawrence W.; Ho, Joshua H. and Bateman, Sam (eds.) (2006): *The evolving maritime balance of power in the Asia-Pacific: Maritime doctrines and nuclear weapons at sea*, Singapore, World Scientific & Institute for Defence & Strategic Studies, p. 187-198.

⁴³ Panda, Rajaram: "Should Japan go Nuclear?", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 26, No. 4 (December 2014), pp. 407-425.

⁴⁴ Herrero de Catro, Rubén: "El ordago del 'Sol del siglo XXI'", *El Periódico*, 9 December 2010, at <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/el-ordago-del-sol-del-siglo-xxi-616387>.

⁴⁵ Park, Yong-Ok: "Japan's Defense Buildup and Regional Balance", *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 2, No. 2 (1990), pp. 115-128.

⁴⁶ Bracken, Paul: "Naval Cooperation in Northeast Asia", *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 9, No. 1 (1997), pp. 203-214.

⁴⁷ Strategic Headquarters for Space Policy, Japan: *Basic Plan on Space Policy*, Cabinet Office, Government of Japan, 25 January 2013, at <http://www8.cao.go.jp/space/plan/plan-eng.pdf>.

⁴⁸ The Mainichi: "Cabinet to propose doubling Japan's intelligence gathering satellite fleet over next 10 years", *Mainichi Japan*, 11 November 2015, at <http://mainichi.jp/english/articles/20151111/p2a/00m/0na/013000c>.

⁴⁹ Panda, Ankit: "Japan Launches Spy Satellite", *The Diplomat*, 2 February 2015, at <http://thediplomat.com/2015/02/japan-launches-spy-satellite/>.



created primarily to face the emergent North Korea's aerospace threat⁵⁰ and, subsequently, to counterbalance the increasing Chinese aerospace capabilities.⁵¹

For diplomatic and international cooperation, one of the biggest advances in this area was the creation of a new counterterrorist intelligence unit in December 2015, with 24 specialist members of the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defense, the National Police Agency and the Cabinet Intelligence and Research Office.⁵² When this new unit was launched it included experts on Southeast Asia, South Asia, the Middle East and North and Western Africa. Eventually, it incorporated 20 intelligence officers assigned to foreign antennae in overseas posts, probably, but not confirmed, in Amman, Cairo, Jakarta and New Delhi.⁵³ In his presentation, Chief Cabinet Secretary Yoshihide Suga explained that “collecting and centralizing intelligence on terrorism have become urgent tasks as the risk of attacks grows. The unit has a crucial mission to secure the lives of Japanese in and outside the country”.⁵⁴ This measure would try to solve one of the biggest problems of Japan in the fight against terrorist threats, namely the lack of institutional and technical experience in this arena. In this context, academic research on terrorism and risk management at Aomori Chuo Gakuin University warned that “Japan is still a novice in counterterrorism measures, and there are lots of blind spots. The biggest concern is intelligence gathering. There is a serious shortage of experts who can gather real intelligence and analyze it”.⁵⁵

Another important diplomatic success has been the international cooperation with the USA and Australia and trilateral relations with other regional actors, such as the extension of the US-Japan data link to South Korea. This military tactical data exchange network, known as the Link 16 and used by NATO, US and countries authorized by the MIDS International Program Office (IPO), will allow Seoul, Tokyo and Washington to share imagery data and real-time intelligence information among their Intelligence Services, military units and Defense policy-makers.⁵⁶ This announcement was made after North Korean claim of a successful test of a hydrogen bomb in early January 2016.⁵⁷ According to the News Agency Yonhap, the information exchange among the three countries would be limited to data about the North Korea's missile and nuclear capabilities⁵⁸, thus recognizing the influence that the

⁵⁰ Graham, William: “Japanese H-IIA launches with IGS spy satellite”, *NASASpaceFlight.com*, 31 January 2015, at <http://www.nasaspaceflight.com/2015/01/japanese-h-ia-igs-mission/>.

⁵¹ Pillai Rajagopalan, Rajeswari: “Op-ed. Japan's Space Policy Shift Reflects New Asian Realities”, *SpaceNews*, 23 February 2015, at <http://spacenews.com/op-ed-japans-space-policy-shift-reflects-new-asian-realities/>.

⁵² The Japanese Government took the control of the information and the protection of the unit's members so seriously that the journalist and photographers were only allowed to take pictures of the backs of the members. See Yamaguchi, Mari: “Media only allowed to photograph back of Japan's new anti-terror unit”, *National Post*, 8 December 2015, at <http://news.nationalpost.com/news/world/media-only-allowed-to-photograph-back-of-japans-new-anti-terror-unit>.

⁵³ Yamaguchi, Mari: “Japan launches anti-terrorism unit ahead of summit, Olympics”, *Associated Press, The Big Story*, 8 December 2015, at <http://bigstory.ap.org/article/bbebd355a207416d9abdde830b699caa/japan-launches-anti-terrorism-unit-ahead-summit-olympics>.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ “Seoul to set up intelligence data link that connects it to Japan-U.S. system”, *The Japan Times*, 22 January 2016, at <http://www.japantimes.co.jp/news/2016/01/22/asia-pacific/seoul-set-intelligence-data-link-connects-japan-u-s-system/>.

⁵⁷ Ryall, Julian: “North Korea claims its 'hydrogen bomb' can 'wipe out the whole US territory’”, *The Telegraph*, 12 January 2016, at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/northkorea/12095069/North-Korea-claims-its-hydrogen-bomb-can-wipe-out-the-whole-US-territory.html>.

⁵⁸ Sonawane, Vishakha: “South Korea's Military Plans To Set Up Network To Share Information On North Korea's Missiles”, *International Business Times*, 22 January 2016, at <http://www.ibtimes.com/south-koreas-military-plans-set-network-share-information-north-koreas-missiles-2275796>.



Kim Jong-un regime is having on the creation of a regional security framework in Asia-Pacific.

International cooperation with Japan's allies was also evident in different initiatives aiming to enhance the Japanese Intelligence Services and its technical capabilities. Australia's overseas intelligence agency, the ASIS, assisted in the training of Japanese intelligence specialists.⁵⁹ In a similar way, cooperation with the USA was strengthened, especially in the Cyber Security dimension, through the establishment, in October 2013, of the US-Japan Cyber Defense Policy Working Group (CDPWG) between the Japanese Ministry of Defense (MOD) and the U.S. Department of Defense (DOD).⁶⁰ As the Security analyst, James Andrew Levis, stated about this initiative: "For Japan, adequate resourcing of cyber defense activities is the most important. Japan needs to commit resources commensurate with its status in the world to defend this new domain".⁶¹ Following this, some recommendations were made for future improvements in the US-Japan Cyber Security cooperation, based on six proposals: allocating sufficient resources for this area, especially in the Japanese case; moving from a national approach to a collective approach; creating a bilateral mechanism for cooperation and information sharing; developing joint training programs; increasing domestic and joint efforts for the protection of civilian critical infrastructure and counter espionage; and, finally, coordinating international efforts in the creation of a Cyber Security framework in the Northeast Asian region.⁶²

In the legislative and political dimension, one of the most important reformation attempts was the announcement by the Liberal Democratic Party in March 2015 to study the possible creation of a CIA-style Japanese Intelligence institution.⁶³ If this project becomes a reality, it would imply a decisive institutional commitment for a centralized conception of Japan's Intelligence, ending the long lasting conflict provoked by its dual centralized-decentralized nature. This political endorsement was produced as a reaction to the assassination of two Japanese hostages by the Daesh in January 2015⁶⁴ and the killing of three Japanese tourists in the Tunisia museum attack of March that same year.⁶⁵

Due to the vital nature of this initiative, academics such as Jeff Kingston warned about the dangers of a political expansion of Japanese Intelligence capabilities without sufficient

⁵⁹ Maley, Paul: "Spies like us: ASIS training Japanese", *The Australian*, 21 March 2015, at <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/foreign-affairs/spies-like-us-asis-training-japanese/news-story/e875461b152ec4ce7058f5a0a900302b>.

⁶⁰ Ministry of Defense, Japan: *Joint Statement of the U.S.-Japan Cyber Defense Policy Working Group*, Ministry of Defense, Japan, 30 May 2015, at http://www.mod.go.jp/j/press/news/2015/05/30a_1.pdf.

⁶¹ Andrew Lewis, James: *U.S.-Japan Cooperation in Cybersecurity. A Report of the CSIS Strategic Technologies Program*, Center for Strategic & International Studies, November 2015, p. 16, at http://csis.org/files/publication/151105_Lewis_USJapanCyber_Web.pdf.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Jibiki, Koya: "Japan mulls its own CIA-like agency", *Nikkei Asian Review*, 31 March 2015, at <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japan-mulls-its-own-CIA-like-agency>. Some media have identified this process as more of a MI-6 approach, but the objective is still to create a single institution like this one instead of a decentralized constellation of MI sub-structures. See Sieg, Linda and Kubo, Nobuhiro: "Japan eyes MI6-style spy agency as it seeks to shed pacifist past", *Reuters*, 6 March 2015, at <http://www.reuters.com/article/us-japan-intelligence-military-idUSKBN0M20CM20150306>.

⁶⁴ Brannen, Kate: "Islamic State Kills Second Japanese Hostage", *Foreign Policy*, 31 January 2015, at <http://foreignpolicy.com/2015/01/31/islamic-state-video-appears-to-show-beheading-of-second-japanese-hostage/>.

⁶⁵ Yoshida, Reiji: "Three Japanese women killed in Tunisia museum attack", *The Japan Times*, 19 March 2015, at <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/03/19/national/three-japanese-confirmed-killed-tunis-terrorist-attack/>.



economic support, resulting in a heavy-laden initiative.⁶⁶ And fellow academic Yuki Tatsumi pointed out that these reformation efforts were too centered in HUMINT and not enough effort was being made in other kinds of intelligence, such as open-source intelligence (OSINT), electronic intelligence, signals intelligence and others. Therefore there is still the need “...to invest enough financial resources to equip its intelligence organizations with meaningful wherewithal to boost their capacity to collect, analyze and distribute the intelligence they gather”.⁶⁷ Among the causes for this situation, scholar Masaki Mizobuchi highlighted the “complacency due to the absence of any terrorist incident for two decades in Japan and the rivalry between the ministries and the [...] emotional/ideological opposition toward strengthening the power of police or intelligence organizations”⁶⁸; a situation that needs to be addressed in order to face the security challenges of the 2020 Olympic Games.

Another important legislative innovation in the Japanese Intelligence dimension was the approbation by the Security Council on October 25, 2013, of the State Secrecy Law, also known officially as the Act No. 108 of 2013 on Protection of Specially Designated Secrets (SDS) (特定秘密の保護に関する法律, *Tokutei Himitsu no Hogo ni kansuru Hōritsu*). The law was promulgated on December 13, 2013 having been approved by the National Diet on December 6. The State Secrecy Law came into force one year after its promulgation, on December 10, 2014.

The Act on the Protection of SDS state that “The Head of an Administrative Organ shall designate, as Specially Designated Secrets, information concerning the matters [of Defense, Diplomacy, Prevention of Specified Harmful Activities and Prevention of Terrorist Activities], which is publicly undisclosed, and which if disclosed without authorization, has the risk of causing severe damage to Japan’s national security and therefore which is particularly required to be kept secret”.⁶⁹

This legislative initiative raised some controversy and criticism in the public debate in Japan due to an alleged “severity, vagueness and lack of a proper oversight mechanism”.⁷⁰ However, the State Secrecy Law also proffers a solution to the international security and diplomatic dimension concerning the U.S. government, thus opening the door to a deeper exchange of information, international collaboration in the fight against terrorism and a more solid global initiative in the search for regional stability and security in Asia-Pacific.⁷¹

3. The Japanese Intelligence Services and the importance of a communicative-viewing reformation.

Any proposal to reform the Intelligence Services (of Japan or of any other country) will have to confront the fact that the massive popularization at the beginning of the 21st century of new communication technologies, such as smartphones, social networks and the omnipresent

⁶⁶ Kingston, Jeff: “Japan’s counterterrorism efforts falling short”, *The Japan Times*, 5 March 2016, at <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/03/05/commentary/japans-counterterrorism-efforts-falling-short/>.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Cabinet Intelligence and Research Office, Japan: *Overview of the Act on the Protection of Specially Designated Secrets (SDS)*, Cabinet Office, Government of Japan, at http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/gaiyou_en.pdf.

⁷⁰ Pollmann, Mina: “Japan’s Troubling State Secrets Law Takes Effect”, *The Diplomat*, 18 December 2014, at <http://thediplomat.com/2014/12/japans-troubling-state-secrets-law-takes-effect/>.

⁷¹ *Ibid.*



Internet, has consolidated the model of global society based on information.⁷² If traditional media has enabled the leap from one-to-one communication to one-to-many, so the digital information technologies have enabled a many-to-many communication model.

Japan's Intelligence Services should face the fact that, in the current technological context, any individual can become not only a receiver of global information but also a sender. This technological revolution has occurred so extensively and at such speed that it is already a global phenomenon capable of affecting not only the regional sphere of influence of Japan, but also geo-politics worldwide.⁷³ For example, the Arab Spring started in Tunisia in December 2010 and, thanks to the new forms of decentralized digital communication, it spread rapidly to over a dozen countries in North Africa and the Middle East, culminating in global protests.⁷⁴

The international conflicts⁷⁵ that are faced by Japan and other countries have not been immune to these profound social changes.⁷⁶ Thus, the explosive increase in the capacity to send and receive information has also been exploited by extremist political and religious organizations, posing a real threat to societies and countries.⁷⁷ This is the case, for example, of jihadist movements⁷⁸ that use new information technologies in their role both as senders, (where they can control the media presentation of their propaganda,⁷⁹ including videos of

⁷² See Castells, Manuel (2009): *The Rise of Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture. Volume 1*, New Jersey, Wiley Blackwell.

⁷³ Political Science scholars such as Herrero de Castro highlighted the importance of the collective perceptions when the time comes for two or more political actors to act in the international sphere. These collective perceptions are constructed and defined in the psychological dimension by the concepts, structured messages and other communicative inputs that a society receives. See Herrero de Castro, Rubén (2006): *La realidad inventada: percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior*, Madrid, Plaza y Valdés.

⁷⁴ Bruns, Axel; Highfield, Tim and Burgess, Jean: "The Arab Spring and Social Media Audiences: English and Arabic Twitter Users and Their Networks", *American Behavioral Scientists*, Vol. 57, No. 7, Special Issue on New Media and Social Unrest (July 2013), pp. 871-898.

⁷⁵ Neither the Intelligence procedures have been an exception to the impact of the Information Society. The problems in managing this communicational challenge have affected them even at the level of the Tactical Intelligence. See Sainz de la Peña, José Antonio: "Inteligencia táctica", *UNISCI Discussion Papers*, No. 28 (January 2012), pp. 213-232, at <http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72494/UNISCI%20DP%2028%20-%20SAINZ%20DE%20LA%20PENA.pdf>.

⁷⁶ In a similar way, an enhancement in the communicative-oriented approach to these international phenomena by the diplomatic strategies of different nations can be perceived. See Priego Moreno, Alberto: "Spanish, soft power and its structural (NON-traditional) model of diplomacy" in García Cantalapiedra, David and Pacheco Pardo, Ramón (eds.) (2014): *Contemporary Spanish Foreign Policy*, London, Routledge, pp. 48-63.

⁷⁷ An important cause of political tensions between the religious dimension and the secularism in Asia is –as is in other parts of the world– the Islamic-Western oriented conflict of the diverse nation's legislative developments. See Corral Salvador, Carlos: "Proclamaciones expresas de la estatalidad del islam en Constituciones asiáticas", *Derecho y religión*, No. 10 (2015), pp. 301-316.

⁷⁸ Terrorist groups like Al-Qaeda or Daesh use the dialectics described in Huntington's concept of 'Clash of Civilizations' with a propagandistic purpose. In this strategy, the communication plays a vital role. See Aydin, Mustafa and Özen, Çinar: "Civilizational futures: Clashes or alternative visions in the age of globalization?", *Futures*, Vol. 42, No. 6 (August 2010), pp. 545-552, at https://www.academia.edu/1517813/Civilizational_futures_Clashes_or_alternative_visions_in_the_age_of_Glob_alization.

⁷⁹ The new decentralized nature of the terrorist threats towards the democracies has resulted in a challenge not only for the Intelligence Services, but also for the International Law that was traditionally used to deal with defined and state threats, not with undefined and asymmetrical coercions. See Bermejo García, Romualdo: "El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?", *Anuario español de Derecho Internacional*, No. 17 (2001), pp. 5-24, at http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21433/1/ADI_XVII_2001_01.pdf.



beheadings, and hence influence public opinion)⁸⁰ and as receivers. There are examples of individuals in Japan, USA and Europe⁸¹ becoming radicalized via the internet and emerging as lone operators with no direct link to a parent organization that might be based thousands of miles away in the Middle East. This process opens doors to homeland attacks in these threatened societies.

3.1 The communicative dimension of Japan's regional sphere of influence: The Asia-Pacific region.

The main sphere of political, cultural and economic influence of Japan is the Asia-Pacific region. By analyzing this region,⁸² and the political role that Japan plays in it, it can be observed that the dynamics of the conflicts have not been an exception to the previous described phenomenon of a more communicative-based nature of the international interactions among the political actors (be conflictive or cooperative).⁸³ The case of the territorial dispute between Japan, the People's Republic of China⁸⁴ and the Republic of China (Taiwan) over the Senkaku/Diaoyu islands⁸⁵ (*de facto* under Japanese administration from the end of the 19th century) was especially significant. In this case, the dispute among these three countries has been aggravated by the appearance of uncontrolled individuals or groups who perform acts of provocation intended to sway public opinion and precipitate a change in the foreign policy of their country.⁸⁶

In the case of the People's Republic of China,⁸⁷ Japan's main competitor in the Asia-Pacific region, its foreign policy, from the turn of the millennium, has been focused on

⁸⁰ See García Cantalapiedra, David and Díaz Matey, Gustavo: "EEUU, el uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana: lecciones para Afganistán", No. 109, DT 54/2008 (December 2008), pp. 1-24, at <http://biblioteca.ribei.org/1531/1/DT-54-2008.pdf>.

⁸¹ The effective capacity of the European Union to face the current security challenges like the asymmetrical conflict of the terrorism as a unified political actor has been questioned. Even when it comes to negotiate a joint European position in relation to foreign policy sanctions to non-democratic countries, the resistances of individual member states to abandon their single policies of regional influence obstructs the reach of a European consensus. See Portela, Clara: "Member states resistances to EU foreign policy sanctions", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 20, No. 2/1, Special Issue (August 2015), pp. 39-61, at https://www.researchgate.net/publication/280949541_Member_states_resistance_to_EU_foreign_policy_sanctions.

⁸² See Emmers, Ralf (2013): *Resource Management and Contested Territories in East Asia*, London, Palgrave Pivot.

⁸³ See Pekkanen, Saadia M.; Ravenhill, John and Foot, Rosemary (eds.) (2014): *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, Oxford Handbooks Series, New York, Oxford University Press.

⁸⁴ The People's Liberation Army (PLA) has gone through a process of modernization. This plan downsized the PLA Ground forces manpower—useful as a domestic stability factor but excessive for any modern army—while at the same time modernized the technological dimension, especially the PLA Navy (PLAN), the Second Artillery (the strategic missile division) and the PLA Air Force (PLAAF). The selection of these military priorities points at an enhancement of China's capabilities of dissuasion in a territorial conflict. See Li, Nan (January 2010): *Chinese Civil-Military Relations in the Post-Deng Era: Implications for Crisis Management and Naval Modernization*, China Maritime Studies Series, No. 4, Newport, U.S. Naval War College, at <https://www.usnwc.edu/Research---Gaming/China-Maritime-Studies-Institute/Publications/documents/China-Maritime-Study-No-4-January-2010.aspx>.

⁸⁵ See Emmers, Ralf (2009): *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, Routledge Security in Asia Pacific Series, London, Routledge.

⁸⁶ Riley, Patricia: "Media Diplomacy: Public Diplomacy in a New Global Media Environment", in Hollihan, Thomas A. (ed.) (2014): *The Dispute Over the Diaoyu/Senkaku Islands: How Media Narratives Shape Public Opinion and Challenge the Global Order*, New York, Palgrave Macmillan, pp. 231-244.

⁸⁷ China surpassed Japan in 2010 as the second biggest economy in the world when the Japanese Gross Domestic Product reached a total of \$1.288 trillion in the second quarter of that year while the Chinese GDP achieved a total of \$1.337 trillion. Bloomberg News: "China GDP Surpasses Japan, Capping Three-Decade Rise",



relations with other countries in Southern and Eastern Asia, as well as other countries that supply⁸⁸ energy⁸⁹ and raw materials.⁹⁰ In this Chinese case, these individual actors group together in the *Baodiao* movement (in Chinese: 保釣運動; in pinyin: *Bǎodiào Yùndòng*) that asks for the “return” of the islands to China through Taiwan. This movement was internationally popularized by Hong Kong activist, David Chan Yuk-cheung, a few months before the British colony returned to Chinese sovereignty in 1997.⁹¹

Chan led a fleet of activists who set sail for the islands on September 26, 1996 as an international protest against Japan and to reclaim Chinese Sovereignty over them, drowning the following day after an accident.⁹² From then on, Chan became a martyr for the cause and the movement *Baodiao* spread via the traditional Hong Kong and Taiwanese media (before the age of social media) popularizing the claim.⁹³

In October 2006, Japan had to deal with *Baodiao*'s launch of a new fleet in which 22 activists set out to commemorate the 10th anniversary of the death of Chan.⁹⁴ The expedition did not meet its objective to arrive at the Senkaku/Diaoyu islands due to a blockade created by Japanese patrol boats, but the new communicative tools (smartphones, social networks and discussion forums on the Internet) enabled them to project the operation with great global success. Furthermore, they were able to articulate this political movement at a transnational level to the People's Republic of China, Taiwan and Hong Kong, increasing the pressure towards the CPC.⁹⁵

From then on the Communist Party of China saw how the *Baodiao* movement represented a public questioning towards of capacity to defend national Chinese interests,

Bloomberg, 16 August 2010, at <http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-08-16/china-economy-passes-japan-s-in-second-quarter-capping-three-decade-rise>. Despite the fact that the coiner of the BRICS concept and chief economist of Goldman Sachs, Jim O'Neill, forecasted the next step of China in surpassing the US economy in 2017, according to IMF this achievement was reached in 2014, but with a different statistical methodology and the accusation made by some analysts like Matthew Crabbe of inaccuracy in the Chinese official data gathered. Carter, Ben: “Is China's economy really the largest in the world?”, *BBC News*, 16 December 2014, at <http://www.bbc.com/news/magazine-30483762>. In any case, the competition between China and Japan in the Asia-Pacific sphere has largely been studied in the International Studies discipline and it exceeds the economic dimension. Nevertheless, this competitive dimension of the Chinese-Japanese interaction does not impede the existence of a collaborative aspect in it, but coexists with it simultaneously, showing an example of the complexity of the international interactions. See Günter Hilpert, Hanns and Haak, René (eds.) (2002): *Japan and China: Cooperation, competition and conflict*, Basingstoke, Hampshire, Palgrave.

⁸⁸ See Caballero-Anthony, Mely; Chang, Youngho and Putra, Nur Azha (eds.) (2012): *Rethinking Energy Security in Asia: A Non-Traditional View of Human Security*, London, Springer.

⁸⁹ See García Cantalapiedra, David and Abad Quintanal, Gracia: “EEUU y China en Asia Central, el nuevo juego”, *Política Exterior*, Vol. 22, No. 123 (May/June 2008), pp. 143-152.

⁹⁰ Fontela Montes, Emilio and Pérez Suárez, Marybel: “The Chinese Model: Foresight Considerations”, *Inteligencia y Seguridad*, Vol. 1 (2006), pp. 33-43.

⁹¹ Wang, Chih-ming: “Tracking Baodiao: Diaspora, Sovereignty and Chinese American Resistance”, *Chinese America: History & Perspective*, Special Issue: Seizing the Moment: Twentieth-Century Chinese American Activism (2009), pp. 130-136.

⁹² Nyaw, Mee-kau and Li, Si-ming (1996): *The Other Hong Kong Report 1996*, Hong Kong Series, Vol. XXIV, Hong Kong, The Chinese University of Hong Kong Press.

⁹³ Chan, Thomas: “Baodiao', MNE - contrasting issues over national identity”, *China Daily, Hong Kong Edition*, 15 September 2012, at http://www.chinadaily.com.cn/hkedition/2012-09/15/content_15759842.htm.

⁹⁴ Ma, Raymond: “Japan warns off Diaoyu activist fleet”, *South China Morning Post*, 22 October 2012, at <http://www.scmp.com/article/568650/japan-warns-diaoyu-activist-fleet>.

⁹⁵ Reilly, James: “The Rebirth of Minjian Waijiao: China's Popular Diplomacy toward Japan”, *Japan Policy Research Institute (JPRI) Working Paper*, Vol. 115 (March 2009), at <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp115.html>.



which had been gradually increasing military and political pressure on Japan in order to maintain their internal national legitimacy.⁹⁶

In this manner individual activists such as Chan achieved, through the use of the communicative vector, a change in public opinion that jeopardized the political decisions of the countries involved and modified the resulting interactions with other states. In short, Japan sees the external threat to its territorial integrity increasing through the communicative actions of foreign activists.

Therefore, the analysis of the chain of government policy-making by Japan that may pose a risk to national security should not be limited to the decision-making process, but should also include the origin of the events that influence these governments limiting their decisions.

In the same way that individual actors can compromise policy decisions of foreign powers, Japan is also susceptible to this phenomenon internally. In Japan, the nationalist groups or *Uyoku dantai* (右翼団体) have repeatedly disobeyed the government ban on visiting the islands. These extremist groups have launched individual fleets in the same way as the *Baodiao* movement, also erecting flags and illegal structures such as a lighthouse to make the Japanese nature of the islands visible in the media.⁹⁷

Furthermore, *Uyoku dantai* have committed acts of aggression against Chinese interests within Japanese territory, such as the bus crash against the Chinese consulate in Osaka on April 23, 2004.⁹⁸ These types of actions are a serious diplomatic and security problem for Japan, affecting their international position regarding China. The escalation of tension that can occur between Japan and China due to these types of actions is not an accidental bonus for these groups, but a goal sought intentionally.

The extremist groups are organized around a communicative dimension as core to their activity. In this way, public protests, speaker vans driving through the cities, launching of leaflets and the public exhibition of their growing power are all part of their political agenda. Furthermore, the way in which these groups make use of communication tools is not limited to these sporadic actions, but extends to the development of a permanent communicative structure that is constantly trying to influence Japanese public opinion. An example of this is that some of these groups were coordinated through the digital content distribution platform *Japanese Culture Channel Sakura* (日本文化チャンネル桜, *Nihon Bunka Channeru Sakura*) that acted as an agglutinative platform and a driver to these nationalistic groups.⁹⁹

This audio-visual distribution channel is characterized by its ultra-nationalistic and revisionist position to the Second World War and, in fact, one of their directors, the filmmaker Satoru Mizushima, is the leader of one of the most active *Uyoku dantai* groups

⁹⁶ See Hui-Yi, Katherine Tseng: "Impact of 'Protect Diaoyu Island Campaign' on Cross-Strait Relations", *East Asian Institute Background Brief*, Vol. 720, 11 May 2012, at <http://www.eai.nus.edu.sg/BB720.pdf>.

⁹⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan (MOFA), Japan: "Press Conference by the Press Secretary. A. Senkaku lighthouse issue", 4 October 1996, at <http://www.mofa.go.jp/announce/press/1996/10/1004.html>.

⁹⁸ People's Daily Online: "China indignant at Japanese right-wing attack on Consulate General in Osaka", *People's Daily*, 25 June 2004, at http://english.people.com.cn/200404/23/eng20040423_141323.shtml.

⁹⁹ Sunagawa, Maki and Broudy, Daniel: "Balloons and Tape as Hate Speech: American and Japanese Rightwing Responses to the Okinawan Anti-Base Movement", *Japan Focus*, 23 March 2015, <http://www.japanfocus.org/events/view/248>.



regarding the island conflict: Ganbare Nippon (頑張れ日本! 全国行動委員会, *Ganbare Nippon! Zenkoku Kōdō Inikai*; in the abbreviated translation: “Go Japan”).¹⁰⁰

This organization visited the islands without authorization on August 18, 2012.¹⁰¹ This action was launched as a response to the incursion of 14 Hong Kong activists on the 15th who hoisted Chinese and Taiwanese flags on the island.¹⁰² The Japanese nationalist expedition was made up of 150 sympathizers of the organization who had departed from Ishigaki city, in the Okinawa prefecture.¹⁰³ A year later they repeated the operation without being able to disembark because the Japanese Navy Coastal Patrols blocked them.¹⁰⁴ This last action was conducted after Beijing confirmed the deployment of ships of the Chinese Coastal Guard (in Chinese: 中国海警; in pinyin: *Zhōngguó hǎijǐng*) to the waters that surrounded the disputed islands, escalating the friction between the two nations.¹⁰⁵ This escalation continued the following year with China’s announcement of the world’s largest coastguard ship deployment in order to increase its naval projection capabilities.¹⁰⁶

3.2 A communicative-viewing proposal for reform of the Japanese Intelligence Services.

The impact of the new information technologies on the Japanese political agenda has increased constantly, perhaps because the Japanese traditional media went convergent, providing very similar informative coverage.¹⁰⁷ This new landscape in which individual activists are able to influence the state through the communicative dimension –both traditional and distributed- is important enough to be taken into account by any reform proposal for the Japanese Intelligence Services.¹⁰⁸

¹⁰⁰ Richter, Steffi: “The ‘Tokyo Trial view of history’ and its revision in contemporary Japan/East Asia”, in Müller, Gotelind (ed.) (2011): *Designing History in East Asian Textbooks: Identity politics and transnational aspirations*, Routledge Studies in Education and Society in Asia, New York, Routledge, pp. 183-206.

¹⁰¹ Bouthier, Antoine: “Japanese nationalists land on disputed island, tensions with China intensify”, *The Globe and Mail*, 23 August 2012, at <http://www.theglobeandmail.com/news/world/japanese-nationalists-land-on-disputed-island-tensions-with-china-intensify/article4488134/>.

¹⁰² Chen, Te-Ping and Yung, Chester: “Hong Kong Activists Claim Success After Senkaku Landing”, *The Wall Street Journal*, 15 August 2012, at <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2012/08/15/hong-kong-activists-claim-success-after-senkaku-landing/>.

¹⁰³ Ma, Jie and Balfour, Frederik: “Japanese Land on Disputed Islands as Protests Fuel China Tension”, *Bloomberg*, 20 August 2012, at <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-08-19/japanese-land-on-disputed-isles-days-after-chinese-deported>.

¹⁰⁴ Villar, Ruairidh: “Japanese nationalists sail close to islands in dispute with China”, *Reuters*, 17 August 2013, at <http://www.reuters.com/article/2013/08/17/us-japan-china-islands-idUSBRE97G0B220130817>.

¹⁰⁵ Lague, David: “China navy seeks to “wear out” Japanese ships in disputed waters”, *Reuters*, 6 March 2013, at <http://www.reuters.com/article/2013/03/06/us-china-japan-navy-idUSBRE9251GU20130306>.

¹⁰⁶ Rogoway, Tyler: “Why China Is Building The World’s Largest “Coast Guard” Cutter”, *Foxtrot Alpha*, 6 January 2015, at <http://foxtrotalpha.jalopnik.com/why-china-is-building-the-worlds-largest-coast-guard-1677699141>.

¹⁰⁷ Lynn, Hyung-Gu: “Vicarious Traumas: Television and Public Opinion in Japan’s North Korea Policy”, *Pacific Affairs*, Vol. 79, No. 3, Special Issue: The Other Binary: Why Japan-North Korea Relations Matter (Fall 2006), pp. 483-508.

¹⁰⁸ This more distributed social power to influence in the agendas of the national actors has also led to a wider nature of the security threats. Human traffic networks, transnational crime activities, infectious diseases and damage to the environment have become important factors of regional and global instability. The security agenda has been pushed to an expansion over its military original conception and the mechanics of the inter-state relations. See Caballero-Anthony, Mely; Emmers, Ralf and Acharya, Amitav (eds.) (2006): *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitisation*, London, Ashgate Publishers.



The need to analyze the traditional and distributed media in order to understand, with sufficient foresight, new threats extends even to the academic world.¹⁰⁹ Hardacre points out that even Japanese religious scholars were unable to foresee the sarin gas attacks committed by the Aum Shinrikyo sect. This lack of anticipation arose because they didn't pay enough attention to the publications and communicative messages of the sect, which gradually became more radicalized.¹¹⁰ In other words, the deficiencies in the study and in the analysis of the communicative dimension have led to an inability to predict individual threats –both internal and external- that constitute a significant threat to Japanese security.

In order to face the new security challenges proposed by both the increasing power of activist and activists groups and the impact of the communicative dimension in this arena, a remodeling of Japanese Intelligence should take into account the following points:

First, the Intelligence Services of Japan can no longer treat the internal and external threats separately, as was done up until the end of the Cold War.¹¹¹ In the early 21st century, both the internal and external dimensions became connected due to the increasing intensity of a global public opinion and the use of the communicative dimension to maximize the political and social consequences of these groups' actions. This new paradigm affects not only stable democracies like Japan, but also countries¹¹² with less stable participative political systems.¹¹³

In this context, the increasing level of globalization,¹¹⁴ international mobility and growing inter-relation between companies,¹¹⁵ media and cultural consumption are resulting in the elimination of frontiers between political and communicative actors. As globalized problems increasing affect many countries, academics such as Tsuchiyama have argued in support of the idea that the traditional conception of national sovereignty should be replaced by a progressive regional institutionalization¹¹⁶ that could deal with these transnational

¹⁰⁹ The trends in the adaptation of the security Intelligence studies to the new open nature of the challenges has attracted the attention of the academic community, enhancing an interesting scientific and decision-making symbiosis. See Caballero-Anthony, Mely and Cook, Alistair D. B. (eds.) (2013): *Non-Traditional Security in Asia: Issues, Challenges and Framework for Action*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies. See Emmers, Ralf; Caballero-Anthony, Mely and Acharya, Amitav (eds.) (2006): *Studying Non-traditional Security in Asia: Trends and Issues*, Singapore, Marshall Cavendish Academic.

¹¹⁰ Hardacre, Helen: "Aum Shinrikyô and the Japanese Media: The Pied Piper Meets the Lamb of God", *History of Religions*, Vol. 47, No. 2/3 (November 2007 – February 2008), pp. 171-204.

¹¹¹ Waltz, Kenneth N.: "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), pp. 5-41.

¹¹² See Diaz Matey, Gustavo and Alonso Marcos, Antonio: "Changing the Rules of the Game: The Use of Intelligence Liaison in Central Asia", *Research Institute for European and American Studies (RIEAS) Research Paper*, No. 128 (2009), pp. 1-31, at <http://www.rieas.gr/images/RIEAS128P.pdf>.

¹¹³ Kim, Taekyoon: "The Sources of Insecurity in the Third World: External or Internal?", *Waseda Institute for Advanced Study (WIAS) Discussion Paper 2008*, No. 7, 19 February 2009, at <http://www.waseda.jp/wias/eng/achievement/dp/data/dp2008007.pdf>.

¹¹⁴ The globalization has implied an adaptation challenge not just for the institutional dimension of the national security, but also for the industrial one. See Guay, Terrence (2007): *Globalization and its Implications for the Defense Industrial Base*, Vol. 34, No. 6, SSI Monographs Series, Pennsylvania, U.S. Army War College Strategic Studies Institute, at <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=756>.

¹¹⁵ See Dahan, Nicolas; Doh, Jonathan and Guay, Terrence: "The role of multinational corporations in transnational institution building: A policy network perspective", *Human Relations*, Vol. 59, No. 11 (2006), pp. 1571-1600, at https://www.academia.edu/1954658/The_role_of_multinational_corporations_in_transnational_institution_building_A_policy_network_perspective. See Chakrabarti, Shantau: "Corporate Actors", in Kaldor, Mary and Rangelov, Iavor (eds.) (2014): *The Handbook of Global Security Policy*, Handbook of Global Policy Series, Oxford, Wiley-Blackwell, pp. 505-523.

¹¹⁶ In this sense, regional organizations like the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) with its ten members state (in order of accession: Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Brunei, Vietnam, Laos, Myanmar and Cambodia) and its further expansion with the creation of the ASEAN Plus Three add-on



problems; such has been the case in US-Japan relations where different approaches to this practice (unilateral, bilateral and multilateral) have been applied.¹¹⁷ This dynamic political environment¹¹⁸ forces the different Intelligence Services to adapt to the new nature of the threats, adopting a greater role in the East Asian security field.¹¹⁹ This is especially necessary due the intensity and variety of changes experienced by this region since the end of the 1990s in their global economic¹²⁰ role, political situation, social fluctuations¹²¹ and universalization of the digital communicative tools.¹²²

The communicative dimension has traditionally been approached by Japanese Intelligence as a press clipping task.¹²³ This reactive approach is no longer useful because it

structure (People's Republic of China, Japan and South Korea) have traditionally played a fundamental role in the growing institutional integration of the region. See Emmers, Ralf (2003): *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Politics in Asia Series, London, Routledge. This integration process had its projection in the Security dimension with the creation of an ASEAN Political-Security Community (APSC) as a complement to the ASEAN Economic Community (AEC) and to the ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) on the 9th ASEAN Summit held on October, 7th-8th 2003 in Bali, Indonesia. See Sebastian, Leonard C. and Chong, Ja Ian: "Towards an ASEAN Security Community at Bali", *Institute of Defence and Strategic Studies Commentaries*, No. 36 (October 2003), pp. 1-3, at <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/CO03036.pdf>. The purposes of APSC included the promotion of regional cooperation in the maintenance of peace and stability, the intensification of counter-terrorism efforts and an effective response to all forms of threats, transboundary challenges and transnational crimes in accordance with a comprehensive approach to the security dimension. Association of Southeast Nations (ASEAN): *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, (June 2009), Jakarta, ASEAN Secretariat, at <http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf>. In spite of these efforts, some scholars considered that the ASPC is more a "Security regime" than a "Security Community" due to the lack of a common identity. See Emerson, Donald K.: "Security, Community, and Democracy in Southeast Asia: Analyzing ASEAN", in *Japanese Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2 (August 2005), pp. 162-185, at http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/Emmerson_JJPS_2005.pdf. Again, the communicative dimension appears as an essential factor in the institutional integration and the security cooperation due to its capacity to promote transnational cultural identities beyond the formal boundary lines, like the *Baodiao* movement did with the creation of a PRC-ROC-HK cultural nationalistic feeling above its political limitations.

¹¹⁷ Tsuchiyama, Jitsuo: "Do the alliance networks in Northeast Asia contribute to peace and stability? The Japan-US alliance in focus", in Tsuchiyama, Jitsuo and Timmermann, Martina (eds.) (2008): *Institutionalizing Northeast Asia: Regional Steps towards Global Governance*, Hong Kong, United Nations University Press, pp. 131-147.

¹¹⁸ Scholars like Ravenhill and MacIntyre pointed out that the main factor driving this process of regional institutional integration in Asia is not the growing transnational trade and pro-liberalization pressure of the companies –despite all important factors- but, instead, a strategic and diplomatic desire and effort. In this sense, the proposal of a reformulation of the Intelligence Security would root in this strategic vision. See MacIntyre, Andrew and Ravenhill, John: "The Future of Asian Regional Institutions", in Kahler, Miles and MacIntyre, Andrew (eds.) (2013): *Integrating Regions: Asia in Comparative Context*, Stanford, Stanford University Press, pp. 245-266.

¹¹⁹ Hyon-Sik, Yon: "A Study on Japanese State Intelligence Institutions - Focusing on History, Organizations, Functions and Activities", *The Korean Journal of Japanology*, Vol. 63 (2005), pp. 287-304.

¹²⁰ See Abad Quintanal, Gracia: "The Beijing Consensus in the Shadow of the Global Financial Crisis", *UNISCI Discussion Papers*, No. 24 (October 2010), pp. 45-60, at http://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72501/UNISCI%20DP_24_ABAD.pdf.

¹²¹ Scholars like Terriff and Farrell point at the cultural dimension, the political sphere and the technological evolution as the three pillars that drive a contemporary society towards modernization in the military dimension of their national defense. See Farrell, Theo and Terriff, Terry (eds.) (2002): *The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*, Boulder, Lynne Rienner. Since the communication affects and determines the cultural identity, the political capital of a government in terms of social endorsement and the technological adoption both as a communicative vehicle and as a purpose itself, it could be concluded that the communicative dimension could be added to a comprehensive vision of the security as a discipline, especially in the Intelligence field.

¹²² Hughes, Caroline: "Introduction: Democratization and Communication in the Asia-Pacific Region", *Pacific Affairs*, Vol. 78, No. 1, Special issue: Democratization and Communication in Asia (Spring 2005), pp. 9-22.

¹²³ Kotani, "Japan", *op. cit.*, pp. 201-208.



always comes after perpetration of the vents themselves which, therefore, enjoy maximum political and social exposure in the media. A more useful approach to the needs of a nation's Intelligence system would be to adopt a proactive approach, anticipating the activities of individual and collective extremist actors and mobilizing public opinion so that the terrorist evens can be prevented.

The anticipation of threats to national security means it is necessary to analyze the communicative dimension, since the potentially threatening actors will try to project their identity, goals and objectives in the communicative dimension, prior to any political action. This paradigm has been stepped up due to the universalization of access to the Internet and the digital communicative tools associated with it: social networks, blogs, political forums, etc. This has led to an increase in the global digital audience and hence in the audience to whom the various political groups can promote their activities; it also enables them to make the most of the opportunities of international projection that these digital paradigms offers to political communication.¹²⁴

Therefore, any proposal to remodel¹²⁵ Japanese Intelligence should take into account this new communicative context in order to achieve the effectiveness that is desired. Whether the structural nature of the reform is toward a functional centralization of Intelligence (as in the USA) or toward a more collegial model (as in the UK), the model chosen will have to be fully implemented in order to avoid the problems caused by the dual paradigm of the current situation. This is due to the special political nature of the Japanese bureaucracy and policy-making. In the first case, the stovepiping effect produced by the different ministries diminishes the usability of the Intelligence produced. In the second option, the desire for consensus among the political leaders encourages them to avoid Intelligence updating that can ruin this costly consensus. These two reasons point to total reform as being the only functional solution for Japan's Intelligence Services. Consequently, and due to the fact that the new, global communicative paradigm necessitates the inclusion of communication analysis as a fundamental part of any Intelligence reform, the proposed model incorporates

¹²⁴ The emergence of this Information Society has also had an impact in the mechanisms of the democratic participation in the political sphere. This phenomenon has aired a public debate on the relation between the Intelligence Services and the democratic societies. See Díaz Matey, Gustavo: "Conceptions of Intelligence: Intelligence as a Democratic Indicator", *Research Institute for European and American Studies (RIEAS) Research Paper*, No. 165 (October-November 2014), pp. 1-18, at <http://www.rieas.gr/images/publications/rieas165.pdf>.

¹²⁵ There have been previous proposals of reform of the Intelligence task processes in order to incorporate the communicative analysis as an essential part of it using the Game Theory as its theoretical framework. The Game Theory is a model for the quantitative study of the interrelation among any number and type of actor (political, social, economic, etc.) that analyzes the interaction that they establish among them with the purpose of maximizing the benefit expected of aforesaid interaction. This model proposes the adaptation of the Intelligence Cycle of Robert M. Clark (Planning, Collection, Processing, Analysis and Diffusion) to the communicative discourse analysis applying the Game Theory. This proposed model tries to answer a triple challenge for the Intelligence discipline from the consolidation of the new social paradigm of the Information Society: First, the strength in the use of open sources or OSINTs in the Intelligence collection phase. Secondly, the displacement of the localization of the most conflictive and costly part of the Cycle of Intelligence from the collection phase (demanding the highest quantity of human and economic resources) to the analysis phase (due to the complexity and quantity of the information gathered). And thirdly, the wide variety of dimensions that can affect the security of the state actors like diplomacy (both formal and public), trade agreements, religious movements, environmental challenges, migration displacements and transnational social movements. See López-Aranguren, Juan Luis: "Aplicación de la teoría de juegos en el análisis comunicativo como parte integrante del ciclo de inteligencia", in Velasco, Fernando and Arcos, Rubén (eds.) (2012): *Cultura de Inteligencia: Un elemento para la reflexión y la colaboración internacional*, Madrid, Plaza y Valdés, pp. 67-76, at https://www.academia.edu/21669676/Aplicacion_de_la_teor%C3%ADa_de_juegos_en_el_an%C3%A1lisis_comunicativo_como_parte_integrante_del_ciclo_de_inteligencia.



this communicative-viewing approach in order to be fully functional for the security needs of Japan.

4. Conclusions

Prior to this communicative-viewing proposal for reform of the Japanese Intelligence Services, two contrasting notions for the organization of the JIS had been considered by academics and policy makers: the centralized model of the USA and the decentralized model of the UK. Also, previous suggestions for reform have been mainly centered on the institutional dimension, but also including three related aspects: technical enhancement, diplomatic strengthening and legislative reforms.

In the institutional dimension, the greatest effort has been aimed in four directions: 1) reducing overlapping of structures in the Japanese Intelligence community, which consists of: the Public Security Intelligence Agency (PSIA), the Defense Intelligence Headquarters (DIH), the National Police Agency (NPA), the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) and the Cabinet Intelligence and Research Office (CIRO); 2) avoiding the clash of competencies between these agencies and structures by establishing protocols of intervention and information sharing among them; 3) progressing towards a complete reorganization of the Japanese Intelligence Services; and 4) initiating a public and political debate in the communicative dimension about what kind of Intelligence Services Japan needs in order to face transnational threats to its national security, fulfill its duties with its international allies and develop a leading role in the security field as it has in the economic and political dimension as a regional power.

These reform attempts are likely to achieve complete success when the inner challenges regarding the reorganization of the existing overlapping Intelligence structures, the modernization of the bureaucracy and the communicative engagement with the declining, yet dynamic, public opposition to Japan's development of its Defense dimension are solved.

In the area of technical enhancement, it is possible to identify the reinforcement of the Japanese Intelligence satellite constellation in 2015 as one of the most important recent steps towards this objective. In the diplomatic aspect, the biggest advances can be recognized as the creation of the counter-terrorist intelligence unit in December 2015, the trilateral cooperation with USA, Australia and other regional actors, and the incorporation of South Korea to the Link 16 intelligence exchange system that will be better able to monitor North Korea's nuclear and missile capabilities. Finally, the political and legislative dimension has had an impact, with the announcement of the Liberal Democratic Party in March 2015 to study the creation of a CIA-style Japanese Intelligence structure that would coordinate all the Intelligence activity of the country, as well as the Act on Protection of Specially Designated Secrets that came into force in December 2014.

These renovation efforts show that the communicative dimension, be it manifested in the domestic sphere or at the international level, plays a fundamental role in the dynamics of the security activities of an actor like Japan. Therefore, in seeking to achieve fully functional Japanese Intelligence Services it is necessary to adopt and implement a reform that features a communicative-viewing approach as an integral part of its core.

The need for this reform and its focus on the communicative dimensions, is justified for three main reasons: a) the threats to the national security of Japan are becoming transnational, erasing the borders between the domestic and the international sphere (as was the



case, for example, in the Senkaku/Diaoyu conflict where the threat to Japan came from both the domestic *Uyoku dantai* groups and from the international behavior of China); b) the increasing power of individual activists and groups to threaten the security of nations such as Japan and its citizens (for example the risk of anonymous lone wolves, the attacks of extremists groups like the Aum Shinrikyo sect or the kidnapping and assassination of Japanese hostages by Daesh in opposition to Japan's international cooperation in the fight against jihadist terrorism); c) the emergence of a global public opinion that plays a significant role in pressurizing to modify their international policies (as it was demonstrated in the regional public opinion of Northeast Asia following the exhibitions of North Korea's nuclear capabilities).

Finally, due to the increasing role of the Open Source Intelligence (OSINT), it is imperative that the Japanese Intelligence Services work in this communicative dimension. This dimension can also be exploited in ways that could present additional challenges for Japan, for example: a) as a cause of the emergence of threats to national security (such as the communicative strategies developed by extremist religious or political groups for promoting the radicalization of vulnerable sectors of the population); b) as a propaganda objective of terrorists and terrorist groups to influence domestic (Japanese), regional and global public opinion and force concessions in any negotiations based on the threat of violence and terror (in the way that North Korea is pursuing through the nuclear threat). In any of these cases, the study, analysis and operational response in the communicative dimension is vital for the Japanese Intelligence Services in anticipating dangers to the country's national security, providing effective answers to those threats, and developing an effective security system with adequate human, economic and logistic resources to be able to respond to future threats.

In conclusion, and as presented in the initial hypothesis, in order to obtain fully functional Japanese Intelligence Services it is necessary that any plans for reform are based firmly on the concept, development and implementation of integral communicative-viewing as the core feature.





LA FORMACIÓN EN MATERIAS DE INTELIGENCIA EN ESPAÑA: ESTADO DEL ARTE A FINALES DE 2015

Gustavo Díaz Matey y María Barco¹
UNISCI

Resumen:

Todo lo relacionado con la inteligencia ha ido incorporándose progresivamente al debate público de las sociedades democráticas. España no es un caso aparte. En los últimos años, la oferta formativa relacionada con los temas de inteligencia, desde las más variadas perspectivas y desde distintas disciplinas, ha aumentado de forma exponencial. En este estudio hemos analizado la oferta formativa en España del 2012 al 2015 y llegado a diferentes conclusiones que representan el estado de los estudios de inteligencia en la actualidad y el camino a recorrer

Palabras clave: Estudios de Inteligencia, cultura de Inteligencia, entrenamiento, formación.

Título en Inglés: "The Intelligence Studies in Spain: The state of the art at the end of 2015"

Abstract:

Everything related to intelligence has been progressively getting into the public debate on democratic societies. Spain is not a separate case. In the last few years the courses on intelligence offered, with different perspectives and disciplines have increased exponentially. In this study we analyze the courses offered on different intelligence topics in Spain from 2012 to 2015, reaching several conclusions on the state of the art on intelligence studies and the road ahead

Keywords: *Intelligence Studies, culture of intelligence, training, teaching*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gustavo Díaz Matey es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de CC. Política y Sociología de la Universidad Complutense. María Barco posee el Grado en Relaciones Internacionales

E-mail: gdiazmat@ucm.es

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52674.



1. Introducción²

Es más que evidente que los estudios de inteligencia han venido experimentando una auténtica revolución en las últimas décadas. Es más, desde finales de los años ochenta del siglo XX, y a pesar de que el secreto sigue jugando un papel muy relevante en todo lo relacionado con la inteligencia, ésta ha ido incorporándose progresivamente al debate público de las sociedades democráticas. Lo que en última instancia se ha visto reflejado con el desarrollo de distintos cursos y actividades en distintas universidades y organizaciones.³

España no es un caso aparte. En los últimos años, la oferta formativa relacionada con los temas de inteligencia, desde las más variadas perspectivas y desde distintas disciplinas, ha aumentado de forma exponencial. En este sentido, como ya hemos planteado en otros estudios, en los últimos años hemos asistido a un gran desarrollo de los estudios de inteligencia en España.

Así, en los últimos 25 años en los medios de comunicación y sectores académicos, gracias a la labor de los Servicios de Inteligencia españoles, del propio Ministerio de Defensa y del compromiso de distintos miembros de la comunidad académica española, se ha conseguido tratar el tema con discusiones, escritos, el desarrollo de diversas tesis doctorales, la creación de una Cátedra y un Instituto universitario sobre estas materias.⁴ A todo ello hay que sumar distintas iniciativas privadas, que han ido completando el actual Estado del Arte de los Estudios de inteligencia en España.

En este sentido, con el fin de avanzar en el desarrollo teórico de los estudios de inteligencia consideramos necesario describir y analizar la oferta de los estudios de inteligencia en España en relación a su calidad y a su relación con la demanda (carrera profesional). Esto nos permitirá desarrollar la idea de la necesidad de la creación de unos estándares mínimos para desarrollar este tipo de cursos, pero también ayudar a que la demanda entienda para qué puede servir estudiar “inteligencia”. En ambos casos, algo a tener en cuenta, será entender cómo dar el paso de campo de estudio a disciplina científica y aunque ese camino puede que nunca se recorra debemos saber cuáles son sus veredas y a dónde nos conduce.

Para ello, hemos tomado como referencia la oferta formativa de los años 2012 a 2015 realizando una búsqueda exhaustiva (el proceso de búsqueda de información en relación a los cursos terminó a finales de 2015, tomando como referencia los cursos ofertados en esa fecha para el curso 2014/2015) de toda aquella oferta formativa vinculada a este campo, con independencia de su formato, duración o temática particular, así como de la naturaleza de la entidad organizadora o método de impartición. Esta búsqueda se ha visto completada, en algunos casos, con la información facilitada por los distintos directores y organizadores de los

² Para el desarrollo de este trabajo hemos compendiado los distintos cursos ofertados en relación a materias de inteligencia en España desde los años 2012 hasta el finales de 2015. Esta descripción ha tratado de ser lo más inclusiva posible y recoger todos los cursos ofertados. Si por cualquier razón se detectase un curso que se ha pasado por alto, no dude en ponerse en contacto con nosotros gdiazmat@ucm.es

³Díaz Matey, Gustavo: “The Development of the Intelligence Studies in Spain”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 23, nº 4, (2010), p.749

⁴ Blanco Navarro, José María; Díaz Matey, Gustavo: “Presente y Futuro de los Estudios de inteligencia en España”, *Documento Marco 11/2015, IEEE*, (2015), p.11, en:

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2015/DIEEEM11-2015_EstudiosSeguridadEspaña_JMBlanco-GustavoDiaz.pdf



cursos a los autores. De este modo, el anexo anejo al final de este documento trata de aportar al lector una panorámica lo más amplia posible de los estudios de inteligencia en nuestro país.

Pese a la vocación inclusiva del presente estudio, ha quedado excluida aquella oferta formativa que, haciendo referencia explícita o implícita al concepto *inteligencia*, no brinda en sus programas atención alguna al estudio de la inteligencia o a la adquisición de habilidades vinculadas a su desempeño profesional. Su incorporación no podría más que generar ruido e incluir datos tanto cuantitativos como cualitativos no pertinentes, distorsionando los objetivos anteriormente señalados. Se ha optado por introducir únicamente aquella formación ofertada por entidades radicadas en territorio español, pese a la posibilidad para el público castellanoparlante de cursar diferentes cursos procedentes de la oferta formativa latinoamericana impartida online, por ejemplo.

A la hora de llevar a cabo la evaluación de los estudios de inteligencia en España debemos tener en cuenta en primer lugar, cuáles son los criterios que se aplican tanto a nivel europeo como nacional para medir la calidad de las enseñanzas superiores en nuestro país. De mismo modo, es relevante el análisis comparativo de las enseñanzas de inteligencia con otros países de nuestro entorno, en los que este tipo de estudios están mucho más desarrollados.

Como paso previo al análisis debemos acudir a los criterios desarrollados por el Espacio Europeo de Educación Superior (ESG),⁵ cuyos parámetros son los empleados por las distintas agencias de evaluación adscritas a nivel nacional. Estos estándares se dividen en tres grupos distintos: aquellos relativos a la garantía de la calidad interna de las enseñanzas; los que se refieren a la garantía de la calidad externa, y por último, los estándares que se aplican a las agencias de garantía de la calidad. En el caso que nos ocupa, únicamente nos interesan aquellas variables que hacen referencia a la calidad interna de las enseñanzas.

En el caso de España, aunque existen distintas agencias de calidad (la Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad más las Agencias Autonómicas)⁶ que se acogen a los parámetros planteados por la ESG, tomaremos como referencia a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), al ser el organismo que se encuentra más extendido. Los parámetros empleados por la ANECA son similares a los planteados en los documentos de la ESG, aunque descritos de forma exhaustiva.

Este organismo señala diez criterios y directrices para medir la calidad de las enseñanzas superiores: descripción del título; justificación; competencias; acceso y admisión; planificación de las enseñanzas; personal académico; recursos materiales y servicios; resultados previstos; sistemas de garantía de calidad y por último, calendario de implantación. Estos criterios hacen referencia a aspectos estructurales y formales del título.

⁵ Informe de ENQA sobre Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior, European Association for Quality Assurance in Higher Education, 2005, Helsinki.

⁶Cataluña - Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari (AQU); Islas Baleares - Agència de Qualitat Universitària (AQUIB); Canarias - Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (ACECAU); Andalucía - Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación; Andalucía - Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas (UCUA); Castilla y León - Agencia para la Calidad del Sistema Educativo Universitario; Galicia - Axencia para a Calida de do Sistema Universitario de Galicia (ACSUG); Comunidad Valenciana - Comisión Valenciana de la Acreditación y Evaluación de la Calidad; País Vasco - Agencia de Evaluación y Acreditación de la Calidad del Sistema Universitario; Aragón - Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón



Por otro lado, además de los organismos evaluadores de carácter público se han tenido en cuenta las aportaciones de otro tipo de organizaciones cuyo objetivo principal es el intercambio y profundización de conocimientos sobre las enseñanzas de inteligencia. España no cuenta con ninguna asociación de este tipo que presente de forma pública criterios similares⁷, por lo que hemos tomado como referencia la International Association for Intelligence Education (IAFIE).⁸ Esta organización norteamericana propone una serie de estándares que deben estar presentes en cualquier estudio de inteligencia, tanto de grado como en títulos superiores.⁹ Los estándares desarrollados por esta organización se centran sobre todo en los aspectos teóricos y de contenido que deben recoger los estudios superiores de inteligencia.

Dado que ninguno de los cursos sobre inteligencia que se ofertan en España ha conseguido la certificación de Máster Oficial, (que permita el acceso a estudios de doctorado) ha sido necesario adaptar los criterios que iban a emplearse para su análisis. Nos hemos centrado en cuatro variables para analizar la calidad de dichos estudios en España que guardan relación con los criterios planteados por la ANECA, es decir, los aspectos más formales. No obstante, aquellos apartados donde se hace referencia al contenido del título hemos tenido en cuenta los estándares desarrollados por la IAFIE, además de dar una visión comparada de los estudios de inteligencia con países donde esta formación se encuentra mucho más arraigada.

El primero de los criterios identificados hace referencia a la justificación del título, la descripción que se da del mismo, y si los objetivos principales señalados en las competencias quedan reflejados en el programa del título. Con respecto a este criterio el objetivo principal ha sido observar si el título del curso guarda coherencia con el contenido del mismo. En segundo lugar, hemos procedido al análisis de los programas de estudio y sus asignaturas, con el fin de destacar las posibles carencias que presentan los mismos, si estos guardan relación con las competencias previamente establecidas, y si cuentan con una estructura interna relativa a la planificación temporal de los estudios. En tercer lugar, el profesorado encargado de impartir estos cursos de posgrado. Por último, nos hemos centrado en observar las fechas de implantación y duración de los estudios.

A la hora de recabar la información sobre las variables señaladas anteriormente, es necesario señalar como denominador común a todas ellas la escasa información encontrada en las distintas páginas web de información de los estudios¹⁰.

Se han identificado 67 acciones formativas públicas, categorizadas en jornadas, talleres, cursos (modulares, de especialización y de postgrado) y masters (títulos propios). Entre estos últimos, cabe destacar que **ninguno de ellos tiene carácter de Máster Oficial reconocido por la ANECA**¹¹, puesto que no cumple con los criterios planteados por esta institución. Por

⁷Un ejemplo aparece en: *Asociación Analistas de Inteligencia*, en: <http://www.analistasinteligencia.es/>; *Asociación Española para la promoción de la inteligencia competitiva*, en: <http://www.asepic.com.es/>

⁸ Asociada a esta organización encontramos la IAFIE-EUROPE, (donde España no cuenta con participación activa), fundada en julio de 2015, con objetivos similares aunque su labor se encuentra mucho menos desarrollada debido a su reciente creación.

⁹International Association for Intelligence Education, *Standards for Intelligence Education Undergraduate and Graduate Programs*, en: <http://www.iafie.org/?page=IntelEd>

¹⁰ Al final del documento se adjunta la relación de cursos ofertada en España con los enlaces para poder acceder a toda la información.

¹¹ *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18770>



consiguiente, estos títulos no dan acceso a los estudios ~~euross~~ de doctorado en una universidad española, por lo que a pesar de ser denominados masters deberíamos hablar, de la figura de Máster Propio, aunque en el trabajo hemos englobado toda esta formación de postgrado, por razones de simplicidad, en títulos propios de posgrado independientemente de su duración o formato. En general, los horarios y fechas están adaptados a gente que compagine estos estudios con el horario laboral, y su precio medio ronda los 100€ por crédito ECTS.

En relación con las organizaciones que constituyen la oferta formativa en materias de inteligencia en España se han encontrado veintiocho entidades de diversa naturaleza: once universidades, ocho empresas privadas, tres escuelas de negocio, dos institutos universitarios, una fundación, una asociación, un centro de estudios ligado al Ministerio de Defensa, y hasta una entidad bancaria.

2.- Características de la oferta formativa en España.

Tras el análisis de los distintos cursos por medio de las variables nombradas anteriormente, podemos señalar los rasgos principales de los títulos sobre inteligencia ofertados en España:

Se evidencian varias tendencias resaltables en el tipo de oferta y evolución de la misma. En general, se destaca un mayor interés empresarial por los estudios de inteligencia en los últimos años. Sin embargo, esto no se ha traducido en un aumento relevante de la demanda. La poca estabilidad que muestra la oferta formativa, como explicaremos a continuación, hace que la demanda no sea tan llamativa como podría esperarse, ya que han sido pocas las entidades capaces de capitalizar dicha tendencia. Lejos de poder reducirse únicamente a una explicación cuantitativa de armonización entre oferta y demanda (número de plazas ofertadas y número de interesados solventes en realizar cualquiera de los cursos) se debe a razones fundamentalmente cualitativas, entre las que destacan:

- **El alto grado de inestabilidad de la oferta.** La variabilidad que se ha experimentado en el transcurso de los años ha llevado a que cerca de la mitad de los cursos abiertos a matrícula en el año 2012 – veintiocho de ellos – hayan desaparecido para el presente curso académico. De los cursos que no han tenido continuidad, catorce de ellos se impartían a través de medios online, doce adoptaban una metodología presencial, uno semipresencial y otro ofrecía la opción a elegir entre diferentes modalidades. Mientras muchos de ellos han desaparecido, otros han cambiado su materia y su denominación. También hay que mencionar aquellos cursos que ni quiera vieron la luz, como una iniciativa que no llegó a ver la luz desarrollada por el Instituto Empresa en el Curso 2013/2014.
- **La dispersión temática existente.** Buena prueba de la falta de madurez que afecta al sector. A grandes rasgos, que de forma generalizada el sector es incapaz de ofrecer una formación de rigor y con proyección suficiente como para habilitar profesionalmente al alumnado. Este hecho solo puede conducir a la frustración de las expectativas de los estudiantes (que a menudo han sido alimentadas interesadamente) haciendo aumentar su descontento¹². Estos deciden cursar este tipo de formación, desembolsando en ocasiones una cantidad importante de dinero con la intención de mejorar sus futuras condiciones de empleabilidad. Esta tendencia afecta especialmente a los títulos propios que bajo el epíteto de “Master” son lanzados por diferentes universidades españolas, tanto públicas como privadas.

¹² A este respecto ver: *Comunicado. España necesita 1.000 especialistas en inteligencia*, en: <http://www.europapress.es/comunicados/empresas/noticia-comunicado-espana-necesita-1000-especialistas-inteligencia-20141006141056.html>



- **El recelo al término de inteligencia por parte de algunas universidades españolas.** La falta de claridad conceptual de lo que se entiende por inteligencia lleva a algunas entidades a no apostar por incluir en su oferta formativa cursos vinculados a esta temática. Existen distintas razones para afirmar la falta de interés de algunas entidades en formación relacionada con cuestiones de inteligencia. Dos cuestiones derivadas de la falta de una verdadera *cultura de inteligencia* en nuestro país. En primer lugar, la propia percepción de lo que se tiende a entender por inteligencia, relacionándola frecuentemente con teorías conspirativas y fantasías de espías, hace que distintos organismos vean este tipo de cursos como “poco serios” para el currículo de sus instituciones. En segundo lugar, la percepción errónea, a nuestro juicio, de la utilidad real y las salidas profesionales de la inteligencia como desempeño profesional, lo que unido al carácter eminentemente teórico de los cursos hace que no solo el alumnado, sino también las propias entidades ofertantes no vean una necesidad real de ofertar este tipo de itinerarios formativos.
- Por último, debido a la dificultad que encuentran los propios investigadores en el campo de la inteligencia (ante la falta de oportunidades en las propias universidades o ante el limitado acceso a fuentes primarias en este campo, derivado de la ausencia de una política de desclasificación en España), **existe una carencia real de profesorado capacitado** en este campo de estudio en la mayoría de las instituciones. Ello dificulta el desarrollo de cursos con profesores ajenos a la universidad que en muchas ocasiones poco o nada tienen que ver con la academia y que cuentan con poca o ninguna experiencia docente. Y como todos sabemos, no es lo mismo hacer que enseñar a hacer.

Si en el año académico 2012/2013 se ofertaban un total de seis cursos de este tipo de titulaciones, en el 2014/2015 el total de cursos ofertados es de diez. En este último año académico, 2014-2015, es cuando se ha producido un aumento más agudo de este tipo de oferta formativa, con la apertura de masters como el Máster en Inteligencia Económica de la Universidad Autónoma de Madrid, el Máster en Inteligencia Global y Nuevas Tecnologías de la Universidad de Barcelona, o el Máster Internacional en Ciberseguridad, Ciberdefensa e Inteligencia en Redes Digitales de la Universidad a Distancia de Madrid en colaboración con el Campus Internacional para la Seguridad y la Defensa. Es esta última entidad, junto a la Universitat Abat Oliba CEU y la Fundación de Estudios Estratégicos e Internacionales, la que se ha convertido en el curso académico 2014/2015, en el principal centro ofertante de títulos propios de posgrado bajo denominación de Máster (dos masters), como de cursos de carácter especializado (trece cursos), todos ellos impartidos a distancia.

A la oferta reciente se suma el “Máster Interuniversitario en Analista de Inteligencia” ofertado por cuatro universidades españolas bajo el sello del Centro Nacional de Inteligencia y que se encuentra hoy en su VII Edición, siendo esta la formación dedicada a los estudios de inteligencia más longeva y asentada de nuestro país.

Por su parte, la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) ha ofertado en 2015 un curso de experto en análisis de inteligencia, que se encuentra hoy en su segunda edición, habiéndose ofertado anteriormente como ciclo de formación. Además, la UAM ofrece la posibilidad de realizar de forma independiente cada uno de los módulos que componen sus dos cursos, pasando a ser la universidad con mayor oferta formativa sobre diferentes aspectos vinculados a los estudios de inteligencia (doce cursos).

Para poder realizar un breve análisis comparativo de los estudios de inteligencia a nivel internacional se ha tomado como ejemplo Reino Unido, siendo uno de los países donde los estudios sobre inteligencia se encuentran más arraigados. Encontramos un elevado número



de universidades a la largo de todo el país que ofertan Masters sobre inteligencia.¹³ En las distintas páginas web donde se ofertan estos estudios encontramos información exhaustiva sobre los mismos, ya sea en lo referido a aspectos formales como a plazos de admisión o al comienzo de los distintos cursos, como en el plano conceptual, con una descripción detallada de los distintos módulos de los que se compone. Al compararlo con las entidades españolas que promocionan estos cursos, la información disponible es mucho mayor y se encuentra de forma clara y sencilla.

3.- El papel de la formación online

En el curso académico 2012-2013 podían encontrarse un total de sesenta cursos, de los cuales la mitad se impartían a distancia a través de medios online. Veinticuatro adoptaban una metodología presencial, tres semipresencial, y tres ofrecían la opción de realizar el curso en diferentes modalidades.

El ratio entre cursos online y presenciales sigue manteniéndose en el tiempo, **siendo los cursos online la prioridad en la oferta**. Sin embargo, una observación detenida, muestra cierta **superficialidad en la elaboración de los cursos online**. Esta superficialidad de los cursos online es consecuencia, principalmente, de la propia naturaleza de este tipo de enseñanza, donde debido a la corta duración de los mismos, queda en evidencia que este tipo de cursos no cuentan con un contenido sólido y original sin una conexión necesaria en otros campos de las Ciencias Sociales. Así, proliferan los pequeños cursos sobre temáticas particulares, sin estar encuadrados en un itinerario formativo mayor o, lo que es más grave, sin atender con rigurosidad y exhaustividad a los axiomas más fundamentales del estudio de la inteligencia. Todo ello unido a la falta de contenido práctico de los mismos hace que el éxito de lo que ya existe sea muy cuestionable y que la consolidación de los mismos en el tiempo, salvo excepciones y matices, sea muy limitada.

A la hora de ofertar cursos cortos, la mayoría son talleres presenciales. Pero a la hora de presentarlos online, los cursos cortos pertenecen únicamente a bloques de materias sacados de cursos más extensos y debido a ello quedan descontextualizados y en ocasiones vacíos. Por último, a pesar de que varios de estos cursos se ofertan con un carácter eminentemente práctico, existe una **marcada ausencia de prácticas profesionales** en todos ellos. En el caso de los cursos online esta ausencia es, si cabe, aún más destacada.

Por otro lado, el desarrollo de la oferta online ha abierto un abanico de cursos temáticos especializados, ofertados tanto por universidades como por escuelas de negocios o empresas. Sin embargo, en **escasas ocasiones estos cursos abordan los aspectos troncales de los estudios de inteligencia**, por lo que difícilmente pueden responder a las necesidades formativas de aquellos que ya cuentan con bases teóricas o experiencia.

¹³ Ejemplo de los cursos de posgrado ofertados en Reino Unido para el curso 2016/2017: *King's College London (MA Intelligence and International Security)*, en <http://www.kcl.ac.uk/study/postgraduate/taught-courses/intelligence-and-international-security-ma.aspx>; *Buckingham University (Security and International Studies)*, en <http://www.buckingham.ac.uk/humanities/ma/securityandintelligence>; *University of Salford (MA Intelligence and International Studies)*, en <http://www.salford.ac.uk/pgt-courses/intelligence-and-security-studies>; *University of Glasgow (MA International Security, Intelligence and Strategic Studies)*, en <http://www.gla.ac.uk/postgraduate/taught/internationalsecurity/>; *Brunel University London (MA Intelligence and Security Studies)*, en <http://www.brunel.ac.uk/courses/postgraduate/intelligence-and-security-studies-ma>.



En el caso de Reino Unido la oferta de formación online es mucho más reducida. Sin embargo, en aquellas donde se permite la opción de realizar el curso a distancia, los contenidos que recogen son similares a los de los cursos presenciales.

4.- Análisis de la temática de los cursos de inteligencia.

En lo que respecta a la temática de cada curso, se constata cierta repetición de ideas y falta de rigor conceptual. Este argumento queda patente en el análisis de los contenidos de buena parte de la oferta formativa. Mientras se constata una sobredimensión del llamado ciclo de inteligencia no se abarcan las materias relacionadas con la aplicación real de este tipo de formaciones. Esto se debe principalmente a la falta del mencionado *rigor conceptual*, y a la debilidad teórica de un campo de estudio todavía emergente. De esta forma, mientras se destaca una excesiva fijación por técnicas y métodos especializados comprobamos que se abandona la profundización y el debate en la teoría, lo que en última instancia redundará en una falta de contextualización de los estudios de inteligencia en el marco general de las Ciencias Sociales.

Este punto es importante, ya que a la hora de estudiar cualquier tema en Ciencias Sociales el primer paso es establecer unas fronteras nítidas del objeto de estudio en cuestión. Estas sólo pueden establecerse de forma clara a través de la claridad conceptual, la cual otorga consistencia a su vez a métodos y procedimientos. Es a través de la claridad en los conceptos la forma que tenemos de llegar a definiciones suficientes que sustenten, en último término, relaciones entre distintos elementos. Son las definiciones las que ordenan nuestros conocimientos y nos ayudan a establecer un marco de referencia suficiente para posteriormente sacar conclusiones. Por tanto, todo campo de estudio que no aborde con suficiente rigurosidad la tarea de definir los conceptos que le son propios y establecer las relaciones existentes entre ellos difícilmente podrá alcanzar un grado de especialización y congruencia interna suficiente para superar los estrechos márgenes del conocimiento ordinario.

En esta línea, después de una profunda revisión de la oferta formativa existente y teniendo en cuenta que este no es un trabajo teórico, que no existe consenso alguno acerca de lo que se entiende por inteligencia, como evidencia la dispersión conceptual existente entre los contenidos de la oferta formativa. Ello dificulta enormemente establecer una frontera nítida de lo que incluirían los llamados *estudios de inteligencia*.

Se observa el predominio que tiene la obtención y análisis de la información en estos estudios, bajo la continua repetición de conceptos como *fuentes*, *información*, *datos* y, sobretodo, *análisis*. Por el contrario, no existe apenas formación en la diseminación y comunicación de la inteligencia. Es decir, falta capacitación en la interlocución con los clientes desde las primeras fases de identificación e interpretación de las necesidades de información, hasta las últimas fases relacionadas con la diseminación y *feedback* de los productos de inteligencia.

El uso repetido de términos militares (contrainteligencia, espionaje, terrorismo, etc.) denota un uso interesado como reclamo publicitario. Lo que en última instancia hace que se usen términos que nada tienen que ver con el campo de la inteligencia (sanitaria, israelí o turística).



Se constata la reducción de términos muy extendidos habitualmente, como el de *inteligencia competitiva*. En concreto, la oferta formativa en relación a la inteligencia competitiva se ha reducido un 18% en comparación con los cursos del 2012/2013. Un término cada vez más en desuso entre otras razones por la desaparición de ofertas en España como las de *Infocenter* o *Institute for Competitive Intelligence*, y a pesar de que distintos masters (el de la URJC, el de la UAM o los del FESEI) tienen módulos sobre *inteligencia competitiva* como uno de sus reclamos. Desde distintos ámbitos institucionales como el ICEX, se aboga por diferenciar claramente el término *inteligencia competitiva*, *inteligencia empresarial* e *inteligencia económica*. Estos términos, aunque complementarios, no son en absoluto sinónimos.

En cuanto a la temática de los cursos ofertados por el Reino Unido, observamos una estructura bien diferenciada en los mismos entre módulos obligatorios que abordarían la parte teórica y conceptual relativa a los conocimientos de inteligencia; y en segundo lugar, una serie de módulos opcionales más específicos. Podemos observar una vez más como el acceso a la información relativa a los contenidos recogidos por los cursos es extenso.

5. Conclusión.

La oferta formativa en este campo en España ha dado pasos importantes en los últimos años, pero tras el estudio de los distintos contenidos en dicha oferta, podemos afirmar que falta coherencia y profundidad en los mismos. Hasta el momento el sector tiene una clara falta de madurez, con iniciativas formativas superficiales, con una falta de contextualización y del rigor necesario para poder transmitir de forma contundente la utilidad de la inteligencia, con independencia de la estructura y del contexto temporal en el que se aplique.

Vemos en el contenido de los cursos, por ejemplo, una falta de continuidad argumental en los mismos de forma que quede claro qué implica estudiar inteligencia, qué materias básicas deberían tratarse (más allá del manido ciclo de inteligencia o de las técnicas estructuradas de análisis) y qué competencias se adquieren con estos cursos, necesarias para aplicarlas de forma profesional a según qué trabajos en según qué estructuras. El por qué puede encontrarse en la propia evolución de los estudios de inteligencia en España.

El desarrollo de la llamada cultura de inteligencia en España proviene del interés de los propios servicios de inteligencia por conseguir “adaptarse” a los nuevos tiempos y acercarse, de algún modo, a la ciudadanía dejando atrás la imagen de servicios de espionaje y acciones encubiertas. En este sentido, los servicios de inteligencia españoles ayudados por parte de la academia de este campo fueron conscientes, si bien tardíamente, de la progresiva revolución que han sufrido los estudios de inteligencia desde 1975 en adelante y lo que ha supuesto una mayor desclasificación y apertura para aquellos países que llevan a cabo tales procesos.

Así, a pesar de que tradicionalmente todo lo referente a estudios de inteligencia en España ha sido un tema tabú e incluso ha sido perseguido, sin que se hayan reparado notables abusos, existe un claro cambio de orientación a raíz del cambio de siglo. Poco a poco se ha ido fomentando una progresiva apertura controlada con dos objetivos principalmente. Dirigir la cultura de inteligencia y por tanto, establecer una línea oficial de los contenidos y los investigadores que deberían tratar en los distintos cursos de inteligencia y por otro lado, aplacar cualquier esfuerzo de desclasificación en nuestro país.



Esto tiene consecuencias directas sobre el desarrollo de los estudios de inteligencia en nuestro país. En primer lugar, debido a esa falta de fuentes primarias y de líneas de investigación claras, existe una falta de consistencia en los contenidos que tratan los distintos cursos. Como ya hemos apuntado, los temas son tremendamente dispares, muchas veces contradictorios y cuanto menos poco profundos. Por este motivo, la desclasificación de archivos oficiales es una de las necesidades más acuciantes en la correcta expansión y avance de los estudios de inteligencia en España ya que constituye una forma única de acceder a fuentes primarias; sirviendo no sólo de indicador sobre el nivel de compromiso de Estado para con este campo de estudio; también como elemento clave para el desarrollo de unas bases teóricas claras y comunes y la contrastación de hipótesis. De hecho, a una mayor desclasificación, mayor desarrollo de los estudios de inteligencia y por ende una mayor conciencia de la cultura de inteligencia en el país que desclasifica.¹⁴

Por otro lado, llama la atención la falta de integración de los distintos estudios de inteligencia en España en los programas de estudio de las distintas facultades españolas. Salvo contadas excepciones los distintos programas y cursos no se integran en las distintas disciplinas científicas y por tanto, quedan como cuestiones aisladas sin un enganche claro en el resto de las Ciencias Sociales. Esto puede ser debido a la falta de estudiosos en el marco de la universidad española de este campo de estudio. Lo que en última instancia repercute en una falta de profundidad derivada de la falta de debate teórico y de claridad en las fronteras de lo que se entiende por inteligencia y sus ámbitos de actuación.

Sea como fuere estas reflexiones pueden ser más o menos acertadas y el lector puede estar más o menos de acuerdo con las mismas. Sin embargo, existe un problema fundamental que sobrevuela los estudios de inteligencia en España: la falta de salidas e integración de los distintos alumnos en el mercado laboral. Mientras lo que dice algún colega “España necesita 1000 especialistas en inteligencia”¹⁵ no sea cierto, y no exista una política clara de desclasificación en este país los estudios de inteligencia seguirán siendo un campo de estudio subdesarrollado con grandes posibilidades de desaparecer o lo que es peor de convertirse en pasto de aproximaciones pseudocientíficas denostadas sin ninguna base académica.

En este trabajo hemos descrito y analizado el Estado del Arte de los estudios de inteligencia en España. El futuro está por llegar, pero nos encontramos ante una oportunidad única de explorar un “nuevo” campo de carácter multidisciplinar y con innumerables aplicaciones en el sector público y privado. Es más, en un futuro próximo, si el propio desarrollo de los Estudios de Inteligencia es el correcto, veremos cómo este tipo de formación e iniciativas incidirán sustancialmente en el desempeño profesional de la inteligencia, lo que en última instancia repercutirá en el propio desarrollo de los estudios, retroalimentándose.

Sin embargo, hasta que estas iniciativas académicas y formativas no tengan un impacto en la profesión de inteligencia y contribuyan a su mejora de forma clara, este tipo de estudios quedarán relegados a un segundo plano y sus contenidos no se adecuarán a las necesidades básicas reclamadas por la propia profesión. Un paso clave para relacionar formación en inteligencia y desempeño profesional será conseguir consensuar unos estándares mínimos en

¹⁴ McCartney, John. “Teaching Intelligence Getting started”, *American University and AFIO*, (Marzo, 1999); Haines, Gerald K. “An emerging new field of study: US Intelligence”, *Diplomatic history*, Vol. 28, nº 3 (June 2004), pp.441-449.

¹⁵ Comunicado: España necesita 1.000 especialistas en inteligencia, en <http://www.europapress.es/comunicados/empresas/noticia-comunicado-espana-necesita-1000-especialistas-inteligencia-20141006141056.html>



la formación relacionada con inteligencia derivados de unos conceptos comunes y unas definiciones comunes. Algo que a día de hoy está muy lejos de suceder.

Esperemos que los estudios de inteligencia sean capaces de encontrar su propio camino en las Ciencias Sociales y terminen por convertirse en una disciplina propia aceptada por el resto de los investigadores científicos, e integrada en el resto de las disciplinas adyacentes. Para que los Estudios de inteligencia se puedan convertir en una disciplina aún falta mucho camino por recorrer es largo, pero es indudable que la escuela española de estudios de inteligencia está desarrollándose y en los próximos años veremos resultados.



Lista de la oferta formativa en España en 2015. Master Propio y Cursos de Posgrado

<u>Denominación</u>	<u>Modalidad</u>	<u>Institución</u>	<u>Duración</u>	<u>Enlace</u>
Máster Interuniversitario en Analista de Inteligencia.	P	Universidad Rey Juan Carlos / Universidad Carlos III / Universitat Autònoma de Barcelona / Universitat de Barcelona	Sept- Dic	www.masteranalistadeinteligencia.com
Postgrado de Inteligencia Económica y Seguridad.	P	Universidad Pontificia / Centro de Innovación del Derecho	Nov	http://www.masconsulting.es/inteligenciaeconomica/index.html
Máster en Inteligencia Económica y Análisis Experto.	P+NP	Universidad Francisco de Vitoria / Grupo ATENEA	Oct	http://www.grupoateneasd.es/wp-content/uploads/2014/02/INT-ELG-ECON-MODULOS-19-FEB-2014-1.pdf
Máster en Liderazgo, Gobernanza e Inteligencia Económica y Empresarial.	P+NP	CEU Universitat Abat Oliba / FESEI	Nov	http://www.fesei.org/files/pdfs/Master_Burgos.pdf
Máster en Inteligencia Global y Nuevas Tecnologías.	P	Universidad de Barcelona / ENTI	Oct-Jul	http://mastereninteligencia.com
Máster en Inteligencia Económica.	P	Universidad Autónoma de Madrid / ICFS	Oct - Dic	http://sei.icfs.es/master-de-inteligencia-economica-0
Máster Internacional en Inteligencia: gestión y análisis.	P+NP	Universidad Antonio de Nebrija	Feb-Nov	http://www.nebrija.com/programas-postgrado/titulos-proprios/master-internacional-inteligencia/master-inteligencia.php
Máster en Operaciones de Inteligencia y Contrainteligencia.	NP	Universidad a distancia de Madrid / CISDE	Mar-Nov	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/masters/iv-master-en-operaciones-de-inteligencia-y-contrainteligencia-titulo-propio-udima
Máster en Liderazgo, Diplomacia e Inteligencia.	P+NP	CEU Universitat Abat Oliba – FESEI	Nov	http://www.fesei.org/index.php/estudios/area-docente/eeei/master
Máster Internacional en Ciber-seguridad, Ciber-defensa	NP	Universidad CEU San Pablo/ CISDE	Sep	http://www.cisde.es/ficha_curso?id_curso=327 http://cisde.es/catalogo-de-cursos/masters/master-internacional-en-ciberseguridad-y-ciberdefensa-2



Máster Universitario en Seguridad, Defensa y Geoestrategia	NP	UDIMA-CISDE	Oct-Jul	http://www.udima.es/es/master-seguridad-defensa-geoestrategia.html
V Máster en Operaciones de Inteligencia y Contrainteligencia	NP	UDIMA-CISDE	Oct-Jul	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/masters/v-master-en-operaciones-de-inteligencia-y-contrainteligencia-titulo-propio-udima
Máster Propio en Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional	NP	Universidad de Granada	Nov-Sept	http://www.ugr.es/~jjordan/masterestudiosestrategicos.pdf
Posgrado en Policía Científica e Inteligencia Criminal	P	Universidad Autónoma de Barcelona. Escuela de Prevención y Seguridad Integral	Ene-Nov	http://www.uab.cat/web/postgrado/diplomatura-de-postgrado-en-policia-cientifica-e-inteligencia-criminal/informacion-general-1206597472083.html/param1-3002_es/param2-2008/

Otros Cursos

<u>Denominación</u>	<u>Modalidad</u>	<u>Institución</u>	<u>Duración</u>	<u>Enlace</u>
Técnico Avanzado en Metodología para la Generación de Inteligencia en el Nivel Estratégico.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Oct	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-metodologia-para-la-generacion-de-inteligencia-en-el-nivel-estrategico
Técnico Avanzado en Fundamentos de Inteligencia y Contrainteligencia.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Mar	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-fundamentos-de-inteligencia-y-contrainteligencia-2
Técnico Avanzado en Servicios de Inteligencia: Organización e Historia.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Dic	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-servicios-de-inteligencia-organizacion-e-historia
Historia de los servicios de inteligencia.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Mar	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/especializacion-profesional/historia-de-los-servicios-de-inteligencia-2
Técnicas en Obtención OSINT y Análisis Estratégico STRATINT.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Nov	http://campus.cisde.es/course/info.php?id=279



Técnico Avanzado en Obtención de Información en Fuentes Abiertas (OSINT).	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Ab	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-obtencion-de-informacion-en-fuentes-abiertas-osint
Curso de Introducción al Interrogatorio.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Ene	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/especializacion-profesional/curso-de-introduccion-al-interrogatorio
Técnico Avanzado en HUMINT: Técnicas de Inteligencia Clásica, Espionaje y Contraespionaje.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Sept	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-humint-tecnicas-de-inteligencia-clasica-espionaje-y-contraespionaje
HUMINT: Comunicación No-Verbal en Operaciones de Inteligencia y Contrainteligencia.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Mar	http://campus.cisde.es/course/info.php?id=405
Técnico Avanzado en Inteligencia Sanitaria (MEDINT).	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Mar	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-inteligencia-sanitaria-medint
Curso Avanzado de Ciberseguridad en Inteligencia: Obtención, Custodia y Difusión de Información.	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	May	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/especializacion-profesional/ciberseguridad-en-inteligencia-obtencion-custodia-y-difusion-de-informacion-2
Vigilancia Tecnología e Inteligencia Competitiva.	NP	IALE Tecnológica	-	http://www.ialetecnologia.com/wp-content/uploads/VTIC.pdf
Herramientas de Análisis para la Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva.	NP	IALE Tecnológica	-	http://www.ialetecnologia.com/wp-content/uploads/HAVTIC.pdf
Herramientas de Internet para la Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva.	NP	IALE Tecnológica	-	http://www.ialetecnologia.com/wp-content/uploads/HIVTIC.pdf
Previsión Tecnológica y Prospectiva.	NP	IALE Tecnológica	-	http://www.ialetecnologia.com/wp-content/uploads/PTP.pdf
Metodología para la Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva.	P	Centro de Vigilancia Normas y Patentes (CDE)	Nov	http://www.cde.es/archivos/antes/Cursos-CDE-Inteligencia-Competitiva-Noviembre-2014.pdf



Sindicación Avanzada para la vigilancia tecnológica e Inteligencia competitiva	P	Centro de Vigilancia Normas y Patentes (CDE)	Nov	http://www.cde.es/archivos/antes/Cursos-CDE-Inteligencia-Competitiva- Noviembre-2014.pdf
Curso Superior de Inteligencia.	P+NP	Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)	Oct- jun	http://www.defensa.gob.es/ceseden/cursos/curSuperInt/
Experto en Análisis de Inteligencia	P+NP	Universidad Autónoma de Madrid / ICFS	Septiembre-Septiembre(+1)	http://www.uam.es/ss/Satellite/es/1242654675830/1242670122916/estudiopropio/estudioPropio/Experto_en_Analisis_de_Inteligencia.htm
Ciclo de formación: Habilidades para la Inteligencia	P	Universidad Autónoma/ ICFS	-	https://eei.icfs.es/formacion/ciclo-de-formacion-habilidades-para-la-inteligencia
Ciclo de formación en Inteligencia Económica	P	Universidad Autónoma/ ICFS	-	https://eei.icfs.es/formacion/ciclo-de-formacion-habilidades-para-la-inteligencia
Certificado de Especialización Profesional en Análisis de Inteligencia Financiera	NP	Universidad de Valencia / IUICCP	Marzo - Junio	http://postgrado.adeit-uv.es/es/cursos/juridica_y_social-2/14226020/datos_generales.htm?pdf=14226020
Curso Especializado en Inteligencia Competitiva y Marketing	P	ESIC	Febrero - Mayo	http://www.esic.edu/executive_programa_corta_duracion/3433/e/curso-especializado-de-inteligencia-competitiva-marketing
Curso Operativo de Seguridad e Inteligencia	P	Universidad de Alicante	Marzo	http://m.deje.ua.es/es/ciencia-politica-administracion/curso-operativo-de-seguridad-e-inteligencia-segunda-edicion.html
Programa Ejecutivo de Inteligencia de Negocio & Big Data	P	Escuela de Organización Industrial	Noviembre - Junio	http://www.eoi.es/portal/guest/curso/58/programa-ejecutivo-de-inteligencia-de-negocio-big-data-madrid?EOI_tipoPagina=1



Curso Superior Inteligencia, Intervención y Protección	P	Guardian Spain Homeland Security	Noviembre	http://www.guardianspain.com/curso-superior-inteligencia-intervencion-y-proteccion/
Curso en Inteligencia Criminal	P	Universitat Autònoma de Barcelona	Enero-Mayo	http://www.uab.cat/web/postgrado/curso-en-inteligencia-criminal/informacion-general-1206597475768.html/param1-3035_es/param2-2008/
Curso Monográfico de Inteligencia Empresarial para la Toma de Decisiones Efectivas	P	Centro de Estudios Financieros	Octubre - Marzo	http://www.cef.es/Cursos/curso-monografico-inteligencia-empresarial-para-toma-de-decisiones-efectivas-business-intelligence.html
Curso de Inteligencia Aplicada	P	Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)	Diciembre	http://extension.uned.es/actividad/idactividad/8251
Curso de Inteligencia Económica y Competitiva	P	Grupo IberCaja	Noviembre-Diciembre	https://obrasocial.ibercaja.es/iniciativa-emplea/zaragoza/curso-de-inteligencia-economica-y-competitiva
Inteligencia en la Guerra Civil Norteamericana	NP	Instituto de Seguridad Global	-	http://catalogo.institutodeseuridadglobal.com/catalogo/moocs/inteligencia-en-la-guerra-civil-norteamericana/
Taller de Inteligencia Competitiva	P	Help 4 Decision Makers	-	http://h4dm.com/formacion/curso-de-inteligencia-competitiva
Curso de herramientas de análisis de inteligencia	P	Help 4 Decision Makers	-	http://h4dm.com/formacion/curso-de-herramientas-de-analisis-de-inteligencia/
Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva	P	AENOR	Mayo	http://www.aenor.es/aenor/formacion/cursos/fichacurso.asp?curso=I-04&anyo=2015&modal_origen=PR#.VM1QNC5CC1s
Curso Intensivo "Técnicas Operativas de Inteligencia Corporativa"	P	Globalchase	Mayo	https://intel.global/formacion
Curso Internacional de Inteligencia y Prospectiva	NP	UNED/ Globalchase	Oct-Nov	https://extension.uned.es/actividad/idactividad/4086



Técnico Avanzado de Análisis de información en inteligencia y seguridad	NP	Campus Internacional para la Seguridad y Defensa (CISDE)	Febrero	http://cisde.es/catalogo-de-cursos/inteligencia-e-informacion/tecnico-avanzado-en-metodos-de-analisis-de-informacion-en-inteligencia-y-seguridad
Curso diplomacia en Inteligencia Competitiva y Marketing	NP	ESIC	Febrero-mayo	http://www.esic.edu/executeve_programa_corta_duracion/3433/e/curso-especializado-de-inteligencia-competitiva-marketing
Curso Operativo de Seguridad e Inteligencia	P	Universidad de Alicante	Marzo	http://m.deje.ua.es/es/ciencia-politica-administracion/curso-operativo-de-seguridad-e-inteligencia-segunda-edicion.html
Curso en Inteligencia Competitiva y Vigilancia Tecnológica	NP	Universitat Pompeu Fabra	Noviembre-Febrero	http://www.barcelonaschoolmanagement.upf.edu/curso-en-inteligencia-competitiva-y-vigilancia-tecnologica/presentacion
Especialista Universitario en Servicios de Inteligencia	P+NP	UNED / Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado	Noviembre - Septiembre	http://iugm.es/docencia/formacion-continua/especialista-universitario/servicios-de-inteligencia/
Servicios de Inteligencia y Seguridad Internacional	P	Universidad de Alicante	Marzo	http://m.deje.ua.es/es/ciencia-politica-administracion/curso-operativo-de-seguridad-e-inteligencia-segunda-edicion.html
Curso Superior de Inteligencia Económica y Empresarial	NP	Universidad Francisco de Vitoria / Grupo ATENEA	Abril - Noviembre	http://www.grupoateneas.es/wp-content/uploads/2014/12/CURSO-INTELG-ECON-Y-EMPRESARIAL-01-DIC-2014.pdf
Curso Intensivo de “Inteligencia Operativa y Táctica”	P	FESEI	Septiembre	http://www.cesei.es/uploads/1/3/6/1/13611746/curso_inteligencia_operativa_y_tactica.pdf
Curso Especializado en Técnicas de Inteligencia y Prospectiva Estratégica	P	FESEI	N/A	http://www.cesei.es/curso-especializado-en-teacutecnicas-de-inteligencia-y-prospectiva-estrategieacutegica.html
Curso de Especialista en Inteligencia Turística	NP	Escuela Internacional de Inteligencia Turística	Julio	http://escuela.inteligenciaturistica.com/index.php



Análisis de la Seguridad e Inteligencia	P-NP	Universidad de Barcelona	Nov-Sept	http://www.ub.edu/web/ub/es/estudis/oferta_formativa/masters_propis/fitxa/A/201311856/index.html
Curso de Inteligencia Operativa	P	ADI Spain Security Training	-	http://www.adispain.com/inteligencia/curso-de-inteligencia-operativa/
Curso Superior de Inteligencia Competitiva	P	Centro Tecnológico IK4-Ideko	Nov	http://www.intelsuite.com/es/blog/intelsuite-te-invita-a-participar-en-el-curso-superior-de-inteligencia-competitiva
I Curso de Inteligencia Económica	P	Instituto de Probática e Investigación Criminal	Feb	http://www.icriminal.org/courses/curso-de-inteligencia-economica/
Análisis de la Seguridad e Inteligencia (Experto)	P+NP	Universidad de Barcelona	Nov	http://www.ub.edu/web/ub/es/estudis/oferta_formativa/masters_propis/fitxa/A/201311856/index.html
Inteligencia y Seguridad. Análisis del fenómeno Yihadista	P	Universidad de La Rioja	Jun	http://fundacion.unirioja.es/uploads/FormacionCurso/312/folleto.pdf
I Curso Superior de Terrorismo, Inteligencia y Contramedidas	P+NP	Universidad Rey Juan Carlos, Escuela Europea de Ciencias de la Seguridad	Oct-Jul	http://www.eecs.es/cursos-con-la-universidad-rey-juan-carlos/curso-superior-terrorismo-inteligencia-contramedidas/
Diseño de Sistemas de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva.	NP	IALE Tecnológica	-	http://www.ialetecnologia.com/wp-content/uploads/DSVTIC.pdf
Curso Especializado Inteligencia Económica y Diplomacia Económica	P	Instituto Atlántico de Gobierno	Jun	http://www.institutoatlantico.org/inteligencia-economica-y-diplomacia-economica/



EL FUTURO ENERGÉTICO DE JAPÓN: ENTRE EL REGRESO A LA SENDA NUCLEAR Y EL GIRO HACIA LAS RENOVABLES

María Francisca Casado¹
Universidad Europea de Madrid

Resumen:

Tras el triple desastre del 11 de marzo de 2011, Japón se encuentra en una encrucijada energética. A corto y medio plazo depende de las importaciones de combustibles fósiles para garantizar su seguridad energética, pero el largo plazo está por decidir y lo determinarán las decisiones que tome en estos años. Como consta en su Estrategia de Seguridad Nacional, para Japón la seguridad energética es una cuestión de seguridad nacional. El artículo revisa la trayectoria nuclear nipona, estudia cuáles son los factores que configuran el mercado eléctrico japonés y analiza su actual situación energética. Por otra parte, también repasa los principios que han marcado su política energética, deteniéndose a evaluar los dos últimos Planes Estratégicos de Energía –uno anterior y otro posterior a Fukushima- antes de adentrarse en el debate sobre la composición óptima del futuro mix energético para cumplir con su trilema de la seguridad energética, marcado por su compromiso con el medio ambiente.

Palabras clave: Seguridad energética, mix energético, Estrategia de Seguridad Nacional de Japón, Plan Estratégico de Energía, energía nuclear, energías renovables, Japón, Fukushima.

Title in English: "Japan's energy future: Between a return to nuclear energy and a turn to renewables"

Abstract:

After the triple disaster of 11 March 2011, Japan is at an energy crossroad. In the short and medium run it depends on fossil fuel imports to ensure its energy security, but the long term will be determined by the decisions taken at present. For Japan energy security is a national security challenge, as stated in its National Security Strategy. The article reviews the Japanese nuclear path, studies the factors shaping the Japanese electricity market and analyzes the current energy situation. Moreover, it also assesses the principles that have marked Japan's energy policy and the two last Strategic Energy Plans -one prior to Fukushima and the other after it- before tackling the debate on the optimal future energy mix that Japan should adopt to meet its energy security trilemma, marked by its environmental commitment.

Keywords: Energy security, energy mix, National Security Strategy of Japan, Strategic Energy Plan, nuclear energy, renewable energies, Japan, Fukushima.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ María Francisca Casado es Doctora en Paz y Seguridad Internacional por la UNED. Enseña en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Europea de Madrid.

E-mail: mariafrancisca.casado@gmail.com

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52675



1. Introducción

Tras el terremoto y posterior tsunami del 11 de marzo de 2011 que provocaron el accidente nuclear de Fukushima, se procedió a una “parada en frío”² temporal de todas las centrales nucleares y cambió de signo el sentimiento popular hacia una energía que se había promovido como totalmente segura. El accidente había puesto al descubierto tanto “la fragilidad y contradicciones de la política energética de Japón”, como la visión de posguerra equivocadamente optimista según la cual los avances tecnológicos solucionarían los problemas asociados al modelo de desarrollo económico acelerado de Japón³, entre ellos el de asegurar el suministro de energía.

Japón importa prácticamente la totalidad de los combustibles fósiles que consume. La escasez de minerales y energía de Japón ha influido decisivamente en su política económica durante la mayor parte de su historia contemporánea. Tras su derrota en la Segunda Guerra Mundial, el país quedó destruido y su maltrecha economía afectada por el coste de las reparaciones de guerra. El gobierno se embarcó en un ambicioso proyecto de ponerse a la par con occidente (*catching up with the West*), cuyo éxito dependía de su capacidad para garantizar un suministro de electricidad constante, 24 horas al día 7 días a la semana, a fin de mantener en funcionamiento la maquinaria industrial. Desde la década de 1950 hasta la crisis del petróleo de 1973, el vertiginoso desarrollo industrial que dio lugar al “milagro japonés”⁴ se llevó a cabo a base de combustibles fósiles importados, con una fuerte dependencia del petróleo de Oriente Medio.

Los precios del crudo, hasta entonces razonables, se cuadruplicaron a causa del embargo petrolífero árabe, que también puso en riesgo el suministro. Japón que crecía a un ritmo del 10% anual temió por las repercusiones que ello pudiese acarrear a su boyante economía y, consiguientemente, a su sociedad. Hallar una alternativa al petróleo se convirtió en una cuestión de seguridad nacional, que pasaba por lograr la autosuficiencia. Japón se debatía así entre el miedo a lo nuclear y el deseo de ser independiente de los proveedores externos.

La crisis del petróleo de 1973 supuso un punto de inflexión. Japón ya contaba con cinco reactores en funcionamiento y un incipiente sector nuclear, por lo que decidió apostar por la energía nuclear a fin de reducir su dependencia exterior de fuentes de energía. El país, que en 1945 había sufrido los efectos del uso bélico de dicha energía tras la caída de sendas bombas atómicas en Hiroshima y Nagasaki, había dado un giro radical hacia el uso pacífico de la misma en parte gracias a la exitosa campaña propagandística *Atoms for Peace* (“Átomos por la paz”) del gobierno Eisenhower. Durante años, gran parte del suministro eléctrico del archipiélago japonés procedió de la energía nuclear y, junto con Francia y Alemania, Japón se convirtió en paradigma de su uso como una de sus principales fuentes de energía primaria.

² “Cierre en frío” o “parada fría”, *cold shutdown*, es el término técnico con el que se designa la detención de un reactor en condiciones de seguridad tras enfriar hasta la temperatura más baja posible los materiales radioactivos de su núcleo. Los expertos enfatizan que el cierre en frío solo es posible en reactores que estén funcionando en perfectas condiciones, no sería un término adecuado para describir el enfriamiento de los reactores accidentados en Fukushima I.

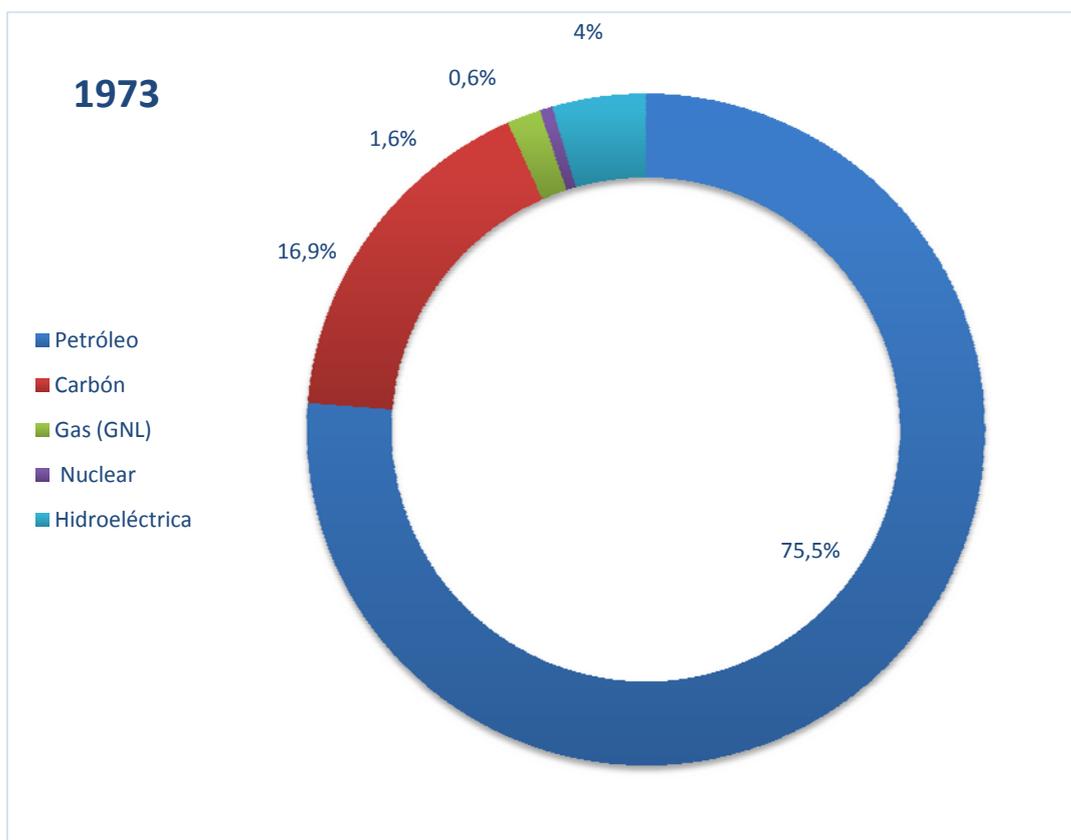
³ Matanle, Peter: “The Great East Japan Earthquake, tsunami, and nuclear meltdown: towards the (re)construction of a safe, sustainable, and compassionate society in Japan’s shrinking regions”, *Local Environment*, vol. 16, nº9 (octubre 2011), p. 837.

⁴ Se denomina “milagro japonés” al rápido crecimiento industrial que propició la incorporación de Japón a la OCDE a comienzos de la década de 1970. En un tiempo menor del esperado, Japón había pasado de ser una economía en desarrollo a formar parte del club de naciones desarrolladas y, asimismo, el que había sido un país beligerante se integraba en el concierto mundial abogando por la paz, la estabilidad y los valores democráticos.

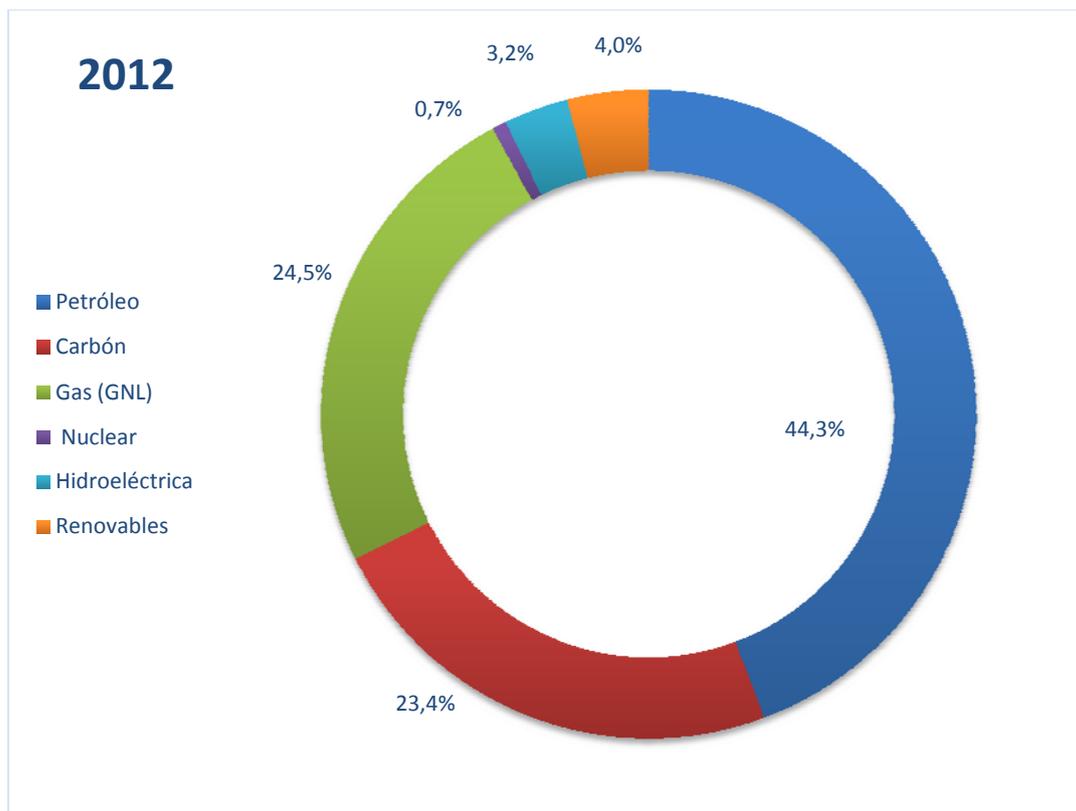


Sin embargo, tras el “triple desastre” (así denominado por la confluencia de terremoto, tsunami y accidente nuclear) y debido a la parada en frío de los reactores nucleares, el gobierno japonés ha tenido que recurrir a los combustibles fósiles para satisfacer su demanda energética a corto y medio plazo. Las importaciones de combustibles fósiles han situado a Japón en lo alto del ranking de países importadores, aumentando su dependencia externa que ha vuelto a situarse en los niveles de la década de 1970. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, antes de la crisis petrolífera de 1973 Japón importaba el 75,5% del petróleo, el 16,9% del carbón y el 1,6% del GNL que consumía lo cual sumado ascendía a 89,7%. La suma de los porcentajes de carbón (23,4%), petróleo (44,3%) y GNL (24,5%) consumidos en 2012 también ronda el 90%, ascendiendo a 92,2%, lo cual nos da una idea de su fuerte dependencia externa.

Gráfico 1. Fuentes de energía primaria en 1973 y 2012



Fuente: METI



Fuente: METI

Para un país que importa el 90% de la energía que consume⁵, cuyo gobierno consideraba la energía nuclear una prioridad estratégica nacional desde 1973, asegurar un suministro eléctrico constante y asequible en condiciones de total seguridad, es un reto que en estos momentos está siendo tratado por las vías políticas ordinarias pero que también está presente en su estrategia nacional de seguridad.

Sin embargo, la demanda de energía ha ido en aumento en las últimas décadas a nivel mundial debido tanto al crecimiento de la población mundial, como al desarrollo económico que ha hecho que la demanda sea mayor en las nuevas economías industrializadas, en particular en los BRICs. Por tanto, en este contexto, cabe cuestionarse por un lado cómo va a hacer Japón frente a sus necesidades energéticas a largo plazo y, por el otro, cómo lo va a lograr en este escenario mundial.

2. El trilema de la seguridad energética

Ang, Choong y Ng han realizado una exhaustiva revisión de la literatura actual (hasta 2015) existente en inglés sobre seguridad energética, así como sobre los indicadores utilizados para medirla. Tras identificar 83 definiciones de seguridad energética, encontraron en su análisis tanto gran diversidad entre las mismas, como siete temas básicos entre los que destacaba el de la disponibilidad de energía, que se repetía en casi todas las definiciones. Además, apreciaron que el alcance de la seguridad energética se extendía a asuntos que en años anteriores no se tomaban en consideración, como el medio ambiente, la gobernabilidad y la eficiencia energética; siendo el tratamiento de los mismos “holístico” lo cual a su vez influía en la construcción de los indicadores que miden la seguridad energética. En este sentido, también identificaron en su revisión de la literatura 53 estudios que trataban el tema de los indicadores;

⁵ Datos de JAIF (Japan Atomic Industrial Forum).



mientras que en algunos de ellos tan sólo se utilizaban unos pocos indicadores en otros se empleaban más de 60. No obstante, en dos tercios de los estudios como media no se recurría a más de 20 indicadores de seguridad energética⁶.

Si bien esta reciente revisión de la literatura pone de manifiesto la ausencia de consenso en torno a la definición de seguridad energética, hemos de decantarnos por alguna y, por ello, tomamos como punto de partida la definición institucional de la Agencia Internacional de la Energía. La seguridad energética ha sido definida por la IEA como la necesidad de asegurar un suministro de energía suficiente a precios razonables. Según dicha Agencia, la seguridad energética presenta múltiples aspectos, a corto plazo supone asegurar la capacidad del sistema energético para reaccionar rápidamente a cambios repentinos en el equilibrio entre oferta y demanda, mientras que a largo plazo implica realizar las inversiones necesarias para garantizar un suministro energético que se ajuste a la evolución económica, teniendo en cuenta las necesidades medioambientales⁷. En la misma línea se encuentra la definición de Vivoda que la considera “la disponibilidad de energía en todo momento en varias formas, en suficientes cantidades y a precios asequibles, sin que tenga un efecto irreversible o inaceptable sobre la economía y sobre el medio ambiente”⁸.

En este sentido, hay que tomar en consideración que cada tipo de energía deja su huella en el medio ambiente en forma de residuos y gases de efecto invernadero y que, dado que la energía puede obtenerse de diferentes fuentes como son los combustibles fósiles, la energía hidroeléctrica, la energía nuclear o las energías renovables (solar, eólica, biomasa, geotérmica), quienes toman decisiones en materia de política energética deben encontrar una combinación equilibrada de fuentes energéticas o “mix de fuentes de energía” (en adelante “mix energético”) que facilite el logro de objetivos tanto económicos como medioambientales⁹, asegurando asimismo el suministro energético. A esta trilogía de objetivos, Ang et alia la denominan “Trilema de la Seguridad Energética” y lo representan de la siguiente manera:

⁶ Ang, B. W., Choong, W. L. y Ng, T. S.: “Energy security: Definitions, dimensions and indexes”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, nº 42 (febrero 2015), pp. 1077-1093, p. 1090.

⁷ International Energy Agency (IAE) en <http://www.iea.org/topics/energysecurity/>

⁸ Vivoda, Vlado: “Japan’s energy security predicament post-Fukushima”, *Energy Policy*, nº 46 (julio 2012), p. 135.

⁹ A esta dualidad de objetivos se les denomina en inglés “Growth Environment dilemma” o “GE dilemma”, el encontrar un equilibrio entre medio ambiente y crecimiento (económico) teniendo en cuenta las repercusiones negativas que el crecimiento tiene para el medio ambiente.

Gráfico 2. Trilema de la seguridad energética



Fuente: Ang et al., *op. cit.*, p. 1090

Durante años la política energética de Japón se ha basado en estos tres pilares¹⁰ conocidos como las “3 Es”, en referencia a la iniciales en inglés de “seguridad energética” (*Energy security*), “medio ambiente” (*Environment*) y “eficiencia económica” (*Economic efficiency*), tendiendo a buscar el equilibrio entre esos tres pilares¹¹.

Tras el accidente de Fukushima, otros dos factores básicos han entrado en la ecuación: garantizar la seguridad (*Safety*) y el impacto macroeconómico. El primero se refiere ante todo a la seguridad de las centrales nucleares, que detuvieron su funcionamiento tras el desastre de Fukushima y antes de reiniciarse deberán pasar un exhaustivo examen, cumpliendo con requisitos más estrictos establecidos por la nueva Nuclear Regulation Authority (NRA), substituta de la Nuclear and Industrial Security Agency (NISA)¹². Por su parte, el impacto

¹⁰ Las “3 Es” ya estaban presentes en el la Ley Básica de Energía de 2002 y en el Primer Plan Estratégico de Energía aprobado en 2003, como veremos más adelante. Por otro lado, son esos tres pilares los que también conforman el trilema (seguridad, competitividad, sostenibilidad) de la seguridad energética de la Unión Europea (véase Herrero, Rubén: “Las cuestiones energéticas en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013”, *UNISCI Discussion Papers*, nº35 (mayo 2014), p. 370. y los mismos dentro de los cuales España de nuevo enmarca su Estrategia de Seguridad Energética Nacional 2015, aprobada en julio de 2015 (Estrategia de Seguridad Energética Nacional 2015, en <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20%28WEB%29.pdf>).

¹¹ También la política energética de la Unión Europea y, por extensión, el gobierno español se han eco de este “trilema”, alineando sus esfuerzos en este sentido. Véase Herrero, *op. cit.*, pp. 367-379.

¹² En el momento del accidente de Fukushima, la antecesora de la NISA era un ente que dependía del METI, que a su vez era el encargado de promover la construcción de centrales nucleares. En otras palabras, desarrollo y evaluación recaían sobre el mismo ente, dando lugar a un conflicto de intereses más grave aún si tenemos en cuenta que en ocasiones los expertos encargados de hacer las evaluaciones eran los propios evaluados, pues la NISA carecía de expertos y recurría a las empresas eléctricas cuando necesitaba de conocimiento experto, un fenómeno que se conoce como “cautividad regulatoria”. Una de las decisiones del Gabinete Kan fue la de



macroeconómico está intrínsecamente ligado con el “mix energético” y con hallar una combinación del mismo que modere tanto su elevado coste, como su consiguiente efecto adverso sobre la recuperación económica del país, sin dejar de lado las preocupaciones medioambientales.

No obstante, la incorporación de estos principios a la política energética japonesa se ha llevado a cabo de forma gradual en el curso de los últimos cuarenta años y ha venido marcada por la necesidad de adaptarse al contexto en cada momento. Hagamos un breve repaso de este recorrido para ver como en cada momento la situación justificaba la adopción de estos principios:

- La década de 1970 se caracterizó por dos graves crisis energéticas, las de 1973 y 1979, motivadas por el ascenso de los precios del petróleo. Dada su escasez crónica de recursos y su fuerte dependencia externa, Japón puso el acento sobre la seguridad energética que siguió centrando su preocupación en la década siguiente.
- En la década de 1990 entró en juego la eficiencia económica, ya no sólo bastaba con garantizar el acceso a los preciados recursos energéticos, también había que asegurar su asequibilidad a fin de no lastrar ni el crecimiento del sector industrial, ni a las economías domésticas.
- En 1997 se adoptó el Protocolo de Kioto, que influyó también sobre la política energética japonesa; el dilema de la seguridad energética se transformó en un “trilema” al introducirse un nuevo elemento en la ecuación: el medio ambiente.
- A comienzos del siglo XXI, el *trilema* está más vigente que nunca, el gobierno pretende potenciar la seguridad de recursos para lo cual ha recurrido a la diversificación de proveedores, entre otros.
- En 2002, formalizando lo que ya se venía haciendo, el gobierno formula una Ley Básica de Energía, en la que se enmarcarán el primer plan energético y tres revisiones del mismo, la última de marzo de 2014.

3. La seguridad energética dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad de Japón de 2013

La última versión de la Estrategia Nacional de Seguridad de Japón¹³ de diciembre de 2013 sigue en la línea de anteriores documentos, revisando algunos planteamientos en relación a factores tanto internos como del entorno cercano y global. El documento comienza con una declaración de intenciones manifestando el interés del gobierno japonés por desempeñar un papel activo que contribuya a la paz basándose en los principios de cooperación internacional y alineando sus intereses a los de otras naciones democráticas, entre las que destaca a Estados Unidos, con las que comparte valores como “la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos básicos y el Estado de Derecho”.

Entre sus intereses nacionales, en línea con su declarado pacifismo, destaca el de alcanzar la prosperidad de Japón y de los japoneses a través del desarrollo económico, que a su vez propicie la consolidación de la paz y la seguridad. Para ello, es esencial que el entorno internacional ofrezca “estabilidad, transparencia y predictibilidad”. El documento establece, asimismo, una serie de objetivos conducentes a lograr dichos intereses nacionales, estos

separar las tareas, de forma que la NRA se ha convertido en un organismo independiente, similar a los que operan en Estados Unidos y Francia, cuyas competencias ahora recaen en el Ministerio de Medio Ambiente. Los contenidos en inglés de su página web se pueden consultar en <https://www.nsr.go.jp/english/>

¹³ *National Security Strategy of Japan* (17 de diciembre de 2013), en:

http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf



redactados en términos de seguridad tradicional o seguridad dura, utilizando términos como “disuasión” (*deterrence*), evitar que las “amenazas lleguen directamente a Japón” (*detering threats from directly reaching Japan*) y “reducir amenazas directas a Japón fortaleciendo la Alianza Japón-Estados Unidos”.

En su análisis del entorno de seguridad global y los retos que este representa, la Estrategia Nacional de Seguridad de Japón tiene en cuenta el cambio en el equilibrio de poder que supone el ascenso de China y el rápido progreso de las innovaciones tecnológicas, que otorgan mayor influencia a actores no estatales, como grandes corporaciones transnacionales u organizaciones criminales. Pero también menciona el riesgo en que se encuentran los “*global commons*” o bienes comunes globales sometidos a una mayor presión, esbozando la posibilidad de conflictos de intereses que podrían llevar a enfrentamientos por disputas territoriales o por el control de recursos. Otro riesgo que también tiene en cuenta el documento es el que representa para la economía global el contagio de la crisis económica, con el consiguiente riesgo de que resurja el nacionalismo o de que se intensifique la competencia por los recursos minerales y energéticos.

Aunque la estabilidad del entorno y la economía parezcan ser las principales preocupaciones que refleja el documento, el gobierno japonés no pierde de vista el papel crucial que desempeña en ambas otra cuestión de fondo: la seguridad energética. Por una parte, en el plano político-económico, el ascenso de China conlleva un consumo de materias primas y energía para el que China deberá acudir a los mercados mundiales en competencia con otros países, incluido Japón. Asegurar su suministro también podría llevar a enfrentamientos como el que se está dando desde comienzos de 2015 en el Mar del Sur de China por la construcción de islas artificiales por parte de China en una zona cuya soberanía se disputan varias naciones, o el de las islas Senkaku/Diaoyou (entre China y Japón) en cuyo subsuelo se supone que podría haber grandes reservas minerales. Por tanto, implícitamente la seguridad energética está entre los temas que abarca el documento, donde también se trata explícitamente.

Concretamente en el Capítulo 5 que trata sobre el fortalecimiento de la cooperación basada en valores universales a fin de resolver cuestiones globales, en su quinto punto trata sobre la respuesta a cuestiones medioambientales y energéticas. Comienza reconociendo que, la necesidad para la dinámica economía japonesa de contar con un suministro estable de energía y otros recursos, “constituye un desafío para la seguridad nacional”. Japón se planea tratar este asunto por medios diplomáticos, utilizando herramientas que permitan un acercamiento a los países productores de petróleo, carbón y gas natural y buscando una diversificación fuentes de abastecimiento que garantice un suministro constante a precios bajos. En el apartado, no deja de mencionar las implicaciones que ello conlleva para el medio ambiente (otra de las “Es” del trilema energético), manifestando su intención de respaldar a los países en desarrollo y de implementar una estrategia para contrarrestar el cambio climático tanto por medios tecnológicos, como mediante el establecimiento de un marco internacional para la reducción de emisiones.

Aunque la seguridad energética, como tema de seguridad está presente en la Estrategia Nacional de Seguridad de 2013, tanto implícita como explícitamente, su tratamiento no es por los cauces extraordinarios de la política exterior y de seguridad, sino vía los cauces ordinarios de la política energética que tratamos a continuación. Si bien antes nos detendremos a examinar la organización del sector eléctrico japonés.



4. Organización del sector energético japonés

A fin de garantizar la seguridad energética del archipiélago japonés, el gobierno japonés ha fomentado y dirigido la participación de empresas privadas en todos los ámbitos de la cadena de suministro energético¹⁴. Al igual que en otros sectores económicos, la cadena de suministro energético está globalizada y consta de los siguientes procesos:

- Extracción de minerales y producción de energía bruta, que componen el *upstream*
- Gestión de oleoductos y gaseoductos, mantenimiento y administración de las infraestructuras de almacenamiento y transporte (el *midstream*)
- Generación, distribución y venta de energía (el *downstream*). En el caso del petróleo, es aquí donde se realiza el refinamiento del crudo y su conversión en derivados (gasolina, gasoil, diésel y demás), en el del gas su procesamiento y purificación.

En vista de la falta de fuentes nacionales de hidrocarburos, las empresas del sector energético han buscado tener una participación activa en el *upstream* a través de proyectos de gas natural y petróleo en todo el mundo, proporcionando servicios especializados de ingeniería, construcción, financiación y dirección de proyectos. No en vano, Japón es uno de los mayores exportadores de tecnología en el sector energético y posee un sólido programa de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) respaldado por el gobierno. El gobierno también proporciona financiación a las empresas japonesas que ponen en marcha proyectos de exploración y producción, concediendo préstamos a interés favorable a través del Japan Bank for International Cooperation (JBIC) a fin de que estos puedan hacer efectivas sus ofertas de cara a conseguir proyectos en países productores de hidrocarburos clave, de esta manera las empresas japonesas pueden adquirir derechos de participación en yacimientos de petróleo y gas. Esto por una parte garantiza su propia seguridad energética y, por la otra, contribuye a asegurar el suministro¹⁵.

Por otro lado, grandes empresas privadas dominan el *downstream*, todas ellas japonesas dado que históricamente ha habido restricciones legales que han impedido a las empresas extranjeras acceder al mercado. Debido a la presión internacional, el panorama ha cambiado recientemente y el gobierno ha flexibilizado la legislación a fin de fomentar la competencia en las actividades de refinamiento del petróleo, permitiendo así la entrada de grandes empresas multinacionales del sector como Chevron, BP, Shell y BHP Billiton, entre otras. Estas multinacionales además de proporcionar derivados del petróleo y servicios al mercado japonés, son también socios en *joint ventures* con empresas japonesas en el exterior.

En cuanto a la electricidad, una de las peculiaridades de la red eléctrica japonesa es que, aunque en todo el territorio la tensión es de 110 voltios, en realidad cuenta con dos redes eléctricas, ya que el país está dividido en dos áreas, cada una de las cuales posee una frecuencia diferente. En la zona oeste de Japón la producción de electricidad es a 60 hercios, mientras que en la zona este es a 50 hercios¹⁶. Además, como se aprecia en la Ilustración 3, el

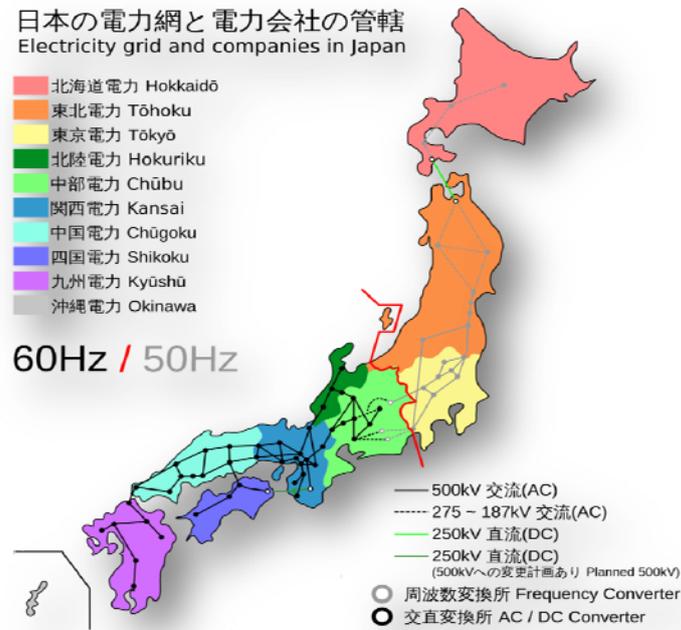
¹⁴ En Japón existe un intercambio entre el sector privado (esfera empresarial) y el público (funcionarios y políticos) al que Richard Samuels en su libro de 1987, *The business of the Japanese state: Energy markets in comparative and historical perspective* denomina “consentimiento recíproco”, del que se sirve para explicar y analizar la relación existente entre el Estado y el sector energético. El consentimiento recíproco es un proceso interactivo de negociaciones entre el mercado y el Estado en el que el sector privado toma parte en el proceso político y se beneficia de los recursos estatales (subsidios y ayudas), mientras el Estado a su vez posee cierto grado de jurisdicción sobre los sectores económicos.

¹⁵ U.S. Energy Information Administration. (2015). Japan. (Country report), en <http://www.eia.gov/beta/international/?fips=javolume-136-i-1832-english.pdf>.

¹⁶ En la zona oeste se encuentra la metrópoli de Tokio y la ciudad costera de Yokohama, mientras que en la zona oeste se hallan Osaka, Kioto y Kobe. En la actualidad Tokio es la capital económica y política de Japón y posee

territorio japonés se reparte entre diez grandes operadoras eléctricas que tienen un control monopolístico sobre la producción, transmisión y comercialización de la electricidad. La mayor de ellas es TEPCO (Tokyo Electric Power Company por sus siglas en inglés), que es la empresa que suministra electricidad a Tokio y su área metropolitana, además de propietaria de la Central Nuclear de Fukushima.

Gráfico 3. Red eléctrica de Japón.



Fuente: Wikimedia, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Power_Grid_of_Japan.svg

Estas operadoras han seguido una estrategia de autosuficiencia orientada a maximizar sus propias instalaciones sin invertir en desarrollar la capacidad de transmisión inter-regional, por lo que existen pocos convertidores y la conversión resulta demasiado cara. La dificultad para transmitir electricidad de un lado al otro del país, que se puso en evidencia a raíz del accidente nuclear de Fukushima, ha contribuido a que se agilicen los trámites para reestructurar el sector, algo que ya estaba en la agenda política antes del accidente. El accidente también dejó al descubierto otros aspectos negativos del sistema regional de monopolios como son la falta de competencia y el fuerte control sobre el precio, así como las limitaciones de las empresas eléctricas para poder efectuar un cambio en el mix energético a fin de potenciar el papel de las renovables.

5. La política energética japonesa desde una perspectiva histórica

Scalise califica la política energética japonesa y su regulación del sector eléctrico de “reaccionaria”¹⁷. Según este experto, durante todo el siglo XX los responsables de la toma de

una población de unos 30-35 millones de habitantes en su área metropolitana, mientras que al este en la conurbación Kioto, Osaka, Nara y Kobe con los municipios de sus alrededores alcanza los 17 millones, la mitad de habitantes por lo que la demanda de electricidad es menor. La rivalidad entre ambas queda patente en la diferencia de potencia, que se debe a que mientras que unos buscaron ejemplo en Estados Unidos, los otros miraron hacia Europa y más en concreto hacia Alemania.

¹⁷ Scalise, Paul J. (2009): *The politics of restructuring: agendas and uncertainty in Japan's electricity deregulation*, Oxford, Oxford University Press.



decisiones en materia energética han carecido de una estrategia energética integral (*comprehensive*), por lo que la seguridad energética dependía de una serie de reglas, regulaciones y leyes *ad hoc* a las que se aferraban en momentos de incertidumbre nacional o crisis económica. Ejemplos de ello son las medidas que se adoptaron en respuesta a las crisis petrolíferas de 1973 y 1979, a la década perdida de 1990 o las iniciativas del nuevo milenio fruto de su compromiso de contribuir a la reducción del calentamiento global. A comienzos del siglo XXI, con su visión a largo plazo, la Ley Básica de Política Energética¹⁸ de 2002 venía a poner orden en la situación. Repasemos brevemente algunos puntos clave que han conducido a la situación actual.

5.1. La década de 1970: las Tres Leyes Básicas para la Generación de Electricidad (Dengen sanpo)

Entre las iniciativas legislativas que más han influido en la trayectoria de la energía nuclear del país están los conocidos como “*Dengen Sanpo*” o Tres Leyes Básicas para la Generación de Electricidad de 1974, que se fraguaron gracias a la colaboración entre el mundo empresarial, los altos funcionarios y los políticos con el consenso de estabilizar el orden político prevalente y crear un marco institucional en el que encuadrar las decisiones sobre los lugares idóneos para construir centrales nucleares a fin de facilitar la introducción de la energía nuclear¹⁹.

Según otros autores, el esquema lo que en realidad perseguía era allanar el camino a la construcción de las centrales nucleares mediante la concesión de subsidios y prebendas a los municipios receptores. Los subsidios procedían de un impuesto “invisible”²⁰, que se cobraba a través de la factura eléctrica²¹. Por su parte, los municipios eran cuidadosamente seleccionados entre los que menor oposición mostrarían a la construcción de centrales nucleares en su término.

En su obra *Site Fights*, Aldrich analiza características en común²²: por lo general comunidades rurales donde el nivel de estudios de la población local es inferior y en las que se ha dado una fuerte emigración a la ciudad, por lo que la llegada de inversión de grandes empresas eléctricas se ve como una oportunidad para crear empleo y dinamizar la economía, reteniendo así a la población. Situadas lo suficientemente lejos de grandes núcleos urbanos a los que sirven como para no suponer una molestia, pero no demasiado a fin de no incrementar el coste de la construcción de infraestructuras para el transporte y, posteriormente, del propio transporte. Además, los ayuntamientos suelen presentar déficit por lo que el pago de impuestos beneficiaría a las arcas municipales²³. Esta descripción es un fiel reflejo de lo que

¹⁸ Su texto puede consultarse en los archivos del CNIC (Citizen’s Nuclear Information Center), en <http://www.cnic.jp/english/newsletter/nit97/nit97articles/nit97enypolicy.html>

¹⁹ Calder, Kent: “Beyond Fukushima: Japan’s Emerging Energy and Environmental Challenges”, *Orbis*, vol. 57, nº3 (abril 2013), p 441.

²⁰ Aldrich, Daniel P.: “Japan’s Nuclear Power Plant Siting: Quelling Resistance”, *The Asia-Pacific Journal*, Vol. 3, Issue 6 (June 13, 2005), en http://japanfocus.org/-Daniel_P_-Aldrich/2047/article.html

²¹ Aldrich lo denomina invisible porque está planteado de tal manera que muchos japoneses no son conscientes de pagarlo.

²² Aldrich, Daniel P. (2010): *Site Fights: Divisive Facilities and Civil Society in Japan and the West*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

²³ Aldrich argumenta que para el año 2002, una comunidad que aceptase que se construyera en su término municipal un reactor de 1,35 millones de kilovatios podría recibir subsidios de hasta 450.000 millones de yen. Aldrich, “Japan’s Nuclear Power Plant Siting...”, op.cit.



sucedió en la prefectura de Fukushima, que junto a Fukui y Niigata, es una de las prefecturas que más reactores nucleares llegaron a alojar²⁴.

Independientemente del enfoque, estas tres leyes han establecido los parámetros político-económicos dentro de los cuales ha operado la política nuclear civil de Japón desde entonces. En conjunto, las tres leyes establecieron un esquema de incentivos para los municipios de acogida, que por otro lado funcionó tan bien que permitió al Partido Liberal Demócrata perpetuarse en el poder.

La primera ley establecía un sistema impositivo que generaba ingresos, procedentes de un sobrecargo en la factura eléctrica, que estaban destinados a promover la aceptación popular de la energía nuclear así como de otras alternativas al petróleo. La segunda ley creaba una cuenta especial en la que ingresar el montante generado por la primera ley, así los impuestos que los usuarios pagan al gobierno por este concepto van primero a una cuenta general del presupuesto nacional japonés y luego se transfieren a una cuenta especial, desde la que se destinan fondos a proyectos que cumplen los requisitos. La tercera ley regula la utilización de los fondos de la Cuenta Especial para otorgar subsidios y prebendas, tales como carreteras, complejos deportivos o centros cívicos, a los municipios situados en áreas cercanas a nuevas centrales nucleares.

Las leyes eran gestionadas por el MITI (*Ministry of International Trade and Industry*), el mismo órgano burocrático encargado de la política energética. Con raíces en la administración de posguerra, el precursor del actual METI contaba con amplios poderes regulatorios y se encargaba de administrar los recursos favoreciendo los intereses de las operadoras eléctricas, que a su vez se mostraban receptivos al adoctrinamiento del MITI respecto a las políticas de seguridad energética. Una relación mutuamente beneficiosa.

5.2. La década de 1980: Marcando las líneas estratégicas de la política energética

En 1981 Ronald A. Morse, que en ese momento era director del Programa de Asia Oriental del *think tank* estadounidense Woodrow Wilson Center for Scholars, afirmaba que si bien Japón había superado las dos crisis petrolíferas que habían marcado la década de 1970, estas habían hecho mella en un país cuyo supervivencia y prosperidad económica dependían del petróleo por lo que comenzaba la década de 1980 resuelto a diversificar sus fuentes de energía a través de la cooperación entre el sector público y el privado²⁵.

A raíz de la crisis de 1973-74, el gobierno japonés se ha esforzado por reducir la dependencia y vulnerabilidad del sector energético a fin de garantizar la seguridad energética. Morse resume en cinco puntos los elementos básicos de la política energética de Japón, en la que el gobierno tomaría un papel más activo, y que aún hoy siguen marcando su estrategia:

1. Fomentar el desarrollo de actividades de *upstream* por empresas japonesas de petróleo en el exterior, así como hacer un mejor uso de las potenciales fuentes energéticas nacionales.
2. Desarrollar a corto plazo alternativas energéticas no basadas en el petróleo: carbón, energía nuclear y gas natural licuado (GNL)

²⁴ En su momento de mayor actividad nuclear en los años 2006-2007, Japón llegó a contar 54 reactores nucleares, más de la mitad de ellos se encontraba en tres prefecturas (el equivalente a nuestras provincias): Fukui alojaba 15 reactores, Fukushima 10 y Niigata 7.

²⁵ Morse, Ronald A. y University of California, Berkeley (Eds.) (1981): *The politics of Japan's energy strategy: resources-diplomacy-security*, Berkeley, Institute of East Asian Studies, University of California, pp. 1-3.



3. Diversificar las fuentes de suministro de petróleo y fomentar las negociaciones directas y gobierno a gobierno con las naciones productoras de petróleo.
4. Fomentar la conservación de la energía, así como la comercialización de nuevas tecnologías energéticas
5. Preparar procedimientos para la gestión de emergencias energéticas y almacenar reservas de petróleo a fin de satisfacer las necesidades del país en caso de que se produjese una interrupción grave del suministro.

A juicio de Morse, aunque ya en esta época los japoneses manejaban el concepto de “seguridad energética”, aún no lo utilizaban con el mismo enfoque que en Estados Unidos, tampoco eran conscientes de su alcance, ni establecían un vínculo entre “energía” y “seguridad” lo cual se hacía patente en el marco de su estrategia de “*seguridad integral*”²⁶.

5.3. La Ley para la Conservación de la Energía

En 1979 entró en vigor la primera Ley para la Conservación de la Energía, que tenía por objetivo potenciar el ahorro energético en los sectores industrial, comercial, residencial y del transporte. La ley definía un nuevo marco según el cual las empresas deben medir su consumo anual de electricidad y comunicárselo al gobierno. También fijaba estándares de eficiencia para edificios y hogares.

Además, la Ley para la Conservación de la Energía instauró un programa llamado “*Top Runner*” que fomenta la competencia y la innovación en la fabricación e importación de electrodomésticos, automóviles y otros equipos que suponen el 70% del consumo doméstico²⁷, estableciendo objetivos de eficiencia a medio y largo plazo (3 a 10 años) para fabricantes e importadores, sin que ello conllevara un aumento del precio para los consumidores.

En las tres décadas que lleva en funcionamiento, el programa “*Top Runner*” ha conseguido excelentes resultados, un ejemplo de ello es el hecho de que los automóviles han ido aumentando paulatinamente su eficiencia, por lo que con la misma cantidad de combustible cada vez se pueden recorrer más kilómetros. Así, según el METI, en 1999 un turismo de tamaño medio era capaz de hacer 16 kilómetros más por litro de gasolina que en 1979, alcanzando los 19,9 kilómetros por litro a principios de la década de 2010.

5.4. La Ley Básica de Política Energética de 2002 y Nueva Estrategia Nacional de Energía

Las líneas de acción de la actual política energética japonesa se enmarcan dentro la Ley Básica de Política Energética, ley Nº 71, de 14 de junio 2002, que delineaba las “3 Es” del trilema anteriormente expuesto: la seguridad energética (artículo 2), la sostenibilidad del medio ambiente (artículo 3) y la eficiencia económica (artículo 4).

²⁶ Dadas las limitaciones que le imponía su Constitución pacifista en el plano militar, Japón encontró en la seguridad integral (*comprehensive security*) un concepto muy útil a la hora de interpretar su política de seguridad. Para ampliar información, véase la reedición del libro de 1983 de Chapman y otros, Chapman, J. W. M., Gow, I. T. M., & Drifte, R. (2013): *Japan's Quest for Comprehensive Security: Defence - Diplomacy - Dependence*. Bloomsbury 3PL

²⁷ Según el World Energy Council, en los países industrializados, los tres sectores que representan el 70% del consumo total de electricidad son: Motores (45%), iluminación (15%), y electrodomésticos y otros aparatos electrónicos (20%). *World Energy Resources: 2013 Survey*, en <https://www.worldenergy.org/publications/2013/world-energy-resources-2013-survey/>



La Ley Básica no establece objetivos cuantificables, sino que en virtud de su artículo 12 faculta al gobierno para formular un plan estratégico de energía que promueva medidas para garantizar un suministro energético que satisfaga las necesidades de la demanda. Dicho plan estratégico debe ser revisado al menos cada tres años y sometido al Gabinete²⁸ para su aprobación. El Primer Plan Estratégico de Energía data de 2003 y desde entonces se ha revisado en tres ocasiones: 2007, 2010 y 2014.

Gráfico 4. Planes Estratégicos de Energía 2003-2014

- Primer Plan Estratégico de Energía (7 octubre 2003)
 - Partido en el poder: Partido Liberal Democrático (PLD)
 - Primer Ministro: Junichiro Koizumi
 - Ministro de Economía, Comercio e Industria: Shouichi Nakagawa
- Segundo Plan Estratégico de Energía (9 marzo 2007)
 - Partido en el poder: Partido Liberal Democrático (PLD)
 - Primer Ministro: Shinzo Abe
 - Ministro de Economía, Comercio e Industria: Akira Amari
- Tercer Plan Estratégico de Energía (18 junio 2010)
 - Partido en el poder: Partido Democrático de Japón (PDJ)
 - Primer Ministro: Naoto Kan
 - Ministro de Economía, Comercio e Industria: Masayuki Naoshima
- Cuarto Plan Estratégico de Energía (11 abril 2014)
 - Partido en el poder: Partido Liberal Democrático (PLD)
 - Primer Ministro: Shinzo Abe
 - Ministro de Economía, Comercio e Industria: Toshimitsu Motegi

Fuente: METI

La Ley Básica de Energía era la primera ley nacional que abordaba de forma integradora la seguridad energética. La Ley pone el énfasis en el medio ambiente y en asegurar el suministro energético, principios a los que se subordinan cuestiones económicas como la liberalización de los mercados de energía o la desregulación o reforma del sector, entre otras. Además, justificaba la intervención del Estado en el sector eléctrico, tanto a nivel nacional como internacional.

En mayo de 2006, debido a la creciente competencia por los recursos con China y la India, y a un aumento del precio del petróleo crudo importado desde 1998 (12,8 dólares / barril) hasta 2006 (63,5 dólares / barril)²⁹ que rondaba el 400%, el METI elaboró una Nueva Estrategia Nacional de Energía (*Shin-Kokkai enerugii senryaku* o NNEs, por sus siglas en inglés)³⁰. El documento parte de la premisa de que los precios del petróleo seguirán siendo elevados tanto a medio como a largo plazo, dado el poco margen de acción existente en el mercado debido a lo ajustada que está la oferta a la demanda.

Además, la Nueva Estrategia situaba por primera vez al GNL en un plano similar al del petróleo al considerar que el GNL es una fuente tan insegura como el propio petróleo. Para garantizar la seguridad energética con un horizonte 2030 se perfilaban una serie de estrategias y objetivos, como la diversificación de proveedores y la conservación de energía, el aumento de la eficiencia energética en al menos un 30%, disminución de la dependencia del

²⁸ *Naikaku*, formado por el Primer Ministro y sus ministros.

²⁹ Datos extraídos de Scalise, *op. cit.*

³⁰ El texto de la *New National Energy Strategy* está disponible en <http://www.enecho.meti.go.jp/en/reports/pdf/newnationalenergystrategy2006.pdf>



petróleo en un 40% y otorgar un mayor porcentaje de la energía nuclear en el mix energético llegando a alcanzar el 30%-40%. Asimismo, el documento respalda un mayor control sobre los recursos a través de la intervención de empresas japonesas en el *upstream*, lo cual sorprende a los expertos³¹ dados los malos resultados de JNOC³² que en 2004 se disolvió y fusionó formando JOGMEC (*Japan Oil, Gas and Metals National Corporation*)³³.

5.5. El Tercer Plan Estratégico de Energía (18 junio 2010), revisión 2011

En septiembre de 2009, Japón anunciaba en unas negociaciones sobre el cambio climático de las Naciones Unidas que se fijaba como meta³⁴ reducir en un 25% las emisiones de gases de efecto invernadero³⁵. En consecuencia, en el Plan Estratégico de Energía publicado al año siguiente y único elaborado por el partido de la oposición PDJ hasta el momento, la política del gobierno japonés giraba en torno a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

La eficiencia económica y la seguridad energética quedaban así subordinadas a la “E” del medio ambiente (*Environment*), que vertebraba las previsiones de un mix energético en el que la energía nuclear (en calidad de energía limpia, eficiente y económica) estaba llamada a desempeñar un papel protagonista, que las energías renovables complementarían en un discreto segundo plano.

El Plan fijaba una serie de ambiciosas metas para 2030 como la de elevar al 70% el porcentaje de energías de emisiones cero, reducir a la mitad las emisiones de CO2 de los hogares y fomentar la eficiencia energética en el sector industrial, situándolo al más alto nivel mundial. Una serie de medidas específicas, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda, estaban asociadas a estos ambiciosos objetivos. Por el lado de la oferta, el gobierno se proponía por una parte poner en marcha 14 nuevos reactores nucleares hasta 2030 y, por la otra, que las energías renovables ampliaran su tasa de mercado en un 10% gracias a la “*Feed-in Tariff*” (FIT, por sus siglas en inglés), es decir, una retribución fijada por el gobierno para la energía inyectada a la red. Además, contaba con tener construida para la década de 2020 la red interactiva de última generación más avanzada del mundo. Por el lado de la demanda, una de las medidas que pretendía poner en práctica era la de establecer una estructura con bajas emisiones de CO2 (“*low carbon*”) logrando la mayor eficiencia energética a nivel mundial en el sector industrial, potenciado la reducción de emisiones en hogares y oficinas, y elevando la ventas de automóviles de última generación hasta el 50% del total para el año 2020 y al 70% en el 2030, entre otras muchas medidas.

³¹ Evans, Peter C.: *The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: Japan*, (2006), The Brookings Institution, en <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2006/12/japan/12japan.pdf>

³² Japan National Oil Corporation (JNOC) constituida por el gobierno japonés y dominó el mercado de hidrocarburos hasta su nacionalización en 2004. Su misión era la de fomentar la prospección y producción petrolífera nacional y exterior. En 2004 se escindió en varias empresas con la excusa (u objetivo, depende de la lectura) con la finalidad de fomentar la competencia en el sector energético. Muchas de sus actividades fueron asumidas por JOGMEC, cuya misión es la de respaldar a empresas japonesas de prospección y explotación de recursos energéticos en el exterior, así como de la gestión de reservas. Otras empresas fruto de la escisión son Japex (Japan Petroleum Exploration Company) e Inpex, que es en la actualidad la mayor empresa de gas y petróleo de Japón.

³³ Para más información sobre esta organización, consúltese su página web: <http://www.jogmec.go.jp/english>

³⁴ Aunque la meta estaba subordinada al resultado final de la negociación, una reducción así dificultaría la consecución de las 3Es, puesto que su eficiencia energética es de por sí bastante elevada hasta el punto de que cualquier reducción marginal resultaría cara.

³⁵ McCurry, Justin: “Japan’s new prime minister promises ambitious greenhouse gas cuts”, *The Guardian*, 7 de septiembre de 2009, en <http://www.theguardian.com/environment/2009/sep/07/japan-greenhouse-gas-cuts>



Este Plan era el que estaba vigente a principios de 2011, en el momento del accidente nuclear de Fukushima. La energía nuclear representaba entonces casi el 30% de la producción eléctrica total del país, esperándose que en 2017 se convirtiese en el 41% y llegase al 50% en 2030. Sin embargo, tras el accidente de Fukushima, el gobierno del PDJ dio un giro radical al fijarse como objetivo el abandono total del modelo nuclear.

El Primer Ministro Naoto Kan, que ocupaba el puesto en el momento del accidente nuclear de Fukushima, había optado por cerrar las centrales nucleares tras el accidente y se había declarado partidario de abandonar la energía nuclear. La decisión de cerrar las centrales nucleares no complació al poderoso lobby nuclear, que durante años había cultivado una relación de connivencia con el Partido Liberal Democrático³⁶. Kan pertenecía al Partido Democrático de Japón (PDJ), que ha estado en la oposición durante toda la posguerra y había desbancado a su eterno rival el Partido Liberal Democrático (PLD) en 2009. El desgaste político por su criticada gestión de la crisis del accidente nuclear, hizo que el PDJ fuese incapaz de revalidar su gobierno en las elecciones de 2012.

5.6. La Estrategia Innovadora para la Energía y el Medio Ambiente

Unos meses antes elecciones de las elecciones de diciembre de 2012, el PDJ se apresuró a pasar una estrategia energética que guiara al país por la senda de la desnuclearización, hacia derroteros más sostenibles y alejados de las tradicionales conexiones de la “aldea de la energía nuclear”³⁷. Se trataba de la *Innovative Strategy for Energy and the Environment* de septiembre de 2012³⁸, que pronto quedó olvidada pues tras ganar las elecciones el PLD, con Shinzo Abe al frente, retomó la senda nuclear.

La Estrategia Innovadora, que reposaba sobre tres pilares, perseguía reducir la dependencia tanto de la energía nuclear como de los combustibles fósiles, maximizando la “energía verde” y potenciando por una parte la eficiencia energética y, por la otra, las energías renovables. La nueva estrategia también revisaba los objetivos de emisiones de CO2 para 2030: Si pre-Fukushima perseguían una reducción del 30% de las emisiones, en relación al nivel de 1990, con la nueva estrategia la reducción descendía al 20% en caso de que el crecimiento económico fuese moderado y al 10% en caso de que fuese mayor³⁹.

El primer pilar consistía en construir una sociedad que no dependiese de la energía nuclear a la mayor brevedad posible, para lo cual movilizarían todos los recursos políticos a su alcance a fin de lograr el objetivo de que las centrales nucleares dejasen de funcionar por completo en 2030. Para ello, no se construirían los nuevos reactores nucleares que estaba previsto construir, ni se alargaría la vida de los reactores más allá de los 40 años.

³⁶ La relación entre el lobby nuclear y el partido gobernante se veía reforzada mediante dinámicas de “puertas giratorias” (en japonés *amakudari*, literalmente descenso del cielo), también la prensa se ha hecho eco de las donaciones hechas por altos cargos de TEPCO (la empresa propietaria de la central nuclear de Fukushima) al PLD. Para más información véase, Casado, María F.: “Fukushima: un desastre nuclear evitable”, *Esglobal*, 10 de marzo de 2015, en <http://www.esglobal.org/fukushima-un-desastre-nuclear-evitable/>

³⁷ Aldea de la energía nuclear o *genshi ryoku mura*, conocido en inglés como nuclear village, es el triángulo de hierro en el que se mueven una serie de intereses creados entre las poderosas empresas del sector eléctrico, los altos funcionarios y los políticos, con su capacidad de influencia sobre medios de comunicación y círculos académicos. Para más información véase, Casado, María F.: “Fukushima: un desastre nuclear evitable”, *Esglobal*, 10 de marzo de 2015, en <http://www.esglobal.org/fukushima-un-desastre-nuclear-evitable/>

³⁸ Ministry of Economy, Trade and Industry (2012): *Innovative Strategy for Energy and the Environment*, en <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/greenjobs/enablingenvironment.pdf>

³⁹ “Innovative Strategy to end nuclear”, *World Nuclear News*, 12 de septiembre de 2012, en http://www.world-nuclear-news.org/NP_Innovative_strategy_to_end_Japanese_nuclear_1409121.html



El segundo pilar consistía en poner en marcha la “Revolución de la energía verde”, estableciendo un nuevo marco en el que participasen todas las partes interesadas, incluidos los consumidores. Fomentando la participación social, se pretendía estabilizar el abastecimiento energético y la conservación del medio ambiente, a la vez que se propiciaba la aparición de nuevas actividades económicas que dinamizasen la economía local.

El tercer pilar, relacionado con los dos anteriores, tenía por objeto garantizar un suministro estable de energía, tomando como base los combustibles fósiles pero haciendo un uso más eficiente, y acelerando la investigación y desarrollo de las tecnologías energéticas del futuro.

5.7. El Cuarto Plan Estratégico de Energía y el Libro Blanco de la Energía

En junio de 2014 se publicó el Libro Blanco de la Energía 2013, precedido en marzo de 2014 por el Cuarto Plan Estratégico de Energía⁴⁰ (*enerugi kihon keikaku*) con un horizonte 2030 que dejaba por concretar el futuro mix energético de Japón. A finales de abril de 2015, tras un largo periodo de reflexión, el METI hacía públicos estos datos que dejarán notar su influencia tanto en la futura seguridad energética de Japón, como en la de las emergentes economías asiáticas y en el panorama energético internacional.

En cuanto a las líneas del Cuarto Plan Estratégico de Energía, la nueva política energética de Japón tiene como objetivo superar los retos que se le plantean reduciendo simultáneamente los costes de generación y compra de energía primaria, distribución y consumo. El Plan también revalida su compromiso con el “3E + S” en su capítulo segundo, sección primera, y establece como metas clave equilibrar el mix energético fortaleciendo el papel de las energías renovables y no convencionales, diversificar fuentes apartándose del petróleo mediante una reducción de su uso en el sector transporte⁴¹ y potenciar el desarrollo tecnologías punta de generación de electricidad a partir de combustibles fósiles, más eficientes y menos contaminantes que las actuales.

En cuanto a la generación de electricidad, el Plan apuesta por diversificar las fuentes energéticas primarias, por una parte favoreciendo la introducción de energías renovables a través de la desregulación o reforma del sector eléctrico y, asimismo, fomentando la adopción de energías renovables como la geotérmica o la eólica mediante la implantación de redes inteligentes. El actualmente gobernante Partido Liberal Democrático es pro-nuclear, por lo que la energía nuclear está llamada a ocupar un puesto en su política energética, que tal vez no sea tan preeminente como el que se planteaba antes del accidente nuclear de Fukushima, pero no desaparece del mapa.

No obstante, antes de volver a poner las centrales nucleares en funcionamiento, estas deberán pasar las pruebas pertinentes dentro del examen que está realizando la nueva e independiente NRA. Otro de los esfuerzos es el de introducir centrales térmicas (de carbón y

⁴⁰ El documento en su versión inglesa está disponible en la página web de la *Agency for Natural Resources and Energy*, que forma parte del METI, en la siguiente dirección:
http://www.enecho.meti.go.jp/en/category/others/basic_plan/pdf/4th_strategic_energy_plan.pdf

⁴¹ El sector transporte es uno de los que más consume. A través de subsidios, el gobierno fomenta la adopción de tecnologías disruptivas como las baterías de hidrógeno (*fuel cells*) y las baterías eléctricas (*electric batteries*), como son las de ion-litio. Estos dos modelos son los que están luchando en la actualidad por hacerse con el mercado de vehículos utilitarios. La batalla está abierta en varios frentes como el precio o la capacidad de hacer frente a la demanda del mercado con una producción suficiente de automóviles, sin embargo el factor que más “ansiedad” provoca es la autonomía de conducción por carga, dado que la infraestructura de recarga se encuentra aún en una fase incipiente, muy lejos aún de la ubicuidad con que se encuentran las gasolineras.



GNL) más eficientes y menos contaminantes. En este apartado, otra de las líneas de acción es la de diversificar las fuentes de aprovisionamiento de energía primaria, para lo cual se están buscando nuevos proveedores de GNL a fin de reducir los costes y, por otra parte, se está invirtiendo en I+D+i para desarrollar fuentes propias de energía, tales como la solar⁴² o los hidratos de metano, sobre los que trataremos más adelante. Un claro ejemplo de ello es que en el verano de 2015, cuando los ministerios sometieron sus peticiones de presupuesto para el año fiscal 2016 (del 1 de abril de 2016 al 31 de marzo de 2017) el Ministerio del Medio Ambiente (MOE) incrementó su solicitud de fondos en un 62% con respecto al año fiscal 2015 atribuyendo el aumento a la necesidad de financiar proyectos de energía renovable y eficiencia energética⁴³.

También en el sector de la distribución se inscribe la reforma del mercado eléctrico que tiene la triple finalidad de llevar a cabo la desagregación o separación de las actividades de generación, transmisión y venta de electricidad, la total liberalización de las actividades de generación de electricidad y venta al por menor y, por último, la puesta en funcionamiento de una red eléctrica nacional que permita trasladar la electricidad de un lado a otro del país cuando sea necesario.

Por último en el sector consumo, los esfuerzos se centrarán en hacer más eficiente a la industria mediante el uso de tecnología punta que fomente un uso más eficiente y competitivo de la energía, una mayor conservación de la energía, incluido el programa “*Top Runner*”⁴⁴, y por último fomentar programas de gestión eficiente de la energía como los sistemas de demanda-respuesta (redes inteligentes).

6. Actual situación energética

El actual nivel de dependencia de los minerales fósiles es comparable al que Japón tenía a comienzo de la década de 1970. Si antes de que la crisis de 1973 provocase su transición energética hacia la energía nuclear, el 89,7% de sus fuentes de energía primaria procedían de los combustibles fósiles (75,5% del petróleo y 16,9% del carbón, porcentaje este último del que 4,3% de producción nacional), un año después del accidente nuclear de Fukushima, en 2012, la dependencia de los combustibles fósiles llegaba al 92%. Según los datos de la *International Energy Agency* (IEA), Japón es el mayor importador neto de GNL, el segundo mayor importador neto de carbón y el tercero de petróleo en crudo y derivados del petróleo, por detrás de China y Estados Unidos.

⁴² Véase este artículo científico sobre los proyectos de investigación para la construcción de una central solar en el espacio. Sasaki, Susumu: “How Japan plans to build an orbital solar farm”, *IEE Spectrum*, 24 de abril de 2014, en <http://spectrum.ieee.org/green-tech/solar/how-japan-plans-to-build-an-orbital-solar-farm>

⁴³ DeWit, Andrew: “Japan’s Bid to Become a World Leader in Renewable Energy”, *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, vol. 12, nº 39-2 (septiembre 2015), en <http://apjjf.org/-Andrew-DeWit/4385>

⁴⁴ Este programa estaba dirigido inicialmente a las empresas con el objetivo de que empleasen equipos de bajo consumo. En los hogares se traduciría, por ejemplo, en la utilización de bombillas de bajo consumo y led.

**Gráfico 5. Diez mayores importadores netos de GNL, petróleo en crudo y carbón.**

GNL (2013)	Mt	Petróleo crudo (2012)	Mt	Carbón (2013)	Mt
Japón	123	EE.UU.	442	China	320
Alemania	76	China	269	Japón	196
Italia	62	India	185	India	178
Corea del Sur	53	Japón	179	Corea del Sur	127
China	49	Corea del Sur	128	Taipei, China	68
Turquía	45	Alemania	93	Alemania	50
Francia	43	Italia	74	Reino Unido	49
Reino Unido	39	España	60	Turquía	28
EE.UU.	37	Países Bajos	57	Malasia	23
España	30	Francia	57	Italia	20
Otros	279	Otros	507	Otros	211
Total	836	Total	2051	Total	1270

Fuente: International Energy Agency: 2014

Por otra parte, en 2014 Japón habría sido el tercer mayor consumidor mundial de petróleo, según el informe sobre Japón publicado en enero de 2015 por la *Energy Information Administration* estadounidense, por detrás de Estados Unidos y China, aunque la demanda de petróleo ha descendido un 22% como media desde 2000. Un descenso que la EIA achaca a factores estructurales como la sustitución de combustibles (preferencia por el GNL) en línea con su transición energética y sus metas medioambientales, el descenso de la población y los porcentajes de eficiencia energética fijados por el gobierno.

6.1. Combustibles fósiles: GNL (Gas Natural Licuado), petróleo y carbón.

Tras el accidente nuclear de Fukushima, petróleo y GNL han ocupado el lugar de la energía nuclear en la generación de electricidad. Como hemos visto, Japón se ha convertido en el mayor consumidor mundial de GNL y tiene visos de seguir siendo uno de los principales consumidores a corto y medio plazo. Debido al cierre paulatino de las centrales nucleares japonesas, la demanda de GNL aumentó en un 30% llegando a ascender a 90 millones de toneladas en el año fiscal 2012⁴⁵, frente a los 70 millones de 2010.

El GNL presenta un riesgo geopolítico moderado en comparación al petróleo y es el combustible fósil cuyas emisiones de CO₂ son menores, razón por la cual se ha convertido en una fuente importante de energía a medio plazo y también podría convertirse en un pilar de una sociedad del hidrógeno. Además, con la competencia creciente del *shale gas* (también conocido como gas de esquisto o gas pizarra)⁴⁶ y la diversificación de proveedores, su precio podría reducirse.

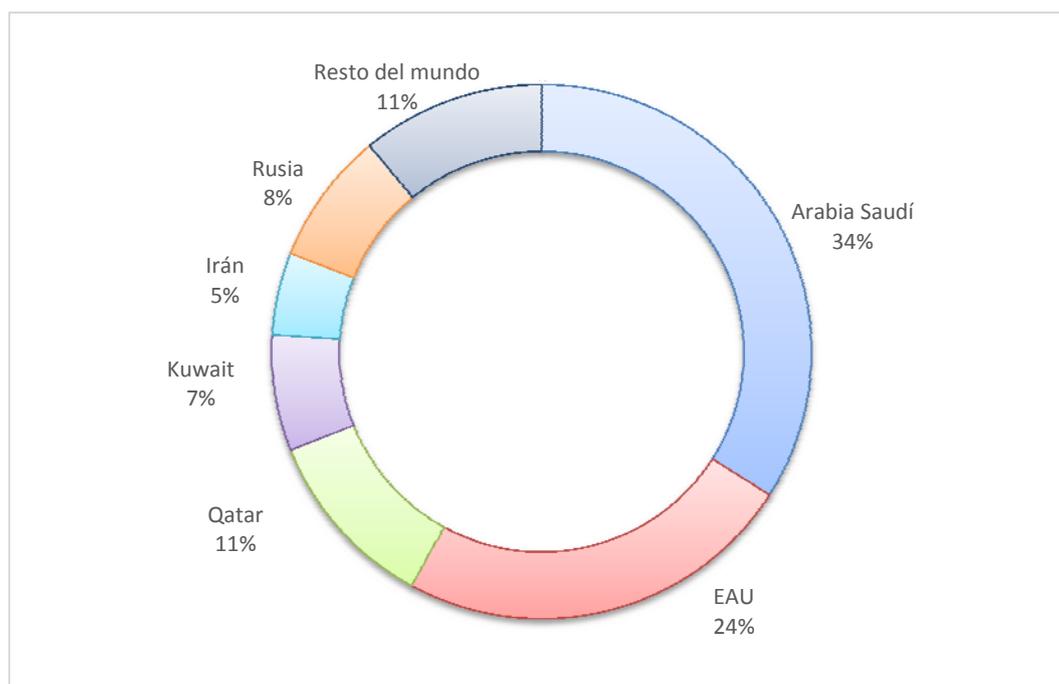
⁴⁵ Los años fiscales comienzan en abril y finalizan en marzo. El año fiscal 2012, por tanto, va de abril de 2012 a marzo de 2013

⁴⁶ El *shale gas* es gas natural, como el que actualmente se utiliza en muchos hogares y como repostaje de autobuses, taxis y automóviles. Se considera un gas no convencional porque en su extracción se utilizan técnicas distintas a las tradicionales (es decir, técnicas no convencionales como el *fracking* o fracturación hidráulica) ya que se halla en formaciones rocosas y arcillosas de muy baja permeabilidad.

Por su parte, el petróleo sigue siendo una importante fuente energética de la que dependen el sector de los transportes, la industria petroquímica y las centrales térmicas. Entre sus desventajas se encuentran la alta volatilidad de sus precios, la sensibilidad a las tensiones geopolíticas y el hecho de que el mercado está controlado por los productores. Mientras que el carbón ha cobrado importancia en el contexto post-Fukushima dadas su estabilidad y eficacia en relación a su coste, aunque en contrapartida sus emisiones de CO₂ son mayores, un efecto que Japón intenta atenuar recurriendo a tecnologías térmicas más eficientes.

En la antesala de la Cumbre del Clima, celebrada en París en diciembre de 2015, una de las críticas contrarias a Japón era su intención de construir más 40 nuevas centrales térmicas a base de carbón en los próximos años, algunas ya en construcción mientras que otras tan sólo están planificadas. Japón argumenta que el carbón está barato y sus reservas se encuentran en países con menor riesgo geoestratégico, además la tecnología que utiliza es de última generación y menos contaminante⁴⁷. En las conversaciones previas a la cumbre celebradas en Bonn, Alemania, a principios de junio de 2015 la ONG Climate Action Network concedió a Japón el premio a “Fósil del Día” (*Fossil of the Day*) por el esfuerzo realizado para bloquear el progreso en la acción climática⁴⁸.

Gráfico 5. Origen de las importaciones de crudo 2014



Fuente: METI

El coste del petróleo supone un freno para la economía japonesa, hasta el punto de que en 2011 se produjo el primer déficit comercial desde 1980 y este siguió creciendo en años posteriores. No obstante, la bajada de los precios del petróleo en los mercados mundiales a finales de 2014, que tiene visos de prolongarse a medio plazo, ha propiciado una mejora de la economía japonesa. Tanto para los japoneses de a pie, como para las empresas la bajada a

⁴⁷ Gracias al fomento de las tecnologías de bajas emisiones (*Low-Carbon*) para centrales térmicas a base de carbón por parte del gobierno japonés, este tipo de centrales eléctricas ha alcanzado la mayor eficiencia a nivel mundial. Además, por su gestión inteligente, dicha eficiencia se mantiene durante periodos prolongados.

⁴⁸ Kurtenbach, Elaine: “At G-7, Japan’s energy plan is not all that green”. *Phys.org* (5 de junio de 2015), en <http://phys.org/news/2015-06-g-japan-energy-green.html>



corto y medio plazo del coste del combustible y la electricidad han supuesto un respiro. Los expertos prevén que con mayor renta disponible por el ahorro, aumentará el consumo privado, se incrementarán los beneficios de las empresas y sus inversiones empresariales, y también lo harán la oferta y la demanda, llegando incluso a la bajada de precios⁴⁹.

No obstante, para el gobierno japonés es una prioridad reducir los precios de la energía primaria o energía bruta. Por ello, en su Plan Estratégico de Energía 2014 ha definido unas líneas de acción dirigidas a conseguir GNL a precios más competitivos. Japón es consciente de que Rusia, uno de sus principales proveedores de GNL, utiliza los gaseoductos como un arma diplomática que le sirve para acercar posiciones con otros países, entre ellos China. Un instrumento que *in extremis* podría convertirse en arma arrojada. Por ello, por el lado de la oferta ha optado por diversificar sus proveedores (Canadá, Mozambique, Estados Unidos) y acelerar los proyectos *upstream* gestionados por empresas japonesas, mientras que por el lado de la demanda busca compensar sus necesidades energéticas recurriendo a otros tipos de energía primaria: nuclear (los reactores nucleares están pasando un minucioso proceso de evaluación y podrían volver a funcionar, una vez aprobado), carbón (centrales térmicas más eficientes y limpias) e hidratos de metano (aceleración de la investigación de reservas y tecnologías de extracción).

Abundando en lo expuesto en el párrafo anterior y a modo de ejemplo, una de las líneas de acción es la de fomentar la cooperación público-privada y hacer uso de la “diplomacia de recursos” multinivel con países exportadores de recursos naturales como Canadá, donde grandes empresas japonesas como Mitsubishi Corporation, JAPEX e INPEX⁵⁰ están llevando a cabo una serie de proyectos de extracción de *shale gas* con visos a su exportación a mercados de Asia-Pacífico que comenzaría en torno a 2018.

La estrategia que persigue el gobierno japonés con estos movimientos es clara: busca diversificar los flujos comerciales actuales aumentando el suministro de GNL y *shale gas* a fin de presionar a los productores tradicionales de gas convencional y propiciar un cambio de los mecanismos tradicionales de fijación de precios. La “mano invisible” que mueve los hilos del mercado, queda aquí al descubierto: a medida que crezca la oferta, será mayor la capacidad de acción de la demanda.

Por otro lado, otra forma de reducir la dependencia externa es continuar con las exploraciones en su propio territorio, lo cual hasta el momento no ha dado grandes frutos. La mayor parte de sus yacimientos se encuentra en la costa occidental, también se han encontrado depósitos de petróleo y gas natural en el Mar de China Oriental, que no pueden explotarse debido a que es una zona sobre la que mantiene disputas territoriales con China. En 2008, ambas naciones llegaron a un acuerdo para explorar y explotar conjuntamente dos yacimientos⁵¹, sin embargo el acuerdo no ha dado frutos a causa de la tensa relación entre ambas. Una relación que en los últimos años pasa por sus peores momentos y que podría lugar a una escalada de tensiones en la zona. Las acciones unilaterales que cada estado ha tomado son indicativas del nivel al que han llegado: Por una parte, en 2012 un particular japonés compró unos islotes pertenecientes a las disputadas Senkaku/Diaoyou, China a su vez

⁴⁹ Nagata, Kazuaki: “Lower oil prices spell good news for Japanese economy”, *The Japan Times Online*, 12 de enero 2015, en <http://www.japantimes.co.jp/news/2015/01/12/business/economy-business/lower-oil-prices-spell-good-news-japanese-economy/>

⁵⁰ Japex e Inpex son dos empresas escindidas de JNOC (Japan National Oil Company), privatizada en 2004.

⁵¹ Watts, Jonathan: “China and Japan agree on joint gas exploration of East China Sea”, *The Guardian*, 18 de junio de 2008, en <http://www.theguardian.com/world/2008/jun/18/china.japan>



instaló una plataforma de producción en la zona disputada y declaró que establecía una zona de defensa aérea que cubría gran parte del Mar de China Oriental.

6.2. La energía nuclear

A falta de recursos energéticos propios, la energía nuclear ha sido para Japón una fuente casi autóctona, que además de asegurar un suministro constante para satisfacer la demanda de electricidad de hogares, oficinas e industria, le había permitido cumplir con su compromiso medioambiental de reducción de emisiones de CO₂, y todo ello a un precio supuestamente económico⁵². Japón cuenta con facilidades para reprocesamiento de combustible nuclear en la Planta de Reprocesamiento de Rokkasho, por lo que podría producir electricidad para varios años sin tener que importar.

Hasta el accidente nuclear de Fukushima de marzo de 2011, Japón era el tercer mayor consumidor de energía nuclear a nivel mundial por detrás de Estados Unidos y Francia. La energía nuclear, que representaba aproximadamente una tercera parte del mix energético (27%) estaba llamada a desempeñar un papel cada vez más importante en el futuro energético de Japón llegando a suponer un 50% en 2030, según constaba en el Plan Estratégico de Energía que el gobierno había publicado apenas un año antes del accidente, en 2010. Tras el triple desastre, en los años 2012 y 2013 la energía nuclear no ha supuesto más que el 1% del total.

El accidente supuso un giro inesperado del destino, reavivando el debate en torno a la seguridad de la energía nuclear entre sus defensores y detractores, el panorama se plantea aún incierto basculando entre la oposición mayoritaria de la opinión pública, el activismo de la sociedad civil y el empuje del gobierno y del poderoso lobby de la electricidad por volver a poner en funcionamiento los reactores que gradualmente se detuvieron en frío por labores de mantenimiento, el último de ellos a comienzos de 2012. La única excepción se produjo en julio de 2012, para hacer frente a la demanda del verano y el invierno, el gobierno permitió que dos reactores⁵³ funcionaran temporalmente hasta septiembre de 2013. De ahí el 1% que apuntábamos en el párrafo anterior.

Tras ganar las elecciones de diciembre de 2012, el recién elegido gobierno del PLD dejó clara su intención de dar un giro a la política energética de Japón, dejando de lado la apuesta antinuclear del gobierno precedente. En virtud de la nueva normativa de seguridad nuclear, Japón planea reiniciar los reactores nucleares que superen los exhaustivos exámenes de la NRA, que comenzó a recibir solicitudes tras su creación en julio de 2013. La NRA se ha caracterizado por ser un ente abierto, más transparente y participativo que su predecesora a la hora de establecer la Nueva Regulación de Seguridad Nuclear, que se publicó y entró en vigor en julio de 2013, y para su elaboración contó con la colaboración de expertos del mundo académico, sin dejar de tener en cuenta la opinión de las compañías eléctricas.

Para que los reactores puedan volver a ponerse en marcha, además de superar las pruebas de resistencia de la NRA, deben recibir el visto bueno tanto de las autoridades locales como de los residentes del municipio donde se encuentre la central. De los 43 reactores nucleares con que cuenta Japón, tan solo 2 se encuentran operativos: Sendai 1 y 2; mientras que otros 23 reactores esperan su aprobación por parte de la NRA, de las autoridades locales o

⁵² En el coste final de la energía nuclear habría que incurrir tanto los subsidios estatales, como las compensaciones derivadas del accidente nuclear.

⁵³ En concreto los reactores 3 y 4 de la Central Nuclear de Ohi, perteneciente a Kansai Electric Company (KEPCO).



bien han interpuesto recurrido las demandas que les han sido interpuestas por tribunales locales⁵⁴. Finalmente, cinco reactores nucleares cerraron definitivamente en 2015 (Genkai 1, Shimane 1, Mihama 1 y 2, y Tsuruga)⁵⁵, mientras que a finales de marzo de 2006 Shikoku Electric Power Company anunció el desmantelamiento de su reactor nuclear Ikata 1 debido a que ya había alcanzado el final de su vida útil, es decir, 40 años⁵⁶.

En agosto de 2015, en medio de la polémica y la oposición de una parte de la sociedad civil, se puso en marcha y se reconectó a la red una vez hubo alcanzado plena potencia el reactor número 1 de la central nuclear de **Sendai**, que fue seguido por el reactor número 2 en octubre. Ambos propiedad de Kyūshū Electric Power Company.

También se pusieron en funcionamiento los reactores 3 y 4 de la central nuclear de **Takahama**, a finales de enero y febrero de 2016 respectivamente, aunque por breve tiempo pues una orden judicial obligó a su cierre el 10 de marzo de 2016. La demanda fue interpuesta ante los tribunales locales por un grupo de activistas antinucleares que ponían en duda los estándares sísmicos y nuevas normas de seguridad. La empresa propietaria y operadora de la central nuclear -Kansai Electric Power Company- recurrió la sentencia una semana después. Por otro lado, debido a la fuerte oposición pública, un tribunal local denegó el permiso para poner en funcionamiento los reactores 3 y 4 de la central nuclear de **Ohi**, prefectura de Fukui, pertenecientes también a Kansai Electric Power Company. La operadora también ha recurrido esta sentencia.

En el polo opuesto, Shikoku Electric Power Company ha recibido el visto bueno de la ciudad de **Ikata** y de la prefectura de Ehime, por lo que espera poner en marcha el reactor 3 de la central nuclear de Ikata en agosto de 2016.

6.3. Las energías renovables

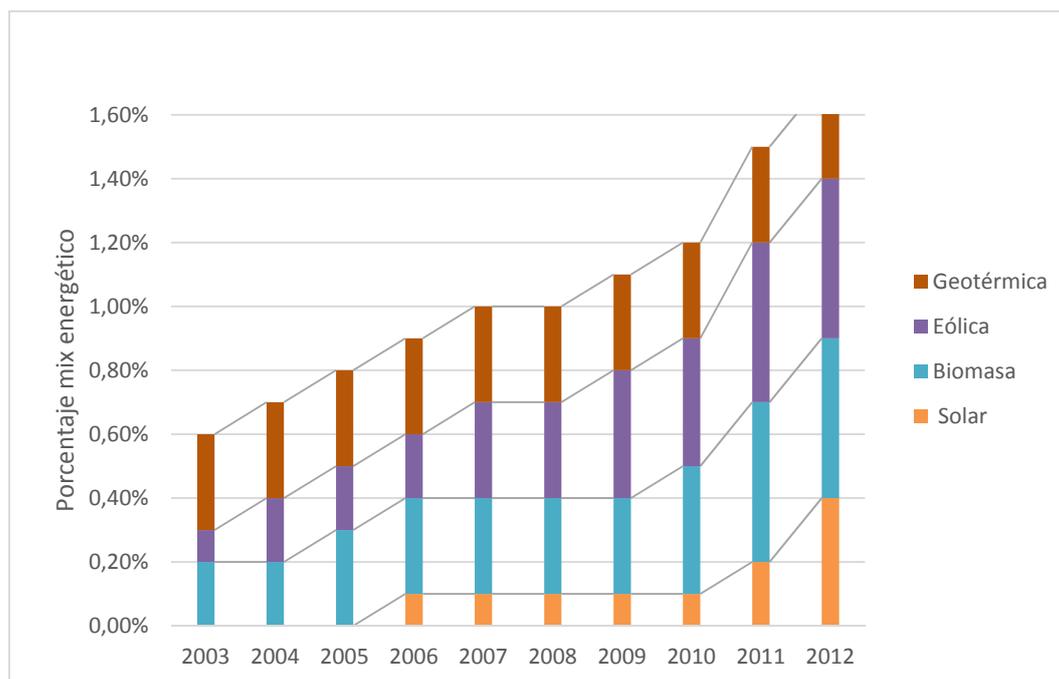
Es de prever que tras Fukushima, Japón potenciará las energías renovables y pondrá mayor énfasis en la eficiencia energética. A corto plazo, su recurrencia al GNL y al carbón ha minado su empeño en reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En la actualidad, la mayor contribución a las energías renovables proviene de la energía hidroeléctrica (en torno al 8-9%), mientras que en su conjunto el resto de renovables tan solo suponían un 1,6% dentro del mix energético. La energía solar lleva el liderazgo dentro del grupo de las renovables gracias a iniciativas gubernamentales como el Esquema de Compra del Superávit Residencial de Energía Fotovoltaica puesto en marcha en noviembre de 2009 y el Esquema de Tarifas de Energía Inyectada a la Red (*Feed-in Tariff*) introducido en 2012, con vistas a incrementar la penetración de las renovables. Si bien el Esquema es visto con recelo porque los precios de compra son caros, ya que están basados en la inversión realizada por los productores individuales y ello repercute en la factura eléctrica de los consumidores finales.

⁵⁴ Fuente: Japan Nuclear Update, Nuclear Energy Institute, en <http://www.nei.org/News-Media/News/Japan-Nuclear-Update>, consultado el 4 de abril de 2016.

⁵⁵ JAIF: “JAIF Annual Report: World Has 434 Operating NPPs With Capacity of 399GWe”, en <http://www.jaif.or.jp/en/jaif-annual-report-world-has-434-operating-npps-with-capacity-of-399gwe/>

⁵⁶ JAIF: “Ikata 1 to be decommissioned”, en <http://www.jaif.or.jp/en/ikata-1-to-be-decommissioned-for-economic-reasons/>

Gráfico 6. Energías renovables, excluyendo hidroeléctrica (porcentaje del mix energético)


	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Solar	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%
Biomasa	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%
Eólica	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Geotérmica	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Total	0,5%	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,6%

Fuente: METI

La energía solar experimenta en la actualidad un fuerte crecimiento a nivel mundial, debido en parte a la rápida disminución del coste de fabricación de paneles solares y a los subsidios gubernamentales. Los expertos predicen que aproximadamente en una década la curva ascendente de los precios del petróleo se cruzará con la curva descendente del coste de fabricación de los paneles solares, que habrán alcanzado un grado de perfeccionamiento tecnológico que mejorará su eficiencia.

La energía solar presenta entre sus beneficios su rápida instalación y las posibilidades que brinda a la hora de dotar de electricidad a áreas remotas, mientras que entre sus desventajas se encuentran la intermitencia del suministro y los retos que plantea su integración a la red. España ha perdido su liderazgo en este sector dejando de ocupar los primeros puestos mundiales, que en estos momentos se reparten entre Japón, China, Estados Unidos, Alemania e Italia, según estimaciones de Bloomberg para 2013.

El gobierno japonés ha promovido el uso de la energía solar a través de subsidios y de la introducción de la tarifa de inyección a la red (Feed-in Tariff). Antes de su lanzamiento, los hogares eran los principales usuarios de este tipo de electricidad, que posteriormente también han adoptado algunas empresas. Los proyectos aprobados desde 2012 alcanzan la cifra de 79.760 megawatios. No obstante, los avances se podrían ver afectados por las reticencias del gobierno, que parece querer dar marcha atrás presionado por los poderosos lobbies eléctricos.



La capacidad de la energía eólica mundial se ha duplicado aproximadamente cada tres años y medio desde 1990. A pesar de que sus costes de generación son moderados en comparación a los de la energía hidroeléctrica, son necesarias economías de escala para que resulte rentable. En Japón, según datos del METI, el 66% de las zonas en las que el viento alcanza una velocidad de más de 6,5 metros por segundo –la velocidad a partir de la cual es económicamente rentable- se concentran al norte, en la región de Tohoku y en la isla de Hokkaido. Los proyectos aprobados en Japón desde 2012 alcanzan la cifra de capacidad de 2.330 megawatios.

Por su parte, la biomasa -también denominada “bioenergía”- es una categoría de combustibles energéticos fabricados a partir de una variedad de materias primas de origen biológico utilizando diversas tecnologías de conversión para generar electricidad,. Desde 2012 los proyectos de biomasa aprobados alcanzan la capacidad de 2.680 megawatios.

6.4. Futuras fuentes y tecnologías energéticas

En su esfuerzo por asegurar la independencia energética de Japón, el gobierno japonés está potenciando los proyectos de I+D+i de tecnologías asociadas a la producción de energía y nuevas fuentes de energía, como los hidratos de carbono, cuyos avances revisamos a continuación. Algunas de las nuevas tecnologías están relacionadas con iniciativas como las de la “Sociedad de bajas emisiones de carbono” (Low Carbon Society) o la de la “Sociedad del Hidrógeno”⁵⁷, delineada en el último Plan Estratégico de Energía, en el que se deja vislumbrar una futura sociedad en la que se utilice hidrógeno en la vida diaria y en las actividades industriales. El hidrógeno es un gas que hay que manejar con mucho cuidado, sin embargo es muy eficiente desde el punto de vista energético y no emite gases de efecto invernadero. Revisamos también a continuación cómo su aplicación al transporte.

Hidratos de metano

Informalmente conocidos como “hielo de metano” o “hielo ardiente”, los hidratos de metano son un hidrocarburo formado por cristales de hielo con gas metano natural encapsulado en su interior. Aunque han tardado en entrar en el panorama energético y aún se encuentran en fase embrionaria, su descubrimiento no es reciente pues ya eran conocidos en círculos científicos en el siglo XIX. La URSS se convirtió en 1960 en la primera nación que llevaba a cabo un amplio estudio sobre el terreno al realizar prospecciones en Siberia, con las que se logró confirmar diez años más tarde la existencia de hidratos de metano en el lecho del Mar Negro. En marzo de 2013, Japón se convertía en el primer país que conseguía extraer de forma segura y continua durante varios días hidratos de metano del lecho marino, en unas perforaciones realizadas desde barcos en la costa sur de la isla de Honshu (a unos 200 km al sur de Tokio), concretamente en la Fosa de Nankai. El éxito se repetía en diciembre de 2014, esta vez en la costa norte. Ambos frutos del trabajo de investigación realizado por la compañía Japan Oil y sufragado por el gobierno japonés, que está apostando fuerte por energías alternativas. De hecho, las perforaciones continúan, pues se espera contar con la tecnología necesaria para su extracción en 2018 y poder comenzar a comercializar electricidad procedente de los hidratos de metano entre 2023 y 2027.

Uno de los métodos para realizar la extracción de los hidratos de metano es el de la despresurización, que consiste en inyectar dióxido de carbono (CO₂) a fin de reemplazar el espacio que ocupa en el subsuelo. Japón realizó el primer experimento a nivel mundial de extracción de hidratos de metano aplicando este método en una zona marítima, del 12 a 18

⁵⁷Plan Estratégico de Energía, p. 29



marzo de 2013, llegando a extraer un total de 120.000 metros cúbicos, logrando un promedio diario de extracción de 20.000 metros cúbicos.

De ser posible la utilización de este método a gran escala, podrían cubrirse las tres “Es” del trilema energético japonés: la de la seguridad energética por contar con recursos propios, la de eficiencia económica al contar con una fuente energética autóctona y la de medio ambiente (*environment*) al contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero.

Transporte: ¿baterías de hidrógeno o de ion-litio?

Junto con el sector industrial, uno de los sectores que más petróleo consume es el del transporte⁵⁸, tanto el de mercancías como el de personas. El gobierno japonés ha apostado por incentivar la compra de vehículos menos contaminantes gravándolos con un tipo impositivo menor y fomentando mediante subsidios la compra de automóviles eléctricos para las flotas de taxis.

Con el lanzamiento al mercado de su modelo *Prius* en 1997, que es el más vendido en Japón, Toyota ha sido pionera en la fabricación de automóviles híbridos. En breve lanzará al mercado su modelo *Mirai*, un coche familiar bastante más económico que el *Prius* con el que espera ponerse a la altura del ix35 de la coreana Hyundai y cuya autonomía es mayor (350 km) un avance frente a su *Prius*, o al *Leaf* de Nissan cuya autonomía es de aproximadamente 150 kilómetros por carga. La autonomía sigue siendo la mayor preocupación tanto de usuarios como de fabricantes.

En un reciente artículo la BBC proclamaba abierta la batalla por establecer un estándar para la fabricación de vehículos de emisiones cero entre dos de los grandes fabricantes de automóviles japoneses: Toyota y Nissan. Mientras Toyota apostó en su día por las baterías de hidrógeno (*fuel cells*), Nissan ha optado por baterías de Ion-litio por contar con la ventaja comparativa de ser recargables con electricidad, por lo que no necesitarían de la construcción de una infraestructura de recarga específica, bastaría con enchufes más potentes.

7. El debate sobre el mix energético post-Fukushima

Antes del accidente, se esperaba que la energía nuclear desempeñase un papel aún más importante, pues se consideraba un vehículo para reducir las emisiones de CO2 dentro de la propuesta japonesa “Cool Earth 50” cuyo objetivo era reducir en un 50%, en relación a los niveles del año 2000, las emisiones de CO2 para el año 2050, llegando al 90% en 2100⁵⁹. En este escenario, la energía nuclear cubriría el 60% de las necesidades energéticas del país, mientras que el 40% restante lo completarían los combustibles fósiles (30%) y energías renovables (10%). En el momento de la propuesta, el año 2008, el 85% de la energía procedía de los combustibles fósiles, el 10% de centrales nucleares y el 5% restante de energías renovables.

Vivoda considera que estamos en un periodo de transición energética, gradual y compleja. “El sistema global se encuentra en las fases tempranas de una transición de combustibles fósiles intensivos en carbono hacia una variedad de substitutos, lo cual conlleva riesgos ambientales, estratégicos y económicos.”⁶⁰ No obstante, las transiciones no se producen de forma instantánea, son procesos que pueden llegar a tardar décadas, ya de por sí

⁵⁸ Según datos de la *Energy Information Agency* estadounidense, en su informe de Japón de enero de 2015, el sector industrial consume el 29% del petróleo, mientras que el sector transporte consume el 41%.

⁵⁹ En la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores japonés puede encontrarse varios documentos relativos a la propuesta. <http://www.mofa.go.jp/policy/environment/warm/coolearth50/>.

⁶⁰ Vivoda, *op. cit.*, p. 137



la adopción de innovaciones tecnológicas se hace de forma gradual con etapas en las que conviven los dos modelos: el nuevo y el que va a ser desplazado. Una transición que requiere no solo la adopción de nuevas tecnologías, sino también el desarrollo de infraestructuras podría llevar décadas.

Vivoda señala también que cuanto más arraigado está el uso de un tipo de energía determinado, más tiempo tarda en llevarse a cabo la transición energética que podría prolongarse durante décadas. Si bien, cabe añadir que el contexto y la capacidad disruptiva de la nueva tecnología también entran en juego. Así el descubrimiento de una fuente energética superior puede dar lugar a una transición energética rápida, como sucediera a finales del siglo XIX con la sustitución del aceite de ballena por el petróleo. Sin embargo, las crisis tan solo alteran el panorama de forma tangencial, señala Vivoda antes de concluir que el patrón histórico suele volver a los niveles anteriores a la crisis en cuestión de dos décadas, poniendo como ejemplo el movimiento pendular de Japón cuya demanda de petróleo había caído significativamente a mediados de la década de 1980, regresando a porcentajes pre-crisis a mediados de la década siguiente.

Las peculiaridades del sistema energético japonés unidas a las dificultades que conlleva toda transición energética ponen de manifiesto que la próxima transición energética no será rápida y que a medio plazo los combustibles fósiles seguirán siendo cruciales para todo gobierno que quiera garantizar su seguridad energética nacional. Tampoco se vislumbra por el momento en el horizonte energético japonés ninguna fuente energética que pueda desplazar a los combustibles fósiles.

A pesar de la actual parada en frío de la mayoría de los reactores nucleares, a juicio de la mayoría de los expertos japoneses en cuestiones energéticas, tanto dentro del gobierno y la administración pública, como en las empresas del sector y el mundo académico, la importancia de lo nuclear en el mix energético del país es incuestionable pues estaba alineada con los tres objetivos del triángulo energético: seguridad del suministro energético, metas climáticas/ambientales y competitividad económica del conjunto del sector energético⁶¹.

Con los escasos recursos energéticos propios con que cuenta Japón, en la actualidad tan sólo puede hacer frente a un 9% del consumo total de energía primaria del país, una cifra inferior a la de 2011. Antes del accidente nuclear de Fukushima, cuando la energía nuclear entraba en la ecuación energética, sus recursos propios satisfacían el 20% de la demanda⁶². A causa de la paulatina parada en frío de los reactores nucleares tras el desastre, el último de los cuales dejó de operar a comienzo de 2012, las empresas eléctricas reactivaron algunas de sus antiguas centrales convencionales y sustituyeron el uranio por el gas natural licuado (GNL) y los combustibles fósiles.

En el verano de 2011 se pidió a los consumidores que moderaran su consumo y asimismo, a fin de no sobrecargar la red, se procedió a realizar cortes programados, los precios de la electricidad subieron al tiempo que Japón aumentaba su dependencia de los combustibles fósiles, convirtiéndose en el tercer mayor importador neto y consumidor de

⁶¹ Umbach, Frank: "The Energy Security of Japan after Fukushima 3/11", en Paul Midford y Espen Moe (eds.), (2014): *The Political Economy of Renewable Energy and Energy Security: Common Challenges and National Responses in Japan, China and Northern Europe*, Palgrave Macmillan, p. 55.

⁶² Datos relativos a 2013 del *think tank* estadounidense EIA, Energy Information Administration, citados en su página web y procedentes de "EIA International Energy Statistics" y "BP Statistical Review of World Energy, 2014", en <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=JPN>

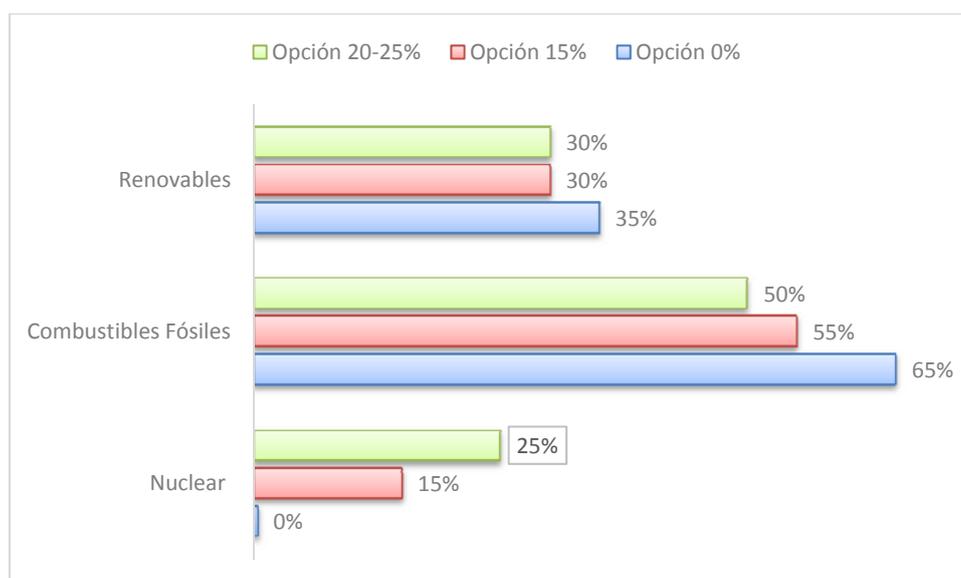


petróleo a nivel mundial, por detrás de Estados Unidos y China (EIA). Además, de perfilarse como mayor importador mundial de gas natural licuado y segundo mayor importador de carbón por detrás de China (EIA).

En su Tercer Plan de Energía, de junio de 2010 (un año antes de Fukushima y vigente en el momento de la catástrofe) el METI había resuelto aumentar la autosuficiencia energética al 70% en 2030, para lo que la energía nuclear estaba llamada a desempeñar un papel protagonista en la aplicación del plan, que conllevaría la puesta en marcha de nuevos reactores. A principios de 2011, la energía nuclear representaba casi el 30% de la producción eléctrica total del país y había planes de que se convirtiese en 41% en 2017 y llegase al 50% en 2030.

El Cuarto Plan Estratégico de Energía de 2014, que hace una revisión del anterior, considera que la energía nuclear continúa siendo fundamental para garantizar un suministro energético estable y asequible, además de un vehículo para combatir el calentamiento global, si bien el empeño de que se utilice de forma segura es destacable. Así, antes de volver a ponerse en funcionamiento los reactores nucleares deben superar un minucioso examen, con requisitos fijados por la nueva *Nuclear Regulation Authority* (NRA), un ente regulador bajo los auspicios del Ministerio del Medio Ambiente que funciona de forma independiente.

Un panel formado por 25 expertos en calidad de asesores METI, denominado “Comité Asesor para Recursos Naturales y Energía” (*Advisory Committee for Natural Resources and Energy*) y nombrado por el Gabinete del Primer Ministro en junio de 2011, se reunió por primera vez en octubre de 2011 para debatir posibles escenarios energéticos con horizonte 2030. Un año más tarde, a finales de junio de 2012, el panel de expertos hacía públicas sus conclusiones: Planteaban tres combinaciones energéticas diferentes y sus respectivas emisiones de gases de efecto invernadero: El primer escenario plantea la desaparición de la energía nuclear (0%) del mix energético, el segundo que represente el 15% y, el tercero, entre el 20% y el 25%.

Gráfico 7. Tres opciones de marketing mix en debate


Fuente	Opción 0%	Opción 15%	Opción 20-25%
Nuclear	0%	15%	20-25%
Combustibles Fósiles	65%	55%	50%
Renovables	35%	30%	25-30%

Fuente: Elaboración propia a partir de The Executive Committee of the Deliberative Poll on Energy and Environmental Policy Options (2012): *Deliberative poll on energy and environmental policy options*

Como se puede apreciar en la tabla y el gráfico que conforman la ilustración 9, en los tres posibles escenarios las renovables ocuparían un lugar destacado proporcionando casi una tercera parte de la energía primaria siendo su aportación mayor en caso de que se renunciara a la energía nuclear. Por otra parte, la aportación de los combustibles fósiles iría del 50 al 65%, siendo también su aportación mayor en caso de renunciar a la energía nuclear y menor en caso de apostar por ella. Entre ambos, la opción intermedia del 15% de energía nuclear conduciría a un uso más moderado de combustibles fósiles (55%) y una apuesta por las renovables similar a la del escenario pro-nuclear.

Por una parte, cumplir los objetivos fijados en el marco del Protocolo de Kioto resulta imposible si no se recurre a la energía nuclear, de modo que quedaría descartado el primer escenario. Por la otra, según la revista Nature, Japón no planea construir ningún reactor en las próximas dos décadas por lo que para alcanzar el objetivo del 20-25% tendría que alargar la vida de los reactores existentes más allá de los 40 años (su vida útil), lo cual hallaría gran oposición tanto en la sociedad civil como en otros sectores. De forma que el escenario que de antemano parecía tener más posibilidades de ser el elegido era el del 15%, un porcentaje que por otra parte podrían llegar a producir los reactores ya existentes si se respetase su vida útil⁶³.

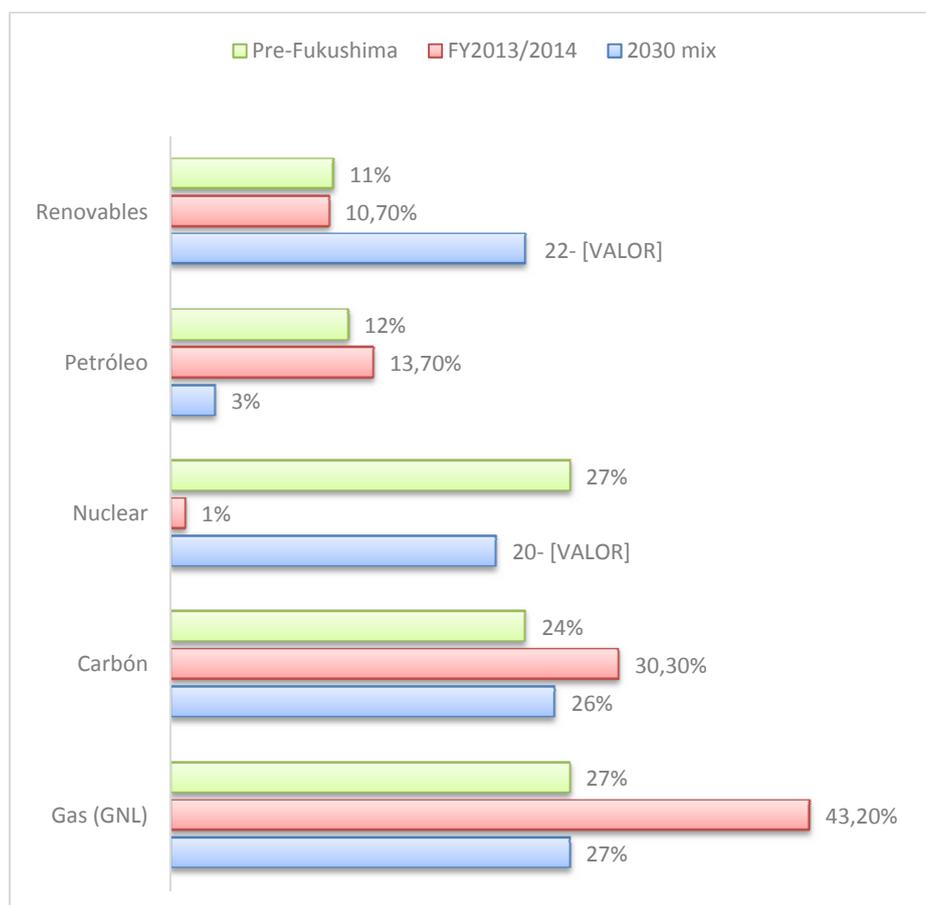
Por su parte, un grupo de ingenieros de la Universidad de Tokio y de la Agencia de Ciencia y Tecnología de Japón, analizaron las opciones publicadas por el *Comité Asesor* aplicando un modelo econométrico que ellos mismo habían desarrollado, basado en un modelo de demanda final de la energía y un equilibrio general computable, consideraban

⁶³ Cyranoski, David: "Japan considers nuclear-free future", *Nature*, vol. 486 n°7401 (6 de junio de 2012), p. 15.

importante averiguar qué papel desempeñaban los patrones de consumo doméstico dentro del consumo total y llegaron a la conclusión de que la reducción de consumo en los hogares conllevaría una reducción de las emisiones de CO₂, con independencia de las acciones asociadas a la energía nuclear. También señalaban la eficacia de otras medidas como las viviendas eficientes, los vehículos de bajo consumo o el marco legal establecido por el Programa “Top-Runner”⁶⁴, una iniciativa que arrancó en el año 1998 con el objetivo de mejorar la eficiencia energética de los productos fabricados en Japón, desde electrodomésticos a automóviles, y que en 2009 se había convertido en uno de los pilares de la política climática japonesa⁶⁵.

Vivoda concluye que la opción más factible para seguir siendo económicamente competitivo es la de volver a poner en marcha los reactores nucleares, si los gobernantes logran vencer la oposición de la opinión pública. A medio plazo, Japón depende de la importación de petróleo, carbón y GNL con visos de realizar una reducción gradual de la energía nuclear en el mix energético.

Gráfico 8. Mix energético: 2010-2014-2030



⁶⁴ Matsuhashi, R., Takase, K., Yamada, K., y Komiyama, H.: “New energy policy and low-carbon society in Japan after the Great East Japan Earthquake”, *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Vol. 11, nº1 (marzo 2013), p. 68.

⁶⁵ Kimura, Osamu: “Japanese Top Runner Approach for energy efficiency standards”, SERC Discussion Paper No. SERC09035, CRIEPI (Central Research Institute of Electric Power), (2010), en <http://criepi.denken.or.jp/jp/serc/discussion/index.html>



Gas (GNL)	27%	43,20%	27%
Carbón	26%	30,30%	24%
Nuclear	20-22%	1%	27%
Petróleo	3%	13,70%	12%
Renovables	22-24%	10,70%	11%
Hidroeléctrica	8,8-9,2%		
Solar	7%		
Biomasa	3,7-4,6%		
Eólica	1,70%		
Geotérmica	1-1,1%		

A largo plazo, Japón apuesta por un desarrollo sostenido de las energías renovables, una apuesta que, según los críticos, podría lastrar la economía japonesa, pues supondría una pérdida de competitividad para las empresas japonesas con la consiguiente migración de empleos. De hecho, la administración Abe planea establecer un recorte de emisiones del 80% para 2.050 con respecto a los niveles de emisiones actuales, introduciendo más capacidades de energías renovables y una mayor eficiencia energética.

8. Conclusiones

La continua preocupación de Japón por su seguridad energética a precios competitivos, a fin de satisfacer las necesidades de los distintos sectores económicos (industrial, transporte, comercial, hogares) es un buen ejemplo de lo que Calder denomina la “angustia energética” de Japón, un síndrome crónico fruto por una parte de su escasez de recursos propios y de la inestabilidad global, en parte consecuencia de la escalada de precios del petróleo (a pesar de su reciente bajada) y, por la otra, de crisis puntuales de suministro. Japón es el cuarto mayor consumidor de energía a nivel mundial y el lugar donde más caro resulta producirla, dado que debe importar la casi totalidad de recursos energéticos. Sin embargo, en el otro extremo, su eficiencia energética también se encuentra entre las mejores a nivel mundial.

La seguridad energética de este “gigante industrial de escasos recursos energéticos”⁶⁶ se planifica minuciosamente a través planes estratégicos de energía que deben ser revisados al menos cada tres años. Son planes que elabora el METI y que aprueba el Gabinete, aunque la seguridad energética también está presente en la política exterior y de seguridad delineada por el Ministerio de Defensa en su Estrategia de Seguridad Nacional. En su búsqueda de la seguridad energética, Japón ha abogado por la diplomacia y la prevención de conflictos realizando una contribución pacífica a las relaciones internacionales y centrándose en sus metas económicas, aunque sin perder de vista el entorno cambiante y la necesidad de garantizar su seguridad nacional construyendo una arquitectura de seguridad integrada apoyada sobre su alianza con Estados Unidos.

Resulta llamativo que aunque tanto el Cuarto Plan Estratégico de energía, como la Estrategia Nacional de Seguridad hablan de “seguridad” (*Security*) en su acepción de aseguramiento del suministro y de “seguridad” (*Safety*) en su dimensión de cumplir con estándares y normas que eviten accidentes, no mencionan la tercera “s” que es la de “salvaguardias” (*Safeguards*) o evitar un uso inadecuado (léase no pacífico, beligerante) de la

⁶⁶ Vivoda, *op. cit.*



energía nuclear. La posibilidad de un ataque terrorista a una central nuclear o la substracción de material nuclear para la fabricación de bombas atómicas (las denominadas “*bombas sucias*”), son aspectos que entran dentro de esta tercera “s” y que tanto Japón como la comunidad internacional deberían contemplar al tratar seguridad tanto desde el punto de vista estratégico, como desde el punto de vista de la política energética.

El actual gobierno del PLD liderado por uno de los primeros ministros más carismáticos en lo que va de siglo XXI, Shinzo Abe, ha puesto en marcha una serie de reformas económicas a las que se conoce como Abenomics⁶⁷ y cuyo objetivo es el de estimular la estancada economía japonesa (que entró en recesión en 2011) con medidas como el gasto en infraestructuras públicas, la reforma del mercado laboral o la inversión en empresas. Dentro de dichas iniciativas se encuentra también la reforma del sector energético y es que uno de los factores que contribuirá al éxito o el fracaso de tales medidas es el coste de la electricidad y, en consecuencia, el precio que se repercute sobre la industria, las empresas y las economías domésticas.

De ahí el interés que ha llevado a poner en marcha en agosto de 2015 el primer reactor nuclear, en la central nuclear de Sendai perteneciente a Kyushu Electric Company. Aunque la respuesta también habría que buscarla en la inclinación pro-nuclear del PLD y en sus vínculos con el poderoso lobby electronuclear, cultivados a lo largo de los años pues el PLD es el partido que ha llevado las riendas del país durante prácticamente toda la posguerra, con dos breves paréntesis a comienzos de la década de 1990, y de 2009 a 2012 en que ocupó el poder el PDJ.

La política energética japonesa ha puesto en marcha diversas medidas tendentes a promover una mayor conservación y eficiencia energéticas, así como a reducir su dependencia de las importaciones petrolíferas, que son las que mayor riesgo geopolítico presentan según hace constar en su último Plan Estratégico de Energía. Por su parte, la provincia de Fukushima está empeñada en dar un giro a su futuro y aspira a convertirse en un punto de referencia en materia de energías renovables, en las que ha invertido subsidios gubernamentales. En esta provincia se lleva a cabo un proyecto de investigación de energía eólica desde una gran plataforma flotante frente a la costa. Además, se han puesto en marcha dos centros de investigación (el *Fukushima Renewable Energy Research Institute* y el *National Institute of Advanced Industrial Science and Technology*).

El triple desastre parecía haber colocado a Japón en un momento catártico en el que debía decidir si su futuro será como su pasado, nuclear, o si bien las “3 E + S” de su trilema energético las marcarán las energías renovables. Cabía incluso cuestionarse si realmente nos encontramos ya ante La Cuarta Revolución o Revolución Verde, que sucederá a las tres primeras revoluciones históricas (agrícola, industrial y de las tecnologías de la información). Japón cuenta con cualidades técnicas, humanas y una visión de futuro capaz de poner en marcha una séptima ola de innovación y liderar la transición energética hacia energías renovables y alternativas. Por un lado, es uno de los países más tecnológicamente avanzados, y cuenta con valioso capital humano e intelectual, así como con universidades de élite en las que se forman e investigan ingenieros y científicos, y centros de investigación que durante décadas han situado al país a la vanguardia de la alta tecnología y la innovación. Por otro

⁶⁷ Las tres flechas con las que Abe ha puesto en marcha su política de reactivación económica son: (1) En materia de política monetaria, yen bajo a fin de incrementar la exportaciones, (2) estímulo fiscal, incrementando el gasto público y (3) reforma estructural de sectores clave como la agricultura, la salud y la energía, aumento de impuestos en dos etapas pasando el impuesto al consumo del 5% al 8% en 2014 y posteriormente al 10%.



lado, los japoneses se han embarcado en esta expedición con ese brío y con ese espíritu emprendedor que les caracterizan y que hicieron posible la “Revolución Meiji” a finales del siglo XIX y el “Milagro Japonés” a mediados del siglo XX.

Sin embargo, los últimos desarrollos apuntan a que en breve volverá a la senda nuclear. Tal y como se desprende de su apuesta por un mix energético en el que la energía nuclear suponga un 20-22% en 2030 y la puesta en marcha de los reactores que vayan superando las nuevas pruebas de resistencia tras la entrada en servicio del primero en el verano de 2015. La energía nuclear ha sido uno de los pilares de la estrategia energética japonesa durante cuatro décadas y aunque el triple desastre podría haber supuesto un punto de inflexión, todo parece indicar que en un par de décadas Fukushima estará prácticamente desmantelado y la política energética japonesa habrá vuelto a su habitual “business as usual”. No podemos pasar por alto que el futuro energético de Japón marcará de forma importante el futuro del planeta, dado que es un líder tecnológico cuyas innovaciones influyen no sólo en los países de su entorno (las economías de Asia, el continente en el que se encuentran potencias emergentes como China e India), sino también en el resto del mundo, tanto con el que comparte valores democráticos (Estados Unidos, Australia, la Unión Europea), como con la comunidad internacional en general. De ahí que habrá que seguir muy de cerca tanto sus decisiones en materia de política energética y de compromisos con el cuidado del medioambiente.

Las últimas propuestas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero han resultado bastante modestas tanto en comparación a las de otros países, como respecto a compromisos previos, debido a su actual dependencia de los combustibles fósiles a raíz del accidente nuclear de Fukushima y la parada en frío de los reactores. Japón, que es la tercera economía mundial y el quinto mayor emisor de gases de efecto invernadero, antes de la Cumbre del cambio climático de París de diciembre de 2015, la 21ª “Conference of Parties” o COP21, anunció su intención de realizar para 2030 reducciones del 26% en relación a niveles de 2013; mientras que Estados Unidos tenía intención de reducir entre 26 y 28 % en relación a 2005 para 2025, y la Unión Europea se planteaba reducir 40 % en relación a los niveles de 1990 o 35% en relación a los de 2005.

De la Cumbre debía salir un nuevo régimen que sustituyese al Protocolo de Kioto y, a pesar de las críticas, Japón hizo un esfuerzo por liderar los compromisos de reducción voluntaria de emisiones y llegar a acuerdos. No obstante, dada por una parte su dependencia de los combustibles fósiles a corto y medio plazo; y, por la otra, que su alta eficiencia energética hace que el coste de seguir incrementando la eficiencia energética sea exponencialmente mayor, en estos momentos una buena opción para contribuir al objetivo de frenar el calentamiento global es la de exportar tecnología a los países en desarrollo.





VENTAJAS DE APLICAR LA TRIANGULACIÓN EMPRESARIAL ENTRE ESPAÑA, CHINA Y AMÉRICA LATINA. UNA RELACIÓN WIN-WIN PARA TODOS LOS POLOS

Agueda Parra Pérez¹
UNISCI

Resumen:

España tiene la oportunidad de desempeñar un papel importante en el proceso de internacionalización de las empresas chinas hacia Europa y América Latina gracias a la histórica experiencia de las multinacionales españolas en estas regiones. Puesto que las relaciones diplomáticas entre España y China gozan de buena sintonía, si España aprovecha la posición de privilegio respecto al resto de economías europeas, el gigante asiático podría estar interesado en el apoyo de España en América Latina, propiciando así la implantación de iniciativas de cooperación entre los tres polos. Los puntos clave para construir una relación *win-win* en clave triangular es la importancia de un socio local para profundizar en su despliegue internacional en América Latina, que las empresas chinas requieren, además del *expertise* y *know-how* necesarios en los procesos operativos, siendo en estos ámbitos las empresas españolas las mejor posicionadas.

Palabras clave: Triangulación empresarial, internacionalización, China, multinacionales, Gobernanza global.

Título en Inglés: "The advantages of applying the business triangulation model between Spain, China and Latin America. A win-win relationship for all poles".

Abstract:

Spain can play an important role in the process of internationalization of Chinese enterprises in Europe and Latin America thanks to the historical experience of Spanish multinationals in these regions. Given the good tune existing in the diplomatic relations between Spain and China, if Spain takes advantage of its privileged position compared to other European economies, China might be interested in getting the support of Spain in Latin America, thereby facilitating the implementation of cooperation initiatives among the three poles. The key points to build a win-win partnership, based on a triangular scheme, is the importance of a local partner for the Chinese enterprises in their expansion in Latin America, in addition to the expertise and know-how needed in business processes, being the Spanish companies the best positioned in these areas.

Keywords: Business-model triangulation, internationalization, China, multinationals, Global Governance

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Agueda Parra Pérez es Dra. en Ciencias Políticas y Sociología con especialidad en Asia Oriental e Ingeniero Técnico de Telecomunicación.

E-mail: aguedaparra@hotmail.com

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52677



1. Introducción

1.1 China en el centro de la economía mundial. El papel de China en el marco económico mundial y la gobernanza internacional

En las últimas décadas la RP China (中华人民共和国) ha pasado de ser una economía regional a convertirse en un gigante de la economía mundial, y no son pocos los indicadores que así lo demuestran. Desde 2014 el gigante asiático está considerado como la segunda fuente más importante de inversión extranjera directa (IED), solamente por detrás de Estados Unidos, alcanzando una inversión media de casi 10,7 mil millones de dólares anuales en los últimos cinco años². Asimismo, el país asiático es el mayor exportador mundial y está considerado como el país importador más activo de la última década. Para consolidar esta posición a escala internacional, no han sido pocas los retos y Planes Quinquenales³ que han abordado los distintos presidentes de la RP China desde las reformas aperturistas iniciadas en 1978 por Deng Xiaoping al modelo de gobierno chino, que culminaron con la incorporación de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2001.

Desde entonces, la RP China ha aunado todos sus esfuerzos en fomentar la multipolaridad y trabajar en un proceso de globalización donde las economías emergentes más destacadas vayan tomando relevancia en el proceso de construcción del nuevo orden mundial, haciendo gala, una vez más, de su mentalidad pragmática y de su *soft-power*⁴ en el esquema planteado por el actual Presidente de la RP China, Xi Jinping, de recuperar el protagonismo que China merece en la geopolítica mundial⁵. Y aunque los analistas y organismos no se ponen de acuerdo en cuándo se producirá el movimiento efectivo, ya es una realidad que el centro de gravedad de la economía mundial se está moviendo hacia el este, quedando China en el centro, justo lo que significa su propio nombre en mandarín, país del centro, (中国,Zhōngguó), quedando Europa en el extremo occidental⁶.

Desde entonces, la huella de influencia de China en el mundo no ha hecho más que expandirse, y, gracias a una muy dinámica economía en términos de exportación e importación, el gigante asiático ha marcado el inicio de una senda de crecimiento muy pronunciada en las relaciones comerciales con las principales potencias extranjeras. De hecho, China ha incrementado su participación en el PIB mundial, desde menos del 2 por ciento a

² Dussel Peters, Enrique: “China’s Evolving Role in Latin America – Can It Be a Win-Win?”, *Atlantic Council*, Adrienne Arsht Latin America Center, septiembre 2015.

³ Las estrategias en cuestiones de estado del gobierno chino se renuevan cada cinco años en los llamados Planes Quinquenales que definen las directrices y las palancas claves de actuación para el período de implantación de las iniciativas de progreso. Durante la celebración del 18º Comité Central del Partido Comunista de China el pasado 26-29 de octubre de 2015 se aprobaron los retos que abordaría el 13º Plan Quinquenal respecto a las guías maestras en materia de política económica y social que seguirá el país entre los años 2016 y 2020. En este marco de los cuatro días en los que tuvo lugar la sesión plenaria, la RP de China comunicaba, entre otros retos, el abandono de la política del hijo único, enmarcado dentro de la redefinición del paradigma de desarrollo en el que está inmerso el gigante asiático.

⁴ *soft-power* hace referencia al término desarrollado por el geopolitólogo y profesor estadounidense de la Universidad de Harvard Joseph Nye en su libro “El poder blando: Los medios para el éxito en la política mundial”, publicado en 2004 y donde describe este término como la capacidad de atraer y cooperar en lugar de coaccionar, utilizar la fuerza o dar dinero como medio de persuasión.

⁵ Zhang, Yuzhe: “With New Funds, China Hits a Silk Road Stride”, *Caixin*, 3 de diciembre de 2014.

⁶ Según el informe elaborado por el servicio de estudios del BBVA, en 1980 el centro de gravedad de la economía mundial estaba situado en el Atlántico por la pujanza de Estados Unidos y Europa, mientras que se espera que para 2045, y gracias también a la ayuda de India, el centro de gravedad económico mundial se sitúe sobre China. Viaña, Daniel: “El mapa del mundo ya no será como lo conoces: China estará en el centro; Europa, en extremo occidente”, *El Mundo*, 9 de febrero de 2016.



principios de los años 1980 hasta alcanzar más del 12 por ciento desde 2013, sobrepasando en esta carrera a Estados Unidos como la principal economía del mundo, medido en términos de paridad del poder de compra (PPP)⁷. Con anterioridad, en febrero de 2011, China había superado ya a Japón como segunda economía mundial⁸ desplazando al país nipón al tercer puesto tras 42 años consecutivos como la segunda economía mundial. De ahí que con esta participación en el orden económico internacional se observa claramente cómo China ha pasado de ser la fábrica mundial de productos manufacturados de bajos costes laborales a mejorar su posicionamiento en la cadena de valor, pasando a ocupar posiciones más determinantes en el esquema internacional al operar en sectores de elevado contenido tecnológico⁹.

1.2 Nueva era en la política exterior de China

La actitud pragmática del gigante asiático en busca de un orden mucho más global y multipolar está comenzando a tomar impulsos renovados desde que el nuevo presidente de la RP China, Xi Jinping, tomara las riendas de la segunda economía mundial en marzo de 2013. Las nuevas ideas del líder chino son el reflejo de los cambios masivos de la posición de China en el sistema internacional, de su fortaleza económica, política y militar y la expectativa de que el sistema internacional debe dar cabida a esta China transformada¹⁰.

Varias son las iniciativas que China ha puesto en marcha dentro del marco de política exterior, entre las que merece destacar la intensificación de las relaciones bilaterales a través de las visitas de Estado y los foros de cooperación. Estas acciones forman parte de los objetivos prioritarios del mandato del nuevo presidente de la RP China en su visión del concepto del "sueño chino", entendido como la construcción de una "sociedad modestamente acomodada", un país "rico y poderoso" y un pueblo "dinámico y feliz", como así lo denominó Xi Jinping en su discurso de clausura de la Asamblea Popular Nacional. De hecho, con esta visión renovada del orden internacional y la relación que China mantiene con éste, el presidente chino muestra una línea de actuación muy diferente a la seguida por el emblemático Deng Xiaoping, cuyo lema bajo su administración de la política exterior de China era seguir una estrategia (韬光养晦)"tāo guāng yǎng huì", lo que significa "desarrollar capacidades y mantener un perfil bajo". Es decir, con ello China no buscaba jugar un rol de liderazgo regional o global, ni tampoco dominar las instituciones internacionales¹¹.

En esta transición hasta convertirse es un actor indiscutible en el panorama de la gobernanza global, China está firmemente apostando por desarrollar el sector servicios con el objetivo de que su economía no esté centrada exclusivamente en las manufacturas, dando así un giro importante al modelo económico que tan buenos resultados le ha proporcionado hasta

⁷ "Perspectivas de la economía mundial: Crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo", *Fondo Monetario Internacional (FMI)*, abril 2015; Paridad del poder de compra, conocido en sus siglas en inglés como PPP (*Purchasing Power Parity*), mide cuántas unidades de la moneda nacional se necesitan para comprar los mismos productos.

⁸ "Confirmado: China supera a Japón como segunda economía del mundo", *Expansion*, 14 de febrero de 2011.

⁹ De hecho, en el nuevo orden económico mundial, y de mantenerse las previsiones de crecimiento registradas durante las últimas décadas, en breve presenciaremos el hecho histórico de que el país asiático más poblado del mundo, China, con una población superior a los 1.300 millones de habitantes, y gobernado por el Partido Comunista, se convierta en la primera potencia mundial. Este evento supondrá un cambio en las palancas del liderazgo global en el marco de las relaciones internacionales al que será preciso que el resto de países desarrollados se acomoden y adapten en consecuencia. #

¹⁰ Bader, Jeffrey A.: "How Xi Jinping Sees the World...and Why", *Foreign Policy at Brookings*. Asia Working Group, Paper 2, febrero 2016, pp. 5.

¹¹ *Ibíd.*, pp. 7.



el momento y con el que se han alcanzado tasas de crecimiento de dos dígitos¹². De ahí, que los proyectos estratégicos más recientes lanzados por Xi Jinping hayan estado dirigidos en este sentido, haciendo partícipes de los mismos al resto de economías en desarrollo con las que China comparte la problemática de no ver reflejada su influencia en la gobernanza global según corresponde al protagonismo que en la última década han desempeñado estas economías en el desarrollo económico mundial tras la crisis global que empezara en 2008.

Resultado de esta nueva perspectiva es la decisión de los denominados países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) de crear en julio de 2014 el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB, en sus siglas en inglés)¹³ ante la falta de representatividad de las economías emergentes en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, donde los directores siempre han sido occidentales¹⁴. De forma paralela al lanzamiento de esta colaboración, China tomaba también la iniciativa de liderar, dentro del marco de la gobernanza global, la creación del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB, en sus siglas en inglés)¹⁵. En este caso, el valor de la iniciativa liderada por China ha sido el gran despliegue mostrado por la diplomacia china para adherir a este proyecto no sólo a países asiáticos, un total de 37, sino también a las grandes potencias europeas y principales economías latinoamericanas, como Alemania, Francia, Reino Unido, España y Brasil, hasta alcanzar los 57 socios que han firmado los estatutos de la nueva institución internacional. Del conjunto de estas iniciativas se están quedando al margen, sin embargo, grandes potencias

¹² Por primera vez, el sector servicios de China supera la barrera del 50 por ciento, alcanzando el 50,5 por ciento en 2015, respecto al 48,1 por ciento registrado en 2014, según los datos publicados por el National Bureau of Statistics de China (NBS). Este crecimiento se ha producido en el año que el crecimiento del gigante asiático solamente ha alcanzado el 6,9 por ciento, el dato más bajo registrado de los últimos años. "El sector servicios chino contribuyó un 50,5% al PIB en 2015", *Global Asia*, 19 de enero de 2016.

¹³ *New Development Bank BRICS*, en <http://ndbbrics.org>; La sede del nuevo banco estará situada en la ciudad china de Shanghai, y comenzará a estar operativo durante 2016. Dotado con un capital inicial de 100.000 millones de dólares se dedicará a financiar proyectos en infraestructuras, aprovechando la circunstancia de que por primera vez en la historia el gasto en infraestructuras es superior al gasto militar. En esta coalición de naciones, China será la encargada de aportar el cuarenta por ciento y la ubicación de la sede. India designará a la persona que ocupe la Presidencia, al frente de la cual estará el indio Kundapur Vaman Kamath, mientras que la participación de Brasil en la organización corporativa será la de designar al director general. Por su parte, Rusia se encargará de la autoridad de la entidad y Sudáfrica será la encargada de la oficina regional. Khanna, Parag: "El nuevo banco de los BRICS", *El País*, 17 de agosto de 2014.

¹⁴ De esta forma se expresa Joseph E. Stiglitz, premio Nobel y profesor de Economía en la Universidad de Columbia, al comentar que "La necesidad de un nuevo banco de desarrollo es evidente. Tan sólo las necesidades en materia de infraestructuras en las economías con mercados emergentes y los países de ingresos escasos son enormes: 1.400 millones de personas carecen aún de electricidad fiable; 900 millones, de acceso a agua potable, y 2.600 millones, de saneamiento adecuado. Al mismo tiempo, unos 2.000 millones de personas se trasladarán a vivir a las ciudades en el próximo cuarto de siglo. Y las autoridades deben velar por que las inversiones sean medioambientalmente sostenibles". Stiglitz, Joseph E.: "Un nuevo banco de desarrollo para un mundo nuevo", *Project Syndicate*, 1 de mayo de 2013.

¹⁵ *Asian Infrastructure Investment Bank*, en <http://www.aiib.org>; Fundado en octubre de 2014, la entidad financiera pretende convertirse en una alternativa al Banco Mundial, al Banco Asiático de Desarrollo o al Fondo Monetario Internacional en cuestión de financiación de proyectos de infraestructuras, energía y transporte en Asia. Entre los principales promotores figura China, con un 30 por ciento de la aportación de capital, con cerca de 30.000 millones de dólares, seguido de India que, como segundo socio, le corresponde el 10,9 de las acciones con una aportación de 8.367 millones de dólares y, finalmente Rusia que, como tercer mayor accionista, aporta 6.536 millones de dólares, quedando el reparto a la hora de la toma de decisiones políticas en 26,06 por ciento de los votos para China, 7,5 por ciento para India y el 5,92 por ciento para Rusia. Sin embargo, el gran logro en esta iniciativa de financiación reside en el éxito de la diplomacia china para adherir a este proyecto no sólo a países asiáticos, un total de 37, sino también a las grandes potencias europeas y principales economías latinoamericanas, como Alemania, Francia, Reino Unido, España y Brasil, hasta alcanzar los 57 socios que han firmado los estatutos de la nueva institución internacional.

como Japón y Estados Unidos, que las consideran una amenaza a su hegemónica posición de relevancia entre las economías occidentales.

Adicionalmente, al conjunto de iniciativas lanzadas por Xi Jinping hay que añadir también la de retomar en 2013 el término de “Ruta de la Seda” para englobar los proyectos de inversión bajo las estrategias denominadas *One Belt, One Road* (OBOR) (一带一路, yīdài yīlù) que tienen como objetivo mejorar y crear nuevas rutas de comercio conectando Asia con Europa, pasando por más de 60 países a través de un cinturón económico terrestre y de una ruta marítima que cruza Asia, Europa, Oriente Medio y África, como se observa en la figura 1 donde se muestra una comparativa del trazado original de la Ruta de la Seda con la propuesta por Xi Jinping en sus iniciativas de inversión llegando a conectar con Europa.

Figura 1. Comparativa de la tradicional Ruta de la Seda con la iniciativa lanzada por Xi Jinping



Sources: Xinhua, UNESCO

SCMP

2. La triangulación: orígenes y contexto

En términos generales, la triangulación entendida como el marco por el que se crean puentes entre los extremos, en este caso entre China, España y América Latina, es el medio más idóneo para que las empresas chinas que actualmente están proyectando sus estrategias de internacionalización de forma muy significativa hacia América Latina encuentren en posibles alianzas con las multinacionales españolas la mejor opción empresarial.

La relación histórica que España mantiene con América Latina, a nivel lingüístico como cultural, ha sido el elemento facilitador para que las empresas españolas hayan incorporado a la región latinoamericana en sus procesos de internacionalización. En este proceso, los equipos directivos españoles han adquirido el *know-how* y las habilidades de gestión necesarias para abordar estrategias de internacionalización con garantías, siendo además estas dos capacidades necesarias para establecer un modelo de triangulación desde la visión empresarial.



En este sentido, las empresas chinas en sus iniciativas de internacionalización en proyectos de inversión en América Latina estarían interesadas en encontrar en las multinacionales españolas al socio local con el que establecer una alianza estratégica duradera en el tiempo, y definida bajo amplios y ambiciosos objetivos de negocio.

De modo que el atractivo para China de establecer un modelo de triangulación con España y América Latina radica en que en este esquema de cooperación, las empresas españolas actúan como el socio local que las multinacionales chinas necesitan, facilitando su incorporación en los mercados de América Latina de una forma más rápida y eficiente. En este esquema, las empresas chinas también se valdrían del *know-how* y del elevado conocimiento del negocio que tienen las multinacionales españolas en las regiones y sectores de interés para China. Asimismo, en el otro sentido que establece la triangulación, las multinacionales de América Latina también se verían beneficiadas tanto de la inversión de los proyectos en la región por parte de China, como por la posibilidad de que esta cooperación triangular brindara nuevas oportunidades empresariales a las multinacionales latinoamericanas en sus procesos de internacionalización hacia el mercado chino, facilitando así el salto hacia el otro polo de la triangulación.

2.1 La triangulación en el marco gubernamental español: Plan Marco Asia-Pacífico

La incorporación de la dimensión asiática a la política exterior de España comenzó a tomar forma con el Plan Marco Asia-Pacífico del año 2000¹⁶, promovido por el Gobierno español, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), con el objetivo de establecer un vínculo de unión entre los tres ejes, aumentando la presencia española en Asia, la asiática en España y promoviendo que desde América Latina se potenciara el salto de España hacia Asia. De esta forma, España se situaría como socio estratégico de referencia para las empresas asiáticas que busquen establecerse en América Latina y que opten por asociarse con la experiencia española como plataforma de comunicación con el entorno latinoamericano. Asimismo, observando el esquema desde el eje latinoamericano, la relación de España con Asia favorecería la expansión internacional de las empresas latinoamericanas hacia el continente asiático. De esta forma, se pretendía poner fin al mayor desequilibrio de la política exterior española articulando una acción exterior más ambiciosa en una de las regiones de mayor desarrollo económico.

Con posterioridad, el Plan Marco vio reforzada su identidad con la publicación de las siguientes ediciones, con un Plan de Acción 2005-2008¹⁷, que se plantea como una decidida voluntad política por afrontar las nuevas relaciones con la región, dando continuidad y mejorando el Plan Marco 2000-2004. Posteriormente, se seguiría profundizando en acometer mejoras en las relaciones bilaterales con la región bajo el amparo de una tercera edición, denominada Plan Asia Pacífico 3 (2008-2012)¹⁸, en las que se ampliaban los objetivos de la cooperación mutua de la política exterior de España hacia Asia y el Pacífico, de modo que se

¹⁶ El ámbito de actuación y los objetivos planteados dentro del Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002 quedan reflejados en este manifiesto en donde se expone la necesidad de que España incremente su presencia en esta región del mundo que concentra el 60 por ciento de la población mundial, produce cerca del 25 por ciento del PIB mundial, siendo la presencia de España en la misma mínima, alcanzando apenas el 3 por ciento de nuestro comercio exterior. "Plan Marco Asia Pacífico 2000-2002", *Casa Asia*, 2000.

¹⁷ "España hacia Asia y el Pacífico – Plan de Acción 2005-2008", *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*, octubre 2005.

¹⁸ Después de que la puesta en marcha de los dos planes de acción con Asia-Pacífico arrojaran un balance muy positivo y de resultados concretos, se amplía la aplicación de los objetivos en una tercera edición de la misma, denominada Plan Asia-Pacífico 3. "Plan Asia Pacífico 3 (2008-2012)", *Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)*, octubre 2008.



reforzaba la senda trazada en el año 2000 y se profundizaba en el diseño y la planificación de las iniciativas que permitieran equiparar la presencia en Asia de las empresas españolas con la de otros países europeos, cuyo posicionamiento e inversión es más extenso que el nuestro.

En línea con la iniciativa gubernamental también se puso en marcha una revisión de las recomendaciones de investigadores y expertos en relaciones internacionales en Asia-Pacífico planteadas en las diversas áreas y ámbitos de colaboración contemplados en el Plan Marco promovido por el MAEC. Por ello, para dar respuesta a esta nueva estrategia de fomento y consolidación de los vínculos con Oriente, se convocaron sesiones de diálogo y discusión anuales desde 2001 a 2006¹⁹ en torno a mesas redondas y ponencias organizadas por Casa de América²⁰, en su sede en Madrid, y Casa Asia²¹, en su sede de Barcelona, alternando el lugar de celebración entre las sedes de los dos organizadores del evento.

Bajo el objetivo de encontrar los mejores modelos de triangulación donde España pudiera desempeñar un papel facilitador y de pasarela entre ambos polos, contemplando bloques temáticos que abordaran tanto la cuestión política, económica, social y empresarial, es cómo se desarrollaron las denominadas "Jornadas de Triangulación"²². Con una convocatoria de eventos que se llevaron a cabo entre 2001 y 2006, en estos foros de discusión se dieron cita expertos de las comunidades europeas, asiáticas y latinoamericanas, con el objetivo de identificar aquellas oportunidades de cooperación en entornos comunes de colaboración que favorecieran la triangulación.

De entre la pléthora de esquemas que se contemplan en el marco teórico existente, el modelo de triangulación empresarial es el que se plantea como referencia para que España pueda ejercer la ventaja competitiva del valor de sus multinacionales. Asimismo, este modelo también permitiría aprovechar el gran *expertise* que nuestras empresas atesoran en los procesos de internacionalización, además del *know-how* en gestión empresarial adquirido durante las últimas décadas. Todo ello permite situar a nuestras más destacadas multinacionales como el elemento diferencial del modelo de triangulación con China y América Latina, y no como meras observadoras del despliegue del gigante asiático en las regiones latinoamericanas.

2.2 Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) de España y China hacia América Latina

En sí mismo, el modelo de triangulación empresarial presenta un gran potencial en la asociación entre empresas que comparten estrategias de crecimiento de negocio afines, y cuya alianza favorece a los objetivos comunes. En definitiva, el beneficio que encuentran las empresas en un esquema de triangulación es que cada parte aporta la ventaja competitiva que le distingue de la otra, y que a su vez es la característica por la que ostentan el reconocimiento en los mercados internacionales. De esta forma, las empresas líderes identifican para los

¹⁹ Las primeras ponencias se editarían con posterioridad en el Informe para la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores *Triangulación: posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia Oriental en/a través de América Latina*, que correría a cargo de Pablo Bustelo (2001) con la colaboración de José Ángel Sotillo y publicado como libro en 2002 con el título "La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico". Bustelo, Pablo y Sotillo, José Ángel: "Triangulación: Posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia Oriental en/a través de América Latina", *Universidad Complutense de Madrid (UCM)*, septiembre 2001.

²⁰ *Casa de América*, en <http://www.casamerica.es>

²¹ *Casa Asia*, en <http://www.casaasia.es>

²² *Triangulación: América Latina – Asia Pacífico – España/Unión Europea*, en <http://www.casaasia.es/triangulacion>.



objetivos fijados a aquéllas dentro de su sector, o en sectores complementarios, de cuya unión resulte un proyecto ganador.

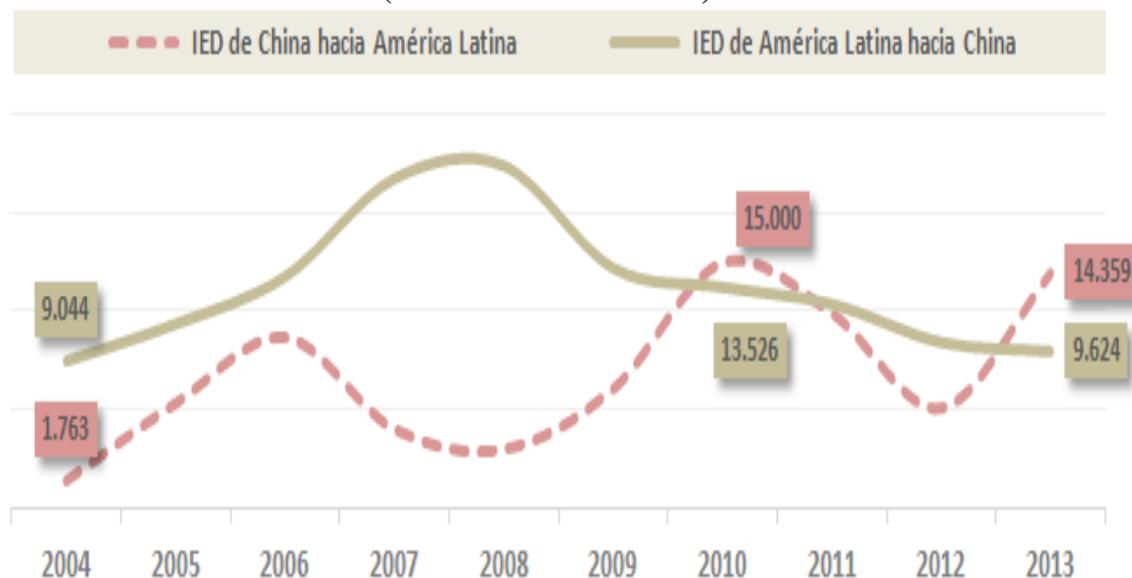
Para poder plantear un modelo de triangulación empresarial con garantías de éxito, primero es necesario realizar un análisis de complementariedad entre pares que reporte una visión general de los nichos de mercado más idóneos para abordar con garantías la triangulación entre empresas de España, China y América Latina. De modo que si cada región pone en valor aquellas *commodities* con las que el país genera más dinero en el mercado mundial y busca los dos socios que mejor potencien la relación triangular, se creará un círculo de vinculación donde todas las partes salgan beneficiadas. Encontrar el esquema que más beneficios aporte a la triangulación radica en plantear distintas fórmulas de asociación, analizar los riesgos inherentes, definir medidas para abordar los desafíos que se planteen y, finalmente, optar con convicción por atajar los retos que se presenten en el camino elegido.

No obstante, cuando se analiza la componente de complementariedad, no solamente juega un papel importante el grado de interrelación entre los sectores de actividad en el que operan las empresas de cada región, sino que debe coincidir también la motivación por asociarse. Respecto a esta cuestión, es fundamental que se mantenga el principio de complementariedad y no competitividad sectorial en las áreas de especialización de cada país, de modo que afloren los nichos de oportunidad empresarial en los que colaborar conjuntamente en clave triangular.

De esta manera, identificando aquellos sectores más relevantes en las relaciones de España, China y América Latina, se puede establecer un mapa de complementariedad sectorial por país como herramienta en el esquema de relaciones bilaterales existentes en función de los sectores más dinámicos de cada región. Analizando cada uno de los polos que participan de la triangulación, se observa claramente que el caso particular de la asociación entre China y América Latina está basada en una relación de complementariedad y escasa competencia, puesto que la canasta de exportaciones de América latina hacia China está concentrada en materias primas como hierro, soja y cobre, que suponen más de la mitad del total de lo que exporta a China. En el otro sentido, el gigante asiático recibe de América Latina bienes manufacturados de valor agregado medio y alto como equipos de transporte, telecomunicaciones y aparatos electrónicos.

Por tanto, una vez que el interés de China es seguir fomentando y profundizando en su relación con las economías más importantes en América Latina, no sólo a través de mantener los vínculos en materia de abastecimiento de recursos sino en el desarrollo de infraestructuras en los sectores de mayor interés para el gigante asiático, resulta imprescindible que España encuentre el rol necesario que le permita actuar de pasarela entre ambos polos. En este sentido, hay que tener en cuenta que la IED de China hacia América Latina comienza a registrar de nuevo un repunte importante, como se observa en la figura 2, situándose en valores parecidos a los alcanzados en los años posteriores a la crisis económica de 2008, promovido principalmente por los proyectos de desarrollo puestos en marcha a nivel gubernamental, lo que da muestra del progreso de las iniciativas lanzadas por el gigante asiático.

Figura 2. Flujos de IED hacia y desde América Latina y China, 2004 y 2013
(En millones de dólares)



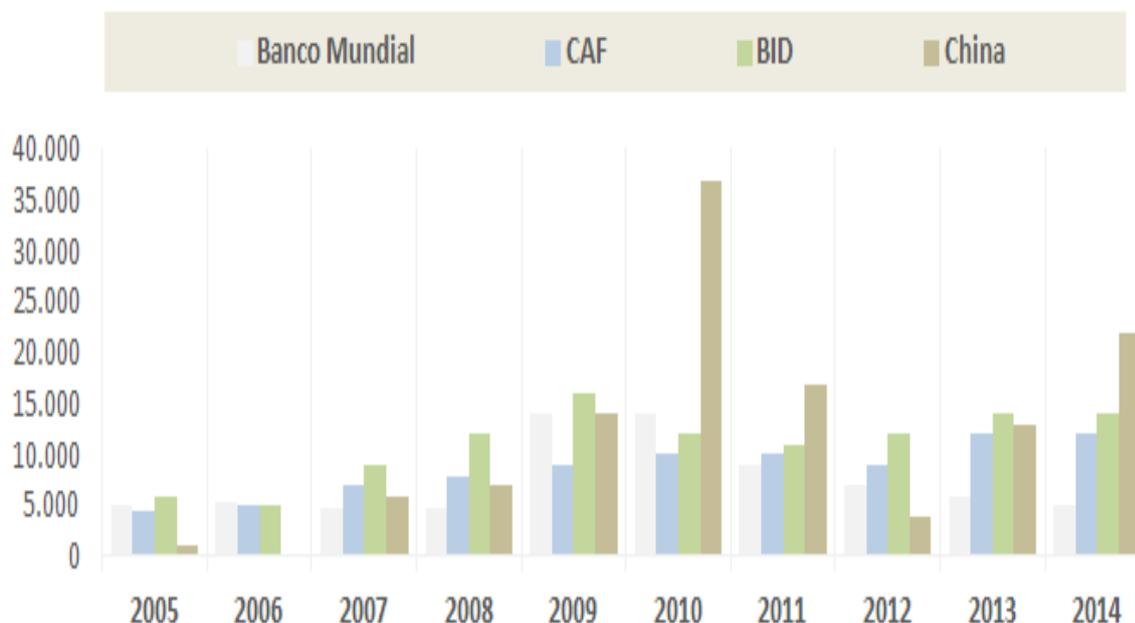
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL (2015) y NBS (2014).

La relación de los flujos de inversión de China hacia la región latinoamericana procede de la estrategia iniciada en las últimas tres décadas por parte de las firmas del gigante asiático con mayor grado de internacionalización de aumentar su huella geográfica. Esta visión de mirar hacia el exterior procede de la denominada estrategia Go-Global (走出去战略, zǒu chūqù zhànlüè) implantada por el gobierno chino para promover que las corporaciones mejor posicionadas en el panorama nacional dieran el salto a la escena internacional, y poder así competir con el resto de multinacionales occidentales. Los flujos de inversión se han concentrado normalmente en sectores como la infraestructura, minería y energía, aunque está creciendo significativamente la presencia de la inversión china en otras categorías al margen de la industria extractiva, como son las telecomunicaciones, la electricidad y las tecnologías de las renovables, o energía verde. De esta forma, en las últimas décadas China se ha convertido en una de las principales fuentes de financiación de un grupo determinado de países latinoamericanos, como Argentina (16 por ciento), Brasil (19 por ciento), Ecuador (9 por ciento) y Venezuela (47 por ciento)²³, como se observa en la figura 3, principalmente a través de la emisión de créditos que suponen el 91 por ciento de los concedidos entre 2005 y 2014. Se estima que para 2025 la inversión acumulada alcance los 250 mil millones de dólares, según las declaraciones del Presidente Xi Jinping en el Foro China-CELAC celebrado a principios de 2015²⁴.

²³ “Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China”, *OECD/CEPAL/CAF*, OECD Publishing, 2015, pp. 33.

²⁴ *Ibid.*, pp. 12.

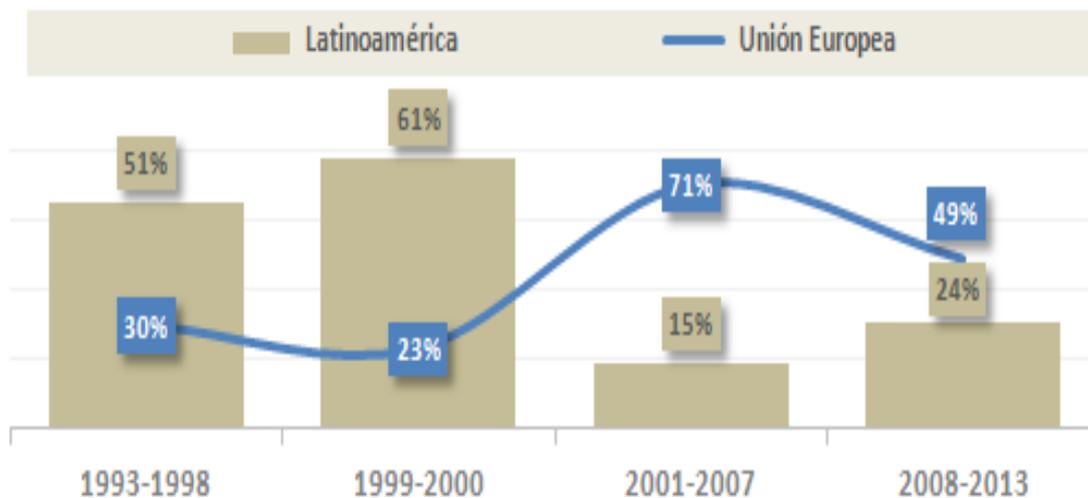
Figura 2. Préstamos de China y de otros organismos seleccionados a América Latina, 2005-2014 (En millones de dólares)



Fuente: Estimaciones OCDE/CAF/CEPAL según los informes anuales del CAF, BID y el Banco Mundial, y Gallagher y Myers (2014) para los datos sobre préstamos chinos.

En el modelo triangular de España con América Latina también se observa un grado de complementariedad muy alto que corresponde a la intensa relación de inversión de las multinacionales en las principales economías latinoamericanas, que viene a demostrar un modelo de compromiso con el desarrollo sostenido de la región y de su sociedad. A principios de la década de los noventa comienzan los procesos de privatización de sectores relevantes en las principales economías de los países latinoamericanos, oportunidad que aprovechan muchas empresas americanas y europeas para comenzar a expandirse y ampliar presencia en la región. Entre los países que más inversión realizaron en la región figura España en una posición muy destacada, pues por herencia cultural y lingüística, las empresas españolas se lanzaron a la adquisición de activos privatizados muy rentables con el objetivo de mejorar sus balances financieros y ampliar nuevos negocios. Se iniciaba así una primera fase de internacionalización de las multinacionales españolas que buscaban en los sectores de las telecomunicaciones, el transporte y los servicios financieros la apertura de sus modelos de negocio en el exterior, diversificando su posicionamiento por toda la geografía latinoamericana. Como se observa en la figura 4, la participación de la IED de España hacia las principales economías de América Latina hasta comienzos del siglo XXI es muy superior a la destinada al grupo de países integrantes de la Unión Europea, por ser el principal foco de interés para el destino de los flujos de inversión exterior.

Figura 3. Comparación de la participación de América Latina y la UE en la emisión de IED de España en períodos seleccionados (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos de Registro de Inversiones Exteriores (DataInvex), 2016.

En este marco de referencia donde los principales actores tienen capacidades e intereses complementarios, la aplicación de un modelo de triangulación empresarial reportará importantes beneficios y resultará de gran interés para cada polo de forma individual.

Desde la vertiente de América Latina, queda patente que las iniciativas lanzadas por Xi Jinping ponen de manifiesto el refuerzo del compromiso de China por participar del desarrollo de las infraestructuras de la región. En la actualidad, las principales regiones latinoamericanas son los principales proveedores de materias primas y de recursos energéticos para el gigante asiático, y la inversión realizada hasta el momento solamente se ha aplicado a los procesos extractivos y no al desarrollo de las infraestructuras. De ahí que, como resultado de esta nueva visión de la estrategia de China hacia América Latina, la región se vaya a ver beneficiada de un proceso intensivo de desarrollo que mejorará en mucho los medios actuales.

Desde la vertiente de España, el compromiso con el desarrollo de las principales economías latinoamericanas se podrá ver reforzado en la medida en que los sectores de mayor interés de la inversión de China en América Latina se concentran en los entornos de negocio más destacados de nuestras multinacionales en la región.

Por otra parte, desde la vertiente de China, se obtendrían los beneficios de encontrar en las multinacionales españolas los mejores *partners* con los que llevar a cabo las iniciativas de desarrollo de infraestructuras, puesto que en muchos casos las empresas españolas son los referentes internacionales en el sector en los que desarrollan su actividad. Además, las multinacionales españolas gozan, particularmente en América Latina, de una posición muy destacada respecto a la competencia.

Finalmente, para completar el esquema triangular en toda su dimensión, la mejora en los medios y en las infraestructuras en América Latina permitiría a sus empresas más internacionales, las denominadas multilatinas, ampliar su expansión internacional hacia los mercados asiáticos. De esta forma, podrían contemplar la internacionalización de otros sectores importantes de la región al margen de los ya existentes en torno a las empresas más centradas en el abastecimiento de materias primas y recursos energéticos.

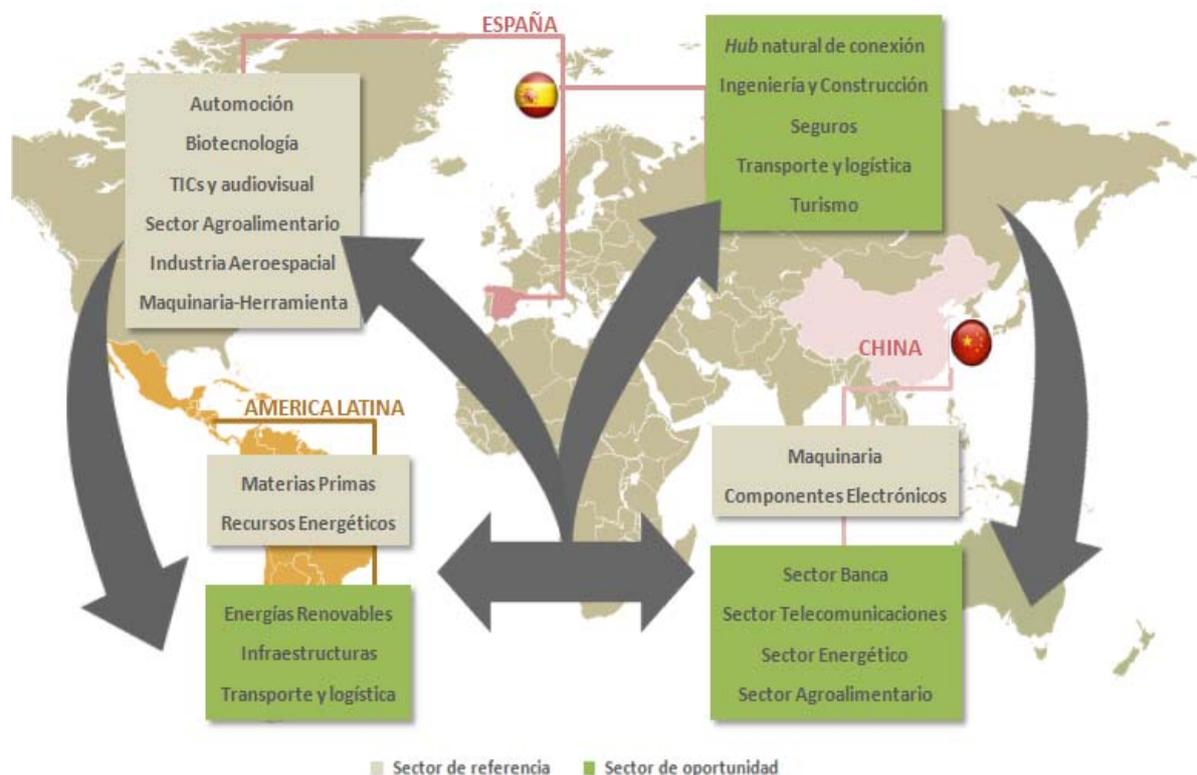
2.3 Mapa de complementariedad sectorial: La herramienta básica para identificar sectores atractivos para la triangulación empresarial

De esta forma, los beneficios obtenidos de la aplicación de un modelo de triangulación empresarial serán mayores cuanto mayor sea el grado de complementariedad existente entre los polos intervinientes. Para poder evaluar la dimensión que pueden alcanzar las multinacionales de cada polo en un modelo triangular resulta necesario establecer cuáles son las categorías que conforman los sectores de vanguardia de las respectivas regiones o países. Es decir, el grupo formado por aquellas empresas que mayor dimensión de capitalización representan en sus mercados nacionales. Asimismo, habría que definir el grupo de sectores de oportunidad, que estaría formado por aquellas empresas que representan nichos de mercado en los que se reportan buenos resultados en las relaciones bi-regionales, y que podrían ser los candidatos idóneos sobre los que plantear una experiencia de triangulación empresarial.

Se trata, por tanto, de identificar aquellos sectores que más demanda y más atractivo tienen en cada región, los denominados sectores de referencia, entornos en los que sería más sencillo establecer proyectos de cooperación triangular por ser los que mayor atractivo tienen para las inversiones internacionales. Complementando este ámbito de actuación empresarial con los sectores de oportunidad, se obtendrían nuevas vías de cooperación y colaboración en categorías todavía poco exploradas pero con gran proyección.

En el caso particular que nos ocupa, el mapa de complementariedad sectorial por país estaría formado por los sectores de referencia y de oportunidad que se presentan en la figura 5, establecido en función de los sectores identificados como más dinámicos de cada región.

Figura 4. Mapa de complementariedad sectorial por país y región, 2012



Fuente: Elaboración propia.



Como se puede observar en el mapa de complementariedad definido para el modelo de triangulación empresarial entre España, China y América Latina, entre los sectores de oportunidad identificados desde el polo de las multinacionales españolas se encuentran las empresas asociadas a dos de las categorías más relevantes para desarrollar la implantación de las iniciativas establecidas por China. En concreto, se trata de los sectores asociados a Transporte y logística e Ingeniería y construcción, categorías clave para el desarrollo de los proyectos de mejora de infraestructuras definidos por Xi Jinping en la denominada nueva era de relación con América Latina.

3. Perspectivas y posibilidades de triangulación para las multinacionales españolas

A pesar de que según los datos publicados por la UNCTAD en su informe anual World Investment Report 2015²⁵ se hace referencia a una disminución de un 16 por ciento en los flujos de inversión extranjera directa respecto al año 2013, hasta situarse en 2014 en 1,23 mil millones de dólares debido a la frágil situación de la economía mundial, las economías en desarrollo siguen siendo las principales receptoras de inversión. En 2014, este grupo de economías recibieron un total de 681 mil millones de euros, un dos por ciento más que los flujos registrados en 2013. De hecho, en el Top 10 de mayores receptores de IED mundial, la mitad de ellos son países en desarrollo: China, Hong Kong (China), Singapur, Brasil e India. En el panorama global, las economías desarrolladas siguen manteniendo descensos significativos de IED, siendo un 28 por ciento inferior en 2014 respecto al año anterior, hasta situarse en 499 mil millones de dólares.

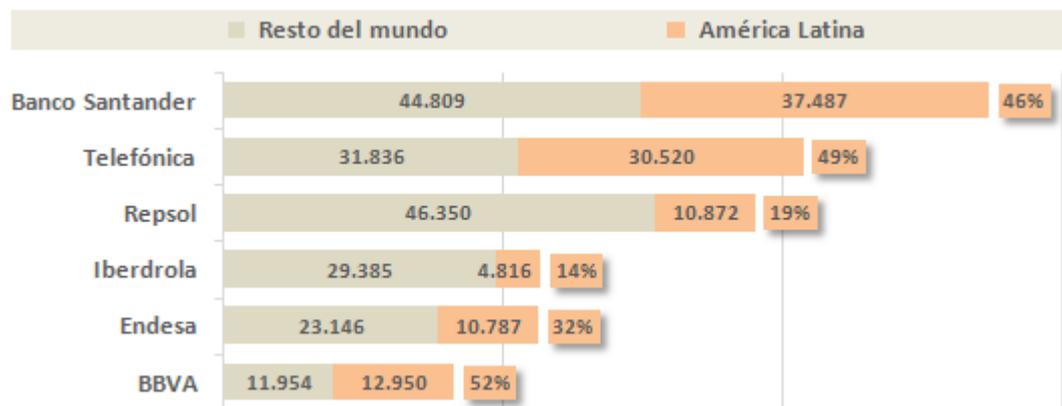
En el grupo de economías en desarrollo, América Latina, como región, ha sido el destino elegido de la IED en dos grandes oleadas. La primera de ellas se produjo a mediados de los años noventa motivada por los procesos de liberación y privatización que hicieron muy atractiva la inversión en sectores como los servicios y las industrias extractivas. A esta etapa están relacionados los procesos de inversión de las multinacionales españolas en las principales economías latinoamericanas. En esta etapa, como se ha visto anteriormente, los flujos totales de inversión en el exterior hacia la región representaban más del 60 por ciento de toda la emisión de IED española. Por otra parte, la segunda oleada que comienza en la década de 2000 se inicia como respuesta a un aumento de los precios de los productos básicos. En esta época se hizo más atractiva la IED hacia las industrias extractivas en la región, aunque con la irrupción de la crisis económica mundial en 2008 los flujos de inversión mundiales se redujeron de forma significativa. No obstante, América Latina ha sabido recuperar y mantener el atractivo de la IED hacia la región, con la excepción del año 2012 cuando se produce un descenso bastante significativo provocado por la incertidumbre general de los mercados mundiales sobre los efectos de la crisis.

Por ello, bajo este escenario donde la componente de IED española hacia América Latina es mucho más importante que la que representa el nivel de flujos de comercio entre ambas regiones, la aportación de la componente de América Latina a la cuenta de resultados de las principales empresas del Ibex 35 es cada vez mayor, y en muchos casos los ingresos procedentes de estas latitudes superan los que se aportan desde el mercado doméstico. La diversificación geográfica del negocio de las principales multinacionales españolas en América Latina favorece que cerca de la mitad de los ingresos provengan de esta región, como es el caso del banco BBVA que alcanza el 52 por ciento en 2012, según se muestra en

²⁵ “Informe sobre las inversiones en el mundo 2015”, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)*, Naciones Unidas, 2015.

la figura 6. La segunda y tercera posición en la clasificación de mayor porcentaje de ingresos procedentes de América Latina la ocupan Telefónica y el Banco Santander, con el 49 por ciento y el 46 por ciento, respectivamente.

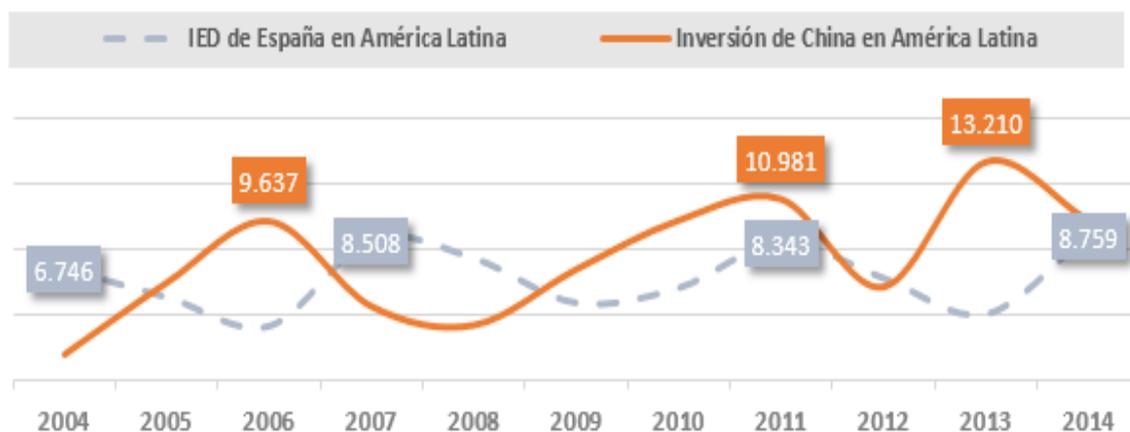
Figura 5. Principales empresas españolas en América Latina por ventas, 2012
(En millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de los informes anuales de las empresas, 2012.

En este sentido, los flujos emitidos de IED de China hacia América Latina han sido muy significativos en los últimos años, debido al grado de cooperación que han establecido con las empresas dedicadas al abastecimiento de materias primas y recursos energéticos. Si revisamos una progresión lineal en el tiempo de la IED emitida tanto por España como por China hacia las regiones que comprenden América Latina, como se muestra en la figura 7, se observa que los períodos de mayor inversión en cada uno de los casos no han sido homogéneos. A pesar de que la comparativa no muestra los períodos de mayor inversión española en la región latinoamericana correspondientes a los años 1999-2000, donde se llegaron a alcanzar valores de IED de algo más de 30 millones de euros y de 25 millones de euros, respectivamente, los datos muestran que la capacidad inversora de España mantiene unos niveles muy importantes, en valores similares a los registrados por la IED emitida de China hacia la región.

Figura 6. Flujos de IED de España y China hacia América Latina, 2004-2014
(En millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Inversiones Exteriores de la Secretaría de Estado de Comercio, CEPAL y NBS de China, varios años.



Atendiendo a este marco de flujos de inversión hacia América Latina, se aprecia un fuerte atractivo hacia la región por parte de la IED de España como de la IED de China en sectores altamente complementarios, puesto que el destino de la inversión no se realiza en las mismas categorías. Mientras que la IED de China está orientada principalmente al sector de recursos energéticos y áreas extractivas, los flujos de inversión española emitida hacia América Latina están, sin embargo, principalmente orientados al sector servicios. De modo que si existe complementariedad en la IED de España y la IED de China hacia América Latina, las opciones de que se establezcan cooperaciones en procesos de triangulación con resultados de éxito son mayores.

Por lo tanto, teniendo como referencia que para algunas de las multinacionales españolas la componente de sus negocios en América Latina supone en muchos casos que la partida de ingresos y ventas procedentes de esta región sea muy significativa, en muchos casos casi la mitad del negocio que se genera en España, como en el caso del Banco Santander y de Telefónica, como se ha visto anteriormente, la conexión triangular con las empresas asiáticas significaría una estrategia real que supondría otro nivel adicional en el desarrollo del negocio en el ámbito internacional.

A continuación, se estudian y analizan los sectores que mejor podrían adaptar a sus estrategias de internacionalización la cooperación de triangulación empresarial. En este marco, se vincularía la componente de América Latina, en la mayoría de los casos ya muy desarrollada, con aquella nueva conexión que se establecería con el polo asiático, gracias al buen posicionamiento de nuestras multinacionales en los negocios establecidos en América Latina.

4. Sectores de vanguardia de la economía española preparados para una triangulación

En el caso específico de la componente española en el modelo de triangulación empresarial, los efectos de la aplicación de proyectos de cooperación en este ámbito resultarían muy ventajosos para las empresas nacionales que realizan su actividad de negocio en los denominados sectores de referencia. A este grupo pertenecen las multinacionales más vanguardistas de la economía española, entre las que el Consejo Empresarial para la Competitividad en su informe *España, un país de oportunidades*²⁶ destaca como mejor posicionadas, y que son: la automoción, la biotecnología, las TIC y audiovisual, el sector agroalimentario, la industria aeroespacial y la maquinaria-herramienta, como se muestra en el cuadro A. La aportación total del conjunto de estos sectores significa una facturación anual superior a los 360.000 millones de euros (35 por ciento del PIB), con un nivel de exportación de 130.000 millones de euros (42 por ciento del total de las exportaciones españolas de bienes y servicios), dando empleo a más de 2 millones de personas²⁷. Estos datos dan muestra del gran valor que pueden llegar a desempeñar estos sectores en la aplicación de un modelo triangular desplegando sus capacidades de negocio en las regiones más importantes de América Latina, dando respuesta a la inversión exterior prevista por China en la región y aplicando el *expertise* de las multinacionales españolas.

²⁶ “España, un país de oportunidades”, Consejo Empresarial para la Competitividad, Madrid, marzo 2013.

²⁷ De hecho, la aportación conjunta de las categorías de automoción, biotecnología y agroalimentación supone el 70 por ciento de la facturación y cerca del 90 por ciento de las exportaciones. De hecho, las magnitudes en el campo de la automoción en España son muy destacables, pues el 90 por ciento de la producción de las 17 fábricas de 8 grupos industriales internacionales diseminadas por el territorio nacional se exporta a más de 90 países. *Ibíd.*, pp. 82.

**Cuadro A. Posición internacional de los sectores clave de España, 2012**

SECTOR	UNIÓN EUROPEA	MUNDO
Agroalimentaria	4º en exportaciones agrarias	8º en exportaciones agrarias
	1º en producción conservera	2º en producción conservera
Automoción	1º productor de vehículos industriales	
	2º fabricante de vehículos	12º fabricante de vehículos
	3º en componentes y equipos	6º en componentes y equipos
Maquinaria-Herramienta	4º en producción y exportación	10º en producción y exportación
Bioteología	5º en producción científica	10º en producción científica
Aeroespacial	5º en producción y empleo	

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Empresarial para la Competitividad, 2013.

Algunos datos de la capacidad y experiencia de estos sectores hacen referencia a las excelentes capacidades de España. En el ámbito de la construcción, las constructoras españolas gestionan 272 infraestructuras de transporte, el 37 por ciento del total en el mundo²⁸, lo que supone ser una referencia en la gestión de infraestructuras de transporte a nivel internacional, mientras que en logística, España es el 5º país en Europa en términos de volumen y empleo, con una situación geoestratégica envidiable de comunicación con las regiones de América Latina y el Norte de África. Por ello, se pueden incorporar estos sectores en el dinámico mercado de China, una vez que existe una positiva experiencia de internacionalización anterior en los mercados de Europa, Estados Unidos y América Latina, principalmente.

Junto con el desarrollo de las infraestructuras, en el ámbito de aplicación de las iniciativas lanzadas dentro del marco del Plan de Cooperación China-CELAC se encuentran también los proyectos en energía, en los que la participación de España debería ser, asimismo, muy relevante, gracias al buen comportamiento que presentan las empresas españolas en el desarrollo de energía renovable. De hecho, en el ámbito de actuación en el que se moverán las iniciativas lanzadas en este Plan de Cooperación se identifica como primera prioridad fomentar una cooperación más cercana en el área energética entre China y los países de América Latina y el Caribe, además de explorar la posibilidad de inaugurar el Foro de Energía y Minería China - América Latina y el Caribe²⁹.

De este modo, se presenta la oportunidad para que las empresas españolas puedan desempeñar dos roles bien definidos en su colaboración con las empresas latinoamericanas y las chinas. Por una parte, la experiencia internacional de las multinacionales españolas en los sectores de mayor interés de inversión de China en América Latina es la mejor referencia y punto decisorio con el que hacer tándem con la financiación de las empresas chinas, encontrando éstas en su asociación con las multinacionales españolas al socio local que necesitan para maximizar sus proyectos de inversión en las principales regiones de América Latina. Por otra parte, el *expertise* y *know-how* de las empresas españolas, adquiridos durante su etapa de internacionalización en América Latina, y la afinidad lingüística y cultural que España mantiene con la región, son características únicas que posicionan a las empresas españolas como el mejor tándem posible con el que se pueden asociar las multinacionales chinas para llevar a cabo sus objetivos de inversión en la región.

²⁸ Según se recoge en los datos de *Public Works Financing*, en <http://pwfinance.net>.

²⁹ “Plan de Cooperación CELAC-China (2015-2019)”, *Observatorio de la Política China*, 2015.



De esta forma, la asociación que se establece en este modelo triangular entre España, China y América Latina permitiría desde la vertiente latinoamericana alcanzar sus objetivos de desarrollo beneficiándose de la inversión de China; las multinacionales españolas actuarían de socio preferente de las multinacionales chinas en la región; y las empresas latinoamericanas podrían dar el salto hacia los mercados asiáticos en sectores donde primara la complementariedad bilateral entre ambas regiones.

4.1 La triangulación aplicada a las iniciativas de desarrollo de China

La vinculación de China con América Latina es una relación económica y de inversión que se ha desarrollado y afianzado durante las últimas décadas. De ahí que, una parte importante de los proyectos de desarrollo que contempla abordar el presidente Xi Jinping tenga la vista puesta en continuar con la senda de participación que hasta el momento venía desempeñando el gobierno chino con la aportación de préstamos para el desarrollo de proyectos de infraestructuras y energía en América Latina. De hecho, desde 2005 a 2014, de entre las aportaciones más importantes un 70 por ciento de los préstamos de China hacia la región estuvieron dedicados a proyectos de infraestructuras y energía, mientras que un 25 por ciento tuvieron como destino proyectos en el sector de la minería, según los datos publicados por Atlantic Council³⁰. De esta forma, con la inversión en otras regiones el gobierno chino intenta solventar los problemas de sobrecapacidad de producción que presenta la economía nacional, que en términos generales se estima que alcance el 40 por ciento, y en algunas industrias llegaría incluso a alcanzar el 50 por ciento³¹.

En este sentido, las propuestas de cooperación y colaboración establecidas pretenden ser una nueva senda de crecimiento y de fortalecimiento de los vínculos existentes con las economías latinoamericanas, más allá de considerarlas como proveedores de materias primas, ya que el volumen de comercio bilateral que China mantiene con Brasil, Colombia, Perú y Chile alcanza el 57 por ciento del total de la región³². Por tanto, como consecuencia de la visión renovada de la relación bilateral, el pasado 8 y 9 de enero de 2015 se creaba en Beijing el Primer Foro de Cooperación China-CELAC³³ (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (中国—拉共体论坛) donde se hacía el anuncio de una nueva fase de colaboración³⁴ y el inicio de proyectos de inversión de gran envergadura³⁵. El nuevo marco de cooperación se define como “1+3+6”, donde “1” se refiere a la elaboración del propio plan de cooperación de crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible; “3” se refiere a los “tres grandes motores”, que son el comercio, la inversión y la cooperación financiera entre China y

³⁰ Véase Dussel Peters, E., op. cit., pp. 10.

³¹ Lacalle, Daniel: “El desplome de China y el error de estimular la demanda interna”, *dlacalle.com*, 4 de enero de 2016.

³² *National Bureau of Statistics of China (NBS)*, en <http://www.stats.gov.cn/english/>

³³ *Foro China-CELAC*, en <http://www.chinacelacforum.org/esp/>

³⁴ De entre el conjunto de acuerdos más relevantes que se pusieron sobre la mesa, y sobre los que las partes deben seguir dialogando para definir el alcance de los mismos, destaca la apuesta por conectar los océanos Atlántico y Pacífico, desde Brasil hasta Perú, a través de una línea ferroviaria transcontinental de 3.500 kilómetros.

³⁵ El Plan de Cooperación CELAC-China (2015-2019) considera 13 áreas temáticas de trabajo, ocho de las cuales se concentran en ámbitos económicos, donde los objetivos en materia de comercio e inversión pretenden alcanzar que el nivel de comercio bilateral ascienda a 500 mil millones de dólares prestando énfasis en área de alta tecnología y producción de bienes de alto valor agregado, además de elevar el stock de inversiones recíprocas, por lo menos, a 250 mil millones de dólares en los próximos diez años. Por otra parte, en materia de infraestructura y transporte existen ya identificados 31 proyectos de carácter estratégico y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional con una inversión estimada de 21.173 millones de dólares. “América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica”, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Naciones Unidas, mayo de 2015, pp. 70.



América Latina y el Caribe; y “6” que hace referencia a las “seis áreas” de actuación en los entornos de la energía, recursos naturales, construcción de infraestructuras, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnología de información como áreas prioritarias de actuación.

Este cambio de orientación en el planteamiento base de la relación bilateral que presenta la RP China con las principales economías latinoamericanas da buena muestra de lo activo que permanecen los vínculos diplomáticos entre ambas regiones desde que en 2008 el Ministerio de Asuntos Exteriores del gobierno chino publicara el primer Libro Blanco de China en América Latina y el Caribe³⁶, poniendo de manifiesto la importancia de la región para el desarrollo futuro de China en un entorno económico globalizado. Desde entonces, cada una de las regiones latinoamericanas ha avanzando en los diferentes planos de actuación a ritmo diferente, siendo muy destacados los acuerdos alcanzados a nivel de comercio³⁷, además de ser muy significativos los flujos de IED que recibe anualmente la región, donde América Latina y el Caribe se sitúa como el segundo mayor receptor en la composición del destino del stock de IED de China en el extranjero, según los datos publicados por el National Bureau of Statistics de China (NBS).

Ante esta situación, existe un potencial muy importante en la aportación de valor que puede desempeñar España a través de sus multinacionales de vanguardia en los proyectos de energía e infraestructuras que pretende llevar a cabo el gobierno chino en las diferentes regiones de América Latina. De modo que, en este escenario donde China está apostando firmemente por la inversión exterior y por el desarrollo del sector servicios, ¿por qué no pensar que las multinacionales españolas mejor posicionadas en el panorama internacional podrían jugar un papel sobresaliente desplegando su *expertise* en internacionalización bajo un esquema de triangulación empresarial gracias a posicionarse como el mejor socio local posible para las iniciativas de inversión de China en la región?

La hipótesis que se plantea entonces es que sean las multinacionales españolas las que, gracias a su amplia huella empresarial en el sector servicios en las principales regiones de América Latina, lideren los proyectos de inversión en infraestructuras, transporte y energía que pretende implementar el gobierno chino mediante la aplicación de un modelo de triangulación empresarial. De este modo, las multinacionales españolas podrían convertirse en los mejores socios para las empresas chinas más internacionales haciendo un uso completo de las fortalezas de ambas partes. En este esquema, la componente china sería el socio inversor, mientras que la gestión del desarrollo y la implementación de las soluciones formarían parte del ámbito de actuación de las multinacionales españolas.

Asimismo, la aplicación de un modelo de triangulación empresarial resulta el escenario idóneo para que las empresas españolas mejoren su posicionamiento internacional al convertirse en el mejor *partner* del conjunto de empresas chinas que tienen en su radar la inversión y el desarrollo de infraestructuras en América Latina dentro del ámbito de las iniciativas lanzadas por el presidente Xi Jinping. De esta forma, las multinacionales españolas que actuaran de vínculo de conexión en el modelo triangular entre la componente china y la latinoamericana obtendrían los beneficios directos que reporta la aplicación de una relación

³⁶ “Libro blanco chino sobre América Latina y el Caribe”, en <http://usfq-icofucio.blogspot.com.es/2012/10/el-libro-blanco-chino-sobre-america.html>

³⁷ El esfuerzo bilateral por avanzar en políticas comerciales que mejoren la relación se ha ratificado en este ámbito a través de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) establecidos hasta la fecha con tres países latinoamericanos, que son Chile, en 2006, Perú, en 2010 y, finalmente, Costa Rica, un año más tarde.



triangular, teniendo como resultado una mejora en su posicionamiento internacional y en su ventaja competitiva en estas dos regiones.

4.2 La triangulación aplicada a las energías renovables

De hecho, según los datos publicados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) en su informe *Perspectivas económicas de América Latina 2016*³⁸, el aumento de la inversión en infraestructura es un elemento clave para diversificar las fuentes de financiación de la región en áreas en las que China ya está invirtiendo, como el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Así, según se indica en el citado informe, durante el período 2005-2015, en torno al 80 por ciento de la financiación total para América Latina se ha destinado al sector de las infraestructuras, mientras que los flujos de inversión hacia proyectos de energía representaron más del 20 por ciento, lo que da muestra de la determinación del gobierno chino por el desarrollo de iniciativas en este sector.

Por ello, en la proyección de que las empresas españolas apliquen la triangulación empresarial hacia los polos de América Latina y China debe destacarse la gran madurez del sector energético español como una de las áreas más prioritarias sobre las que implementar el modelo triangular. Este sector mueve un volumen total de facturación que supera los 120.000 millones de euros (11,5 por ciento del PIB nacional), según los datos del Consejo Empresarial de Competitividad en su informe *España: un país de oportunidades*³⁹, basando el desarrollo de este tipo de "economía verde" en la eficiencia energética y en el desarrollo de los recursos renovables como medio para avanzar en la revolución tecnológica y en el aumento de la capacidad productiva.

Puesto que el auge del sector de energías renovables en América Latina está de plena actualidad, y China ha mostrado su intención de invertir en el desarrollo de proyectos de infraestructuras en la región incluyendo esta iniciativa en el Plan Quinquenal de China, es el momento de que el sector de energías renovables español aporte sus capacidades para la formulación de un modelo de triangulación empresarial en este ámbito. De hecho, el gobierno chino ya ha mostrado su interés por la tecnología y los medios materiales de los componentes utilizados en este sector y fabricados en España⁴⁰, lo que facilita la puesta en marcha de un modelo triangular con éxito. De hecho, en la incorporación de medios de producción de energía renovable el gigante asiático ya ha contado con la cooperación de España para la utilización de productos tecnológicos y equipos de última generación de origen español, existiendo ya proyectos conjuntos de desarrollo entre las empresas españolas Gamesa y Red Eléctrica para colaborar con la Unión Eléctrica de China para la puesta en marcha de un parque experimental.

De hecho, las empresas europeas son los actuales líderes mundiales en este tipo de energía. España destaca por mantener en los últimos años el liderazgo mundial en el apartado de energía fotovoltaica con mayor capacidad instalada, como muestra la figura 8, según los datos que aporta la red global de políticas de energía renovables Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21) en su informe *Global Status Report – Renewables 2015*⁴¹, quedando por detrás de España en la clasificación grandes potencias como Estados Unidos, India, los Emiratos Árabes Unidos y Argelia, que forman el Top 5 en esta categoría.

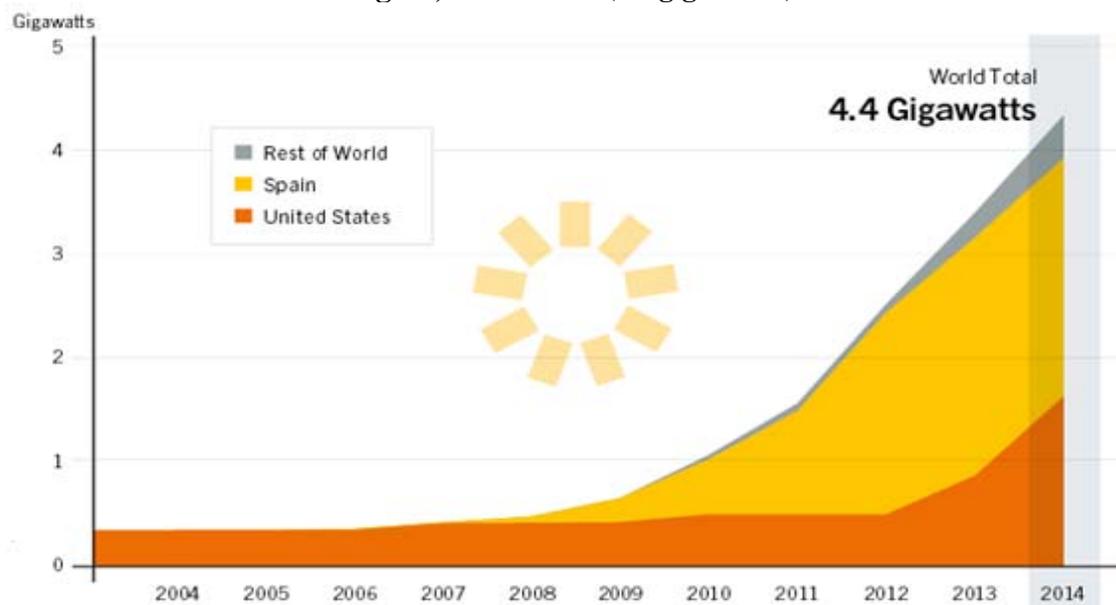
³⁸ Véase OECD/CEPAL/CAF, *op. cit.*, pp. 176.

³⁹ Consejo Empresarial para la Competitividad, *op. cit.*, pp. 78.

⁴⁰ González, Emma: "La imagen de España en China", *Real Instituto Elcano*, ARI 59/2012, Madrid, 14 de septiembre de 2012.

⁴¹ "Global Status Report – Renewables 2015", *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21)*, 2015.

Figura 7. Concentración de capacidad global de potencia solar térmica, por país o región, 2004-2014 (En gigavatios)



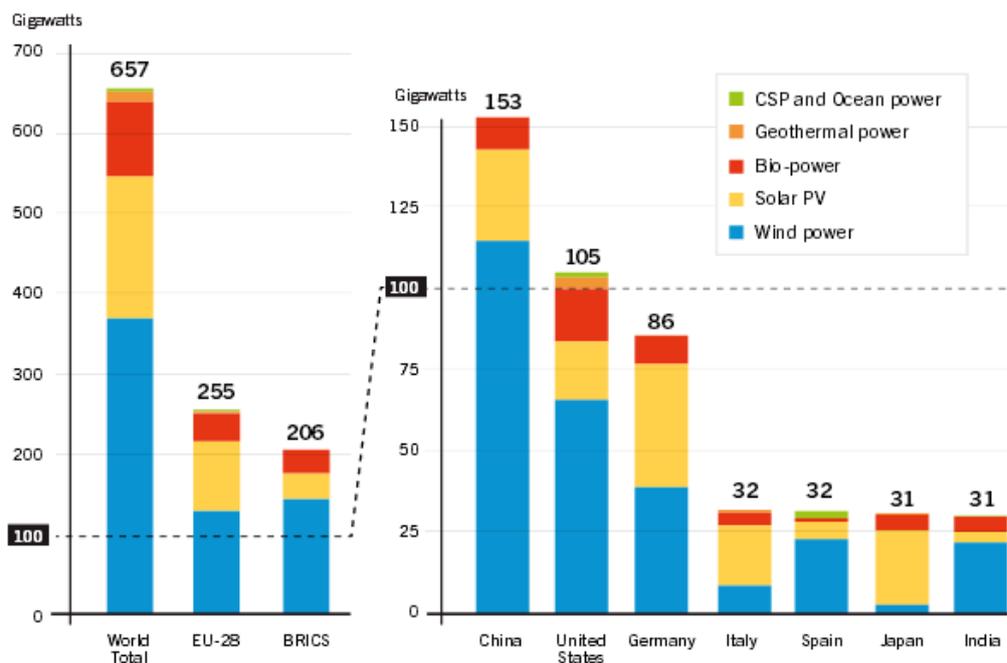
Fuente: REN21, *Global Status Report – 2015*.

Asimismo, España figura también como una gran potencia mundial en la categoría de energía eólica, ocupando el cuarto puesto de la lista de las Top 5 economías más importantes en el apartado de capacidad de potencia instalada, por detrás de países como China, Estados Unidos y Alemania, y por delante de India. En cuestión de energía eólica, la dimensión de la capacidad de potencia eólica per cápita permite situar a España también como la cuarta potencia mundial, detrás de Dinamarca, Suecia y Alemania, y por delante de Irlanda, que conforman el Top 5 de países en esta categoría. De hecho, el citado estudio indica que en el caso de países como España, Dinamarca, Nicaragua y Portugal el viento genera más del 20 por ciento de este tipo de electricidad. Según estos mismos datos, en la clasificación general de capacidad instalada, España es la cuarta economía mundial en el apartado de potencia renovable (sin incluir la hidráulica), por detrás de China, Estados Unidos y Alemania, y mantiene también el cuarto puesto entre las potencias mundiales en la clasificación de capacidad de potencia renovable per cápita, por detrás de Dinamarca, Alemania y Suecia.

La posición destacada de las capacidades de las multinacionales españolas en este sector a nivel mundial es la mejor carta de presentación para establecer proyectos de cooperación en el despliegue y en la gestión de la puesta en marcha de estas iniciativas, donde las empresas chinas aportan la financiación, las empresas españolas actúan de *partner* local, y los países de América Latina son los primeros beneficiarios de los proyectos implantados. De hecho, en lo que respecta al sector de las energías renovables, las multinacionales españolas comparten con el resto de empresas europeas un posicionamiento internacional muy similar, lo que supone una ventaja competitiva muy importante para que las empresas chinas busquen establecer lazos de cooperación con las multinacionales españolas. Según los datos que maneja el informe de REN21, si se agrupa toda la capacidad de potencia renovable de los principales países (exceptuando la potencia hidrográfica), según se muestra en la figura 9, España comparte con Italia el cuarto puesto mundial, situándose como el tercer país europeo más importante, en una clasificación que lidera China. Tanto en el caso del gigante asiático como en el de España, la capacidad de potencia eólica es la parte más significativa de su composición, de modo que podría considerarse esta categoría como una de las más importantes sobre las que comenzar a establecer una cooperación coordinada en las iniciativas

lanzadas por el gigante asiático en América Latina, donde el *expertise* de las multinacionales españolas y su relación histórica tanto cultural como lingüísticamente con las economías latinoamericanas pueden marcar la diferencia en el desarrollo de iniciativas que arrojen un resultado con gran éxito.

Figura 8. Capacidad de potencia renovable (*) en Mundo, EU-28, BRICS y los países Top 7, 2014. (En gigavatios)



(*) No incluye potencia hidrográfica.

Fuente: REN21, *Global Status Report – 2015*.

Asimismo, este mismo informe indica que el crecimiento en inversión anual en potencia renovable se ha incrementado entre 2013 y 2014 en algo más del 16 por ciento, hasta alcanzar los 270,2 mil millones de dólares, lo que refleja el buen comportamiento del sector. En cuanto a la distribución regional de la inversión, el informe destaca el crecimiento significativo producido en China, que supone casi los dos tercios de la inversión en renovables, destacando de forma significativa los proyectos de instalación en potencia solar.

De modo que el atractivo del sector en la captación de flujos de inversión favorece que puedan establecerse cooperaciones empresariales entre las multinacionales de los tres polos identificados en clave triangular. Este ámbito combinaría, por una parte, el *expertise* de las empresas españolas especializadas en energías renovables y su posición de socio local, con el amplio desarrollo de iniciativas en proyectos de inversión promovidos por China en las regiones de América Latina. En este proyecto de cooperación conjunto que incluye los tres polos, las empresas españolas pueden posicionarse como líderes de esta cooperación, estableciendo una relación que se sostenga sobre acuerdos duraderos en el tiempo al tener como ventaja competitiva la vinculación con América Latina y la amplia experiencia de las multinacionales españolas del sector en las regiones latinoamericanas.



4.3 Las oportunidades de triangulación en el sector de las telecomunicaciones

Otro de los ámbitos donde existen muchas y destacables oportunidades de implementar un modelo de triangulación empresarial entre España, China y América Latina es en el ámbito del sector de las telecomunicaciones, que lleva registrando durante varios años un buen comportamiento de desarrollo y de atracción de flujos de inversión. Si de los tres polos en los que se propone establecer iniciativas de cooperación en clave triangular revisamos los datos de la evolución del sector a nivel nacional, se observa que tanto las telecomunicaciones como las Tecnologías de la Información están registrando avances muy significativos. Y no solamente a nivel de España, sino que es una tendencia que se aprecia también a nivel internacional. Según los datos publicados en el *Informe Anual del Sector TIC y de los Contenidos en España 2015*⁴² publicado por el Observatorio nacional de las telecomunicaciones y de la SI (ONTSI), las tendencias del Sector TIC a nivel mundial han registrado un crecimiento del 2,4 por ciento en 2014⁴³, siendo los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), con un incremento del 8,4 por ciento, los que registran el segundo mejor crecimiento.

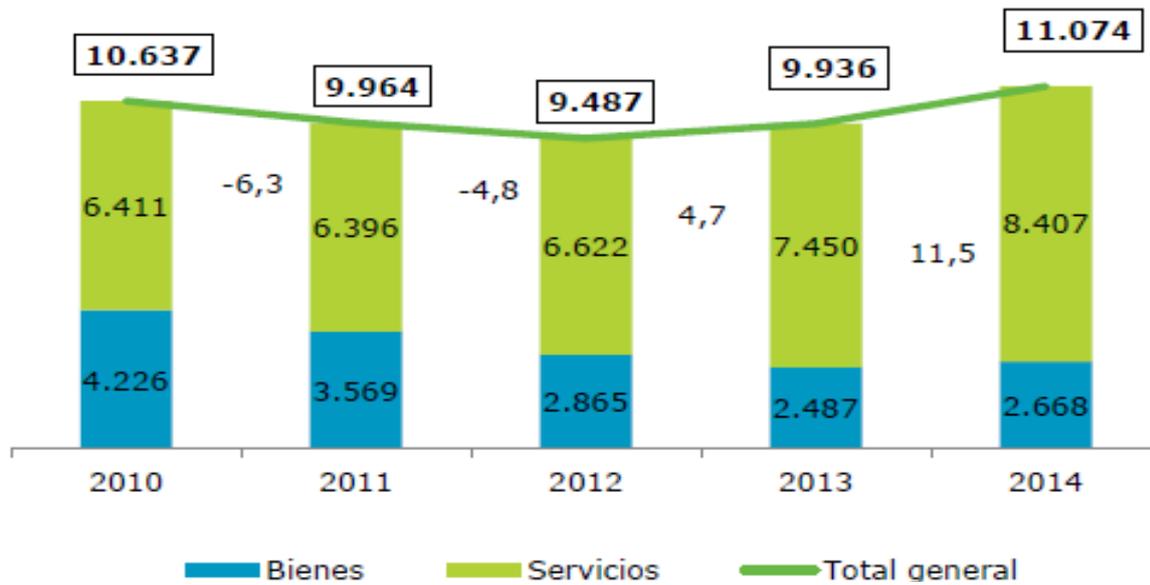
De entre las categorías más significativas englobadas en el sector TIC, destacan los crecimientos que experimentan las categorías de Tecnologías de la Información (TI) y Servicios de Telecomunicaciones. En el primer caso, el subsector TI registró respecto a 2013 un crecimiento anual del 4,6 por ciento. Por regiones, destaca América Latina como aquella que registrará una mejor evolución para el período 2014-2019, estimando un crecimiento anual del 4,5 por ciento en estos años. En el segundo caso, aunque los Servicios de Telecomunicaciones registraron un descenso del 0,4 por ciento mundial respecto al año anterior, la primera vez que experimenta un crecimiento negativo en la presente década, principalmente arrastrado por los resultados del subsector en Estados Unidos y Europa, la situación es bien distinta en los países en desarrollo. En el caso de los BRIC, el crecimiento alcanzó el 7,1 por ciento respecto a 2013, y para la región de América Latina en su conjunto el crecimiento registrado fue del 5,6 por ciento. Para todo este subsector, el crecimiento anual esperado entre 2014-2019 se estima que se sitúe en el 1,6 por ciento anual.

Por lo tanto, con la información de datos registrados en el citado informe anual, y con las previsiones de crecimiento para los próximos 3 años, se observa que existe un importante atractivo en la IED en el sector de las TIC, figurando América Latina como destino destacado entre los países en desarrollo. A nivel nacional, el comportamiento del sector TIC en los flujos de comercio y de inversión español es también muy significativo.

Entrando en el detalle de lo que supone este sector para la economía española, las exportaciones nacionales de bienes y servicios TIC representan un 3,3 por ciento del total de las exportaciones españolas, experimentando un ligero incremento respecto a la proporción que representaban en 2011, 2012 y 2013, donde la componente servicios supone algo más del 30 por ciento de la composición total del sector, como se muestra en la figura 10.

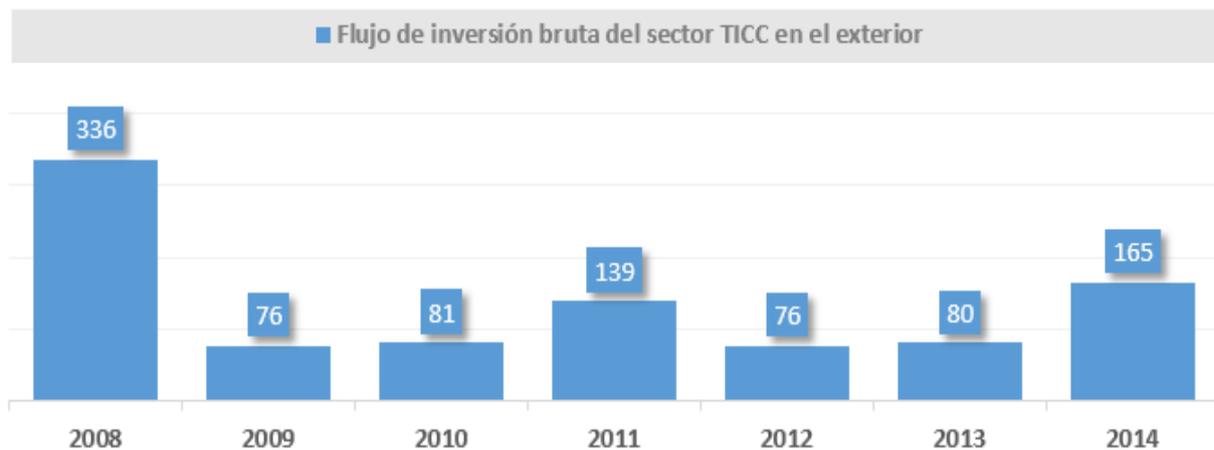
⁴² “Informe Anual del Sector TIC y de los Contenidos en España 2015”, *Observatorio nacional de las telecomunicaciones y de la SI (ONTSI)*, 2015.

⁴³ Para la información de tendencias y estado del sector TIC a nivel mundial, el informe del ONTSI toma como referencia los datos publicados por la consultora IDC en su informe Black Book.

Figura 9. Exportaciones de bienes y servicios TIC (En millones de euros)


Fuente: ONTSI a partir de AEAT y BdE, 2015.

Sin embargo, a nivel de flujos de inversión, la IED de España en el exterior ha registrado en 2014 un valor de 165 millones de euros, lo que supone un crecimiento de más del 100 por ciento respecto a los datos de 2013, cuando se alcanzaron 80 millones de euros de inversión. En el período 2008-2014, que se muestra en la figura 11, se aprecia que la inversión del sector TICC (TIC y Contenidos) en el exterior ha pasado de representar el 0,2 por ciento al 0,7 por ciento del total de la inversión española en el exterior, lo que demuestra que el sector está experimentando crecimientos positivos importantes en los últimos años, posicionándose como un sector de referencia tanto para el comercio como para los flujos de inversión internacional.

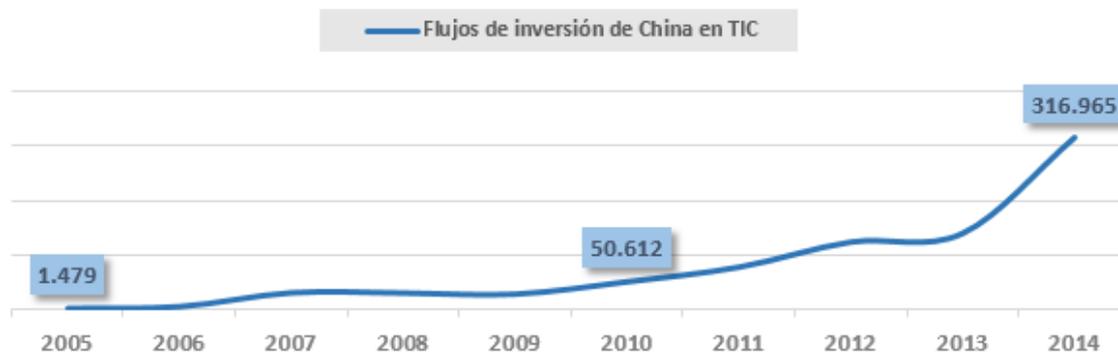
Figura 10. Flujo de inversión bruta del sector TICC de España en el exterior (En millones de euros)


Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Estado de Comercio. Registro de Inversiones Exteriores.

En esta misma línea de incremento en los flujos de inversión en el exterior en el sector de las TICC se sitúan los datos de la IED de China en este entorno, principalmente motivada por las iniciativas lanzadas en el ámbito del Plan de Cooperación China- CELAC que han desplazado la IED de China desde los sectores más tradicionales, centrada en las industrias extractivas y

los centros de fabricación, hacia otros sectores empresariales en las cadenas globales de valor, como son las tecnologías de la información, las telecomunicaciones y la banca. Esto no sólo ha permitido la diversificación de la inversión en la región, sino que se produce un proceso de reevaluación de los vínculos financieros con las principales economías de América Latina. Según muestra la figura 12, la progresión de la IED de China en la categoría de Transmisión de información y Servicios informáticos y software ha registrado un crecimiento muy significativo en la última década, llegando a multiplicarse por algo más de 6 la inversión destinada a esta categoría en los últimos 5 años.

Figura 11. Flujo de inversión de China en TIC (En 10.000 dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del National Bureau of China (NBS), varios años.

La participación de las empresas de telecomunicaciones chinas en la región latinoamericana ha sido uno de los grandes aportes de la inversión en esta categoría. Entre las multinacionales chinas que destacan en este sector se encuentra la participación de Huawei y ZTE como sus dos máximos representantes, además de otras empresas como Shanghai Alcatel Bell y Datang. De todas ellas, Huawei es la multinacional que mayor participación tiene en el ámbito de las infraestructuras de telecomunicaciones en la región, acaparando una cuota considerable en los principales mercados de América Latina. De hecho, las empresas de telecomunicaciones chinas, que inicialmente apuntaron a grandes mercados como México, Brasil y Argentina, participan ahora en Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Cuba, ofreciendo servicios que abarcan desde móviles a módems⁴⁴.

Desde la vertiente española, el modelo de triangulación empresarial en el ámbito de las telecomunicaciones cuenta ya con un caso de éxito destacado, protagonizado por la experiencia triangular liderada por la operadora española de telecomunicaciones Telefónica en la labor de favorecer la entrada en estos mercados a los fabricantes de componentes chinos Huawei⁴⁵ y ZTE⁴⁶ para la producción de los dispositivos y equipos de telecomunicaciones que sustentan las operaciones de Telefónica en la región.

Al reforzar los vínculos empresariales entre las empresas de España y de China la relación es mucho más dinámica, y las oportunidades de colaboración son más abundantes. De ahí que en esta visión triangular de proyectos de cooperación, el modelo también favorece la atracción de inversiones de empresas chinas en territorio español. Producto de la amplia

⁴⁴ Véase OECD/CEPAL/CAF, *op. cit.*, pp 169.

⁴⁵ “Telefónica y Huawei impulsarán servicios de Hogar Digital en América Latina”, *Xinhua*, 25 de febrero de 2016.

⁴⁶ “Telefónica establece una alianza tecnológica con ZTE”, *CincoDías*, 28 de agosto de 2015.



relación establecida entre Telefónica y el fabricante de componentes chino Huawei con los proyectos desplegados en América Latina se estableció ya hace unos años un acuerdo de colaboración en España entre ambas compañías⁴⁷. En este contexto se llevó a cabo el desarrollo de una plataforma tecnológica de servicios de telecomunicaciones que se instaló en 13 países de América Latina con la gestión centralizada en el Parque Tecnológico de Andalucía, con una inversión de 10 millones de euros. Este caso, sin duda, se considera un magnífico ejemplo de las posibilidades de triangulación entre España, China y América Latina.

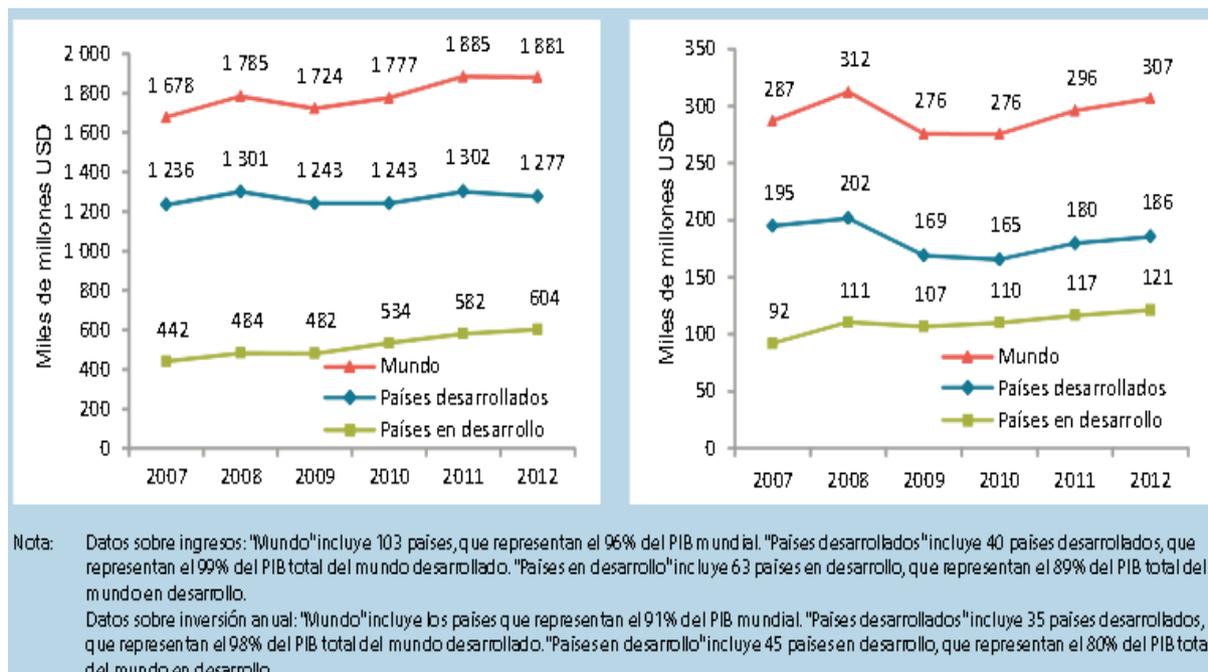
El despliegue de este tipo de iniciativas entre multinacionales del sector de distintos países se ve favorecido porque, en términos generales, el mercado de las telecomunicaciones mundial goza de un gran atractivo para la inversión extranjera por estar íntimamente relacionado con el desarrollo del sector de las Tecnologías de la Información (TIC), cuyo desarrollo en el siglo XXI está alcanzando a un número mayor de países en desarrollo. De hecho, según los datos que facilita la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en su informe anual "Medición de la Sociedad de la Información"⁴⁸, Measuring the Information Society (MIS) en sus siglas en inglés, en la actualidad más de 3.200 millones de personas están conectadas, lo que representa el 43,4 por ciento de la población mundial. El espectacular desarrollo que están registrando las TIC a todos los niveles en todo el mundo está asociado al despliegue de la era digital que estamos viviendo, haciendo que sea el sector de las telecomunicaciones uno de los más dinámicos a nivel mundial y sobre el que mejor se puede plantear asociaciones triangulares entre empresas de diferentes polos.

De manera especial, en los países y regiones en vías de desarrollo, como son América Latina y China, la mejora en el acceso a las TIC repercute directamente sobre el nivel de desarrollo de sus infraestructuras. Por este motivo, las iniciativas de inversión del gobierno chino están también orientadas a dinamizar la inversión en las telecomunicaciones como medio para alcanzar mejoras significativas en el desarrollo de las infraestructuras. De hecho, como se muestra en la figura 13, los países en vías de desarrollo son los únicos donde se ha seguido registrando un nivel de inversión creciente por parte de las principales empresas de telecomunicaciones mundiales, manteniendo el mismo comportamiento los ingresos obtenidos en este sector. Las cifras del sector muestran que los ingresos por telecomunicaciones a nivel mundial se situaron en 2012 en los 1,88 mil millones de dólares, el 2,7 por ciento del PIB mundial, gracias a la aportación de los países en desarrollo que crecieron un 4 por ciento interanual, hasta alcanzar los 604.000 millones de dólares, es decir, el 35 por ciento de los ingresos de las telecomunicaciones mundiales. El comportamiento entre los países desarrollados fue, sin embargo, más desfavorable, al experimentar crecimiento negativo, aportando 1,27 mil millones de dólares.

⁴⁷ "Huawei inaugura un Centro Global de Asistencia Técnica en Málaga", *Sala de Prensa Telefónica*, 13 de mayo de 2008.

⁴⁸ "Measuring the Information Society Report 2015", *International Telecommunication Union*, 2015.

Figura 12. Ingresos generados por las telecomunicaciones (izquierda) e inversión anual de los operadores de telecomunicaciones (derecha), en el mundo y por nivel de desarrollo, 2007-2012 (En miles de millones de dólares)



Fuente: MIS 2014, UIT.

En este contexto, los países en desarrollo no sólo protagonizan el crecimiento en ingresos, sino que suponen además el 40 por ciento de la inversión anual de los operadores de telecomunicaciones (121.000 millones de dólares), que en 2012 alcanzó los 307.000 millones de dólares, creciendo un 4 por ciento respecto al año anterior. Por tanto, no es de extrañar que los países en desarrollo sean destinos cada vez más atractivos para la IED en el sector de las telecomunicaciones y que entre los 20 mercados de telecomunicaciones más importantes a nivel mundial por ingresos de servicios de telecomunicaciones figuren nueve mercados de países emergentes o en desarrollo, como Brasil, China, India y México.

Estos datos vienen a identificar el sector de las telecomunicaciones como uno de los ámbitos prioritarios donde establecer cooperaciones triangulares, ya sea a través de la asociación con empresas proveedores de sistemas y equipos de telecomunicaciones, como con organismos y operadoras de otros países con los que establecer proyectos conjuntos de cooperación en las tres vertientes. En el primer caso, y como se ha comentado anteriormente, la multinacional Telefónica lleva ya años desarrollando un modelo triangular con los fabricantes de componentes de telecomunicaciones chinos ZTE y Huawei en el que incluso se llega a adaptar el producto a las expectativas del cliente, generando así un proceso de innovación tecnológica más dinámico. En este ámbito es donde se desarrollan las iniciativas triangulares entre España, China y América Latina, siendo uno de los primeros proyectos la comercialización en 2010 en doce países donde opera Telefónica en América Latina de terminales ZTE con marca Movistar fabricados en China⁴⁹.

Dentro del ámbito de las telecomunicaciones, está irrumpiendo con fuerza en los últimos años lo que ha venido a denominarse como la Internet de las cosas (IoT, por sus siglas en inglés, *Internet of Things*). Como parte de este marco de interrelación con la tecnología, los

⁴⁹ "Elegimos a la compañía china ZTE para fabricar teléfonos marca Movistar para Latinoamérica", *Sala de Prensa Telefónica*, 18 de febrero de 2010.

objetos físicos y los dispositivos que cuenten con una conectividad a Internet forman una infraestructura mundial de comunicación entre ellos. De modo que la IoT supone una evolución desde una primera etapa del desarrollo de las Tecnologías de la Información donde la comunicación entre individuos y grupos de personas se realizaba a través de plataformas conectadas a Internet, a la situación actual donde la Internet de las cosas añade la posibilidad de que se establezca la comunicación entre persona a máquina y máquina a máquina (M2M), sin intervención humana. En este salto tecnológico que supone la IoT aplicado al ámbito empresarial se pueden encontrar también múltiples aplicaciones para establecer modelos de cooperación en clave triangular como la herramienta que facilite que las multinacionales de los tres polos encuentren en este nuevo espacio tecnológico la posibilidad de asociarse con éxito.

Según los datos publicados en el informe sobre el estado de las TIC de la UIT, se estima que en la actualidad más del 50 por ciento de la actividad de la IoT se centra en la manufactura, el transporte, las ciudades inteligentes y las aplicaciones para el consumidor. No obstante, se espera que gracias al dinámico ritmo de progreso de la IoT las aplicaciones futuras serán múltiples y estarán destinadas a cubrir las necesidades de un amplio número de sectores, como los que se proponen y muestran en la figura 14.

Figura 13. Sectores en los que IoT puede desempeñar una función de impulso al desarrollo



Fuente: MIS 2015, UIT.

En el ámbito de la IoT, la operadora española Telefónica ya ha realizado avances muy significativos en el ámbito de establecer modelos de asociación en clave triangular para



obtener los mejores entornos de cooperación. De hecho, aplicando la nueva era de innovación en el sector de las telecomunicaciones que proporciona la IoT, Telefónica ha desarrollado *Thinking Things*⁵⁰, una solución comercial liderada por Telefónica I+D que proporciona una plataforma que conecta fácilmente todos los dispositivos a Internet. De este modo, se establece un nuevo canal de comunicación con todos los elementos que se necesitan para crear nuevas soluciones de Internet de las Cosas, que incluye la conectividad de los dispositivos, la interface para interactuar con los módulos y el propio desarrollo de APIs de programación disponibles para interactuar con todo el sistema. De este modo, la plataforma de la Internet de las Cosas⁵¹ puesta en marcha por Telefónica brinda a usuarios o empresas la posibilidad de desarrollar soluciones a problemas concretos que, aplicado a un entorno de modelo triangular, podría significar comportarse como el socio tecnológico que la IED China necesita para conseguir el desarrollo de la infraestructura con soluciones específicas y concretas en el despliegue de los proyectos de cooperación que tiene planteados realizar en los próximos cinco años en las principales regiones de América Latina.

De hecho, en el ámbito triangular de España con China, Telefónica ya ha puesto en marcha proyectos de cooperación de la Internet de las Cosas con China Unicom, una de las principales operadoras chinas con quien mantiene una alianza estratégica desde 2005, y con Tsinghua Technology and Innovation (THTI), nombre con el que se conoce a la plataforma tecnológica de la Universidad de Tsinghua⁵². Durante la presentación en el Mobile World Congress en Barcelona en marzo de 2015, el programa de innovación abierta de Telefónica, conocido como Telefónica Open Future, presentaba este acuerdo de colaboración con dos socios chinos dentro del ámbito del ecosistema de emprendimiento internacional. El objetivo que se plantea es que gracias a la alianza entre Telefónica, China Unicom y THTI se puedan acelerar 10 proyectos aprovechando la sinergia existente entre todos los socios, que suman más de 791 millones de clientes y operan en una red de apoyo al emprendimiento que se extiende por China, Europa y América Latina. Con ello, los proyectos de las *startup* de las tres regiones gozarán del respaldo y del impulso necesario en cuestión de recursos y financiación, además de contar con el apoyo de la red de clientes y el *networking* de las tres compañías, teniendo a su disposición un espacio de trabajo garantizado en los tres centros desarrollados específicamente en Madrid, Beijing y Shanghai.

En otro orden de cuestiones relacionadas con el sector de las telecomunicaciones, según la previsión que maneja CISCO en su informe Visual Networking Index (VNI): Global

⁵⁰ Esta iniciativa *Thinking Things* fue presentada por Telefónica en octubre de 2014. *Internet de las Cosas*, en <http://www.thinkingthings.telefonica.com/>.

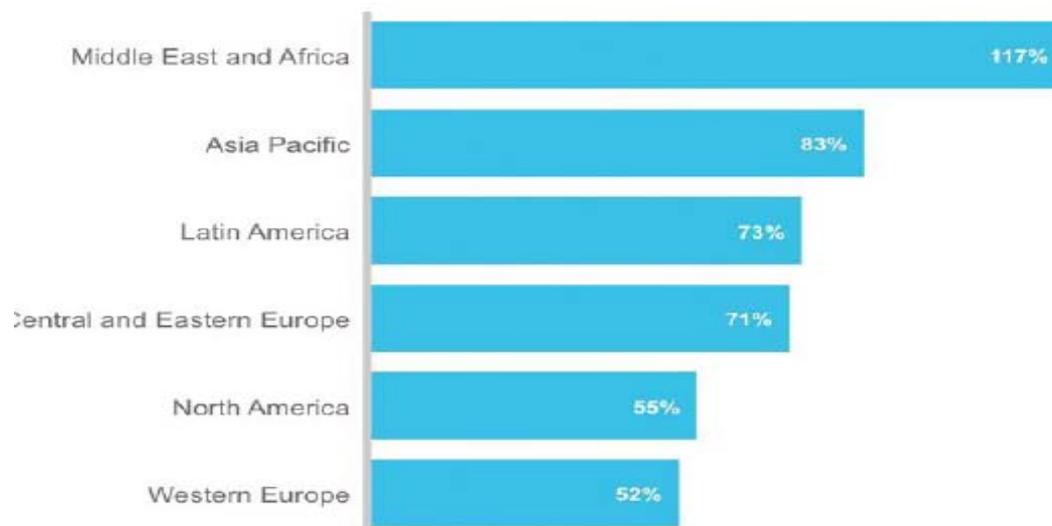
⁵¹ Durante el año 2015 la Fundación Telefónica puso en marcha un ciclo de jornadas denominadas “Vivir en un mar de datos. Big Data: Internet de las Cosas y las personas” que contó con la participación de importantes ponentes en la materia y que mostraba las aplicaciones y el uso que pueden realizar las grandes corporaciones empresariales en este ámbito, centrado principalmente en el entorno de la salud, el deporte y el marketing. “Big Data, Internet de las Cosas y sus aplicaciones prácticas”, *Fundación Telefónica*, 2015.

⁵² Con esta iniciativa se fortalece y se da un paso más en la alianza establecida entre Telefónica, China Unicom y THTI desde que en junio de 2014 firmaran un acuerdo para impulsar una plataforma global de innovación abierta compartiendo sus fuentes de financiación y recursos. Según se establece en las condiciones generales, toda *startup* seleccionada disfrutará de un programa a medida enfocado a la aceleración y desarrollo de su negocio, en función de su grado de madurez y su potencial. Los programas incluirán la creación de espacios de apoyo en nuevos mercados, implementación de pilotos en las unidades de I+D de las compañías, acceso privilegiado a financiación y a una amplia red de *networking*, entre otros servicios. “Telefónica Open Future, China Unicom y THTI lanzan una convocatoria global para acelerar startups del Internet de las Cosas”, *Oficina de Prensa de Telefónica*, 3 de marzo de 2015.



Mobile Data Traffic Forecast Update⁵³, el crecimiento del tráfico total de datos es muy significativo (del 74 por ciento en 2015), lo que aumenta las posibilidades de incorporar aplicaciones en red en sistemas globales. La incorporación de las nuevas tecnologías en los países menos desarrollados repercute directamente en un fuerte crecimiento de la penetración y el uso que se hace de la tecnología en esas regiones. En el caso del tráfico de datos móviles, según los datos que maneja este informe y que se muestran en la figura 15, las regiones de Asia Pacífico y América Latina ocupan el segundo y tercer puesto entre las de mayor crecimiento, alcanzando un incremento del 83 por ciento y el 73 por ciento, respectivamente.

Figura 14. Crecimiento del tráfico móvil de datos, 2015



Fuente: Cisco VNI Mobile, 2016.

Según este mismo estudio, la previsión de CISCO es que para 2020 el crecimiento de consumo de tráfico de datos móviles se multiplique por 8, lo que da muestra de las oportunidades que se plantean para que los fabricantes de equipos y las propias operadoras mundiales desarrollen iniciativas de cooperación en clave triangular. Desglosada esta previsión de crecimiento por región, Asia-Pacífico lidera la clasificación representando un 45 por ciento del total de exabytes consumidos por mes, donde la región de América Latina supone el 7 por ciento del consumo mensual y Europa el 14 por ciento.

En este escenario de previsión de crecimiento del sector de las TIC y las telecomunicaciones a nivel mundial, la operadora de telecomunicaciones Telefónica es posiblemente la mejor situada para conectar en clave triangular el polo asiático con el desarrollo en proyectos en tecnología que se están desplegando en la región de América Latina. La posición envidiable de la que goza la experiencia en internacionalización de muchas décadas de la operadora española en las principales regiones de América Latina y el nivel de compromiso y desarrollo llevado a cabo en la región, posiciona a Telefónica⁵⁴ como

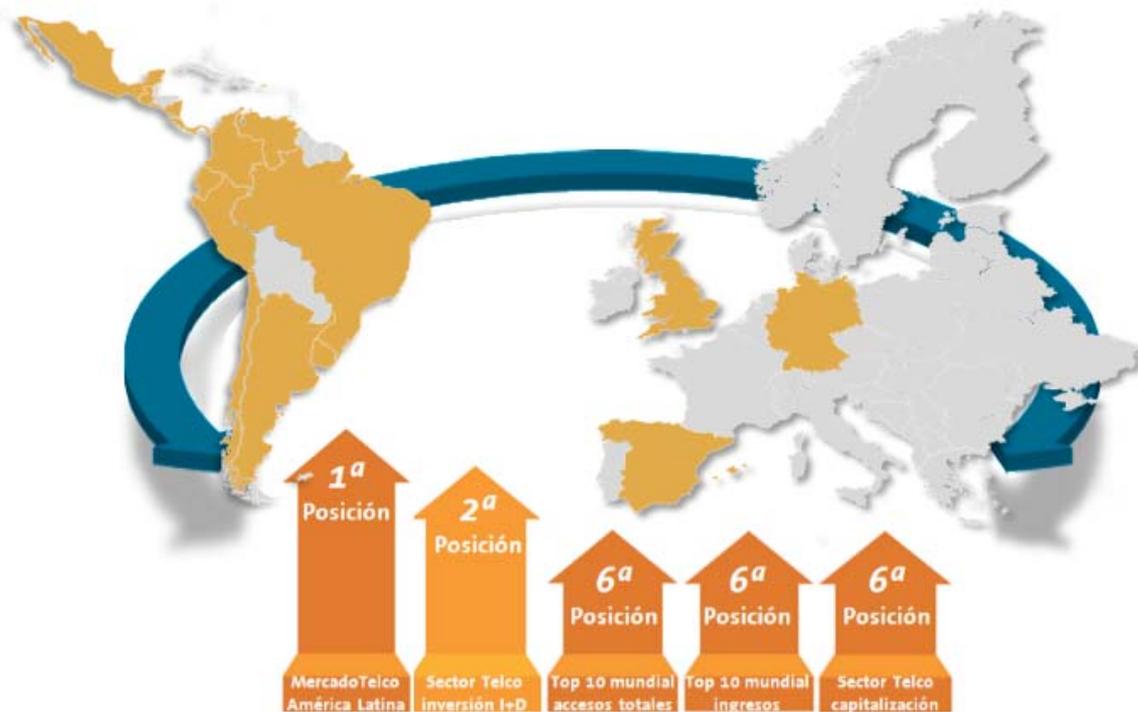
⁵³ “Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2015-2020 White Paper”, Cisco, 1 de febrero de 2016.

⁵⁴ En el proceso de internacionalización llevado a cabo por la compañía desde 1989 hasta abril de 2015, la huella geográfica se expande por 21 países, habiéndose multiplicado los clientes por 28 en este tiempo hasta alcanzar la cifra de 341 millones, donde el 70 por ciento de los clientes pertenecen a la región de América Latina mientras el 30 por ciento restante están registrados en territorio europeo. Respecto a la distribución geográfica, Telefónica cuenta en América Latina con un mercado de 227,2 millones de accesos repartidos por los mercados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela. En la componente europea, Telefónica ha alcanzado también metas

el mejor *partner* en la estrategia de establecer un modelo de triangulación empresarial, como así han demostrado sus acuerdos de colaboración con los fabricantes ZTE y Huawei, y la alianza estratégica establecida desde 2005 con la operadora China Unicom, considerada un caso de éxito en este sector.

Por otra parte, el buen posicionamiento que ostenta la operadora española en el sector de las telecomunicaciones a nivel mundial y en el desarrollo de las TIC y de la innovación posibilita que la multinacional española lidere algunas de las clasificaciones más importantes en estos ámbitos, como se muestra en la figura 16. Estos datos muestran que Telefónica es líder en los mercados de telecomunicaciones de habla hispana y portuguesa, además de ser el líder europeo en el ranking mundial del sector telco por inversión en I+D (1.046 millones de euros), en una clasificación que lidera la operadora japonesa NTT (1.717 millones de euros) y la americana AT&T (1.079 millones de euros)⁵⁵.

Figura 15. Datos financieros y de mercado de Telefónica, 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la empresa.

muy importantes al ganar presencia en mercados muy maduros y competitivos, abarcando los mercados de Alemania (47,7 millones de accesos) y Reino Unido (24,7 millones de accesos) que, junto con España (41,2 millones de accesos), supone un mercado de 113,6 millones de accesos. A nivel de ingresos, el comportamiento de América Latina a pesar de las crecientes incertidumbres en la situación económica de la región registra un crecimiento de dos dígitos (10,1 por ciento), según los datos publicados en la presentación de resultados de enero-diciembre 2015. Esta base de clientes supone para Telefónica posicionarse en la 6ª posición en el Top 10 mundial por accesos totales, clasificación que lidera la operadora China Mobile (806,6 millones de accesos), seguida de Vodafone, China Unicom, China Telecom y América Móvil, con los datos publicados por las compañías a diciembre de 2014.#

⁵⁵ “2014 EU Industrial R&D Scoreboard”, *Comisión Europea*, 4 de diciembre de 2014.



4.4 El sector bancario: una de las grandes apuestas por la triangulación con China y América Latina

Entre los sectores donde la aplicación de la triangulación en clave empresarial también tiene una aplicación directa en la conexión de los polos de España, China y América Latina se encuentra el de los servicios financieros.

Por parte de la vertiente española y de América Latina, esta conexión ya está ampliamente desarrollada y se encuentra en un proceso de madurez de los negocios que las grandes corporaciones financieras españolas han desarrollado en sus procesos de internacionalización en las principales economías de la región latinoamericana.

De hecho, ya se cuenta con un caso de éxito en la aplicación del modelo triangular en el sector bancario protagonizado por la entidad española BBVA que iniciaba su fase de globalización hacia los mercados asiáticos en 2006 con la adquisición del capital del banco chino CITIC Bank, llegando a alcanzar una participación del 15 por ciento en 2009, lo que suponía una inversión total del BBVA en China de 3.000 millones de euros. La operación llevada a cabo por BBVA es la mayor realizada hasta la fecha por un banco español en China y uno de los mejores ejemplos de triangulación, en el cual un operador, mediante su franquicia latinoamericana y su despliegue en China, se convierte en un intermediario entre China y el continente europeo⁵⁶.

Por ello, la estrategia de triangulación llevada a cabo por la entidad BBVA como puente entre China y América Latina⁵⁷ puede tomarse como referencia para la internacionalización de otras entidades españolas que quieran realizar su expansión hacia el mercado chino. Entre los mecanismos desarrollados por la entidad española para establecer con éxito el modelo en clave triangular figura, en primer lugar, la decisión de la entidad de favorecer los servicios financieros en yuanes para los clientes corporativos de América Latina que buscaran hacer negocios en China. En segundo lugar, la entidad española se consolidó en la función de asesor con las entidades chinas que quisieran comenzar procesos de internacionalización en base a la experiencia del BBVA en dicho continente. Por tanto, estas dos acciones permitieron que se pudiera alcanzar una vinculación triangular entre los polos, al conseguir la entidad española acuerdos con bancos chinos para financiar proyectos en América Latina. Con esta estrategia, el BBVA ponía en valor su posición en la región para entrar en el mercado asiático, particularmente en China, y una vez allí, seguir utilizando el valor de la compañía para ser el socio de referencia de las empresas chinas que quieran hacer negocios en Europa y América Latina.

Además, una de las etapas más emblemáticas del BBVA en su proceso de globalización ha sido su experiencia en los mercados asiáticos, operación considerada de inversión estratégica por la trascendencia de formar parte activa del sector bancario chino y por las importantes posibilidades de desarrollo y de expansión en la región. En una primera fase, iniciada en 2006, se llevó a cabo la opción de compra de una pequeña adquisición del capital de la entidad china CITIC Bank (CNCB), participación que llegaría a alcanzar el 15 por ciento en 2009, con lo que la inversión del BBVA en China ascendía a 3.000 millones de

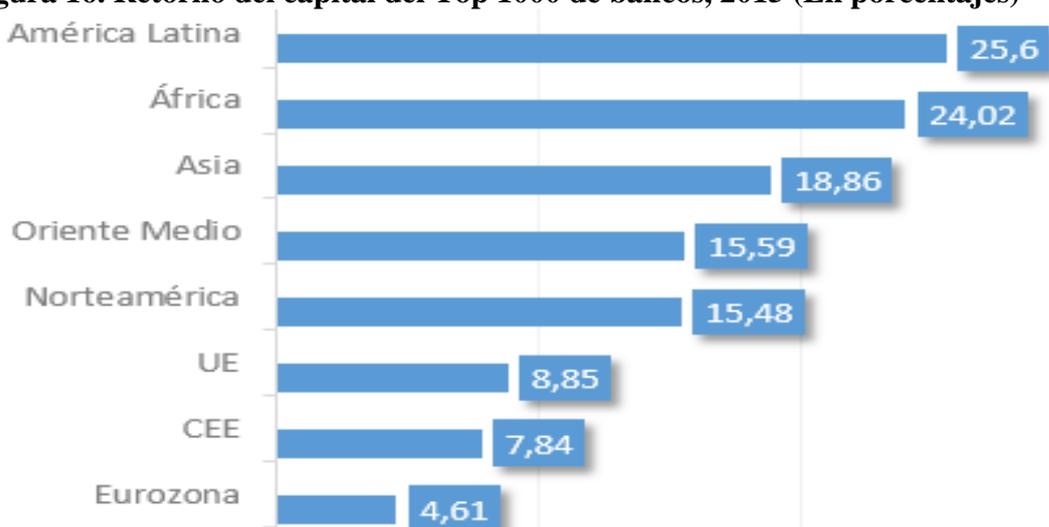
⁵⁶ Sin embargo, con posterioridad el banco español tendría que reducir la participación en la entidad china como medida para mejorar la solvencia financiera por los efectos de la crisis, causando una gran ralentización al proceso de expansión por Asia. Romani, M. y Verbo, M.L.: "BBVA vende el 5,1% de CITIC con minusvalías de 120 millones pero mejora la solvencia", *Expansion*, 17 de octubre de 2013.

⁵⁷ "Los grandes bancos españoles aprovechan su fuerza en América Latina para abrirse hueco en China", *Universia Knowledge@Wharton*, 4 de mayo de 2011.

euros. Sin embargo, con posterioridad el banco español tendría que reducir la participación en la entidad china como medida para mejorar la solvencia financiera por los efectos de la crisis, causando una gran ralentización al proceso de expansión por Asia.

Para valorar la rentabilidad de aplicar un modelo de triangulación empresarial como el anteriormente descrito, es necesario que tanto la región resulte atractiva a la IED en el sector en el que se quiera aplicar, además de que los beneficios reportados en estas zonas sean lo suficientemente importantes como para mantener el compromiso de las multinacionales extranjeras en su inversión en la región. En el caso del sector financiero, la revista especializada en banca internacional *The Banker*, propiedad del grupo Financial Times, publica anualmente información de la élite de los mejores bancos mundiales en su informe *The Banker Top 1000 World Banks 2015*⁵⁸ donde destaca América Latina y China en el Top 3 de la clasificación de retorno del capital por región en el primer y tercer puesto, atesorando el 25,6 por ciento y el 18,86 por ciento, respectivamente, como se muestra en la figura 17. Destaca, asimismo, que las regiones asociadas a Europa se posicionan en los últimos lugares de la clasificación, lo que da muestra del dinamismo del sector financiero en los países en vías de desarrollo. El buen posicionamiento de los bancos chinos en los últimos años ha repercutido en que cada vez sean más las entidades asiáticas que se posicionan entre los primeros puestos en la clasificación mundial de los 1000 mejores bancos, escalando posiciones año a año⁵⁹.

Figura 16. Retorno del capital del Top 1000 de bancos, 2015 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de TheBanker.com, 2015.

Existe una clara vinculación entre la apuesta por América Latina de los bancos españoles BBVA y Banco Santander, y su incorporación a la élite de grandes bancos internacionales, lo que reporta grandes reconocimientos a nivel mundial, cuestión que también se ve ampliamente favorecida por los procesos de internacionalización en otras regiones iniciados por ambas entidades españolas. La estrategia de ampliar la huella geográfica operativa a otras regiones fuera del ámbito natural de desarrollo ha sido la cuestión principal por la que tanto Banco Santander como BBVA han podido afrontar mejor los cambios que ha

⁵⁸ “The Banker Top 1000 World Banks ranking”, *TheBanker*, 29 de junio de 2015.

⁵⁹ En la clasificación del Top 1000 World Bank Ranking 2015, el Top 10 está formado por cuatro entidades de China, cuatro de Estados Unidos, una de Reino Unido que ocupa el noveno puesto, cerrando la clasificación una entidad japonesa en un grupo de élite liderado por el banco chino ICBC.



experimentado la economía mundial por efectos de la crisis mundial de 2008. Gracias al buen rendimiento de los negocios en estas entidades, The Banker ha situado a la entidad española Banco Santander⁶⁰ en la decimocuarta posición entre el Top 50 de bancos del Top 1000 World Banks 2014⁶¹, manteniendo su posición respecto al anterior. Para encontrar al siguiente banco español en la clasificación mundial debemos irnos hasta la posición 26 para encontrar al BBVA⁶², que mejora cinco posiciones respecto a la anterior clasificación.

Otra inversión destacada de esta etapa también en la categoría de servicios financieros es la realizada por la entidad La Caixa⁶³, uno de los diez bancos con mayor capitalización bursátil de la Zona Euro, que en 2012 poseía una participación del 17,1 por ciento en The Bank of East Asia (BEA), quinto mayor banco por activos y el mayor banco local independiente de Hong Kong con presencia en China continental. Fruto de esta asociación, surge la iniciativa de crear en 2012 una *joint-venture* con la entidad china para promover la financiación de compra de automóviles en China, facilitando a los consumidores chinos la adquisición de vehículos. Casos como los expuestos dan muestra de la gran apuesta por los servicios financieros en la participación sectorial de la inversión de España en China, que pasa, de hecho, de suponer el 16,5 por ciento en 2008, a alcanzar una participación del 34,9 por ciento en 2012, la categoría más importante con diferencia.

Los ejemplos aquí expuestos muestran el potencial del sector financiero en la dimensión de establecer un modelo de triangulación empresarial entre España, China y América Latina. Y debe ser en esta misma línea de visión triangular cómo se afronten las estrategias de internacionalización de los principales bancos españoles, agrupando sus capacidades de negocio en América Latina con los intereses de las entidades chinas en la región latinoamericana, posibilitando a su vez que las financieras multilaterales den el salto hacia el mercado chino.

5. Conclusiones

Una vez que España goza de una buena relación diplomática con América Latina y China, que favorece la interacción entre sus empresas, el objetivo es encontrar aquellas categorías de la distribución sectorial de cada región que mejor se complementen para establecer a través de esos ejes una relación de triangulación empresarial de éxito. Por ello, si España aprovecha la posición de privilegio respecto al resto de economías europeas, el gigante asiático podría estar interesado en el apoyo de España en América Latina. En este sentido, el análisis de complementariedad entre pares aporta una visión de los nichos de mercado más idóneos para abordar la triangulación entre empresas de España, China y América Latina, y muestra las mejores bazas para orientar el liderazgo de las multinacionales españolas en el ámbito de la triangulación.

⁶⁰ Además de incorporar al Banco Santander en el Top 50 de bancos, *The Banker* otorgó a la entidad española Santander Private Banking en 2015 el distintivo de “Mejor Banco Privado” 2015 en América Latina por tercer año consecutivo, y “Mejor Banco Privado” en Portugal por primera vez. “Santander Private Banking, elegido ‘Mejor Banco Privado 2015’ en Latinoamérica y Portugal por la revista The Banker”, *Sala de Comunicación Santander*, 3 de noviembre de 2015.

⁶¹ “Top 50 Banks in Top 1000 World Banks 2014”, *The Banker*, 2014.

⁶² En el caso de la entidad BBVA, la revista *The Banker* le otorgaba el premio de “Mejor Banco del Año” 2015 en España, México y América Latina, destacando para ello un reconocimiento al sostenido crecimiento de BBVA, a su permanente innovación y al proceso de transformación que adelanta la entidad para liderar la banca digital, principalmente por los índices de crecimiento, solidez y rentabilidad presentados en Chile, Colombia, México y Perú, países que integran la Alianza del Pacífico. “El BBVA es elegido como la mejor entidad bancaria de América Latina”, *Expansión*, 2 de diciembre de 2015.

⁶³ “La Caixa hace de puente entre China y España”, *El Mundo*, 7 de diciembre de 2008.



Además, deben ser las multinacionales españolas las que lideren y tomen la iniciativa en los proyectos de cooperación que se enmarquen en modelos de triangulación empresarial, dando respuesta a las iniciativas de inversión que lleven a cabo las empresas chinas en las diferentes regiones de América Latina en materia de infraestructuras y energía. La experiencia que atesoran las empresas españolas en el sector servicios en la región latinoamericana corresponde a un largo proceso de internacionalización de la economía española en esta región que comenzó a despuntar de forma significativa a comienzos de la década de los 90 del siglo pasado.

Como se ha mostrado, los sectores de las energías renovables, las telecomunicaciones y los servicios financieros son ejemplos de ámbitos de cooperación en clave triangular donde ya se han desplegado experiencias de éxito conectando los polos de España, China y América Latina. No obstante, aunque los resultados están siendo muy satisfactorios para las multinacionales que están incorporando este tipo de iniciativas triangulares en sus estrategias de desarrollo de negocio, todavía no son muchas las empresas que se han lanzado a incorporar, en primer lugar, la componente asiática y, en segundo lugar, la componente triangular. De ahí que la revisión de los ejemplos aquí mostrados debe servir para que muchas otras empresas apliquen el mapa de complementariedad sectorial para identificar el nicho de mercado sobre el que mejor poder implantar y desarrollar iniciativas de cooperación con China y América Latina incorporando el modelo de triangulación empresarial.

En el ejercicio de que las multinacionales españolas establezcan un modelo de triangulación empresarial con la componente china y latinoamericana, hay que destacar, principalmente, dos de los aspectos que en este esquema mejor posicionan a España respecto al resto de países europeos. En primer lugar, en el modelo triangular las multinacionales españolas pueden aportar su histórica relación lingüística y cultural con América Latina como una ventaja diferencial y competitiva muy importante. Y en segundo lugar, gracias a su amplia experiencia de internacionalización en la región, pueden diferenciarse como el mejor socio local que necesitan las empresas chinas en sus iniciativas de inversión en América Latina, al disponer del *know-how* y capacidad de gestión necesarios para la mejor consecución de los objetivos de negocio planteados.



LA POLÍTICA EXTERIOR DE RUSIA EN ORIENTE MEDIO. ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

María Josefa Pérez del Pozo¹
Universidad Complutense

Resumen:

El recorrido histórico por la política exterior de la URSS/Rusia hacia Oriente Medio en el último siglo presenta una línea de continuidad, apenas alterada por las dinámicas espacio-temporales vividas por el país. Rusia ha ejecutado una política exterior más orientada a responder a los movimientos norteamericanos en la región que a consolidar una presencia activa, de iniciativas propias. Sin embargo, la situación creada tras los levantamientos de 2011 y el conflicto sirio le han permitido a Moscú recuperar una activa presencia regional en temas político-militares y obtener ventajas económicas y comerciales. Con una limitada intervención militar en Siria, Rusia ha consolidado su posición mundial de gran jugador estratégico, y ha obtenido unas ventajas político-diplomáticas que le permiten ejecutar una política exterior dictada por el carácter instrumental de sus propios intereses.

Palabras clave: URSS, Rusia, política exterior, Oriente Medio.

Titulo en Inglés: "The Russian Foreign Policy in the Middle East. Continuity or Change?"

Abstract:

The USSR and Russia's foreign policy towards the Middle East in the last century has been one of continuity. Time changes and influences by several internal and external factors have hardly altered the main features of such a policy. Russia's foreign policy has been developed mainly in response to the US's policy in the region rather than being an attempt to consolidate its own and a more coherent policy. However, the situation after the 2011 uprisings or Arab springs, as well as the Syrian conflict has allowed Russia to recover a more active presence in the region in political and military terms, obtaining significant economic and commercial gains. Russia's limited intervention in Syria has consolidated its position as a key strategic player winning considerable political and diplomatic benefits.

Keywords: *USSR, Russia, foreign policy, Middle East.*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ María Josefa Pérez del Pozo es profesora contratada doctor en relaciones internacionales en el Departamento de DIP y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense
Email: mjperezp@ccinf.ucm.es
DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52678



1. Introducción

El conflicto en Ucrania de 2013 y la toma de posiciones de Europa y EEUU colocaron a la Federación Rusa en una delicada situación y pusieron a prueba sus verdaderos intereses políticos, ideológicos, económicos, geoestratégicos y militares. Este escenario, esencial para Rusia, favorece el análisis y la comparación de la posición militar y diplomática rusa en otras áreas regionales, como Oriente Medio, especialmente a raíz del inicio de su participación en la guerra en Siria, a finales de septiembre de 2015. Hay que tener en cuenta que de las tres intervenciones que Rusia ha llevado a cabo desde 1991, dos -Georgia y Ucrania- han sido dentro del espacio postsoviético. Solo Siria está fuera de una zona de influencia reconocida por Rusia como prioritaria para sus intereses nacionales. A pesar del protagonismo diplomático y militar ruso en el conflicto sirio, si analizamos los elementos de continuidad y de ruptura de la política exterior rusa con respecto a la diplomacia soviética podemos comprobar que apenas hay elementos de cambio en la política exterior hacia Oriente Medio, desde los años 50, salvo la lógica adaptación a la evolución de los acontecimientos. Y eso es precisamente lo que parece estar haciendo Rusia en el nuevo escenario regional que se ha dibujado tras las “primaveras árabes” y que le está permitiendo aumentar su interés político, militar y económico en la zona, a corto y medio plazo mediante una ejecución mucho más arriesgada y comprometida, pero sin abandonar su carácter instrumental.

En este artículo se hace un recorrido histórico por los elementos de continuidad y ruptura de la política exterior de la URSS y Rusia en Oriente Medio, deteniéndonos en los países en los que la acción exterior ha sido más intensa e incorporando finalmente a otros países del Mediterráneo, como Túnez, donde las consecuencias de las protestas de 2011 han alterado la posición de Moscú. El objetivo de este artículo es analizar el carácter reactivo de esta política, un tanto oportunista, que considera a la zona como un escenario de segundo nivel, con una falta de definición y de compromiso estratégico, que atiende, según las etapas históricas, a difusas similitudes ideológicas, ampliación y consolidación de mercados o alianzas de contestación a la hegemonía occidental. Parece, por tanto, un escenario de continuidad más que de ruptura de la actividad exterior rusa, que manifiesta cierta coherencia a lo largo del tiempo, aunque no tenga un componente identitario e imperial como el que se exhibe en Ucrania u otros espacios del llamado “extranjero próximo”.

2. Los Movimientos soviéticos en la región

Oriente Medio es una zona geopolíticamente periférica para la política exterior rusa hasta las vísperas del fin de la II Guerra Mundial. En enero de 1944, el diplomático bolchevique Ivan Maiski escribía a Stalin y a Molotov para proponerles que, al terminar la guerra, la URSS debía disponer de rutas estratégicas de acceso al Golfo Pérsico a través de Irán, entre otras iniciativas expansionistas, como la creación de bases militares aéreas y navales en Finlandia y Rumania.

En 1945, Maxim Litvinov, embajador en EEUU, redacta también para Stalin y Molotov un Memorandum recomendando la penetración soviética en áreas de influencia británica, como el Canal de Suez, Siria, Libia y Palestina². En julio de 1945, durante la Conferencia de Potsdam, va a ser Georgi Dimitrov, entonces jefe del Departamento de Información Internacional, quien escriba a los mismos destinatarios lo siguiente:

² Zubok, Vladislav M. (2008): *Un imperio fallido. La Unión Soviética durante la Guerra Fría*, Barcelona, Crítica, pp. 27-28.



“En la situación internacional actual, los países de Oriente Medio están adquiriendo cada vez más relevancia, y es preciso que les prestemos nuestra mayor atención. Debemos analizar activamente la situación de dichos países y tomar ciertas medidas de interés de nuestro estado”³.

Hasta ese momento las relaciones de Rusia y el mundo árabe carecían de motivación y se mantenían con carácter marginal. Oriente Medio era una región dominada por el Imperio Otomano, Turquía y las potencias europeas; la principal aspiración del Imperio Ruso era proteger los intereses de la Iglesia Ortodoxa en Palestina. La estrategia imperial rusa priorizó otras áreas regionales como el Cáucaso, Persia, Asia Central, China o los Estrechos en el Mediterráneo, en lugar de Oriente Medio.

En el caso de Persia, las relaciones históricas estuvieron marcadas por el comercio, la rivalidad regional y la competencia por el reparto geopolítico con otros imperios. A principios del siglo XVIII, Pedro el Grande se enfrentó a los persas en el Cáucaso y el Caspio. Y, a lo largo del siglo XIX, Rusia fue ampliando su imperio a costa de las posesiones persas en el Cáucaso: Daguestán, Azerbaiján y Armenia. En 1907, Rusia y Gran Bretaña, poniendo fin a su política de “Gran Juego”, llegan a un acuerdo de reparto de influencia en Persia. El entendimiento se mantiene durante las dos guerras mundiales, hasta la crisis de 1946.

Tras la revolución de 1917, los líderes bolcheviques no valoraron el potencial revolucionario del mundo árabe porque los partidos de orientación marxista fundados en la zona bajo la protección y la ayuda de la URSS apenas tuvieron influencia socio-política, y los movimientos revolucionarios locales no consideraban a Moscú como un referente válido, ya que el discurso del “Internacionalismo Proletario” no se adaptaba a la esencia de los particularismos revolucionarios locales.

De hecho, Stalin se apoyará más, a partir de 1944, en el componente nacionalista azerí para desestabilizar el norte de Irán -zona de actividad de los grupos marxistas antes de la II Guerra Mundial-, que en el Tudeh, partido comunista de Irán, creado en 1941, con un discurso anticolonialista que no se avenía con los planes de Stalin y de las fuerzas de ocupación.

Pero, a partir de 1945, la URSS comienza a definir una política expansionista y concreta sus objetivos geoestratégicos e ideológicos, convirtiéndose Oriente Medio en un componente más de su confrontación con Occidente. Ya durante la contienda, los campos de petróleo del norte de Irán se convirtieron en objeto de codicia para una inteligencia táctica como la de Stalin, que apenas podía ocultar el verdadero objeto de mantener a EEUU lejos de la frontera soviética y de las relaciones comerciales con Irán. El cónsul británico en Teherán escribía en sus memorias que fueron “los esfuerzos de la Standard y la Shell para asegurarse los derechos de prospección de explotaciones petrolíferas los que hicieron que los rusos dejaran de ser en Persia aliados en una guerra caliente para convertirse en rivales en una guerra fría”⁴.

Ese elemento de confrontación inicial Este-Oeste se pone de manifiesto en toda su extensión en el conflicto soviético-iraní de 1945-1946: el control económico, territorial y de comunicaciones de un escudo protector de sus fronteras. El mismo interés cortoplacista se manifiesta en el reconocimiento de Israel en mayo de 1948, -aunque años después rompe relaciones-, previo incluso al de EEUU, y el apoyo de Stalin al movimiento sionista para

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 78, citando la obra de Sir Clairmont P. Skrine (1962): *World War in Iran*, Londres, Constable.



limitar la influencia británica en la zona, mientras dentro de la URSS desataba una brutal campaña contra la “conspiración sionista”.

El objetivo de instrumentalizar a la región dentro de la rivalidad de la guerra fría no favorece la formulación de una política exterior coherente diseñada para Oriente Medio e Irán. En el entorno de Stalin, los regímenes nacionalistas árabes, e incluso el Primer Ministro iraní, M. Mossadeq, no eran considerados dignos de su confianza, por lo que no se aprovecharon las ocasiones de un posible acercamiento -especialmente en Irán- que mejorara la posición soviética.

Será tras la desaparición de Stalin y en una coyuntura interna necesitada de golpes de efecto, cuando se contemple el nacionalismo árabe y el no alineamiento de Nasser como aliados ideológicos. A mediados de 1955, Jrushev envía al entonces Secretario del Comité Central, Dmitri Shepilov, a Oriente Medio a entrevistarse con Nasser. El informe Shepilov se presentó como el principio de un cambio fundamental en la política exterior soviética hacia la zona:

“A partir de ahora daremos nuestro apoyo a los nacionalistas árabes. El objetivo a largo plazo es la destrucción de las relaciones existentes entre los árabes y Europa y EEUU, esto es, provocar una “crisis del petróleo”, lo que generará numerosos problemas para Europa y hará que ésta dependa más de nosotros”⁵.

2.1 La URSS ante las guerras en Oriente Medio

Egipto, Irak, Libia, Argelia, Siria o Yemen aparecen como nuevos aliados para la URSS, tanto políticos -en el reparto de la guerra fría- como ideológicos, mediante el desarrollo de conceptos como “orientación socialista” o “modelo de desarrollo no capitalista”, presentando el modelo soviético como atractivo para países del Tercer Mundo. Asimismo, Egipto y Siria fueron los nuevos clientes de las armas de diseño soviético procedentes de Checoslovaquia.

Esta jugada estratégica condujo a una creciente inestabilidad en la zona, como consecuencia de un rearme imparable, que hará más fácil el desencadenamiento de las sucesivas guerras árabe-israelíes y la implicación directa de los países occidentales, como sucedió en el conflicto de Suez de 1956, en el que se manifiesta la ruptura interna entre Shepilov, ahora Ministro de Asuntos Exteriores, más moderado y flexible, y un Jrushev intransigente que se propone utilizar las armas nucleares para consolidar la posición soviética en Oriente Medio. La generosidad de las ayudas concedidas permitía también fidelizar a estos nuevos aliados.

Por otro lado, aunque con Jrushev no hubo campañas antijudías promovidas abiertamente por el Kremlin, la identidad nacional y el nacionalismo ruso se definen, en ocasiones, por su antisemitismo, que, sin embargo, provoca una atracción hacia Israel por parte de los jóvenes judíos de la URSS⁶.

Desde el punto de vista económico, los países árabes encontraban beneficios muy importantes de su alianza con la URSS, que no tenían contrapartida ni ideológica -los paralelismos entre los regímenes “socialistas” y la URSS eran meramente oportunistas- ni,

⁵ *Ibid.*, pp. 180-181, citando a Andrei Sajarov, uno de los ingenieros nucleares que asiste a la presentación del informe.

⁶ Israel fue objeto de ataques por los medios de comunicación soviéticos durante el conflicto de Suez en 1956. Sin embargo, poco después un número cada vez mayor de personas inician los trámites para emigrar a Israel.



por supuesto, económica puesto que la deuda de los clientes árabes fue perdonada definitivamente por la Rusia post-soviética, y contribuyó, además, a detraer en su momento recursos presupuestarios muy necesarios en el interior de la URSS, especialmente a partir de la década de los 70.

Los países árabes se aprovechan económicamente de la necesidad de la URSS de mantener una presencia regional como contrapeso a EEUU y su alianza con Israel, y la convierten en rehén de sus rivalidades regionales. La ejecución soviética de proyectos como la presa de Asuán en Egipto o la planta siderúrgica Nag-Hammadi, en Argelia, se combinan con la venta de armas y el apoyo logístico y de inteligencia en las guerras contra Israel, lo que acaba enturbiando aún más su relación con EEUU.

Los historiadores recogen la derrota árabe en la Guerra de 1967 como si de un cataclismo se tratara para la política exterior de la URSS, con importantes efectos internos, como las manifestaciones sionistas de apoyo al Ministro de Defensa israelí, Moshe Dayan, en Moscú y Leningrado. El Politburó se mantuvo reunido las 24 horas durante varios días e intentó diseñar una nueva aproximación a la zona que fuera realista, a la luz de la derrota árabe. Sin embargo, el sesgo ideológico, instrumental y reactivo siguió prevaleciendo: se rompen relaciones diplomáticas con Israel, por segunda vez desde 1953, y no se volverán a restablecer hasta 1991.

Alexei Malashenko⁷ detalla cómo militares soviéticos participaron, tras la guerra de 1967, en enfrentamientos contra fuerzas israelíes, apoyando a Egipto y Siria, aunque este dato no fue nunca reconocido por las autoridades de la URSS. Sin embargo, algunos países árabes manifestaron sus quejas por la falta de adecuación de las armas defensivas que les proporcionaba la URSS, cuando necesitaban armas ofensivas.

Parece que va a ser el nuevo presidente egipcio, Anwar el Sadat, quien ponga en marcha un doble juego con las dos superpotencias, aprovechando el valor estratégico que para ambas tiene su país. Así que en 1972 expulsó a más de diez mil asesores militares y especialistas soviéticos, mientras EEUU se mostraba muy receptivo a las señales procedentes de Egipto. La reacción de Breznev, que en su viaje a Washington en 1973 había advertido sin éxito a Nixon y a Kissinger de sus dificultades para controlar a Egipto y a Siria, y de sus temores ante el rearme que estaban llevando a cabo, fue alertar a Israel de un inminente ataque árabe⁸.

La guerra del Yom Kippur, de octubre de 1973, supuso una nueva amenaza nuclear para el mundo ante los intentos de EEUU y de la URSS de limitar la derrota de sus respectivos aliados: Kissinger puso a las fuerzas americanas en DEFCON 3, mientras Breznev enviaba a Egipto al Primer Ministro, Kosygin, y desplazaba a la zona los buques de guerra desplegados en el Mediterráneo.

La “traición” de Sadat consolidó la influencia norteamericana en Oriente Medio y el fin de la amistad entre árabes y soviéticos, que habían invertido millones de rublos, especialmente en Egipto. El proceso de paz que culmina en Camp David en 1978 aísla y aleja

⁷ Malashenko, Alexei: “Russia and the Arab Spring”, Carnegie Moscow Center, Paper, (octubre 2013), en <http://carnegie.ru/2013/10/01>

⁸ Israelian, Viktor (1995): *Inside the Kremlin during the Yom Kippur War*, University Park, Pennsylvania State University, pp. 10-18.



diplomáticamente a la URSS e inicia un progresivo alejamiento de Oriente Medio de los objetivos y áreas geográficas importantes y activas para la política exterior soviética.

2.2 La crisis afgana y el fin de la URSS

La revolución iraní de enero de 1979 y la proclamación dos meses después de la República Islámica de Irán provocaron, de nuevo, desconcierto en la URSS que, por un lado, celebra la pérdida de EEUU de un aliado estratégico y su posterior humillación ante la falta de iniciativa para resolver la crisis de los rehenes; y, por otro, teme la fuerza del discurso fundamentalista e intenta frenar la ayuda de Irán a los radicales, especialmente del sudoeste afgano, tras el levantamiento de Herat contra el gobierno prosoviético de Nur Mohamad Taraki, en marzo de 1979.

La situación de Afganistán e Irán es interpretada a la luz de un juego de suma cero⁹ entre EEUU y la URSS, cuyas mutuas percepciones y movimientos de tanteo acabaron por conducir a la invasión soviética de Afganistán, a finales de 1979¹⁰. La torpeza, la incompetencia y la improvisación de esta operación, que contó con la oposición del Jefe de Estado Mayor, el Mariscal Nikolai Ogarkov, y que se prolongó hasta febrero de 1989, condujeron a un vergonzante resultado para el invasor tanto desde el punto de vista militar, como socio-económico y político. Y ha dejado una huella muy profunda en la sociedad rusa, así como en la institución mejor valorada y más respetada de la URSS/Rusia, el Ejército; pero también ha influido en el pensamiento estratégico de la Rusia actual y, por supuesto, forma parte de la historia y tragedia colectiva del pueblo ruso.

Irán, por su parte, acogió refugiados afganos durante la guerra y siguió con su apoyo a los mujahidines que luchaban contra la URSS. Mientras, aunque formalmente neutrales, los soviéticos proporcionaron armas y asistencia técnica a Irak durante la primera guerra del Golfo, bajo la cobertura que proporcionaba el Tratado de Amistad firmado por ambos países en 1971.

El “nuevo pensamiento” de la política exterior de Gorbachov intentó suavizar una visión ideológica, dogmática e inflexible que obligaba a detraer recursos económicos internos para mantener una división del mundo en bloques. En esta lógica, el entendimiento con EEUU era el pilar sobre el que recaían las transformaciones del resto del mundo¹¹. En la segunda mitad de los años 80, la URSS articuló un nuevo orden de prioridades en su posición internacional, y Oriente Medio no estaba entre las regiones de especial interés: para el Mundo Árabe, la URSS había dejado de ser referente ideológico y económico; y además ahora dejaba de ser un contrapeso en su política de balanza Este-Oeste. Para la URSS, esta línea suponía el abandono de la política de ayudas y créditos a fondo perdido o a muy bajo interés. Siria, por ejemplo, tenía un importe anual de seis mil millones de rublos; además, la URSS nunca había recibido el pago de los tanques, misiles, aviones y resto de equipamiento militar que venía

⁹ Se trata de un juego de suma cero en cuanto que el resultado de los movimientos de las dos superpotencias se van equilibrando de tal manera que el resultado es cero. La ganancia de uno de ellos se produce a costa de la pérdida del otro.

¹⁰ La decisión soviética de intervenir en Afganistán es un caso prototípico de opacidad y secretismo en la política exterior de la URSS. El Jefe del KGB, Andropov, el Ministro de Asuntos Exteriores, Andrei Gromiko, y el Ministro de Defensa, Ustinov, formaron la troika decisoria que tramó la invasión y presentó a Breznev escenarios y amenazas imaginarias de EEUU para convencerle. Ver: Crow, Suzanne (1993): *The making of Foreign Policy in Russia under Yeltsin*, Munich, RFE/RL Research Institute, p. 66.

¹¹ Sakwa, Richard (1990): *Gorbachov and his Reforms, 1985-1990*, Hemel Hemstead, Philip Allan, pp. 315-356.



proporcionando desde los años 50, tanto a Siria como a Libia, Irak o Egipto¹², según los informes que, por primera vez, conocen los miembros del Politburó, a finales de 1986.

La segunda guerra del Golfo que sucedió a la ocupación de Kuwait por parte de Irak, en agosto de 1990, alineó a la URSS junto a los cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, votando a favor de las Resoluciones 660 y 665 que permitieron la formación de la coalición militar internacional y la intervención armada para liberar Kuwait. Zubok recoge declaraciones del Presidente Bush, en conversación con sus asesores, en las que prometía tener en cuenta “*el deseo de los soviéticos de acceder a puertos de aguas templadas*”¹³.

Para completar la nueva posición soviética en la zona, en octubre de 1991 restablece relaciones diplomáticas completas con Israel, como corolario a un clima de acercamiento político que había llevado a reanudar las relaciones consulares entre ambos países en 1987¹⁴. Asimismo, la URSS auspicia, junto a EEUU, las negociaciones palestino-israelíes en la Conferencia de Madrid, celebrada entre octubre y noviembre de 1991.

3. Yelsin o Rusia sin rumbo

La primera mitad de la década de los 90 puede calificarse como una etapa ineficaz en la definición de la política exterior rusa hacia Oriente Medio. La metamorfosis que sufre el país en 1991 y el liderazgo caprichoso e insolvente de Boris Yeltsin convierte esta década en un período errático en todos los órdenes y, como no iba a ser menos, también en su política exterior. Hasta abril de 1993, fecha en la que se adopta el primer Concepto de Política Exterior de la Federación Rusa, no existe ningún documento programático o base teórica oficial sobre la que construir o recolocar al estado continuador de la URSS. El único interés que considera realmente vital, dada su continuidad territorial, es el espacio postsoviético. De ahí que en el nuevo Ministerio de Asuntos Exteriores ruso hubiera, desde el primer momento, un departamento dedicado a la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y una dirección de relaciones bilaterales, con subdivisiones relativas a Ucrania, Moldavia, Belarús, Asia Central, Transcaucasia y Kazajistán¹⁵.

Parece unánime la opinión de numerosos autores al considerar utópica, inestable, turbia e inmadura la política exterior de este periodo, caracterizado por la falta de solidez y, por tanto, la reactividad más que por la creatividad que debía presidir la actividad exterior del nuevo estado. Esa diplomacia experimental, en pruebas, es deudora de los vaivenes identitarios de la nación rusa que se muestran tras la caída de la URSS y de la liberalización ideológica entre dos corrientes tradicionales de pensamiento dominantes en Rusia: la occidentalista y la eslavófila o eurasiática. Como explica el Profesor Carlos Taibo, “*el entorno histórico-geográfico sirve de asiento permanente a un discurso “imperial” que difícilmente podía desaparecer con la URSS*”¹⁶. De esta forma se recupera también el discurso y la influencia de una élite gubernamental calificada como *Derzhavniki* (de *Derzhaba*: potencia,

¹² Véase Zubok: *op. cit.*, p. 450.

¹³ Véase Zubok: *op. cit.*, p. 494.

¹⁴ La mejora de ese clima político había permitido la libre emigración de los judíos soviéticos hacia Israel. De hecho, entre 1989 y 1991, cerca de 350.000 judíos, algunos de ellos procedentes de los países bálticos, emigraron a Israel, convirtiéndose en el grupo más numeroso por el país de origen. *The New York Times*, 19 octubre 1991.

¹⁵ Blanc Altemir, Antonio (2004): *La herencia soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*, Madrid, Tecnos, p. 64.

¹⁶ Taibo, Carlos (1995): *La Rusia de Yeltsin*, Madrid, Síntesis, p. 222.



poder), aferrados a la tradición rusa de gran potencia mundial, gracias a su poder militar y a su condición geográfica.

En la primera mitad de los años 90, la política exterior rusa se aleja de conceptos ideológicos y de aliados tradicionales a favor de un entusiasmo occidentalista que se va reajustando a partir de 1993 debido a los efectos económicos devastadores de las reformas de 1991. Se pone fin a ciertos rasgos democráticos -caóticos- que se manifestaron en los años previos, y un discurso más nacionalista comienza a filtrarse en la base doctrinal de la diplomacia.

El distanciamiento ruso de sus viejos aliados condujo en esta etapa a un deterioro en las relaciones con Irak, Libia o Siria, mientras aborda un incipiente comercio con los países ricos del Golfo Pérsico, para compensar la pérdida de contratos de venta de armas a Libia e Irak, tras el embargo impuesto por Naciones Unidas con el apoyo ruso. La búsqueda del beneplácito occidental en sus movimientos diplomáticos supusieron para Rusia la pérdida de influencia y el descuido de su posición en Oriente Medio. De hecho, el apoyo a las sanciones contra Irak y Libia tuvo consecuencias económicas desastrosas¹⁷, pero supuso también una pérdida de posición en la intermediación en procesos de paz regionales.

3.1. La Doctrina Multivectorial

El nombramiento de Yevgeni Primakov, a principios de 1996, como Ministro de Asuntos Exteriores, marca un nuevo y eficaz impulso a la política exterior rusa, tanto en su base doctrinal como en la ejecución diplomática. La “Doctrina Primakov” o “Doctrina Multivectorial”, un conjunto de declaraciones, objetivos y métodos, ha sido y continúa siendo hoy, con Vladimir Putin, en la Presidencia del país, la política exterior de mayor alcance para la posición exterior de Rusia desde 1991, al combinar una visión pragmática de las relaciones internacionales y de proyección futura con elementos identitarios del país que hunden sus raíces en la historia imperial, definiendo elementos de continuidad estructural en la política exterior de un territorio con independencia de las distintas configuraciones estatales, ideológicas o fronterizas vividas en su particular peripecia histórica.

Para el nuevo ministro, *“la política exterior de Rusia no puede ser la política exterior de un Estado de segunda categoría. Debemos llevar a cabo la política exterior de un gran Estado. Rusia, en cuanto a su potencial (...), seguirá siendo sin duda una gran potencia”*¹⁸.

El multivectorialismo se caracterizaba por una concepción multipolar del mundo -de paso, diluía el discurso unipolar de EEUU-, en la que Rusia era uno de los grandes polos. Por lo tanto, aunque sin excluir la cooperación, Rusia no debía hacer seguidismo de la posición occidental, sino emprender y consolidar relaciones acordes con su estatus y sus intereses. El Concepto de Seguridad Nacional de 1997 es la base doctrinal que refleja la Doctrina Primakov, y en ella se propone como uno de sus objetivos proteger la seguridad del país mediante la creación de asociaciones en pie de igualdad con las grandes potencias, a las que se exige el mismo tratamiento para Rusia.

¹⁷ Bazhanov, Yevgeni; Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und international studien (ed.) (1996): *Russia's Changing Foreign Policy*, Köln, en <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-42526>

¹⁸ Primakov, Yevgeni: “Our Foreign Policy Cannot Be the Policy of a Second-Rate State”, *Rossiyskaya Gazeta*, 17 de Diciembre de 1996. Artículo recopilado en Black, J.L. (ed.) (2006): *Russia & Eurasia Documents Annual 2006, vol. 1: The Russian Federation*, Gulf Breeze, Academic International Press, p. 202.



Esta visión, también denominada “política de alternativas”, por las nuevas posibilidades que abría para el país, no solo tiene en cuenta la peculiar situación de Rusia para definir sus objetivos en el *extranjero próximo*, Europa o Asia, sino también áreas geopolíticas en repliegue desde el inicio de la Perestroika, especialmente Oriente Medio, donde se busca una política activa de vínculos económicos y estratégicos.

El nuevo ministro tenía una especial relación con Oriente Medio y el mundo árabe. Había trabajado como corresponsal en la zona para el diario Pravda y para Radio Moscú, entre otras actividades. Así que, aunque no era un área prioritaria, la acción exterior rusa intentó recuperar ciertas posiciones de la etapa soviética, pero imbuidas ahora de un pragmatismo lejano de las directivas ideológicas del período anterior.

Ariel Cohen parece entender la multipolaridad como una compleja madeja, cuando afirma: “*By playing into the hands of unreconciled communists and nationalists in Moscow, dictators in Baghdad, and mullahs in Tehran, Primakov is hoping to strengthen his own political position in Moscow and the Middle East capitals*”¹⁹. También recoge en su artículo las relaciones personales de Primakov con líderes de la zona como Arafat, Gaddafi o Saddam Hussein.

La posición del anterior ministro, Kozirev, en lo referente al apoyo implícito a las intervenciones norteamericanas en la zona, fue abandonada por Primakov, que se opuso junto a China y Francia a la utilización del uso de la fuerza contra Irak. Las sanciones contra este país causaban un grave perjuicio económico y geoestratégico a Rusia porque impedían la expansión de Lukoil en el mercado energético de la región y dificultaban la materialización de un pedido de 4.000 tanques de Hussein a Rusia²⁰.

La diplomacia internacional activó la multilateralización en los procesos de negociación palestino-israelíes, lo que concedía mayor protagonismo a Rusia, que reanuda el acercamiento a su viejo aliado, Siria²¹.

Mucho más compleja fue para Rusia –en esos momentos, escasa de liquidez para invertir en su industria de defensa- la relación con un Irán aislado, necesitado de tecnología y armamento. Parece que el propio Primakov apoyó la participación de Gazprom en el desarrollo de campos de gas en Irán²², y dio el visto bueno a la cooperación nuclear con fines civiles entre ambos países. Esta línea de colaboración se inicia tras el abandono de las compañías alemanas del proyecto de construcción de la planta nuclear de Bushehr. Es entonces, a mediados de los años 90²³, cuando Teherán acude al Minatom, el Ministerio de Energía Atómica de Rusia:

“In deciding how to respond to Iran’s entreaties, Russia has had to brush up on its math skills, for Russia has a difficult equation to solve, with its many interests comprising a

¹⁹ Cohen, Ariel (1997): *The ‘Primakov Doctrine’: Russia’s Zero-Sum Game with the United States*, The Heritage Foundation, nº 167, 15 de diciembre de 1997, p. 6.

²⁰ *Ibid.*, p. 4. Tsygankov, Andrei P. (2006): *Russia’s Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers Inc., p. 103.

²¹ Véase Taibo, *op. cit.*, pp. 235-236.

²² Gazprom participó en estos proyectos con colaboración con la compañía francesa, Total. Véase Cohen, *op. cit.*, p. 4.

²³ En estos años, Irán presta ayuda a Rusia durante la guerra de Tayikistán, apoyando al sector postcomunista tayiko, favorito de Moscú. Therme, Clément (2012): *Les relations entre Téhéran et Moscou depuis 1979*, París, P.U.F., p.136 y ss.



daunting set of variables. (...) In broader geopolitical terms, Russia's leaders have had to balance an equation weighted toward, on one side, refusing Iran's requests for more advanced technology, thus pushing it into Europe's arms if not America's and, on the other, cooperating too closely with Iran, thus incurring America's wrath"²⁴.

Desde el punto de vista estratégico, Irán tenía un peso significativo para Rusia, los intereses económicos rusos en Irán eran limitados. La venta de armas era una fuente de ingresos para los productores rusos: arsenales terrestres y, especialmente, aviones de combate y submarinos fueron suministrados desde principios de los años 90 ²⁵.

Pese a la complementariedad de intereses, la relación Rusia-Irán ha estado y está muy condicionada por la dialéctica EEUU-Rusia, pero también a la inversa, por lo que Rusia ha tratado de aprovechar para sus necesidades económicas internas, así como para su protagonismo internacional, las dinámicas de cambio -desde el acercamiento hasta las situaciones de mayor tensión- que se han producido desde principios de los años 90 entre Teherán y Washington.

Por lo tanto, parece que, como en la etapa soviética, Irán consideraba a la nueva Rusia un instrumento para debilitar y frenar las políticas norteamericanas en la zona. En cualquier caso, esa función cumplía con ciertas expectativas y objetivos del multilateralismo de Primakov.

4. El impulso imperial del Vladimir Putin

Los primeros movimientos de Vladimir Putin en el poder confirman la continuidad histórica de Rusia en sus acciones y sus contradicciones: el deseo de ser superpotencia heredera del legado soviético y la realidad de una potencia menguante; los grandes intereses estratégicos nacionales y las limitaciones y falta de iniciativa en la búsqueda de los mismos. Parece que una suerte de imposibilidad para revertir la historia impide evolucionar y poner fin al complejo de superpotencia que afecta al nuevo estado.

Alexei Malashenko analiza esta dualidad en la concreción de la política regional de Putin: "*Putin's attempts to shore up Russian influence in the Middle East were motivated by a combination of nostalgia for the legacy of Soviet influence and strategic national interests*" ²⁶. Este autor compara la rápida adaptación postimperial de Gran Bretaña a un perfil internacional que reflejaba el peso económico y político de ese país en el mundo, frente al doloroso e interminable proceso que ha supuesto para Rusia la pérdida de su estatus global. En este sentido, la Rusia de Putin atravesó una etapa de cierto "sovietismo" para intentar recuperar la herencia del pasado.

La renovación conceptual y doctrinal acometida por el nuevo Presidente, a partir de enero de 2000²⁷, fuertemente influenciada por el conflicto de Kosovo y la "traición de Occidente", insiste en la necesidad de hacer valer los intereses de Rusia en el mundo, recuperando la visión multipolar de Primakov. El Concepto de Política Exterior, de junio de 2000, es un texto de talante político, imbuido de pragmatismo, que concede prioridad a

²⁴ Trenin, Dmitri; Malashenko, Alexey (2010): *Iran. A view from Moscow*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, p. 20.

²⁵ Ibid.

²⁶ Véase Malashenko, *op. cit.*, p. 5.

²⁷ Ese año se presentan, junto a otros documentos de menor alcance, el Concepto de Seguridad Nacional, la Doctrina Militar y el Concepto de Política Exterior.



objetivos internos, como la lucha contra el terrorismo que, para Moscú, representaban los islamistas radicales del Cáucaso, particularmente de Chechenia, sobre los objetivos externos. Pero considera una amenaza la pérdida de influencia de Rusia en el mundo²⁸. De ahí la vigencia del multivectorialismo y la necesidad de recuperar posiciones, entre otras áreas, en Oriente Medio, aunque sea con una presencia más testimonial que eficaz, como la antigua base soviética del puerto sirio de Tartus.

Es difícil saber si realmente una Rusia poco influenciada y más dada a las relaciones bilaterales que a los diseños regionales tiene una política exterior definida en Oriente Medio porque son evidentes las contradicciones y la confusión entre las prioridades políticas hacia los estados individuales y hacia la región. Esas contradicciones se agudizan aún más por la gran cantidad de actores que participan en el diseño y la ejecución de la política exterior rusa. Es, sin embargo, una política exterior mucho más pragmática y menos ideologizada que en cualquier otro período de la historia contemporánea de Rusia, que tiene como objetivos: la protección de los intereses económicos, técnicos y energéticos del país, así como la defensa de la seguridad nacional, evitando la permeabilidad de las fronteras al peligro islamista y las tensiones externas que puedan comprometer el diálogo con EEUU.

Dentro de esos intereses nacionales, hay múltiples razones por las que Oriente Medio debía ser importante para un país que quiere recuperar su influencia global:

- 1.- Razones geopolíticas: una amplia frontera, inestable y conflictiva en el flanco sur de Rusia, que le permitiría vigilar los movimientos norteamericanos en la región. Desde el punto de vista de la seguridad, la no proliferación nuclear y la relación con Irán, un actor de encuentro habitual para Rusia.
- 2.- Razones demográficas y culturales: en torno a un 14% de la población rusa es de religión musulmana, mayoritariamente suníes, y un 20% de la población de Israel son judíos soviéticos, casi todos ruso hablantes.
- 3.- Razones económicas, comerciales y energéticas: como productor de energía, Rusia es socio y competidor en la zona. Las empresas rusas comienzan a tener importantes contratos en Irak, Irán, Argelia o Libia. Y el Estado es el gran suministrador de armas, desde la etapa soviética, para Siria, Irán o Argelia²⁹.

Aparecen también otros escenarios, especialmente Afganistán, donde Rusia, poniendo fin a la rigidez ideológica soviética, ha aprendido a trabajar con antiguos enemigos, como los mujahidines afganos que forman la Alianza del Norte, antitalibán, con ayuda y armamento ruso, próximos a la frontera de los países de Asia Central. Los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y el objetivo común de luchar contra el terrorismo llevaron a Putin a poner a disposición de la Administración Bush y la operación Libertad Duradera su espacio aéreo, sus contactos con la Alianza del Norte y los antiguos aeródromos soviéticos en Asia Central. Y esto a pesar de que la doctrina militar oficial rusa considera tales concesiones como una amenaza para la seguridad nacional³⁰. Es evidente también en otros escenarios de Oriente Medio el deseo ruso de intentar cierta independencia de objetivos, pero sin molestar -ni siquiera a través de terceros países- a EEUU.

²⁸ *The Foreign Policy Concept for the Russian Federation*, en <http://www.fas.org>

²⁹ Para un análisis detallado y actualizado del auge de las relaciones con el Magreb ver: Alonso, Antonio; Nieto, María Isabel: "Rusia en el Magreb: ¿Un nuevo competidor para la UE?", *Revista UNISCI*, Nº 39 (Octubre 2015), pp. 201-231.

³⁰ Trenin, Dmitri (2010): *Russia's Policy in the Middle East: Prospects for Consensus and Conflicts with the United States*, Nueva York, The Century Foundation, pp. 16-17.



Aunque el conflicto iraquí presente una aparente lectura de tensión en las acciones entre ambos países e incluso aparezca como lección para la posterior política rusa hacia Siria, a medio plazo parece que Rusia evitó el deterioro de las relaciones con EEUU. Inicialmente, junto a Francia y Alemania, Rusia recomienda ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas continuar las inspecciones bajo el mandato de la ONU. Esa alineación temporal rusa, que le acerca también a Europa, coherente con su proclamado respeto a la organización internacional, con su alianza con el líder iraquí y con sus intereses económicos, evidencia por otra parte el fracaso ruso a la hora de intentar equilibrar el protagonismo norteamericano en la región.

El inicio de la operación militar de Gran Bretaña y EEUU sobre Irak, en marzo de 2003, sin mandato de Naciones Unidas, llevó a un breve aplazamiento por parte de la Duma de la ratificación del SORT, y a una contundente respuesta verbal por parte de Putin, que la calificó de “grave error político”. La Administración Bush acusó a Rusia de proporcionar armas y equipamiento militar a Irak³¹; incluso el Secretario de Estado, Colin Powell, amenazó con cerrar a Rusia cualquier opción de participar en la reconstrucción posbélica del país. Sin embargo, dos meses después de la invasión, la Duma ratificó el SORT y el Ministro de Asuntos Exterior, Igor Ivanov, declaraba que las relaciones con EEUU podían restaurarse al mismo nivel que antes de la invasión porque el diálogo no se había roto nunca. Según la profesora sueca, Lena Jonson: “*The diplomatic game around Iraq demonstrated that the Russian government maintained its strong US focus and was giving priority to its relations with the USA*”³².

Los intereses de los oligarcas del petróleo no fueron ajenos a la posición contemporizadora de Putin, tratando de mantener la colaboración con EEUU. Las petroleras rusas tenían concesiones de pozos de petróleo que Irak vendía dentro del programa “Petróleo por Alimentos” de Naciones Unidas. A medida que se acerca la caída de Bagdad, las compañías rusas, con estrechas relaciones con las petroleras británicas y norteamericanas, comienzan a ejercer una influencia definitiva sobre el gobierno ruso para conciliar posiciones con EEUU. El periódico comunista *Sovetskaia Rossiia* denuncia, aunque de forma interesada, en abril de 2001, la influencia de los magnates rusos, como Abramovich o el propio Jodorkovski - detenido y encarcelado unos meses más tarde- en la posición rusa³³.

Por tanto, Rusia no sólo contribuyó a legitimar dentro del contexto de Naciones Unidas, la presencia militar norteamericana en Irak, sino que acudió inmediatamente a estrechar relaciones con el nuevo gobierno iraquí, de manera que, las petroleras con contratos en la etapa de Hussein, pudieran ahora beneficiarse también de la bonanza económica que supuso el alza de los precios del petróleo. A finales de 2009 va a ser Lukoil, junto a la noruega Statoil, la que obtenga los derechos para la explotación de la fase II del gran campo petrolífero, situado al sur de Irak, West Qurna. La política gubernamental rusa ha sido apoyar los intereses petrolíferos privados, reduciendo progresivamente su venta de armas al desaparecer con Sadam Hussein el lobby pro-ruso en Irak y abandonar Rusia su apoyo a los

³¹ Misiles antitanque y dispositivos y sistemas eléctricos de visión nocturna, entre otros.

³² Jonson, Lena: “Understanding Russia’s foreign policy change”, en Hedenskog, Jakob; Konnander, Vilhelm; Nygren, Bertil; Oldberg, Ingmar y Pursiainen, Christer (eds.) (2005): *Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin*, Nueva York, Routledge, p. 194.

³³Véase Jonson, *op. cit.*, p. 195.

antiguos miembros del partido Baaz³⁴. Sin embargo, en 2014 volvería a recuperar este mercado armamentístico dentro del contexto de lucha contra los radicales islamistas.

Grafico 1

The 20 largest arms importers 2011–15



Esta débil consistencia y escasa iniciativa en una posición propia muestra la falta de arraigo de las acciones exteriores, aisladas de una estrategia regional total, guiadas en gran medida por un conjunto de consideraciones pragmáticas³⁵.

Por otro lado, en la primera década de este siglo, Rusia rompe su tendencia antisemita o anti-israelí, heredada de la URSS, incluso su experiencia chechena le hace empatizar con los temas de seguridad de Israel; las relaciones económicas y culturales de las elites de los dos países sobrepasan los logros diplomáticos. Pero tampoco evita Rusia las relaciones con otros actores como Hamas y Hezbollah y ha condenado repetidamente “el desproporcionado uso de la fuerza” por parte de Israel, tanto en Líbano como en Gaza. La pertenencia rusa al Cuarteto negociador, junto a EEUU, UE y NN.UU., ha sido más importante como credencial de gran potencia que como compromiso real.

El peso creciente de la comunidad musulmana en Rusia ha favorecido algunas acciones exteriores en la zona que, en ocasiones, han provocado cierta confusión. Por ejemplo, se ha presentado un eje formado por Rusia, Siria e Irán como una alianza, cuando la elaboración de la política exterior tanto de la URSS como de la Federación Rusa nunca ha diferenciado entre suníes y chiíes. Sin embargo, el apoyo de las monarquías del Golfo a los rebeldes chechenos no facilitó la aproximación a esos países, algunos de los cuales, como Arabia Saudí o Qatar, habían sido virtualmente inexistentes desde la etapa soviética. A finales de los años 90 se activan esos contactos utilizando el diálogo energético e incluso se crea un Comité especial para la promoción de las relaciones comerciales ruso-árabes presidido por

³⁴ Malashenko, Alexey: “Russia’s Policy in the Middle East and the Fight Against Extremism”, *POMEAS Brief*, Nº 3, Octubre 2014, en <http://www.pomeas.org/Home/index.php/publications/pomeas-briefs/454-russia-s-policy-in-the-middle-east-and-the-fight-against-extremism>

³⁵ Trenin D.: *Russia’s...* *op.cit.*, pp. 6-7.



Primakov³⁶; además, el propio Kremlin se encarga de organizar las peregrinaciones a La Meca, en un intento de legitimar internacionalmente a las autoridades chechenas leales a Moscú.

Pero la búsqueda de nuevas líneas de colaboración en las que Rusia intenta enfatizar su posición de puente entre Oriente y Occidente, de entidad cultural y civilizatoria distinta no ha tenido los resultados esperados y tampoco ha servido para frenar de forma eficaz las crecientes simpatías hacia el Islam radical que surgen en la región del Volga o en las repúblicas del Cáucaso Norte.

4.1 Rusia ante los levantamientos árabes de 2011

Desde principios de 2011, la diplomacia rusa, liderada desde marzo de 2004 por Serguei Lavrov, vivió una sucesión de sacudidas ante los acontecimientos de la llamada “primavera árabe”. Sacudidas que no son muy diferentes ni más erráticas que las producidas en las cancillerías de otros países europeos, e incluso de EEUU. Pero que pusieron rápidamente en evidencia la ausencia de una estrategia definida por parte de Rusia y la aplicación de una amalgama de medidas específicas en cada caso. Sin embargo, la transformación regional ha acabado presentando a Rusia una serie de oportunidades que le han permitido, en cierta medida, restaurar su influencia política y económica en la región³⁷. Incluso, sus dos escenarios tradicionales, Siria e Irán, que le acarrearón inicialmente un significativo desgaste internacional, han acabado por legitimarle como un aliado necesario.

Los primeros acontecimientos que se produjeron en Túnez fueron contemplados con cierta indiferencia por Moscú, ya que, aunque Rusia era exportador de combustibles minerales y derivados del petróleo, y ambos países mantenían una creciente cooperación económica y comercial, era el turismo el principal reclamo del país norteafricano para los ciudadanos rusos, regulado a través de un acuerdo bilateral firmado en 1998³⁸, y podía fácilmente encontrar destinos alternativos. En cambio, la caída de Hosni Mubarak provocó una auténtica convulsión, no sólo por la importancia geoestratégica de ese país, sino porque las revueltas árabes se leen en clave de amenaza interna para Rusia: por un lado, se interpreta como un plan occidental para desplazar a Moscú de la zona; por otro, se encuentran muchas similitudes en los escenarios con las “revoluciones de colores” de Georgia (2003), Ucrania (2004) y Kirguistán (2005), que Rusia vivió como un asedio occidental a su área natural de influencia. La rapidez y la contundencia de los hechos acabaron imponiendo una lectura más distanciada y obligaron a tomar posiciones desde el punto de vista diplomático. De hecho, el Concepto de Política Exterior de la Federación, aprobado en 2013, describe las revueltas como “el deseo de los árabes de volver a sus raíces civilizatorias”³⁹.

³⁶ *Ibid.*, p. 12.

³⁷ Algunos análisis sobre la posición de Rusia durante y tras las primaveras árabes: Dannreuther, Roland: “Russia and the Arab Spring: Supporting the Counter-Revolution”, *Journal of European Integration*, Vol. 37, nº 1, pp. 77-94. Suchkov, Maxim A.: “Russia and the Arab Spring: Changing Narratives and Implications for Regional Policies”, Research Paper, Arab Center for Research and Policy Studies, Diciembre 2015. Korepin, Serge; Sharan, Shalini: “What does the Arab Spring Mean for Russia, Central Asia, and the Caucasus?”, A report of the CSIS Russia and Eurasia Program, Center for Strategic and International Studies, Septiembre 2011. Saponova, Marina A.: “Russian-Arab Cooperation Before and After the Arab Spring”, *The Journal of MGIMO-University*, Nº3 (36), 2014.

³⁸ Alonso, Antonio; Nieto, María Isabel: *Op. cit.*, pp. 221-225.

³⁹ El texto del Concepto de Política Exterior está disponible en la web del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia: <http://www.mid.ru>



A la sorpresa inicial por los drásticos cambios hay que añadir la nueva posición interna de los movimientos islamistas, que pasan de ser formaciones de oposición a convertirse en las principales fuerzas políticas en la mayoría de los países que inician las transformaciones, como es el caso de Túnez y de Egipto (hasta el golpe militar y las elecciones de 2014 que dan el poder a Abdelfatah Al-Sisi)⁴⁰. Sin embargo, incluso con M. Mursi en el poder las relaciones comerciales ruso-egipcias aumentaron en un 70%, el número de turistas rusos se incrementó en 2012 en un 35% y las compañías rusas desarrollaron proyectos energéticos, técnicos y militares en Egipto. A partir de 2014, a raíz de las sanciones impuestas por Occidente durante la crisis de Ucrania, Rusia ha acelerado de manera sorprendente su relación con el régimen de Al-Sisi⁴¹, desarrollando nuevos contratos de venta de material militar, incrementando de relaciones comerciales, especialmente en el sector agrícola (el 57% de las exportaciones egipcias a Rusia son productos cítricos) e incluso realizando ejercicios militares conjuntos en junio de 2015⁴². Parece que también se han forjado relaciones personales entre Putin y Al-Sisi desde la primera visita oficial al exterior del líder egipcio realizada a Moscú, en agosto de 2014. Las exportaciones rusas a Egipto se han incrementado en cerca de un 40% entre 2013 y 2014, de las que el petróleo y sus derivados suponen el 14%. Rosneft, Gazprom, Rosatom y Lukoil están presentes en proyectos de construcción de plantas atómicas, suministro de gas licuado y exploración petrolífera en Egipto⁴³. En el verano de 2015, el Presidente Putin anuncia una posible creación de una zona de libre comercio entre Egipto y la Unión Económica Euroasiática. Y a finales de ese año, los dos países firman un acuerdo de cooperación para construir y explotar una central electronuclear en la región mediterránea de Al-Dabaa⁴⁴. Esa intensificación de relaciones, que encuentra también su argumento en el objetivo común de lucha contra el terrorismo, le ha permitido a Moscú combinar de intereses y tácticas con las que ejercer el contrapeso a otras fuerzas políticas externas, especialmente a EEUU, al tiempo que equilibrar su propia orientación política “pro-chiíta”. Hay que destacar también el acercamiento a Moscú del líder egipcio, que le permite aprovecharse del efecto balanza tanto de sus relaciones con Rusia como con EEUU y que previsiblemente tendrá efectos en la explosiva situación interna de Egipto.

Los acontecimientos en Libia han tenido también importantes consecuencias políticas para Rusia, que se vio obligada a elegir entre su aliado histórico y la presión occidental, al iniciarse las protestas callejeras. En febrero de 2011, Rusia se unió al embargo de armas y al mes siguiente el Presidente Medvedev⁴⁵ se abstuvo en la votación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad que aprueba una zona de exclusión aérea sobre Libia, con fines humanitarios. La resolución acaba convirtiéndose en el parapeto jurídico que legitima una intervención militar a gran escala de la OTAN, que pone fin en el mes de junio del mismo año al régimen de Gadafi. De nuevo, Rusia interpreta los movimientos occidentales como una traición, a la vez que pone de manifiesto su débil influencia en el desarrollo de los

⁴⁰ Los Hermanos Musulmanes había sido declarada en 2003 como una organización terrorista y una amenaza para la seguridad rusa por parte del Tribunal Supremo de la Federación Rusa.

⁴¹ El ejército egipcio recibe al año 1.300 millones de dólares en ingresos discrecionales de EEUU. Castells, Manuel: *Redes de indignación y esperanza*, Madrid, Alianza, 2012, p. 80.

⁴² Alonso, Antonio; Nieto, María Isabel: *Op.cit.*, pp. 211-214.

⁴³ “Putin: La Unión Económica Euroasiática y Egipto podrían crear una zona de libre comercio”, 26 de agosto de 2015., en <https://actualidad.rt.com/actualidad/184178-putin-union-economica-euroasiatica-egipto-libre-comercio>

⁴⁴ “Construcción de central nuclear en Egipto impulsará relaciones con Rusia”, 23 de noviembre de 2015, en <http://mundo.sputniknews.com/economia/20151123/1053971763/egipto-rusia-cosntruccion-central-nuclear-relaciones.html>

⁴⁵ El Primer Ministro, Vladímir Putin, se muestra contrario al voto presidencial y califica de “Cruzada” la operación militar. El embajador ruso en Trípoli apoya esta opinión.



acontecimientos regionales⁴⁶ y aprovecha la lección para aplicarla inmediatamente en la guerra civil iniciada en Siria también en marzo de 2011.

Las consecuencias de la caída de Gaddafi para Rusia han sido, sin duda, considerables desde el punto de vista económico y energético: Moscú se ve obligada de nuevo a condonar una deuda de más de 4.000 millones de dólares porque las nuevas autoridades interpretan que se trata de una deuda contraída por Gaddafi. Gazprom y Tatneft se vieron obligadas a abandonar los contratos que tenían en el país por valor de más de 10.000 millones de dólares. El analista de la corporación financiera rusa Uralsib, Alexei Kokin, describía la situación: *“We don't have anything; Lybia'oil market will shift in favor of Italian ENI. After them, the Americans and European companies”*⁴⁷. También quedó en suspenso el contrato de Ferrocarriles Rusos para construir 550 kms. de línea de alta velocidad desde Sirte a Bengasi. En ese mismo artículo del semanario Al Ahram se recogen una declaraciones del ministro Lavrov acerca de la posición rusa ante una propuesta de resolución en NN.UU. contra el régimen sirio: *“This is a call for a repeat of the Lybian scenario. The BRICS nations will not allow this to happen. We strongly believe it is unacceptable to instigate the Syrian opposition to continue boycotting suggestions to start a dialogue”*.

En el año 2013, Rusia recupera algunas de sus posiciones económicas en Libia e incluso anuncia una posible participación en la formación militar. Sin embargo, la precipitada carrera hacia una guerra civil en 2014, el caos y la división del país han obligado a abandonar los planes previstos.

Pese a la lectura negativa que inicialmente parecen tener las revueltas árabes y la caída de Gaddafi para la política exterior rusa, así como su erosión en la escena regional por el apoyo incondicional al régimen sirio, es necesario destacar también que política y diplomáticamente las iniciativas del Ministro de Asuntos Exteriores, Lavrov, han encumbrado la actividad exterior del país, le han legitimado como gran potencia dada su capacidad de movilización internacional en torno al conflicto sirio y le han convertido en un actor ineludible en los foros de negociación de la zona. El conflicto de Ucrania, iniciado en noviembre de 2013 con las manifestaciones de la Plaza de Maidan en Kiev, la anexión rusa de Crimea y la participación militar rusa en el conflicto del este de Ucrania se han ido encadenando con los acontecimientos de Libia y Siria, permitiéndole a Rusia responder a la UE y a EEUU y jugar su baza de gran potencia mundial.

4.2 Siria: de país cliente a aliado

El conflicto de Siria es un caso de estudio crítico de la actividad desplegada por Rusia para evitar una intervención militar en el país, defendida por EEUU, y la caída del Presidente Assad. A lo largo de la evolución de la crisis, Siria ha transformado su función, a los ojos de Rusia, pasando de ser cliente a convertirse en aliado. Podemos considerar por tanto que Rusia es tan importante para Siria como ésta para Rusia.

Desde mediados de 2011 Rusia mantuvo una posición negociadora con todas las partes: en los primeros momentos de las revueltas, diplomáticos rusos asesoraban al régimen

⁴⁶ Kozhanov, Nikolay: “Russia's Policy Towards the Middle East”, Documento de Chatham House, 19 de noviembre de 2012, en <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/191112summary.pdf>

⁴⁷ “Russia's Middle East dilemma”, *Al-Ahram Weekly on line*, 8-14 septiembre 2011. Issue Nº 1063, en <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1063/re14.htm>



para acercarse a la oposición, evitando un levantamiento y, a medida que el conflicto se agravaba, Moscú recibía a representantes de la oposición moderada, a la vez que se oponía en NN.UU. a aprobar sanciones contra Siria o el uso de la fuerza contra un régimen que considera legítimamente constituido. Pero también se oponía a las exigencias que pretendía imponer Assad como previas a cualquier inicio negociador⁴⁸.

Para el presidente sirio contar con el respaldo de Rusia suponía una garantía de suministro de armas y de apoyo económico, así como su capacidad para atraer la atención rusa sobre el conflicto, que, además, equilibra parcialmente las actividades occidentales. Sin embargo, Siria es un microcosmos de las grandes confrontaciones mundiales y, por tanto, el centro de numerosos intereses para Rusia; es el tablero de muchas jugadas de alcances tan dispares que van desde la cima del orden mundial a problemas de seguridad interna rusa; desde amplios intereses estratégicos hasta cuestiones religiosas y culturales. Por todo ello, parece lógica la movilización diplomática rusa ante el conflicto sirio.

Desde el punto de vista de la seguridad internacional, Siria es el escenario donde hacer frente más eficazmente al extremismo islamista que amenaza también a Rusia⁴⁹ y que trastoca la viejas alianzas formadas por EEUU en la zona, obligándole a modificar o matizar su posición ante el régimen sirio, e incluso ante un enemigo histórico, como Irán, con la firma del Acuerdo de Viena, en julio de 2015 y el inicio de su implementación, en enero de 2016. Esta situación pone en evidencia la ausencia de una estrategia diplomática regional de los países occidentales, incluido EEUU, y la rentabilidad que de esa frágil situación pueden obtener otros actores, como Qatar, Turquía, Arabia Saudí, los kurdos, etc.

La equívoca interpretación del Comunicado de Ginebra, de junio de 2012, sobre la transición política de Siria y las exigencias rusas para que Irán estuviera presente en las posteriores negociaciones, complicaron el acercamiento con EEUU. Cuando en agosto de 2013 Obama anunció su intención de atacar Siria por traspasar la “línea roja” con la utilización de armas químicas cerca de Damasco⁵⁰, la diplomacia rusa tomó la iniciativa ofreciendo una negociación sobre el desmantelamiento de las armas químicas del régimen sirio. A mediados de septiembre, Serguei Lavrov y John Kerry anunciaron en Ginebra un acuerdo marco por el que Siria destruiría su arsenal químico -operación que concluye un año después- y EEUU excluiría la opción militar de su propuesta de resolución a NN.UU. El Consejo de Seguridad adoptó la resolución sobre la destrucción del arsenal químico sirio y la futura celebración de una conferencia -Ginebra II- sobre Siria para aplicar el Comunicado de 2012. El encuentro, celebrado a principios de 2014, concluyó sin resultados.

De nuevo, aunque en un contexto muy transformado y con una evidente debilidad rusa, Putin invitó en diciembre de 2014 a retomar el proceso negociador en una Conferencia en Moscú, aceptada por Assad⁵¹, que concluyó sin acuerdos significativos. Siria ofrecía y

⁴⁸ No parece existir una buena sintonía entre Assad y Putin. La primera conversación telefónica desde el inicio del conflicto fue en el año 2013. Trenin, Dmitri: “Russia’s Interests in Syria”, Carnegie Moscow Center, 9 de Junio de 2014, en <http://carnegie.ru/publications/?fa=55831>

⁴⁹ A principios de septiembre de 2014, la organización Estado Islámico (IS) difundió un vídeo en Internet en el que amenazaba a Putin bajo la promesa de liberar Chechenia y el Cáucaso. Quinn, Allison: “Islamic State to Putin: We are on our way to Russia”, *Moscow Times*, 3 de Septiembre de 2014.

⁵⁰ Parece que el Pentágono había establecido su lista de objetivos y cinco destructores avanzaban cerca de la costa mediterránea. *El País*, 17 de marzo de 2016. Artículo de Lluís Bassets: “El día que Obama pasó a la historia”.

⁵¹ Phillips, Christopher: “Syria: The View from Moscow”, Documento Chatham House, 10 de diciembre de 2014, en <http://www.chathamhouse.org/expert/comment/16470>



ofrece, por tanto, múltiples desafíos diplomáticos a Rusia, obligándole a adoptar un papel muy activo; sin embargo, estos compromisos rusos no suponían aún una profundización en su acción exterior hacia Siria respecto a la línea que había mantenido históricamente.

Los contactos entre las fuerzas armadas sirias y rusas han sido muy frecuentes desde la etapa soviética. Rusia ha impartido formación militar a oficiales sirios y además gran parte del material bélico es de fabricación rusa. Este aspecto de Siria como cliente de la industria de defensa rusa se ha sobredimensionado a la luz del conflicto: según los datos del SIPRI del año 2013, Siria se sitúa en séptimo lugar en compra de material militar a Rusia, muy por detrás de India, China, Argelia, Vietnam o Azerbaiyán⁵², aunque en los tres últimos años solo Rusia e Irán aparecen como países suministradores, por lo que la dependencia siria respecto a Rusia es prácticamente total.

Desde el punto de vista político-militar, la implicación rusa contrarrestaba también la hegemonía norteamericana en los asuntos mundiales, legitimaba y acreditaba la función de Rusia como gran potencia en el sentido de tradicional líder relevante para la estabilidad mundial. Incluso el pequeño centro de reabastecimiento y reparación naval del puerto sirio de Tartus se contemplaba como un enclave destinado a restaurar su presencia militar en el Mediterráneo. El analista del Carnegie Moscow Center, Alexei Malashenko afirmaba que ese parecía ser el plan del Ministerio de Defensa en 2015, pero Moscú sólo estaba en condiciones de enviar diez barcos y dos o tres submarinos, escasa fuerza para un adversario serio⁵³.

Es precisamente durante el verano de 2015 cuando Rusia inicia operaciones para mejorar las infraestructuras de Tartus y del próximo aeródromo de Latakia, así como una extraordinaria actividad diplomática en todos los países de la zona protagonizada por Lavrov y el propio Putin hasta que a finales de septiembre pone en marcha una serie de ataques aéreos en territorio sirio, bajo la cobertura legal de una previa petición de ayuda del Presidente Assad⁵⁴, cuyas posiciones territoriales se habían debilitado considerablemente. La intervención rusa en Siria, complemento y prolongación de sus actividades diplomáticas⁵⁵, tiene como objetivos los grupos opositores al régimen de Assad, con el argumento de combatir el terrorismo, y le permite una poderosa exhibición de armamento⁵⁶ y de dotes estratégicas que incluyen el lanzamiento de misiles de crucero desde el sur del Mar Caspio.

La presencia militar rusa en Siria ha tenido muchas implicaciones internacionales, ampliando considerablemente el radio de acción crítico, por ejemplo, en las relaciones entre Rusia y Turquía⁵⁷, debido al apoyo de Moscú a las guerrillas kurdas de la Unidad de

⁵²Stockholm International Peace Research Institute, en <http://armstrade.sipri.org>

⁵³ Malashenko, A.: *Russia's Policy... op. cit.*, p. 8.

⁵⁴ Casula, Philipp: "Russia between Diplomacy and Military Intervention: The Syrian Conflict through Russian Eyes revisited", *Russian Analytical Digest*, Nº 175, Noviembre 2015.

Rodkiewicz, Witold: "Russia's game in Syria", en <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-09-30/russias-game-syria>

⁵⁵ Se pueden ver las propuestas de Putin sobre Siria en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2015: <https://www.rt.com/news/316804-putin-russia-unga-speech/>

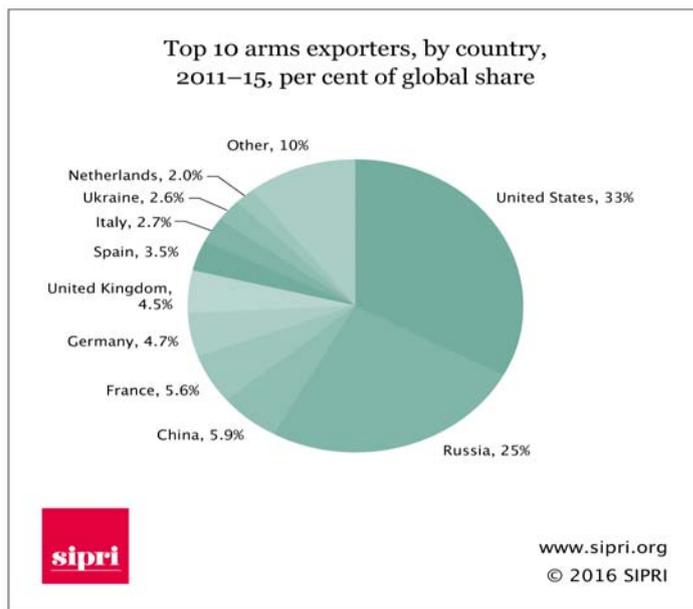
⁵⁶ Expertos rusos próximos a los medios militares afirman que el poder militar ruso excede de manera considerable su capacidad tecnológica, económica y demográfica. Ver: Facon, Isabelle: "Que vaut l'armée russe?", *Politique étrangère*, Nº 01, 2016, pp. 151-163.

⁵⁷ Especialmente a partir de finales de noviembre, cuando la fuerza aérea turca derriba un avión de combate ruso Su-24, alegando la violación del espacio aéreo. Rusia está también aumentando su despliegue militar alrededor de Turquía. Laborie Iglesias, Mario: "La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (Diciembre 2015)", *Documento de Opinión*, 25/2016, 11 de Marzo de 2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Protección del Pueblo (YPG)⁵⁸, situadas en el norte y noreste de Siria, en la región autónoma kurda de Rojava⁵⁹. Sin embargo, uno de sus efectos más directos ha sido el inicio de la negociación diplomática tras la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, del 18 de diciembre de 2015, que fija una “hoja de ruta” para el proceso de paz e incluso un cronograma de negociaciones sobre el mismo⁶⁰, incluyendo el apoyo a la celebración de elecciones en un plazo de 18 meses, en virtud de una nueva Constitución. Parece evidente que las negociaciones que se celebran en Ginebra -en las que participan el gobierno sirio y distintas plataformas de grupos de oposición, como el suní Alto Comité para las Negociaciones (HNC), apoyado por Arabia Saudí y las monarquías del Golfo- tendrán muchos y largos pulsos que resolver a lo largo de 2016. El anuncio ruso de replegar sus fuerzas militares, aunque poco preciso, ha servido para que los representantes del gobierno sirio hayan rebajado sus exigencias negociadoras.

A corto plazo, las negociaciones suponen un éxito diplomático y militar para Rusia frente a la división y dispersión de objetivos y toma de decisiones multilateral de Occidente. Valida también la eficacia de una intervención militar limitada y legal frente al fracaso de las respuestas ilimitadas occidentales en la zona (Libia o Irak, por ejemplo). Y le asegura a Moscú el diseño de un futuro escenario sirio en el que sus intereses saldrán reforzados y que tratará de exhibir como un modelo de seducción política.

Gráfico 2



⁵⁸ La YPG, aliado de EEUU contra el IS, ha abierto una Oficina de Representación Diplomática en Moscú en febrero de 2016. Esta actividad militar y diplomática rusa en múltiples bandas le permite también dividir a los aliados de la OTAN. Ver análisis de Mira Milosevich en:

<http://www.expansion.com/actualidadeconomica/analisis/2016/03/02/56d6b37022601dbd3d8b461d.html>

⁵⁹ Rojava o Kurdistán sirio es una región independiente de facto formada por tres cantones autónomos: Cizire, Afrín y Kobane. Ver: Estévez, Juan Amancio: “La cuestión kurda a raíz del conflicto con Daesh en Siria e Irak”, *Análisis GESI* (Grupo de Estudios de Seguridad Internacional), 22 de septiembre de 2015.

www.seguridadinternacional.es

⁶⁰ Los atentados de París, de noviembre de 2015, facilitaron un cambio de percepción del presidente Assad por parte de los países occidentales, que comienzan a verle como parte de la solución frente a la amenaza interna que para estos países supone el IS.



Desde el punto de vista de la seguridad energética, el conflicto en Siria y las operaciones militares del Estado Islámico (IS) impiden el desarrollo de las redes de distribución de hidrocarburos y bloquean también la posible salida al Mediterráneo de redes energéticas que diversificarían los suministros a Europa. De hecho, pocos meses antes de iniciarse la crisis, el presidente Assad había impulsado su Estrategia de los Cuatro Mares, que uniría el Mediterráneo, el Caspio, el Mar Negro y el Golfo Pérsico en una red energética, proyecto que ya había presentado en 2009. La Estrategia, que pretendía la conexión siria entre Europa, Oriente Próximo y Asia Central, preveía la creación de una red de gasoductos y oleoductos entre Turquía y Egipto, pasando por Siria, Jordania y Líbano⁶¹, así como otras conexiones desde el sur con oleoductos iraquíes y el gasoducto que arrancaría desde South Pars⁶², en el Golfo Pérsico iraní, próximo a Qatar. Con inversión ruso-iraní, la conexión llegaría al Mediterráneo y a los países europeos. Entre los grandes perjudicados de un proyecto que convertía a Siria en un centro de tránsito energético y de conexiones de extraordinaria importancia, estarían, entre otros, Turquía⁶³ o Arabia Saudí, ambos involucrados indirectamente en el conflicto sirio.

Ante la complejidad de este escenario, la lucha contra el IS es una oportunidad para Rusia de reforzar su peso y su influencia en la región. Si el conflicto de Ucrania contribuyó a aislarle de la escena internacional, la lucha contra el extremismo le da a Rusia la oportunidad de revertir aunque sea parcialmente la situación. Por otro lado, no parece que el apoyo a Siria haya desgastado significativamente las relaciones de Rusia con los países de orientación suní, lo que no ha impedido la creciente actividad desestabilizadora de los musulmanes radicales en el Cáucaso Norte y en el espacio post-soviético⁶⁴. Las encuestas de opinión del Centro Levada de Moscú revelan, por otro lado, el apoyo mayoritario a la actividad militar rusa en Siria y el rechazo de la opinión pública a las críticas de los medios occidentales hacia esa actividad, lo que refuerza la cohesión interna en un momento de seria crisis económica⁶⁵.

WITH WHICH OF THE FOLLOWING OPINIONS DO YOU MOST AGREE? (*one answer*)

	2-5 Oct.	23-25 Oct.
Russia should support Bashar Assad in his fight against the Islamic State and the Syrian opposition	47	50
Russia should not get involved in the Syrian conflict	28	23
Russia should align with the Western coalition in the fight against the Islamic State and Bashar Assad's regime	8	7
I don't know anything about this	8	7
It is difficult to say	10	14

Fuente: <http://www.levada.ru/eng/russian-participation-syrian-military-conflict>

⁶¹ Álvarez Ossorio, Ignacio: "Siria-Turquía: una alianza en construcción", *Política Exterior*, nº 139 (Enero-Febrero 2011), pp. 110-122.

⁶² South Pars es el mayor campo de gas del mundo. Varias firmas europeas, como Total, Shell o Repsol, retiraron sus contratos de desarrollo de dicho campo bajo presión norteamericana.

⁶³ Beneficiaria del proyecto Turkish Stream, lanzado por Rusia en diciembre de 2014, durante una visita de Putin a Turquía. El proyecto, que sustituye al South Stream, está participado por Gazprom y la compañía turca Botas. Tras la crisis de los dos países, iniciada en diciembre de 2015, el desarrollo del proyecto está en suspenso. <http://www.gazprom.com/about/production/projects/pipelines/turkish-stream/>

⁶⁴ En este tema, Moscú ha estrechado la colaboración con los servicios especiales de Azerbaiyán, Kazajstán y Georgia.

⁶⁵ "Russian participation in the Syrian Military Conflict", en <http://www.levada.ru/eng/russian-participation-syrian-military-conflict>



IN YOUR OPINION, IS THE INFORMATION THAT WESTERN MEDIA OUTLETS ARE CIRCULATING ABOUT THE CIVILIAN CASUALTIES OF RUSSIAN AIR STRIKES TRUE OR NOT?

	Oct. 15
Definitely yes	5
Probably yes	17
Probably not	31
Definitely not	22
It is difficult to say	25

Fuente: <http://www.levada.ru/eng/russian-participation-syrian-military-conflict>

4.3. La llave de Irán

Inevitablemente unido a Siria y eje de la política exterior rusa en la región aparece Irán⁶⁶. Una mirada al mapa nos revela a Irán como el principal estado en una zona inestable próxima a Rusia, rival de Arabia Saudí en la expansión de su influencia en la región, depósito de la primera reserva mundial de gas y la cuarta de petróleo, contrapeso religioso chiíta frente a la mayoritaria presencia regional suní. Rusia e Irán comparten intereses en el Caspio -aunque con puntos de vista distintos en lo relativo al Estatuto de este Mar-, el Cáucaso y Asia Central; y comparten también su apoyo -aunque en distinto grado- al régimen sirio. Cualquier movimiento regional de Irán afecta de manera directa e inevitable a la seguridad nacional rusa. Además de las relaciones comerciales, la política exterior de los dos países tiene tres cuestiones especialmente críticas: el comercio de armas, la energía nuclear y posible proliferación y la explotación y venta de hidrocarburos.

La relación bilateral de ambos países ha estado muy condicionada por el acercamiento de Irán a EEUU, favorecido por la vía negociadora y moderada que inicia el Presidente Hassan Rouhani, desde su elección en agosto de 2013. El alcance de esa aproximación, tanto bilateral como multilateral, a través del Grupo 5+1, podría haber aislado más a Rusia -situación agravada por la crisis de Ucrania- fortaleciendo a Irán en su vecindad del Cáucaso y Asia Central y provocando un impacto interno negativo al elevar las tasas de inmigración y posible importación de redes de crimen organizado por parte de Rusia. En este juego a tres bandas parece que Rusia y EEUU han percibido que el éxito de uno de ellos suponía el fracaso del otro; mientras que, para Irán, Rusia ha sido un instrumento de provocación a EEUU y una baza para limitar la influencia de sus políticas⁶⁷.

Pese a que entre 2006 y 2010 Rusia votó seis resoluciones del Consejo de Seguridad que castigaban a Teherán por su programa nuclear, Moscú ha participado en la construcción de la central nuclear de Bushehr, cuyo reactor nuclear, activo desde 2011, funciona con combustible ruso y se ha presentado como el prototipo de la colaboración económica entre los dos países. El proyecto tuvo muchas dificultades debido a los retrasos en los pagos, los sobrecostos y la demora en la construcción, motivada en ocasiones por el respeto ruso ante los

⁶⁶ Irán facilitó la pertenencia de Rusia como país observador en la Organización para la Cooperación Islámica desde 2005.

⁶⁷ Después de más de treinta años de aislamiento, la opinión pública iraní manifiesta actitudes pro-norteamericanas y desea ampliar la cooperación bilateral. Una encuesta realizada entre septiembre y octubre de 2013 puso de manifiesto que entre un 80 y un 90% de la población iraní consideraba necesario el restablecimiento de relaciones con EEUU. Arbatov, Alexei: "Iran, Russia and the Ukrainian Crisis", Carnegie Moscow Center, 17 de julio de 2014, en <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/iran-russia-the-ukrainian-crisis-10902>



recelos norteamericanos. Además de la rentabilidad económica que Bushehr le reporta a Rusia, le ha permitido también posicionarse como intermediario entre las aspiraciones iraníes y Occidente. De esta forma “institucionalizó” su papel de enriquecedor de uranio para Irán, consolidando su dependencia. El hecho de que Irán no renunciara a su capacidad autónoma para enriquecer uranio ha suscitado las sospechas de todos sobre su intención de desarrollar armas nucleares. De llegarse a esa situación, que supondría una amenaza regional de primer orden, sería también un desafío para el flanco sur ruso ya que implicaría su pérdida de influencia incluso en países del espacio post-soviético, modificando la geopolítica del gas en torno al Caspio.

La política de sanciones internacionales contra Irán perjudicó considerablemente las relaciones comerciales entre los dos países, que descendieron de forma drástica, aplazando en repetidas ocasiones la venta del polémico sistema ruso de misiles de defensa antiaérea S-300⁶⁸, acordado en 2007. Sin embargo, el Acuerdo Interino firmado en noviembre de 2013 en Ginebra entre el Grupo 5+1 e Irán abrió muchas posibilidades a la colaboración en el sector energético, especialmente, pero también en cooperación espacial, modernización de la red ferroviaria y, por supuesto, en energía nuclear. El Acuerdo definitivo de Viena de mediados de julio de 2015 por el que Irán limita su programa nuclear a cambio de un progresivo levantamiento de las sanciones desplegó un enorme abanico de posibles alternativas, tanto a corto como a medio plazo, además de fortalecer la posición regional de Irán en un periodo de abierta conflictividad con Arabia Saudí, en varios países de la región, como la propia Siria o Yemen. Temporalmente, Rusia aprovechó para ganar tiempo: en agosto de 2014, Irán y Rusia firmaron un Memorándum de cooperación económica cuyo contenido no se ha hecho público, aunque parece que establecía un intercambio de petróleo iraní por productos agrícolas, equipamiento destinado al sector energético y la construcción rusa de varias centrales térmicas e hidroeléctricas; además, en noviembre del mismo año los dos países firmaron otro contrato que permitirá a Rusia construir dos nuevos reactores nucleares en Bushehr, con posibilidad de ampliarse a dos reactores más, con la condición de utilizar durante todo el ciclo combustible nuclear ruso.

El alcance del Acuerdo definitivo de Viena, muy condicionado por el escenario sirio y la lucha contra el IS, tiene consecuencias muy ambiguas para Rusia: aunque a corto y medio plazo, no parece que el aumento de la producción y venta de gas y petróleo iraní sea una seria amenaza para la posición rusa en esos mercados dada la necesidad de fuertes inversiones y la ausencia de terminales de Gas Natural Licuado (LNG) en el país, sin embargo, permitiría la entrada de compañías norteamericanas, europeas, chinas, japonesas, etc., en un mercado de 80 millones de habitantes y también en el de sus hidrocarburos. De hecho, la compañía estatal China National Petroleum Corporation (CNPC) lleva desarrollando proyectos de gas en South Pars y de petróleo en North Azadegan desde 2009⁶⁹. Las empresas privadas y los negocios públicos rusos tendrían que competir con otros muchos de todo el mundo, con mayores capacidades financieras y tecnológicas. A largo plazo, la posición dominante en el sector energético de Rusia se podría ver seriamente amenazada por la posible entrada de Irán en mercados como el de India, Japón o China, incluso el posible lanzamiento de los proyectos

⁶⁸ En marzo de 2015, el Presidente Putin revocó el decreto aprobado por su antecesor Dmitri Medvedev de suspensión del contrato de venta de estos sistemas defensivos. Rodkiewicz, Witold; Kardas, Szymon: “The consequences for Russia of the nuclear deal with Iran”, OSW Centre for Eastern Studies, nº 177, 3 de Agosto de 2015, en <http://www.osw.waw.pl>

⁶⁹ Katz, Mark N.: “Russian-Iranian Relations: Functional Dysfunction”, *Middle East Monitor*, vol. 4, nº 1 (Julio-Agosto 2009)



iraníes de terminales de LNG que le permitirían vender gas –eso sí, a un precio superior al ruso- a Europa, rompiendo así el mercado más lucrativo para Gazprom hasta ahora.

El desbloqueo en la aplicación del Plan de Acción Universal Conjunto, en enero de 2016, por parte del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) abre la puerta al total levantamiento de sanciones económicas y financieras⁷⁰, lo que ha permitido a Rusia el envío del primer equipo de misiles S-300 a mediados de febrero de 2016, así como iniciar una negociación de venta de armamento –que incluye aviones de entrenamiento, cazas, fragatas y helicópteros- por más de 7.000 millones de euros que encuentra varias dificultades, tanto económicas, dada la falta de recursos de Irán, como jurídicas, ya que la Resolución del Consejo de Seguridad pospone hasta 2020 la venta de este tipo de equipos⁷¹.

5. Conclusiones

Históricamente, la URSS/Rusia ha presentado muchas dificultades para crear sólidos lazos basados en intereses comunes con los países de Oriente Medio. En etapas anteriores, la excesiva ideologización y los intereses tácticos marcaron la precariedad para crear alianzas estratégicas. En los últimos veinte años, la búsqueda de un estatus de potencia global ha obligado al pragmatismo en la política exterior rusa y a considerar a Oriente Medio como una región donde es necesario defender los intereses económicos, energéticos, militares y diplomáticos, al servicio de la seguridad nacional rusa.

Se puede considerar ese pragmatismo como una adaptación de la acción exterior rusa al contexto regional, pero no como un cambio de prioridades en su política exterior: mientras que, su percepción imperial se perpetúa en la medida que mantenga el control del espacio post-soviético, Oriente Próximo forma parte de un segundo círculo de intereses, donde no se ha producido una ruptura histórica en la política exterior del país. De ahí que haya mantenido una inercia de política exterior continuista, reactiva, muy condicionada por los movimientos norteamericanos y de otras potencias regionales, con muchas limitaciones económicas y con escasa atracción cultural, fragmentada, poco coordinada y, a veces, equívoca y contradictoria. Esa política tenía tres componentes básicos, muy alejados de los que Rusia utiliza en el espacio postsoviético: 1. Evitar la provocación, la agresión y el uso de la fuerza, salvo que se amenace su seguridad interna. 2. Asegurar el respeto internacional a sus aliados históricos en la zona (como Siria o Irán, pese a que no representan al Islam suní presente en Rusia) ante los que ha jugado un papel de “escudo protector” en Naciones Unidas y en Occidente. 3. Proteger los intereses económicos y energéticos que son la base de su seguridad económica y de su futuro. Se trataba, por tanto, de una política exterior acomodaticia e instrumental porque jugaba a la puesta en escena de una diplomacia global, con muchos escenarios de primer, segundo y tercer nivel.

Aunque hoy se mantienen algunos aspectos instrumentales, los nuevos escenarios creados en la región como consecuencia de las revueltas y los cambios políticos de 2011, unido a su aislamiento internacional durante el conflicto de Ucrania, le permiten a Rusia aprovechar temporalmente las ventajas de la acción diplomática y militar ejercidas en la zona, especialmente en los casos de Túnez, Egipto, Irán y Siria para ejecutar una política de fuerza

⁷⁰ Se mantiene el embargo de armas durante cinco años, el programa de misiles durante ocho y el programa que limita el acceso a material nuclear civil seguirá embargado diez años.

⁷¹ Fernández, Rodrigo: “Rusia firmará este año con Irán la venta de aviones de combate”, *El País*, 17 de febrero de 2016., en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/02/17/actualidad/1455705594_666994.html



propia de una concepción del Realismo clásico. Sin embargo, ese aumento de influencia está obligando a Rusia a detraer una parte importante de sus recursos económicos hacia su arsenal militar, descuidando las tan necesarias mejoras sociales internas, la modernización de sectores productivos o su estado del bienestar. Le exige también mantener unos niveles de intervención más amplios, le crea nuevas rivalidades militares y le abre nuevos competidores -como Irán- que pueden amenazar su hegemonía energética. Ese nuevo activismo ruso puede obligarle a medio plazo a verificar si sus fines cuentan con medios adecuados para cumplirse, es decir, si hay concordancia entre sus aspiraciones globales y sus recursos económicos, demográficos o tecnológicos. Con todo, podemos concluir que su política exterior es una de las más coherentes y con perspectivas de futuro de todas las que se implementan en la volátil y delicada coyuntura actual de Oriente Medio.



APROXIMACIÓN A LA NATURALEZA DE DAESH EN TÚNEZ: DE EL BARDO A BEN GARDANE, UN AÑO DE TERROR.

Alberto Bueno¹

Universidad de Granada

Resumen:

A partir del análisis descriptivo de los principales ataques perpetrados por Daesh en Túnez, este artículo estudia la naturaleza y evolución de la organización terrorista en el país magrebí. Así, examina las características y vicisitudes del ataque contra el Museo del Bardo en marzo de 2015, del atentado en la playa de Susa en junio de 2015, del atentado contra la Guardia Presidencial en noviembre de 2015 y, por último, de la ofensiva militar contra la localidad de Ben Gardane en marzo de 2016. Además, se detiene en algunos hechos anteriores a los mismos y que resultan relevantes para nuestro objeto de investigación, así como en la importante presencia de luchadores extranjeros tunecinos en Siria o Libia, y, de igual modo, en la amenaza que particularmente constituye Daesh Libia para el Estado tunecino.

Palabras clave: Túnez, Daesh, Terrorismo, Soldados del Califato en Túnez, Libia.

Titulo en Inglés: "The Approach to Daesh in Tunisia: From Bardo to Ben Gardane, a Year of Terror"

Abstract:

Starting from a descriptive analysis of the main attacks by Daesh in Tunisia, this article examines the nature and evolution of the terrorist organization in this North African country. Thus, it examines the characteristics and vicissitudes of the attack on the Bardo Museum in March 2015, the attack on the Susa beach in June 2015, the bombing of the Presidential Guard in November 2015 and, finally, the military offensive against the town of Ben Gardane in March 2016. In addition, it presents some previous facts that are relevant in this research, such as the important presence of Tunisian foreign fighters in Syria or Libya, and, in particular, the threat of Daesh in Libya to the Tunisian State

Keywords: Tunisia, Daesh, Soldiers of the Caliphate in Tunisia, Libya.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹Alberto Bueno es Coordinador del Observatorio de la Actividad Yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental.

Email: calbertobueno@gmail.com

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52676



1. Introducción

El terrorismo de tipo yihadista constituye una de las principales amenazas para la transición política que vive Túnez. Aunque el fenómeno terrorista no era desconocido en el periodo prerrevolucionario, estos cinco años de cambio político se han visto convulsionados por cruentos ataques terroristas que han querido poner en jaque a los distintos gobiernos de transición y a la sociedad tunecina en general. Esta amenaza ha crecido cualitativa y cuantitativamente tras la violenta irrupción de la organización terrorista Daesh (el autodenominado Estado Islámico)² en el país. Dicho grupo ha perpetrado desde inicios de 2015 duros ataques dirigidos contra el aparato estatal político y de seguridad, el vital sector turístico y la integridad territorial misma del Estado magrebí, hechos que le han llevado a convertirse en el actor terrorista más preocupante de cuantos actúan en el país.

Este artículo analiza la configuración del Daesh en Túnez a partir de estos dramáticos atentados. Para ello, se repasan las circunstancias y características de los principales ataques terroristas ejecutados por el grupo, recogiendo el período comprendido entre marzo de 2015, cuando se produjo el atentado contra el Museo Nacional del Bardo, y marzo de 2016, mes en el que decenas de milicianos de la organización trataron de tomar militarmente un localidad fronteriza con Libia. Dicho estudio se completa atendiendo a otros elementos que influyen en la configuración del grupo en Túnez, como la presencia de *foreign fighters* tunecinos en otros escenarios de conflicto como Siria o Libia, donde hay una fuerte penetración e implantación de grupos yihadistas. En este último país, Daesh controla de facto casi 200 kilómetros de costa mediterránea y ha establecido en la ciudad de Sirte su capital y punto neurálgico. No han de soslayarse las graves consecuencias que estos factores pueden implicar para la seguridad tunecina como *drivers* de la capacidad terrorista de Daesh.

El análisis se desarrolla desde un enfoque de contingencia y basado en la información más actualizada disponible en fuentes abiertas. Por esta razón, se ha de advertir de la dificultad que muchas veces existe para contrastar de manera fehaciente los datos obtenidos. De ahí la complejidad de desarrollar tal estudio. No obstante, se considera necesario examinar la naturaleza y composición de Daesh en Túnez toda vez que se ha convertido en un actor criminal de primera magnitud preocupante para el país, para la seguridad regional y, por ende, también para la europea.

2. De El Bardo a Ben Gardame: Daesh golpea a Túnez

Los siguientes epígrafes están dedicados a responder al objetivo planteado en este artículo mediante el análisis de los atentados terroristas de Daesh en Túnez. Para ello se seguirá el *iter* criminal marcado por la organización mediante los que, se afirma, han sido los cuatro mayores golpes asestados por la organización: el ataque contra el Museo del Bardo (marzo de 2015), el atentado en la playa de Susa (junio de 2015), el atentado contra la Guardia Presidencial (noviembre de 2015) y la ofensiva militar contra la localidad de Ben Gardane (marzo de 2016).

Si bien, antes de adentrarse en este examen, conviene reparar en algunos antecedentes que pueden aportar claves sobre la conformación de Daesh en ese país. Se hace referencia, entre otros hechos, a los asesinatos de los líderes políticos Mohamed Brahmi y Chokri Belaid en 2013.

² En este documento se ha optado por usar de manera preferente el vocablo árabe Daesh (acrónimo de *al-Dawla al-Islamiya al-Iraq al-Sham*) para hablar de esta organización terrorista, dejando a un lado otras denominaciones como Estado Islámico (EI) o IS/ISIS (Islamic State/Islamic State of Iraq and the Levant, esto es, Estado Islámico de Iraq y el Levante).



2.1. Antecedentes. Conjeturas sobre los asesinatos de Chokri Belaid y Mohamed Brahmi

En febrero de 2013, el político izquierdista Chokri Belaid era tiroteado a las puertas de su casa; en julio, era asesinado de once disparos Mohamed Brahmi, diputado tunecino por la ciudad de Sidi Bouzid (ciudad cuna de la "Revolución de los jazmines" tunecina) y antiguo líder del partido opositor de izquierdas Movimiento del Pueblo. Dos magnicidios que conmocionaron al país e hicieron tambalearse el gobierno del partido islamista Ennahda³. En un principio, las autoridades gubernamentales apuntaron como responsable de ambos magnicidios a la organización Ansar al-Sharia Túnez⁴ y señalaron en particular a Bubaker al-Hakim, más conocido por el sobrenombre de Abu Mokatal, como al menos uno de los ejecutores, quien en el momento de escribir estas líneas se encuentra en busca y captura. Esta inculpación tenía pleno lógica atendiendo a las características del terrorismo en Túnez en aquel momento, marcado por la fuerza de Ansar al-Sharia como organización dedicada a la promoción de salafismo yihadista más radical, sospechosa ciertamente de estar detrás de muchas de las acciones violentas dirigidas a dinamitar el proceso de cambio democrático. Así, el grupo extremista fue declarado como organización terrorista por el gobierno tunecino y otros potencias occidentales, como Estados Unidos o Reino Unido.

Sin embargo, esta supuesta certeza fue hecha añicos casi año y medio después, cuando unas horas de que terminara la campaña presidencial de diciembre de 2014, Daesh emitió un vídeo en el que el propio Abu Mokatal, junto con otros tres hombres armados y arropados por la habitual parafernalia yihadista, reivindicó la autoría de los asesinatos de Brahmi y Belaid, al mismo tiempo que hacían explícito su juramento de lealtad a Abu Bakr al-Baghdadi⁵, emir de Daesh. Como ratificación de la autoría, varios meses después, a finales de marzo de 2015, en el número 8 de su revista propagandística "Dabiq", Mokatal reiteraba en una entrevista su responsabilidad por los crímenes de los dos líderes políticos de izquierdas.

Pese a esta confesión, es muy difícil asegurar que por aquel entonces Daesh ya dispusiera en 2013 de algún tipo de estructura estable en el país y que, por tanto, fuese el instigador directo de los dos magnicidios. Tal circunstancia es poco factible a pesar de los relatos propagandísticos. Ante estas dudas, sólo nos atrevemos a conjeturar aquí la teoría de

³ Los magnicidios desencadenaron todo una oleada de protestas que provocaron una grave crisis política que acabó determinando la dimisión del entonces primer ministro, Hamadi Jebali, cuyo gobierno fue acusado, cuanto menos, de actuar con tibieza frente al islam más rigorista y radical.

⁴ Ansar al-Sharia es un movimiento salafista de carácter yihadista fundado por Abu Iyadh, alias de Seif Allah Ibn Hussein. Esta organización está considerada como uno de los principales vectores de radicalización yihadista en el país especialmente durante los años revolucionarios, al igual que se le atribuyen buen parte de los ataques ejecutados contra fuerzas de seguridad en todo el país, en especial en torno a la región montañosa del Chaambi. Su proscripción, junto con la salida de mucho de sus militantes, bien al extranjero, bien para unirse a otras células yihadistas domésticas, ha menguado de forma considerable su fuerza e influencia en Túnez.

Para saber más acerca de los orígenes, actividad y evolución de Ansar al-Sharia Túnez, recomendamos los textos de Gartenstein-Ross, David: "Ansar al-Sharia Tunisia's Long Game: Dawa, Hisba and Jihad", *International Centre for Counter-Terrorism*, Research Paper (mayo 2013), en

<http://www.icct.nl/download/file/Gartenstein-Ross-Ansar-al-Sharia-Tunisia's-Long-Game-May-2013.pdf>;

Gartenstein-Ross, David, Soucy, Kathleen, y Moreng, Bridget: "Raising the Stakes: Ansar al-Sharia in Tunisia's Shift to Jihad", *International Centre for Counter-Terrorism*, Research Paper (febrero 2014), en

<http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Gartenstein-Ross-Moreng-Soucy-Raising-the-Stakes-ASTs-Shift-to-Jihad-Feb-2014.pdf>; y Altuna, Sergio: "¿Hacia dónde se dirige el terrorismo yihadista en Túnez? La realidad del

terrorismo yihadista en Túnez tras la ilegalización de Ansar al-Sharia", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión nº 27 (marzo 2015), en

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO27-

[2015_TerrorismoYihadista_Tunez_SergioAltuna.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO27-2015_TerrorismoYihadista_Tunez_SergioAltuna.pdf)

⁵ SITE Intelligence Group: "IS Video Urges Tunisians to Pledge to Group, Assassinate Political Leaders", 18 de diciembre de 2014, en <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/is-video-urges-tunisians-to-pledge-to-group-assassinate-political-leaders.html>



que los atentados fueron posibles gracias a la acción particular de alguna célula en torno a Mokatal, muy probablemente militantes de Ansar al-Sharia, quienes de manera posterior habrían optado por cambiar su lealtad. Esta tesis puede apoyarse en otros casos como el de Ahmed al-Roussie, alias Abu Zakariya al-Tunisi, cerebro de los dos asesinatos, según aseguraron las autoridades tunecinas en su momento, y prohombre de Ansar al-Sharia a quien en el momento de su caída en combate se le asignaban funciones de comandante militar de una célula de Daesh en Sirte (Libia)⁶. De hecho es una constante que muchos de los combatientes tunecinos que integran las filas de Daesh u otros grupos yihadistas en Siria o Libia fueran miembros o simpatizantes de Ansar al-Sharia en el pasado, por lo que supone una teoría plausible acorde a los datos recabados.

En aquel primer vídeo, los terroristas también dejaban clara su odio contra la democracia en ciernes, abominando del proceso emprendido por la sociedad tunecina y coaccionándola con nuevas amenazas, en palabras de Abu Mosaab, otro de los terroristas que acompañaban a Abu Mokatal. En los meses siguientes hasta el atentado del Bardo, Daesh emitió igualmente numerosos llamamientos a sus militantes y simpatizantes para convertir a Túnez en "tierra de yihad"⁷.

Otro de los antecedentes, y el cual es necesario conocer para establecer algunas coordenadas más del análisis, lo encontramos en ese mismo mes de diciembre de 2014, cuando se dio a conocer el grupo Jund al-Khilafah ("Soldados del Califato" en Túnez) jurando lealtad a Daesh y realizando un llamamiento para unirse a la yihad⁸. Sus amenazas contra el Estado tunecino y su proclamabas sobre el eventual inicio de una campaña de ataques no cesaron desde entonces⁹.

2.2. El ataque contra el Museo del Bardo (marzo, 2015): "carta de presentación" de Daesh en Túnez

Todas estas amenazas se materializaron el día 18 de marzo de 2015, cuando Túnez sufrió uno de los golpes terroristas más duros padecidos hasta ese momento. El ataque contra el Museo Nacional del Bardo comenzó a media mañana, momento en el que tres terroristas se internaron en el museo y abrieron fuego con fusiles de asalto tipo *kalashnikov* contra los turistas que allí se encontraban, después de un intercambio de disparos a las puertas del Parlamento (colindante con la instalación museística)¹⁰. Después de tres horas de tensión, las fuerzas de seguridad consiguieron abatir a dos de los terroristas, huyendo el tercero. La cifra

⁶ Amara, Tarek: "Senior ISIS commander killed in Libya", *Al Arabiya*, 18 de marzo de 2015, en <http://english.alarabiya.net/en/News/africa/2015/03/18/Senior-ISIS-commander-from-Tunisia-killed-in-Libya.html>

⁷ SITE Intelligence Group: "Tunisia Attack Comes After Repeated Calls by IS for Violence in the Country", *Insite Blog*, 18 de marzo de 2015 en <https://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/entry/372-tunisia-attack-comes-after-repeated-calls-by-is-for-violence-in-the-country>; SITE Intelligence Group: "Tunisian Fighters Respond to IS Fighter Urging They Pledge Allegiance to IS", 18 de marzo de 2015, en <http://ent.siteintelgroup.com/Statements/tunisian-fighters-respond-to-is-fighter-urging-they-pledge-allegiance-to-is.html>

⁸ SITE Intelligence Group: "Alleged Group "Jund al-Khilafah in Tunisia" Pledges to IS", 8 de diciembre de 2014, en <http://ent.siteintelgroup.com/Multimedia/alleged-group-jund-al-khilafah-in-tunisia-pledges-to-is.html>

⁹ SITE Intelligence Group: "Tunisian Fighters Respond to...", *op.cit.*

¹⁰ Por esta razón se abrieron varias hipótesis acerca de las intenciones de los terroristas: primero se contempló la posibilidad de el objetivo prioritario de los atacantes fuera el Parlamento, donde a esa hora se debatía la importante reforma de la ley antiterrorista; al ser repelidos por las fuerzas de seguridad, los atacantes habrían tomado la resolución de adentrarse en el recinto del museo, contiguo a la cámara, convirtiéndolo así en un "objetivo de oportunidad". En segundo lugar, y ésta fue la hipótesis que cobró definitivamente mayor fuerza, se entendió que el museo era el objetivo primero y principal de los terroristas, siendo el parlamento sólo un objetivo tangencial dada su proximidad.



final de víctimas fue de veintitrés: veintiún turistas (de los cuales, una pareja de nacionalidad española) y dos tunecinos, entre ellos un policía.

El ataque generó gran alarma ante la capacidad demostrada por los terroristas de golpear en pleno corazón de la capital, dirigiéndose contra un *soft target* que constituye un auténtico emblema¹¹ de lo que es la principal industria del país: el turismo. Un *modus operandi* que hemos visto repetido en varias ocasiones en otras localizaciones (Francia, Estados Unidos) y que siguió los patrones de: sofisticación y planificación¹², "objetivo blando" y gran repercusión mediática por su letalidad y, de manera frecuente, su carácter simbólico, tal y como fue el caso.

Dicha alarma aumentó todavía más cuando los indicios que se iban obteniendo indicaban la autoría del grupo terrorista Daesh: al día siguiente, la plataforma yihadista de comunicación Ifriqiyah Media¹³ difundió un mensaje donde se aportaban los nombres de Jaber Khachnoui y Yassin Abidi como los autores de la masacre, felicitándose por los grandes resultados de una "operación sencilla"¹⁴. Ese mismo día, se emitió otro comunicado en el que Daesh asumía efectivamente la responsabilidad del ataque y prometía nuevos atentados. Hacía referencia a los mismos autores, aunque esta vez con sus alias de Abu Zakaria al-Tunisi y Abu Anas al-Tunisi, respectivamente¹⁵.

Gracias a estas informaciones se supo que tanto Anas como Zakaria habían estado en Libia (concretamente en Derna, cuando esta ciudad era el bastión de Daesh en el país¹⁶) en septiembre de 2014 para recibir entrenamiento, tras haber sido reclutados en mezquitas tunecinas. Igualmente, que Zakaria habría estado varios meses atrás en Irak o Siria las filas de Daesh. Posteriormente se conoció incluso que la seguridad tunecina había seguido y vigilado a Abu Anas, aunque pronto abandonaron su rastro al considerarse que no tenía vínculos con grupos armados ni era peligroso, en lo que a la postre resultó ser un fatal error de inteligencia.

En fechas posteriores a la masacre, Daesh publicó el ya citado número de "Dabiq" donde volvía a asumir la responsabilidad del ataque y alababa a sus ejecutores, quienes habían prestado su *bay'ah* (juramento de fidelidad) a Al-Baghdadi, según se afirmaba. El 31 de marzo, el grupo Soldados del Califato en Túnez difundió un audio el que se reafirmaba como

¹¹ No en vano se trata de uno de los complejos museísticos arqueológicos más importantes del Mediterráneo.

¹² Habeck, Mary: "The Tunisian Terrorist Attack: What Does It Mean?", *Insite Blog*, 25 de marzo de 2015, en <https://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/entry/374-the-tunisian-terrorist-attack-what-does-it-mean>

¹³ Este medio se ha sido ligado tradicionalmente a la *katiba* Oqba Ibn Nefaa (*vid.* epígrafe 2.2.1) y ha sido usado igualmente por grupos terroristas locales para la difusión de sus comunicados. Sin embargo, desde noviembre de 2014 había señales fehacientes de que esta plataforma podía servir de igual modo como altavoz de Daesh y sus células e individuos afines.

¹⁴ SITE Intelligence Group: "Jihadi Media Group Promotes Bardo Museum Raid as "Simple Operation", Calls Muslims to Attack Tourists", 19 de marzo de 2015, en <http://ent.siteintelgroup.com/Statements/jihadi-media-group-promotes-bardo-museum-raid-as-simple-operation-calls-muslims-to-attack-tourists.html>

¹⁵ SITE Intelligence Group: "IS Claims Bardo Museum Raid in Tunisian Capital, Threatens More Attacks", 19 de marzo de 2015, en <http://ent.siteintelgroup.com/Statements/is-claims-bardo-museum-raid-in-tunisian-capital-threatens-more-attacks.html>

¹⁶ Derna se convirtió en la primera gran ciudad bajo control de Daesh en octubre de 2014. Sin embargo, a partir de junio de 2015, el grupo empezó a perder la hegemonía en la población debido a las luchas entre facciones, seguida desde otoño por la presión de bombardeos de Estados Unidos que acabaron con la vida de su líder, Abu Nabil. Las últimas informaciones (marzo-abril de 2016) que se tienen es que Daesh habría perdido completamente sus posiciones a manos de tropas leales al gobierno. Sobre la toma de Derna a manos de Daesh, se puede leer el artículo de Zelin, Aaron Y.: "The Islamic State's First Colony in Libya", *The Washington Institute*, 10 de octubre de 2014, en <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-islamic-states-first-colony-in-libya> Sobre el asesinato de Abu Nabil, se puede consultar Baron, Kevin: "US Air Strike Hits ISIS in Libya, Chief Presumed Dead", *Defense One*, 14 de noviembre de 2015, en <http://www.defenseone.com/threats/2015/11/breaking-us-air-strikes-hit-isis-libya-chief-presumed-dead/123702/>



parte de Daesh y asumía el ataque, además de amenazar con nuevos y más violentos atentados¹⁷. El ataque al Bardo fue expuesto como su macabra "carta de presentación", apuntando a continuación y de manera singularizada al presidente y al primer ministro tunecinos, a los responsables de Interior y Defensa, y a los miembros del ejército, la policía y la Guardia Nacional encargados de las operaciones antiterroristas, por "no ser creyentes" y patrocinar "la democracia y el secularismo"¹⁸. En su retórica del terror, se proclamaban ufanos ante la posibilidad de perpetrar ataques de mayor calibre atendiendo al impacto y las repercusiones de una ataque ejecutado con un puñado de muyahidín¹⁹.

Desentrañar la hipotética composición de este grupo se antoja una labor harto compleja pues la información disponible en fuentes abiertas y contrastadas a día de hoy no trasciende mucho más allá de los datos aportados. Si nos atenemos a los hechos descritos, la formación de este grupo se debería a la voluntad de tunecinos regresados de otras "tierras de yihad" como Libia y Siria por formar una célula a las órdenes del Daesh. Los hechos, si asumimos como verídicos los audios y la información divulgada por "Dabiq", de que tanto Abu Zakaria al-Tunisi como Abu Anas al-Tunisi hubieran pasado por campos de entrenamientos libios (si cabe, la visualización de las imágenes del asalto no deja lugar a dudas de que los atacantes contaban con experiencia militar) nos conduce necesariamente a esta teoría. Ello sin soslayar la posibilidad de que también pudieron contar con el apoyo de antiguos miembros de otros grupos yihadistas del país relacionados con AQMI o sin filiación determinada que hubieran cambiado su lealtad o hubieran dado el paso de conducirse a las órdenes de al-Baghdadi, o tunecinos "inspirados" que decidieron unirse a las filas de Daesh, esto es, se trataría aquí de un terrorismo *homegrown*²⁰.

En último lugar y en relación con el atentado del Bardo, se ha de hacer referencia a un segundo grupo que igualmente sería fiel a Daesh: Talaiia Jund al-Khilafah (Vanguardia de los Soldados del Califato). De su existencia sabemos gracias a un documento publicado por la Ifriqiyah Media, en el cual se señalaba que sus miembros habrían sido los responsables del atentado en el Bardo²¹. Esta información hay que acogerla con cautela debido a que, si bien el documento consignaba supuestamente a este grupo la autoría del ataque, tan sólo un día después de su publicación, "Dabiq" alababa expresamente a Soldados del Califato en Túnez por su proeza; una prueba indubitada que consolida la percepción de que es Daesh quien se encontraba detrás de dicho suceso, como hemos afirmado, pero que venía a contradecir la noticia de la Ifriqiyah Media.

Poca más información se dispone de la organización, pero sí, y esto es muy significativo, que habría sido el grupo designado por el Daesh para crear una *wilayah* del

¹⁷ Carlino, Ludovico: "Emergence of new pro-Islamic State group indicates increased terrorism risk from Tunisian jihadists", *IHS Jane's 360*, 30 de marzo de 2015, en <http://www.janes.com/article/50337/emergence-of-new-pro-islamic-state-group-indicates-increased-terrorism-risk-from-tunisian-jihadists>

¹⁸ SITE Intelligence Group: "Jund al-Khilafah in Tunisia" Declares Itself Part of IS, Claims Bardo Attack and Threatens More", 31 de marzo de 2015, en <http://ent.siteintelgroup.com/Statements/site-intel-group-3-31-15-jkt-audio-bardo-tunisia.html>

¹⁹ Gall, Carlotta: "Group Linked to Islamic State Claims Responsibility for Tunisia Attack", *The New York Times*, 31 de marzo de 2015, en <http://nyti.ms/1yxw1lj>

²⁰ Una descripción más detallada acerca de la posible configuración del grupo Soldados del Califato en Túnez se puede encontrar en Bueno, Alberto: "Soldados del Califato en Túnez, ¿la afirmación de Daesh en el país magrebi", *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Análisis GESI nº 10 (abril 2015), en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/soldados-del-califato-en-t%C3%BAnez-%C2%BFla-afirmaci%C3%B3n-de-daesh-en-el-pa%C3%ADs-magreb%C3%AD>

²¹ Altuna, Sergio: "Ifriqiya Media just published this interesting document mapping jihadist groups and their affiliation", *Twitter*, 30 de marzo de 2015, en <https://twitter.com/wellesbien/status/582544789645692929>



"califato" en Túnez, según algún autor²². Aún con su similar denominación a Jund al-Khilafah, no hay indicios que sugieran una ligazón más estrecha entre ambas organizaciones. Otra de las posibilidades a considerar es que la Vanguardia, por el contrario, no fuera más que una estrategia mediática de aquéllos para agrandar su verdadera imagen e influencia.

2.2.1. Excurso sobre hipótesis alternativas acerca de la autoría del atentado: la *katiba* Oqba Ibn Nefaa

El atentado contra el Museo Nacional del Bardo presenta la peculiaridad, frente a los otros ataques terroristas narrados en este apartado, de que fue objeto de otra versión acerca de su autoría, lejos de la inculpación del Daesh. Una versión sostenida por las propias autoridades y que sólo la concurrencia de nuevos atentados, así como la cascada de comunicados reivindicativos se encargaron de desbaratar.

Las autoridades tunecinas apuntaron en un principio la responsabilidad de la *katiba* Oqba Ibn Nefaa (OIN, en adelante)²³, grupo yihadista terrorista vinculado a Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI, la organización regional de Al Qaeda), o incluso al-Sharia. Hasta el momento de los ataques era el grupo terrorista más activo en el país (*vid.* nota 22), consideración que llevó, junto con la publicación del primer mensaje reivindicativo por parte de la Ifriqiyah Media (*vid.* nota 12), a calibrar tal hipótesis. Algún audio en los días previos al ataque propiciaron el mantenerla: el día 17 se había difundido un mensaje de once minutos de duración en el que Wanas al-Faqih, un prominente miembro de Ansar al-Sharia Túnez y/o de la OIN²⁴, animaba a la yihad en el país, relatando los ataques de la *katiba* en los últimos meses y amenazando con nuevas y más brutales embestidas, algunas de las cuales se producirían en breves, según afirmaba.

De hecho, en los días siguientes a la masacre, se precipitaron una serie de operaciones antiterroristas por parte de las autoridades tunecinas que culminaron con el arresto de más de medio centenar de sospechosos, en el marco de las cuales se consiguió abatir al líder de la OIN, Khaled Chaieb (alias Lokmar Abu Sakhr). Este incidente sirvió al Gobierno para insistir en la culpabilidad de la *katiba* (y, por ende, de AQMI), señalando la responsabilidad de Chaieb como cerebro de la operación. Sin embargo, los acontecimientos, como se señalaba,

²² Habeck, Mary: "The Convergences of al-Qaeda and the Islamic State", *Insite Blog*, 17 de abril de 2015, en <https://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/entry/379-the-convergences-of-al-qaeda-and-the-islamic-state-1>

²³ Esta *katiba* (voz naturalizada del árabe que se podría traducir como "batallón") se formó en 2012 por las unión de *katibas* más pequeñas presentes en la región de Kasserine, en el centro-oeste del país junto a la frontera argelina, caracterizada por su perfil montañoso en torno al monte Chaambi. En esta región, se fijó como misión el reclutamiento y entrenamiento de *muyahidin* para ser enviados a otros frentes, especialmente el libio, aunque pronto optó por pasar a la acción dentro de la propia Túnez. Se cree que su puesta en marcha estuvo auspiciada por militantes argelinos y tunecinos llegados desde el norte de Mali buscando refugio tras la puesta en marcha de la Operación "Serval" francesa y que estarían relacionados con AQMI. A su vez, existirían fuertes lazos entre la OIN y Ansar al-Sharia Túnez, toda vez que muchos militantes de ésta decidieran abandonar sus filas para unirse a aquélla, ya fuera por puro taticismo ante el hostigamiento de las autoridades, ya por decisión estratégica de Ansar al-Sharia, la cual habría preferido mantener sus actividades de *hisba* (observancia de los principios islámicos) y *dawa* (predicación), para "externalizar" así su movimiento terrorista en la *katiba*. Este grupo terrorista es responsable de buena parte de los ataques y atentados contra las fuerzas de seguridad y del Ejército, sobre todo a partir del verano de 2013, entre ellos algunos de los más cruentos, como el asesinato de 16 militares en el verano de 2014; su última gran acción, aunque sin víctimas mortales, se produjo a finales del mes de marzo de 2016, cuando casi una veintena de milicianos tendieron una emboscada a miembros de la guardia nacional: éste es su *modus operandi*: emboscadas con armamento ligero y colocación de IED (*Improvised Explosive Device*, por sus siglas en inglés: artefacto explosivo improvisado) aprovechando la complicada orografía de la zona.

²⁴ Su filiación permanece incierta; quizás lo fuera de ambas, en una transición, de Ansar al-Sharia a la OIN, realizada por más yihadistas tunecinos.



acabaron por desmontar esta versión y ya no se duda en la responsabilidad del Daesh en la masacre del Bardo.

Es cierto que, el marco lógico de pensamiento (si atendemos al historial terrorista más reciente) podía invitar a sopesar más fácilmente esa posibilidad. Si bien, al final se vio que esto tenía más de negación de la preocupante realidad (que el Daesh se hacía presente dramáticamente en el país y había conseguido golpear duramente) que de consistencia fáctica.

2.3. Atentado en Susa (junio, 2015): la industria turística, de nuevo en el punto de mira

Después del atentado del Bardo, la campaña propagandística de Daesh fue *in crescendo*, lo que hacía temer un ataque de similares características. El ya mencionado número 8 de la revista propagandística "Dabiq" es el reflejo más claro de ello: su portada estaba ilustrada con el alminar de la Gran Mezquita de Kairuán, radicada en esa ciudad homónima del noreste de Túnez, uno de los templos más importantes del país y considerado el santuario musulmán más antiguo de Occidente, e impresa la proclama de que "únicamente la *sharia* [ley islámica] gobernará África", lo que sirve para ilustrar cómo Daesh había señalado definitivamente a Túnez en su estrategia de terror.

De igual modo, a principios del mes de abril de 2015 Daesh publicó un vídeo en el que llamaba a sus "hermanos" tunecinos a unirse a sus filas en Libia para, en un segundo paso, conquistar Túnez²⁵. Nuevas noticias se tuvieron de Jund al-Khilafah en abril: el día 10 reivindicaron en un mensaje (no autenticado) una emboscada que había acabado tres días antes con la vida de cinco militares en Al-Meghila, en la región de Kasserine²⁶; el 14, Ajnad al-Khilafah, el que se erigiría como brazo mediático de la organización, publicó su primer vídeo en el cual se podían visualizar imágenes supuestamente del convoy del ejército asaltado en al-Meghila. En torno a la semana del 21 de abril, militantes de la organización trabaron combate con el ejército tunecino en torno al monte Sallum, con un saldo final de tres militares y diez yihadistas muertos²⁷: el *modus operandi* y la zona de enfrentamientos repetían los parámetros de la OIN, lo que alienta las conjeturas acerca de que un grupo de disidentes de la *katiba* hubiera decidido alinearse con Daesh. A finales del mismo mes, por otra parte, Ajnad al-Khilafah publicó su primer documento en el cual animaba a perpetrar "operaciones de martirio", buena muestra de la voluntad del grupo por intensificar su grado de violencia.

Estos ejemplos brevemente enunciados mostraban la voluntad de la organización por volver a golpear. En efecto, el 26 de junio de 2015, un joven de apenas 24 años, Saif Rezzgui, se dirigió a la playa del hotel Imperial Marhaba ataviado como un bañista más y allí sacó su arma tipo *kalashnikov* (de nuevo un fusil de asalto Ak-47 como medio) para abrir fuego contra los turistas que se encontraban en el complejo turístico. Posteriormente se dirigió al interior del mismo, donde descargó varias veces el fusil y lanzó varias granada. A continuación salió del recinto hasta que fue abatido por la policía. El número final de víctimas ascendió a 38, todas de ellas extranjeras. Un rasgo de la masacre fue, según relataron testigos,

²⁵ Zelin, Aaron Y.: "New video message from The Islamic State: "Message to Our Brothers in Tunisia – Wilāyat Ṭarābulus", *Jihadology*, 7 de abril de 2015, en <http://jihadology.net/2015/04/07/new-video-message-from-the-islamic-state-message-to-our-brothers-in-tunisia-wilayat-%E1%B9%ADarabulus/>; Shiloach, Gilad: "ISIS: First We Take Libya, Then We Take Tunisia", *Vocativ*, 8 de abril de 2015, en <http://www.vocativ.com/world/isis-2/isis-tunisia-libya-recruiting/>

²⁶ Thomson, David: "Deux soldats tunisiens ont été tués mardi et trois autres blessés dans une embuscade dans la région de Kasserine", *Twitter*, 7 de abril de 2015, en https://twitter.com/_DavidThomson/status/586628993216077824; Al Huffington Post: "Cinq soldats tués et plusieurs autres blessés dans une embuscade à Sbeitla", 7 de abril de 2015, en http://www.huffpostmaghreb.com/2015/04/07/tunisie-soldat-embuscade_n_7017178.html?utm_hp_ref=maghreb

²⁷ Cemli, Aymen: "Dix terroristes abattus par l'armée à Jebel Selloum", *Anadolu Agency*, 24 de abril de 2015, en <http://www.aa.com.tr/fr/politique/499167--tunisie-dix-terroristes-abattus-par-l-armee-a-jebel-selloum>



la intención declarada del terrorista por evitar la muerte de nacionales tunecinos, aún cuando tuvo la ocasión de asesinar a varios de ellos²⁸, haciendo visible su propósito de dirigirse exclusivamente contra turistas extranjeros.

Horas después del ataque, Daesh reivindicó la autoría del mismo identificando al joven Rezgui como Abu Yahya al-Qayrawani²⁹. Según se pudo saber posteriormente, Yahya habría viajado clandestinamente en enero a Libia para recibir entrenamiento durante un mes en las proximidades de Sabratha (una localidad situada a unos 45 kilómetros de la frontera con Túnez y a aproximadamente unos 60 kilómetros al oeste de Trípoli), en concreto en un antiguo cuartel militar de la población aldeaña de al-Ajaylat³⁰. Por este campo se estima que han pasado cientos de milicianos del grupo radical para entrenarse³¹ y donde habría coincidido con Abu Zakaria al-Tunisi y Abu Anas al-Tunisi, manteniendo el contacto con ellos hasta el momento del atentado contra el Museo del Bardo³². Según los conocidos de Rezgui, éste había mostrado signos de radicalización, aunque en ningún momento se esperaba que fuera capaz de algo así³³ y ni tan siquiera la policía lo tenía en sus registros de potenciales sospechosos.

De nuevo un objetivo blando, ejecutado por un actor solitario: planificado pero sin la necesidad de contar con grandes recursos (un fusil de asalto y un puñado de granadas, fácilmente accesibles y asequibles debido al tráfico ilegal que se produce con Libia); y que buscaba dañar el principal sector económico del país, el turismo³⁴, vital para la estabilidad de Túnez³⁵, especialmente en un momento crítico y pleno de incertidumbres como el que vive.

El atentado de Susa fue un duro golpe para el turismo, ya gravemente resentido tras el ataque del Bardo. En 2015 el número de turistas en Túnez se redujo en un millón y los ingresos disminuyeron un 30%³⁶, lo que da idea del terrible efecto negativo que definitivamente los atentados del Bardo y Susa provocaron.

²⁸ Perejil, Francisco: "Me dijo: 'vete a casa, solo he venido a matar turistas'", *El País*, 28 de junio de 2015, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/27/actualidad/1435392217_730014.html

²⁹ Joscelyn, Thomas: "Islamic State claims responsibility for massacre in Tunisia as death toll rises", *The Long War Journal*, 27 de junio de 2015, en <http://www.longwarjournal.org/archives/2015/06/islamic-state-claims-responsibility-for-massacre-in-tunisia-as-death-toll-rises.php>

³⁰ Stephen, Chris: "Tunisia gunman trained in Libya at same time as Bardo museum attackers", *The Guardian*, 30 de junio de 2015, en <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/30/tunisia-beach-attack-seifeddine-rezgui-libya-bardo-museum-attackers>

³¹ Bueno, Alberto: "Libia, una peligrosa sombra sobre Túnez", *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 14 de marzo de 2015, en <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/libia-una-peligrosa-sombra-sobre-t%C3%B1anez>

³² Gall, Carlotta y Erlanger, Steven: "Gunman at Tunisian Beach Hotel Trained With Museum Attacker", *The New York Times*, 30 de junio de 2015, en <http://www.nytimes.com/2015/07/01/world/africa/gunman-at-tunisian-beach-hotel-trained-with-museum-attackers.html?ref=africa>

³³ Gall, Carlotta y Samti, Farah: "Tunisian Gunman Showed Subtle Signs of Radicalization", *The New York Times*, 28 de junio de 2015, en <http://www.nytimes.com/2015/06/29/world/africa/tunisian-gunman-showed-subtle-signs-of-radicalization.html?ref=africa>

³⁴ La turística población de Susa ya había sido objeto de un atentado suicida, afortunadamente sin víctimas, en 2013. Aquel fue el primero de estas características desde que en 2002 otro suicida asesinara a 21 personas en la isla de Djerba. Ambos atribuidos a Al-Qaeda.

³⁵ Johnson, Steve: "Tunisian economy fights off terror threat", *Financial Times*, 10 de julio de 2015, en <http://www.ft.com/intl/cms/s/3/d694e892-26f7-11e5-9c4e-a775d2b173ca.html>

³⁶ Deutsche Welle: "El terrorismo golpea la economía de Túnez", 8 de febrero de 2016, en <http://www.dw.com/es/el-terrorismo-golpea-la-econom%C3%ADa-de-t%C3%B1anez/av-19034510>



2.4. Atentado contra la guardia presidencial (noviembre, 2015): la seguridad del Estado en el punto de mira

Desde entonces, las autoridades tunecinas situaron a Daesh como la prioridad número uno en su agenda antiterrorista, dejando de ser minimizada o infravalorada su existencia. Las numerosas operaciones contraterroristas que se realizaron desde ese momento atestiguaron, por un lado, los redoblados esfuerzos en este sentido y, por otro, cómo el elevado número de individuos relacionados con el Daesh es un problema serio en el país³⁷.

Sin embargo, las medidas adoptadas, declaración de estado de emergencia incluido, no evitaron que el 24 de noviembre de 2015 Daesh volviera a atacar. Un joven suicida, Hosam Abdelli, hizo estallar su cinturón de explosivos frente a la puerta de un autobús que conducía a miembros de la Guardia Presidencial por la Avenida Mohamed V (una de las principales arterias de la capital tunecina), matando a doce de ellos.

El ataque fue reivindicado al día siguiente por Daesh, en un mensaje acompañado por una fotografía de Abdebli con un chaleco de explosivos adosados al cuerpo y a quien nombraron como Abu Abdalá al-Tunisi³⁸. Según algunas informaciones divulgadas, el joven de 26 años estaba fichado por la policía, sospechoso de ser un elemento radicalizado. Después del atentado, el gobierno tunecino cerró durante 15 días su frontera con Libia pues tenía la sospecha de que los materiales usados en el atentado habían sido introducidos ilegalmente desde este último territorio³⁹.

2.5. Asalto contra Ben Gardane (marzo, 2016): sorpresa estratégica

En efecto, el atentado contra la Guardia Presidencial había sido la última constatación, una más, de la estrecha relación que todos los golpes terroristas de Daesh en Túnez guardan con Libia. Hombres, materiales o ambos elementos procedían o habían pasado por ese país.

Pero nunca antes como a comienzos de 2016 esta grave y preocupante realidad se mostró tan evidente, en lo que supuso un auténtico salto cualitativo y cuantitativo en la estrategia del terror de Daesh. Al amanecer del día 7, decenas de milicianos fuertemente armados cruzaron la frontera con Libia para tomar al asalto la ciudad de Ben Gardane, una localidad distante unos 30 km. del límite entre ambos países y con una población de algo más de 50 mil habitantes.

Varios días antes ya se había producido una escena similar, aunque de mucha menor envergadura. Entonces un pequeño grupo de milicianos se infiltraron desde Libia a bordo de vehículos todoterreno y se enfrentaron en un tiroteo con fuerzas policiales, hasta que se atrincheraron en una casa en el Auya, una pequeña localidad aledaña a Ben Gardane, tomando como rehén a una familia. Las fuerzas de seguridad pusieron fin a la crisis asaltando el edificio y matando a cinco extremistas, identificados como miembros de Daesh. Hasta otros cinco individuos habrían conseguido huir.

No obstante, el asalto del día 7 se produjo a una escala mucho mayor. Los milicianos atacaron al unísono tres posiciones estratégicas, el cuartel general de la Guardia Nacional, una

³⁷ A este respecto se puede consultar la recopilación realizada en el "Observatorio sobre la actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental", del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/observatorio-sobre-la-actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-occidental>

³⁸ SITE Intelligence Group: "IS claims suicide bombing on presidential guard bus in Tunisian capital", 25 de noviembre de 2015, en <https://ent.siteintelgroup.com/Jihadist-News/is-claims-suicide-bombing-on-presidential-guard-bus-in-tunisian-capital.html>

³⁹ González, Ricard: "El Estado Islámico asume la autoría del atentado suicida en Túnez", *El País*, 25 de noviembre de 2015, en http://internacional.elpais.com/internacional/2015/11/25/actualidad/1448447871_189436.html



caserna de la policía y un cuartel del ejército, para posteriormente continuar la lucha en el corazón mismo de la ciudad, en un intento de tomar su control. Los duros enfrentamientos se prolongaron durante horas y tuvieron varios conatos más en los días siguientes, incluido el asalto a una vivienda donde se refugiaba Mohammed al-Kardi, uno de los planificadores del asalto y quien habría recibido entrenamiento en Siria y Libia, según las autoridades tunecinas. En los días posteriores prosiguieron las pesquisas con varias operaciones contraterroristas más que facilitaron decenas de detenciones y el descubrimiento de importantes arsenales. El número final de víctimas, según fuentes oficiales, fue de más de cuarenta milicianos y una docena de miembros de las fuerzas de seguridad muertos. No obstante, y según la televisión libia, algunos milicianos consiguieron escapar hacia Libia, pese al cierre de fronteras que el Gobierno había tunecino había decretado tras el primero de los ataques⁴⁰.

Ben Gardane se convirtió en un auténtico escenario de guerra. En palabras del presidente Essebsi, Daesh pretendió tomar el control de la ciudad y declararla como una "provincia del califato"⁴¹. Según algunos testimonios recogidos, varios de los asaltantes eran originarios de Ben Gardane y, por tanto, conocidos por los vecinos. La marca de Daesh en la ofensiva fue algo indubitado desde el primer momento, conforme a las declaraciones de testigos y del propio Gobierno tunecino, aunque hay que advertir que hasta el momento el grupo terrorista no ha emitido comunicado reivindicativo alguno. Junto a esos individuos autóctonos, también se tendría constancia del paso de varios de ellos por campos de entrenamiento en Sabratha y, por tanto, "su composición como células durmientes que [estaban] esperando en Ben Gardane"⁴² para actuar.

Se trató de un ataque perfectamente planificado y coordinado. El *modus operandi* se alejó de esas tácticas de guerrilla practicadas por la *katiba* OIN en las montañas occidentales o de las acciones suicidas en la ciudades. Por el contrario, se optó claramente por tácticas de insurgencia que en absoluto se dirigían contra *soft targets*, sino que arremetieron en primer lugar contra tres centros bien guarnecidos, buscando la confrontación directa con las fuerzas de seguridad tunecinas. Este asalto sin precedentes trató de tomar el control de una "posición estratégica"⁴³ en el camino entre Libia y Túnez, punto neurálgico de las comunicaciones y nodo de las redes de contrabando que cruzan con más o menos impunidad la frontera⁴⁴. Sólo la inferioridad numérica de los asaltantes frente a una localidad fuertemente asegurada hizo que la intentona fracasara. Sin embargo, aunque fallido, el simbolismo de tan arrojada acción fue muy poderoso, pues recordó al puesto en práctica en otras ciudades que cayeron tristemente bajo el control de Daesh, como Mosul (en Irak) o Sirte (en Libia).

Acerca del porqué de la ofensiva, por un lado se encontraría la difundida por el Gobierno tunecino, el cual considera que

"el objetivo [de Daesh] era instigar una rebelión popular, provocar la desertión de las tropas del ejército e instaurar un emirato en la zona fronteriza con Libia [...]. Otra posible interpretación apunta que la acción [...] tenía unos objetivos más humildes, como hacerse con el control de instalaciones de la policía y el Ejército y hacer ondear allí su bandera. Según esta teoría, la milicia yihadista habría actuado con una cierta precipitación después del arresto dos días antes del hermano de uno de sus líderes en Ben

⁴⁰ Alamillos, Alicia: "Túnez, el próximo objetivo del califato sangriento de Daesh", ABC, 10 de marzo de 2016, en http://www.abc.es/internacional/abci-tunez-proximo-objetivo-califato-sangriento-daesh-201603101827_noticia.html

⁴¹ RFI: "Tunisie: à Ben Guerdane, une attaque 'sans précédent' et 'coordonnée', 7 de marzo de 2016, en <http://www.rfi.fr/afrique/20160307-tunisie-attaque-ben-guerdane-libye-50-morts>

⁴² González, Ricard, *op. cit.*

⁴³ González, Ricard: "El confín que anhela el ISIS", *El País*, 3 de abril de 2016, en http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/18/actualidad/1458323888_888755.html

⁴⁴ Meneses, Rosa: "El botín del IS en Túnez", *El Mundo*, 10 de marzo de 2016, en <http://www.elmundo.es/internacional/2016/03/10/56e0212622601d097e8b4609.html>



Gardane. Ante la impresión de que las fuerzas de seguridad estaban estrechando su cerco y que las células podrían ser desarticuladas en cuestión de días, decidieron lanzar un ataque buscando una victoria de tipo más bien propagandístico que militar⁴⁵.

Otras fuentes señalan que la acción estaría espoleada por la presión militar contra posiciones de Daesh en Libia, en particular el ataque de Estados Unidos en febrero de este año contra campos de entrenamiento de la organización en Sabratha⁴⁶. En efecto, el día 19 el ejército estadounidense bombardeó posiciones de Daesh en dicha localidad, uno de sus principales campos de entrenamiento y en el país, en cualquier caso el más cercano a Trípoli y al país tunecino, y por el que precisamente han pasado buena parte de los combatientes yihadistas tunecinos que habrían decidido unirse a la yihad⁴⁷. Según el Pentágono, el objetivo de ese ataque aéreo era matar a Nourredine Chochuna, un líder yihadista procedente de Túnez acusado de ser el instigador de los atentados del Bardo y Susa, y quién además habría luchado con Daesh en Siria e Irak⁴⁸. Aparte de Chochuna, en el ataque habrían muerto casi medio centenar de miembros de la organización.

3. Foreign Fighters tunecinos y Daesh en Libia: Los otros componentes de la amenaza

Del examen realizado de los principales atentados terroristas, se pueden extraer dos variables que parecen claras en la configuración de Daesh en Túnez: los *foreign fighters*, o combatientes tunecinos que han luchado o luchan en otros conflictos, y la amenaza directa que supone la dramática situación del "Estado fallido" libio y la presencia en éste de la organización terrorista. A ellas dedicaremos de manera breve las siguientes líneas.

En cuanto al primero de ellos, el importante número de muyahidín tunecinos salidos del país para luchar en diversos conflictos que entienden como causas de yihad, es una de las características más destacables de la amenaza terrorista tunecina, la cual supone un riesgo de seguridad interno de primer nivel. Efectivamente, Túnez es uno de los principales "exportadores" de combatientes hacia otros conflictos, como el libio o el sirio. Un hecho llamativo que preocupa mucho al Gobierno⁴⁹ ante las cifras espectaculares de tunecinos que se habrían marchado del país con tales fines. Acogiendo con cautela las cifras facilitadas, se llegó a estimar a comienzos de 2015 en más de tres millares el número de combatientes extranjeros de origen tunecino, considerando los informes publicados tanto por el SITE Intelligence Group como por el International Centre for the Study of Radicalisation and

⁴⁵ González, Ricard: "Túnez, el próximo objetivo del ISIS", Alternativas, 18 de marzo de 2016, en <http://blogs.elpais.com/alternativas/2016/03/el-isis-abre-un-nuevo-frente-en-t%C3%B1nez-.html>

⁴⁶ Filiu, Jean-Pierre (2016): "Les défis pour la Tunisie et le monde du djihadisme en Libye", *Un si Proche Orient*, 8 de marzo de 2016, en <http://filiu.blog.lemonde.fr/2016/03/08/les-defis-pour-la-tunisie-et-le-monde-du-jihadisme-en-libye/>; Petré, Christine: "Daesh pushes at building base in southern Tunisia", 8 de marzo de 2016, en <https://www.middleeastmonitor.com/3/169027/tunisia/daesh-pushes-at-building-base-in-southern-tunisia#gsc.tab=0>

⁴⁷ El ataque fue seguido por una operación terrestre contra esas posiciones llevada a cabo por milicianos de "Amanecer Libio".

⁴⁸ EFE: "El Gobierno tunecino dice que los yihadistas de Libia planeaban atentar", en <http://www.efe.com/efe/espana/portada/el-gobierno-tunecino-dice-que-los-yihadistas-llegados-de-libia-planeaban-atentar/10010-2857589>

⁴⁹ Reidy, Eric: "Tunisia cracks down on radicalization", *Al-Monitor*, 19 de mayo de 2015, en http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/tunisia-government-counter-extremism-anti-terrorist-bill.html?utm_source=Al-Monitor+Newsletter+%5BEnglish%5D&utm_campaign=7c5a679161-May_20_2015&utm_medium=email&utm_term=0_28264b27a0-7c5a679161-102467945



Political Violence⁵⁰. Otras fuentes elevan hasta 6.000 tan sólo el número de tunecinos que habrían viajado a Siria⁵¹ (a los que habría que añadir entonces los que se hubieran desplazado hasta la vecina Libia), pasando por los 5.500 anunciados por Naciones Unidas⁵². Además se ha de considerar que el Gobierno tunecino, y aquí siempre según sus fuentes, habría evitado la salida de entre unas 8.000 y 9.000 personas⁵³, volumen que ha llegado a elevarse hasta las 12.000⁵⁴. La ciudad desde la cual habrían partido un mayor número de combatientes sería Ben Gardane⁵⁵, lo que puede ayudar a comprender las explicaciones dadas por el Gobierno tras el asalto de comienzos de marzo de 2016. Lo que parece fuera de toda duda es que Túnez posee en la actualidad el mayor número de combatientes por millón de ciudadanos y/o residentes, según las cifras ofrecidas en uno de los mejores trabajos que se han publicado sobre los *foreign fighters* en las filas de Daesh, editado por el Combating Terrorism Center de West Point⁵⁶.

La preocupación, por tanto, estriba en el regreso de estos miles de tunecinos y cuáles pueden ser sus propósitos. De todos ellos se estiman que hayan regresado unos 700, por lo que ahora el verdadero es monitorizarlos, algo que parece superar las capacidades de seguridad y de inteligencia del país⁵⁷. Un análisis de las operaciones antiterroristas materializadas desde septiembre de 2014⁵⁸ nos permite comprobar, a raíz de la desarticulación de células o la detención de individuos, las elevadas cifras de individuos que habrían regresado de Siria y Libia. El temor de las autoridades es que estos retornados se encuentren aún más radicalizados y cuenten con mejor entrenamiento, dispuestos a perpetrar acciones terroristas en el interior; circunstancias todas ellas de las que ya se pueden apreciar dramáticos ejemplos en los atentados detallados en los apartados anteriores. Igualmente resulta destacable la presencia de individuos o pequeñas células, con vínculos o al menos simpatías con Daesh, dedicadas principalmente a tareas de propaganda y proselitismo con el fin primordial de enviar combatientes a luchar a los países citados, aunque sin excluir, claro, la preparación y ejecución de atentados en el país.

Respecto a la segunda variable mencionada, ha quedado patente la grave amenaza que supone el conflicto libio para la seguridad tunecina, una terrible influencia con múltiples

⁵⁰ Neumann, Peter R.: "Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s", *International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence*, 26 de enero de 2015, en <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>; SITE Intelligence Group: "Tunisia Attack Comes After Repeated Calls by IS for Violence in the Country", 18 de marzo de 2015, en <https://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/entry/372-tunisia-attack-comes-after-repeated-calls-by-is-for-violence-in-the-country>

⁵¹ The Soufan Group (2015): "Foreign Fighters. An updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq", diciembre de 2015, en http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf

⁵² Al Arabiya: "Almost 5,500 Tunisians in militant ranks, U.N. experts say", 10 de julio de 2015, en <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/07/10/Almost-5-500-Tunisians-in-jihadist-ranks-U-N-experts-say-.html>

⁵³ Cristiani, Dario: "The Geography of Discontent: Tunisia's Syrian Fighter Dilemma", *Terrorism Monitor*, vol. 12, nº 20 (octubre 2014), pp. 7-9; Romdhani, Oussama: "North Africa: Beyond Jihadist Radicalization", *World Affairs Journal*, Enero-Febrero 2015.

⁵⁴ Al Arabiya: "Tunisia blocks more than 12,000 would-be militants", 21 de mayo de 2015, en <http://english.alarabiya.net/en/News/africa/2015/04/18/Tunisia-blocks-more-than-12-000-would-be-militants.html>

⁵⁵ The Soufan Group, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁶ Dodwell, Brian, Milton, Daniel, y Ressler, Don (2016): "The Caliphate's Global Workforce: An Inside Look at the Islamic State's Foreign Fighter Paper Trail", *Combating Terrorism Center at West Point*.

⁵⁷ Souli, Sarah: "Tunisia: Why foreign fighters abandon ISIS", *Al Jazeera*, 3 de marzo de 2016, en <http://www.aljazeera.com/news/2016/03/tunisia-foreign-fighters-abandon-isis-160301103627220.html>

⁵⁸ Datos recogidos en el "Observatorio sobre la actividad yihadista..." *op. cit.*



dimensiones: "entrenamiento, provisión de armas, fuentes de ingresos a través del contrabando, influencia ideológica, apoyo logístico y organizacional, así como su papel como país de tránsito para combatientes extranjeros"⁵⁹. Como en la variable anterior, una consulta a las bases de datos disponibles⁶⁰ revela el elevado número de detenidos en Túnez que habrían recibido entrenamiento o combatido en Libia, que habrían pasado por este país en su tránsito hacia Siria, o que tenían propósitos de hacerlo.

La frontera sur del país magrebí es límite en casi 500 kilómetros con Libia, una terrible falla para la seguridad que el Gobierno tunecino trata de taponar de cualquier forma, incluso con la construcción de un muro fronterizo cuya efectividad cabe plantearse con escepticismo⁶¹. Libia se ha convertido en un "espacio generador de caos" dadas las cruentas fracturas internas que la cruzan y el epicentro del terrorismo en el norte del continente africano en el que se ha convertido⁶².

En este epicentro se sitúa Sirte, actualmente el bastión de la organización en el país. Si bien, el control de Daesh sobre el territorio se extiende a lo largo de 200 kilómetros de costa, amén de contar con posiciones en otras localizaciones, como la ya mencionada de Sabratha. Mediante el control de facto de territorio y localidades gracias a milicias leales o combatientes propios llegados de Siria e Irak⁶³, opera bajo los postulados de luchar desde un enfoque local, llevar a cabo tareas de proselitismo e implantar el gobierno del "califato"⁶⁴. Daesh anhela intensificar su presencia y acciones terroristas en Túnez para erigir una base que le posibilite establecer y declarar una nueva *wilayah* (denominada "wilayah Ifriqiya", un antiguo nombre medieval para denominar a la región de Túnez, noroeste de Libia y este de Argelia)⁶⁵. Para ello estaría siguiendo igualmente una estrategia de "inspirar" a tunecinos para que se unan a sus filas, ante la ausencia de un grupo afín fuerte o territorio de facto bajo su control al que adherirse⁶⁶, dirección en la que se puede entender documentos publicados por militantes de la organización en los que urgen a Al-Baghdadi a llamar a la movilización para que los terroristas se unan a la yihad en Túnez⁶⁷ o en el que un grupo de militantes yihadistas

⁵⁹ Kausch, Kristina (2015): "El problema libio de Túnez", *FRIDE*, Policy Brief No. 134 diciembre 2015, en [http://fride.org/download/PB%20esp%20%20134%20ok%20\(2\).pdf](http://fride.org/download/PB%20esp%20%20134%20ok%20(2).pdf), p. 2.

⁶⁰ "Observatorio sobre la actividad yihadista..." *op. cit.*

⁶¹ Gaffey, Conor: "Can Tunisia's Border Barrier Stop Extremism Entering from Libya?", *Newsweek*, 9 de febrero de 2016, en <http://europe.newsweek.com/can-tunisia-border-barrier-stop-extremism-entering-libya-424531?rm=eu>

⁶² Duch, Emilio (2016): "Túnez y Libia: Expansión de las amenazas transfronterizas y sus posibles repercusiones en la seguridad de la región", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Opinión 35/2016, 7 de abril de 2016, en

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO35-2016_Tunez_libia_SeguridadRegion_EDuchRamos.pdf

⁶³ Llamativas y preocupantes resultan las informaciones provenientes de la inteligencia estadounidense que advierten de un masivo desplazamiento de milicianos desde estos países y el territorio bajo control de Daesh hacia Libia, entre ellos importantes cuadros medios y varios líderes. El aumento de la presión en Siria e Iraq por las ofensivas lanzadas por el gobierno de Bashar al-Assad y Rusia, por un lado, y el gobierno iraquí y la coalición internacional liderada por EEUU, por otro, habría motivado esta huida, también con la intención de reforzar las posiciones en Libia.

⁶⁴ Zelin, Aaron Y.: "The Islamic State's model", *The Washington Post*, 28 de enero de 2015 <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/01/28/the-islamic-states-model/>

⁶⁵ Zelin, Aaron Y. y David, Sena: "Between The Islamic State and al-Qaeda in Tunisia", *ICSR*, 11 de mayo de 2015, en <http://icsr.info/2015/05/icsr-insight-islamic-state-al-qaeda-tunisia/>

⁶⁶ Yousef, Nancy A.: "ISIS Pushes West, Eyeing a New Caliphate in Tunisia", *The Daily Beast*, 28 de abril de 2015, en <http://www.thedailybeast.com/articles/2015/04/28/isis-pushes-west-eyeing-a-new-caliphate-in-tunisia.html>

⁶⁷ SITE Intelligence Group: "Tunisian Jihadist Urges IS Leader Abu Bakr al-Baghdadi in Audio to Call for Mobilization to Tunisia", 15 de mayo de 2015, en <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/tunisian-jihadist-urges-is-leader-abu-bakr-al-baghdadi-in-audio-to-call-for-mobilization-to-tunisia.html>



tunecinos que proclaman su *bay'ah* al Estado Islámico (sin que se pudiera saber más información acerca de quién o quiénes formarían parte de este grupo)⁶⁸.

4. Daesh y Al-Qaeda: ¿Convergencia estratégica en el escenario tunecino?

Este último apartado tiene un enfoque pretendidamente provocador que pretende romper algunos de los esquemas fijos a la hora de analizar la configuración del terrorismo yihadista internacional, en este caso particularizado en Túnez. Por ello, se recoge aquí la hipótesis planteada varios meses atrás por la investigadora Mary Habeck acerca de la naturaleza de los grupos terroristas que operan en el Estado magrebí y la pugna entre Al-Qeda y Daesh.

El crecimiento a todos los niveles de Daesh no sólo ha significado poner en jaque la seguridad global, sino que ha provocado un auténtico terremoto en la esfera yihadista internacional, donde ha entrado en una rivalidad mortal con Al-Qaeda⁶⁹. Aunque ambas organizaciones puedan compartir objetivos finales, lo cierto es que difieren en "enemigos, estrategias, tácticas y otras preocupaciones/intereses fundamentales"⁷⁰. Esta concurrencia también ha alcanzado África. Hace mucho que el ISIS situó el norte del continente africano como área de crecimiento de su pretendido "califato", un área de tradicional presencia de Al-Qaeda a través de AQMI y otros grupos que alineados con ella. Desde Libia aspira a ampliar sus "fronteras", mediante células propias y, sobre todo, grupos que juran lealtad a su líder espiritual: Soldados del Califato en Argelia, una escisión de AQMI⁷¹, en septiembre de 2014; la brigada Ansar Bayt al-Maqdis en el Sinaí egipcio, en noviembre del mismo año; o, más recientemente, en marzo de 2015, Boko Haram en Nigeria⁷²; buenos ejemplos de cómo el Daesh consiguió granjearse una imagen de "fuerza arrolladora llamada a triunfar" entre sus adeptos⁷³. Ello no es obstáculo para que fuera de las zonas de conflicto emplee un *modus operandi* valiéndose también de individuos o células durmientes⁷⁴. Hasta tal punto llega la fratricida lucha que se ha llegado a reseñar la orden que Al-Qaeda habría dado a sus militantes en la zona de "eliminar" (*sic*) a cualquiera que intentara introducir las ideas de Daesh⁷⁵, un

⁶⁸ SITE, Intelligence Group: "IS Releases Pledge to Abu Bakr al-Baghdadi from Fighters in Tunisia", 18 de mayo de 2015, en <https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/is-releases-pledge-to-abu-bakr-al-baghdadi-from-fighters-in-tunisia.html>

⁶⁹ Byman, Daniel y Williams, Jennifer: "ISIS vs. Al Qaeda: Jihadism's Global Civil War", *The National Interest*, 24 de febrero de 2015, en <http://nationalinterest.org/feature/isis-vs-al-qaeda-jihadism%E2%80%99s-global-civil-war-12304>; Berger, J.M.: "The Islamic State vs. al Qaeda. Who's winning the war to become the jihadi superpower?", *Foreign Policy*, 2 de septiembre de 2014, en <http://foreignpolicy.com/2014/09/02/the-islamic-state-vs-al-qaeda/>

⁷⁰ Byman, Daniel L.: "Comparing Al Qaeda and ISIS: Different goals, different targets", *Brookings Institution*, 29 de abril de 2015, en <http://www.brookings.edu/research/testimony/2015/04/29-terrorism-in-africa-byman>

⁷¹ Guri Abdelmalek, *aka* Jaled Abu Suleimán, era el líder de este grupo, quien fuera un antiguo hombre fuerte de AQMI en la región, pues había conseguido incluso ser la mano derecha de Abdelmalek Droukdel, jefe militar de AQMI y jefe, por tanto, de Al-Qaeda en el norte de África.

⁷² A estas organizaciones se le podría añadir Ansar Dine, un grupo islamista tuareg localizado en el norte de Mali relacionado en principio con AQMI, el cual, según el ministro del Interior de dicho país, se habría unido a Daesh. Jordán, Javier: "Ansar al-Sharia y la inquietante evolución del yihadismo en Libia", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión 145/2014, 16 de diciembre de 2014, p. 11, en <http://www.ugr.es/~jjordan/yihadismo-Libia.pdf>

⁷³ Torres, Manuel R.: "El Estado Islámico mueve ficha en África", *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, 9 de marzo de 2015, en <http://www.seguridadinternacional.es/blog.mosaico/?q=es/content/el-estado-isl%C3%A1mico-mueve-ficha-en-%C3%A1frica>

⁷⁴ Jiménez, Laura: "Y el Estado Islámico llegó a Libia", *Esglobal*, 19 de febrero de 2015, en <http://www.esglobal.org/y-el-estado-islamico-llego-a-libia/>

⁷⁵ Kedar, Mordechai: "ISIS Will Try for Tunisia Next", *Arutz Sheva*, 6 de octubre de 2014, en <http://www.israelnationalnews.com/Articles/Article.aspx/15761>



extremismo que se repite en otras zonas de conflicto como Siria, también en sentido inverso, con atentados de éste último grupo contra líderes opositores incluidos los dirigentes de Al-Qaeda⁷⁶.

Si bien, el escenario regional se halla en cierto modo repartido: Daesh se ubica principalmente en Libia y cuenta con grupos afines en Argelia y Nigeria; AQMI, por su parte, se encuentra sobre todo en Mali y el sur de Argelia, con capacidad para atacar aún más al sur, como en Burkina Faso o Costa de Marfil, como los atentados de los últimos meses han puesto en evidencia, en lo que pareciera una recuperación de la capacidad operativa de la organización, sin duda también reforzada por la reincorporación a sus filas del grupo Al-Mourabitoun. Sin embargo, el escenario tunecino está dividido, pues concurren elementos terroristas relacionados con Daesh con otros vinculados a un terrorismo *homegrown* de matriz doméstica nacido al albur de Ansar al-Sharia, así como con la ya mencionada *katiba* Oqba Ibn Nefaa. Posiblemente así tengamos unas de las situaciones más complejas en cuanto a multiplicidad de actores terroristas.

Estas coordenadas permiten acoger con mayor interés si cabe las ideas expuestas por la investigadora Mary Habeck, la cual formuló una hipótesis sumamente atractiva que vendría a romper de lleno con esa comprensión del mundo yihadista en clave de guerra civil entre Daesh y Al-Qaeda. Habeck planteaba en un controvertido texto, titulado *The Convergences of al-Qaeda and the Islamic State*⁷⁷, el supuesto de que ese enfrentamiento entre ambas organizaciones no se estaría produciendo en Túnez, sino que, antes al contrario, concluía, Daesh y Al-Qaeda estarían cooperando o convergiendo a escala local. La hipótesis ya la había insinuado en un artículo previo a propósito del ataque contra el Museo del Bardo⁷⁸. Las afirmaciones categóricas de las autoridades tunecinas de que los responsables eran miembros de Ansar al-Sharia las explicaba esta autora en base a tres hipótesis: primero, una simple falsa identificación de los autores en la confusión de las primeras horas tras el incidente; en segundo lugar, que ante unas identificaciones correctas en cuanto a los individuos, el error estribaría en considerar que los mismos todavía permanecían en sus grupos primigenios, es decir, la OIN o Ansar al-Sharia, y no haberse percatado de que se habría producido ya un cambio de lealtad a favor de ISIS (un supuesto ejemplificado en este trabajo); pero en tercer lugar, aunque sin desechar completamente esa segunda opción, planteó la tesis "revolucionaria": que atacantes de ambos grupos (AQMI y Daesh) hubieran colaborado en la ejecución del mismo, pactando así una conveniente tregua.

Esta última cuestión obligaría a revisar por completo el enfoque acogido hasta ahora con la finalidad de explorar y estudiar tanto estas acciones terroristas como la naturaleza misma de Daesh en territorio tunecino. Habeck apuesta por esa dicha convergencia en la escala local por varias razones:

- a) Los diferentes grupos existentes, pese a sus distintas filiaciones no tendrían disputas o problemas entre ellos, lo que propiciaría la cooperación en acciones concretas.
- b) Comparten enemigo(s).
- c) Las células de Daesh habrían optado por priorizar sus agendas locales, colaborando allí donde fuera necesario con grupos de AQ, frente a las directrices de Al-Baghdadi contrarias a ello. Por su parte, Zawahiri no habría rehusado ni puesto impedimento alguno a que se produjera tal eventualidad.

⁷⁶ Stratfor: "Death Toll From Aleppo Car Bomb Reaches 32", 8 de abril de 2015, <https://www.stratfor.com/sample/situation-report/syria-death-toll-aleppo-car-bomb-reaches-32>

⁷⁷ Habeck, Mary: *op.cit.*

⁷⁸ Habeck, Mary: "The Tunisian Terrorist Attack: What Does It Mean?", *Insite Blog*, 25 de marzo de 2015, en <https://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/entry/374-the-tunisian-terrorist-attack-what-does-it-mean>



Habeck matizó enfatizando que "este fenómeno local no es necesariamente una señal de un cambio en las relaciones entre las organizaciones en su conjunto", las cuales mantendrían su lucha en otros escenarios. Aunque no circunscribe este fenómeno únicamente a Túnez, sí sostiene que las evidencias "localizadas" de confluencia están creciendo allí. Por tanto, siguiendo esta sugestiva idea, se ha de estimar la participación de ambas organizaciones en sucesos como el del Bardo, no como dicotómica, sino como concurrente, es decir, que componentes de atacantes de los dos grupos habrían participado en el ataque, a semejanza de lo sucedido en el atentado contra el semanario "Charlie Hebdo", la primera vez que miembros tanto de Al-Qaeda como de Daesh se coordinaron para perpetrar una acción terrorista⁷⁹.

Bajo este prisma, se puede entender mejor movimientos como el de la Ifriqiyah Media, cuando en noviembre decidió atender a los comunicados de Daesh, pero sin deshacer los lazos con otras células o con la *katiba* Oqba Ibn Nefaa; o los mensajes que se publicaron en los días previos al atentado contra el museo, circunstancias señaladas en este trabajo e igualmente reseñadas por la autora. También permitiría interpretar en sus extremos adecuados las declaraciones de terroristas como Al-Binali⁸⁰ o las de Abu Mokatal, donde en uno de sus audios reivindicativos animaba a sumarse a la lucha los grupos yihadistas en el Chaambi, región donde suele operar la OIN. Esta teoría enfatizaba la idea sugerida acerca de la existencia de algún tipo de vínculo entre individuos de ambas organizaciones, a propósito de los incidentes terroristas mencionados y de las vicisitudes, con respecto a los distintos individuos y/o grupos que intervinieron, que los acompañaron. Así, por ejemplo, tendría mayor sentido el alto número de militantes ligados a la *katiba* (empezando por su malogrado líder, Khaled Chaieb) que han sido detenidos por su presunta implicación en el ataque al museo.

Por tanto, y en conclusión, esta arriesgada hipótesis proporciona el marco adecuado para progresar en el rompecabezas, pensando no sólo en el trasvase de combatientes de un grupo a otro, bien como deserciones, bien como giro táctico (lo que en efecto se ha producido), sino también en el encuentro interesado y estratégico, con plenas consecuencias en el plano operacional, entre estos dos grupos. Es ésta, sin duda, una idea muy interesante a tener en cuenta tanto de forma retrospectiva, para el análisis de la irrupción y desarrollo del yihadismo en Túnez, como en trabajos futuros contemplándolo para otros escenarios. Ante la falta de mayores indicios y por el análisis de los acontecimientos realizado en los párrafos superiores, esta tesis se quedará por ahora aquí, en cualquier caso como recordatorio útil de la necesidad de confrontar ideas.

5. Conclusiones

Del análisis descriptivo realizado en este trabajo se pueden inducir algunos de los elementos definitorios de la configuración de Daesh en Túnez.

En primer lugar, y en cuanto a su naturaleza, hay un importante componente "doméstico", dado que el país ya contaba una importante militancia yihadista, donde desempeñó un papel fundamental Ansar al-Sharia. En segundo, mucha de esta militancia decidió salir al extranjero para combatir, encuadrándose con frecuencia en las filas de Daesh y de ahí que a su regreso cometan actos violentos en su nombre; a día de hoy Túnez es el país con mayor número de *foreign fighters* en Siria y Libia. En tercero, y en relación a esta última

⁷⁹ Ruiz, Rosa: "Coto al fanatismo", *Revista Española de Defensa*, nº 314 (febrero 2015), pp. 6-11.

⁸⁰ Se tienen sospechas de que en una reunión acaecida entre finales de octubre y principios de noviembre de 2014 en Libia, Turki al-Binali, un ideólogo de la esfera de Daesh, habría animado a los líderes terroristas allí presentes a incrementar su ayuda a la OIN: Bueno, Alberto: "Libia, una peligrosa sombra..." *op. cit.*



cuestión, Libia desempeña un papel fundamental en el ascenso de Daesh en Túnez, nutriendo de terroristas entrenados militarmente las células que posteriormente atentan en este país: que en dos de los atentados los terroristas hubieran pasado por campos libios, que en el tercero los materiales para cometer el acto suicida probablemente procedieran de ese mismo país y que la ofensiva de Ben Gardane se proyectara desde Libia no hacen sino confirmar tales extremos.

En cuanto al *modus operandi*, se observa que los atentados descritos respondían a una manera de proceder ya conocida: terroristas suicidas o, cuando menos, dispuestos al martirio, que atacan objetivo blandos buscando una alta letalidad y, sobre todo, un altísimo impacto mediático. La sencillez de los mismos, un hombre o un puñado de individuos con fusiles de asalto y granadas, no debe confundirse con una ausencia de planificación: son ataques que se revelan altamente eficaces por la dificultad de ser abortados previamente o de fracaso, así como la consecución de los objetivos señalados. El Bardo, Susa o el atentado contra la Guardia Presidencial responden a estas ideas.

No obstante, el ataque contra Ben Gardane ha supuesto todo un punto de inflexión en la ofensiva de Daesh contra Túnez. El asalto fue una auténtica sorpresa estratégica perfectamente coordinada y de consecuencias imprevisibles en caso de que los militantes del Daesh hubieran logrado sus propósitos. Militantes que, a su vez, se descubrieron capaces de llevar a cabo una operación más propia de un grupo insurgente que de una organización terrorista, lo que supone un verdadero salto cualitativo y cuantitativo en su escalada violenta. Hay que contemplar obligatoriamente la posibilidad de que ataques de similar entidad e igual o mayor calibra se repitan en el corto plazo. Estos hechos justifican el temor de las autoridades tunecinas a una intervención militar extranjera en Túnez. El conflicto libio amenaza con desbordar en cualquier momento las frágiles capacidades del pequeño estado magrebí.

En lo que respecta en concreto a Daesh, éste ha demostrado su determinación por extender su "califato" a Túnez. Los atentados analizados y las circunstancias que los rodearon amparan el afirmar tanto que Daesh cuente, en efecto, con algún tipo de estructura, como que pretende intensificar sus niveles de penetración y violencia en el país. Dicha estructura estaría compuesta por yihadistas retornados, individuos "inspirados" y combatientes tunecinos que habrían decidido mudar su filiación radical para nutrir las filas de Daesh en Túnez, probablemente muchas de ellas células durmientes que podrían incrementar rápidamente, por tanto, su actividad.

Son éstas circunstancias que sobrepasan con mucho las capacidades de Túnez y que hacen imprescindible una reforma del sector de seguridad del país⁸¹, así como el apoyo decidido de la comunidad internacional a nivel securitario y de inteligencia.

⁸¹ International Crisis Group: 'Reform and Security Strategy in Tunisia', Middle East and North Africa Report 161. 23 de julio de 2016, en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/161-reform-and-security-strategy-in-tunisia.aspx>



NUEVAS TENDENCIAS DE ORGANIZACIÓN CRIMINAL Y MOVILIDAD GEOGRÁFICA. APROXIMACIÓN GEOPOLÍTICA EN CLAVE DE INTELIGENCIA CRIMINAL

Daniel Sansó-Rubert¹

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen:

El artículo pretende ofrecer una introducción explicativa sobre la tipología de relaciones posibles en el ámbito criminal organizado, los modelos de organización y su movilidad geográfica, a través de la conjunción de las disciplinas de la criminología, la geopolítica y la inteligencia criminal. El estudio persigue un doble objetivo: por un lado, aportar una reflexión que favorezca la apertura de líneas de investigación sobre la diversidad morfológica de las organizaciones criminales, las alianzas forjadas entre ellas, así como su expansión territorial, por otro, maximizar el conocimiento obtenido para apoyar la adopción de decisiones estratégicas, de políticas públicas y la detección de vulnerabilidades explotables para el desarrollo de estrategias de intervención.

Palabras clave: Delincuencia organizada, redes criminales, organizaciones criminales, inteligencia criminal, geopolítica, criminología

Titulo en Inglés: "New Tendencies in Criminal Organization and Geographical Mobility. Geopolitical Approach and Criminal Intelligence"

Abstract:

This article aims to provide an explanatory introduction to the types of possible relationships in the organized criminal field, organizational models and geographical mobility, through the conjunction of the disciplines of criminology, geopolitics and criminal intelligence. The study has two objectives: first, to provide a reflection that favors the opening of research on the morphological diversity of criminal organizations, the alliances forged between them as well as their territorial expansion, and second, maximizing the knowledge in order to support the strategic decision-making, public policy and detection of exploitable vulnerabilities for the development of intervention strategies.

Keywords: Organized crime, criminal networks, criminal organizations, criminal intelligence, geopolitics, criminology.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Daniel Sansó-Rubert es Secretario del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG). Universidad de Santiago de Compostela (España). Red Latinoamericana de Estudios de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELEASEDOR). Miembro del Observatorio de Criminalidad Organizada Transnacional (OCOT). Universidad de Salamanca (España).

Email: daniel.sanso-rubert@usc.es

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52679



1. Aproximación criminológica a la delincuencia organizada y su identificación como amenaza estratégica²

El fenómeno delictivo, lo mismo que cualquier otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan. La delincuencia no se genera en “abstracto”, sino que se materializa en un contexto espacio-temporal concreto. Tiene lugar en unas determinadas condiciones sociales, de desarrollo tecnológico, político y humano, que influyen decisivamente en la forma en cómo esa delincuencia se produce, en sus modos y maneras de manifestarse, en su cantidad, intensidad y en todas sus connotaciones y peculiaridades³.

La idea motriz que sustancia la peligrosidad intrínseca de la asociación criminal reside en la construcción de estructuras racionalmente orientadas a la planificación y comisión exitosa del delito, y al encubrimiento de sus miembros para evitar la persecución institucional. La organización criminal adquiere por tanto, cierta autonomía en relación a las personas individuales que contribuyen, mediante su aportación, a la consecución del objeto de esa estructura asociativa delictiva. En consecuencia, «organización» equivale a «estructura organizativa», que es denominador común de toda actividad desarrollada en el contexto de un ente colectivo.

Todo grupo u organización humana depende, entre otros elementos, de la creación, consolidación, ampliación, renovación y reconfiguración de un conjunto de vínculos sociales. Vínculos, que por una parte contactan entre sí a los individuos que forman parte del mismo. Pero que también implica, por otro lado, a personas que, a pesar de no estar formal o explícitamente afiliadas, mantienen relaciones frecuentes o significativas con la organización, bien con alguno de sus integrantes en concreto, bien con la totalidad del conjunto.

Desde este prisma, los grupos criminales son concebidos como redes sociales o entramados de relaciones interpersonales (familiares, de amistad, profesionales...). Visión, que resulta de gran ayuda para lograr comprender el funcionamiento real de la delincuencia organizada. No en vano, los contactos que mantienen y promueven los delincuentes organizados con otros individuos y colectivos son el medio a través del cual las organizaciones criminales afrontan toda oportunidad de negocio, a la par que amplían el número de colaboradores, afiliados y clientes⁴.

Destacar que sus capacidades de resistencia y resiliencia, se amplifican con el acceso al poder (económico, político o social). A su vez, la diversificación del portafolio de las actividades lícitas e ilícitas desarrolladas por las organizaciones criminales es tan variada, como fructífera. Cualquier actividad imaginable que resulte lucrativa será objeto de práctica, generando nuevos escenarios delictivos.

Resumiendo, sus actividades principales son aquellas que generan la provisión de bienes y servicios ilegales, ya sea la producción y tráfico de drogas, armas, menores, órganos, inmigrantes ilegales, materiales nucleares, el juego, la usura, la falsificación, la prostitución,

² Trabajo enmarcado en el Proyecto de Investigación DER2013-44228-R, financiado por el Ministerio de Economía y Hacienda de España, bajo el rubro "Delincuencia Organizada Transnacional: una amenaza para la seguridad de los Estados democráticos".

³ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno", *UNISCI Discussion Papers*, nº. 9 (2005), pp. 43-62.

⁴ Kleemans, Edward R. y de Poot, Christianne J.: "Criminal Careers in Organized Crime and Social Opportunity Structure", *European Journal of Criminology*, Vol. 5, nº. 1 (2008), pp. 69-98.



la comercialización de bienes lícitos obtenidos subrepticamente, especialmente los vehículos de lujo, animales y obras de arte, y la utilización de redes legales para actividades ilícitas como el lavado de capitales.

Resulta necesario clarificar que, con carácter general, no toda delincuencia organizada es internacional, ni que toda la internacional es organizada, puesto que múltiples grupos de delincuentes manifiestan notas características de organización pero, a pesar de ello, no tienen cabida bajo el título de delincuencia organizada, como la mera asociación temporal con fines delictivos (coautoría); y otros, que sí están categorizados como tal, no operan en la esfera internacional.

El que la delincuencia organizada haya alcanzado el estatus internacional no es un fenómeno nuevo. Supone la adaptación de figuras delictivas antiguas a las condiciones científicas, técnicas y sociales contemporáneas. Esta evolución se observa en cualquier época, pero parece que ha cobrado renovado brío particularmente en un siglo en el que el progreso técnico, de forma sobresaliente, se ha convertido en uno de los principales pilares de la civilización. La adaptación de la criminalidad a las nuevas condiciones de la vida moderna, ha propiciado de forma “natural” el salto a la internacionalización⁵.

Estratégicamente, el principal elemento de preocupación radica en la determinación de las organizaciones criminales a lograr su arraigo a niveles estructurales, principalmente políticos y económicos, aspirando a prevalecer como males sociales crónicos⁶.

2. Nuevas tendencias de organización: surgimiento e implantación de las redes criminales

La delincuencia organizada crece, muta y fruto de la transformación continua se perfecciona, consolidando estructuras organizativas cada vez más complejas. Estructuras, que posibilitan el que el fenómeno criminal organizado haya logrado un alcance integral: ha adquirido dimensiones globales (en lo geográfico), transnacionales (en lo étnico y cultural), multiformes (en su estructura y en los acuerdos que forja con sectores políticos y sociales) y pluriproductivas (en cuanto a la abundancia de bienes y servicios lícitos e ilícitos que transacciona)⁷.

En el campo de la delincuencia organizada, no cabe hablar de organizaciones tipo, sino de tendencias tipológicas, habida cuenta de la gran diversidad de tipologías organizacionales que se pueden identificar bajo el rubro “criminalidad organizada”. No en vano, al tratar de analizar las organizaciones criminales en su conjunto, aparece una amplísima variedad de tipos y formas que podrían configurarse como un continuo. En los extremos de éste se encuentran desde pequeñas asociaciones ligeramente organizadas, a través de vínculos débiles

⁵ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: “Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional”, en Fernández Rodríguez, José Julio; Jordán, Javier y Sansó-Rubert Pascual, Daniel (eds.) (2008): *Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*, Madrid, Plaza y Valdés, pp. 207-240.

⁶ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: “Globalización y delincuencia: el crimen organizado transnacional”, en Jordán, Javier y Pozo, Pilar (eds.) (2011): *Más allá del Estado*, Madrid: Plaza y Valdés, pp. 135-157. Sansó-Rubert Pascual, Daniel y Giménez-Salinas, Andrea: “Crimen organizado”, en De La Corte, Luis y Blanco, José María (coords.) (2014): *Seguridad nacional, amenazas y respuestas*, Madrid, Editorial Lid, pp. 133-148.

⁷ Tokatlian, Juan Gabriel: “La guerra antidrogas y el Comando Sur: Una combinación delicada”, *Foreign affairs: Latinoamérica*, Vol. 10, nº. 1 (2010), pp. 43-50.



e inestables, hasta estructuras consolidadas y de notoria tradición criminógena. La escena conforma un variopinto conjunto de organizaciones cuya estructura, disciplina, normas internas, división de roles, actividades ilegales desarrolladas y, por ende, su peligrosidad, representan una pluralidad de combinaciones⁸. Esta diversidad constituye el principal impedimento para perfilar una definición universal, que consiga captar la esencia y las variables comunes de la totalidad de estas manifestaciones criminales⁹. De hecho, en función del grupo analizado, aspectos como la jerarquía, el número medio de integrantes, el papel de la mujer, la especialización de sus miembros o las relaciones intragrupalas, por citar algunos elementos definitorios, son radicalmente opuestos¹⁰. Por lo que, para hacer un examen exhaustivo, habría que acudir al caso concreto.

Las estructuras que sirven de raigambre para organizar las actividades ilícitas manifiestan una alta plasticidad morfológica. Los esquemas piramidales de organización tradicionalmente asociados a la delincuencia organizada, aunque vigentes, tienden progresivamente a su transformación en tipologías más dinámicas (jerarquía regional, agrupación jerárquica, grupo central...), óptimas para desenvolverse en un escenario transnacional. De entre todas ellas, la organización en red¹¹ ha ido ganando predicamento, habida cuenta de las ventajas que confiere. La aplicación del análisis de redes sociales a la fenomenología criminal organizada, ha ganado una considerable atención desde los trabajos de Sparrow¹². El análisis de redes ofrece muchos métodos que ayudan a ilustrar diversas metodologías de interacción entre organizaciones criminales, conformando estructuras criminales en red morfológicamente variables¹³.

El mínimo común denominador de una organización en red comprende un núcleo y una periferia, separadas por nodos intermedios que desempeñan la función de “interruptores”, para salvaguardar el acceso a la cúpula (núcleo). Esta distribución refleja las asimetrías de poder, la influencia y el estado dentro de la red. En muchos casos, es habitual que las relaciones estén cimentadas a través de vínculos familiares o de parentesco (etnia, nacionalidad, familia, clan, identidad colectiva fraguada en el ámbito penitenciario...), pero no exclusivamente. Cada vez hay más organizaciones transnacionales donde lo que prima es el prestigio y el reconocimiento profesional dentro del sector criminal (carreras criminales exitosas), como vehículo de adscripción.

A su vez, las organizaciones pueden estar compuestas por una variedad de células, entendidas como grupos de individuos que realizan tareas bien definidas dentro de la estructura, al objeto de desarrollar con éxito las actividades criminales. De entre todas, destacan por su grado de especialización de acuerdo a las funciones que desempeñan, las células ejecutoras (encargadas del control interno y la protección de la organización, de sus miembros y de sus intereses); células financieras (responsables del entramado económico-

⁸ De La Corte, Luis. y Giménez-Salinas, Andrea (2010): *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Barcelona, Ariel.

⁹ Sansó-Rubert y Giménez-Salinas, op. cit. pp. 133-13.

¹⁰ Sansó-Rubert, op. cit.

¹¹ Arquilla, John y Ronfeldt, David (2003): *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Madrid, Alianza.

¹² Sparrow, Malcolm. K.: “The application of network analysis to criminal intelligence: an assessment of the prospects”, *Social Networks* nº 13 (1991), pp. 251-274.

¹³ von Lampe, Klaus y Johansen, Per Ole, (2004): “Organised crime and trust: on the conceptualization and empirical relevance of trust in the context of criminal networks”, *Global Crime* Vol. 6, nº 2 (2004), pp. 159-184; Bruinsma, Gerben y Bernasco, Wim, (2004): “Criminal groups and transnational illegal markets”, *Crime, Law and Social Change* nº 41 (2004), pp. 79-94; Klerks, Peter: “The network paradigm applied to criminal organizations”, *Connections* Vol. 24, nº3 (2001), pp. 53-65.



financiero); células logísticas (asumen la adquisición de medios y capacidades, así como su mantenimiento, para el soporte de la actividad criminal); células de infiltración (su objetivo prioritario es introducirse en los estamentos encargados de enfrentar la delincuencia o en las áreas sensibles de los órganos centrales del Estado, en la Administración y en los organismos descentralizados o en empresas privadas, con el propósito de conseguir información protegida o de otra índole, atraer adeptos mediante diversos medios lícitos e ilícitos, y dañar, en la medida de lo posible, las capacidades del Estado de prevención y represión); células negociadoras (buscan acuerdos entre las diversas organizaciones criminales con la finalidad de solucionar disputas o ampliar y fortalecer alianzas); y, finalmente, la células operativas, que materializan las actividades delictivas¹⁴.

A su vez, existe la posibilidad, cada vez más extendida, del recurso a la externalización de determinados cometidos. Acudir a individuos (*facilitadores*) o estructuras ajenas a la organización (redes al servicio de redes) en determinadas fases del ciclo criminal, obedece a la especialización de la prestación ofrecida. Proveen de servicios financieros, económicos, técnicos, logísticos, contables, mercantiles y jurídicos, así como de una dilatada experiencia en el control del riesgo, permitiendo aumentar tanto la seguridad de las operaciones, como los beneficios. Existen incluso, organizaciones especializadas precisamente en la provisión de cobertura a la actividad ilícita: seguridad de las operaciones¹⁵, apoyo y soporte logístico (ocultación, transporte, almacenamiento...), operando como un eslabón más de la cadena delictiva organizada. Su relevancia, ha captado la atención institucional para su inclusión como objetivo prioritario a neutralizar, a los efectos de lograr atajar las manifestaciones de actividad criminal.

A pesar de las ventajas que ofrece la organización en red, no es óbice para olvidar que no son impermeables. La cuestión radica en identificar adecuadamente sus vulnerabilidades para su conveniente explotación.

La naturaleza de la estructura en red exige, que cualquier acción disruptiva, debe ser cuidadosamente planificada y ejecutada, si se pretende alcanzar éxito. Especialmente, la delimitación clara de los objetivos, cuestión que requiere de la herramienta inteligencia criminal. Resulta indispensable desarrollar una estrategia previa que determine si se pretende destruir la red, simplemente degradar su capacidad (logística, seguridad, transporte...), o neutralizar sus vínculos con la esfera de los negocios lícitos, la política o el apoyo social. Por ello, el estudio de las relacionales interpersonales, favorece la identificación, no sólo de quién es quién dentro de una organización, sino qué función desempeña, facilitando la selección de los objetivos más vulnerables o de interés, a la hora de planificar su desarticulación o infiltración. Frente a esta opción, los vínculos de confianza, más allá que los lazos étnicos, familiares o de cualquier otra naturaleza, dotan de una mayor resistencia a la organización, generando sinergias corporativas de seguridad.

De hecho, las organizaciones criminales invierten cada vez más en capacidades de seguridad y contrainteligencia (con sus respectivas vertientes ofensiva y defensiva). A efectos prácticos, interesa sobremedida identificar las iniciativas adoptadas por las organizaciones

¹⁴ UNODC (2012): *Compendio de casos de delincuencia organizada. Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas*. en: https://www.unodc.org/documents/organized-crime/SpanishDigest_Final291012.pdf

¹⁵ Gambetta, Diego (2007): *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México, Fondo de Cultura Económica.



criminales para resguardar sus estructuras en aras de evitar la intrusión de elementos externos (fuerzas y cuerpos de seguridad u otras organizaciones competidoras), proteger a sus integrantes contra la acción de posibles amenazas o represalias, defender el desarrollo de sus actividades y preservar la información corporativa sensible.

La articulación de la seguridad corporativa implica:

- El chequeo y la acreditación de personas que tengan acceso a información sensible (catalogada formal o informalmente como clasificada).
- La creación y fomento de una cultura de seguridad corporativa entre quienes manejan este tipo de información, así como la sujeción a cumplir determinadas normas e instrucciones.
- La vigilancia de conductas anómalas de algún miembro.
- La identificación y vigilancia de organizaciones de interés, sean servicios de inteligencia u organizaciones criminales, procurando obtener conocimientos de cómo operan, la evaluación de los informadores y colaboradores, así como del producto (informaciones) por ellos suministrado y la realización de actividades de contrainformación e intoxicación informativa.

En suma, proteger las organizaciones de la infiltración hostil y la represión es un juego de suma cero, en el que el fracaso de la seguridad y la contrainteligencia, compromete gravemente las actividades y la estructura de la organización.

3. Aproximación geopolítica en clave de inteligencia criminal: la difusión transnacional de la criminalidad organizada

El tratamiento de la gran criminalidad organizada (entendida como aquellas manifestaciones criminales con capacidad de disputar al Estado el control territorial y social, así como el monopolio de la violencia), como sujeto geopolítico (actor armado no estatal), obedece a la necesidad de entender qué sucede en el escenario internacional vigente y cuál podría ser su evolución, en clave estratégica.

En general puede afirmarse que, la relación entre geografía y política, que dio lugar al nacimiento de la geopolítica¹⁶ como rama especial de estudio es una herramienta de máxima utilidad como elemento determinante para entender cómo las organizaciones criminales diseñan su transnacionalización, la articulación de las relaciones internacionales necesarias y derivadas de su expansión internacional, y las diversas fórmulas para dotarse del control de un marco territorial específico, todo ello de la forma más eficiente para sus intereses como organización.

Máxime, cuando las reivindicaciones geopolíticas paulatinamente se han ido situando en la confluencia de lo económico con lo político: el mundo actual se caracteriza por la

¹⁶ Aunque originalmente el término geopolítica se debe al politólogo sueco Rudolf Kjellen, que lo formuló en 1899, suele atribuirse su paternidad al geógrafo alemán Friedrich Ratzel, en gran medida debido a que Kjellen, trabajó con las ideas de Ratzel (Ratzel, Friedrich (1898): *The History of Mankind*. New York, Macmillan and Co. Libro digitalizado: <https://archive.org/details/historyofmankind03ratzuoft30>) y del maestro de éste, Karl Ritter. Parker, Geoffrey (1985): *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*. London, Croom Helm.



estrecha vinculación existente entre el poder político y el poder económico¹⁷, realidad en la que la criminalidad organizada opera con comodidad, ejemplificando uno de sus máximos exponentes; especialmente, cuando la geopolítica del siglo XXI se adentra en un espacio global donde gran parte del poder se ejerce fuera de una geografía física concreta, tal como sucede en el ciberespacio, donde la ciberdelincuencia goza de un amplio campo donde actuar con discrecionalidad, con elevados niveles de impunidad y plenamente inmersa en la esfera transnacional.

Las organizaciones criminales que operan a través de redes transnacionales se caracterizan por la capacidad de poder adaptar sus intereses y alianzas en todo momento: estar siempre dispuestas a cambiar de tácticas, a abandonar compromisos y lealtades. En esta línea argumental, la criminalidad organizada parece haber interiorizado con éxito los planteamientos del sociólogo Zygmunt Bauman¹⁸ cuando señala las reticencias y desafecto a establecer relaciones duraderas y a la fragilidad de los lazos *inter partes*, que parecen depender solamente de los beneficios que generan. La esfera comercial lo impregna todo, las relaciones humanas se miden en términos de coste y beneficio de «liquidez»¹⁹ en el estricto sentido financiero.

Tomando la definición que nos ofrece el profesor Bauman, nos encontramos en una nueva «modernidad líquida»²⁰, una figura que trata de recoger este estado de cambio y transitoriedad permanente. Los sólidos conservan su forma y persisten en el tiempo: duran. Mientras que los líquidos son informes, adaptables, se transforman constantemente: fluyen. Una metáfora que parece apropiada para identificar un concepto de geopolítica, que es posible trasladar a las redes de criminalidad organizada y a la geopolítica criminal de la que se sirven, para una mejor comprensión de su exitosa proyección transnacional.

Consecuentemente, desentrañar la geopolítica criminal persigue comprender la lógica y ambiciones que motivan a aquellas personas responsables de la dirección de las organizaciones criminales (cúpulas). Identificar las motivaciones y estrategias que determinan el cómo y por qué se produce la expansión territorial de las organizaciones criminales, los factores coadyuvantes al respecto y los criterios que determinan el establecimiento de

¹⁷ La geopolítica viene influida en lo sustancial por la geoeconomía, según los conceptos desarrollados por Edward Luttwak y por Pascal Lorot. Luttwak, Edward: “From Geopolitics to Geoeconomics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce”, *The National Interest*, nº 20 (January, 1990), pp. 17-23; Lorot, Pascal: “La géoéconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales”, *L’information géographique*, Vol. 65, nº1 (2001), pp. 43-52, en http://www.pezsee.fr/doc/ingeo_0200_0093_2001_num_65_1_2733. Una adaptación del concepto de Lorot de geoeconomía extrapolado a la criminalidad organizada podría asimilarse como «el análisis de las estrategias de orden económico, adoptadas por las organizaciones criminales, conducentes a explotar favorablemente las economías nacionales o algunos de sus componentes, a adquirir el dominio de ciertas tecnologías claves, y/o a conquistar ciertos segmentos del mercado mundial relativos a la producción o comercialización de un producto o de una gama de productos sensibles, empleando estrategias lícitas e ilícitas, sobre los cuales, su posesión o su control confiere a los detentadores —criminalidad organizada transnacional— un elemento de poder o de proyección internacional y contribuye al reforzamiento de su potencial económico y social». La geoeconomía no se ajusta necesariamente a un territorio concreto, ni tiene una base territorial, en el sentido de proteger el bienestar de una población concreta. Se dirige, por el contrario, a la consecución de unos intereses políticos determinados mediante el uso de instrumentos económicos. Intereses que, en el contexto global, usan la economía y sus recursos, como elementos de poder o predominio. Olier, Eduardo (2013, 2ª edición): *Geoeconomía. Las claves de la economía global*, Madrid, Pearson-Prentice Hall.

¹⁸ Bauman, Zygmunt (Poznań, Polonia, 1925), es un sociólogo, filósofo y ensayista polaco de origen judío. Desarrolló el concepto de la «modernidad líquida» junto con el también sociólogo Alain Touraine. Bauman recibió el Premio Príncipe de Asturias de Comunicación y Humanidades 2010.

¹⁹ Bauman, Zygmunt (2004): *Modernidad líquida*. México D.F., Ed. Fondo de Cultura Económica.

²⁰ *Ibid*, pp. 62-65.



relaciones entre las organizaciones y la naturaleza de las mismas, o justifican la confrontación directa²¹.

La geopolítica pretende ser sencillamente un método, una clave de lectura de acontecimientos: una herramienta de comprensión e interpretación de las relaciones internacionales. François Thual expone con claridad los tres principios fundamentales de la geopolítica moderna: todo fenómeno internacional es expresión de determinadas intenciones. La geopolítica investiga las intenciones reales de los actores internacionales, más allá de las apariencias y de los falsos pretextos. Una búsqueda de sus motivaciones ocultas. No existen leyes generales, sino factores que pueden combinarse. Thual defiende, que cada postura geopolítica responde o bien a una voluntad de materializar ciertas ambiciones, o bien a una necesidad de defenderse de alguna amenaza²². De igual forma, la geopolítica investiga las constantes y continuidad de los comportamientos e intenciones (perspectiva temporal). Finalmente, los comportamientos se inscriben en un espacio concreto. En definitiva, la función de esta disciplina consiste en captar las causas estructurales y permanentes, presentes en los fenómenos internacionales, e identificar las constantes y las repeticiones de la historia en sus relaciones con la geografía, con el fin de esclarecer los conflictos internacionales y las posturas de los actores implicados, atendiendo a la continuidad y trascendiendo las apariencias y lo inmediatamente visible, a favor de identificar la causa última. En su caso, la geopolítica criminal consistirá en aplicar los conocimientos de la disciplina a la criminalidad organizada para profundizar en su conocimiento, en lo que respecta a esta faceta concreta de actor armado no estatal.

La criminalidad organizada en su expansión territorial, tergiversa de facto los mapas oficiales, imponiendo su realidad geopolítica. Esta nueva geografía política mundial no estatal, condiciona la escena internacional actual: conlleva un reparto geográfico de áreas de dominio e influencia y el establecimiento de fronteras invisibles pero muy reales, emulando el concepto de “imperio invisible” de Pierre George, en su obra *La géographie à la poursuite de l'histoire*²³. Cada organización tiene su propia demarcación territorial, de carácter infra y supranacional, al margen de los límites convencionales físicos y jurídicos oficialmente establecidos. Este orden territorial desafía las soberanías locales, estatales e internacionales.

Aparecen y desaparecen constantemente realidades geopolíticas criminales, cuyo modelo de expansión se fundamenta en el control territorial. Es posible identificar un núcleo territorial base, como punto de partida, donde surge y germina la organización delictiva. Este espacio territorial representa un enclave vital para su supervivencia, ya que han sido las características particulares del mismo las que han favorecido la eclosión y fortalecimiento de la estructura criminal, hasta el extremo de que ésta se haya fortalecido lo suficiente como para monopolizar el control del territorio y promover su progresiva expansión (la región de Nápoles, por ejemplo, en el supuesto de la Camorra, Calabria, si hablamos de la N'drangheta, Medellín y Cali en Colombia, o determinadas áreas geográficas de México, si hablamos de los principales cárteles de la droga, por citar ejemplos internacionalmente reconocidos). Territorio primigenio, que se consolida como baluarte de la organización criminal dominante y que, a su vez, le sirve de plataforma para su expansión, generalmente en fases sucesivas atendiendo a una diversidad de elementos²⁴.

²¹ Sansó-Rubert, Daniel: “Geopolítica criminal”, *Revista Ábaco*, monográfico: La venganza de la geopolítica, Vol. 3, nº 85 (2015), pp. 62-75.

²² Thual, François (1996): *Méthodes de la géopolitique*. París, Ellipses.

²³ George, Pierre (1992): *La géographie à la poursuite de l'histoire*, París, Armand Collin.

²⁴ Sansó-Rubert, op. cit. (2016).



A priori, la hipótesis más extendida se inclina a favor del reconocimiento del delincuente profesional, integrado en una organización delictiva, como un *homo economicus* (Teoría criminológica de la elección racional). Un perfil profesionalizado, que ha escogido racionalmente el ejercicio de la delincuencia como modo de vida (*lifestyle*) y asume su condición de experto y profesional de sus actividades.

Este planteamiento se inclina a favor de reconocer el fenómeno delictivo organizado como un comportamiento racional, pragmático y utilitarista, lo cual, en puridad, no sería del todo cierto. A pesar de ello, cabe presumir, a tenor de la información disponible contrastada que, de ordinario, los líderes de las organizaciones de delincuencia organizada son actores racionales auto-interesados²⁵. Las organizaciones pueden ser consideradas como actores racionales, centrándose para este análisis exclusivamente en los grupos en su conjunto y en las decisiones tomadas exclusivamente por la dirección de las mismas. En este contexto analítico de partida, la racionalidad de los restantes miembros queda excluida, en tanto no son los que toman las decisiones dentro de la organización. Se supone que las decisiones que se adopten para interactuar con otros grupos, participar en ciertas actividades, o en términos generales, las decisiones que afectan a la organización en su conjunto, se tomarán al más alto nivel de liderazgo.

Desde esta perspectiva, la movilización de las organizaciones criminales obedecería a una estrategia de mercado y de acción expansionista, previamente planificada y diseñada, apoyada en el correspondiente análisis de riesgos²⁶. Objetivo: el aprovechamiento de una serie de circunstancias identificadas como oportunidades para el lucro, ubicadas en diversos lugares por todo el mundo. Riesgos, que incluyen la confrontación con otras organizaciones por el control del territorio y de las actividades lícitas e ilícitas desarrolladas en él, cuando el pacto no es posible, o no interesa. Lo habitual es que el empleo de la violencia sea residual, porque no favorece los negocios (empleo pragmático de la violencia). El estallido de la violencia es síntoma de inestabilidad territorial (actualmente el caso mexicano). Comportamiento que suele darse en relación con un territorio controvertido, en disputa entre varias organizaciones para establecer el dominio de la plaza.

A pesar de su relevancia, el arraigo territorial no supone una limitación. No implica inmovilidad. Por ello, resulta igualmente factible identificar contextos emergentes, que originan el desplazamiento no intencional de las organizaciones criminales, motivado por factores de empuje (*pull factors*), sobrevenidos. Se trata en este supuesto, de una adaptación forzada a las circunstancias ambientales.

Dentro del conjunto de posibles factores a tener en consideración, aceptados por el conjunto de la doctrina especializada²⁷, indistintamente válidos para explicar desplazamientos

²⁵ Shelley, Louise y Picarelli, John: "Methods and Motives: Exploring links between Transnational Organized Crime and International Terrorism". *Report for the US Department of Justice*, funded by Grant 2003-IJ-CX-1019. September 2005, en <http://www.ncirs.gov/pdffiles1/nij/grants/211207.pdf>

²⁶ Morselli, Carlo (2005): *Contacts, Opportunities, and Criminal Enterprise*, Toronto, University of Toronto Press.

²⁷ Varese, Federico (2013): *Mafias on the Move: How Organized Crime Conquers New Territories*, New Jersey, Princeton University Press; Morselli, Carlo (2009): *Inside Criminal Networks*, New York, Springer; Garzón, Juan Carlos; Rico, Daniel; Olinger, Marianna y Santamaría, Gema (2013): *La Diáspora Criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars; Gayraud, Jean François (2007): *El G9 de las mafias en el mundo. Geopolítica del crimen organizado*, Barcelona, Urano, colección «Tendencias»; Williams, Phill: "Redes criminales transnacionales", en Arquilla, John y Ronfeldt, David (eds.) (2003): *Redes y guerra en red. El futuro del terrorismo, el crimen organizado y el activismo político*, Madrid, Alianza, pp. 61-97; Forgione, Francesco



dentro del territorio nacional de un país, como cuando éstos son de carácter transnacional, destacan por su relevancia explicativa los siguientes:

3.1 Búsqueda de recursos o de oportunidades de inversión (nuevos mercados)

Dentro de las motivaciones para desplazarse al extranjero, aquella por antonomasia es la identificación de oportunidades de lucro (nichos de negocio fundados en base al cálculo de costos, riesgos y beneficios), estar dispuesto a su explotación y contar con la infraestructura, las capacidades y la logística para ello.

Las organizaciones criminales constantemente llevan a cabo tareas de recopilación de todo tipo de información, que les permita maximizar el éxito en las actividades que desenvuelven (lícitas e ilícitas), a los efectos de alcanzar la mayor competitividad posible que, a su vez, les procure mayores niveles de éxito y protección posibles²⁸.

Otra motivación puede ser el acceso a nuevos mercados (en cooperación con otras organizaciones locales o en competencia)²⁹, o la reorganización de las rutas de tránsito de los tráfico ilícitos, requiriendo presencia de la organización en determinadas áreas geográficas para su aseguramiento y apoyo logístico.

3.2 Reinversión del producto obtenido ilícitamente en otros negocios

Decisión motivada por la existencia de sistemas impositivos más favorables, el acceso a incentivos de desempeño proporcionados por los gobiernos, o por el deseo de operar en sistemas financieros más eficientes. También, como mecanismo de blanqueo de capitales para salvaguardar el patrimonio adquirido ilegalmente, lejos del alcance de cualquier jurisdicción que pudiera ponerlo en peligro (decomiso).

(2010): *Mafia Export. Cómo la 'Ndrangheta, la Cosa Nostra y la Camorra han colonizado el mundo*, Barcelona, Crónicas Anagrama; Varese, Federico: "General Introduction: What is Organized Crime?", en Varese, Federico (ed.) (2010): *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*, London, Routledge, pp. 1-33; Varese, Federico: "Mafia movements: a framework for understanding the mobility of mafia groups", *Global Crime*, Vol. 12, nº. 3 (2011), pp. 218-231.

²⁸ A modo de ejemplo paradigmático, a finales de diciembre de 1991, los grupos criminales se reunieron en una *dacha* en la región montañosa de Viedentsovo, cerca de Moscú. Es probable que ésta sea una de las más importantes reuniones (*sjodky*) en la historia de la "mafia rusa", el número de "ladrones de ley" se aproximó a los treinta y llegaron hasta allí desde Georgia, Azerbaidjan, Armenia, Kiev, Odessa, Moscú, San Petersburgo y otros lugares tan alejados como Vladivostok, en la costa pacífica. La finalidad era acordar la distribución territorial y especializaciones delictivas, hecho que ya se estaba dando en Moscú, donde los barrios o áreas urbanas de influencia eran delimitados por las organizaciones criminales. A esta reunión le siguió la *sjodka* de Viedentsovo, en la que quedó patente el sentido de internacionalización que debían adquirir las acciones futuras de los grupos criminales más importantes. En esos momentos ya conocían que poco tiempo después Gorbachov liberalizaría las competencias en el comercio exterior. López, Julián: "Criminalidad organizada. La Mafia rusa y su estrategia de expansión", *Documento de Opinión* 59/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE059-2015_CriminalidadOrganizada_MafiaRusa_JLopezMunoz.pdf

²⁹ En la misma línea de ejemplo, en 1992 la organización Solntsevo entabló contacto con los cárteles de Cali y Medellín en Aruba, en una reunión que fue acordada por abogados de la mafia siciliana y la Camorra napolitana, la finalidad era la apertura de rutas de tráfico de cocaína a través de los Balcanes. En 1993 esta misma organización llevó a cabo una reunión en Miami para tratar su expansión por el extranjero y alianzas con otras organizaciones regionales y locales, en ella estuvieron presentes Boroda, Sergei Timofeyev, Victor Averin, Yuri Esin y Sergei Mikhailov. Decidieron iniciar sus operaciones de asentamiento en Italia, dado que ya mantenían contactos con organizaciones criminales locales. *Ibid.*, pp. 12-13.



3.3 Aprovechamiento de los flujos migratorios y de las políticas de deportación masiva

La expansión criminal está estrechamente ligada a la historia y geografía de las oleadas migratorias. El desplazamiento de una comunidad y su asentamiento en otro lugar conforma el sustrato mínimo indispensable para el desarrollo de la actividad criminal como producto de importación³⁰. Ciertamente, el mero traslado de elementos del crimen organizado a un nuevo territorio no es motivo suficiente para que emerjan estructuras de delincuencia organizada. Sin embargo, existe constancia de que las organizaciones criminales se benefician proactivamente de diversas maneras de los movimientos migratorios. Principalmente para la obtención de beneficios económicos mediante la panoplia delictiva que comprende la inmigración ilegal. Además, a través de su instrumentalización, logran solaparse en las comunidades asentadas en los países de acogida en busca de protección y zonas de influencia, explotando relaciones étnicas, familiares y clientelares³¹. De este modo, el mapa histórico de las migraciones mundiales y las diásporas encubre, en mayor o menor medida, el de la difusión de la criminalidad organizada.

En relación con las deportaciones masivas, el caso más paradigmático y ejemplarizante ha sido protagonizado por Estados Unidos en relación a la extradición masiva de miembros de pandillas originarias de Los Ángeles, a sus países originarios del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador). Fruto de la cual, estos países recibieron directamente el influjo de la subcultura delictiva de bandas, sin contar con los medios institucionales adecuados para su gestión y control³². Resultado, la eclosión descontrolada y fortalecimiento del fenómeno de las maras, que representa a día de hoy uno de los principales problemas de seguridad en la región Centroamericana, con tasas de homicidios desorbitadas en comparación con áreas de conflicto armado como Afganistán, Somalia o Líbano y que refleja un perfil de compleja resolución.

3.4 Vacío represivo

Obedece a diferentes causas. A una voluntad política corrupta en connivencia con la criminalidad (nexo político criminal)³³, a una situación de impotencia generada por la debilidad institucional o simplemente, por distracción ante otros desafíos de seguridad como el terrorismo, que desplace al resto de fenómenos monopolizando todo el esfuerzo y los recursos, siempre limitados, de los organismos y agencias de seguridad.

Un contexto nefasto lo conforman las alianzas entre políticos, organizaciones delictivas y el aparato de seguridad estatal. Dicha connivencia genera en la práctica, bien respuestas tibias de los gobiernos, bien directamente la omisión de respuesta pública (catarsis institucional). Su manifestación más dañina se plasma cuando el Estado se transforma en refugio criminal, imperando el fomento de obstáculos para la cooperación internacional destinada a su erradicación³⁴.

³⁰ Sansó-Rubert (2008): *op. cit.*

³¹ Savona, Ernesto Ugo; di Nicola, Adrea y da Col, Giovanni: "Dynamics of migration and crime in Europe: new patterns of an old nexus", *Transcrime*, Working Paper nº 8 (1997), Trento, Universidad de Trento.

³² Garzón, Juan Carlos (2012): *La rebelión de las redes criminales: el crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

³³ Godson, Roy (ed) (2004): *Menace to Society: Political-criminal Collaboration Around the World*, Transaction publishers, New Brunswick (USA) y London (UK).

³⁴ Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comp.) (2002): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.



En la práctica, los grupos que controlan estos espacios ingobernados (“santuarios criminales”), se convierten en socios estratégicos para las organizaciones de delincuencia organizada transnacional³⁵.

3.5 Exilio fruto de la presión política y policial o por la confrontación entre organizaciones por áreas de influencia (geográficas y mercados)

El exilio puede deberse primordialmente a dos causas determinantes. Por una parte, la puesta en práctica de políticas gubernamentales de represión. De otra, la propia competencia criminal, que puede degenerar en enfrentamientos violentos con facciones u organizaciones vencedoras y vencidas (disputas por el control de áreas geoestratégicas, mercados, como por los corredores y rutas para tráfico ilícito, pasos fronterizos, nudos de comunicaciones, puertos...). La reubicación en otros países obedece a una necesidad de supervivencia. En definitiva, el exilio como escapatoria de la prisión o de la muerte.

En cuanto a la repercusión de la presión política y policial que adoptan los gobiernos dentro de sus fronteras, la delincuencia, en aras de una mayor y más eficiente autoprotección, ha optado por asentarse en aquellos países que presentan características más favorables, en contraposición con sus naciones de origen. Son candidatos predilectos los Estados dotados de ordenamientos jurídicos laxos, excesivamente garantistas si se prefiere, con leyes de extranjería permeables y políticas criminales infradesarrolladas o desfasadas, que les permiten operar al amparo de los beneficios reportados por el marco de legalidad descrito³⁶.

Los efectos de la dispersión forzada son de naturaleza traslativa; una propagación involuntaria debido a que la problemática no se resuelve, sino se desplaza hacia otra ubicación geográfica (efecto globo). Las organizaciones desplazadas, lejos de abandonar sus prácticas criminales, las exportan. Igualmente, fruto de esta presión institucional, se ha producido la fragmentación de las organizaciones criminales, favoreciendo la emergencia de una nueva generación de organizaciones más reducidas y dinámicas, que compiten ferozmente por el dominio del territorio que, con anterioridad, dominaba una única estructura criminal, disparando los índices de violencia (México y Colombia representan los ejemplos por antonomasia, a raíz de la eclosión de nuevos cárteles y de las denominadas bandas criminales –BACRIM-, en sustitución de los cárteles tradicionales y las organizaciones paramilitares).

3.6 Existencia de una cultura materialista y consumista

La delincuencia organizada es una modalidad de crimen, que se inserta en una matriz en la que la sociedad es al mismo tiempo víctima y beneficiaria de los bienes y servicios de los que la provee³⁷. En consecuencia, el escenario en el que se desarrolla el crimen organizado hoy es el de una cultura funcional a su expansión.

Esta realidad despierta encendidos debates sociales y de política criminal, en relación a la despenalización del consumo de determinadas sustancias catalogadas actualmente como

³⁵ Naím, Moisés (2006): *Ilícito. Como traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Barcelona, Debate.

³⁶ Sansó-Rubert (2008): *op. cit.*

³⁷ Rotman, Edgardo: “The globalization of criminal violence», *Cornell Journal of Law and Public Policy*, Vol. 10, nº1 (2000), pp. 1-45; Naylor, Robin Thomas (2000): *Wages of crime: black markets, illegal finance and underworld economy*, Ithaca, Cornell University Press.



drogas en multitud de legislaciones (hachís y cannabis, principalmente, además de otras tradicionales de consumo más residual, como el peyote o la hoja de coca, vinculadas a ritos animistas ancestrales o con una fuerte carga cultural). Una reproducción actualizada del debate acerca de las políticas prohibicionistas del alcohol de principios del siglo XX, que se dirimió con la despenalización de su consumo.

Con independencia de los argumentos a favor y en contra, que trascienden el objeto de este análisis, ciertamente el afán consumista al que la sociedad contribuye, en mayor o menor medida, alimenta la fenomenología criminal organizada. Siempre que exista una demanda rentable (artículos falsificados, drogas, sexo, vehículos de lujo, autopartes, piratería informática o audiovisual...), habrá alguien dispuesto a satisfacerla, con independencia de que los medios sean lícitos o no.

3.7 Impacto del crimen organizado sobre la autoridad estatal: Estados débiles y criminalmente cautivos (efecto corrupción)

Obviamente todos los Estados son vulnerables a la infiltración criminal, pero existe una diferencia cualitativa entre Estados autónomos (relativamente efectivos) y Estados débiles o impotentes³⁸. Los Estados con una falta de consolidación del sistema democrático y un deficiente desarrollo de sus instituciones públicas configuran un terreno propicio para la actividad de los grupos criminales³⁹.

La ausencia de monopolio estatal sobre los recursos coercitivos y políticos, abona la semilla para el surgimiento y expansión de la criminalidad organizada. La abdicación del poder estatal total o parcialmente es condición *sine qua non* de la exitosa empresa criminal. Cuando los Estados se descomponen (vacío de poder), la delincuencia organizada toma la iniciativa.

Otro ámbito sobre el cual incide perniciosamente el crimen organizado corresponde a la cultura política de un determinado país. Es decir, el conjunto de valores y actitudes que informan la acción política de los ciudadanos. Afecta sensiblemente al entorno social de las democracias, distorsionando las líneas que separan lo legal de lo ilegal, generando lealtades alternativas al Estado y provocando cambios en la opinión pública, que afectan negativamente al funcionamiento del sistema⁴⁰.

La tendencia apunta a que los dirigentes de estas organizaciones criminales traducen la riqueza acumulada en demandas políticas, sociales y económicas. Aspiran a convertirse en miembros de la «élite social y política», destinando parte de su poder económico a la obtención de legitimidad social. Así, se termina produciendo una asimilación social de los dirigentes criminales, entremezclándose con las esferas de poder. Valiéndose de ardides

³⁸ Casanovas, Oriol: “Los Estados Fracasados”, en García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (eds.) (2008): *La seguridad compartida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Barcelona/ Madrid: Universitat Pompeu Fabra/Tecnos, pp. 83-89.

³⁹ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: “Impacto social del fenómeno criminal organizado: déficit constitucional, deslegitimación estatal, corrupción, radicalización y crisis de Gobernanza”, en Bañón i Martínez, Rafael y Tambleo García, Rubén (eds.) (2013): *Gestión de la escasez: participación, territorios y estado del bienestar. Experiencias de democracia y participación*, Madrid, GOGEP Complutense, pp. 297-305.

⁴⁰ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: “¿Representa la criminalidad organizada una amenaza para la democracia?: Aproximación a la génesis antidemocrática del fenómeno delictivo organizado”, en Bañón i Martínez, Rafael y Tambleo García, Rubén (coord.) (2014): *La modernización de la política y la innovación participativa*, Madrid, GOGEP Complutense, pp. 221-240.



populistas, pueden igualmente manipular los afectos de poblaciones enteras, generalmente caracterizadas por el retraso económico y las desigualdades sociales, posicionándolas frente al Gobierno central o frente a las instituciones supranacionales.

El acceso al poder en definitiva es una salvaguarda de su estatus. Éste se cristaliza en el carácter políticamente pragmático de la criminalidad organizada. Instrumentalizará convenientemente su apoyo a favor de aquellas iniciativas políticas que beneficien sus propios intereses.

El sistema electoral tampoco escapa a su esfera de influencia. De facto, en no pocas ocasiones recurren a la manipulación del proceso electivo mediante la postulación de candidatos propios, hacia los que canalizan ingentes recursos económicos e informativos procedentes de sus negocios ilícitos o, en regiones donde el clientelismo es una característica endémica, pueden poner al servicio del candidato «predilecto» el electorado indispensable para la victoria. Su poder económico les permite, llegado el caso, subordinar a partidos políticos preexistentes o crear los suyos propios, para así tener un mejor control sobre toda la estructura de decisiones en las instituciones de representación política. Con ello, contribuyen a la deformación y el descrédito de la democracia, reemplazando la auténtica representatividad electa por la mercantilización instrumental de candidatos y electores⁴¹.

3.8 Delincuencia organizada, economía y globalización

La delincuencia organizada no es una rareza original surgida al hilo de la globalización. No ha irrumpido repentinamente en la historia de la criminalidad (*nihil nove sub sole*), sino que, por el contrario, ha evolucionado de forma paralela a la sociedad, hasta presentarse en los tiempos actuales con una faz innovada respecto de las formas tradicionales.

En lo que respecta a la conjunción criminalidad organizada, economía y globalización, la actividad delictiva genera inestabilidad financiera, a la par que distorsiones e ineficacias en los mercados. Provoca disfunciones estructurales en la economía, que afectan negativamente a los ciudadanos y a la estabilidad del sistema democrático.

La liberalización económica ha procurado novedosas expectativas para los que están involucrados en mercados penalizados. Algunas de las mismas iniciativas diseñadas para estimular y facilitar el intercambio económico legal (liberalización comercial y financiera, privatización, desregularización del transporte), benefician el intercambio económico ilegal y que en muchas regiones del mundo, la economía criminalizada constituya una fuente decisiva, tanto de ingresos como de empleo (economías criminales altamente competitivas como acontece en China respecto de la falsificación de marcas). Con esto no se está sugiriendo que la globalización, en su vertiente económica, sea la causa fundamental de la delincuencia organizada transnacional, pero sí representa una variable trascendental para explicar su proliferación.

En conjunto, las repercusiones de la inmersión del crimen organizado en el ámbito de la economía son inflación, una distribución ineficiente de rentas, la disolución del libre mercado y la regulación económica estatal, pérdidas substanciales de productividad, una visión utilitarista de la inversión contraproducente con el crecimiento económico prolongado y, en ocasiones, sobrevaluación monetaria. En lo que se refiere al sistema financiero en particular, la volatilidad de los capitales en manos de los grupos criminales dificulta las

⁴¹ Sansó-Rubert (2014): *op. cit.*



acciones correctas en materia de política económica y provoca inestabilidad en las instituciones bancarias y en el mercado del dinero en general, lo cual puede desembocar en una crisis económica profunda.

En cuanto a los desplazamientos de las organizaciones criminales se refiere (en un mundo globalizado), algunos autores establecen diferentes categorías en función del modo en que éstos se producen⁴². Concretamente, identifican como *expansión*, el desplazamiento caracterizado por la presencia en nuevos territorios pero adoptando un perfil bajo. Autolimitando las capacidades de actuación, con la finalidad de permanecer desapercibidos. La *trasplantación*, por el contrario, se corresponde con un desplazamiento parcial. Las organizaciones sólo reproducen parcialmente su estructura enfocándose generalmente en tres líneas operativas: tráfico ilícito y alianzas para la distribución local al por menor, lavado de activos y búsqueda de refugio para los integrantes de las cúpulas. Esta opción se reproduce habitualmente en los principales centros urbanos de aquellos países que representan un interés estratégico para la criminalidad organizada (Madrid, ejemplifica esta modalidad en relación al tráfico de cocaína). Finalmente, una tercera categoría sería la *representación criminal*, que consiste en el desplazamiento temporal de miembros de la organización al territorio de otra con la que se mantiene algún tipo de relación comercial. Mecanismo, que opera como garantía de cumplimiento y de no confrontación, en las transacciones ilegales en las que predomina la desconfianza. A su vez, los miembros desplazados, actuarían como supervisores de los desempeños de la contraparte para la que sirven de garantía, asegurándose del correcto desempeño de los parámetros acordados.

Cabría, a mi juicio, incorporar una cuarta categoría para recoger aquellas situaciones de conquista territorial. Cuando la expansión es definitiva y el establecimiento en el territorio pleno. Se produce con la intención de su incorporación al espacio bajo el control de la organización criminal: el *asentamiento*.

Todas estas categorías explicativas, que no son únicas ni excluyentes, resultan de utilidad para la comprensión de la movilización del crimen organizado. El resultado de su distribución geográfica mundial es muy desigual, dependiendo tanto de las condiciones regionales o locales (vacío de poder político e ideológico, una historia previa de delincuencia en mayor o menor medida organizada, condiciones geográficas expresadas como áreas de cultivo o rutas de tránsito de tráfico ilícito, pauperización de la población, debilidad institucional del Estado...), como del tipo de actividad criminal de la que se trate. Adoptará diversas formas de propagación acorde con sus objetivos, la capacidad de respuesta institucional en los territorios o ciudades en donde incursiona, y en función de las relaciones que establezca con las organizaciones delictivas locales⁴³.

Como acontece en cualquier otro sector de negocios, el acceso al capital relacional, sumado a la confianza, resultan de vital importancia para el desarrollo de las actividades delictivas. Máxime, en un entorno donde cualquier alteración, diferencia de términos en la prestación del servicio o abastecimiento del producto o incumplimiento respecto de lo pactado, no se dirime precisamente en los juzgados. La clave teórica del éxito estriba en generar relaciones interpersonales fiables, sólidas y estables: alianzas estratégicas. Además, la identificación de oportunidades de lucro (nichos de negocio fundados en base al cálculo de costos, riesgos y beneficios), implica estar dispuesto a su explotación y contar con la infraestructura, las capacidades y la logística para ello.

⁴² Varese (2013): *op. cit.*; Garzón (2012): *op. cit.*

⁴³ Varese (2013): *op. cit.*



Sea como fuere, lo cierto es que los grupos de criminalidad organizada representan una realidad incuestionable. Se han desarrollado en Asia, América Latina, África, Europa y Estados Unidos; ninguna región del mundo y ningún sistema político ha impedido su surgimiento o logrado un éxito rotundo en su eliminación. Esta imagen refuerza la idea de que la criminalidad organizada fructifica explotando las ventanas de oportunidad abiertas, no solo en los países más desfavorecidos del planeta, prosperando en un estado de caos y conflicto constante (agujeros negros geopolíticos)⁴⁴, sino que por igual, accede al primer mundo en busca de escenarios y mercados estables en los que implantarse y desarrollar sus actividades lucrativas. Cualquier intento de explicar la situación en cualquier zona inestable o estable del mundo, exige entender el papel de las redes criminales en la región, su organización, sus estrategias, sus vínculos internacionales e intereses económicos. En congruencia, internacionalmente habría que prestar especial atención a estos espacios geográficos favorables al surgimiento de manifestaciones ventajosas para la criminalidad organizada, cuyo seguimiento permitiría identificar con antelación las posibles incursiones oportunistas de redes criminales.

Llegados a este punto, se abre para la geopolítica y la inteligencia criminal un interesante ámbito de estudio, brevemente esbozado en las reflexiones compartidas en estas líneas. Resumidamente y a modo de colofón, la conjunción de ambas disciplinas aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, definiendo escenarios posibles y probables. Además, define las alternativas estratégicas viables para reorientar la situación en el sentido más favorable para su erradicación y control. De la misma forma, posibilita conocer y analizar la distribución geográfica de la actividad delictiva, la concentración territorial de las organizaciones criminales (densidad criminal), el surgimiento de nuevos nichos de mercado ilícitos, la identificación de las estrategias puestas en práctica por las estructuras delictivas, así como la detección del ascenso y caída de las organizaciones criminales, en virtud de sus fortalezas y debilidades. Todo un reto académico por abordar, ya que lo cierto es que aún disponemos sólo de un conocimiento limitado sobre cómo se articulan los procesos de difusión de la delincuencia organizada. Profundizar en el estudio para la comprensión de la movilidad criminal representa un reto para los investigadores.

4. Radiografía del entramado relacional de las organizaciones criminales

De igual forma, a pesar del conocimiento adquirido⁴⁵, aún son muchos los vacíos de información que deben ser subsanados en este ámbito. Las conexiones que diariamente se

⁴⁴ Naím, *op. cit.*

⁴⁵ Edwards, Adam y Gill, Peter: "The politics of transnational organised crime: discourse reflexivity and the narration of threat", *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 4, nº 2 (2002), pp. 245-270; Williams, Phill: "Cooperación entre las organizaciones criminales", en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comp.) (2002): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica; Woodiwiss, Michael: "Transnational Organized Crime: The Strange Career of an American Concept", en Beare, Margaret E. (ed.) (2003): *Critical Reflections on Transnational Organized Crime Money Laundering and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, ONT, pp. 3-34. Ruggiero, Vincenzo: "Transnational crime: Official and alternative fears", *International Journal of the Sociology of Law*, Vol. 28, nº 3 (2000), pp. 187-199; Sheptycki, James: "Against Transnational Organized Crime", en Beare, Margaret E. (ed.) (2003): *Critical Reflections on Transnational Organized Crime Money Laundering and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, ONT, pp. 120-144.



entablan entre organizaciones criminales, permanecen opacas. A pesar de ello, concedores del pragmatismo adaptativo de las organizaciones delictivas, tendentes a incorporar a su acervo particular todo aquello que funcionalmente haya demostrado ser exitoso en su aplicación, cabe plantearse que se haya producido la extrapolación de los sistemas de interrelación del sector empresarial al criminal, con los correspondientes matices.

Dinámica evolutiva, actualmente marcada por una etapa de transformaciones importantes, que definirán el tipo de criminalidad organizada que deberemos enfrentar en años venideros. A grandes rasgos, una breve radiografía de la escena criminal internacional trasluce una riqueza tipológica multinacional, pluriétnica, multiorganizacional y multiactividad. La delincuencia organizada no conforma un grupo monolítico sino que, más bien, presenta un panorama poliédrico, complejo y multidimensional.

Para mejorar nuestra comprensión de la naturaleza de los vínculos de cooperación entre las organizaciones criminales, es recomendable recurrir a la literatura de administración y dirección empresarial. Analizar las formas en que las empresas cooperan y compiten y, en particular, la manera en que se articulan y consolidan las alianzas estratégicas.

Cuadro 1. Tipología de relaciones cooperativas de la delincuencia organizada

Tipo de relación	Forma de cooperación	Características de la cooperación	Beneficios de la cooperación
Alianza estratégica	Nexos operativos	A Largo plazo	Cooptar al adversario potencial Sinergias que facilitan la entrada al mercado
	Franquicia	Alto nivel de confianza	
Alianza táctica	Licencia	Pericia Complementaria Corto plazo	Explotar nexos locales-globales Sinergias que facilitan la entrada al mercado
	Conexiones operativas	Desarrollo de un nivel moderado de confianza	
Contrato y servicio	Relacionadas con tareas especializadas	Relación de tipo empleador A corto o a largo plazo	Uso de habilidades especializadas
Intercambio	Acuerdos de trueque	Limitada al intercambio de productos	Extender gama de productos y desarrollar nuevos mercados
Proveedor regular	Proveedor-cliente	Grado de confianza y pronóstico	Altamente eficiente y adaptable
Proveedor a corto plazo	Al por mayor y al menudeo	Expeditiva e instrumental	Proporciona soluciones interinas para satisfacer demandas del mercado

*Información extraída de Williams, Phill: "Cooperación entre las organizaciones criminales", en Berdal, Mats y Serrano, Mónica (comp.) (2002): *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

La gama de tipologías de cooperación es muy variada. Pueden adoptar multiplicidad de formas a lo largo de un espectro que abarca desde alianzas estratégicas en un extremo, hasta relaciones de proveedor a corto plazo. Los vínculos de negocio giran en torno



a la cadena mundial de productos (lícitos e ilícitos). Cadena que comprende desde la materia prima hasta el producto final (ciclo criminal). Tales enlaces forman parte integral de la operativa cotidiana de las actividades criminales.

Consecuentemente, las ventajas de la cooperación entre organizaciones criminales reside en:

- Permite superar las limitaciones organizacionales propias (logísticas, protección,...)
- Mejora la posición competitiva en el mercado y facilita la neutralización de los principales competidores
- Maximización del lucro obtenible (aumento de cuotas de mercado)
- Acceso a nuevos mercados (alianza vs. competencia)
- Reducción de riesgos y minimización de inversiones frente a la imprevisibilidad del mercado (riesgo de incautación, pérdida de mercancía, desarticulación policial de células de las organizaciones...)
- Aumento de la base de los recursos disponibles, ya sea en términos de capital, tecnología, capital relacional, acceso a nuevos mercados... .
- Incremento de las oportunidades para el aprendizaje organizacional a través del intercambio de información y conocimientos entre los socios (desarrollo de confianza mutua)
- Favorece la especialización y la división del trabajo en relación con los proveedores
- Compartir entre los socios los riesgos y los costes financieros y de operación
- Fragmentación del ciclo criminal en función de las capacidades y la especialización de las organizaciones (protección, transporte, almacenamiento, distribución...)

Los incentivos para la cooperación entre organizaciones criminales están al alza, dando como resultado una «cadena global de redes criminales, que serán tan difíciles de combatir como lo son de rastrear»⁴⁶. La violencia, desde una perspectiva racional economicista, perjudica los negocios. No sólo desgasta a las organizaciones criminales (pérdidas fruto del enfrentamiento), sino que las distrae de la actividad principal: obtener beneficios (lucro cesante). A ello hay que sumar, que incrementa su visibilidad al captar la atención de los medios de comunicación y por ende, su exposición a la actuación de la seguridad estatal. No obstante, a pesar de la suma de inconvenientes, llegado el caso, el recurso a la violencia representa uno de los principales instrumentos de acción de la delincuencia organizada.

Explicar por qué unas alianzas alcanzan éxito y otras fracasan resulta harto complejo, habida cuenta de la multitud de factores y variables intervinientes. El punto de partida para considerar esta cuestión radica en asimilar que la piedra angular para cualquier relación en el ámbito de la delincuencia organizada es la necesidad mutua y la búsqueda de beneficio. Necesidad, en tanto la organización no dispone de los medios pertinentes para asumir esa fracción del ciclo criminal. Cada organización aporta algo que la otra necesita y no dispone. Y, la obtención de lucro, que impulsa a la asunción de riesgos (sin riesgo, no hay ganancia). Lógicamente, si además del mutuo reconocimiento existe una relación de respeto-confianza, las probabilidades de éxito presentes y futuras incrementan. Sin embargo, incluso cuando la selección del aliado es adecuada, esto no es garantía alguna de alcanzar el éxito.

⁴⁶ Williams (2002): *op. cit.*



Establecer relaciones fructíferas duraderas en la esfera criminal encierra una pluralidad de dificultades. Principalmente, no existen mecanismos formales para exigir el cumplimiento del acuerdo alcanzado. No hay estancias de reclamación formal. No se dispone de una regulación expresa que determine qué sucede cuando acontecen incumplimientos imprevistos por causas sobrevenidas o intencionadamente. De hecho, subyace el sustrato base para que puedan surgir desavenencias con demasiada facilidad. Los actores implicados transitan de ordinario por el mundo de la ilegalidad, por lo que se caracterizan por el desapego al respeto a las normas y a los derechos del prójimo, características de las subculturas delictivas. Idiosincrasia, además, donde la violencia intragrupal y extragrupal, es un recurso habitual para mantener la cohesión de las organizaciones y como fórmula para dirimir controversias.

A lo expuesto hay que sumar, el que puedan darse desiguales ganancias resultantes, ganancias que no cubren las expectativas previstas o pactadas (desproporcionales), que se desvirtúen equilibrios de influencia pactados en determinados espacios geográficos o institucionales, hacerse con la cartera de clientes de la contraparte y prescindir de su implicación en el negocio... toda una amplia gama de posibles escenarios generadores de disconformidad. En definitiva, los vínculos entre organizaciones criminales están continuamente sujetos a escrutinio en virtud de su inestabilidad.

El análisis esbozado, no pretende ofrecer una explicación omnicomprendensiva acerca de la tipología de relaciones posibles en el ámbito criminal organizado. La intención persigue, simplemente, aportar una reflexión que, sumadas a otros trabajos académicos, favorezca la apertura de líneas de investigación sobre la naturaleza de las alianzas entre las organizaciones criminales. Resulta crucial ahondar más allá de las generalizaciones acerca de una pretendida “Pax Mafiosa” (el reparto del mundo en feudos criminales)⁴⁷, y proporcionar un marco conceptual de análisis para su estudio y comprensión.

Es necesario tener igualmente en consideración, el hecho de que las organizaciones criminales establezcan vínculos de diversa naturaleza con gobiernos y con organizaciones terroristas para la satisfacción de intereses mutuos⁴⁸. Circunstancia, que dificulta aún más, el análisis relacional desplegado por la criminalidad organizada.

El resultado, networks criminales compuestas por sujetos y entidades pertenecientes a ámbitos diversos –la política, el mundo empresarial, el sistema financiero, el ámbito de la delincuencia organizada- cuyas sinergias e intereses compartidos, dan vida a potentes conglomerados organizados capaces de condicionar áreas enteras de la vida pública y de controlar espacios geográficos y vastos sectores de determinados mercados legales e ilegales.

5. Éxito o fracaso futuro en la lucha contra el fenómeno criminal organizado: El acceso a los sistemas criminales como reto emergente de la inteligencia criminal

El debate sobre el desarrollo de la inteligencia aplicada al análisis de la fenomenología criminal organizada, más allá de las disquisiciones conceptuales que deberán ser superadas

⁴⁷ Sterling, Claire (1994): *Thieves' World*, Nueva York, Simon and Schuster.

⁴⁸ Pulido, Julia y Sansó-Rubert Pascual, Daniel: “Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective” *Journal of Law and Criminal Justice*, vol. 2, nº 2 (2014), Published by American Research Institute for Policy Development. pp. 113-131.



para avanzar en el desarrollo teórico-práctico de la materia, comienza paulatinamente a abrirse hacia nuevas inquietudes (quién, cómo, cuándo, para qué, con qué y qué límites), que permitirán trazar los lineamientos maestros de una futura doctrina, que posibilite articular reglamentos y protocolos para homogeneizar la labor de los diversos miembros que, formal o informalmente, conforman la estructura de seguridad (comunidad de inteligencia), destinada a combatir las manifestaciones de delincuencia organizada⁴⁹.

Resulta indispensable establecer una metodología común, prácticas y procedimientos estandarizados de elaboración de productos; un glosario de términos técnicos compartido (lenguaje común); instauración de equipos multidisciplinares e interagencias; establecer la enseñanza, el reclutamiento y la política de personal; asegurar la producción de inteligencia de modo sistemático y constante; favorecer y facilitar la cooperación entre agencias; regulación de los diversos aspectos que engloban el denominado ciclo de inteligencia (planeamiento, obtención, evaluación, análisis y difusión); y la creación de controles y límites compartidos, a través de un órgano directivo de nivel nacional, estableciéndose las responsabilidades y buenas prácticas (ética) en los distintos niveles de los órganos participantes⁵⁰.

Todo ello en aras de afrontar uno de los principales retos presentes y futuros de la lucha contra la criminalidad organizada, expuesto en términos de éxito o fracaso: el recurso a la inteligencia criminal, no sólo como fundamento para la adopción de decisiones, sino también, para el soporte de la acción. Actualmente, las estrategias de disuasión focalizada y de acción selectiva⁵¹, no sólo contra las organizaciones en su conjunto o sus actividades y mercados, sino sobre sus dirigentes, buscando con ello la neutralización efectiva del fenómeno, ganan paulatinamente reconocimiento como alternativas prometedoras.

En este sentido, un asunto central es entender que el crimen organizado no se define como la existencia de una estructura específica, sino como un sistema de relaciones. La facción criminal - llámese cartel, banda, comando o mara - es la parte más visible del sistema; pero en modo alguno constituye su totalidad. Encierra, un conjunto de conexiones opacas entre el mundo legal e ilegal, con tendencia a enraizar en la esfera política e institucional.

Hipotéticamente, en circunstancias ideales, el aparato de seguridad responsable de enfrentar la delincuencia organizada, debería responder de forma uniforme y estandarizada a todas las organizaciones delictivas. Básicamente, el objeto de esta respuesta estandarizada sería garantizar la intervención equitativa del Estado frente al conjunto de la criminalidad organizada, evitando, al intervenir en todos los frentes detectados simultáneamente, favorecer a una determinada organización en detrimento de otras⁵².

⁴⁹ Sansó-Rubert, Daniel y Blanco, José María: "Inteligencia criminal", en Giménez-Salinas, Andrea y González, José Luis (coords.) (2015): *Investigación criminal. Principios, técnicas y aplicaciones*, Madrid, Ed. Lid, pp. 291-308.

⁵⁰ Sansó-Rubert y Blanco, J. María op. cit. pp. 292-297; Ugarte, José Manuel (2011): "La actividad de inteligencia en América latina y la evolución de la inteligencia criminal", *Actividad de inteligencia y democracia en América latina*, Saarbrücken, Editorial Académica Española; Sansó-Rubert, Daniel: "Estrategias de Seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro", en Fernández Rodríguez, José Julio; Sansó-Rubert, Daniel; Pulido, Julia y Monsalve, Rafael (eds.) (2012): *Cuestiones de Inteligencia en la sociedad contemporánea*, Madrid: Ministerio de Defensa-Centro Nacional de Inteligencia, pp. 204-219.

⁵¹ Felbab-Brown, Vanda (2013): *Modernizando la aplicación de la ley. Informe 2. Disuasión focalizada, acción selectiva, tráfico de drogas y delincuencia organizada: conceptos y prácticas*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, en https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/MDLE-report-2_Focused-deterrence_SPANISH.pdf

⁵² Felbab-Brown (2013): op. cit.



Este postulado teórico quiebra en la práctica, cuando debemos asumir la limitación de medios y recursos disponibles para atajar las manifestaciones de delincuencia organizada. Precisamente, en este aspecto, para superar los problemas de limitación y dispersión de recursos, las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva cobran relevancia. Permiten centrarse selectivamente en un objetivo (neutralizar a un grupo delictivo o *delincuente crónico*), en un espacio geográfico acotado (*Hot Spots*) de dimensión variable (un barrio, una ciudad, una provincia, en todo el territorio nacional)⁵³, con un doble objetivo: el primario, la desarticulación de la organización o neutralización del sujeto delincuente y otro secundario, que consiste en enviar un mensaje disuasorio para el resto de organizaciones e integrantes del crimen organizado para que desistan de sus actividades delictivas, ya que paulatinamente irán ocupando el rol de objetivo⁵⁴.

En lo que a las redes delictivas respecta, el *quid* de la cuestión radica en identificar en qué punto de la estructura de la organización o en qué momento del transcurso del ciclo criminal y de las relaciones entre grupos criminales, resultará más óptimo actuar y en qué sentido (represión, intoxicación informativa, infiltración...). Incidir, en el hecho de que, la captura de los líderes de las facciones criminales e incluso, la aprehensión de una porción importante de los integrantes de una red criminal, podrá tener un impacto temporal en las conexiones, sin que esto implique la desarticulación definitiva. Por ello, el recurso a la inteligencia criminal como apoyo a la adopción de decisiones estratégicas de interdicción selectiva y acción focalizada, constituye una necesidad a efectos de lograr intervenciones exitosas, que alcancen el máximo grado de neutralización de los objetivos.

Lógicamente, el criterio a elegir para fundamentar las estrategias de disuasión focalizada y acción selectiva (peligrosidad, daño, capacidad de infiltración institucional, capacidad de desestabilización estatal, empleo abusivo de la violencia, vínculos con organizaciones terroristas...), deberá ser objeto de evaluación en función de las circunstancias locales de cada país sobre la base de un análisis comparativo de costos, beneficios y compensaciones.

Llegados a este punto, conviene recalcar que la inteligencia criminal aporta “conocimiento” informado que permite a las autoridades anticiparse y neutralizar o disuadir las amenazas, riesgos y conflictos vinculados con la delincuencia organizada. Proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, sociales, económicos, mercantiles, culturales, comerciales, empresariales...), frente a la criminalidad organizada.

Un buen producto de inteligencia criminal no sólo describe cuál es la situación actual relativa al fenómeno, sino que aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, definiendo escenarios posibles y probables. Además, define las alternativas viables para reorientar la situación en el sentido más favorable para su erradicación y control, y establece los eventuales

⁵³ Braga, Anthony: “The effects of hot spots policing on crime”, *American Academy of Political & Social Science*, nº 578 (2001), pp. 104-125.

⁵⁴ Braga, Anthony: “Getting deterrence right?”, *Criminology and Public Policy*, vol. 11, nº2 (2012), pp. 201-210; Braga, Anthony y Weisburd, David: “The effects of focused deterrence strategies on crime: A systematic review and meta-analysis of the empirical evidence”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, Vol. 49, nº3 (2012), pp. 323-358; Kennedy, David (2011): *Don't shoot: One man, a street fellowship, and the end of violence in inner-city America*. New York, Bloomsberry; Kennedy, David; Tompkins, Daniel y Garmise, Gayle: “Pulling levers: Getting deterrence right”, *National Institute of Justice Journal*, nº 236 (1998), pp. 2-8.



costes económicos y sociales resultantes de la aplicación de dichas medidas. De la misma forma, posibilita conocer y analizar la distribución geográfica de la actividad delictiva, la concentración territorial de las organizaciones criminales (densidad criminal), el surgimiento de nuevos nichos de mercado ilícitos, la introducción de novedosas metodologías y *modus operandi*, nuevos productos y servicios, la identificación de las estrategias puestas en práctica por las estructuras delictivas, la familiarización con la subcultura delictiva, las características sociodemográficas relevantes de los miembros de las organizaciones criminales para su conveniente explotación (nacionalidad, región de procedencia, etnia, familia, profesión, condición de ex policías o ex combatientes, tipología de actividad ilícita en la que está especializado...), así como la detección del ascenso y caída de las organizaciones criminales, en virtud de sus fortalezas y debilidades.

De igual forma, su utilidad redundante en su empleo como un instrumento de análisis del éxito de las políticas públicas y decisiones adoptadas en la confrontación con la criminalidad organizada. Destinar capacidades de inteligencia para la realización de análisis sobre la gestión pública del Estado y el fortalecimiento institucional, con el fin de vislumbrar con la debida anterioridad, cómo determinadas decisiones sobre el manejo de lo público (recursos, bienes, y servicios), permiten o facilitan las operaciones y funcionamiento de organizaciones al margen de la ley; de tal forma, que se puedan identificar las implicaciones de las decisiones y esquemas preventivos adoptados, para evitar el fortalecimiento involuntario del crimen organizado.

Ante la magnitud de la amenaza representada por la criminalidad organizada, el desarrollo de estrategias e instrumentos más efectivos para su desarticulación, especialmente en su vertiente transnacional, así como favorecer la cooperación y la coordinación a niveles nacional e internacional, deben constituir prioridades gubernamentales para este siglo XXI. La adaptabilidad criminal demanda, al menos, la misma capacidad de adaptación de los instrumentos disponibles para garantizar la seguridad, con el fin de proveer a los organismos de seguridad de respuestas inteligentes, preventivas y proactivas, al objeto de atajar la movilización de la delincuencia organizada,⁵⁵ al igual que sus capacidades de proyección estratégica⁵⁶.

A su vez, el desarrollo e implementación de una inteligencia criminal para el siglo XXI, transita indefectiblemente por cuestiones tales como el papel de la inteligencia criminal en relación a la aplicación de la ley; cuestiones legales entorno a la inteligencia criminal y su explotación; desarrollo y aplicación de nuevas metodologías, técnicas y modelos; articulación de redes y flexibilización de estructuras; creación de una comunidad o subcomunidad de operadores de inteligencia criminal; ampliación de los posibles escenarios de explotación de esta herramienta de análisis y conocimiento: prisiones⁵⁷, apoyo a la adopción y planificación

⁵⁵ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "Inteligencia criminal. Una elección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada", en Rivera, Fredy (coord.) (2011): *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, Quito, Flacso-Senain-AECID, pp. 215-238.

⁵⁶ Organizaciones criminales como las rusas empleando tácticas y estrategias de inteligencia surgidas de sus gabinetes de información formados por personas que anteriormente pertenecieron a los servicios de seguridad, Policía, KGB o GRU. Sirva como ejemplo la pertenencia de oficiales del KGB como Aleksander Novikov a la organización Solntsevo, o de Grigory Gusiatskiy que pasó desde el servicio a liderar el grupo criminal Orekhovskaya. O el nombramiento del coronel del KGB Filip Bobkov, como jefe de seguridad del oligarca Gusinsky. López, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁷ Sansó-Rubert Pascual, Daniel: "Inteligencia criminal y sistemas penitenciarios: algunas reflexiones", *Monográfico Inteligencia criminal, URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, nº 15 (2015), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 98-111.



de acciones focalizadas y de interrupción selectiva⁵⁸, comprensión de las subculturas delictivas, estudios de antropología criminal social y cultural..., así como toda suerte de desafíos que puedan plantearse al respecto⁵⁹.

Esto requiere de cambios en las actitudes y formas de pensar la seguridad (cambio de paradigma a favor de la seguridad proactiva), y de explotación de las capacidades de inteligencia criminal. Sin estos cambios, las redes criminales seguirán capitalizando la iniciativa.

⁵⁸ Felbab-Brown (2013): *op. cit.*

⁵⁹ Sansó-Rubert y Blanco, *op. cit.*, p. 307.





LA NARCOTIZACIÓN DEL ACTIVISMO GUERRILLERO DE LAS FARC Y EL ELN 1998-2012

Jerónimo Ríos Sierra¹
Universidad EAN, Bogotá

Resumen:

El artículo que se presenta tiene como propósito plantear hasta qué punto, durante los últimos años, con motivo de las políticas de seguridad, especialmente, de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010), las guerrillas de las FARC y del ELN han experimentado un importante proceso de transformación. Lo anterior, por el cambio en las dinámicas espaciales del conflicto armado, que ha tendido a concentrarse en enclaves periféricos, de índole fronteriza, pero, sobre todo, caracterizados por una mayor dependencia de las finanzas provenientes del cultivo ilícito. Esto termina por desnaturalizar a las guerrillas y favorecer la posibilidad de entender las nuevas dinámicas de la violencia en Colombia así como las opciones reales de superación del conflicto.

Palabras clave: Conflicto armado, Colombia, Narcotización, FARC, ELN.

Titulo en Inglés: "The Narcotisation of FARC and ELN guerilla activities, 1998-2012"

Abstract:

This article aims to present the security policies implemented by Andrés Pastrana (1998-2002) and Alvaro Uribe (2002-2010) and how these policies transformed the FARC and ELN guerrillas, taking into consideration the change in the spatial dynamics of the armed conflict, which has increasingly focused on peripheral and border enclaves and the increased reliance of funds coming from illicit crops. All this ended up distorting the guerrillas and enhances the ability to understand the new dynamics of violence in Colombia and the real options for overcoming the conflict.

Keywords: Armed Conflict, Colombia, Narcotisation, FARC, ELN.

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI*

¹ Jerónimo Ríos Sierra es Profesor de Estudios Internacionales de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas de la Universidad EAN, Bogotá.

Email: jriossie@ean.edu.co.

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52680



1. Introducción

El artículo tiene como finalidad preguntarse sobre algunas de las dinámicas espaciales más importantes en la violencia derivada del conflicto armado colombiano, concretamente, entre los años 1998 y 2012. Ello, con atención a las dos guerrillas más importantes del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, y el Ejército de Liberación Nacional – ELN.

La pregunta de investigación fundamental trata de aclarar cuáles han sido las pautas de continuidad y cambio por parte del activismo y la presión guerrillera en Colombia en los años referidos, coincidiendo con la puesta en marcha de dos políticas de seguridad de clara confrontación, como son las de los presidentes Pastrana Arango (1998-2002) y Uribe Vélez (2002-2010). La hipótesis de partida es la de destacar un proceso paulatino de *narcotización* en ambas guerrillas, el cual ha terminado por transformar las propias lógicas del conflicto armado.

Narcotización, en tanto y en cuanto, la violencia se condensa en enclaves de carácter fronterizo, especialmente con Venezuela, Ecuador y Perú, o con salida a la vertiente del Pacífico. Es en estos enclaves donde los cultivos ilícitos se erigen como los principales escenarios en los que tiene lugar la presencia y el activismo guerrilleros. Este proceso, así, ha terminado por desnaturalizar profundamente a la guerrilla, a la vez que dificulta cualquier posibilidad de finalización militar al conflicto. De hecho, puede que por esto se puedan entender mejor los importantes avances que han tenido lugar en el marco de negociaciones que actualmente transcurren con las FARC en La Habana, Cuba.

Sobre la base de lo anterior, el presente trabajo de investigación consta de cuatro grandes partes. La primera, un apartado metodológico en el que se detalla la orientación de la investigación así como las técnicas de investigación utilizadas y la naturaleza de los datos procesados. La segunda, un marco teórico y un estado de la cuestión en la que se presentan los trabajos más relevantes y las líneas predominantes en la comprensión del conflicto armado colombiano, frente a las cuales se ubica este trabajo. También se identifican algunos de los conceptos clave que determinan el alcance temático de este trabajo. En tercer lugar se presentan los resultados, es decir, se interpretan, con base en lo anterior, las dinámicas espaciales de la violencia directa ejercida por las guerrillas colombianas entre 1998 y 2012, coincidentes, como se señalaba, en un contexto de paulatino debilitamiento en cuanto a lo que han sido sus tradicionales fuentes de financiación como son el secuestro y la extorsión. Finalmente, se abordan conclusiones que invitan a pensar en nuevos paradigmas de seguridad y en las nuevas posibilidades que desde la Geografía Política y la Investigación para la Paz se puede interpretar el alcance y sentido de un conflicto como el colombiano que, actualmente, se encuentra bajo nuevas posibilidades expeditivas tanto para la comprensión de la continuidad del conflicto, como para la comprensión de promover nuevas posibilidades en la construcción de paz.

2. Metodología de la investigación

La hipótesis nuclear que se presenta es la de entender que, entre 1998 y 2012, el comportamiento de las guerrillas en la geografía de la violencia derivada del conflicto colombiano ha atendido a una pauta de *narcotización*. Sobre la base de mayor activismo guerrillero en escenarios fronterizos, encontramos como pauta común una fuerte concurrencia de cultivos ilícitos. Es decir, tomando como variable dependiente el activismo guerrillero, *operacionalizado* en acciones armadas por municipio según la base de datos que a continuación se detalla, y como variable independiente, la existencia de cultivos ilícitos, *operacionalizada* en hectáreas cultivadas, igualmente, por municipio, el resultado es el siguiente: a mayor presencia de cultivos ilícitos, mayor activismo y presencia guerrillera.



Esto, tanto en las FARC como en el ELN. Dicho de otro modo, cabría pensar en que los cultivos ilícitos son un factor clave a la hora de observar la evolución espacial de la violencia guerrillera en los últimos años

La base fundamental que sustenta este trabajo de investigación reposa en el valor agregado de toda una documentación, apenas trabajada de una manera parcial en algunas aportaciones académicas, pero ni mucho menos en la complejidad e integralidad que aquí se presenta. Todos los datos que se ofrecen fueron facilitados – y de ahí el agradecimiento por ello- por el Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República de Colombia – ODHDIH, por los cuales se tiene acceso a todo un desglose por año y municipio de indicadores relacionadas con la violencia guerrillera y a los que se añade una cartografía explicativa, igualmente, hasta el momento no interpretada. Particularmente, estas informaciones del ODHDIH provienen de los boletines diarios del Departamento Administrativo de Seguridad, para todo lo que concierne al período 1998-2010, y de la Policía Nacional y el Estado Mayor de las Fuerzas Militares, para los años 2011 y 2012.

A estos datos y cartografías hay que añadir el acceso a las bases de datos, tampoco de acceso abierto, que maneja la Oficina de Naciones Unidas contra el Delito y el Crimen Organizado, UNODC, y que es de gran importancia a efectos de poder *operacionalizar* la hipótesis de la narcotización del activismo guerrillero en hectáreas y por municipio.

Junto a lo anterior, concurre una observación directa en casi doscientos municipios en contexto de violencia guerrillera, la mayoría, a su vez, con problemas de cultivo ilícito. Asimismo, se suman diferentes entrevistas en profundidad que enriquece parte de las consideraciones planteadas, respondiendo al propósito de incorporar el testimonio de actores directamente involucrados o conocedores de la dimensión real que aúna violencia guerrillera con narcotráfico. Esto, porque, casi siempre, es un tema que, en líneas generales, tiende a ser negado por las comunicaciones oficiales de los grupos guerrilleros. Sin embargo, *sensu contrario*, todos los testimonios que se integran coinciden en reconocer el factor clave que los cultivos ilícitos representan en la financiación y en los intereses económicos de los grupos guerrilleros.

Es así que se puede destacar la presencia, del lado de las Autodefensas Unidas de Colombia², del testimonio de uno de los comandantes de mayor importancia en la estructura del paramilitarismo colombiano durante los años objeto de estudio. Se trataría de Edward Cobos Téllez, “Diego Vecino”, preso en el establecimiento carcelario de Bogotá, “La Picota”, jefe político de las AUC y máximo comandante de Bloque Héroes de Montes de María.

Por el lado de las FARC estarían presentes los testimonios de Daniel Sierra Martínez, “Samir”, quien tras más de dos décadas en las FARC llegó a ser el segundo comandante de las FARC en el poderoso Frente 5, operativo en Urabá, donde trató de obtener arraigo en esta zona bananera, compitiendo por el control de las masas con el Ejército Popular de Liberación - EPL. También se agrega el testimonio de Elda Neyis Mosquera, “Karina”, excomandante del Frente 42 de las FARC, operativo en Caldas, y que junto con el anterior, colabora para el gobierno como agente de paz en el departamento de Antioquia.

² La organización que de manera más importante, articula el fenómeno paramilitar en Colombia, entre 1997 y 2005.



De parte del ELN, se recoge el testimonio de Carlos Arturo Velandia, “Felipe Torres”, actualmente en libertad, pero que durante treinta años en la estructura guerrillera, fue uno de los miembros de la Dirección Nacional, esto es, parte del Comando Central – COCE, del ELN. Junto a él se incluye un fragmento de la entrevista con José Luis Ramírez Herrera, alias “Byron”, antiguo jefe militar del ELN en el frente Carlos Alirio Buitrago (CAB), uno de los más importantes de esta guerrilla, y recluido actualmente en el establecimiento carcelario de Itagüí, una vez que fue capturado, en 2005.

Finalmente, del lado del Estado colombiano se incorporan dos testimonios. El primero, un General en retiro de la Policía Nacional, pero que durante buena parte de su vida profesional fue reconocido por sus acciones contra la inteligencia guerrillera. Buen conocedor y directo decisor sobre algunas de las lógicas de las políticas de seguridad acontecidas en Colombia pero que por razones de seguridad resulta obviada su identidad. El segundo, sería un prisionero³ de la región del Catatumbo en Norte de Santander, la segunda región con más cultivos de coca de todo el país, y que cuenta con ingentes niveles de presencia guerrillera aunque, como en el caso anterior, se preserva su identidad.

3. Marco teórico y estado de la cuestión

El conflicto colombiano ha sido objeto de estudio desde muy diferentes aristas y perspectivas, siendo predominantes algunos temas que son los que, mayormente, han concentrado el objeto de estudio que se plantea. Así, destacan los estudios sobre La Violencia⁴, el análisis de las causas económicas del conflicto⁵, la historia de los grupos armados⁶, el impacto económico del conflicto⁷, la dimensión militar del mismo⁸, o su proyección a nivel regional o internacional⁹.

³ Es la institución que, integrada en la Defensoría del Pueblo, se encarga de preservar la garantía de los Derechos Humanos en el municipio.

⁴ Contexto de guerra civil partidista en Colombia, entre 1948 y 1965, que deja consigo más de 200.000 víctimas mortales. Destacan los trabajos de Guzmán, Gonzalo; Fals Borda, Orlando y Umaña, Eduardo (1962): *La Violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores; Oquist, Paul (1978): *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos; Sánchez, Gonzalo y Meertens, Donny (1983): *Bandoleros, gamonales y campesinos*, Bogotá, El Áncora Editores; y Henderson, James D. (1984): *Cuando Colombia se desangró. Un estudio de la Violencia en metrópoli y provincia*, Bogotá, El Áncora Editores.

⁵ Un trabajo de referencia a tal efecto es el de Sánchez, Gonzalo (2009): *Colombia: violencia y democracia. Comisión de Estudios para la Violencia*, Bogotá, Editorial La Carreta.

⁶ Sobre la historia del paramilitarismo se pueden destacar a Medina, Carlos (1990): *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso “Puerto Boyacá”*, Bogotá, Editorial de Documentos Periodísticos; y Duncan, Gustavo (2006): *Los señores de la guerra*, Bogotá, Editorial Planeta. Sobre el ELN es muy recomendable el trabajo de Medina, Carlos (1996): *ELN: una historia contada a dos voces*, Bogotá, Rodríguez Quito Editores. Finalmente, sobre las FARC cabría destacar a Pécaut, Daniel (2008): *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin o sin fines?*, Bogotá, Editorial Norma; y a Pizarro, Eduardo (2011): *Las FARC (1949-2011). De guerrilla campesina a máquina de guerra*, Bogotá, Editorial Norma.

⁷ Los primeros trabajos, a tal efecto, serían los de Deas, Malcom y Gaitán, Fernando (1995): *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores; y Trujillo, Edgar y Badel, Martha: “Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996”, *Archivos de Macroeconomía*, nº. 76, (2008), pp. 1-49.

⁸ Deben destacarse los trabajos de Leal, Francisco (1994): *El oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores; y Leal, Francisco (2006): *En la encrucijada, Colombia en el Siglo XXI*, Bogotá, Editorial Norma. También, Vargas, Alejo: “El conflicto interno armado colombiano y sus efectos en la seguridad en la región Andina”, *Ciencia Política*, nº. 2, (2006), pp. 168-202.

⁹ Cabe mencionar, desde una óptica de Relaciones Internacionales, y entre muchos otros a Rangel, Alfredo (1998): *Colombia, guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores; Tickner, Arlene: “Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella. Una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos”, en Ardila, Martha; Cardona, Diego y Arlene Tickner (eds.) (2002): *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*, Bogotá, FESCOL, pp. 353-393; Tickner, Arlene: “Intervención por invitación. Claves de la política



No obstante, el análisis espacial de la violencia, o ha quedado reducido a la noción recurrida, a inicios de la década pasada, de Estado fallido¹⁰ o focalizada en aspectos concretos como la relación entre despojo de tierras, ruralización y violencia¹¹; las necesidades socioeconómicas que lastran el fortalecimiento institucional del Estado¹² o el control de recursos y corredores estratégicos que afectan al conflicto armado.¹³ Sin embargo, además de que la Geografía Política, no es un enfoque recurrido ni protagónico en la comprensión de las lógicas que acompañan al conflicto armado, cuando se han incorporado análisis espaciales, estos se han centrado en planteamientos locales específicos¹⁴ o bien a efectos de analizar dimensiones más específicas como la violencia urbana.¹⁵

Si de por sí la Geografía Política no es una disciplina de estudio recurrida para entender la violencia guerrillera en Colombia, tampoco lo es el análisis espacial de los cultivos ilícitos, más allá de los informes de UNODC. Es decir, la única literatura existente es la producida por estos informes anuales de Naciones Unidas, pero no existe, por ejemplo, un análisis que trate de integrar la evolución de los cultivos ilícitos con el activismo guerrillero, de una manera pormenorizada, inspirada en series temporales, tal y como propone este trabajo. Asimismo, tampoco existen trabajos que traten de integrar las ópticas estrictamente estatales con las dinámicas sub-estatales, igualmente acontecidas.

De hecho, el tema de los cultivos ilícitos en Colombia, generalmente, se ha abordado desde otras perspectivas, como la afectación al mercado de las drogas¹⁶, la relación con las

exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Colombia Internacional*, nº 65 (junio 2007), pp. 90-111; y Otero, Diego (2010): *El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*, Bogotá, Ediciones Aurora.

¹⁰ Patiño, Carlos (2003): *El mito de la nación violenta*, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana; Sandoval, Ignacio (2004): *Callejón con salida... hacia una nueva política nacional de paz*, Bogotá, PNUD; y Urrego, Miguel A.: “La crisis del Estado nacional en Colombia. La perspectiva del Estado y sus funciones”, *Diálogos de Saberes: investigaciones y ciencias sociales*, nº 22 (2005), pp. 156-168.

¹¹ Reyes, Alejandro (1993): *Geografía de la violencia en Colombia. Informe de investigación*, Bogotá, IEPRI; y Reyes, Alejandro (2009): *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma.

¹² Mesclier, Évelyne (1999): *Dinámicas socioeconómicas en el espacio colombiano*, Bogotá, DANE.

¹³ Echandía, Camilo (1999): *Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia*, Bogotá, Universidad de Los Andes – CEDE y Echandía, Camilo (2006): *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986-2006*, Bogotá, Universidad Externado. Asimismo, Salas, Luis G.: “Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados”, *Perspectiva Geográfica*, vol. 15 (2010), pp. 9-36; y Salas, Luis G.: “Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012”, *Cuadernos de Geografía*, vol. 24, nº 1, (2015), pp. 157-172.

¹⁴ González, Fernán (ed.) (2012): *Conflicto y territorio en el oriente colombiano*, Bogotá, CINEP; y González, Fernán (ed.) (2014): *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*, Bogotá, CINEP.

¹⁵ Castillo, María del P.: “Las redes del conflicto: el caso del Valle del Cauca”, *Revista Sociedad y Economía*, nº 7 (2004), pp. 25-44; Giraldo, Jorge: “Conflicto armado urbano y violencia homicida”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, nº. 5 (septiembre 2008), pp. 99-113; y Vargas, Andrés R.: “Guerra civil y violencia de la Guerra contra las organizaciones sociales en Barrancabermeja: 1996-2003”, *Documentos CERAC*, nº. 9, (diciembre 2008), 15 pp.

¹⁶ Deben destacarse las aportaciones de Mejía, Daniel: “La guerra contra la producción y el tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia”, *Debates de coyuntura económica*, nº 76 (mayo 2009), pp. 16-20 y Mejía, Daniel: “The War on Drugs under Plan Colombia”, Zedillo, Ernesto y Haynie Wheeler (eds.) (2012) *Rethinking the "War on Drugs" Through the US-Mexico Prism*, New Haven, Yale Center for the Study of Globalization, pp. 19-32.



dinámicas de la globalización¹⁷ o de acuerdo a las concepciones que se proponen, sobre las “nuevas guerras”.¹⁸

Más recurrida ha sido la dimensión que aborda el conflicto colombiano desde la literatura en Investigación para la Paz y la Resolución de Conflictos. De hecho, el conflicto colombiano se ha tratado de explicar desde la *saqueabilidad* de los recursos¹⁹; desde la maldición de los recursos.²⁰; o desde la violencia estructural que soporta que son los condicionantes económicos y sociales los que afectan o determinan los comportamientos violentos.²¹

Sea como fuere, no se puede obviar que nos encontramos ante un conflicto como el colombiano, que se caracteriza por su alta intensidad, en la medida en que se siguen produciendo más de 1.000 muertes anuales directamente relacionadas con el mismo, y que afecta a cerca del 20% de municipios del país, siendo la causa primera de los más de cinco millones de desplazamientos forzados que se registran en la actualidad²². A su vez el conflicto colombiano se puede entender como un conflicto prolongado, en tanto y en cuanto sus orígenes directos se remontan a 1964, hundiéndose sus raíces, incluso, en los años treinta²³. También se puede entender como un conflicto de soberanía escindida, habida cuenta del amplio control territorial de las guerrillas que pondría en tela de juicio el concepto clásico de monopolio legítimo de la violencia.²⁴

Existen incluso otras opciones desde las que catalogar al conflicto colombiano. Bien como guerra civil²⁵; bien como un problema de terrorismo, desde un intento de relativizar e

¹⁷ Véase Henderson, James D. (2010): *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó a Colombia*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.

¹⁸ Véase Kaldor, Mary (1999): *New and Old Wars: Organized Violence in Global Era*, Cambridge, Polity Press; Kaldor, Mary: “In Defence of New Wars”, *Stability*, vol. 2, nº. 1 (marzo 2013), pp. 1-16; y Kalyvas, Stathis: “New and Old Civil Wars. A Valid Distinction?”, *World Politics*, Vol. 54, nº. 1 (octubre 2001), pp. 99-118.

¹⁹ Así lo proponen, por ejemplo, los trabajos de Keen, David: “War and Peace: What's the Difference?”, *International Peacekeeping*, vol.7, nº.4 (marzo 2000), pp. 1-22; Berdal, Mats y Malone, David (2000): *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Lynne Rienner Publishers; y Nasi, Carlo y Rettberg, Angelika. (2005): “The Interlink Between Resources, Development and Conflict: Conflict Over Coffee and Bananas in Colombia”, *46th Annual ISA Convention*, Honolulu.

²⁰ En Collier, Paul; Hoeffler Anke y Soderbom, Mans: “On the duration of civil war”, *Journal of Peace Research*, Vol. 41, nº. 3 (mayo 2004), pp. 253-273.

²¹ Galtung, Johan (1998): *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Gernika Gogoratuz; Galtung, Johan (2003): *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Bilbao, Gernika Gogoratuz; Kriesberg, Louis: “Conflict transformation”, *Peace and Conflict*, vol. 2 (1999), pp. 413-425; o Miall, Hugh; Woodhouse, Tom; Mitchell, Chris y Ramsbotham, Oliver (2015): *The Contemporary Conflict Resolution Reader*, Cambridge, Polity Press.

²² Según Wallensteen, Peter y Axell, Karin: “Armed conflict at the end of the Cold War”, *Journal of Peace Research*, Vol. 30, nº. 3 (agosto 1993), pp. 331-346.

²³ Gilhodès, Pierre (1972): *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá, Editorial La Carreta; y Legrand, Catherine (1988): *Colonización y protesta campesina en Colombia*, Bogotá, Centro.

²⁴ Ortiz, William (2006): *Los paraestados en Colombia*. Tesis doctoral dirigida por Antonio Trinidad Requena. Universidad de Granada; y Kalyvas, Stathis: “Promises and pitfalls of an emerging research program: The microdynamics of civil war”, en Kalyvas, Stathis; Shapiro, Ian y Masoud, Tarek (eds.) (2008): *Order, Conflict and Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 397-421.

²⁵ Rangel, Alfredo: “Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia”, en Cárdenas, Martha y Rodríguez, Manuel (eds.) (1993): *Guerra, sociedad y medio ambiente*, Bogotá, Universidad de Los Andes, pp. 49-66; y los trabajos de Lair, Eric: “Una guerra contra los civiles”, *Colombia Internacional*, nº. 49 (diciembre 2000), pp. 135-147; y Lair, Eric: “Transformaciones y fluidez de la guerra en Colombia: un enfoque militar”, Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric (eds.) (2004): *Violencias y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 103-143.



infravalorar la dimensión real del mismo.²⁶ Quizá en estos términos cabría más bien aceptar la noción, por ejemplo, de “guerra ambigua”²⁷, al poderse entender que en Colombia, lo que ha dominado ha sido una lógica de intereses compartidos en la que mientras que las fuentes de poder económico, como el secuestro, la extorsión o el control sobre los cultivos ilícitos quedasen satisfechos, se garantizaba un orden local *sui generis*²⁸. Buena prueba de esto se sintetizaría en las palabras que, para este trabajo, proporcionaba la ex-comandante del Frente 42, Karina, cuando señalaba que:

“Las FARC desde los ochenta y toda la década de los noventa tuvieron un gran arraigo en la región del Urabá, inicialmente con el Frente 5. Pero allí no había Estado. Allí había mucho abandono y pobreza y el orden local era de las FARC. Mucha gente nacía, crecía y moría en las FARC. Jamás tuvimos que conseguir una res o cultivar el campo. Eso nos lo daba la población, hasta que en el año 2000 llegan las AUC y comienzan los desplazamientos y despojos de tierra. Solo a partir de entonces, las FARC tienen que hacer algo que nunca antes hicieron, al proveérselo la población civil: las FARC tienen que sembrar. Nos tocó sembrar, tanto en el Urabá como en el oriente antioqueño. (Sin embargo) jamás, jamás nos sacaron de allí donde las FARC éramos verdaderamente poderosas. Teníamos todo el control. De hecho, hay sitios del país donde las FARC siguen siendo muy muy poderosas”. (Entrevista personal, mayo de 2015).

Lo que resultaría más claro es entender que el conflicto colombiano se erige desde una dimensión bidimensional (positiva-negativa, crisis-oportunidad) respecto de la que convergen objetivos incompatibles cuya superación requiere de cómo se entiende la noción de paz. El propio Galtung concibe el conflicto como una interacción entre crisis y oportunidad²⁹ que, en el caso de Colombia, debe entenderse de acuerdo a un Estado sin control territorial, institucionalmente debilitado, y con una lógica de disputa de recursos, que van desde el despojo de tierras y el secuestro hasta el narcotráfico, y que alimentan las dosis de la violencia armada de parte de grupos irregulares. Precisamente, lo que aquí se trata es de reivindicar la importancia de esta interpretación sobre cómo ha evolucionado el activismo guerrillero en los últimos años.

Al respecto, la oportunidad que plantea este déficit del Estado colombiano concurre con una confrontación de intereses en la medida en que éste, especialmente desde 1999, busca expandir sus redes de poder territorial y combatir la faceta armada y económica de la guerrilla. Todo, en torno a una dimensión horizontal, de disputa por lógicas de poder sobre los recursos y también con base en el control territorial. Sin embargo, se añade una relación vertical que termina teniendo a la población civil como el gran damnificado, al interactuar localmente de acuerdo a lógicas de violencia particulares que bien suponen el desarraigo y el desplazamiento forzado, bien la inclusión en comunidades de legitimación que terminan por desplazar y relegar al Estado a posiciones de debilidad.

A la vez, para Galtung todo conflicto responde a cuatro dimensiones de acuerdo a su escala geográfica de desarrollo: micro, meso, macro y mega³⁰. A nivel micro, en este trabajo se podrían encontrar algunas cuestiones concretas, habida cuenta de la dimensión municipal planteada, añadiéndose la perspectiva tanto meso como macro, dada la identificación de regiones y el recurso continuo al Estado como escala geográfica de referencia. De otro lado, el

²⁶ Gaviria, José O. (2005): *Los sofismas del terrorismo*. Bogotá, Editorial Planeta.

²⁷ Rashid, Ahmed (2001): *Los Talibán. El Islam, el petróleo y el Nuevo Gran Juego en Asia Central*. Barcelona, Península; Collier, Paul (2000): *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*, Washington, Banco Mundial; y Richani, Nazih: “The Political Economy of Violence: The War System in Colombia”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, nº. 2 (junio 1997), pp. 37-82.

²⁸ Acemoglu David y Robinson, James (2012): *Por qué fracasan los países*, Barcelona, Ediciones Deusto.

²⁹ Galtung, *Paz por medios pacíficos...*, op. cit., p. 8

³⁰ Galtung, Johan (2003): *Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos*, México D.F., Transcend-Quimera.



nivel supra-nacional, por cuestiones metodológicas y de limitación, termina siendo desatendido, si bien, es innegable su importancia en la afectación transfronteriza que el conflicto tiene no solo en Ecuador, Venezuela o Perú, sino también en Estados Unidos o en la comprensión transnacional de la agenda negativa. Antes de finalizar esta aproximación teórica a la comprensión del conflicto armado colombiano, conviene abordar las tres dimensiones de la violencia que caracterizan a cualquier investigación como la propuesta. Ello, en tanto que, como señala Galtung, la violencia llevada a cabo en Colombia terminaría por ser la máxima expresión de la imposibilidad de poder transformar el conflicto armado por medios pacíficos³¹. Una violencia que en el caso de Colombia, concurre sobre la base de las tres tipologías planteadas por la aportación teórica del académico noruego: violencia directa, violencia estructural y violencia cultural si bien, solo la primera de estas será la prioritaria a efectos del análisis propuesto.³²

La violencia directa sería como la violencia manifiesta, en términos físicos, verbales o psicológicos pero que en el caso colombiano, a efectos de esta investigación, serían los actos violentos de las guerrillas, es decir, concibiendo como tales combates unilaterales, secuestros, extorsiones, ataques terroristas, desplazamiento forzado, muertes violentas o masacres.

Relacionada con lo anterior, pero atendida solo de manera tangencial estaría la violencia estructural, entendida como la violencia que hace parte en sí de los sistemas sociales, políticos, y económicos dentro de Colombia y que permite pensar en su concurrencia como caldo de cultivo explicativo de las dinámicas de la violencia directa. Es decir, la violencia estructural sería una violencia indirecta, sustentada por injusticia y desigualdad. Al respecto, cabría entender la violencia estructural como una violencia institucionalizada e interiorizada que, como recoge la Comisión Sudamericana de Paz, se desarrolla a través de la pobreza y la exclusión, y termina por desarrollar un escenario de inestabilidad económica, política y social que pone en peligro la seguridad de las personas, además de acoger dinámicas reiteradas de violencia.³³ Dinámicas que, por ejemplo, afectarían a quienes se ven privados de seguridad o anulados en cuanto a disponer oportunidades de desarrollo personal.³⁴

Finalmente, como tercera dimensión, estaría la violencia cultural, y que repercute sobre aquellos aspectos de la cultura dentro del ámbito simbólico de nuestra experiencia, es decir, la suma de mitos y traumas que justifican un marco de violencia directa. Es decir, las dos dimensiones descritas, violencia directa y violencia estructural, se acompañarían de un tercer nivel que sería el de la violencia cultural, al entender que la violencia se termina por consolidar como una forma de vida, de acuerdo a manifestaciones explícitas e implícitas de poder.

4. Las finanzas de las guerrillas. Secuestro, extorsión y narcotráfico

Como se señalaba anteriormente, la relación entre cultivos ilícitos y activismo guerrillero ha sido planteada a la hora de entender el conflicto colombiano, en base a presunciones muy generalistas y poco analizadas empíricamente. De hecho, una primera limitación es que,

³¹ Galtung, Johan (1998): *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Gernika Gogoratuz.

³² Galtung, Johan (2003): *Violencia Cultural*, Bilbao, Gernika Gogoratuz.

³³ Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia (1994): *Propuestas emanadas de los Foros Regionales de Actores sociales para promover una Agenda social en América Latina*. Santiago de Chile, CSPSD.

³⁴ Rifkin, Jeremy (1996): *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Ginebra, ILO.



generalmente, no se incorporan testimonios que reconozcan, con “conocimiento de causa”, esta circunstancia. Así, un primer testimonio sería el de un General (r) de la Policía, quien entrevistado para esta investigación reconocía taxativamente la relación del activismo guerrillero con el narcotráfico:

“No piense que el ELN no depende del narcotráfico. Lo hace igual que las FARC. El matiz, sin embargo, se encuentra en que el ELN siempre ha tratado de manejar las bases cocaleras de otro modo, mucho más respetuoso, e integrándolos en su estructura, al entender que son proyectos necesarios de inclusión y que conduce al hecho de que el ELN tenga más base y apoyo en términos de organización tanto social como política. Fíjese, nunca se ha hablado de extraditar un comandante del ELN, y en buena medida es por eso. Es muy diferente a unas FARC que son mucho más violentas y que, cuando se imponen al ELN predominan en su accionar aunque en muchas ocasiones el ELN trata de transar para apoyar a sus bases de legitimación” (Entrevista personal, abril de 2015).

Lo cierto es que respecto de las finanzas de las guerrillas, existen dos trayectorias claramente diferenciadas. Inicialmente, las FARC rechazaban cualquier relación con la marihuana o la coca, por entender que desvirtuaban a las comunidades receptoras y se contravenía a lo que debía ser el “espíritu guerrillero”. No obstante, terminan por aceptar lo que se llama el “impuesto de gramaje”, una vez que tiene lugar la VIII Conferencia Guerrillera de 1989. Ese gramaje se justificaba en sí como un cobro al cultivo de coca, con el propósito de proteger a los agricultores frente a la llegada de grupos paramilitares, evitando con ello, el despojo de tierras³⁵. Sin embargo, las zonas de dominación territorial de las FARC añadían una segunda contrapartida a los propios narcotraficantes, la cual, según Pécaut, incorporaba la posibilidad de disponer de laboratorios, pistas clandestinas y rutas de evacuación de los cargamentos³⁶. De hecho, el propio Pécaut, aunque tímidamente, es de los primeros, junto con los trabajos de Echandía en plantear una posible *periferalización* del activismo de las FARC con base en una proximidad al control del tráfico de drogas³⁷. Tal y como reconocen algunos como Aguilera, el gramaje, en sus inicios, ascendía a un 15%, aproximadamente, de cada transacción realizada con pasta o base de coca, lo cual marca un punto de inflexión de lo que será conocido como la diferencia entre frentes ricos y frentes pobres de las FARC³⁸. Empero, es cierto que los inicios de la relación de las FARC con el narcotráfico, en la segunda mitad de los ochenta, ni mucho menos fueron sencillos. Especialmente, porque los frentes ricos hacían evidencia de su opulencia a modo de joyas o coches de lujo que, como reconoció un *Informe de las FARC de 1987*, desnaturalizaba la idea de guerrillero pobre, obrero y trabajador del campo³⁹. De hecho, el concepto de narcoguerrilla o narcoterrorismo aparece por primera vez en el trabajo de Palacio y Rojas, a inicios de los noventa.⁴⁰

³⁵ Maddaloni, Jon-Paul N.: “An Analysis of the FARC in Colombia: Breaking the Frame of FM 3-24”, *Command and General Staff College*, (mayo 2009), en <http://www.cgsc.edu/sams/media/Monographs/MaddaloniJ-21MAY09.pdf>

³⁶ Pécaut, Daniel: “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión”, *Análisis Político*, nº 63 (agosto 2008), pp. 22-50.

³⁷ Pécaut, *Las FARC, ¿una guerrilla sin fin...*, op. cit., p. 39; y Echandía Camilo; Bechara, Eduardo y Nossa, Irene: “Colombia: Estado del conflicto armado al final de la Administración de Álvaro Uribe”, en Mathieu, Hans y Niño, Catalina (eds.) (2010): *Seguridad regional en América Latina. Anuario 2010*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, pp. 136-172.

³⁸ Aguilera, Mario (2010): *Las FARC: la guerrilla campesina 1949-2010*, Bogotá, Arfo Editores.

³⁹ FARC-EP (1987): *Informe Central al Pleno del Estado Mayor de las FARC-EP*, 17-20 de febrero 1987.

⁴⁰ Palacio, Germán y Rojas, Fernando: “Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y contrainsurgencia”, en Palacio, Germán (ed.) (1990): *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, Bogotá, ILSA-CEREC, pp. 69-104.



La proximidad de las FARC con la droga presenta una mayor cercanía ya en los años noventa, cuando se busca incrementar el pie de fuerza y disputar el control territorial al Estado. Hechos como la detención del gran capo de la droga brasileña, Fernandinho, en un territorio controlado por las FARC así como la caída de figuras clave en las finanzas de la guerrilla como el “Negro Acacio”, al frente de los negocios del Bloque Oriental - casualmente el más poderoso de las FARC y que se erige sobre vastos escenarios cocaleros-, invitan a pensar en una creciente participación. Así lo reconocía “Samir”, segundo comandante del Frente 5, cuando era preguntado por ello:

“La fortaleza de las FARC gracias al narcotráfico es fundamental. Hacia el interior de las FARC nos llegó una circular firmada por Manuel Marulanda en 2006 en la que se ordenaba a todos los bloques de las FARC recaudar 230 millones de dólares. Se busca expandirnos en plena Política de Seguridad Democrática. Ello, porque Manuel Marulanda pensaba que para 2010 sería posible la primera gran ofensiva nacional. Todo sin perder de vista armas y política y sin duda, el narcotráfico era la fuente de ingresos más importante para nosotros. De hecho, las AUC son conscientes de ese poder y es cuando nos disputan lo que vamos a llamar “la disputa del poder local”. Una lucha en la cual, el que gana va a mantener la siembra y el procesamiento de coca””. (Entrevista personal, agosto de 2015).

Similar testimonio sería el del exjefe paramilitar, “Diego Vecino”, quien justificaba la expansión paramilitar sobre enclaves cocaleros como consecuencia del vasto poder que suponía este rubro para las FARC. Poder que, claramente, desequilibraba desfavorablemente la correlación de fuerzas con las guerrillas:

“Entre 1997 y 2001 nuestra financiación era totalmente sobre economía lícita, especialmente, agricultura y ganadería. Y también teníamos una cuota extorsiva. Pero desde 2001 se nos entrega el cobro de finanzas a los narcotraficantes, lo cual hasta ese momento lo hacía Vicente Castaño. Cobrábamos a los narcotraficantes que pasaban por la zona con búsqueda al golfo del Morrosquillo. Entre 2001 y 2004, cuando asumimos este rubro, esto nos suponía entre el 60 y el 65% mientras que el resto era legal. Es después de esto que las AUC, en el proceso de expansión que asume Castaño, buscan arrebatar los enclaves cocaleros de las FARC más importantes. Ahí estaba el poder y estaban las finanzas para la guerra”. (Entrevista personal, mayo de 2015).

A tal efecto, resulta fácil entender el paso de las FARC del gramaje al procesamiento. Así lo señalan autoridades en el conocimiento del conflicto armado colombiano como el referido Pécaut, cuando señala cómo, poco a poco, las FARC han ido construyendo laboratorios propios que permiten ingresar cifras muy superiores a las provenientes del gramaje, sumando incluso el control de peaje a narcotraficantes y negociando directamente con ellos el precio de compra del producto.⁴¹

Sea como fuere, el valor real de narcotráfico en las finanzas de las FARC solo se comprende bajo estimaciones tentativas. Por ejemplo, para Henderson, hacia finales de los años noventa, el secuestro representaba, aproximadamente la tercera parte de los ingresos de las FARC, superados por un 54% de los beneficios obtenidos por el narcotráfico.⁴² Una aproximación más sólida sería la de Bejarano y Pizarro, quienes estiman que de las fuentes de financiación de las FARC, el 48% provendría del tráfico de drogas, el 36% fruto de la extorsión, el 8% derivado del secuestro, un 6% producto del robo de ganado más un 2% restante de actividades varias.⁴³ En términos similares, las únicas estimaciones del gobierno, entienden que el narcotráfico representaba un 46.44% del total de los recursos de los cuales, el

⁴¹ Pécaut, “Las FARC: fuentes de su longevidad...”, *op. cit.*, p. 39.

⁴² Henderson, *Víctima de la globalización...*, *op. cit.*, p. 224.

⁴³ Bejarano, Ana M. y Pizarro, Eduardo (2001): “The Coming Anarchy: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State Makers in Colombia”, *Workshop at the Punk Center of Internacional Relations*, Universidad de Toronto.



45.9% derivaba de las actividades de comercialización de clorhidrato de coca, frente a un 0.53% obtenido, presumiblemente, del impuesto de gramaje. El resto de rubros serían un 41.31% de la extorsión, un 6.75% del secuestro, un 1.39% el hurto de ganado, y un 7% restante de actividades criminales varias como asalto a entidades bancarias o hurto de combustibles.⁴⁴

Lo cierto es que con base en lo anterior, son muchos los que se aventurarían a considerar que el narcotráfico, sobre todo durante la primera mitad de la década anterior, terminó por suponer unos ingresos anuales superiores a los 500 millones de dólares.⁴⁵

A diferencia de lo señalado, el ELN se ha caracterizado, tradicionalmente, por una estructura en sus ingresos bien diferente, fruto de una posición más renuente en cuanto a participar de la industria del narcotráfico. Así lo reconoce “Felipe Torres”:

“Lo cierto es que la esencia del ELN siempre ha sido de subsistencia, es decir, con un proyecto pobre económicamente, en términos sociales, políticos y también ideológicos. El ELN jamás pretendió ser una organización como las FARC y, sin embargo, ello es clave para entender el hecho de que las guerras entrañan grandes costos. Yo te lo puedo reconocer porque fui jefe militar y sé lo que supone un contexto en el que no se produce y todo se consume. Además hay un factor adicional y es que, para ello, las FARC se involucraron en el negocio del narcotráfico y sobre los tres eslabones de la producción. Por su parte, el ELN nunca lo hizo por una decisión y convicción política. (Entrevista personal, mayo de 2015).

Así, Bejarano y Pizarro identifican una estructura en cuanto a sus ingresos bien diferente entre una guerrilla y otra. Sobre el 100% de las fuentes de ingreso del ELN, un 60% provendría de la extorsión, un 28% del secuestro, un 6% del tráfico de drogas, un 4% del robo de ganado y, por último, un 2% de otro tipo de actividades criminales.⁴⁶ De hecho, algunos análisis⁴⁷, plantean que la participación hasta 2007 de esta guerrilla en la industria del narcotráfico resultó tan ambigua como imprecisa y apenas, en una cuantificación general, llegaba a un millón de dólares. No obstante, en los últimos años se empieza a señalar una mayor presencia de esta guerrilla en escenarios relacionados con el narcotráfico.⁴⁸ Incluso, trabajos anteriores, de finales de los noventa, apuntan la posibilidad de identificar escenarios

⁴⁴ Estimación de los ingresos y egresos de las FARC durante 2003, JIC, en http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Doc-1760_2008926.pdf

⁴⁵ Además de algunos de los trabajos mencionados, se pueden destacar los de Gutiérrez, Francisco: “Criminal Rebels? A Discussion on Civil War and Criminality from the Colombian Experience”, *Politics and Society*, vol. 32, nº 2 (junio 2004), pp. 257-285; Mackenzie, Eduardo, “FARC y Bacrim: un frente común”, *Grupo de Estudios Estratégicos*, Análisis 7814 (mayo 2010) http://www.gees.org/files/article/22052010151814_Analisis-07814.pdf; Pataquiva, Germán N.: “Las FARC, su origen y evolución”, *UNISCI Discussion Papers*, nº 19 (enero 2009) pp. 154-185; Ríos, Jerónimo: “Las fuentes de poder social del paraestado en Colombia”, en Requena, Miguel (ed.) (2010): *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, pp. 15-40; International Crisis Group: “Mejorar la política de seguridad en Colombia”, *Informe sobre América Latina*, nº. 23, (junio 2010), en http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/B23-improving-security-policy-in-colombia.aspx?alt_lang=es o Constantino, Santiago D. y Lasa María A.: “Las industrias de las FARC: secuestro y narcotráfico”, en Specchia, Nelson (ed.) (2010): *Conflicto, guerrillas y búsqueda de la paz en Colombia*. Córdoba, OVASI, pp. 79-90.

⁴⁶ Bejarano y Pizarro, “The Coming Anarchy...”, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷ Véase Bonilla, Laura: “ELN y el narcotráfico: una relación peligrosa”, *El Espectador*, 7 de julio de 2014.

⁴⁸ Véase International Crisis Group: “¿Se está avanzando con el ELN?”, *Boletín informativo sobre América Latina*, nº 16 (octubre 2007), en http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/b016-colombia-moving-forward-with-the-eln.aspx?alt_lang=es



próximos al cultivo ilícito en el sur de Bolívar y en la región del Catatumbo.⁴⁹ Sin embargo, en los últimos años parece ser que esta relación más próxima se encuentra, particularmente, en Cauca, Nariño, Chocó, y en ocasiones en Antioquia y Arauca. Esto lo reconoce con desánimo el mismo “Felipe Torres”:

“Sin embargo, me apena reconocer que el ELN ha empezado a incursionar de unos años para acá en la fase que se relaciona con el gramaje sobre la coca. Incluso algunas estructuras han ido incluso más allá y han pactado con narcotraficantes y con proyectos de las Bacrim. Es fácil. Yo te cuido laboratorios y pistas de aterrizaje y, por ejemplo, a cambio tú me provees de armas. Es un intercambio de servicios en el que todos ganan pues en muchos enclaves de narcotráfico hay un *modus vivendi* en el que no hay interés de guerra entre actores sino contra el Estado, que termina siendo el enemigo común, aunque es evidente que todo esto ha desdibujado la imagen del ELN. Sinceramente, me apena ver esta situación cuando a nosotros, a mí y al “Cura Pérez⁵⁰”, nos costó mucho mantenernos al margen del gramaje. Sin embargo, el pragmatismo en medio de la guerra se ha transformado en algunas estructuras en una dependencia de coca para mantenerse”. (Entrevista personal, mayo de 2015).

De este modo, y de acuerdo a estas consideraciones, es de esperar una progresiva cercanía de las guerrillas de las FARC y el ELN respecto de los principales enclaves productores de coca que, sin embargo, parece ser más intuitiva que evidenciada. No obstante, la hipótesis de la *narcotización* de las guerrillas se puede entender, más allá de los testimonios recogidos y de la revisión bibliográfica, por el impacto de las políticas de seguridad, especialmente, puestas en marcha entre 1998 –año de inflexión en el conflicto colombiano por el proceso de negociación del Caguán, y el año 2012.

Entre 2002 y 2010 se va a destinar más de un 4% del PIB a aspectos concernientes a seguridad y defensa, a lo que hay que adicionar otros 7.000 millones de cooperación estadounidense en el marco del Plan Colombia. Un Plan Colombia que, unido a la Política de Seguridad, supone un desembolso de más de 12.000 millones de dólares orientados a modernizar y optimizar la estructura de la Fuerza Pública. Tanto, que en el transcurso de la década, Colombia pasa de 110.000 policías a 160.000, del mismo modo que sus efectivos militares pasan de poco más de 200.000 efectivos hasta 270.000. Unos datos que, como reconoce el Ministerio de Defensa, representan un incremento del 40% en el pie de fuerza del Estado.⁵¹

Lo anterior, por ejemplo, permite la consecución de los grandes golpes estratégicos que repercuten y debilitan a las dos guerrillas pero, sobre todo, a las FARC. Así sucede con las Operaciones “Fénix”, de 2008, “Sodoma”, de 2010 y “Odiseo”, de 2011. Tres operaciones que suponen, respectivamente, la baja de tres de los líderes más importante de la historia de las FARC, como es el caso de “Raúl Reyes”, “Mono Jojoy” y “Alfonso Cano”. De igual forma, se captura a otros líderes relevantes como “Simón Trinidad”, en 2004, y se da de baja a otros hombres clave del Estado Mayor Conjunto como “Negro Acacio” (2007), “Martín Caballero” (2008) o “Iván Ríos” (2008).⁵²

⁴⁹ Véase Fonseca, Daniel; Gutiérrez, Omar y Rudqvist, Anders (2005): *Cultivos de uso ilícito en sur de Bolívar*, Bogotá, PNUD.

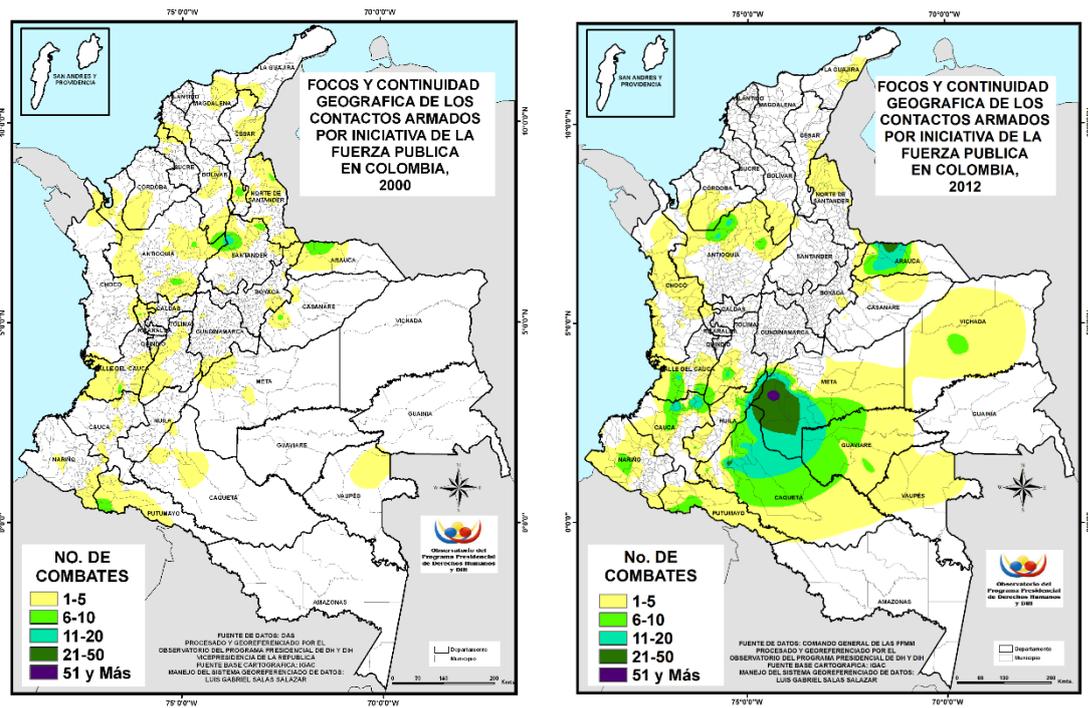
⁵⁰ Manuel “Cura” Pérez fue, tras la figura de Camilo Torres, la personalidad que mayor importancia va a conferir al ELN en la construcción discursiva derivada de la teología de la liberación. Fue Comandante en jefe entre 1983 y 1998.

⁵¹ Ministerio de Defensa: “Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática” (noviembre de 2010), en

https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros%20de%20Politica%20CSD%20Nov%202010.pdf

⁵² Ríos, Jerónimo: “Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, nº1 (2015), pp. 63-83.

Mapa 1: Presencia activa de la Fuerza Pública colombiana. Comparación entre 2002 y 2012



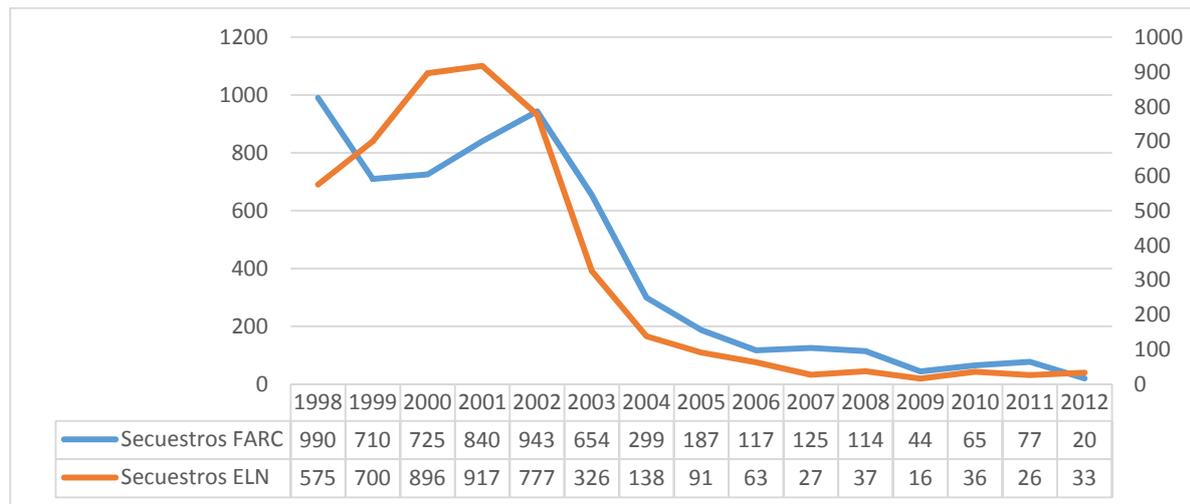
Fuente: ODHDIH

También se reduce la capacidad de acción, especialmente puesta de manifiesto en las cifras que acompañan al secuestro en Colombia y que recogen los anuarios sobre violencia de la *Revista Criminalidad*, editada por la Policía Nacional. Fruto del incremento en la presión de la Fuerza Pública y, habida cuenta de un debilitamiento de las estructuras guerrilleras, en el caso de las FARC, si entre 1998 y 2002 mantenían unos niveles próximos a los 800-900 casos al año, desde 2003 se comienza a apreciar un retroceso significativo, al pasarse de los 943 casos de secuestro de 2002, a los 654 de 2003, para seguir decayendo a los 299 de 2004. La tendencia va a seguir acentuándose, y entre 2006 y 2008 apenas se supera la perpetración de una centena de casos anuales, siguiendo a la baja hasta el punto de que en todo el año 2012, apenas se contabilizan 20 secuestros.

Lo mismo para el caso del ELN, que entre 1998 y 2002 superaba ampliamente los 700 casos de secuestros anuales para, incluso, aproximarse a los 900 casos en los años 2000 y 2001. No obstante, si en 2002 siguen siendo 777 los secuestros protagonizados por esta guerrilla, en el año siguiente la cifra decae hasta los 326, para continuar haciéndolo hasta los 138 casos en el año 2004. Así, los niveles de secuestro terminan por caer a mínimos históricos desde 2007 y hasta la actualidad, cuando en ningún caso se superan los 40 casos anuales siendo 33 los registros efectivamente contabilizados en el año 2012.



Gráfico 1: Evolución de los secuestros cometidos por FARC y ELN entre 1998 y 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de *Revista Criminalidad* (2002- 2012)

Además, entre 2002 y 2010 se intensifica la lucha anti-narcóticos, llegándose a destruir 20.062 laboratorios cocaleros y a incautar 1.269 toneladas de cocaína. Tanto, que la superficie cultivada pasa de 130.364Ha para el año 2002, a 58.073Ha para 2010⁵³. Asimismo, decaen significativamente otras cifras propias del conflicto armado colombiano como las acciones de las FARC, que pasaron de 1.042 en 2002 a 724 en 2010, y en el caso del ELN, de más de 300 a apenas 65. Tanto que, incluso, algunos estudios estimaron que solo entre 2002 y 2010, el ELN perdió hasta un 77% de su fuerza de combate, por un 83% para el caso de las FARC.⁵⁴

Dicho de otro modo, las FARC pasaron de casi 18.000 combatientes en 2002 a menos de 8.000 una década después, toda vez que el ELN redujo su número de efectivos, de 4.500 en 2002, a menos de 1.800 una década después. Todo, sin embargo, dentro de una lógica de enquistamiento, y hasta de relativa recomposición de la violencia, en la medida en que ésta se consolida en aquellos enclaves en los que el arraigo de los cultivos cocaleros persiste cuando no se intensifica, tal y como se podrá observar a continuación.

5. Resultados: La narcotización del ELN entre 1998 y 2012

Con base en lo descrito con anterioridad, hay indicios que invitan a pensar en un protagonismo creciente del ELN sobre enclaves con presencia de cultivos ilícitos, especialmente, habida cuenta de su debilitamiento armado y la reducción de su tradicional y primera fuente de ingresos: el secuestro.

Retomando el planteamiento hipotético del inicio, se trata de mostrar si es posible atender a un proceso de (re)localización del ELN sobre enclaves de cultivos de coca, esto es, observando si se puede apreciar una relación significativa entre sus dinámicas de activismo armado con la concurrencia de cultivos ilícitos allí donde tales se encuentran.

Hay que partir de la premisa de que el ELN ha sido una guerrilla cuyo repliegue territorial ha sido casi constante durante la década pasada. De hecho, si se observa la siguiente tabla, se

⁵³ UNODC: “Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2011” (junio de 2012), en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2011.pdf

⁵⁴ Fundación Paz y Seguridad: “El debilitamiento de los grupos irregulares en Colombia, 2002-2008”, *Revista Coyuntura de Seguridad*, n°. 23 (2008), pp. 5-11



puede observar cómo su presencia municipal a lo largo del país se ha reducido entre dos terceras y tres cuartas partes, afectando a finales de 2012, a un total de 31 municipios sobre el total de 1.123 del país, y muy alejados, por ejemplo, de los 131 del año 2001. No obstante, a la vez, se aprecia una ligera recuperación tras 2008, cuando la presencia municipal de esta guerrilla llega al registro más bajo de los últimos treinta años.

Tabla 1: Evolución municipal y departamental de la presencia del ELN entre 1998 y 2012

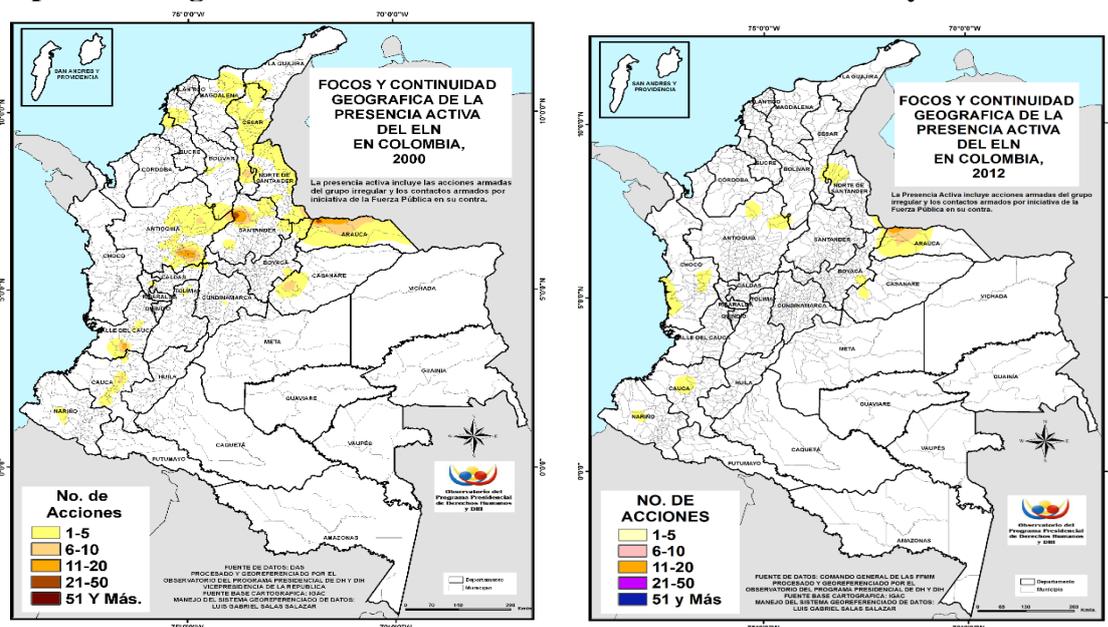
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municipios con presencia de ELN	90	85	129	131	65	48	41	39	16	18	14	25	27	30	31
Departamentos con presencia de ELN	16	16	19	18	15	14	12	12	8	9	5	8	8	8	10

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH.

Se puede decir que el ELN se caracteriza porque, tradicionalmente, ha sido una guerrilla concentrada, fundamentalmente, en el nororiente del país, especialmente y como se puede observar en el siguiente mapa 1, en torno a los departamentos de Antioquia, sur de Bolívar Santander, Norte de Santander, Casanare y Arauca – en los que se entendía que se daban las condiciones socioeconómicas óptimas para emular un proceso revolucionario como el cubano. También en algunos departamento de la costa Atlántica, especialmente, La Guajira, Cesar, Magdalena y Sucre y, muy minoritariamente, en el suroccidente del corredor Pacífico, en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño – donde la interacción con el cultivo de coca era mayor.

Durante los años de la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), con el ELN por fuera de las negociaciones de paz, la guerrilla se convierte en objetivo militar hasta el punto de que si en 1998 apenas se recogen 93 acciones militares unilaterales contra aquella, en el año 2001, se contabilizan hasta 291 operativos. De hecho, hasta casi finales de 2007, los operativos militares de este tipo llegan a mantenerse, de forma constante, por encima de los 300 operativos anuales.

Mapa 2: Cartografía del activismo armado del ELN en el año 2000 y en 2012



Fuente: ODHDIH



A ello habría que añadir el particular daño que va a hacer el paramilitarismo, especialmente en el enclave estratégico de mayor valor, en torno a la región del Magdalena Medio y los enclaves de Antioquia, sur de Bolívar y Santander. En esta región, a inicios de la década pasada son especialmente combativos contra esta guerrilla tanto el Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia, como el Bloque Central Bolívar. De ello da una excelente explicación el excomandante del poderoso Frente Carlos Alirio Buitrago, en Antioquia, “Byron”:

“El CAB, como le decía, llegó a tener 300 hombres pero a diferencia de las FARC nosotros no somos ejército de un partido y, por tanto, nuestra organización era más flexible. Más parecida a Nicaragua. Así, la parte militar se configuraba según el objetivo. Era una guerra irregular de manera que yo dirigía operativos de 5 hasta 100 hombres, por ejemplo. Cuando llegan los paramilitares, entre 2001 y 2002, sobre todo tuvimos muchos combates con las AUC, pero también con las FARC. Nos dimos mucha bala. Eso nos generó muchas deserciones y la dificultad de justificar y explicar a la gente cómo era que las guerrillas se daban plomo entre sí. Teníamos, desde 2002 mucho cansancio de combate. Además la arrogancia de las FARC nos debilitaba como insurgencia y todo, porque nosotros, en esa vorágine, terminamos por parecernos a ellos. Nos arrastraron los mismos errores. Estábamos en descomposición interna y empezamos con una operatividad poco limpia, a criminalizarnos y perdimos parte de nuestra naturaleza. Era guerra perdida, sobre todo cuando se consolida la presencia de las Fuerzas Militares y las AUC. Ellos a nosotros no nos dieron mucho en el combate directo pero le dieron muy duro a la población. Salimos bien frente al Bloque Magdalena Medio y del paramilitarismo previo, de los ochenta, que ya estaba por la región, pero nos debilitó la desaparición de nuestras bases. En definitiva, perdimos la guerra. Las AUC nos ganaron. Perdimos la guerra política y militar”. (Entrevista personal, junio de 2015).

En semejante línea se aprecia el testimonio de “Karina” cuando, al ser preguntada por esta cuestión reconocía que:

“Desde el año 2000, por la intensidad de las acciones de las AUC contra el ELN (en el oriente antioqueño) *la guerrilla* no va a poder hacer nada y va a desaparecer sin mayor resistencia”. (Entrevista personal, mayo de 2015).

Algo similar va a suceder en la región norte del país, con motivo del impacto del Bloque Norte de las AUC, el bloque paramilitar más poderoso, y que va a estar detrás del activismo guerrillero en esta región, especialmente en Cesar y La Guajira. Igualmente serían consabidas las afectaciones en Barrancabermeja, donde se desarticula el importante Frente Urbano Resistencia Yariquíes, respecto del cual el paramilitarismo va a tener una responsabilidad nuclear. Baste recordar las significativas palabras del líder paramilitar “Don Berna”, quien llegó a asegurar que, por aquel entonces, cerca 2.000 combatientes del ELN abandonaron la guerrilla para engrosar las filas de las AUC.⁵⁵

Toda esta repercusión en la estructura guerrillera del ELN va a tener lugar, sin embargo, en escenarios bien de índole urbana, bien en escenarios en los que la principal señal de ingresos para la guerrilla proviene del secuestro y la extorsión y no del cultivo ilícito. Es decir, si se observa el mapa anterior se puede dar cuenta de qué modo, entre 2001 y 2012 se aprecia una desaparición del activismo guerrillero en la mayoría de los enclaves descritos, pero no en Norte de Santander y Arauca en el nororiente, y en el corredor Pacífico de los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño, en el suroccidente.

⁵⁵ Aponte, David: “Terminando el conflicto violento con el ELN: de la necesidad de finalizarlo más allá del recurso de las armas”, en Aponte, David y Vargas, Andrés (eds.) (2011): *No estamos condenados a la guerra. Hacia una estrategia de cierre del conflicto con el ELN*, Bogotá, CINEP, pp. 32-110.



De los siete departamentos con presencia de la guerrilla, cinco son de índole fronteriza y, a su vez, escenarios nucleares en el cultivo de coca. Tanto, que solo en Norte de Santander, Cauca, Chocó y Nariño, para los años 2011 y 2012, se registró una superficie cultivada que ascendió a las 52.301Ha, o lo que es igual, el 47% del total de cultivos del país⁵⁶. La salvedad la representaría el departamento de Arauca, un departamento de tradicional presencia del ELN pero en el que predominan, más que los cultivos ilícitos, las prácticas de extractivismo y contrabando⁵⁷.

La capacidad de arraigo de esta guerrilla sobre los dos escenarios más importantes para su activismo guerrillero se puede entender con lo siguiente. Entre 2011 y 2012 el ELN protagoniza 20 acciones guerrilleras, en unos términos similares a los de una década atrás y aun cuando solo en este departamento fueron el objetivo de un total de 452 operativos militares. Más evidente es, si cabe, el caso de Arauca, donde entre 2011 y 2012 protagonizaron hasta 54 acciones guerrilleras, casi en los niveles más altos de activismo de los últimos quince años, y a pesar de recibir 179 combates unilaterales. Por su parte, en la vertiente del Pacífico (Chocó-Cauca-Nariño) entre 2011 y 2012 se habrían contabilizado hasta 37 acciones guerrilleras, en unos registros estables con el acumulado a lo largo de la década, y a pesar de haberse puesto en marcha hasta 397 operativos militares.

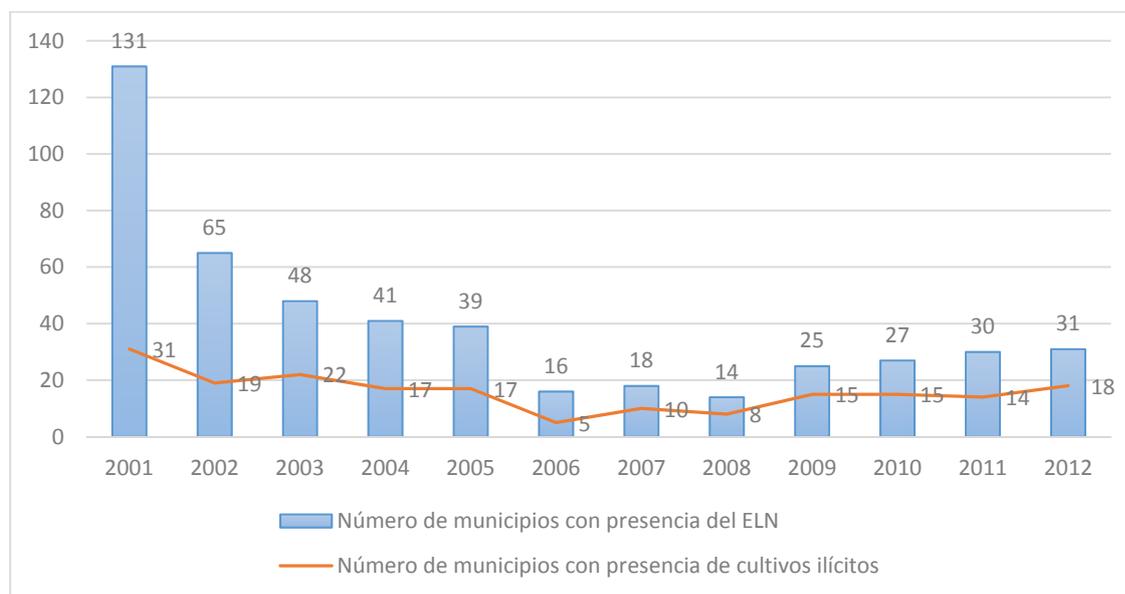
Si de visibilizar y *operacionalizar* la hipótesis de la narcotización se trata, se debe integrar el indicador de presencia municipal con el indicador de presencia de cultivos de coca. Es decir, tener en cuenta en cuántos municipios se registró al menos una acción armada del ELN entre 2001⁵⁸ y 2012, y en cuantos concurre la presencia de hectáreas cultivadas de coca. Así, y como se puede observar en el siguiente gráfico, si la presencia municipal del ELN a inicios de la década pasada, ascendía a 131 municipios de los cuales solo 31 presentaban cultivos ilícitos, once años después, si bien es cierto que su presencia territorial ha decaído un 76%, al quedarse en 31 municipios, de igual forma se ha incrementado sustancialmente la proporción con enclaves cocaleros, pues del total de estos 31 municipios, 18 presentan hectáreas con cultivos de coca.

⁵⁶ Véase UNODC: “Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2012” (junio 2013), en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf

⁵⁷ Basta recoger las palabras del exdirigente del ELN, “Felipe Torres” cuando reconoce: “En otro contexto, como en Arauca, el ELN siempre fue hegemónico. Impidió la llegada de los paramilitares, y le dio plomo a los Frentes 28, 10 y 45 de las FARC, evitando que la presencia de cultivos fuese dominantes. Esto se dio por la fuerza del frente Domingo Laín y su control sobre la frontera. Esto es muy importante porque de los 5.000 millones de dólares que pasan por la frontera colombiana a modo de contrabando, en los departamentos de Arauca, La Guajira, Cesar, Norte de Santander y Vichada, una tercera parte, pasa por Arauca y la mitad de su control, lo tiene el ELN. A este ingreso hay que añadir el control sobre la construcción de obras, incluso civiles, en las que para su concesión la guerrilla se beneficia gravando hasta un 10% del valor de la obra. Es lo que vulgarmente se conoce como el “CVY”, es decir – y señala entre risas- el “cómo voy yo”. (Entrevista personal, mayo de 2015).

⁵⁸ El año 2001 es el primero del cual hay reportes de UNODC sobre cultivo ilícito

Gráfico 2: Presencia armada del ELN en relación a los municipios con presencia de cultivos ilícitos, 1998 - 2012



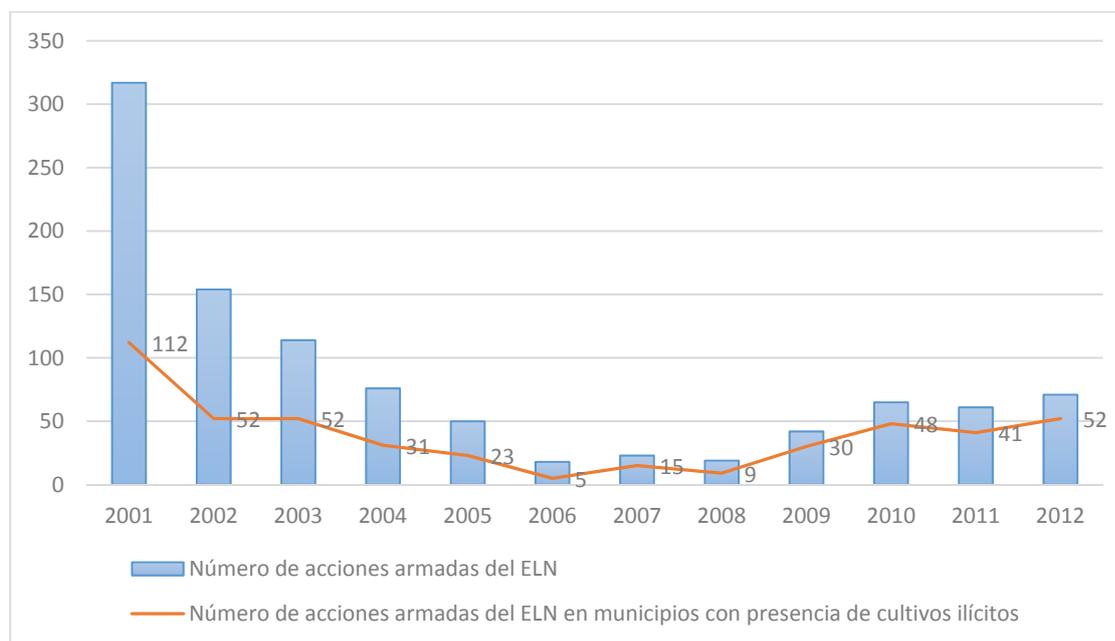
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH y UNODC.

Es decir, los municipios en los que tradicionalmente se ha encontrado el ELN con presencia de cultivos ilícitos, esto es, primero en Antioquia, Norte de Santander y Arauca, y después, sustituyendo el primero de estos, por un mayor activismo en el Pacífico, han sido municipios donde su presencia, de mayor modo, se ha mantenido inalterada cuando no creciente en el período que transcurre entre 2001 y 2012. Dicho de otro modo, cabe pensar en que los cultivos ilícitos son una fuente importante de mantenimiento y supervivencia del grupo, de manera tal que allí donde se intersecta la variable ELN - cultivo ilícito, hay mayores posibilidades de continuidad del activismo guerrillero, dada su importancia como fuente de poder económico.

Departamentos como Huila, Tolima y el eje cafetero, en la región central, o Cesar, Sucre y La Guajira en la costa atlántica, así como el departamento de Santander, nunca presentaron cultivos ilícitos o, en su defecto, la magnitud de los mismos siempre fue muy reducida, de manera tal que el ELN, en el momento en el que interactúa con el resto de actores, rápidamente es expulsado de estos enclaves. De igual manera, esta hipótesis ayuda a interpretar por qué Norte de Santander, Antioquia o el Pacífico han sido, y continúan siendo, escenarios con arraigo del ELN y con alta presencia cocallera, lo cual también se observa cuando se utiliza como indicador de medición, no la presencia municipal, sino el activismo guerrillero.

De este modo, no solo se refuerza la hipótesis planteada, sino que se hace más evidente, pues, tal y como se puede apreciar igualmente en el siguiente gráfico 3, las acciones del ELN sobre municipios con presencia de cultivos ilícitos hoy en día es muy similar a la cifra que se registraba en 2002 o en 2003, cuando la fuerza del grupo guerrillero y su presencia territorial se encontraba en el cénit de los últimos cuarenta años.

Gráfico 3: Acciones armadas del ELN sobre escenarios con presencia de cultivos ilícitos 1998 - 2012



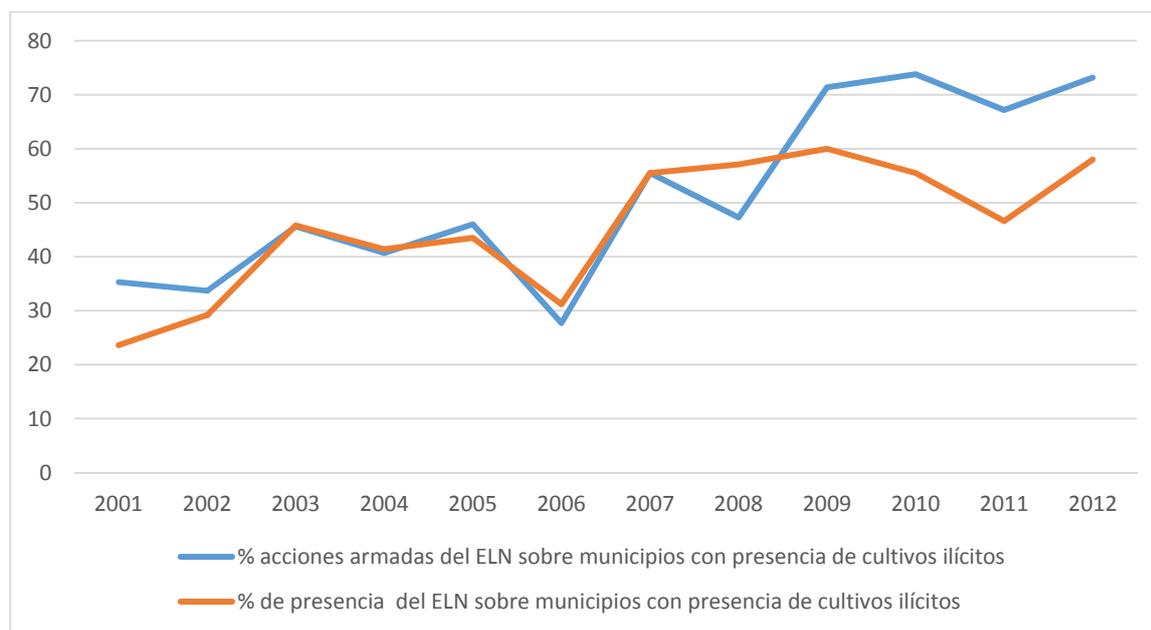
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH y de UNODC.

Lo que sucedería es que, bajo esta apreciación, se pone de manifiesto una focalización creciente del activismo guerrillero del ELN sobre enclaves con presencia de cultivos, pudiendo observarse la concentración de acciones armadas en aquellos municipios con existencia de cultivos ilícitos. Es decir, se aprecia una relación que responde a una tendencia constante, estable y significativa, especialmente, a partir de 2009, una vez que se pone fin a la situación de arrinconamiento e *invisibilización* que experimenta la guerrilla, especialmente, entre los años 2006 y 2009.

Es ilustrativo, a tal efecto, comparar las diferencias que transcurren entre los años 2002 y 2012. Es decir, como se señalaba con anterioridad, con un similar número de acciones armadas sobre municipios con presencia de cultivos de coca, alrededor de la media centena, en el año 2002 la acción guerrillera del ELN mayormente tenía lugar en enclaves sin presencia de cultivos ilícitos, lo cual cambia drásticamente en lo que se puede observar diez años después.

Con el paso de los años, entre 2001 y 2012, se hace más evidente que, para la subsistencia de la guerrilla, la financiación y los recursos económicos que facilitan los cultivos ilícitos, se han erigido como un rubro indisoluble a su existencia. Buena prueba de ello es que casi tres cuartas partes de las acciones armadas del ELN tienen lugar en escenarios cocaleros, lo cual significa más de treinta puntos porcentuales con respecto a la situación que se daba hace una década.

Gráfico 4: Relación porcentual entre las acciones armadas y la presencia municipal del ELN sobre escenarios con presencia de cultivos ilícitos, 2001 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH y UNODC.

Finalmente, y de acuerdo a lo que se expone en el gráfico 4, se terminaría por redundar en la hipótesis planteada. Si en 2001 los municipios con presencia de cultivos ilícitos sobre los que se evidenciaba presencia del ELN era de un 23.6%, tras un proceso creciente e incremental, en 2012, el mismo indicador asciende a un 58.0%. Más si cabe resulta reveladora la cifra de las acciones armadas. Si éstas se concentraban, para el caso del ELN, en un 35.3% en municipios con presencia de cultivo ilícito, ese porcentaje ascendía hasta el 73.2%, una década después.

Con esto, y en conclusión, parecería que los cambios y transformaciones del conflicto armado colombiano en los últimos años, y particularmente en su relación con el ELN, han terminado por poner de manifiesto qué importantes resultan los cultivos ilícitos, tanto para entender la supervivencia guerrillera al impacto del paramilitarismo y de la política de seguridad, por un lado, y para comprender las dinámicas territoriales de la violencia guerrillera en cuanto a su proximidad con respecto de enclaves productores de cultivos ilícitos, por otro.

6. Resultados: La narcotización de las FARC entre 1998 y 2012

A diferencia de lo que acontecía con el ELN, que entre 1998 y 2012 fue acumulando dificultades que estuvieron a punto de hacer desaparecer a la guerrilla, las FARC, si bien han perdido la mitad de su pie de fuerza y buena parte de su poder territorial, sin embargo, esto no se ha traducido, en términos generales, en lo que afecta a su activismo armado. Un activismo que todavía, y como se observó para el año 2012, supera las 800 acciones guerrilleras anuales, muy alejadas de las 65 del ELN.

Del modo que plantea en la siguiente tabla, y a pesar de que la presencia departamental es una tercera parte menos que en los mejores momentos de la guerrilla, su presencia municipal sigue afectando a casi 200 municipios del país, en unos términos



similares a los de inicios de la década pasada, y con base en una tendencia expansiva que acontece desde 2008, además, mucho más visible respecto de lo que se destacaba para el ELN. En ese año 2008, tras cinco años de impacto de la Política de Seguridad Democrática, y trascurridos los mayores años de disputa con el paramilitarismo de las AUC, cuando la presencia municipal de las FARC cae a los 131 municipios, cifra que, sin embargo, ha ido paulatinamente creciendo en casi una tercera parte, hasta los 190 registrados en 2012.

Tabla 2: Evolución municipal y departamental de la presencia de las FARC entre 1998 y 2012

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municipios con presencia de FARC	186	194	208	206	346	313	218	234	234	152	131	164	166	180	190
Departamentos con presencia de FARC	25	27	29	26	28	31	29	29	29	22	24	24	21	23	20

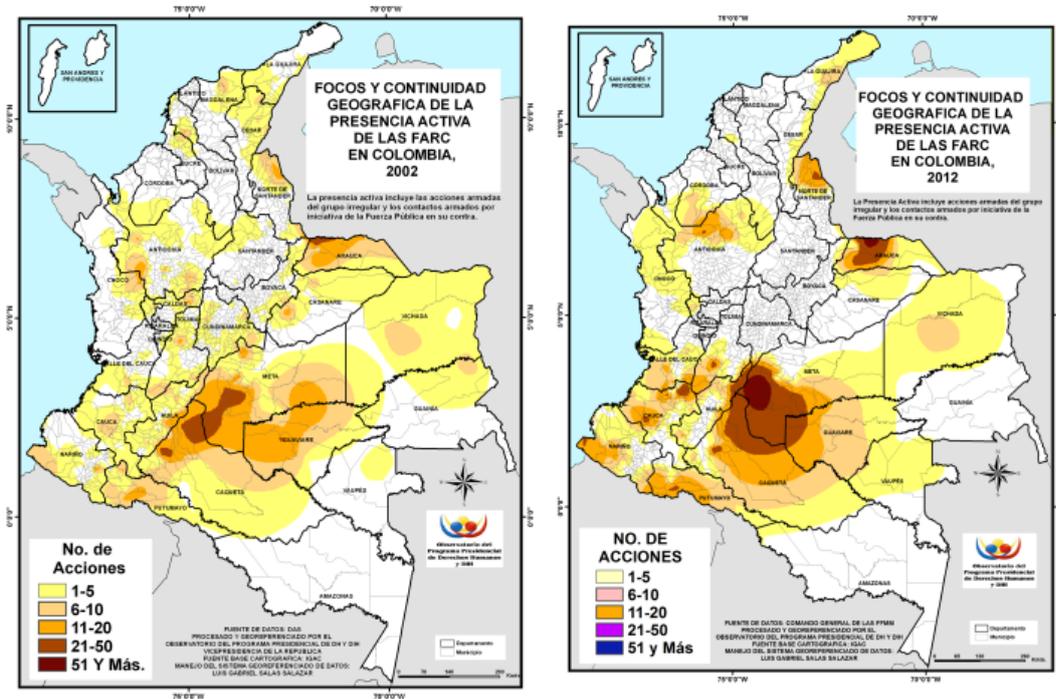
Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH (2014) y UNODC (2014)

Si se observa el siguiente mapa 3, la evolución de la geografía de las FARC hacia el año 2012, y en comparación con 2002, pone de manifiesto un proceso de pérdida de fuerza paulatina, muy considerable, en dos enclaves. Por un lado, la región central, conformada por Cundinamarca, Boyacá y el eje cafetero; y por otro lado, la región Atlántica.

En la primera de ellas hay un gran impacto de una política de seguridad que rompe con la estrategia envolvente de la guerrilla sobre Bogotá.⁵⁹ Basta con destacar, por ejemplo, Operativos como Libertad I, en 2003, en la que participaron más de 15.000 efectivos dentro de un campo de acción de más de 70.000 km², abarcando el oriente de Tolima, todo el departamento de Cundinamarca, el norte de Meta y el suroriente de Boyacá. Asimismo, en Cundinamarca, solo entre 2002 y 2003, se desarrollan 357 operativos militares sobre las FARC que hacen que si en el mismo 2002, las acciones de las FARC seguían presentando unos niveles de violencia considerables (129), en 2005 ya no se computa ni una sola acción guerrillera. Igual sucede en el mencionado eje cafetero donde entre 2002 y 2007, con 238 acciones militares en Caldas, 65 en Quindío y 86 en Risaralda, las FARC son expulsadas. Incluso, en Boyacá, en donde había acciones guerrilleras desde los años ochenta por la confluencia de los Frentes 28, 10 y 45, se ponen en marcha hasta 141 acciones militares que hace que en 2007, por primera vez en décadas, no haya constancia de una sola acción protagonizada por las FARC.

⁵⁹ Entre los años 2000 y 2002, sobre todo, las FARC buscan obtener una ventaja militar dentro del conflicto armado buscando una estrategia envolvente, de asfixia sobre Bogotá que, sin embargo, resulta insostenible de manera que para 2004 prácticamente han quedado replegadas, no solo alrededor de la ciudad, sino de todo el departamento de Cundinamarca.

Mapa 3: Cartografía del activismo armado del ELN en el año 2000 y en 2012



Fuente: ODHDIH

Igual de evidente será en la costa atlántica. En el departamento de Atlántico, de gran impronta paramilitar, la presencia guerrillera de las FARC siempre resultó muy reducida como también sucedía en el departamento paramilitar por antonomasia: Córdoba. Sin embargo, entre 2002 y 2007 se aprecia una muy significativa reducción del activismo guerrillero, en tanto que terminan por desaparecer en 2007 de Magdalena, Sucre y Cesar, y se mantienen, aunque con dificultades, en La Guajira y Bolívar. De hecho, solo en los tres departamentos se contabilizan en estos seis años hasta un total de 232 acciones militares en Cesar, 215 en Magdalena y 219 en Sucre. En contraste, y en suma en los tres departamentos, las FARC protagonizan 245 acciones guerrilleras, lo que evidencia la notable disparidad de fuerzas. A lo anterior habría que sumar la concurrencia, en este particular escenario del país, del poderoso Bloque Norte de las AUC, especialmente activo entre 1998 y 2005 en estos siete departamentos del país. Un Bloque Norte que, muy especialmente, controla social y militarmente los departamentos de Atlántico, Magdalena, La Guajira y Cesar, de tal modo que en muchos enclaves se erigió como actor hegemónico, sobre todo, una vez que es derrotado el competidor paramilitar creado bajo la sombra de Hernán Giraldo Serna.

Una prueba de su magnitud es el hecho de que solo entre 1998 y 2005 se le atribuyen hasta 82 masacres y 598 víctimas mortales, siendo las localidades más azotadas por su violencia Barrancas, Dibulla, Distracción, Hato Nuevo, Maicao, Maricazo, Villanueva, Riohacha, Urumita y San Juan del Cesar, en La Guajira; Arataca, Ariguani, Ciénaga, El Piñón, Fundación, Pivijay, Pueblo Viejo, Santa Marta, Sitio Nuevo, Zona Bananera, en Magdalena; Barranquilla, Luruaco, Malambo y Soledad en Atlántico y, finalmente, Agustín Codazzi, Astrea, Becerril, Curumaní y Valledupar, en Cesar. Buena parte de estos enclaves de activismo guerrillero de los Frentes 19, 35, 37, 41 y 59 de las FARC, quedaron profundamente afectados en lo que “Karina” definió del siguiente modo:



“Las AUC frenaron nuestro avance y atacó a la población civil. Todos eran susceptibles de apoyar a la guerrilla, fuese real o no. y en esas, nosotros acabamos haciendo lo mismo. Excediéndonos y dando de baja al que era susceptible de ser informante paramilitar. Las AUC hacían valer el dicho de quitar el agua al pez para asfixiarlo. Y así nos hicieron mucho daño”. (Entrevista personal, mayo de 2015)

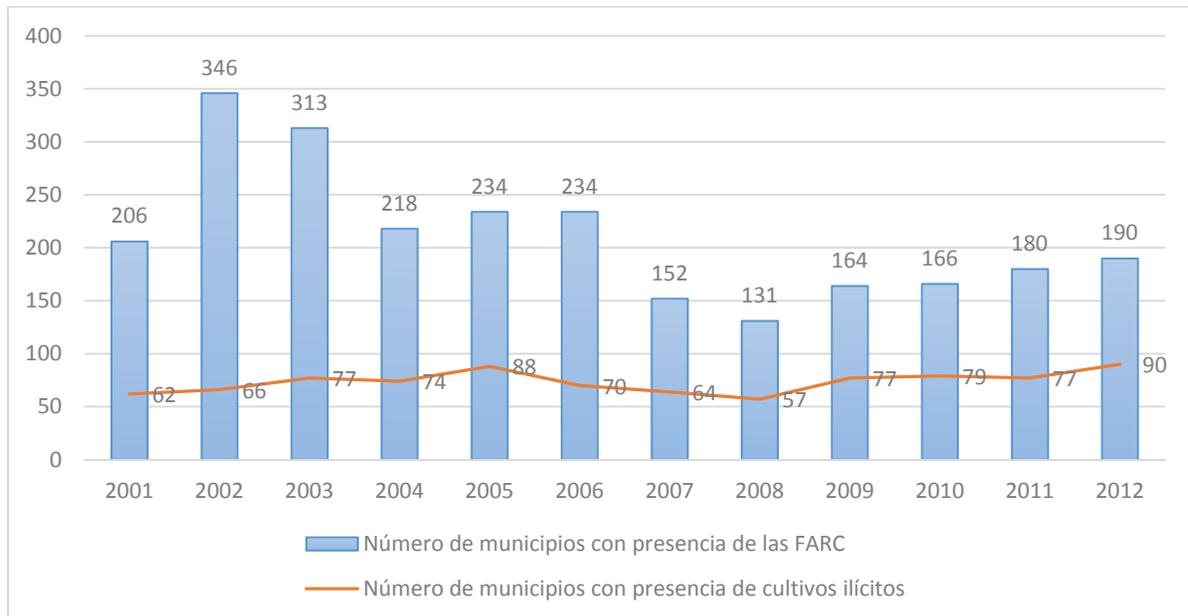
No por casualidad, y frente a lo anterior, hay tres escenarios que resultan nucleares para la subsistencia de la guerrilla y que, en el fondo, no se han visto alterados, más allá de altibajos propios de la coyuntura, en el activismo acontecido en los últimos años. En primer lugar, estaría el nororiente del país, en torno a los departamentos de Arauca y Norte de Santander, donde las FARC comparten presencia con el ELN. En Norte de Santander, porque para ambas guerrillas, la región del Catatumbo cuenta con unas condiciones particulares especiales. Es una región selvática, fronteriza con Venezuela y de alto valor como corredor estratégico. Asimismo, porque se trata de uno de los grandes enclaves cocaleros del país, pues solo entre 2011 y 2012 se cultivaron 2.340Ha en Tibú, 926Ha en Teorama, 1.848Ha en Sardinata, 976Ha en El Tarra y 536Ha en Convención, donde asimismo, en total, se concentran hasta 65 acciones guerrilleras, es decir, la práctica totalidad de las acciones de las FARC en el departamento. En Arauca, porque el departamento ha sido un enclave tradicional de presencia del frente 10, que por muchos años le disputó la hegemonía al frente “Domingo Laín” del ELN.

En segundo lugar, estaría el corredor amazónico formado por los departamentos de Meta, Caquetá y Putumayo. Un corredor que desde décadas ha sido controlado por las FARC. Eso, porque aunque entre 2002 y 2012 se han dirigido 1.502 combates contra esta guerrilla en el departamento de Caquetá, 2.573 combates en Meta y 602 en Putumayo, en diciembre de 2012, que es hasta donde llega el marco de estudio, en los tres departamentos se registraban más acciones armadas de parte de la guerrilla que operativos de la Fuerza Pública. Es decir, lejos de lo que se pudiera pensar, la política de confrontación directa con las guerrillas no se ha traducido, como en otros enclaves en una derrota militar de las FARC. La geografía selvática y la concurrencia de cultivos ilícitos, especialmente en Caquetá y Putumayo, donde el 100% de las acciones de las FARC se dan sobre enclaves cocaleros – que entre 2011 y 2012 supusieron la nada desdeñable cifra de casi 30.000Ha cultivadas.

Por último, y de acuerdo a una dinámica creciente, mucho más notoria e importante que la también llevada a cabo por el ELN, se encontraría la región del Pacífico, fundamentalmente Cauca y Nariño, y en menor medida, pero también relevante, Chocó y los departamentos de interior en la región suroccidental de Tolima y Huila que, a su vez, fungen de conexión estratégica directa con Cauca y Nariño.



Gráfico 6: Presencia armada de las FARC en relación a los municipios con presencia de cultivos ilícitos, 2001 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH (2014) y UNODC (2014)

Nuevamente, se encuentra lo que fue una prioridad para los gobiernos, sobre todo, de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe, a la vez que una continuidad, inalterada, en los niveles de activismo guerrillero. Durante la década que transcurre entre 2002 y 2012 contabilizan un total de 1.132 combates unilaterales de la Fuerza Pública en Cauca, 544 en Nariño, 895 en Tolima y 620 en Huila. Sin embargo, se aprecia que los niveles de violencia guerrillera no se reducen y, de hecho, tanto en Tolima como en Huila se mantienen niveles estables con respecto a una década, en torno a las 40 acciones anuales, toda que se aprecia una correlación de fuerzas favorable tanto en Cauca como en Nariño, donde las acciones, entre 2011 y 2012 ascienden 305 y 150 respectivamente y se condensan en los enclaves cocaleros que acumulan por encima de las 38.000Ha de superficie cultivada.

Sea como fuere, lo cierto es que el proceso de desnaturalización de la guerrilla no es comparable al experimentado por el ELN, como se señalaba, especialmente, por el abandono de Santander y en Antioquia. En el caso de las FARC el nororiente siempre sirvió de retaguardia estratégica, toda vez que el corredor amazónico había sido su tradicional enclave de dominación. Un enclave, no obstante, en el cual, paulatinamente, sí que se aprecia una movilidad hacia el suroccidente del país, específicamente sobre un Pacífico colombiano que si hace años era un enclave de retaguardia, hoy, respecto del eje Cauca-Nariño, se ha terminado por consolidar, de largo, como el principal bastión armado y territorial de las FARC.

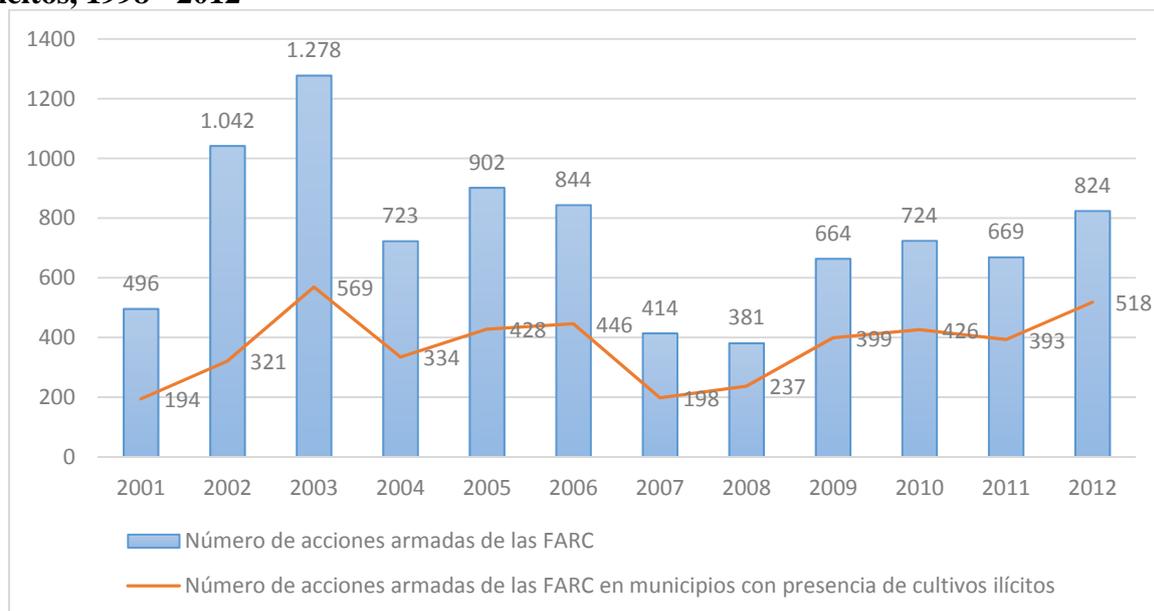
El abandono de la región del Atlántico, ha sido notorio en Sucre, Bolívar y Cesar, más que en otros departamentos como La Guajira, donde ha habido una reactivación del Frente 59, entre 2011 y 2012, que sin embargo, no se puede aún valorar estrictamente en términos de recomposición real de la guerrilla. Lo mismo se puede señalar para el caso de Antioquia. De lo que no hay duda es que los tres enclaves prioritarios para las FARC como son el nororiente, el suroccidente y el eje Meta-Caquetá-Putumayo presentan un alto valor agregado en términos estratégicos, al concurrir hasta seis departamentos fronterizos, y una notable presencia de cultivos que confiere sostenibilidad a la prolongación del conflicto. Baste que en estos



departamentos de la cuenca del Pacífico, Norte de Santander y el eje Meta-Caquetá-Putumayo se acumulaba en 2012 el 78% de los cultivos de coca presentes en el país.⁶⁰

De acuerdo con el gráfico 6, si se observa el año 2001, que es cuando comienza el análisis del factor del cultivo ilícito en los informes de UNODC, se puede dar cuenta que sobre un total de 206 municipios con activismo de las FARC, en 62 había concurrencia de cultivos ilícitos. Transcurridos once años, y con un número similar de municipios con presencia de FARC a los de entonces (190), el número de municipios con presencia de cultivos adicional, se ha incrementado en más de un 50%, siempre en los departamentos ya planteados.

Gráfico 7: Acciones armadas de las FARC sobre escenarios con presencia de cultivos ilícitos, 1998 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH y UNODC

Es decir, en buena medida, explicado por la desaparición de las FARC de la región central y septentrional, y su consolidación en los enclaves de mayor presencia cocalera, la cual permite entender de mejor modo la tesis de la continuidad de la lucha guerrillera así como la financiación de la misma.

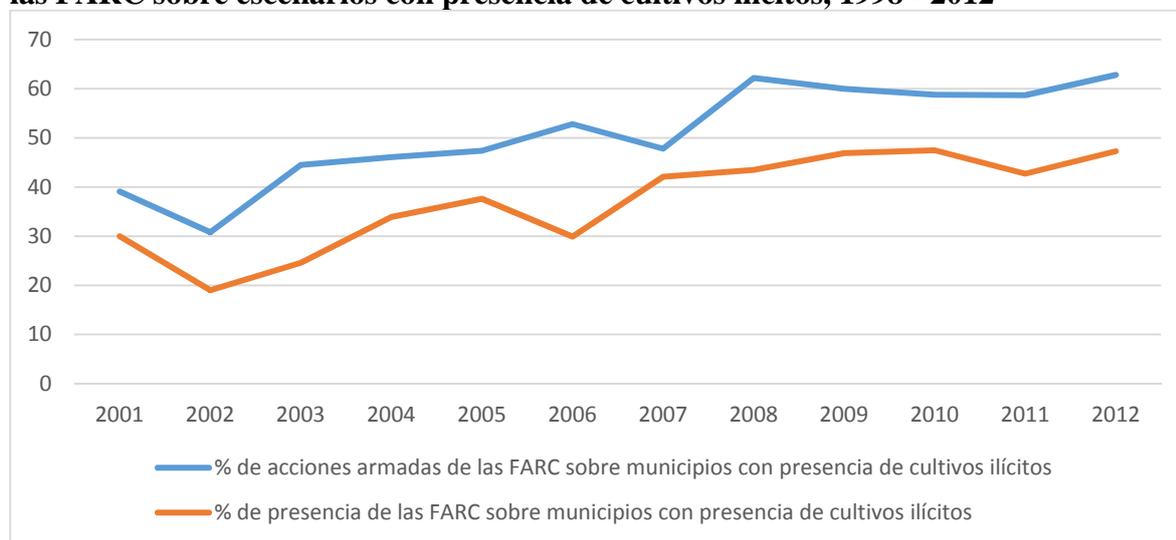
Al igual que como sucedía con el ELN, si se toma como valor las acciones armadas que se presentan en el gráfico anterior, se redunda en la hipótesis que se planteaba al inicio de este trabajo. Es decir, si en 2001 sobre un total de 496 acciones de las FARC 194 acciones armadas tenían lugar sobre municipios con presencia de cultivo, dicha proporción aumenta significativamente una década después. Ello, porque para el año 2012, sobre un total de 824 acciones guerrilleras, 518 se han desarrollado sobre escenarios con presencia cocalera. Es más, en este año 2012 se condensó el segundo mayor número de acciones armadas sobre municipios con cultivos ilícitos, pues las 518 acciones referidas solo resultaron superadas en el transcurso de la década pasada, por las 569 del año 2003. El año de mayor fuerza de la historia de las FARC, si bien, en aquel momento el activismo sobre cultivos ilícitos se dio sobre un total de casi 1.300 acciones guerrilleras.

⁶⁰ En 2012, el desglose porcentual de cultivos de coca por una superficie cultivada de 48.000Ha fue el siguiente: Nariño (22%), Putumayo (13%), Norte de Santander (9%), Cauca (9%), Caquetá (8%), Chocó (7%), Antioquia (6%) y Meta (4%).



Igualmente, se puede apreciar que, el número de intensificación guerrillera viene acumulando una mayor presencia sobre enclaves cocaleros desde el año 2008, la cual se acompaña de una mayor intensidad armada y, como se veía anteriormente, de una mayor presencia territorial, que bien puede entenderse en términos de la proximidad a los réditos económicos que favorecen los cultivos ilícitos.

Gráfico 8: Relación porcentual entre las acciones armadas y la presencia municipal de las FARC sobre escenarios con presencia de cultivos ilícitos, 1998 - 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del ODHDIH y UNODC.

Planteado de otro modo, si en 2001 o en 2002, la presencia de las FARC a nivel municipal, apenas afectaba a un 30% y un 19% de municipios con presencia de cultivos ilícitos, esa proporción asciende, de manera creciente, a lo largo de toda la década pasada para llegar, en 2012, a niveles de casi el 50%. Por tanto, se aprecia una lógica similar a la planteada en el epígrafe anterior con el ELN y que, de igual forma, se hace mucho más evidente con el medidor que suponen las acciones armadas. Así, para el año 2001 y 2002, la proporción de acciones guerrilleras sobre municipios con presencia de cultivos era de un 39.1% y un 30% respectivamente. Una proporción que casi se duplica, con el transcurso de los años, al llegar al 62.8%, siendo la proporción más elevada en la relación activismo armado/presencia de cultivos ilícitos, de la historia reciente de las FARC.

7. Conclusiones

Con base en lo expuesto a lo largo de este trabajo es que se puede apreciar cómo FARC y ELN han concentrado sus acciones armadas y su presencia municipal sobre enclaves con fuerte influencia en cuanto a presencia de cultivos ilícitos en los últimos quince años transcurridos entre 1998 y 2012. En el caso de las FARC, su activismo armado se ha condensado en Arauca y Norte de Santander, en el nororiente y en toda la región suroccidental – sur de Tolima, Huila, Cauca y Nariño, además de en el tradicional corredor que conecta, hacia el sur, Meta, Caquetá y Putumayo. Estos departamentos, con la excepción de Nariño y Norte de Santander, desde hace dos décadas han sido enclaves de notable presencia guerrillera, de tal manera que cabe, cuando menos cuestionar, el alcance de las políticas de seguridad transcurridas hasta el momento con miras a una derrota por la vía militar de las guerrillas. Además, todos estos departamentos tienen conexión directa con el narcotráfico, bien como enclaves productores, bien como corredores estratégicos. Está por ver, por otro lado, que sucede en Antioquia, pues si bien las guerrillas se habían replegado en



la segunda mitad de la década pasada, parecen haber cobrado nuevamente fuerza en el departamento.

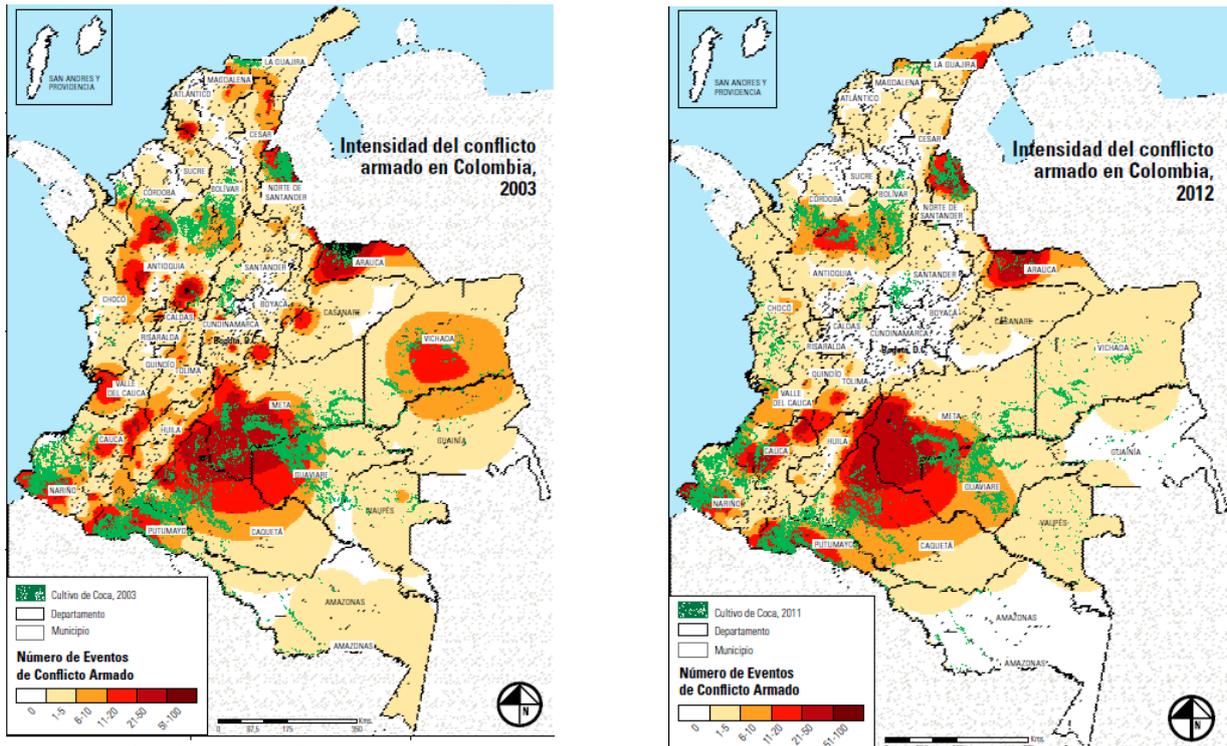
Lo mismo sucedería con el ELN, cuyo activismo se ha consolidado en Arauca y Norte de Santander, así como en Chocó, Cauca y Nariño, en la vertiente del Pacífico. Igual proceso de adaptación sobre enclaves fronterizos a la vez que cocaleros. Algo, que en principio el ELN siempre ha negado si bien, más allá de la concordancia cartográfica, no se pueden dejar de lado las palabras que, a tal efecto, se recogían del comandante “Felipe Torres” o, por ejemplo, de un personero de la región del Catatumbo, en Norte de Santander, quien señalaba que a:

“El cultivo ilícito es el que explica la mayor parte de la presencia de los grupos armados en el Catatumbo. Se nos disparan estos cultivos desde el año 2006, incluso en la cabecera municipal urbana, lo cual antes nunca había sucedido. Ya sabe que este municipio es de los que más hoja de coca tiene del país lo cual nos condena a una presencia de grupos guerrilleros, que son los que controlan todo el cultivo. Ellos tienen todo el mercado bajo su dominio. Las tres guerrillas, FARC, ELN y EPL⁶¹ controlan la coca.” (Entrevista personal, mayo de 2015).

Además de lo anterior, tanto en el caso de FARC como de ELN, aun con las diferentes tendencias experimentadas en los últimos quince años, de expansión en cuanto a los niveles de violencia, entre 1998 y 2001-02, de repliegue, entre 2002 y 2007-08, y nuevamente de expansión, desde 2009 y hasta 2012, se puede apreciar que buena parte de los escenarios de mayor intensidad han sido los mismos. Escenarios en los que, cuando menos, se puede aceptar la posibilidad de que los cultivos ilícitos, dominantes en todos los enclaves de mayor activismo, con la excepción particular de Arauca, han permitido nutrir de recursos a las guerrillas a efectos de continuar las lógicas de confrontación propias del conflicto armado. Confrontaciones que desnaturalizan a las guerrillas, por “narcotizar” el espíritu que las albergó en los años sesenta y que dificultan el conflicto en la medida en que estos escenarios, son más complejos en su geografía, tanto para la continuidad del activismo guerrillero como para el despliegue de operativos en favor de la Fuerza Pública.

Una segunda conclusión, conectada con lo anterior, sería el cuestionamiento al paradigma de la seguridad y a la política de confrontación que ha dominado en Colombia entre 1998 y 2012. Tras aproximadamente 15.000 millones de dólares invertidos en seguridad y defensa, 3.300 combates unilaterales por parte de la Fuerza Pública contra el ELN y otros 17.312 contra las FARC, y a pesar de haberse reducido sustancialmente el pie de fuerza de las guerrillas y su control territorial, el conflicto no se ha resuelto militarmente en aquellos departamentos en los que, tradicionalmente, hubo un mayor arraigo guerrillero y un mayor apego al negocio del narcotráfico. Dicho de otro modo, dos de cada tres acciones guerrilleras que tienen lugar en Colombia, lo hacen sobre enclaves con presencia cocalera, lo cual equivale a un 50% más de lo que tenía lugar hace una década. A tal efecto, además, deben cuestionarse las políticas reactivas contra el cultivo ilícito, basadas fundamentalmente en las cuestionadas aspersiones con glifosato.

⁶¹ El Ejército Popular de Liberación es una guerrilla minoritaria, de corte maoísta, que en la actualidad cuenta con apenas 200 efectivos, que termina siendo un remanente de la guerrilla desmovilizada en 1990.

Mapa 4: Cartografía de la violencia guerrillera y la concurrencia de cultivos ilícitos

Fuente: Salas (2015: 166)

Las aspersiones aéreas con este fungicida, únicas en el mundo, fueron la llave nuclear del Plan Colombia, y la acción predominante entre 1998 y 2012. Sin embargo tras más de un millón de hectáreas asperjadas, y aunque la superficie del cultivo ilícito se ha reducido de más de 150.000Ha en 1998 a 48.000Ha, departamentos como Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño y Putumayo están en niveles estables con respecto a los registros de hace una década, incluso con tendencias crecientes, como muestra el crecimiento de la superficie cultivada, hasta casi 70.000Ha, entre 2013 y 2014, nuevamente, en estos escenarios. Quizás, tras lo anterior, se entienda la decisión del gobierno, en el verano de 2015, de poner fin al empleo de las aspersiones como forma de combatir el cultivo ilícito en Colombia.

Una tercera conclusión podría ayudar a entender el actual marco de negociaciones que tiene lugar con las FARC en La Habana, Cuba, y el actual proceso de exploraciones previas a una negociación con el ELN. Haciendo válidas las palabras de Kissinger, “la guerrilla gana si no pierde. El ejército convencional pierde si no gana”⁶², en Colombia, fruto de todo lo anterior, cabe pensar en una situación de “doble estancamiento doloroso”, tal y como lo plantean autores como Touval y Zartman o Zartman, y por el cual, proseguir con las mismas dinámicas de violencia, sin negociar, termina por generar recíprocas consecuencias negativas, tanto para la guerrilla como para el gobierno⁶³.

⁶² Kissinger, Henry: “The Vietnam Negotiations”, *Foreign Affairs*, vol. 48, nº 2 (enero 1969), pp. 38-50.

⁶³ El concepto *mutually hurting stalemate*, se refiere a la situación que se da cuando las partes se encuentran ante una situación de conflicto cuya prolongación no ofrece posibilidades de victoria a ninguna de las partes y, por tanto, gana enteros la opción de negociar. Se destacan, respecto de este concepto los trabajos de Touval, Saadia y Zartman, William I. (1985): *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, Westview; Zartman, William I.: “The Unfinished Agenda. Negotiating Internal Conflicts”, en Licklider, Roy (ed.) (1993): *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, Nueva York, New York University Press, pp. 20-34; y Zartman, William I.: “The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments”, *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, nº 1 (septiembre 2001), pp. 8-18.



Esta situación acontece cuando las partes se hallan en una situación en las que el prolongamiento de la situación conflictiva no ofrece posibilidades de victoria a ninguna de las partes. Dicho de otro modo, en la actualidad, y tras los años de conflicto armado referidos, tiene lugar una situación en la que el Gobierno empieza a requerir ingentes esfuerzos económicos y militares para combatir a unas guerrillas cuya ubicación espacial termina siendo un valor agregado que, cuando menos, relativiza el alcance y éxito de los operativos orientados a su debilitamiento en estos enclaves. A su vez, para las guerrillas, la posición periférica le relega a una posición de presencia territorial mucho más difícil y, dadas las circunstancias de disparidad de fuerzas, imposible de revertir. De esta manera, la convergencia de un diálogo cobraría más fuerza que nunca.

En cuarto lugar, y como posibles líneas expeditivas desde las que completar esta investigación, cabe apreciar que los enclaves referidos, en los que concurren mayor número de acciones guerrilleras y mayor presencia de coca, a su vez, se presentan elevadísimos niveles de violencia estructural. Por ejemplo, por Índice de Desarrollo Humano, Caquetá, Putumayo, Nariño, Norte de Santander y Cauca presentan niveles de desarrollo, inferiores a 0.78 y muy por debajo de la media nacional (0.804). Igualmente, atendiendo el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, Chocó, Cauca, Arauca, Nariño, Caquetá y Norte de Santander, nuevamente superan el promedio nacional, con déficits en cuanto a necesidades públicas que afectan a más del 58% de su población. Esto es, todo invitaría a pensar en la necesidad de incorporar nuevas variables que añadan la dimensión estructural como factor explicativo de las dinámicas espaciales de ruptura y continuidad de la violencia, aunque a modo de sugerencia que complementen trabajos posteriores.

Sin embargo, y sea como fuere, lo que es evidente es que, como termina proponiendo este trabajo, la Geografía Política debe reivindicarse como una disciplina que, perfectamente, es susceptible de integrarse en la Investigación para la Paz y la Resolución de Conflictos. Un binomio, aún por explorar, y que encuentra en la actual coyuntura que presenta Colombia, un prolífico horizonte de estudio que arroje aportaciones concluyentes sobre la importancia del espacio y del lugar en la continuidad de la guerra así como en la construcción de la paz





DOBLE REASEGURO O DOBLE INESTABILIDAD. EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN ASIA Y EL CONFLICTO POR LAS ISLAS SENKAKU/DIAOYU

Gracia Abad Quintanal¹
Universidad Nebrija/UNISCI

Resumen:

Durante décadas, tras la II Guerra Mundial, EEUU ha jugado un papel clave en la seguridad de Asia Pacífico como estabilizador exterior. En el contexto actual de lucha por la hegemonía en Asia entre los propios Estados Unidos y la República Popular de China esa situación puede estar cambiando. Así parece ponerse de manifiesto en los distintos conflictos planteados en la región y en concreto de las islas Senkaku/Diaoyu divide la República Popular de China y Japón, aliado en el área de Estados Unidos

Palabras clave: Senkaku, Diaoyu, China, Mar del Este de China, EEUU, Japón, ADIZ

Título en Inglés: “¿Double Reassurance or Double Instability?: The US Role in Asia and the Conflict over the Senkaku / Diaoyu islands”

Abstract:

Since the Second World War the US has been considered an external balancer in Asia for decades. In the current situation, as the US and the PRC are fighting for the hegemony in Asia, that condition might be changing. Different conflicts in the region, in particular that of the Senkaku/Diaoyu Islands might show this change.

Keywords: Senkaku, Diaoyu, China, East China Sea, United States, Japan, ADIZ

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Gracia Abad es profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Nebrija.

Email: graciaabad@yahoo.es

DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_RUNI.2016.n41.52681



1. Introducción

Buena parte de la seguridad de Asia desde el final de la II Guerra Mundial ha descansado en el sistema de alianzas² tejido en la región por los Estados Unidos en ese momento y en el papel jugado por este estado. Sin embargo, el creciente peso de la región de Asia-Pacífico en los asuntos internacionales, la competencia entre potencias, -especialmente entre EEUU y China- por la hegemonía en la región y el cambio en las acciones e interacciones de los principales actores parecen indicar que no podemos seguir dando por sentado por más tiempo el mantenimiento de las mismas reglas de juego.

En este sentido, cabe preguntarse si Estados Unidos, en su momento visto como un elemento estabilizador en la región que proporcionaba garantías de seguridad tanto a Japón como a la República Popular China, no es hoy en cambio un generador de inestabilidad para ambos que agrava el potencial de algunas de las tensiones y conflictos existentes, algo de lo que sería un buen ejemplo el caso de las islas Senkaku.

2. El sistema de San Francisco y el “doble reaseguro”

Cuando al final de la II Guerra Mundial se establecen las bases del sistema internacional que iba a imperar durante décadas, en el caso de Asia, como en el de otras regiones, una de las cuestiones cruciales era el papel que iban a jugar los Estados Unidos. En efecto, en el caso de la región que nos ocupa en estas páginas, EEUU será la piedra angular sobre la que se edifique el conocido como Sistema de San Francisco, clave en el mantenimiento de la estabilidad de la región de Asia durante años.

El Sistema de San Francisco³ o sistema de “centro y radios” (“hub and spokes”) hacía referencia al conjunto de alianzas bilaterales establecidas entre algunos estados de Asia y los propios EEUU⁴, por los que estos últimos quedarían de diferentes maneras implicados en el mantenimiento de la paz y seguridad en la región.

En realidad, la idea de que Estados Unidos contribuía positivamente a la paz en la zona era compartida por buena parte de los estados de la misma, y no solo por sus aliados, pues la mayoría de ellos veía en la naciente superpotencia un estabilizador externo.

Ese carácter de estabilizador externo se ha concretado, entre otras cosas, en el peculiar triángulo formado por los propios EEUU, Japón y la República Popular China⁵ y que, en buena medida, ha contribuido a limitar los recelos y temores entre las dos potencias asiáticas⁶ y a rebajar la intensidad del dilema de seguridad entre ambas.

En efecto, si por una parte el compromiso de Estados Unidos con la defensa de Japón frenaba los temores de este último de verse amenazado por la República Popular China,

² Sobre una visión clásica de las alianzas ver Walt, Stephen (1987): *The Origins of Alliance*, Cornell University Press, Ithaca & London.

³ Kim, Samuel, S: “The Evolving Asian System” en Shambaugh, David and Yahuda, Michael (2008): *International Relations of Asia*, Rowman and Littlefield, Plymouth, pp. 47-48

⁴ Ikenberry, John: “American hegemony and East Asian order” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 3.

⁵ White, Hugh: “Why War in Asia Remains Thinkable” *Survival*, Vol. 50, Is.6, 2008

⁶ Una situación similar se vivió en Golfo Pérsico lugar en el que Estados Unidos garantizaba el equilibrio entre las tres potencias regionales: Irak, Arabia Saudí e Irán. A día de hoy con Irak hundido y con el pacto nuclear con Irán, Riad siente el temor de un Irán cada más fuerte y revisionista

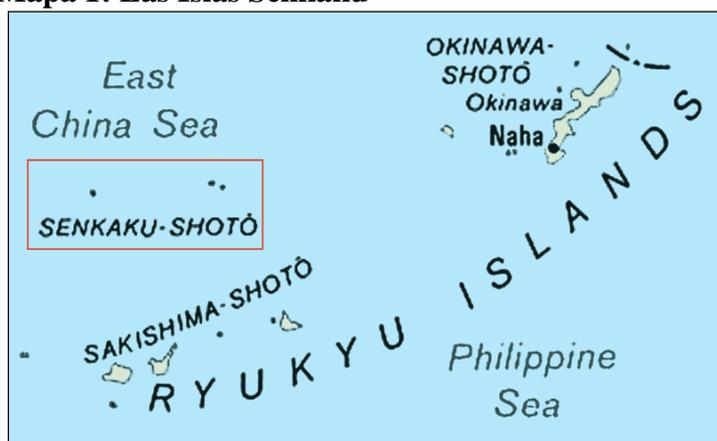
especialmente dadas las peculiares características a que le conducía en términos de defensa la vigente constitución japonesa y su artículo 9⁷, por otra parte China veía en Estados Unidos la garantía de la no militarización de Japón que tanto temía. De ahí, que durante décadas se haya reconocido a Estados Unidos, probablemente con justicia, un papel de “doble reaseguro” en el contexto asiático.

3. El conflicto por las islas Senkaku

3.1 La disputa

Las Senkaku/Diaoyu⁸ son ocho islas con una superficie total de unos 7 km² que se encuentran en la actualidad administradas por Japón, desde que EEUU –que las había controlado desde el final la II Guerra Mundial como consecuencia de la ocupación de Japón⁹- lo dejara establecido de ese modo en 1971 al devolver Okinawa al estado nipón¹⁰. En principio era lógico porque las islas habían permanecido bajo control japonés desde que en 1885, al final de la guerra chino-japonesa, Japón considerara que eran “terra nullius” y por tanto tenía derecho a incorporarlas.

Mapa 1: Las Islas Senkaku



Fuente: globalsecurity.org.

Sin embargo, desde la devolución por Estados Unidos las islas también son reclamadas por la República Popular China¹¹, que dice que habían sido suyas desde tiempo inmemorial y que invoca la Declaración de El Cairo de 1943, firmada por Winston Churchill, Franklin D. Roosevelt y Chiang Kai-Shek en la que se estableció que, terminada la guerra,

⁷ Hay que recordar que se trata en buena medida de una imposición de los propios Estados Unidos.

⁸ Sobre los orígenes históricos de la disputa ver Shin, Kawashima: “The Origins of the Senkaku/Diaoyu Islands Issue” *Asia Pacific Review*, Vol. 20, nº. 2, 2003. Véase también Reinhard Drifte: “The Senkaku/Diaoyu Islands Territorial Dispute between Japan and China : Between the Materialization of the 'China Threat' and Japan 'Reversing the Outcome of World War II'?” *UNISCI Discussion Papers*, nº 32 (Mayo 2013), pp.9-62.

⁹ Smith, Sheila A.: “A Sino-Japanese Clash in the East China Sea”, Contingency Planning Memorandum No. 18, *Council on Foreign Relations*, April 2013, en www.cfr.org.

¹⁰ De hecho las islas de Kuba y Taisho, se encuentran aún bajo control del ejército de EEUU, aunque no las ha utilizado desde 1978. Kato, Akira: “The United States: The Hidden Actor in the Senkaku Islands”, *Asia Pacific Bulletin*, Nº 205, 2 de abril de 2013, East West Center Ver también Eldridge. Robert D. (2015): *The Origins of US Policy in the East China Sea Islands Dispute: Okinawa's Reversion and the Senkaku Islands*, Routledge Security in Asia Series, Abingdon.

¹¹ En realidad es Taiwán quien reclama en primera instancia su soberanía sobre las islas Senkaku/Diaoyu, pero habida cuenta de que la RPC considera –y de iure así es- Taiwán como parte de su territorio, la RPC ha hecho suya la reclamación.



Japón debía ser desposeído de todas las islas que había ido ocupando en el Pacífico desde el comienzo de la I Guerra Mundial y de los territorios que había “robado” a China¹². De este modo, los dos estados, Japón y la República Popular China consideran tener derechos de soberanía sobre las islas¹³.

El conflicto se complica, además, porque se trata de una zona donde, al no haber espacio suficiente, -tan solo 360 millas náuticas- las Zonas Económicas Exclusivas (ZEE a partir de ahora) se solapan, por lo que resulta determinante que las islas sean consideradas como tales o que, por el contrario, sean tratadas únicamente como islotes. En el primer caso, opción defendida por Japón, la determinación de las respectivas ZEE se haría trazando una línea que dividiera el espacio existente a partir de las islas Senkaku/Diaoyu en dos áreas iguales. La segunda posibilidad, la que prefiere la República Popular China, es considerarlas como islotes; en este caso se ignoran a la hora de la determinación de la ZEE¹⁴.

La importancia de estas islas reside tanto en el hecho de encontrarse insertas en rutas de paso crecientemente importantes, como en los bancos de pesca que hay en sus alrededores como, y ésta parece ser la cuestión más importante, en los depósitos de hidrocarburos que, según un estudio geológico realizado por Naciones Unidas, hay en las aguas circundantes, -apenas 180 km al noreste de las islas-, y a cuya explotación tendría derecho quien tuviera soberanía sobre ellas¹⁵. En la actualidad habría ya unas 16 estructuras construidas por la República Popular China para actividades relacionadas con los hidrocarburos - fundamentalmente extracción de gas-, tres cuartas partes de las cuales habrían sido construidas desde 2012¹⁶. Por su parte, Tokio ve en la construcción y utilización de esas estructuras, -algunas muy próximas al lugar en que quedaría situada una eventual línea equidistante-, un quebrantamiento del acuerdo de explotación conjunta de los recursos del mar del Este de China al que llegaron en 2008.

El problema es que la tensión se está elevando y el conflicto por las islas, aletargado durante años, parece estar escalando en los últimos años. El inicio de esta escalada cabe situarlo en el enfrentamiento, posiblemente intencionado, entre un pesquero chino y dos embarcaciones de la guardia costera japonesa en 2010 y la posterior decisión de Japón de adquirir tres de las islas, anteriormente en manos privadas, en 2012¹⁷.

Desde entonces, se han producido numerosas incursiones de naves y aeronaves chinas en lo que Japón considera como sus espacios marítimo y aéreo respectivamente, -penetrando en la zona de identificación aérea establecida por Japón, de la que hablaremos más abajo,-¹⁸ con el consiguiente riesgo de que se pueda producir un error de cálculo o una reacción desafortunada.

¹² Keating, Joshua: “Why Japan-China island dispute is an American problem”, *Foreign Policy*, 12 de septiembre de 2012, en <http://foreignpolicy.com>.

¹³ Nakato, Ryoko: “The Sino-Japanese territorial dispute and threat perception in power transition” *Pacific Review*, May 2016, Vol. 29 Issue 2,

¹⁴ Valencia, Mark J.: “La sombra de la rivalidad China-EEUU se cierne sobre los conflictos marítimos”, *Anuario de Asia-Pacífico*, CIDOB, 2011, p. 79

¹⁵ Albiac, Adrián y Arancón, Fernando: “Geopolítica en el Mar de China” *El Orden Mundial en el Siglo XXI*, 15 de julio de 2013, en <http://elordenmundial.com>.

¹⁶ “Tensión entre dos aguas: Las disputas chino-japonesas se trasladan al mar oriental”, *RT*, 12 de agosto de 2015, en <http://actualidad.rt.com>,

¹⁷ Idem.

¹⁸ “In the East China Sea, Beijing Tests Japan’s Resolve”, *Stratfor*, 3 de febrero de 2016, en www.stratfor.com,



3.1. La aproximación china

Sin embargo, las pretensiones japonesas en relación con las Senkaku/Diaoyu entran claramente en contradicción con los planteamientos chinos en relación con su seguridad e interés nacional, como se desprende de un análisis de los principales documentos hechos públicos por la República Popular China. Así, en el libro blanco sobre el desarrollo pacífico de china, hecho público en 2011¹⁹, ya indicaba que entre sus intereses fundamentales e irrenunciables se incluía el de “preservar la soberanía territorial.”

Asimismo, en el libro blanco de seguridad y defensa publicado en 2013 deja clara la importancia que concede a que sus fuerzas armadas y de policía contribuyan al ejercicio de su soberanía en todo el territorio, también el insular así como en su espacio marítimo, así como al hecho de que estén preparadas para hacer frente a una eventual agresión²⁰.

En este sentido y, como medio de contrarrestar posibles amenazas a estas cuestiones que China considera elementos centrales de su seguridad e interés nacional, está reforzando progresivamente su servicio de guardacostas con algunos de los mayores buques dedicados a estas tareas en el mundo. Así, mientras que los barcos guardacostas chinos “clásicos” van desarmados, la República Popular está completando la construcción de dos nuevos que van equipados con un cañón de 76 milímetros y dos de 30 milímetros, además de tener capacidad para transportar hasta dos helicópteros²¹. Junto a ello, estaría transfiriendo al servicio de guardacostas embarcaciones que han pertenecido con anterioridad a la armada²².

De la mano de esas nuevas capacidades, la Agencia de Vigilancia Marítima China ha pasado a patrullar mucho más intensamente las aguas que rodean las Senkaku/Diaoyu²³.

Esas mejoras se complementan con los esfuerzos chinos –incrementados si cabe bajo el liderazgo del actual Presidente Xi Jinping- por desarrollar una marina de profundidad²⁴, en el contexto de los cuales se calcula que salen hasta 40 barcos diarios de los astilleros chinos²⁵.

Por el contrario y, aunque pueda resultar sorprendente, la República Popular China está muy por detrás de otros estados asiáticos en materia de submarinos, ámbito que está experimentando un espectacular desarrollo en la región²⁶. Así, las pocas unidades con las que cuenta China las ha comprado a Rusia o las ha construido a partir de diseños rusos, siendo mucho menos avanzadas que las de otros vecinos.

Además la República Popular tendría el proyecto de construir dos bases cerca de las

¹⁹ Arteaga, Felix “El Ejército Popular de Liberación: de la defensa de la frontera a la defensa de los intereses de China” *Anuario Asia-Pacífico-CIDOB*, 2010, p. 97

²⁰ Ver Information Office of the State council “The diversified Employment of China’s Armed Forces” The People’s Republic of China, April 2013, Beijing.

²¹ Hornung, Jeffrey W “Get Ready: China-Japan Tensions Set to Flare over East China Sea”, *The National Interest*, en <http://nationalinterest.org>.

²² *In the East China Sea*, op.cit.

²³ Smith, Sheila A., op. cit.

²⁴ Shambaugh, David (2013): *China goes Global*, Oxford University Press, Nueva York, p. 289

²⁵ Alarcón, Juan José “Geoestrategia submarina en los mares de China Oriental y Meridional”, 2 de febrero de 2016, *Roostergnn*, en <http://rgnn.org>.

²⁶ Idem



islas en disputa²⁷. La primera de ellas estaría en Wenzhou, a 350 km de las islas, que podría vigilar mejor. En ella podrían amarrar hasta seis barcos al existir un muelle de 1,2 km, habría un hangar para aviones y helicópteros y también instalaciones de entrenamiento. La segunda de las bases proyectadas estaría en la isla de Nanji, a 300 km de las Senkaku. Estaría equipada con molinos de viento, grandes instalaciones de radar y un helipuerto para diez helicópteros²⁸.

Mención aparte merece, tanto por su contribución a poner de manifiesto la asertividad china como por lo que ha significado en relación con el incremento de la tensión en la zona, la decisión de la República Popular de establecer, desde el 23 de noviembre de 2013, una “zona de identificación de defensa aérea”, (ADIZ, en sus siglas en inglés²⁹) de unos 180.000 km² en virtud de la cual la República Popular china puede pedir a toda aeronave que se aproxime a su espacio aéreo que se identifique aunque, en principio, no puede restringir el paso³⁰. Con todo, también hay que recordar que en caso de que una aeronave se negara a identificarse podría ser considerada como “intrusa”, lo que haría posible, incluso, una respuesta militar.

Ahora bien, a los efectos de la cuestión que nos ocupa en estas páginas, hay que tener en cuenta también que la ADIZ, que no aceptan ni Japón ni Estados Unidos –además de Corea-, establecida por China cubre el territorio en disputa y no deja lugar a dudas acerca de la reclamación china.

Con todo, da la impresión que, posiblemente por no contar aún con las capacidades técnicas necesarias, la aplicación de la ADIZ por parte de la República Popular ha sido hasta el momento más retórica que real, lo que habría contribuido a que, más allá de las reacciones iniciales, su declaración no hubiera generado una verdadera elevación de la tensión³¹.

²⁷ Fuchs, Michael “Safe Harbor How to End the South China Sea Crisis” *Foreign Affairs*, 2 March 2016. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-03-02/safe-harbor>

²⁸ Hornung, Jeffrey W, op. cit.

²⁹ Danner, Lukas “Securitization and De-securitization in the Diaoyu/Senkaku Islands Territorial Dispute” *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* (2014), Volume 6 No 2, p. 227

³⁰ San Martín Naya, Juan Carlos “China y sus relaciones vecinales en el nordeste asiático. ¿Peligra la seguridad en Asia-Pacífico? *Documento de Opinión, Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 10 de abril de 2015, p. 4

³¹ Idem, p. 7



Mapa 2: Las ADIZ en el Mar del Este de China



Fuente: Global Times 28 de marzo de 2013

3.2 La aproximación japonesa

Japón, por su parte y, como señalábamos también está convencido de sus derechos de soberanía sobre las islas. De hecho, como apuntábamos más arriba, tomó en 2012 la decisión de adquirir tres de las islas que integran el archipiélago³².

Dadas las implicaciones en términos de soberanía, pero probablemente no solo por ellas, Japón tampoco percibe precisamente como una cuestión ajena a sus intereses de seguridad lo que ocurre en las Senkaku/Diaoyu ya que, no en vano, la República Popular China es uno de los tres estados respecto de los que muestra una especial preocupación en su último Libro Blanco de Defensa, algo que, por otra parte, no es nuevo³³. A esa preocupación contribuye la falta de transparencia que percibe en China y que le lleva a desconfiar de su voluntad de “desarrollo pacífico”. Consideran que tal voluntad entra en contradicción con el crecimiento sostenido de los presupuestos de defensa chinos³⁴.

Con ese trasfondo, parece lógico que Japón interprete los movimientos chinos en relación con el mar del este de China y las Senkaku/Diaoyu como acciones intimidatorias y coactivas³⁵.

En ese espíritu, Japón, pretende crear unas unidades de infantería de marina. Tales unidades, junto con el número creciente de F-15 y aviones radar con que cuenta en la base de

³² Hook, Glenn D “Japan’s Risky Frontiers: Territorial Sovereignty and Governance of the Senkaku Islands” *Japanese Studies*. May 2014, Vol. 34 Issue 1.

³³ Abad Quintanal, Gracia “Las nuevas líneas fundamentales del Programa de Defensa Nacional de Japón y las relaciones sino-japonesas” *ARI (Real Instituto Elcano)* ARI 21/2011, 2 de febrero 2011.

³⁴ Hook, Glenn D, op. cit., p. 9

³⁵ Idem, p. 8



Okinawa, un nuevo portahelicópteros, y aviones no tripulados para la vigilancia de la zona³⁶ cuya compra está en estudio, espera que le permitan una mejor detección de potenciales intrusos en su espacio marítimo³⁷.

En parte también con esa finalidad, Japón no es una excepción al esfuerzo que están haciendo todos los estados en Asia Pacífico por mejorar su flota de submarinos. Por ello planea adquirir un total de diez embarcaciones de este tipo dotadas de un nivel de tecnología que, en el área del Pacífico, está solo por detrás de la que poseen los Estados Unidos³⁸.

Para hacer posibles todas esas mejoras, Japón ha optado por la aprobación de un plan para el periodo 2014-2019 en virtud del cual puede incrementar el presupuesto de defensa – anteriormente congelado- en un 2,8%³⁹.

Por otra parte, Tokio ha tomado la decisión de disponer sus principales unidades militares a lo largo de la costa oeste y sur así como en Okinawa, lo que les permitiría una mejor capacidad de respuesta ante una potencial agresión.

Por lo demás, Japón no ha declarado una ADIZ o zona de identificación aérea porque ya la tenía, pero no ha dudado en expandirla⁴⁰ precisamente en 2010, el año en que, como decíamos se inicia el incremento de la tensión en el conflicto por las Senkaku. Es interesante además apuntar que, como ocurría con las zonas económicas exclusivas, se solapa con la de la República Popular.

4. La implicación de EEUU y la lucha por la hegemonía en Asia

La cuestión es que no es sólo Japón, sino también su aliado, EEUU quien ve con preocupación la evolución del conflicto de las Senkaku/Diaoyu en particular y la evolución de los asuntos de seguridad en la región (junto con la aproximación de la República Popular China a los mismos) en general.

Así, pese a que Estados Unidos, que no quiere verse envuelto en disputas territoriales, ha evitado siempre posicionarse respecto de la legitimidad de las reclamaciones de China y Japón sobre las islas⁴¹, sí ha dejado progresivamente claro que un ataque de la primera al segundo le obligaría a responder, en virtud de lo establecido en el acuerdo de seguridad entre EEUU y Japón, algo que, hasta fecha reciente no era evidente ni siquiera para Japón⁴².

Y es que, en efecto, el artículo V del acuerdo de seguridad entre los dos estados establece que

³⁶ Sanger, David “El Mar de China Oriental, escenario de una nueva y peligrosa pulseada por el poder global”, *La Nación*, 3 de diciembre de 2013, en www.lanacion.com.ar.

³⁷ San Martín Naya, Juan Carlos, op. cit., p. 9

³⁸ Alarcón, Juan José, op. cit.

³⁹ San Martín Naya, Juan Carlos, op. cit., p. 9

⁴⁰ En realidad era la segunda vez que lo hacía, -la primera fue en 1972-, desde que en 1969 la ADIZ en torno a las costas japonesas establecida por EEUU tras derrotar a Japón en la II Guerra Mundial pasara a ser administrada desde Tokio.

⁴¹ Glaser, Bonnie “Territorial Issues in Asia. Drivers, Instruments, Ways Forward”, Paper presentado en la 7th Berlin Conference on Asian Security (BCAS), Berlín, 1-2 de julio de 2013, pp 3

⁴² Kato, Akira, op. cit.



“...an armed attack against either Party in the territories under the administration of Japan would be dangerous... and [each party] declares that it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional provisions and processes”

De hecho, en virtud de esa redacción, la que fuera secretaria de estado de EEUU, Hillary Clinton, no dudó en afirmar que las Senkaku/Diaoyu quedan dentro del área cubierta por el Tratado de Seguridad existente entre Estados Unidos y Japón desde 1960 con lo que Estados Unidos tendría que prestar asistencia a Japón en caso de un ataque chino en las islas⁴³. Del mismo modo, también el Secretario de Estado John Kerry señaló que “el compromiso con la seguridad de Japón cubre todos los territorios bajo administración de Japón, incluidas las islas Senkaku”. Por su parte, el Presidente Obama también se ha expresado en esa misma línea, aunque sin posicionarse respecto a quién tiene legítimos derechos de soberanía sobre las islas⁴⁴.

En ese mismo sentido, en 2012, EEUU habría diseñado junto con Japón un plan secreto de cuatro fases para expulsar de las islas Senkaku/Diaoyu a un eventual invasor, algo que pone si cabe aún más de manifiesto el compromiso de Estados Unidos⁴⁵.

El interés de Estados Unidos responde también al creciente desasosiego con que ven lo que consideran como progresiva militarización de los mares del este y sur⁴⁶ de China por parte de la República Popular⁴⁷, una dinámica que ven claramente ligada a otra: los esfuerzos por alejar la presencia estadounidense de sus costas.

En efecto, para principios de esta década ya era evidente, y así lo constataba el entonces secretario de Defensa Robert Gates, que China, en lo que se califica desde el Pentágono como “estrategia de denegación de acceso” -estrategia que reconocen incluso algunos altos funcionarios chinos⁴⁸- quería cerrar el paso a Estados Unidos más allá de la primera cadena de islas⁴⁹. Todo el conflicto en torno a los mares del Este y Sur de China no puede ser entendido sino en el marco de ese objetivo más amplio.

En realidad, en Washington se es muy consciente de que lo que está en juego no son solamente unas islas sino la hegemonía en Asia⁵⁰, hegemonía naval en primera instancia y hegemonía en todo su sentido en último término. De hecho, algún asesor del Presidente Obama habría afirmado que “queda muy claro que el tema real no son las islas” y que la verdadera cuestión es la voluntad china de “reafirmar su poder de manera que hasta hace poco no podían, por carecer de la capacidad militar para concretarlo”.

⁴³ Valencia, Mark J., op. cit., p. 80

⁴⁴ “Tensions in the East China Sea”, *Global Conflict Tracker*, Council on Foreign Relations, 16 de marzo de 2016, en www.cfr.org.

⁴⁵ Ryall, Julian “Japan and US have secret invasion plans for disputed Diaoyu/Senkaku islands”, *South China Morning Post*, 26 de enero de 2016, en www.scmp.com.

⁴⁶ Forsythe, Michael and Perlez, Jane “South China Sea Buildup Brings Beijing Closer to Realizing Control” *The New York Times*, 8th March 2014. Disponible en http://www.nytimes.com/2016/03/09/world/asia/south-china-sea-militarization.html?_r=0

⁴⁷ “Llega el fin de la supremacía naval de EEUU en Asia”, RT, 5 de marzo de 2016, en <http://actualidad.rt.com>.

⁴⁸ McDevitt, Michael “The East China Sea: the Place where Sino-US Conflict Could Occur”, *American Foreign Policy Interests*, No 36, 2014, pp 108.

⁴⁹ Abad Quintanal, Gracia “La Política Exterior y de Seguridad o la Búsqueda del Poder Integral”, *Atenea* nº37, Julio 2012, pp. 12-18

⁵⁰ Valencia, Mark J., op. cit., p. 77 y ss.



En esta tesitura Estados Unidos tampoco ha dudado en adoptar una postura de firmeza señalando, por ejemplo, -en referencia a la zona de identificación aérea-, que no aceptará limitaciones impuestas por China y “volará, navegará y operará allí donde lo permita el derecho internacional⁵¹”, según palabras del secretario de Defensa Ashton Carter⁵². Algo que, por otra parte, ya había quedado patente cuando tras el incidente entre los guardacostas japoneses y el pesquero chino mencionado más arriba, EEUU no dudó en participar, junto con Japón y Corea del Sur en unos ejercicios militares en las proximidades de las islas en un esfuerzo por poner de manifiesto, precisamente, su derecho a actuar de ese modo en lo que considera aguas internacionales⁵³.

En línea con ese planteamiento, tras la decisión china de establecer la ADIZ, de que hablábamos más arriba en estas páginas, la respuesta de EEUU no se hizo esperar: se optó por el envío a la zona de dos B-52⁵⁴.

Del mismo modo, EEUU no ha dudado en pedir enérgicamente que China abandone la construcción⁵⁵ de islas artificiales⁵⁶ en aguas del mar de China oriental⁵⁷.

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar que tampoco la República Popular China ve con aprobación los movimientos de Estados Unidos en el Pacífico. En este sentido, la posición de Washington respecto de las Senkaku/Diaoyu, adoptada con el telón de fondo del “retorno” de EEUU a Asia marcado por el llamado “pívol⁵⁸” o “rebalance”, según las denominaciones sucesivas que ha recibido, no deja de ser vista desde Beijing como parte del despliegue de una estrategia de contención contra China.

Esa circunstancia sitúa a Washington en una difícil tesitura, pues un apoyo ilimitado a Japón –en cumplimiento de sus acuerdos de seguridad- podría llevarle a un enfrentamiento con la República Popular China que, más allá de la rivalidad, al menos por el momento, prefiere evitar.

Por su parte, Japón también es consciente de lo comprometido de la situación en que se encuentra EEUU y no puede evitar dudar de que Washington vaya a llevar a sus últimas consecuencias su compromiso con la seguridad de Japón, considerando la cuestión de las Senkaku/Diaoyu un buen termómetro al respecto.

Por último, la República Popular China, sabedora de esos temores de Washington y Tokio, insiste en sus reivindicaciones y provocaciones con una doble finalidad: hacer crecer la desconfianza entre EEUU y Japón y, sobre todo, poner a prueba la voluntad del primero de

⁵¹ En aquel espacio que quepa considerar como “aguas internacionales”.

⁵² “Aumenta la tensión entre EEUU y Australia con China”, *El Economista*, 13 de octubre de 2015, en <http://eleconomista.com.mx>.

⁵³ Friedberg, Aaron L., (2011): *A Contest for Supremacy*, Norton, Nueva York, p. 114

⁵⁴ Sanger, David, op. cit.

⁵⁵ Rapp-Hooper, Mira “Confronting China in the South China Sea. Multilateralism is Freedom of Navigation's Next Step” *Foreign Affairs* (Snapshot), 8th February 2016, en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-02-08/confronting-china-south-china-sea>

⁵⁶ Watkins, Derek “What China Has Been Building in the South China Sea” *The New York Times*, 27th October 2015.

⁵⁷ “EEUU exige el cese ‘inmediato’ de la construcción de islas en el mar de China Oriental”, *Emol*, 30 de mayo de 2015, en www.emol.com.

⁵⁸ Ver Abad Quintanal, Gracia “Asia: ¿nuevo centro de gravedad de la política de los Estados Unidos?” en Priego, Alberto (Coord.) (2015): *La Política Exterior de los Estados Unidos*, Madrid, Editorial Universidad Pontificia Comillas.



proteger la seguridad del segundo⁵⁹. En realidad, esta estrategia china no carece de sentido si se tiene en cuenta cómo EEUU ha titubeado recientemente, no ya en Asia, sino en diferentes situaciones a lo largo y ancho del planeta. Al respecto, basta pensar, por ejemplo, en los casos de Ucrania y, sobre todo, Siria.

Con todo, tanto más dada la existencia de los precedentes que acabamos de mencionar, de producirse un choque entre China y Japón en las Senkaku, si EEUU no diera cumplimiento a lo previsto en el tratado de seguridad con Japón quedaría notablemente cuestionada⁶⁰ tanto su credibilidad como estabilizador externo en Asia-Pacífico como su voluntad de ir más allá de la mera retórica en el mencionado movimiento de “pivot” o “rebalance”⁶¹.

5. Conclusiones

Se puede decir que, en cierto modo, el papel estadounidense en el conflicto de las Senkaku/Diaoyu en particular y en la seguridad de sus aliados en general es en realidad fuente de recelos tanto para Japón como para la República Popular China.

En el primer caso, Japón, sin dudar de la consistencia de su acuerdo de seguridad con EEUU, puede cuando menos sentirse inseguro sobre el alcance de una eventual implicación estadounidense a favor de Japón en caso de una crisis inducida por la República Popular China cuando está en juego algo tan trascendental como la lucha por la hegemonía en Asia y la cuestión de las Senkaku/Diaoyu es para Washington, en buena medida, solo un elemento posiblemente no vital en esa lucha, asunto que, como indicamos, puede tener ejemplificaciones en la política estadounidense de los últimos años en otras zonas regionales. Una inseguridad que puede tener consecuencias incluso, y no menores, para la futura evolución de la política de defensa japonesa.

Por su parte, China, no puede dejar de ver en el alineamiento de EEUU con Japón respecto de las Senkaku/Diaoyu y en la inclusión de las islas en el acuerdo de seguridad entre los dos estados una manifestación más de la política de contención que entienden que Estados Unidos está desplegando frente a la República Popular.

En consecuencia, cabe considerar que, a diferencia de lo que ocurría en el modelo surgido de la II Guerra Mundial, Estados Unidos está contribuyendo más a proporcionar una doble inestabilidad que un doble reaseguro en el contexto asiático actual.

⁵⁹ Kato, Akira, op. cit.

⁶⁰ Glaser, Bonnie, op. Cit., pp 5

⁶¹ McCurry, Justin & Branigan, Tania “Obama says US will defend Japan in island dispute with China”, *The Guardian*, 24 de abril de 2014, en www.theguardian.com.





CRITICA DE LIBROS

García Cantalapiedra, David y Herrero de Castro, Rubén (2015)
Aliados. Relaciones Transatlánticas: Seguridad e Imágenes del siglo XXI
Madrid. Plaza y Valdés. ISBN 978-84-16032-52-5. pp. 129.

Raquel Barras Tejudo¹
UNISCI

Los atentados terroristas acaecidos en septiembre de 2001 conmocionaron al mundo, al tiempo que tuvieron una importante repercusión sobre las relaciones internacionales, y, de forma particular, sobre la forma en la que se relacionaban Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE), en lo que al ámbito de la seguridad y la defensa se refiere. En este sentido, las relaciones transatlánticas se han vuelto a situar en el centro del debate académico, debido principalmente a que son uno de los pilares básicos sobre los que se asienta el entramado internacional actual.

En este sentido, el libro “Aliados. Relaciones transatlánticas: seguridad e imágenes del siglo XXI”, es una obra con vigencia e interés, en la que se analiza un tema poco tratado como son las dinámicas psicológicas existentes en las relaciones internacionales en general y en las relaciones transatlánticas en particular. A este respecto, es importante subrayar de forma positiva, que la obra reseñada cuenta con una importante base teórica de las relaciones internacionales, centrada principalmente en el realismo, en las teorías de la percepción, así como en el dilema de seguridad, y el proceso de toma de decisiones (*decision making process*). Cabe destacar asimismo que estos temas no cuentan con una prolija literatura en español, por lo que una obra en este sentido debe tener, *per se*, buena acogida.

La obra analizada aborda la importancia de las percepciones en materia de seguridad y cómo estas evolucionan de forma dispar y las consecuencias que ello lleva aparejadas. Así, tomando como punto de partida el final de la Guerra Fría, lo que en un primer momento se entendió como una alianza natural de Occidente, posteriormente evolucionó dando lugar a una serie de discrepancias a ambas orillas del Atlántico, que llegaron a poner en entredicho la vigencia misma del vínculo trasatlántico². En la obra se realiza un análisis sobre la situación que se genera tras los atentados del 11 de septiembre y la postura de los Aliados frente a la amenaza terrorista de corte islamista.

¹ Raquel Barras Tejudo, doctora en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional, investigadora junior de UNISCI y miembro del Foro Hispano-Argelino. E-mail: raqueltejudo@yahoo.es

² Tras la decisión de intervenir en Iraq, anunciada por la Administración de G. W. Bush en el año 2003, se publican numerosas obras sobre la vigencia, el deterioro o incluso la ruptura del vínculo trasatlántico. Destacan: ASH, T. G., *Free world. America Europe and the surprising future of the West*. Random House, New York 2004; FERNÁNDEZ SOLA, N. Y SMITH, M. *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations: Prospective Visions from the US and Europe*. Routledge, 2009; BAQUES, J. Y VILANOVA, P. (COORD.) *La crisis del vínculo trasatlántico ¿coyuntural o estructural?* Aranzadi, 2008; COX, M. “Too Big To Fail?: The Transatlantic Relationship from Bush to Obama”. *London School of Economics*, 8 de febrero de 2013.; BARBÉ, E. (COORD): *¿Existe una brecha transatlántica? Estados Unidos y la Unión Europea tras la crisis de Irak*. Libros de la Catarata, Madrid, 2005.



De este modo el libro señala de forma acertada el papel que ha desempeñado la OTAN a la hora de aglutinar a los socios trasatlánticos, volviendo a hacer coincidentes sus necesidades en política exterior y seguridad. No obstante, cabe destacar que esta relación ha tenido momentos de mayor o menor adhesión, principalmente porque las percepciones en materia de seguridad no son iguales para ambos actores y, por lo tanto, han existido periodos de relativo distanciamiento. Estas cuestiones son bien analizadas en el libro, dedicando profusamente la primera parte del mismo a las cuestiones de índole psicológica en las relaciones internacionales. Asimismo cabe destacar que el libro analiza de forma acertada que la crisis del vínculo trasatlántico fue causada principalmente por una divergencia de percepciones en materia de seguridad entre los aliados, que, si bien en un primer momento dichas percepciones fueron coincidentes, posteriormente fueron alejándose principalmente en cuanto al origen y localización de la amenaza.

El libro ahonda a este respecto sobre las percepciones acerca de la amenaza terrorista y su evolución, por lo que el cierre de filas de los Aliados en torno a la intervención en Afganistán tras el 11-S, se modifica posteriormente y se traduce en profundas divergencias sobre las acciones a tomar respecto a la cuestión iraquí, su legalidad, así como la conveniencia o no de aquella operación. Así, EEUU (y algunos países europeos, entre ellos España) abogaron por una política de intervención en la región, bajo el paraguas de la ‘Global War On Terror’ (GWOT)³, mientras que, por otro, importantes actores europeos, tales como Francia o Alemania, se opusieron de forma tajante a la política exterior norteamericana en la región. A este respecto, en la segunda parte del libro se realiza un brillante análisis político-cronológico sobre esta aquiescencia inicial y las posteriores discrepancias. No obstante, la necesidad de profundizar en esta temática, el libro se centra demasiado en un análisis del pasado, aportando un escaso análisis reciente, lo que produce que el título sea un tanto pretencioso. En particular, se echa de menos un análisis temporal más cercano, partiendo de documentos más recientes como la ‘National Security Strategy’, de febrero de 2015, o las líneas principales sobre las que versará la ‘A Global Strategy for the European Union’.

En otro orden de cosas, otro punto a fortalecer en el libro, podría consistir en que, además del certero análisis sobre las situaciones provocadas por la política exterior estadounidense hacia el *Greater Middle East* y las consecuencias de la GWOT, el libro podría haber planteado cuál ha de ser la forma de proceder a futuro en la zona, por parte de los diversos actores presentes en la región: EEUU, la OTAN, la Unión Europea, o bien la comunidad internacional en su conjunto.

Asimismo puede observarse que, a lo largo del libro, se dan por sentadas una serie de cuestiones fundamentales, como que la UE y Norteamérica, comparten los valores comunes de la democracia, la defensa de los derechos humanos, así como la libertad económica y la economía de mercado, algo que, si bien es cierto, gozaría de mayor efecto si fuese sustentando por una bibliografía específica al respecto. En particular, y en lo que respecta a la cuestión de los lazos económicos, sería positivo señalar en la obra la trascendencia de la actual negociación de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) o (TTIP en sus siglas en inglés), entre EEUU y la UE. Si bien es cierto que el libro se centra en

³ Sobre el concepto de GWOT y sus orígenes en la Doctrina Reagan, que unía terrorismo, islamismo radical, crimen organizado, armas de destrucción masiva y Rogue States, para tratarlo como un conflicto de baja intensidad (Low Intensity Conflict) véase García Cantalapiedra D.: “Irak, la política exterior de EEUU y las elecciones presidenciales de noviembre”. *UNISCI Discussion Papers n° 6*, octubre 2004. Para una explicación ampliada sobre la GWOT véase García Cantalapiedra D.: “*Peace through Primacy. La Administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una Primacia Imperial*”. *UNISCI Papers n° 30*, diciembre 2003.



cuestiones meramente dedicadas a la seguridad podría haberse realizado alguna mención o bien en la introducción o bien en las conclusiones, puesto que podría ser utilizado como argumento para constatar un hecho inequívoco: que EEUU y la UE son importantes aliados, tanto en materia de política exterior, como, con la aprobación de este Tratado, también lo serían en materia económica.

El libro por tanto ofrece una muy buena base sobre la política transatlántica y las relaciones entre ambas orillas del Atlántico a lo largo de estos años transcurridos del siglo XXI, al tiempo que ofrece una visión novedosa e inexistente en español, como son las variantes psicológicas y cómo estas afectan a la hora de la toma de decisiones por parte de los gobiernos. Este libro sin duda puede ser un punto de partida para realizar un análisis ulterior, que, con el conocimiento sólido que ofrece sobre el proceso de toma de decisiones, permita diseñar unas posibles líneas de actuación de los aliados en los próximos años.





CRITICA DE LIBROS

Toby Dodge and Emile Hokayem (2014)

Middle Eastern Security, The US Pivot and the Rise of ISIS

New York, Routledge. ISBN 978-1-138-90778-2 pp. 256.

Alberto Priego¹
UNISCI

Dos investigadores como son Toby Dodge (LSE) y Emile Hokayem (IISS) abordan una cuestión fundamental en este trabajo: cómo se enfoca la política de Estados Unidos hacia Oriente Medio y que papel tiene el ISIS en la reconfiguración de esta política hacia la zona. El libro es una contribución a la conmemoración del décimo aniversario de una de las iniciativas más exitosas del IISS el diálogo de Manama. Para celebrarlo el IISS reunió a 9 de sus analistas y a otros expertos en Oriente Medio y tras celebrar un seminario decidió publicar los resultados en la forma del libro del que estamos hablando.

El trabajo es amplio y denso en su contenido. Su organización es la siguiente. Una primera parte en la que se analiza la Guerra en Siria e Irak con cuatro capítulos a cargo de Charles Lister, Becca Wasser, Henry Barkey y los propios editores del libro Dodge y Hokayem. Esta primera parte sirve para contextualizar. Partiendo de la crisis del estado de Irak se abordan cuestiones como la Yihad en Siria, el papel de Irán y de los Estados del Golfo en Siria así como el rol de otros estados como Jordania y Turquía. Se trata de una visión regional muy completa y equilibrada de los principales actores regionales implicados.

Mención especial merece el capítulo tercero cuyo autor es Charles Lister. En este capítulo hay un fabuloso trabajo de análisis del Estado Islámico desde su nacimiento hasta hoy, pasando por su estructura, sus tácticas, su financiación etc... Estas páginas resultan de especial interés a la luz de las siguientes cuando el autor aborda un análisis similar del Frente Al-Nusra. El Estado Islámico es calificado como un Counter-State Movement mientras que el Frente Al-Nusra es denominado movimiento transnacional.

La segunda parte de este libro está centrada en el papel de “las potencias regionales” entre las que, curiosamente, incluye a China, Rusia y a Estados Unidos. Junto a estos estados también se analiza el rol de la India y de nuevo el de los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico, aunque esta vez el análisis no está centrado en la crisis siria sino en la retirada de los Estados Unidos de la región. De especial interés por su originalidad es el capítulo octavo, el dedicado a Rusia. Hoy resulta relativamente fácil afirmar que Rusia es un actor revisionista en Oriente Medio, pero en le momento de la publicación del trabajo, en 2014, era difícil anticipar cosas que Samuel Sharp ya avanzaba, como su intervención en Siria o el reciente acuerdo nuclear con Egipto.

¹ Alberto Priego es director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Comillas
Email: alberto.priego@gmail.com



También merecen ser destacados otros capítulos como el Rahul-Roy-Chaudhury que centra su análisis en el caso de la India o el de Alexander Neill que estudia la política de la República Popular China en Oriente Medio

Por último, hay un último capítulo que parece no encajar mucho con el resto del libro. Esta aportación que lleva por título *Securing Middle East Oil* es mucho más corto que el resto de los otros capítulos y no está centrado en ningún estado en concreto sino que se basa en los recursos energéticos. Es un texto de marcado carácter económico, aunque hace algunas aportaciones de carácter geopolítico, sobre todo el desinterés creciente de los Estados Unidos por la región.

En todo caso se trata de un trabajo de excelente calidad que agrupa a varios de los mejores especialistas en Oriente Medio del mundo. Es un texto que resultará imprescindible para aquellos que quieran comprender la transformación de las relaciones en la región en los próximos 25 años.



INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Las líneas temáticas de la Revista UNISCI son las propias de las Relaciones Internacionales y la Seguridad; ambas entendidas en sentido amplio y desde un enfoque multidimensional, abierto a diferentes perspectivas teóricas. El Comité de Redacción invita a los autores interesados a enviar propuestas de artículos **originales**, según el procedimiento que se indica a continuación.

Propuestas de artículos

Las propuestas se enviarán como archivo adjunto a la dirección de correo electrónico unisci@cps.ucm.es, en formato Word para Windows. La extensión habitual de los artículos es de entre 15 y 40 páginas en letra Times New Roman de 12 puntos a espacio sencillo, y de entre 2 y 5 páginas para las revisiones de libros.

En el cuerpo del mensaje se indicará el nombre y apellidos del autor, categoría profesional, institución a la que pertenece, principales líneas de investigación, dirección postal y correo electrónico de contacto.¹ En la primera página se incluirá un resumen del artículo de entre 100 y 150 palabras, así como varias palabras clave que describan adecuadamente su contenido. Las imágenes y gráficos se insertarán dentro del texto en el lugar correspondiente, adjuntándose también como archivos separados (.bmp, .gif o .jpg).

Evaluación y selección

La revista UNISCI es una revista con evaluación externa de los artículos. El sistema empleado es el de *double-blind refereeing*, es decir, anonimato del autor para los evaluadores y viceversa. En consecuencia, el autor no debe incluir ninguna identificación personal en el manuscrito. Cada artículo es revisado por dos evaluadores externos a la revista.

Los criterios para la selección de artículos son los siguientes:

- Relevancia del tema.
- Rigor y coherencia en la aproximación teórica.
- Adecuación de la metodología de investigación a los objetivos.
- Originalidad de las fuentes.
- Aportación a la literatura existente.
- Claridad del estilo.
- Cumplimiento de las normas de formato.

La plantilla para los informes de los evaluadores puede consultarse en la página web de la revista, www.ucm.es/info/unisci. La decisión será comunicada a los autores de forma motivada, indicándoles en su caso las modificaciones necesarias para que el artículo sea publicado.

Copyright

A partir de su aceptación para ser publicados, el *copyright* de los artículos pasa a ser propiedad de UNISCI, sin perjuicio de los derechos de los autores de acuerdo con la legislación vigente. El contenido de la revista puede ser citado, distribuido o empleado para fines docentes, siempre que se haga la debida mención de su fuente. No obstante, es necesario el permiso del Comité de Redacción para republicar un artículo, debiendo además indicarse claramente su aparición previa en la revista UNISCI.

¹ Si el artículo es aceptado y publicado, estos datos aparecerán en su primera página para permitir a los lectores que lo deseen contactar con el autor.



Formato

Se emplearán apartados y subapartados de forma apropiada a la estructura del texto. Los títulos de los apartados estarán numerados por una cifra y un punto: "1.", "2." ... etc. Los títulos de los subapartados estarán numerados "1.1.", "1.2."... etc.

Las notas irán a pie de página. De forma optativa, puede añadirse una bibliografía al final. **La revista no publicará artículos que no respeten el formato aquí indicado.**

La primera cita de cada obra será completa. La segunda y siguientes indicarán sólo el apellido del autor, seguido de "op. cit.", y la(s) página(s) citadas. Si se han mencionado varias obras del mismo autor, se indicará el apellido, el comienzo del título, op. cit. y las páginas.

Si los autores o editores son más de dos, la primera vez que se cite se indicarán todos. A partir de ahí, sólo el apellido del primero, seguido de "et al."

Cuando la fuente de una cita sea igual a la de la cita inmediatamente anterior, se sustituye por "ibid." más las páginas correspondientes, si varían.

Ejemplos:

⁶ Véase Keohane y Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ Un ejemplo aparece en Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Libros

Apellido, Nombre (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Libros colectivos

Apellido, Nombre del Autor 1; Apellido, Nombre del Autor 2 y Apellido, Nombre del Autor 3 (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / Londres, Lynne Rienner.

C) Libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, nº 65, París, EU Institute for Security Studies.

D) Capítulos de libros

Apellido, Nombre (Año): "Título del capítulo", en *Título del libro*, nº ed., colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", en *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Capítulos en libros con un editor o coordinador

Apellido, Nombre del autor del capítulo: "Título del capítulo", en Apellido, Nombre del editor (ed.) o coordinador (coord.) (Año): *Título del libro*, nº ed., Colección y nº si los hay, Ciudad, Editorial, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", en White, Stephen; Pravda, Alex y Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5ª ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.



F) Artículos de revista

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Revista*, vol. xx, nº x (mes año), pp. xxx-xxx.

Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, vol. 6, nº 3 (septiembre 2004), pp. 403-426.

G) Artículos de prensa

Apellido, Nombre: "Título del artículo", *Periódico*, día de mes de año.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 de septiembre de 2002.

H) Artículos en publicaciones de Internet

Igual que los anteriores, pero añadiendo al final "en <http://dirección.página/web>."

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, nº 5 (mayo 2004), en <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Otros recursos de Internet

Título del documento, en <http://dirección.página.web>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, en <http://www.ln.mid.ru>.

Datos de contacto

Para cualquier consulta, pueden dirigirse a:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, España

E-mail: unisci@cps.ucm.es

Tel.: (+ 34) 91 394 2924

Fax: (+ 34) 91 394 2655





INSTRUCTIONS TO AUTHORS

The thematic scope of *UNISCI Journal* is that of the International Relations and Security, both understood in a broad sense and from a multidimensional approach, open to different theoretical perspectives. The Editorial Committee welcomes proposals of **original** research articles, according to the procedure explained below.

Article proposals

Proposals should be sent as an attached MS Word for Windows file to unisci@cps.ucm.es. The usual length is 15-40 pages for articles and 2-5 pages for book reviews, in 12 points Times New Roman font, single-spaced.

The author's full name, professional category, institution, main research areas, postal address and e-mail should be stated in the body of the message.¹ On the title page, authors should include an abstract of 100-150 words, as well as several keywords that accurately describe the contents of the article. Images and graphs should be included in the text and also attached as separate files (.bmp, .gif or .jpg).

Refereeing and selection

UNISCI Discussion Papers is a refereed journal: the "double-blind refereeing" system is used. Consequently, authors should not include any personal identification in the manuscript. Each article is reviewed by two external referees.

The criteria for article selection are the following:

- Relevance of the topic.
- Theoretical rigour and coherence.
- Adequation of the research methods to the objectives.
- Originality of the sources.
- Contribution to the existing literature.
- Clarity of style.
- Compliance with the formatting rules.

The checklist for referees is available at www.ucm.es/info/unisci. Authors will be informed of the motives of the decision, as well as of the corrections (if any) recommended by the referees and required for the article to be published.

Copyright

Once an article is accepted for publication, its copyright resides with UNISCI, notwithstanding the rights of the author according to the applicable legislation. All materials can be freely cited, distributed or used for teaching purposes, provided that their original source is properly mentioned. However, those wishing to republish an article must contact the Editorial Committee for permission; in that case, its previous publication in *UNISCI Journal* must be clearly stated.

Formatting

Headings and subheadings will be used according to the structure of the text. Headings will be numbered "1.", "2." ... etc., and subheadings "1.1.", "1.2."... etc.

¹ If the article is accepted and published, these details will appear in the title page in order to allow readers to contact the authors.



All notes should be footnotes; additionally, a list of references may be included at the end of the article. **The journal will not publish articles that do not follow the style indicated here.**

The second and further times that a source is cited, it should include only the author's surname, "*op. cit.*", and the pages. If several works by the same author have been mentioned, the footnote should include the author's surname, the beginning of the title, *op. cit.* and the pages.

If there are more than two authors or editors, all of them should be mentioned the first time. The following citations will include only the first author's or editor's surname, followed by "*et al.*".

When the source is the same as that of the previous citation, "*ibid.*" is used, followed by the page numbers (if different).

Examples:

⁶ See Keohane and Nye, *op. cit.*, p. 45.

⁷ *Ibid.*, pp. 78-79.

⁸ An example appears in Snyder *et al.*, *Foreign Policy Decision-Making, op. cit.*, pp. 51-52.

A) Books

Surname, First Name (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*, Boston, Addison-Wesley.

B) Collective Books

Surname 1, First Name 1; Surname 2, First Name 2 and Surname 3, First Name 3 (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Buzan, Barry; Wæver, Ole and De Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder / London, Lynne Rienner.

C) Edited Books

Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher.

Lynch, Dov (ed.) (2003): *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, Chaillot Papers, No. 65, Paris, EU Institute for Security Studies.

D) Book Chapters

Surname, First Name (Year): "Chapter Title", in *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Wendt, Alexander: "Three Cultures of Anarchy", in *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 246-312.

E) Book Chapters in an Edited Book

Author's Surname, First Name: "Chapter Title", in Editor's Surname, First Name (ed.) (Year): *Book Title*, xth ed., Book Series, No. x, Place, Publisher, pp. xx-xx.

Sakwa, Richard: "Parties and Organised Interests", in White, Stephen; Pravda, Alex and Gitelman, Zvi (eds.) (2001): *Developments in Russian Politics*, 5th ed., Durham, Duke University Press, pp. 84-107.

F) Journal Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Journal*, Vol. xx, No. x (Month Year), pp. xxx-xxx.



Schmitz, Hans Peter: "Domestic and Transnational Perspectives on Democratization", *International Studies Review*, Vol. 6, No. 3 (September 2004), pp. 403-426.

G) Press Articles

Surname, First Name: "Article Title", *Newspaper*, Day Month Year.

Bradsher, Keith: "China Struggles to Cut Reliance on Mideast Oil", *New York Times*, 3 September 2002.

H) Articles in On-line Publications

The same as above, but adding "at <http://www.xxxxx.yyy>".

Gunaratna, Rohan: "Spain: An Al Qaeda Hub?", *UNISCI Discussion Papers*, No. 5 (May 2004), at <http://www.ucm.es/info/unisci>.

I) Other On-Line Sources

Document Title, at <http://www.xxxxx.yyy>.

Charter of the Shanghai Cooperation Organization, at <http://www.ln.mid.ru>.

Contact details

If you have any queries about the journal, please contact us at:

Revista UNISCI/UNISCI Journal, ISSN 2386-9453
UNISCI, Departamento de Estudios Internacionales
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid
Campus de Somosaguas
28223 Madrid, Spain

E-mail: unisci@cps.ucm.es
Phone: (+ 34) 91 394 2924
Fax: (+ 34) 91 394 2655